

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA  
DOUTORADO

SILVIO ROMERO MARTINS MACHADO

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EMPRESA  
BRASILEIRA DE 1980 AOS ANOS 2000: A  
ATUAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO NO  
PROCESSO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL**

Prof. Dra. Claudia Musa Fay

Orientadora

Porto Alegre  
2011

Silvio Romero Martins Machado

A internacionalização da empresa brasileira de 1980 aos anos 2000: a atuação do aparelho de estado no processo de inserção internacional

Tese de doutoramento apresentada como requisito parcial e último à obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em História, área de Concentração: História das Sociedades Ibéricas e Americanas.

Orientadora: Dra. Cláudia Musa Fay

## **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

M149i Machado, Silvio Romero Martins

A internacionalização da empresa brasileira de 1980 aos anos 2000: a atuação do aparelho de estado no processo de inserção internacional / Silvio Romero Martins Machado. – Porto Alegre, 2011.

187 f.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pós-Graduação em História, PUCRS.

Orientador: Dra. Claudia Musa Fay.

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Globalização. 3. Relações Internacionais. 4. Comércio Exterior – Brasil. 5. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). I. Fay, Claudia Musa. II. Título.

CDD 338.0981

**Bibliotecário Responsável**

Ginamara Lima Jacques Pinto

CRB 10/1204

Silvio Romero Martins Machado

A internacionalização da empresa brasileira de 1980 aos anos 2000: a atuação do aparelho de estado no processo de inserção internacional.

Tese de doutoramento apresentada como requisito parcial e último à obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em História, área de Concentração: História das Sociedades Ibéricas e Americanas.

Banca Examinadora

---

Dra. Claudia Musa Fay

---

Dr. Elói Martins Senhoras

---

Dr. Everton Rodrigo Santos

---

Dr. Helder V. Gordim da Silveira

---

Dr. Rodrigo Perla Martins

*A well-functioning economy  
creates,  
not the assurance of civilization,  
but the possibility of civilization.  
(Keynes)*

## AGRADECIMENTOS

Ao concluir esse trabalho, tenho de agradecer a tantos que me apoiaram e incentivaram durante a realização desse projeto.

Em primeiro lugar, agradeço aos participantes de banca de qualificação desta tese. Sem suas contribuições esse trabalho não se realizaria.

Agradeço a minha orientadora por suas recomendações.

Ao PPGH e à PUCRS pela concessão da bolsa de estudos sem a qual esse período de estudos não teria sido viável.

Também agradeço à Carla e ao Adilson, sempre atentos e competentes no apoio solicitado.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho e aos alunos do curso de História do IPA pelo incentivo e apoio.

No plano pessoal, meus familiares e amigos, se não pelas contribuições, agradeço pela paciência.

Em particular, à Helena pela sua energia, exemplo e estímulo permanentes, sempre temperados com carinho e amor.

E à minha filha Isabela que sempre faz tudo ficar “bem pegado”.

## RESUMO

A presente tese tem por objetivo analisar o processo de internacionalização empresarial, no período compreendido entre 1980 e os anos 2000, e sua interação com algumas organizações estatais selecionadas. Considerando a ação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior, do BNDES e da Apex, busca-se estabelecer a relação cooperativa entre Estado e empresas privadas no processo de inserção internacional. Também na perspectiva desta análise, ao evidenciarmos o processo cooperativo entre o Estado e as empresas privadas em busca de sua multinacionalização, propõe-se que a inserção internacional do Brasil, econômica e política, se deu através da organização e da atuação do Estado nos moldes desenvolvimentistas e que sua efetiva inserção internacional acabou por superar os limites oferecidos pelos paradigmas tradicionais do liberalismo e do estruturalismo.

Desenvolveu-se o presente trabalho tomando-se como fontes diretas os documentos e informações disponíveis nos sites das referidas organizações.

**Palavras Chave:** Inserção internacional, desenvolvimentismo, multinacionalização, globalização, BNDES.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the process of business internationalization in the period comprehended between 1980 and the years 2000, and its interaction with some selected state organizations. Considering the action of the Ministry of Development (Ministério do Desenvolvimento), Industry (Industria) and Foreign Trade (Comércio Exterior), the BNDES and the Apex, we seek to establish the cooperative relationship between state and private companies in the process of international integration. Also, in the view of this analysis, by evidencing the cooperative process between state and private companies in search of their multinationalization, we propose that the international insertion of Brazil, economic and political, occurred based on the organization and performance of the state following the developmentalism orientation and that its effective international integration eventually overcome the limits offered by the traditional paradigms of liberalism and structuralism. This research was developed analyzing information and documents available on the websites of the above named state organizations.

**Key words:** International insertion, developmentalism, multinationalization, globalization, BNDES.

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ALADI</b>	Associação latino-americana de integração
<b>ALALC</b>	Associação Latino-americana de Livre Comércio
<b>APEX BRASIL</b>	Agencia brasileira de promoção de exportações e investimentos
<b>BSF</b>	Brazilian Sovereign Fund (Fundo Soberano do Brasil)
<b>CACEX</b>	Carteira de comércio exterior do Banco do Brasil
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CDI</b>	Conselho de Desenvolvimento Industrial
<b>CEO</b>	Chief Executive Office (denominação em inglês para o executivo principal da empresa)
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CPLP</b>	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
<b>COMEX</b>	Comércio Exterior
<b>CPA</b>	Conselho de Política Aduaneira
<b>CSA</b>	Country Specific Advantage
<b>DECEX</b>	Departamento de operações de comércio exterior
<b>ECT</b>	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
<b>ETN</b>	Empresa Transnacional
<b>FDI</b>	Foreign Direct Investment (idem IDE/IED)
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FINAME</b>	Agencia Especial de Financiamento Industrial
<b>FSA</b>	Firm Specific Advantage
<b>IBD</b>	Investimento Brasileiros Diretos (no exterior)
<b>IDE</b>	Investimento Direto no Exterior
<b>IED</b>	Investimento Estrangeiro Direto
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<b>MNE</b>	Multinational Enterprises (Empresas multinacionais)
<b>MPMs</b>	Micro, Pequenas e Médias Empresas
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores
<b>NICs</b>	Newly Industrialized Countries (Países de industrialização tardia)
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OI</b>	Organizações Internacionais

<b>OMC</b> .....	Organização Mundial do Comércio
<b>ONU</b> .....	Organização das Nações Unidas
<b>PEI</b> .....	Política Externa Independente
<b>PEIEX</b> .....	Projeto de extensão industrial exportadora
<b>Pemex</b> .....	Petróleos Mexicanos (empresa estatal mexicana)
<b>Petronas</b> .....	Petroliam Nasional Berhad (empresa estatal da Malásia)
<b>PIB</b> .....	Produto Interno Bruto
<b>PSIs</b> .....	Projetos Setoriais Integrados
<b>RCT</b> .....	Revolução Científica e Tecnológica
<b>SADC</b> .....	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (conhecida por SADC, do seu nome em inglês, Southern Africa Development Community)
<b>SBCE</b> .....	Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação
<b>SEBRAE</b> .....	Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas
<b>SECEX</b> .....	Secretaria de Comércio Exterior
<b>SEPRO</b> .....	Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil
<b>SOBEET</b> .....	Sociedade Brasileira de Estudo de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica
<b>UNCTAD</b> .....	United Nations Conference on Trade and Development (em português, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução das exportações brasileiras.....	55
<b>Gráfico 2</b> – Participação % das exportações brasileiras no PIB nacional.....	56
<b>Gráfico 3</b> – Coeficiente de participação das exportações brasileiras no volume global de exportações.....	57
<b>Gráfico 4</b> – Número de empresas exportadoras (Micro, pequenas, médias e grandes).....	60
<b>Gráfico 5</b> – Evolução do número de MPMs atuantes na exportação.....	61
<b>Gráfico 6</b> – Evolução das empresas de grande porte atuantes na exportação.....	62
<b>Gráfico 7</b> – Comportamento dos valores exportados por porte de empresa.....	63
<b>Gráfico 8</b> – Evolução do IBD.....	64
<b>Gráfico 9</b> – Evolução dos desembolsos do BNDES relacionados à exportação.....	67
<b>Gráfico 10</b> – Comportamento das exportações de empresas apoiadas pela Apex.....	69
<b>Gráfico 11</b> – Exportações brasileiras com destino à Argentina.....	76
<b>Gráfico 12</b> – Participação brasileira no comércio exterior (série ampliada).....	99
<b>Gráfico 13</b> – Estoque de IDE dos BRICS.....	100
<b>Gráfico 14</b> – Evolução das exportações por fator agregado.....	168

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Enquadramento de empresas (porte/faturamento).....	59
<b>Quadro 2</b> – Distribuição das exportações brasileiras e participação das manufaturas.....	77
<b>Quadro 3</b> – Rankig de países sedes de empresas multinacionais.....	99
<b>Quadro 4</b> – Fundos soberanos por país.....	116-117
<b>Quadro 5</b> – Exportação de manufaturas por região.....	139

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1 PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>20</b>
<b>2 OBJETIVOS.....</b>	<b>22</b>
<b>3 RECORTE TEMPORAL, FONTES E METODOLOGIA.....</b>	<b>23</b>
3.1 FONTES.....	25
<b>4 HIPÓTESES.....</b>	<b>28</b>
<b>5 A INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL.....</b>	<b>30</b>
5.1 ESTRUTURA DO COMÉRCIO EXTERIOR NO BRASIL.....	32
5.2 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.....	34
5.3 AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS – APEX BRASIL.....	44
5.4 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMERCIO EXTERIOR.....	48
<b>6 ESTATÍSTICAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA.....</b>	<b>54</b>
6.1 A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS E SUA PARTICIPAÇÃO NO PIB.....	55
6.2 PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO COMÉRCIO GLOBAL.....	57
6.3 EVOLUÇÃO DO PERFIL DAS EMPRESAS NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS.....	58

6.4 O FLUXO DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS DIRETOS NO EXTERIOR (IBD).....	64
6.5 A EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES RELACIONADOS ÀS EXPORTAÇÕES.....	67
6.6 A EVOLUÇÃO DOS DADOS REFERENTES À ATUAÇÃO DA APEX-BRASIL.....	68
<b>7 A INSERÇÃO INTERNACIONAL COMO PROCESSO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS EMPRESAS.....</b>	<b>71</b>
<b>8 DESENVOLVIMENTISMO, INSERÇÃO INTERNACIONAL E CAPITALISMO DE ESTADO.....</b>	<b>108</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>146</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>171</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>182</b>
APÊNDICE A – SOBRE A ATUAÇÃO DO ITAMATARY – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL.....	182
APÊNDICE B – AS PRÁTICAS CAMBIAIS E A INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA.....	183
<b>ANEXOS.....</b>	<b>187</b>
ANEXO A – EXEMPLAR DO INFORME BNDES 187 DE NOVEMBRO DE 2004.....	187

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa de doutorado surge em continuidade ao trabalho desenvolvido na dissertação de mestrado. Naquele trabalho, foi analisada a inserção internacional do Brasil na ordem neoliberal através da atuação ideológica do discurso diplomático. Na perspectiva daquele estudo, observou-se todo o conjunto de transformações, tanto políticas, quanto econômicas, diplomáticas, semânticas e ideológicas operadas na busca da referida inserção internacional. Esse processo levou a cabo alterações que permitiram ao Brasil integrar-se de forma mais objetiva ao sistema internacional na perspectiva de uma maior abertura de sua economia ao movimento internacional do capital nomeado de globalização.

Já neste momento é necessário destacar em que perspectiva se está utilizando esta expressão. Para tanto, é assumida a definição proposta por Bremmer (2010, p. 10):

[Globalização é essencialmente uma expressão abrangente] para designar vários processos pelos quais idéias, informação, pessoas, dinheiro, mercadorias e serviços cruzam fronteiras internacionais numa velocidade sem precedente.

Juntos, esses processos criaram uma economia global muito mais integrada através do comércio, do investimento estrangeiro direto, do fluxo de capital em larga escala, pela construção de cadeias de suprimento globais, inovações na tecnologia das comunicações, e pela migração em massa. Nenhum desses elementos individuais é inteiramente novo. O comércio global tem existido por séculos. Mas o efeito multiplicador que essas forças criaram e a velocidade com que elas se movem fizeram deste fenômeno algo qualitativamente diferente do que qualquer coisa existente anteriormente.

A partir dessa maior abertura ao exterior, intensificaram-se os fluxos de capitais para dentro e para fora do Brasil. Na década de 1980, foram estabelecidas regras de proteção aos investimentos e à propriedade intelectual, a partir das quais o fluxo de investimentos internacionais se acelerou, especialmente a partir do início dos anos 90.

Os processos de privatizações, aquisições e o estabelecimento de novas empresas, através do recebimento dos investimentos estrangeiros diretos, característicos desse momento, colocam em xeque a posição das empresas brasileiras em relação ao seu mercado doméstico, até então protegido por altas barreiras tarifárias.

Esse momento da globalização deixou a economia brasileira diante de um grande desafio frente ao processo de internacionalização. Uma postura passiva diante da abertura acenava para os riscos da desindustrialização nacional e, também, da desnacionalização de diversos setores da economia.

O desafio, portanto, era promover-se uma inserção internacional ativa, processada pela combinação dos fluxos de recebimentos dos investimentos estrangeiros diretos e pela abertura comercial às importações, a serem contrabalançadas pela realização de investimentos brasileiros no exterior e pela ampliação das exportações brasileiras.

No final dos anos 1980, a baixa participação do Brasil no fluxo internacional do comércio era apresentada à sociedade como um sintoma dos equívocos das políticas desenvolvimentistas praticadas nas últimas décadas. Propunha-se também que a promoção de um novo perfil de atuação econômica brasileira deveria ser obtida por uma adesão mais ampla aos mecanismos de mercado, superando-se definitivamente o papel do Estado na esfera econômica. Essa convicção impulsionou efetivamente o processo de privatizações e a exposição das empresas nacionais à competição internacional trazida ao mercado doméstico brasileiro por uma política mais agressiva de reduções tarifárias.

Essas ações de liberalização comercial apresentaram-se combinadas com uma forte retração da atuação estatal em diversos setores da economia. Essa retração, em alguns momentos, justificada como necessária para fazer aflorar a competência empresarial local, em certo sentido, pode ser interpretada como um novo momento de seletividade na economia nacional.

Essa opção, de inserção internacional adotada pelo Governo Collor, desprezava toda uma tradição de internacionalização da economia brasileira, sempre promovida em movimentos coordenados pela iniciativa privada e pelo Estado.

Convém enfatizar que, na perspectiva desenvolvimentista, promotora da industrialização e da inserção internacional da economia brasileira até os anos 1980, coube ao Estado, através de sua organização técnico-burocrática, um importante papel no planejamento e coordenação de processos.

Carências de ordem econômica, tecnológica e peculiaridades culturais levaram o Brasil a adotar os paradigmas cepalinos para seu desenvolvimento econômico. Nestes, a centralidade do Estado era peça fundamental. A partir desta centralidade, o Estado brasileiro irá, no interior de seu aparelho, criar três instituições que irão nortear o desenvolvimento dessa tese.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), desde sua criação, recebeu diversas denominações e ocupou-se, em diferentes momentos, daquelas áreas da economia que eram percebidas como estratégicas pelos administradores públicos. Interessa

destacar a sua centralidade nas atividades de planejamento, coordenação e controle daquelas atividades ligadas à internacionalização econômica.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado ainda na década de 1950, surge como um poderoso instrumento para aplicação daqueles recursos financeiros em poder do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Sua atuação a partir da década de 1980, como se pretende demonstrar, incentivou diretamente os processos de internacionalização da economia, tanto no que se refere à ampliação das transações de importação e exportação, como também ao próprio processo de multinacionalização das empresas brasileiras.

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) é o terceiro elemento do aparelho de Estado, que será analisado na perspectiva da promoção da internacionalização da economia brasileira. Ressalta-se que a necessidade de se criar um serviço de promoção comercial é importante evidência da evolução qualitativa das exportações brasileiras, pois, no contexto do comércio exterior, são as manufaturas que necessitam de uma rede de apoio que crie confiabilidade, que promovam o diferencial e que assegurem a eventual assistência técnica ao consumidor. Enquanto o Brasil participava do comércio internacional, predominantemente como um exportador de mercadorias agrícolas, tal serviço na era requerido.

Portanto, a partir dessas três organizações estatais e dos dados referentes a sua atuação no processo de internacionalização da economia brasileira, é que se irá desenvolver nossa tese.

A análise das fontes identificadas acima virá complementada pelo diálogo com três autores, destacados adiante, com os quais se estabelecerá uma análise em perspectiva processual sobre a evolução do processo de internacionalização da economia brasileira e a participação do Estado.

Ainda convém destacar, nessa introdução, que o processo de internacionalização econômica, na história brasileira, é um processo que ocorre de forma combinada com a própria inserção internacional do país. Em outras palavras, é um movimento duplo, no qual economia e política apresentam-se sempre combinadas. Por isso, as possibilidades da política econômica internacional do Brasil sempre estiveram diretamente vinculadas à atuação da própria diplomacia brasileira. É emblemático, nesse sentido, o fato do próprio Itamaraty desempenhar importante papel também no contexto da promoção comercial brasileira.

Da mesma forma, as oportunidades para a atuação da política internacional brasileira também se vinculam diretamente aos resultados do processo de internacionalização econômica. É a progressiva inserção do Brasil na economia internacional, a adesão às organizações internacionais e seus acordos, que permite ao país pleitear funções mais protagônicas no sistema internacional.

Com certa obviedade, na perspectiva da evolução de um Estado desenvolvimentista, não seria possível imaginar tal separação. É da decisão política, que antecede a organização econômica, que resultará o perfil do país como ator internacional.

Frisa-se, ainda, nessa dimensão da atuação internacional brasileira, que a prática do regionalismo econômico apresenta-se como determinante em termos da evolução da internacionalização comercial e empresarial, bem como da própria projeção política do país na esfera das relações internacionais.

A integração regional, no contexto desse trabalho, é destacada como uma importante conquista de mercado para as manufaturas brasileiras, já a partir do final dos anos 1970, consistindo, daí em diante, como espaço comercial estratégico no processo de internacionalização empresarial do Brasil. Nesse processo de regionalização, é importante chamar a atenção, sobretudo, para as relações do Brasil com a Argentina.

Em relação à integração regional, também ressalta-se que a mesma avança pelo fortalecimento das relações comerciais, pela multinacionalização empresarial e pela realização de obras de infraestrutura voltadas para uma maior integração logística da região. Na evolução desse processo, voltar-se-á a ação, sobretudo, do BNDES como promotor desse processo de integração.

Além disso, integra a análise proposta nessa tese, a atuação das empresas brasileiras no contexto da internacionalização econômica. Em relação às empresas, é importante afirmar que estas, de forma distinta do Estado, possuem motivações próprias derivadas de suas expectativas de ganhos econômicos e financeiros, e suas ações são operacionalizadas a partir de planejamento estratégico próprio ditado, na maioria das vezes, pela estrutura concorrencial dos setores em que atuam.

Na era da globalização, contudo, a capacidade concorrencial das empresas nacionais assegura uma maior, ou menor, capacidade do próprio Estado de inserir-se nos fluxos da economia internacional. Aí reside uma das questões fundamentais nessa tese. A partir da atuação do Estado, e do uso feito por ele de determinados instrumentos políticos, econômicos e empresariais, se poderá caracterizar um perfil de atuação internacional que oscila entre os

extremos do liberalismo, no caso daqueles Estados tidos como promotores da competitividade, e o capitalismo de Estado, no caso daqueles Estados que se utilizam desses recursos, muitas vezes, distorcendo as relações de mercado, na promoção de sua inserção internacional.

A identificação desses diferentes perfis irá depender, portanto, dos tipos de instrumentos utilizados pelos países na busca pela inserção internacional, bem como pela natureza e intensidade de sua utilização.

Outra característica a ser analisada em relação à inserção internacional empresarial é o fato desse processo dar-se de forma gradual, ou seja, projetar-se dos mercados mais próximos, aos mais distantes e daqueles percebidos como culturalmente mais semelhantes para os mais distintos. Esse gradualismo no caso empresarial possui também relação direta como os custos e os riscos avaliados pelas empresas.

É, portanto, nessa lógica de internacionalização empresarial, que surge novamente a integração regional como processo chave. Tanto a inserção internacional do Estado brasileiro, quanto à internacionalização empresarial ocorrem sob essa mesma orientação gradualista, fortalecendo-se mutuamente.

Ainda ao se falar das empresas brasileiras envolvidas no processo de internacionalização, cabe distinguir-lhes dois tipos diferentes: as micro, pequenas e médias empresas (MPMs) e as empresas de grande porte. Ambas integrantes do processo de internacionalização econômica. As grandes empresas, na perspectiva de sua formação, são aquelas que, em geral, foram favorecidas pelo Estado desenvolvimentista, especialmente, através da atuação do BNDES, para a obtenção de ganhos de escala econômica e composição de uma sólida estrutura de capitais, principalmente, naqueles setores considerados estratégicos para o desenvolvimento da economia nacional. Essas empresas que, nessa análise, serão destacadas como aquelas promotoras do processo de multinacionalização em que se verá novamente se manifestar a relação da iniciativa privada com o Estado.

As MPMs são um tipo de empresa que vêm a figurar no processo de internacionalização das atividades empresariais a partir da reestruturação do mercado de trabalho ocorrida na década de 1990.

Nesse período, os grandes empregadores nacionais, tanto empresas privadas quanto o próprio Estado, passaram por processos de reengenharia em busca de ganhos de produtividade. Como conseqüências desses processos, contingentes expressivos de profissionais dispensados de seus empregos voltaram-se para o empreendedorismo como

alternativa de atuação profissional. Nesse contexto, ao propor-se a internacionalização econômica nos anos 90, sob a premissa do liberalismo, essas MPMs foram incorporadas ao esforço de internacionalização, primeiro sob a orientação do Sebrae<sup>1</sup> e posteriormente da Apex. Deve-se frisar, também, que as pequenas empresas puderam ascender ao comércio internacional pela expressiva redução dos custos logísticos que permitiram ao comércio internacional deixar de ser uma atividade exclusiva das grandes empresas.

Por fim pretende-se, na conclusão deste trabalho, defender a tese de que o processo de internacionalização da economia brasileira representa, em seu conjunto, muito mais uma continuidade das práticas desenvolvimentistas do que efetivamente sua superação. Além disso, defende-se que os êxitos obtidos no processo de internacionalização empresarial baseiam-se num processo histórico de criação e desenvolvimento das empresas nacionais, que estiveram inseridas num contexto de planejamento e coordenação estatal, contando com apoio e incentivos em graus variados.

---

<sup>1</sup> Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas

## 1 PROBLEMA DE PESQUISA

Na dimensão destas relações entre Estado e empresas, observa-se que determinadas políticas e estratégias governamentais atuaram como fomentadoras ou inibidoras da atuação empresarial. Instituições estatais atuaram, muitas vezes, no sentido de fomentar a atuação empresarial em convergência com os objetivos estatais.

Por sua temporalidade, o processo de internacionalização das empresas brasileiras se dá num contexto marcado pela hegemonia do ideário neoliberal numa perspectiva da retração do Estado e da predominância dos mecanismos de mercado.

A crise dos anos 80 e a abertura dos anos 90 proclamavam o fim do desenvolvimentismo e o afastamento do Estado da atividade econômica, materializado no processo de privatizações. Entretanto, mesmo com a intensa retórica neoliberal, analisar-se-á, neste trabalho, a utilização de determinados recursos estatais que serão apoiadores do processo de internacionalização das empresas brasileiras.

Para o desenvolvimento deste trabalho, também contribui a formação acadêmica do autor, pois possui, além da graduação em História, a graduação em Administração de Empresas, complementada com vários anos de atuação profissional em diferentes empresas nacionais e multinacionais. A proximidade com o objeto de análise estabeleceu algumas indagações que o estudo aprofundado espera responder.

Também em relação à proposta de trabalho, citamos Aróstegui (2006, p. 470):

A pesquisa histórica surge de ‘achados’ – de novas fontes, de novas conexões entre as coisas, de comparações – ou surge de insatisfações com os acontecimentos existentes, insatisfações que, por sua vez, são provocadas pelo surgimento de novos pontos de vista, de novas ‘teorias’, ou de novas curiosidades sociais.

Também reforça o interesse pelo tema o fato de que alguns estudiosos dos negócios internacionais, como Guedes (IN OLIVEIRA JUNIOR ET AL, 2010), considerarem que a literatura negligencia aspectos relevantes para os países em desenvolvimento.

Devem ser analisados os impactos ambientais e sociais das práticas das multinacionais e as implicações políticas, sociais e econômicas da atração de investimentos diretos, tanto para governo e sociedade quanto para as multinacionais, e, finalmente, a crescente multinacionalização das empresas de países emergentes.

Nesta perspectiva, os negócios internacionais podem ser apresentados como processos que se desdobram nas dimensões empresarial, econômica, política e social.

A presente pesquisa se depara com a necessidade de analisar o problema caracterizado pela emergência do processo de internacionalização econômica e empresarial a partir de um país de industrialização tardia, baseada em políticas desenvolvimentistas.

É um fenômeno novo, pois, até então, as empresas multinacionais tinham como origem os países centrais do sistema internacional. Em outros termos, haviam se desenvolvido em países ricos de tradição predominantemente liberal.

Consoante a este fato, as empresas multinacionais brasileiras emergem de um ambiente e de uma dinâmica econômica marcada pela atuação direta do Estado, sob a lógica do desenvolvimentismo. Se a capacidade em internacionalizar-se é um sintoma de sucesso da estratégia empresarial, pode-se especular ser também evidência de sucesso das estratégias desenvolvimentistas.

Também é constituinte do problema vislumbrado, a consideração de que a capacidade do país em gerar empresas multinacionais competitivas no mercado global, o credencia a atuar de forma mais protagônica no sistema internacional. Não só atuando de forma mais ativa e dinâmica nos fluxos internacionais de produção e finanças, mas também reivindicando para si outros espaços de atuação. Constituindo-se em um atestado de capacidade.

O questionamento proposto nesse trabalho nos leva a superar o paradigma liberal, que nos anos 1990, propunha a superação do Estado pelas organizações transacionais. Apresenta-se como alternativa a proposta de que os processos empresariais e de liberalização econômica atuam, ainda a partir do Estado, como promotores da inserção internacional, tanto política quanto econômica, de forma combinadas e coordenadas na realização dos objetivos estatais e privados.

Diante do exposto formulamos as seguintes perguntas:

a) De que forma a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, da Agência de Promoção de Exportações – APEX – e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC – se vinculam às estratégias de internacionalização e inserção internacional do Brasil?

b) Os processos de internacionalização empresarial vinculam-se com as estratégias de inserção internacional do Brasil?

c) O processo de internacionalização das empresas brasileiras representa a superação ou reforça a tradição desenvolvimentista da economia brasileira?

## 2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta tese se refere à análise do processo de internacionalização da economia brasileira e sua relação com a inserção internacional do país. O objetivo pretendido pode ser sintetizado na proposição que segue.

- Analisar o processo de internacionalização econômica e sua relação com as estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e inserção internacional.

Tal objetivo será atingido através da análise das fontes identificadas abaixo, dos aportes teóricos correspondentes a cada etapa desta pesquisa e com a elaboração da tese a ser defendida ao cabo desta pesquisa.

Também constam, neste projeto, objetivos secundários, conforme listados:

- Descrever o sistema internacional como aquele ambiente no qual Estados e empresas multinacionais se inserem;
- Detalhar o processo de multinacionalização das empresas;
- Caracterizar as multinacionais brasileiras e seu processo de internacionalização;

A finalidade destes objetivos específicos é proporcionar um referencial a partir do qual a discussão proposta ganhe relevância e inteligibilidade, e que, por fim, a tese proposta possa ser adequadamente defendida.

### **3 RECORTE TEMPORAL, FONTES E METODOLOGIA**

Em virtude do tema a ser desenvolvido, é necessário estabelecer que, se referindo ao processo de multinacionalização das empresas brasileiras, o recorte temporal deste trabalho inicia-se na década de 1980, porém ampliando-se o escopo observar-se-á que as primeiras operações com o exterior, remontam aos anos 60. De toda sorte, o processo de multinacionalização coincide com o período de abertura econômica do Brasil iniciado no final dos anos de 1980.

Por questão de ordem metodológica, convém distinguir as expressões internacionalização e multinacionalização em nosso contexto. A primeira se refere aos contatos empresariais com o exterior. Toda a gama de operações de exportação, importação, contratação ou venda de serviços, participação em feiras e missões comerciais são atividades voltadas para a internacionalização das empresas. Por outro lado, a multinacionalização significa, de forma simplificada, o investimento e a constituição de ativos no exterior. Em outras palavras, aquela empresa que investe em ativos produtivos no exterior. Através destes ativos, aumenta seu vínculo com aquele país no qual investiu tanto gerando benefícios econômicos, quanto aumentando sua exposição ao ambiente econômico e político daquele país. Portanto, toda empresa multinacional é internacionalizada, porém nem toda empresa internacionalizada é uma multinacional.

Por tratar-se de processo recente, convém desenvolver algumas considerações sobre história do presente.

Ao falarmos em história do tempo presente nos deparamos como uma aparente contradição. Em princípio, a história estuda o passado; o faz, contudo a partir do presente. Na medida em que vão rareando novas fontes inéditas e desconhecidas, a ciência avança pelo refinamento das discussões. São novas visões e alternativas de análise que motivam as revisões dos temas do passado, ou seja, partem sempre do presente.

Neste trabalho, ao analisar a internacionalização das empresas brasileiras, refere-se a um processo que se inicia há, no máximo, 50 anos. Há menos tempo na maioria dos casos. É um processo ainda em desenvolvimento, por isso novos acontecimentos podem reformar a análise que hoje este trabalho faz e ainda, dada sua complexidade, as análises e conclusões a partir de outras disciplinas podem levar à revisão das considerações aqui desenvolvidas. Em outros termos, na análise de processos históricos contemporâneos, em virtude de não estarmos

lidando com fatos históricos encerrados<sup>2</sup>, e distanciados no tempo, podemos a qualquer momento observar a precibilidade da análise posta. Essa característica da historiografia do tempo presente demanda, portanto, adequada contextualização.

Ainda em relação à questão temporal, Estevão Martins propõe uma conciliação adequada entres os diferentes tempos históricos:

Pede-se amiúde à história de explicar o presente, e por vezes mesmo de antecipar o futuro. É certo que o passado fundamente o presente. (...) Os historiadores manejam preferentemente o conceito de longa duração. Contudo, o acontecimento, datado, único, base de suas pesquisas, os obriga a levar em conta, em primeiro lugar, o tempo curto; mas eles sabem muito bem que este só alcança seu verdadeiro significado quando situado no tempo longo. (...) Na verdade, as mudanças nas mentalidades coletivas são lentas quanto se trata de conceitos tão fundamentais como o reconhecimento de sua identidade no seio de grandes grupos humanos, para além de sua pequena pátria. (...) A investigação do passado pode auxiliar a compreensão do presente e a estimativa de futuro (MARTINS, 2003, p. 16)

Ainda tomando a questão temporal presente neste trabalho, por opção metodológica, e também num esforço de unir a curta e a longa duração, acreditando desta maneira retratar o processo histórico de forma mais rica e inteligível, optou-se por trazer ao texto antecedentes históricos dos elementos constitutivos da evolução empresarial.

A intenção é observar o surgimento do novo no processo histórico. Como registra Huizinga:

A origem do novo é o que geralmente nosso espírito procura no passado. Deseja-se saber como os novos pensamentos e as novas formas de vida, que mais tarde brilharão em toda sua plenitude, foram despertados; observa-se esse período sobretudo quanto às crenças que continuam no tempo seguinte.<sup>3</sup>

O reconhecimento do novo, a busca pelos seus antecedentes e a percepção de que muitas vezes sua origem reside em eventos que à época não exibiam efetivamente todo seu potencial, é o móvel do historiador. O início dos processos, seus antecedentes, sua duração curta ou longa e suas conseqüências, é o que motiva a pesquisa e a interpretação da evolução das sociedades.

---

<sup>2</sup>Em que pese que na perspectiva da longa duração, os eventos pretéritos que constituem o processo histórico em seus efeitos permanecem ao longo do tempo.

<sup>3</sup> HUIZINGA, Johan. *O outono da idade média*. São Paulo: Cosac Naify, 2010. Obra não incluída nas referencias bibliográficas por não relacionar-se diretamente com os temas pesquisados.

A breve reflexão acima surge, nesse trabalho, na medida em que o processo de multinacionalização das empresas brasileiras necessita de perspectiva histórica para um adequado entendimento, assim como para a efetiva identificação dos seus antecedentes.

Ressalva-se, contudo, que mesmo ao longo do texto, destacando-se alguns elementos antecedentes, o processo que se está estudando e analisando é o processo de internacionalização econômica brasileira, que ocorre, sobretudo, a partir das décadas de 1980 e 1990.

### 3.1 FONTES

No contexto deste trabalho, a partir do problema definido, ou seja, a internacionalização econômica brasileira, passou-se a levantar fontes que pudessem direcionar o entendimento do sobre o referido processo.

Optou-se por dois tipos distintos de fontes<sup>4</sup>: as diretas e as indiretas.

As fontes diretas serão:

- Site do BNDES ([www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)) onde se poderá obter informações, documentos, análises e artigos publicados relacionados com o papel desempenhado pela instituição no contexto da política de Estado brasileira com vistas a promover a inserção internacional das empresas brasileiras, desta forma também contribuindo para o fortalecimento da atuação do país no sistema internacional;
- O site do Ministério da Indústria e Comércio ([www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)) através do qual se poderá acessar informações sobre a atuação deste ministério relacionadas às atividades de comércio exterior, inclusive obtendo informações sobre a organização das missões empresariais ao exterior;
- O site da Apex – Agência brasileira de promoção de exportações e investimentos ([www.apexbrasil.com.br](http://www.apexbrasil.com.br)), onde se pode obter informações e dados sobre as orientações, promoções e estratégias voltadas para ações empresariais relacionadas ao comércio exterior;

---

<sup>4</sup> Conforme Aróstegui (2006), as fontes diretas, aquelas sob a forma documental ou sob a forma de dados e informações, são identificadas, colhidas e analisadas pelo pesquisador; já, as indiretas, aquelas fontes já mediadas pela reflexão de outros autores.

A lógica que une essas três fontes está diretamente relacionada ao cerne deste trabalho ao analisar a internacionalização das empresas brasileiras numa perspectiva da evolução e prática de políticas estatais de tradição desenvolvimentista.

Essas três “agências” estatais operando de forma articulada buscam unificar os objetivos empresariais e do Estado brasileiro na promoção de uma maior inserção internacional, tanto política, quanto econômica.

No desenvolvimento deste trabalho, os acessos, os links e os documentos obtidos a partir dos referidos sites serão devidamente registrados sob a forma de notas ou sob a forma de referências, conforme o caso.

As fontes indiretas serão as seguintes obras:

- Em “A ascensão do ‘resto’: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia”, Alice Amsden analisa o processo de desenvolvimento econômico daqueles países de industrialização tardia, observando a utilização de diferentes políticas, instituições e estratégias orientadas a partir do Estado. Fica claro, na obra desta autora, a utilização de mecanismos de “distorção de preços” praticadas por diferentes governos nacionais, bem como as possibilidades e limites dos pactos sociais estabelecidos no interior de cada uma das nações que tiveram seus casos analisados. No contexto deste trabalho, naturalmente, é o caso brasileiro que interessa, por isso exemplos e comentários referentes a outras experiências nacionais poderão surgir conforme necessidade ilustrativa ou comparativa, porém não serão analisados com maior profundidade.
- Já a obra “Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979”, de Heloisa Conceição Machado Silva traz argumentos referentes ao processo evolutivo da industrialização brasileira em sua transição do modelo de substituição de importações para o modelo de substituição de exportações, conforme nomenclatura da autora. A reflexão aqui proposta destaca que a política protecionista utilizada para o desenvolvimento da indústria nacional, uma vez tendo atingido seus resultados esperados, deve passar, naturalmente, a sua próxima fase, ou seja, a promoção das exportações e a disputa pelo mercado internacional. Essa capacidade competitiva é um dos resultados esperados das

políticas protecionistas aplicadas ao mercado doméstico durante tantas décadas.

- Por fim o livro de Ian Bremmer, “The end of the free market: who wins the war between states and corporations?”<sup>5</sup>, permite, a partir da visão liberal norte-americana, uma discussão sobre as práticas de livre comércio e a emergência de um “novo” capitalismo de Estado. No plano do comércio e dos negócios internacionais, Estados de menor tradição liberal ao utilizarem-se de mecanismos e recursos estatais introduzem distorções no comércio internacional, muitas vezes pouco perceptíveis por confundirem-se com políticas soberanas e questões de natureza estratégica. Numa perspectiva de delimitar práticas de mercado e distorções introduzidas pelo Estado, Bremmer fornece argumentos pertinentes para a análise a qual nos propormos.

Ainda em relação às fontes descritas, deve-se distinguir os sites a serem consultados como fontes não intencionais, uma vez que seu conteúdo são documentos públicos, mormente voltados para questões administrativas e econômicas.

Já as fontes bibliográficas, devido ao seu caráter analítico, especializado e sua contextualização científica, essas se consideram fontes intencionais.

Em comum todas as fontes, quanto a sua qualidade, consideram-se fontes de natureza cultural, uma vez que transmitem sua mensagem em linguagem formalizada.

Fica claro, a partir destas fontes, que a análise levará em conta a atuação do Estado brasileiro como agente promotor da internacionalização das empresas nacionais.

---

<sup>5</sup> O fim do livre mercado: quem ganha a guerra entre estados e corporações? (dados da publicação vide Referencias)

## 4 HIPÓTESES

Para a formulação das hipóteses no contexto deste trabalho, preliminarmente, parte-se de duas assertivas que são definidas como visões tradicionais sobre o processo de internacionalização empresarial.

A primeira delas afirma que o processo de internacionalização das empresas brasileiras é uma consequência do processo de divisão internacional do trabalho e da expansão do capital internacional e, como tal, mantém o país numa posição subordinada. Nessa perspectiva estruturalista, mesmo obtendo ganhos relativos, os países periféricos se mantêm numa posição subordinada no contexto do sistema internacional.

É uma visão derivada diretamente da concepção estruturalista do sistema mundial, defendida, sobretudo por Wallerstein no campo das relações internacionais.

A segunda visão, por sua vez, diz que o processo de internacionalização das empresas brasileiras é um movimento que promove a competitividade do Brasil e permite melhorar seu posicionamento no contexto sistêmico, uma vez promovidas as reformas necessárias, sobretudo a adesão ao neoliberalismo<sup>6</sup>. Através do incentivo aos mecanismos de mercado, a economia nacional pode colher as melhores oportunidades para seu desenvolvimento no plano doméstico e internacional.

A hipótese de trabalho é formulada de forma crítica a ambas as visões anteriores. Propõe-se que o processo de internacionalização das empresas brasileiras, mesmo que inserido no contexto da expansão do capital internacional, permite ao país romper sua posição subordinada.

Além disso, reconhece-se que a promoção da competitividade empresarial brasileira deve ser promovida a partir de reformas, algumas de orientação neoliberal, porém, ao lado dessas reformas, são também determinantes as estratégias de atuação do aparelho de Estado, de tradição desenvolvimentista, executadas através das agências governamentais. É o uso destas “ferramentas” estatais que permite ao país avançar de uma situação de aproveitamento das vantagens comparativas para a produção de vantagens competitivas. A geração destas vantagens competitivas de forma setorial gera uma situação na qual passam a coexistir, na economia brasileira, setores competitivos em nível internacional, bem como setores tradicionais subordinados.

---

<sup>6</sup> Normalizado sob a forma do Consenso de Washington.

O uso destas ferramentas também constitui externalidades<sup>7</sup> setoriais que irão atuar de forma a selecionar, incentivar e expandir determinados setores da economia em direção ao exterior. E essa expansão irá, também, constituir-se em vetor da inserção internacional do país.

---

<sup>7</sup> Externalidades, na concepção proposta por Porter, se referem àquelas medidas adotadas pelos diferentes países na promoção de um ambiente mais propício as atividades empresariais e que contribuam para uma maior competitividade nacional.

## 5 INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

A tese a ser defendida nesse trabalho é a de que o processo de internacionalização das empresas brasileiras é fruto da evolução do desenvolvimentismo econômico. Esse processo revela mais continuidades do que rupturas em relação à lógica desenvolvimentista mesmo que a retórica liberal dos anos 1990 desejasse promover a idéia de sua superação efetiva.

É, na perspectiva de promover essa tese, que se fará a análise dos instrumentos de política econômica do governo, selecionados nas fontes desse trabalho, argumentando que esses instrumentos foram operados no sentido de apoiar o processo de internacionalização das empresas brasileiras e, conseqüentemente, do país.

Considerando a internacionalização das atividades econômicas e da atuação empresarial como um vetor da inserção internacional do Brasil, são justificadas as considerações sobre o sistema internacional, uma vez que é neste que atuarão tanto empresas quanto Estados. Tomando-se como premissa o regime de competitividade internacional tanto para empresas, quanto para Estados, é importante estabelecer uma percepção de estrutura e de dinâmica existentes nas relações internacionais dentro da quais as ações de determinados atores afetam as ações ou reações dos demais.

Outra relação presente nesse estudo é a que se estabelece entre Estado e empresa privada. Destacam-se dois aspectos distintos. O primeiro é a relação da empresa com seu Estado de origem, aquele Estado que lhe dá a nacionalidade, que apóia em maior ou menor grau suas atividades. O segundo é a relação da empresa com aquele Estado anfitrião, que receberá seus investimentos produtivos. Em ambas as situações, os interesses dos Estados e da empresa serão distintos e seu concerto dependerá sempre de negociação, barganha e acordo. Muitas vezes, a relação entre empresas e Estados enseja relações Estado-Estado, nem sempre por vias diretas.

Também se considera importante apontar, neste estudo, a figura do empresário. Mesmo que em perspectiva histórica e por peculiaridades culturais, o empresário brasileiro não seja, propriamente, do tipo *schumpeteriano*<sup>8</sup>, ainda assim não deve ser tomado por um indivíduo ordinário meramente agraciado pelo acaso.

---

<sup>8</sup> O empreendedor é caracterizado por Schumpeter como sendo aquele indivíduo que busca deliberadamente a inovação. A inovação ocorre sob a forma de novos produtos, novos usos, inovação na capacidade administrativa e produtiva, e abertura de novos mercados. O empreendedor ao promover a destruição criativa promove o desenvolvimento econômico. Ver a obra de Schumpeter: *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942).

A figura social do empresário é fruto de uma evolução social, cultural e ética que se combina com a evolução própria do Brasil. No contexto desse trabalho, parece adequada a afirmação de Diniz e Boschi (2004) de que o comportamento do empresário é pragmático e circunscrito aos incentivos positivos e negativos da atuação do Estado.

É importante referir, também, às empresas brasileiras que, em seu processo de internacionalização, convertem-se em empresas multinacionais. Foi descrito o processo tradicional que evolui do estágio da consolidação de empresas de atuação nacional para a atuação internacional. Diferentes motivos para tal evolução foram apontados, bem como distintas estratégias.

Assomam agora, ao estudo, os elementos indicados anteriormente como fontes primárias, que serão caracterizados e analisados em sua atuação como instrumentos de políticas do Estado brasileiro com vistas a fomentar, incentivar, e até participar, diretamente, do processo de internacionalização das empresas brasileiras.

No campo das políticas públicas de apoio às empresas multinacionais, dois modelos de ação se destacam. O primeiro seria o Modelo OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), orientada por esta organização a partir da teoria clássica do liberalismo econômico. Segundo Sennes (in RAMSEY, 2009, p. 160):

(...) a melhor política industrial que qualquer governo pode adotar é aquela que maximize as oportunidades de negócios, ou seja, que crie um ambiente livre de entraves ao comércio e investimento, sem subsídios, menos impostos e acompanhada por investimento público expressivo em infra-estrutura, educação e apoio à P&D. É mais conhecida como políticas de competitividade.

De acordo com este modelo são seis as categorias de políticas de internacionalização à disposição dos Estados:

- A liberalização de restrições ao investimento estrangeiro direto (IED) no que tange ao fluxo de recursos;
- Os instrumentos e os acordos internacionais que protegem os investimentos no exterior;
- A informação e a assistência técnica;
- Os incentivos fiscais;
- Os mecanismos de segurança de investimento; e
- Os financiamentos.

O segundo modelo é o identificado como Modelo de Capitalismo Estatal no qual predomina uma forte participação de agências estatais e de governos no processo de internacionalização de empresas nacionais. Conforme Bremmer (2010, p. 4-5),

(...) governos utilizam vários tipos de companhias estatais para explorar os recursos considerados as jóias-da-coroa do estado e para criar e manter um grande número de empregos. Eles selecionam companhias privadas para dominar certos setores. Usam os chamados fundos soberanos para investir dinheiro extra de forma a maximizar os ganhos do estado. Nos três casos, o estado está usando o Mercado para criar riqueza que pode ser direcionada conforme a conveniência dos membros do governo. (...) Essa é uma forma de capitalismo na qual o estado atua como ator econômico predominante e usa os mercados primordialmente para ganhos políticos.<sup>9</sup>

Esse modelo se aproxima das práticas de internacionalização de países como China, Rússia e alguns países árabes.

Entre esses dois pontos extremos, considera-se que as empresas brasileiras, apesar de não se enquadrarem efetivamente, estão mais próximas do paradigma da OCDE, ou seja, das políticas de competitividade. Expressão que será recorrente em nossa análise.

Apesar de não ser um país membro, o Brasil é signatário do acordo da instituição sobre conduta de negócios e faz parte de tratados, que direta ou indiretamente, tratam da questão.

De forma a compreender e situar os agentes governamentais atuantes no processo de internacionalização, far-se-á uma breve descrição da organização dos serviços de comércio exterior do governo brasileiro.

## 5.1 ESTRUTURA DO COMÉRCIO EXTERIOR NO BRASIL<sup>10</sup>

Até o ano de 1990, os principais órgãos de comércio exterior, entre eles a CACEX (Carteira de comércio exterior do Banco do Brasil) eram vinculados ao Ministério da Fazenda.

Com o governo Collor, foram extintas a CACEX, o CPA (Conselho de Política Aduaneira) e o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), passando suas funções a

---

<sup>9</sup> Bremmer, 2010, p. 4-5: “(...) governments use various kinds of state-owned companies to manage the exploitation of resources that they consider the state’s crown jewels and to create and maintain large number of jobs. They use select privately owned companies to dominate certain economic sectors. They use so-called sovereign wealth funds to invest their extra cash in ways that maximize the state’s profits. In all three cases, the state is using market to create wealth that can be directed as political officials see fit.(...) This is a form of capitalism but one in which the state acts as the dominant economic player and uses markets primarily for political gain”.

<sup>10</sup> A descrição completa pode ser obtida em MDIC, *Estrutura atual do comércio exterior brasileiro*, 2011.

serem acumuladas no Departamento de Comércio Exterior do Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento.

Com a reforma administrativa de 1992, foi criado o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (que posteriormente se transformaria no atual MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), transferindo-se as antigas atribuições das extintas CACEX e CPA para a Secretaria de Comércio Exterior – SECEX.

Dentre os vários órgãos que atuam no comércio exterior brasileiro, a administração pública estabelece a seguinte classificação:

- Formuladores de políticas e diretrizes: Câmara de Comércio Exterior – Camex, Conselho Monetário Nacional – CMN, a Câmara de Política Econômica, etc.
- Operacionais/ gerenciais/ reguladores, que atuam como gestores: a SECEX, o DECEX (Departamento de operações de comércio exterior), a Secretaria da Receita Federal e o Banco Central. Esses órgãos também atuam como anuentes nas operações de comércio exterior, sendo responsáveis por autorizações prévias.
- Defensores dos interesses brasileiros no exterior: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Departamento de defesa comercial, o Departamento de negociações internacionais e a Secretaria de assuntos internacionais.
- Apoiadores: o Banco do Brasil, o BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, a Agência de Promoção de Exportações – Apex Brasil, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE.

A partir do Decreto 3.756, de 21/02/01, criou-se a estrutura atual do comércio exterior brasileiro. Seu órgão máximo é a Camex, que é um colegiado presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com a participação do Chefe da Casa Civil, e dos Ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tomando essa estrutura como referência, passa-se, a seguir, a caracterizar e analisar a atuação de diferentes atores governamentais no processo de internacionalização econômica.

## 5.2 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Em termos de estrutura administrativa, o BNDES está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Em sua composição, possui duas subsidiárias: a BNDESPar – que objetiva fortalecer a estrutura de capital das empresas privadas e desenvolver o mercado de capitais, e a FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial), que financia a comercialização de máquinas e equipamentos e administra as operações de financiamento à exportação.

A partir dessa estrutura e sua finalidade, analisar-se-á a atuação do BNDES, que se insere nas modalidades de financiamentos e garantias (conforme as categorias previstas pela OCDE).

Conforme breve histórico abaixo (MDICH, 2011):

A Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O objetivo da nova autarquia federal era ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Numa primeira fase, o BNDE investiu muito em infraestrutura, mas a criação de estatais aos poucos liberou o Banco para investir mais na iniciativa privada e na indústria. Durante os anos 60, o setor agropecuário e as pequenas e médias empresas passaram a contar com linhas de financiamento do BNDE.

O Banco, nos anos 70, foi uma peça fundamental na política de substituição de importações. Os setores de bens de capital e insumos básicos passaram a receber mais investimentos, o que levou à formação do mais completo parque industrial da América Latina. Começaram os investimentos em segmentos ainda incipientes, como a informática e a microeletrônica.

O início dos anos 80 foi marcado pela integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento. A mudança se refletiu no nome do Banco, que, em 1982, passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Durante a década de 1980, ganhou força o conceito da integração competitiva, que buscava expandir o mercado interno e, ao mesmo tempo, habilitar a economia brasileira para disputar a preferência dos compradores externos. Não só o Banco incentivava as empresas brasileiras a concorrer com os produtos importados, como também passou a estimular as exportações, setor que ganhou um programa em 1983. Nos anos 90, o BNDES teve papel importante na privatização das grandes estatais brasileiras. O Banco foi o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização, iniciado em 1991.

O BNDES é hoje uma instituição ativa e moderna, que continua desbravando novas fronteiras em prol do crescimento do Brasil. Ao mesmo tempo em que se expande internamente, com a alocação em salas de um novo prédio no Rio de Janeiro e com a difusão de sua rede de agências credenciadas, o Banco inaugurou, em 2009, um novo escritório na América do Sul (Montevideu) e uma nova subsidiária na Europa (Londres), a fim de buscar novas alternativas ao desenvolvimento em um mundo globalizado e interconectado.

Considerando-se o histórico exposto, observa-se que o BNDES, criado no contexto do estado desenvolvimentista, foi protagonista de todos os momentos emblemáticos no desenvolvimento econômico do Brasil.

Conforme interesse específico desse trabalho, serão analisadas duas etapas distintas de sua atuação a partir dos anos 80.

No período que vai de 1980 a 1993, as operações de financiamento administradas pelo banco apresentam uma queda expressiva nos desembolsos como reflexo da desaceleração do crescimento, da alta instabilidade econômica, da crise da dívida externa e da aceleração inflacionária. Essa fase ilustra de forma apropriada o cenário dos negócios na chama década perdida, na qual, ao seu final, não somente os indicadores econômicos, mas também os indicadores sociais recuaram de forma expressiva.

A fase que se inicia em 1994 é marcada pela estabilização econômica e pela retomada do crescimento. O maior volume de operações do banco se deveu tanto à expansão dos setores tradicionais da indústria e da infra-estrutura, quanto pela ampliação de setores como o de *shopping centers*, turismo, parques temáticos entre outros. Também houve aumento expressivo no financiamento às exportações e programas de estímulo a privatização estadual.

Nesse contexto de retomada do crescimento e da internacionalização econômica, o ano de 1997 é um ponto de inflexão. É ampliada a linha de financiamentos à expansão das exportações, já criada em 1991 com o nome de Finamex, agora com o novo nome – BNDES *exim* –, passou a apoiar praticamente todos os setores exportadores, não se restringindo mais ao de bens de capital. Os desembolsos em 1997 somaram US\$ 1,2 bilhão, sendo 205% superior ao ano de 1996.

Neste cenário de retomada dos investimentos, por conta da consolidação da estabilidade monetária (condição *sine qua non* para se pensar em qualquer projeto de longo prazo, conforme o ideário monetarista predominante à época), o país se prepara para superar as duas barreiras à retomada do crescimento: o aumento das exportações e a expansão dos investimentos.

Conforme Além e Cavalcanti (2005, p. 7),

(...) a modernização e a inovação competitiva da economia brasileira – via financiamento ao comércio exterior, reestruturação industrial e incentivo à criação de capacitação tecnológica – serão decisivas para possibilitar o aumento das exportações e a redução do déficit em conta corrente.

Nesse período, medidas de estímulo às exportações buscaram uma inserção mais agressiva em novos mercados, particularmente em nichos com grande potencial de expansão em função de vantagens competitivas.

Na dimensão técnica de forma apoiar à internacionalização, o BNDES passou a oferecer uma cobertura de financiamento às exportações de 100% do valor das mercadorias, frente aos 85% anteriores, tanto na modalidade pré-embarque (produção) quanto na modalidade pós-embarque (financiamento da compra das mercadorias exportadas). Também foi criada uma linha pré-embarque especial com a finalidade de financiar a produção de bens exportáveis, sem vinculação com embarque específico.

Em uma economia com baixa inflação, na qual as empresas estão submetidas a uma pressão competitiva, cresce a importância do papel desempenhado por um banco de desenvolvimento.

O que interessa nesse trabalho é caracterizar a atuação do BNDES como uma ferramenta do Estado brasileiro no processo de internacionalização das empresas nacionais, porém destaca-se, em perspectiva histórica, seu caráter de aparelho de Estado<sup>11</sup>. Em outras palavras, o BNDES desde a sua fundação em 1952 surge como um instrumento poderoso de

---

<sup>11</sup> O aparelho do Estado ou administração pública *lato sensu* compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três Poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial. O aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos.

#### ***Os Setores do Estado***

No aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores:

**NÚCLEO ESTRATÉGICO.** Corresponde ao governo, em sentido *lato*. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

**ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos tem-se: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.

**SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

**PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO.** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 2011).

ação do governo federal, com atuação importante na formulação de política nos setores escolhidos como prioritários nos planos de desenvolvimento e, mesmo em alguns momentos, participando na formulação de políticas macroeconômicas (MONTEIRO FILHA, 1995).

Na lógica de sua atuação, o banco aplicava seus recursos em projetos nos quais a escala era importante barreira de entrada e que apresentassem longos períodos de maturação

A partir dessa diretriz outra periodização, complementar a anterior, pode ser elaborada:

De 52 a 56 – o banco financia projetos relacionados à ampliação dos sistemas de transportes (remodelação de ferrovias) e de eletrificação.

De 57 a 63 – a partir das definições do Plano de Metas, o banco atua preferencialmente nos setores de transportes e energia.

De 64 a 73 – com o fim dos grandes projetos das indústrias básicas (siderurgia) e tendo sido criadas as *holdings*<sup>12</sup> Eletrobrás e a RFFSA (Rede Ferroviária Federal S/A), o BNDES apresenta maior disponibilidade para atuar em outros setores. É um período de diversificação de sua atuação.

De 74 a 78 – com o II PND, o banco volta concentrar-se em insumos básicos (siderurgia, química e petroquímica, papel e celulose e metalurgia de não-ferrosos) e de bens de capital, dando ênfase ao apoio à empresa privada nacional. É importante destacar que nesse período a limitação da correção monetária sobre os empréstimos representava uma forma de capitalização indireta dessas empresas.

De 79 a 81 – mantém o foco no setor de siderurgia e volta a atuar no setor de energia elétrica; ocorre também um deslocamento em sua estratégia de atuação em infra-estrutura para setores de interesse social e à produção de bens de consumo essenciais, em particular de origem agropecuária e agroindustrial.

De 82 a 89 – em virtude da crise, se estabelece uma relativa falta de orientação; na transição para a “abertura” econômica o banco desloca sua atuação para alguns projetos de infra-estrutura e logística como energia elétrica, transportes e armazenagem; mantém o apoio à siderurgia.

De 90 em diante – com a crescente internacionalização da economia e com o avanço dos processos de privatização, o banco se dedica intensamente ao gerenciamento deste processo, vendendo empresas e participações aos grupos privados nacionais e ao

---

<sup>12</sup> Uma *holding* é uma empresa ou um tipo de organização societária que criada para controlar participações de capital em outras empresas.

desenvolvimento de estratégias de atuação nos processos de internacionalização, como veremos adiante.

Ao destacar o BNDES como um aparelho de Estado, deve-se atribuir-lhe a atuação em dois processos distintos: o investimento de recursos estatais naqueles setores em que a iniciativa privada nacional não apresentava interesse ou não dispunha de recursos na escala necessária e o processo de seleção de empresas com vistas a formar as grandes empresas nacionais.

Foi nesse processo de seleção dos futuros campeões nacionais, que o BNDES atuou de forma seletiva em setores escolhidos, privilegiando as empresas nacionais cujos projetos apresentassem viabilidade econômico-financeira. A questão da viabilidade referia-se obviamente às possibilidades de êxito empresarial da atividade, bem como, em muitos casos, também a capacidade dos tomadores do crédito em oferecer garantias adequadas aos empréstimos concedidos pelo banco, ou seja, mesmo nesse contexto da ação estatal, a ação empresarial era-lhes antecedente.

O objetivo dessa seleção era o rompimento de pontos de estrangulamento na construção das cadeias de ligações interindustriais. A seleção de setores financiados era estabelecida em planos de desenvolvimento traçados nos diferentes governos, e os compromissos institucionais foram mantidos quando o planejamento perdeu força.

Através da sua atuação como agente financeiro, o BNDES possibilitou o rompimento do limites de endividamento das empresas, utilizando mecanismos como o financiamento da entrada de novos acionistas, a subscrição de capital de risco e a oferta de subsídios nos seus financiamentos de forma a permitir um acréscimo de estoque de capital nas empresas.

Conforme Monteiro Filha (1995, p. 12),

(...) o BNDES prestou colaboração financeira às empresas tanto sob a forma de financiamentos/avais em moeda estrangeira quanto em participação acionária/incentivos – crescimentos de ativos totais – e incentivos (decorrentes de diferenciais entre as taxas de mercado e as cobradas pelo BNDES) que representaram uma forma de aumentar a capacidade de endividamento das empresas.

Em sua atuação, o BNDES representou um instrumento de política ativa de governo. Foi agente de mudanças estruturais e articulador poderoso na eliminação de barreiras institucionais e técnicas à mobilidade de capital. Como agente financeiro, sua atuação foi condicionada pelo contexto em que se inseriu: o de um país que se industrializou tardiamente e que possui um sistema de financiamento de longo prazo baseado no crédito em que a atuação do governo é decisiva.

A partir da década de 1990, a internacionalização das atividades econômicas destaca-se. Esse processo ocorre, sobretudo, por duas vias, que são: as exportações e o investimento direto no exterior. O debate em torno desse processo é dado por considerações que observam a forte relação entre comércio exterior e investimentos externos diretos, a internacionalização como instrumento fundamental para o fortalecimento das empresas e aumento da competitividade dos países, em um ambiente de acirrada concorrência internacional.

Em relação às políticas de apoio à internacionalização de empresas, Além e Cavalcanti (2005) destacam três fatores negativos associados à questão:

- A possibilidade de “exportação” de empregos;
- Prejuízo ao balanço de pagamentos à medida que envolveria uma saída de divisas do país; e
- A possível redução dos níveis de investimento doméstico.

Essa visão, que pode ser tomada como tradicional em relação à internacionalização, corresponde a uma análise estática do processo. Em termos dinâmicos, discutem-se a seguir a importância da internacionalização para a sobrevivência das empresas de capital nacional e o aumento da competitividade dos seus países de origem, bem como a importância da criação de multinacionais brasileiras para a redução da vulnerabilidade externa.

De fato, uma visão mais crítica permite perceber que a evolução do estágio da economia doméstica protegida para o da internacionalização envolve uma mudança efetiva de referências em termos de políticas econômicas na busca dos ganhos potenciais oferecidos por este contexto. No caso brasileiro, o ingresso nesse contexto internacionalizado mostrou-se necessário no sentido de obterem-se capitais, tecnologia, novos mercados e competitividade. Muitas empresas, ao se insularem no mercado doméstico, mais ou menos protegido, atrofiavam suas habilidades competitivas, sendo superados por empresas estrangeiras. A partir da década de 1990 muitas empresas nacionais abandonaram seus mercados tradicionais ou foram compradas por empresas internacionais rivais.

Observando o caso concreto da internacionalização do setor de siderurgia, pode-se ver que a estratégia de internacionalização da Gerdau obedece a essa lógica. Manter-se restrita ao mercado local representava para essa empresa, num futuro previsível, a alternativa de ser adquirida por grupos concorrentes. A alternativa foi internacionalizar seus ativos, buscando escala, capitais e mercados que lhe permitissem nivelar as condições de competição com os demais jogadores da siderurgia internacional. A expansão internacional também é fator que garante sua manutenção do mercado nacional.

Além destas considerações sobre os ganhos empresariais, restritos à empresa como unidade de negócios, é necessário observar que a internacionalização da economia de um país insere o mesmo num fluxo de comércio, capitais e tecnologia inacessíveis aos países isolados.

Não se pode considerar que o acesso a esses fluxos se opere simplesmente por que o país possui uma ou mais empresas internacionalizadas. De fato, o que determina o processo de internacionalização em seus ganhos potenciais é a conversão do país aos regimes internacionais sob a forma de subscrição às normas e padrões internacionais de comércio, oferta de garantias aos investimentos estrangeiros e à propriedade intelectual, bem como a abertura de seus mercados. Em outros termos, a configuração de um ambiente e de uma institucionalidade favorável à internacionalização econômica é fruto de um esforço intencional por parte do Estado e da sua comunidade empresarial, baseado numa expectativa de ganhos tanto públicos quanto privados. Conforme já destacado acima, a condição de signatário dos acordos propostos por organizações multilaterais como a OCDE e a OMC habilitam o país nesse fluxo de capitais, tecnologias e comércio.

Além do multilateralismo e dos acordos coletivos, também há que se considerar internacionalização econômica como um processo minimamente bilateral. Envolve dois países diferentes no estabelecimento de oportunidades de negócios com graus distintos de reciprocidade.

Outros argumentos, ainda, podem ser oferecidos nesta reflexão sobre a economia internacionalizada. Além e Cavalcanti (2005, p. 56) destacam que

(...) em uma economia globalizada, a competitividade das firmas nacionais em mercados estrangeiros torna-se crescentemente importante para a performance do país como um todo. A internacionalização deve ser vista como um meio essencial para o aumento da competitividade internacional das empresas, promovendo o desenvolvimento dos países e facilitando: i) o acesso a recursos e a mercados; e ii) a reestruturação econômica.

Na economia internacional observam-se importantes associações entre IED, comércio e fluxos de tecnologia. Sem firmas competitivas internacionalmente, um país não pode melhorar a sua performance econômica.

A dispersão geográfica das atividades de P&D pode fortalecer a base tecnológica das empresas: i) em primeiro lugar, as firmas podem ter um maior acesso às tecnologias, o que não ocorreria sem a internacionalização;

ii) em segundo lugar, a maior escala de produção dilui os custos com P&D.

Ou seja, empreendimentos maiores via internacionalização podem 'baratear' os custos de prospecção tecnológica, ou seja, os gastos com P&D.

De forma suplementar aos fatores mencionados, é possível, ainda, dizer que a internacionalização traz para o mercado doméstico melhorias em produtos e serviços obtidos com tecnologias desenvolvidas ou adquiridas no exterior; a elevação dos padrões de

administração empresarial por aprendizado, imitação e pela necessidade de administrar a empresa a partir de um ambiente mais profissional e competitivo; e também, pelo efeito do transbordamento (*spillover*), a melhoria dos produtos e serviços das empresas locais que atuam como fornecedoras e parceiras de negócios da empresa internacionalizada. Esse efeito de transbordamento pode ser percebido no desenvolvimento do pólo calçadista no Vale do Sinos ou no pólo metalúrgico em torno de Caxias do Sul, ambas as experiências vinculadas à internacionalização.

Em seu apoio ao processo de internacionalização das empresas brasileiras, o BNDES organizou um grupo de trabalho que após ouvir empresas internacionalizadas, constatou que (ALÉM; CAVALCANTI, 2005):

- Mesmo as companhias mais avançadas em seu processo de expansão no exterior mostraram ter necessidades financeiras, operacionais ou técnicas para continuar a expandir suas operações internacionais; nesse sentido o apoio do Banco é visto como fundamental.
- Entre as modalidades de investimento consideradas importantes para ampliar a presença internacional das empresas estão a criação de bases no exterior, especialmente para a gestão de estoques, e iniciativas voltadas para o desenvolvimento das vendas locais, assistência técnica e promoção comercial, a fim de garantir melhor acesso e condições competitivas nos mercados consumidores. Foram observadas, também, demandas por financiamentos a plantas industriais que utilizem insumos, partes, peças, ou componentes importados do Brasil.

Essas constatações permitem afirmar que o processo de internacionalização das empresas brasileiras apresenta demandas permanentes e progressivas diante da lógica competitiva dos negócios empresariais. Nesse sentido, a atuação do banco, como financiador, parceiro e consultor técnico, também necessita evoluir.

Por questões estatutárias, o BNDES não podia apoiar diretamente investimentos de empresas brasileiras no exterior. Seu apoio podia ocorrer como financiador de projetos e equipamentos no território brasileiro e aporte de capital poderia dar-se por participação acionária. Ambas as possibilidades eram problemáticas para empresas com necessidades de investir no exterior.

Em 2002, o BNDES promove, através do Decreto 4418 de 11/10/2002, alteração estatutária, prevendo em seu Artigo 9º que “(...) o BNDES poderá também financiar a

aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações” (BRASILa, 2002).

Mesmo vindo ao encontro da expectativa empresarial e da disposição do governo em apoiar a internacionalização, a redação do referido artigo passa por nova alteração de forma a proporcionar um elemento de controle maior, bem como uma aderência às políticas de governo. Como contrapartidas desejáveis, a priori se estabelecem o aumento das exportações, a transferência de tecnologia para o Brasil, a importação de insumos pela unidade no exterior e a repatriação de divisas.

Portanto de forma a contemplar a aplicação destas contrapartidas, a redação do Artigo 9º recebe a seguinte emenda: “(...) o BNDES poderá também 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 (redação alterada pelo Decreto 6322, de 21.12.2007) (BRASILb, 2002).

A aplicação prática de tal liberação para investimento direto no exterior veio no caso do investimento pretendido pela empresa frigorífica JBS Friboi.

Em Setembro de 2005, o BNDES aprovou um empréstimo de US\$ 80 milhões para a aquisição da fábrica de processamento de carne da Swift Armour na Argentina. Com essa operação, num valor total de US\$ 200 milhões, o aumento previsto sobre as exportações totais do grupo Friboi foram de US\$ 900 milhões para o ano de 2005 diante dos US\$ 520 milhões observados em 2004. Essa elevação do volume total de exportações da empresa materializa ao mesmo tempo a observância da cláusula de desempenho, bem como o objetivo institucional do desenvolvimento econômico e social do país.

O grupo JBS-Friboi ainda obterá junto a BNDESPar<sup>13</sup> outro empréstimo, de US\$ 750 milhões, para a aquisição da processadora de carne da Swift&Co. norte-americana. Além disso, no início de 2008, tendo o BNDES à frente, um grupo de investidores institucionais – entre eles os fundos de pensões estatais Petros (da Petrobrás) e Funcef (da Caixa Econômica Federal) – captaram mais recursos para possibilitar outras aquisições: foram compradas as norte-americanas National Beef e a Smithfield Beef e o grupo australiano Tasman.

No primeiro semestre de 2008, a BNDESPar detinha 20% das ações do Grupo JBS-Friboi.

---

<sup>13</sup> É uma *holding* criada para gerenciar a participação acionária que o BNDES detém em várias empresas.

Prosseguindo a análise do referido Artigo 9, seu inciso III também atribui ao BNDES a capacidade de financiar e fomentar a exportação de produtos e serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação.

O Banco desempenha seu papel de agente da internacionalização das empresas e negócios brasileiros através da Agência Exim Brasil, empresa subsidiária do BNDES (BNDES a, 2011). Essa agência de crédito centraliza e reforça o esforço do governo no apoio ao setor exportador. O objetivo desta agência é ampliar o acesso das empresas exportadoras ao mercado internacional para produtos e serviços de alto valor agregado, fabricados e originados no Brasil.

Paralelamente à atuação da Exim Brasil, o BNDES passa a gerir o Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), um instrumento de natureza privada que será responsável por prestar garantia às operações do Exim Brasil. Desta forma, o Sistema BNDES avança um pouco mais naquelas categorias de apoio à internacionalização previstas pelos acordos da OCDE.

Por fim, ainda deve-se destacar o inciso VI (do mesmo artigo) que garante ao Banco a capacidade de contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina.

Essa atribuição do BNDES se realiza numa perspectiva de apoio à internacionalização das empresas nacionais, buscando favorecer a integração competitiva das empresas ao processo da globalização produtiva, oportunizando também que sejam realizados investimentos em projetos de integração regional.

Nessa perspectiva da integração regional, também se fazem presentes os fluxos de investimentos e de comércio Sul-Sul. Alguns exemplos de obras realizadas pelas construtoras Odebrecht e Andrade Gutierrez, em países como Argentina, Equador e República Dominicana ilustram esse eixo da atuação do Banco.

Por hora, a análise da atuação do BNDES cede espaço a outras instituições governamentais, porém enfatiza-se que o Banco cumpre seu papel de fomentador do processo de internacionalização das empresas brasileiras atuando como financiador das exportações, através da Exim Brasil; como financiador dos investimentos diretos das empresas no exterior, através de empréstimos e participação acionária; como garantidor das operações de exportação através do FGCE e como promotor da integração regional através do financiamento às exportações pós-embarque e financiamento de obras de infra-estrutura e

integração regional. Outros exemplos dessa atuação do Banco podem ser observados no exemplar do Informe BNDES 187 de Novembro de 2004 (ANEXO A).

Nesse processo de apoio à internacionalização, o próprio Banco passa também pelo seu processo de internacionalização. Para atuar com maior agilidade e competitividade, a partir de 2009, inaugurou filiais no exterior.

### 5.3 AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS – APEX BRASIL

Nessa tese, na qual aborda-se a utilização dos instrumentos de Estado para a promoção da internacionalização competitiva das empresas brasileiras, a APEX tem papel destacado no que se refere à promoção comercial das empresas e produtos nacionais. A constituição e atuação da Apex também trazem ao centro desta análise dois outros atores destacados no processo de internacionalização, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Indústria e Comércio. Este último à época da proposição da criação da Apex, ainda chamado de Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, hoje, denominado, sintomaticamente, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Esses dois ministérios, ao lado do Ministério da Casa Civil, à época presidindo a CAMEX – Câmara de Comercio Exterior – em 1997, fazem uma exposição de motivos para a criação da APEX. Destacam que:

A criação da Apex justifica-se, por um lado, pela complexidade assumida pela economia brasileira e, por outro, pelo alto grau de sofisticação na comercialização de bens e serviços numa economia globalizada. Evidencia-se, assim, a necessidade de novo sistema brasileiro de promoção comercial. A Agência facilitará e estimulará a busca e ampliação de mercados externos, atendendo a uma antiga reivindicação do setor exportador de ter à sua disposição uma instituição com flexibilidade, agilidade operacional e suficiente capilaridade pelo país.

(...) Importante salientar que (...) serão aproveitados e potencializados os ativos já existentes na esfera governamental em termos de comércio exterior, como, por exemplo, as estruturas de promoção comercial articuladas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, tanto no Brasil como no exterior. Quanto aos seus inter-relacionamentos, a APEX deverá se utilizar da capilaridade do SEBRAE pelo país para poder se ajustar às necessidades do mercado e, ao mesmo tempo, conectar-se com os demais órgãos atuantes na área de comércio exterior (...) (APEXa, 2003, p. 133).

A criação da APEX se dá pelo Decreto 2.398, de 21.11.1997, por ato do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de apoiar a implementação da política de promoção comercial de exportações.

Na medida em que a internacionalização econômica avançou com o processo de abertura dos anos 1990, novos atores foram se incorporando às atividades empresariais internacionais. Sobretudo, a grande mudança ocorre na dimensão qualitativa na medida em que as manufaturas brasileiras ampliam sua participação na pauta exportadora do país. Passam a competir no mercado internacional de forma acirrada e apresentam demandas que, tradicionalmente, as *commodities*<sup>14</sup> do setor primário dispensavam.

A demanda por maior participação e competitividade na economia internacional vai motivando o governo a promover ações que visem também a promoção de empresas de pequeno e médio portes. Tendo nascido no âmbito do SEBRAE, a Apex já nasce voltada para esse mercado.

Em sua estratégia de atuação declara que

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) atende empresas de todos os portes, com foco nas pequenas e médias, e em todos os estágios de maturidade exportadora. A Agência atua estrategicamente para inserir mais empresas no mercado internacional, diversificar e agregar valor à pauta de produtos exportados, aumentar o volume comercializado, consolidar a presença do País em mercados tradicionais e abrir outros mercados para os produtos e serviços brasileiros. Para isso, oferece soluções nas áreas de Informação, Qualificação para Exportação, Promoção Comercial, Posicionamento e Imagem e Apoio à Internacionalização.

A Apex-Brasil organiza amplas ações de promoção comercial, em parceria com entidades setoriais, por meio dos Projetos Setoriais Integrados (PSIs). São missões prospectivas e comerciais, rodadas de negócios, apoio à participação de empresas brasileiras em grandes feiras internacionais e visitas de compradores estrangeiros e de formadores de opinião para conhecer a estrutura produtiva brasileira, entre outras ações e projetos especiais.

Atualmente, a Agência apóia 79 setores da economia brasileira, divididos em seis grandes complexos produtivos: alimentos e bebidas; moda; tecnologia e saúde; casa e construção civil; entretenimento e serviços; e máquinas e equipamentos. Além disso, trabalha a imagem desses setores por meio de ações de marketing abrangentes e da divulgação para empresários e consumidores de mercados com forte potencial comprador.

Instância de formulação estratégica, a Apex-Brasil produz estudos de inteligência comercial e competitiva com o objetivo de orientar as decisões das empresas nacionais sobre o ingresso em mercados internacionais.

Para atrair investimentos diretos para o País, a área de Investimentos da Apex-Brasil trabalha com foco na identificação de oportunidades e na promoção de eventos estratégicos, além de dar apoio ao investidor estrangeiro durante todo o processo de prospecção e instalação no Brasil.

Na cooperação internacional, a Apex-Brasil coordena importantes fóruns mundiais, como o Fórum de CEOs Brasil-EUA, o Comitê Econômico e de Comércio Conjunto Brasil-Reino Unido (Jetco), o Fórum Brasil-México, o Fórum Brasil-Índia, entre outros. A agência brasileira preside ainda, desde 2008, a Associação Mundial das Agências de Promoção de Investimentos (Waipa) e, desde 2009, a Rede Ibero-Americana de Organismos de Promoção

---

<sup>14</sup> Mercadorias utilizadas na base das cadeias produtivas que em geral não apresentam graus expressivos de diferenciação, estão atreladas a contratos de fornecimento de longo prazo e tem cotação vinculada aos mercados internacionais.

Comercial (RedIbero). Em 2009, a Apex-Brasil foi eleita pelo Banco Mundial a segunda melhor agência em atendimento ao investidor entre 181 instituições de todo o mundo, e a primeira da América Latina e do Caribe (APEX-BRASILc, 2011).

Sobre as ações de promoção comercial é importante mencionar que qualquer ação de divulgação de produtos, fabricantes e do próprio país inserem-se nesta categoria. No setor de alimentos e bebidas, ações de degustação são promovidas amiúde. Em outros termos, todas aquelas iniciativas que tornem os produtos e serviços, bem como o país, conhecidos dos consumidores.

Em 2002, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior contratou a empresa McCann Erickson para fazer um levantamento da imagem do Brasil em 10 países considerados mercados estratégicos: Estados Unidos, México, Inglaterra, Alemanha, França, Japão, China, Coréias do Sul, Rússia e Arábia Saudita, representando os países árabes. Como resultado, a palavra Brasil evocava, o que a empresa definiu como 5 “s”: *soccer* (futebol), *sound* (música), *sand* (praia), *sexiness* (sensualidade) e *sun* (país tropical). Destes atributos, somente o futebol foi mantido, buscando definir-se a essência do Brasil com atributos como: garra e determinação, diversidade de recursos, padrão de excelência, criatividade, versatilidade e orientação para resultados.

Outra atividade da Apex é a organização do calendário de eventos e de participação em feiras de comércio internacional. É nestes eventos que importadores e compradores conhecem os produtos, os serviços e o empresariado brasileiro.

Segundo a Apex, até 1998, o Brasil se apresentava nas feiras no exterior com estandes espalhados pela feira sem a identificação da origem. Muitas empresas, especialmente as de pequeno porte, acabavam passando despercebidas. A partir de 1999, um novo modelo passou a ser adotado; a presença brasileira foi tomando corpo, especialmente com a aglutinação das empresas em espaços contíguos, com a mesma decoração e com catálogos que reuniam todos os expositores.

A Apex, por ser uma agência do governo voltada para a promoção comercial do pequeno e médio empresário, atua em setenta e nove (79) setores da economia dedicando-se ao apoio técnico e suporte físico com seus centros de negócios espalhados pelo mundo, que funcionam como plataformas destinadas a auxiliar o processo de internacionalização das empresas brasileiras e incrementar a participação nacional nos principais mercados: Ásia (Pequim – China), Oriente Médio (Dubai – Emirados Árabes Unidos), América do Norte (Miami - Estados Unidos), América Latina e Caribe (Havana –

Cuba), África (Luanda – Angola) e Europa (Varsóvia – Polônia e Moscou - Rússia) (APEX-BRASILc, 2011).

A Apex-Brasil, em parceria com a CNI, mantém também um escritório de negócios na Bélgica (Bruxelas), que tem o objetivo de acompanhar as tendências e decisões da União Européia que afetem ou possam afetar as exportações brasileiras.

Em relação à sua lógica de atuação, a Apex enfatiza a capacidade, típica do empresário exportador, na geração de divisas.

O governo, as instituições financeiras, as associações de classe, as universidades (...) ninguém exporta! Somente as empresas, de qualquer tamanho, podem gerar divisas para este País – o nosso resultado é o resultado do conjunto desses empresários e empresárias que estão apostando na sua capacidade de competir, que estão saindo pelo mundo afora em busca de negócios, que estão construindo uma imagem do Brasil produtor de bens e serviços de qualidade (...) (APEX-BRASILb, 2011).

É importante destacar que nessa manifestação ficam claras duas necessidades de ordem estratégica perseguidas pelo governo. Tanto a abertura econômica, com uma crescente integração da economia brasileira ao fluxo comercial internacional, é buscada, quanto às divisas a serem geradas nessas transações, tão necessárias para alimentar os movimentos de importação/exportação.

Em suma, a atuação da Apex, no apoio à internacionalização das empresas brasileiras, pode ser dividida em diferentes produtos (APEX-BRASILc, 2011):

Informação: são informações qualificadas sobre mercados e setores com o objetivo de aumentar a competitividade das empresas brasileiras no exterior;

Qualificação para exportação: possui programas que oferecem serviços de consultoria e diagnóstico para missões comerciais, com o objetivo de desenvolver competências de negócios às empresas brasileiras que buscam maior competitividade internacional;

Promoção comercial: são serviços que possibilitam aos empresários brasileiros estabelecer contato com os compradores internacionais, com o objetivo de aumentar suas exportações, por meio de participação em missões comerciais, feiras e rodadas de negócios com potenciais compradores estrangeiros;

Posicionamento e Imagem: são ações que visam melhorar a percepção dos produtos e serviços brasileiros internacionalmente, facilitar o acesso das empresas aos mercados e prospectar oportunidades de negócios com compradores estrangeiros;

Apoio à internacionalização: fornece apoio à internacionalização para que empresas brasileiras estabeleçam suas operações no exterior, por meio de Centros de Negócios instalados em Moscou, Miami, Havana, Pequim, Dubai, Varsóvia e de um escritório de relacionamento em Bruxelas;

Uma última frente para a atuação da Apex que deve ser mencionada é o Projeto de extensão industrial exportadora (PEIEX), criado em 2009, que tem como objetivo incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora nas empresas de micro, pequeno e médio porte, qualificando e ampliando os mercados das indústrias iniciantes em comércio exterior. Nesse sentido, o programa oferece soluções para problemas técnico-gerenciais e tecnológicos dessas empresas.

Esse programa funciona numa prática extensionista, busca uma atuação em todo território nacional, e possui, no Rio Grande do Sul, núcleos operacionais instalados junto à Universidade FEEVALE (Novo Hamburgo), às Faculdades de Taquara – FACCAT e ao Centro Universitário UNIVATES (Lajeado).

#### 5.4 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC)

Ao analisar a estrutura de comércio exterior do Brasil, observa-se que o MDIC é a instituição que centraliza e coordena as atividades ligadas à internacionalização da economia. A ele, estão subordinados o BNDES e a APEX, já caracterizados anteriormente.

Em seu histórico, observamos que, originalmente, esse ministério, foi criado sob a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com a finalidade de concentrar a direção dos assuntos referentes ao sistema produtivo nacional ou, conforme o *site* do MDIC, concentrar a direção dos complexos e prementes assuntos que dizem respeito ao capital e ao trabalho (MDIC, 2011).

É a partir dos anos 1960, todavia, que este Ministério passa a ter, em suas atribuições, responsabilidades vinculadas ao comércio exterior.

A Lei 4.048, de 29/12/1961 organiza o novo Ministério e estabelece entre suas atribuições o estudo e a execução da política econômica relacionada à indústria e comércio, competindo-lhe fomentar, orientar, proteger, regulamentar e fiscalizar o

desenvolvimento industrial, nacional e regional, a expansão do comércio interno e externo e as operações de seguro privado e capitalização.

Na década de 1970, o Ministério, que já apresentava entre suas áreas de competência o desenvolvimento industrial, o desenvolvimento comercial e o comércio exterior, agrega também atribuições referentes à legislação metrológica. Essa preocupação com a metrologia é reveladora da preocupação com a eficiência, a produtividade e a crescente busca por adequados padrões de qualidade. O final dos anos 70 marca o ponto de inflexão, na economia internacional, na busca por uma produção mais eficiente, visando à redução dos custos de produção como forma de superar a recessão instalada a partir dos aumentos dos preços do petróleo. Para um adequado entendimento, da doravante, preocupação com a qualidade, é necessário mencionar que é nessa época que se iniciam também os processos de terceirização para o exterior, conhecidos como *outsourcing*<sup>15</sup>.

Na década de 1980, observa-se que

Assim, os pontos importantes na estratégia de governo residiram na expansão de mercados, na regionalização da produção e no desenvolvimento tecnológico, resultando em novos perfis de consumo e em novas regiões consumidoras. Avançou-se também na implantação do cadastro nacional de empresas, que objetivou acompanhar a vida legal das empresas registradas, proporcionando a montagem de ágil sistema de informações sobre o universo empresarial. Estabeleceu-se, ademais, intenso programa no campo de normas e padrões, com o intuito de evitar a existência de produtos com qualidade abaixo do desejável e a oferta de bens com padrões de qualidade acima do necessário, o que significava desperdício e acréscimo de custos. Em complementação a tais medidas foi dada especial atenção aos componentes tecnológicos de normas e padrões, através de instrumentos de tecnologia básica nas áreas de metrologia, normalização, qualidade industrial e propriedade industrial, o que foi primordial para o controle de qualidade dos produtos, além da elevação dos índices de produtividade (MDICH, 2011).

Na década de 80, a revolução da qualidade foi sendo promovida intensamente pelas economias asiáticas. De forma alinhada com a busca pela competitividade, a redução de custos de produção vem propor o conceito de qualidade suficiente, ou seja, uma adequação entre a qualidade do produto, sua utilização e seu custo.

Ao lado da referida preocupação com padrões de qualidade e produtividade, aparece na citação acima a preocupação do governo com a implementação de um sistema de informações que permitisse o acompanhamento da evolução das empresas e suas atividades.

---

<sup>15</sup> *Outsourcing* é a prática empresarial de terceirizar atividades produtivas ou de prestação de serviços até então realizados pela própria empresa. No contexto internacional, essas terceirizações ocorrem pela contratação de prestadores de serviço no exterior.

O desenvolvimento da inteligência no setor de comércio exterior – comex – foi uma preocupação estratégica do governo brasileiro.

No início dos anos 1990, no contexto da abertura da economia brasileira, a lei 8.490 de 19/11/1992, em seu artigo 22, cria o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Além das competências já atribuídas nas denominações anteriores, agora soma-se a formulação da política de apoio à micro, pequena e média empresas que no processo de modernização da economia brasileira passam a ter grande importância. É importante destacar que no ano de 2009, 75% das empresas exportadoras brasileiras foram as chamadas pequenas e médias empresas. No entanto, em termos de valor exportado sua participação corresponde a 6,5%.

É somente em 1999 que esse Ministério recebe sua denominação atual.

Também é relevante chamar a atenção para o fato de que é na década de 1990 que o Brasil adquiriu sua atual estrutura de comex. A criação da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX, em 1992, no bojo da reforma administrativa do Estado, que passa a suceder a antiga Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) até então a agência oficial das operações do comércio internacional brasileiro.

No ano de 1993, através da Secex, iniciou-se o Programa Novos Pólos de Comércio Exterior, a partir do diagnóstico da excessiva concentração da pauta de exportações do Brasil e da necessidade de buscar-se uma maior diversificação.

Em relação a pauta de exportações brasileiras:

(...) de 1990 até o início do ano 2000, as exportações de bens industrializados respondiam por cerca de 75% da pauta, com algumas flutuações ao longo do período. Na última década, contudo, em face da expansão do comércio mundial e, sobretudo, diante de um contínuo e vigoroso crescimento da economia chinesa (média em torno de 10% ao ano), verificou-se grande impulso na demanda mundial de matérias-primas e essa nova tendência elevou os preços internacionais das commodities. A combinação desses fatores na perspectiva internacional desencadeou um ritmo mais intenso nas exportações brasileiras de produtos básicos, proporcionando uma alteração do perfil da pauta (MDICH, 2011).

Destaca-se também nesse período a ampliação das vendas de produtos brasileiros no exterior. Em termos financeiros, o ano de 2005 é festejado com a superação da barreira dos US\$ 100 bilhões exportados. Esse valor foi atingido incorporando-se, à pauta exportadora, diferentes produtos, desde os produzidos pelos setores primários até a aviões. Houve a contribuição também, nesse período, a diversificação de mercados. O Brasil intensifica sua atuação em mercados não tradicionais, como a África, Europa Oriental, América Latina, Ásia

e Oceania, bem como se intensificaram as compras dos parceiros tradicionais – União Européia, Estados Unidos e Argentina. É importante frisar que essa participação do Brasil em novos mercados tem uma vinculação direta com a estratégia de atuação multilateral voltada para a maior inserção internacional do país. O que adiante analisaremos com maior atenção.

No contexto do comex brasileiro, o MDIC também figura como negociador e depositário dos acordos internacionais celebrados pelo país, que podem ser pesquisados no link <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=405>>, sob o título Acordos dos quais o Brasil faz parte. A adesão aos acordos internacionais é importante prática no sentido de ampliar a inserção comercial internacional do país.

Em relação à inteligência e aos sistemas de informação, que referimos anteriormente, o Brasil, através do MDIC, procura organizar seu espaço regional, bem como projetar sua liderança. Neste sentido, o país tomou medidas importantes no campo da promoção e geração de dados de comércio exterior.

Em 2009, foi lançado o ALICE<sup>16</sup>-Web Mercosul, possibilitando a análise dos dados de comércio dos países componentes do Mercosul, tanto individualmente quanto de todo o bloco. Por outro lado, o MDIC reúne membros da Aladi (Associação latino-americana de integração) em encontro sobre estatísticas de comércio exterior, organizado pela Secex, com o objetivo de padronizar estatísticas de comércio exterior dos países membros e apresentar as novas recomendações da ONU (Organização das Nações Unidas) para a área (MDIC, 2011).

Ainda, em relação a este Ministério, cabe ressaltar sua atuação como organizador e promotor das missões empresariais brasileiras ao exterior (MDIC, 2011). As missões são atividades empresariais realizadas com intuito de promover produtos brasileiros no exterior por meio de rodadas de negócios, reuniões com representantes de governos estrangeiros, seminários e outras atividades. São organizadas pelo MDIC com o apoio da Apex e do MRE – Ministério das Relações Exteriores.

Conforme o site do Ministério (2011):

As Missões Empresariais realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior têm como principal objetivo a inserção e expansão internacional das empresas brasileiras. Busca propiciar, aos empresários brasileiros, encontros com diversos representantes de governos e de setores privados estrangeiros, a fim de ampliar o comércio, cooperação e investimentos com esses países. Destinam-se, geralmente, a mercados tidos como não tradicionais, tendo em vista o interesse do Governo em ampliar os destinos das exportações brasileiras,

---

<sup>16</sup> ALICE – é o Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet que foi desenvolvido para modernizar a forma de acesso e disseminação dos dados estatísticos das exportações e importações brasileiras. É desenvolvido e mantido pela Secex e pelo MDIC (MDIC, 2011).

procurando diminuir, com isso, a dependência de nossas exportações em mercados considerados tradicionais.

Ao consultar o site do MDIC, percebe-se que as missões recentemente realizadas traduzem a busca pelos mercados não tradicionais, conforme mencionado acima, e também retratam a atual corrida internacional pela África, tanto na perspectiva de mercado consumidor quanto na de fornecedora de matérias-primas (MDICj, 2011).

Nas missões analisadas, foram encontrados como destinos países como (a separação por ponto e vírgula indica o destino das diferentes missões realizadas entre 2009 e 2011): Argélia, Líbia, Marrocos e Tunísia; Senegal, Nigéria e Guiné Equatorial; os países membros da SADC<sup>17</sup>; Angola; África do Sul; Egito, Irã e Líbano; Kuaite, Catar, Arábia Saudita, Síria e Emirados Árabes Unidos; Canadá; Venezuela, Panamá e Peru; México; e China.

No planejamento das missões, segundo o MDIC, os países-alvo são escolhidos a partir do potencial de incremento econômico e comercial com o Brasil. Nesta seleção, o MDIC, a Apex e o MRE atuam no levantamento de informações e análise das oportunidades. Ainda, há, em relação aos destinos das missões, uma forte preocupação com a diversificação de mercados para as exportações brasileiras, bem como a concorrência internacional entre os países por novos mercados ou novas fatias dos mercados tradicionais, devem ser levadas em conta.

Quanto à participação nas missões, o MDIC destaca que qualquer empresa brasileira pode candidatar-se conforme os setores prioritários selecionados. Também, para a seleção das empresas participantes, são levados em conta a participação em missões anteriores, o porte da empresa, seus produtos, material promocional em inglês e uma capacidade exportadora minimamente estruturada.

Deve-se considerar que esse apoio prestado às empresas nacionais é, sobretudo, decisivo para aquelas empresas iniciantes, de pequeno e médio porte. A grande empresa, via de regra, por sua capacidade e autonomia, acessa por conta própria os mercados externos.

Ainda segundo o MDIC, o foco principal das missões são as rodadas de negócios. São também destacadas as oportunidades de se gerar um grande volume de negócios num curto período de tempo (MDICl, 2011).

Uma última observação, em relação aos destinos das missões empresariais brasileiras, diz respeito ao grau de desenvolvimento dos mercados-alvo selecionados, na

---

<sup>17</sup> África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue.

perspectiva de serem países com interesse na importação de produtos manufaturados pelo Brasil. E também por serem países (e regiões) nos quais o Brasil tem interesse em ampliar sua inserção internacional.

## **6 ESTATÍSTICAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

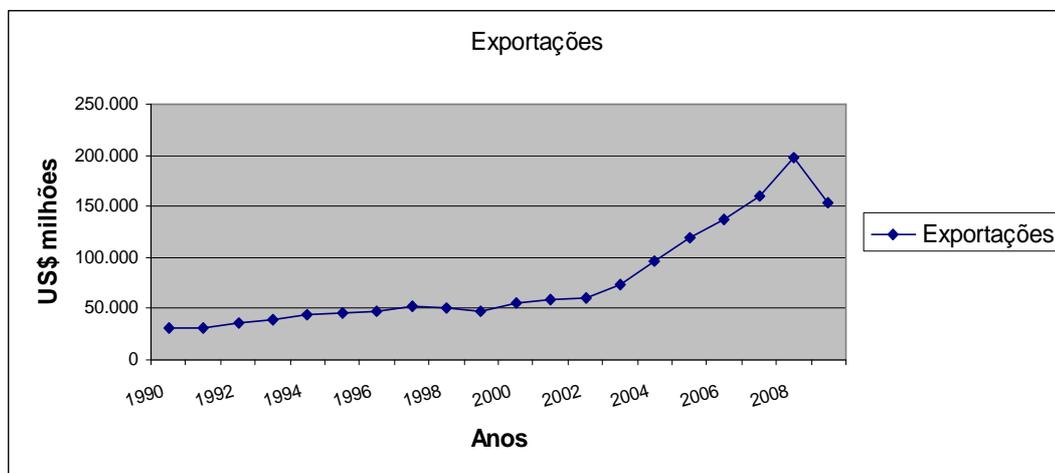
A evolução da internacionalização da economia brasileira e a atuação de seus agentes podem ser observadas através do levantamento de dados estatísticos disponibilizados pelos três órgãos do governo (BNDES, APEX e MDIC) tomados como fontes neste trabalho.

A avaliação do processo de internacionalização da economia brasileira pode ser medida de diversas formas. Na tentativa de manter-se a maior proximidade com as fontes escolhidas, serão considerados os seguintes vetores: o comportamento das exportações brasileiras e sua participação no PIB (Produto Interno Bruto); a relação do comércio exterior brasileiro com o PIB global; a incorporação ao comércio exterior das micro, pequenas e médias empresas em número e em valores exportados; a participação das grandes empresas (volume e valor); o fluxo de Investimentos Brasileiros Diretos no exterior (IBD); a evolução dos desembolsos do BNDES relacionados às exportações; e a evolução dos dados referentes atuação da Apex-Brasil.

Antes de passar à análise e consideração destes dados, destaca-se que, por tratar-se de diferentes fontes e metodologias de apuração, observam-se diferenças em relação às bases e a sua amplitude. O foco, contudo, das observações manteve-se nas décadas de 1980, 1990 e 2000, diretamente relacionadas com a internacionalização da economia brasileira. Observa-se que a década de 80, ainda marcada pela economia fechada e pelas dificuldades monetárias do país, é mal representada, ficando os registros mais representativos aparentes a partir dos anos 90.

Destaque-se, também, que no caso de uma organização nova como a Apex, seus registros de forma mais sistematizada aparecem a partir de meados dos anos 2000. Em relação aos os dados referentes às importações, ressalta-se que os mesmos não serão considerados nas análises, uma vez que o foco deste trabalho centra-se no movimento de internacionalização via projeção para fora do país.

## 6.1 A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS E SUA PARTICIPAÇÃO NO PIB



**Gráfico 1 – Evolução das exportações brasileiras.**  
**Fonte: Adaptado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

O gráfico acima apresenta o que se pode denominar, neste trabalho, como o início da abertura econômica brasileira. Diversos documentos do MDIC referem-se à “segunda abertura dos portos”.

Observa-se que, na primeira década, há uma evolução lenta, perfazendo um incremento nas exportações de US\$ 31 bilhões no ano de 1990 até os US\$ 55 bilhões no ano 2000. Essa progressão lenta está relacionada com as dificuldades observadas no período inicial da abertura. O controle do processo inflacionário representava a maior ameaça ao ambiente econômico nacional, assim como a necessidade de obterem-se divisas para o pagamento da dívida externa obrigava o governo a utilizar parte do superávit da balança de comercial para este fim, em detrimento das necessárias importações com vistas à modernização das indústrias nacionais.

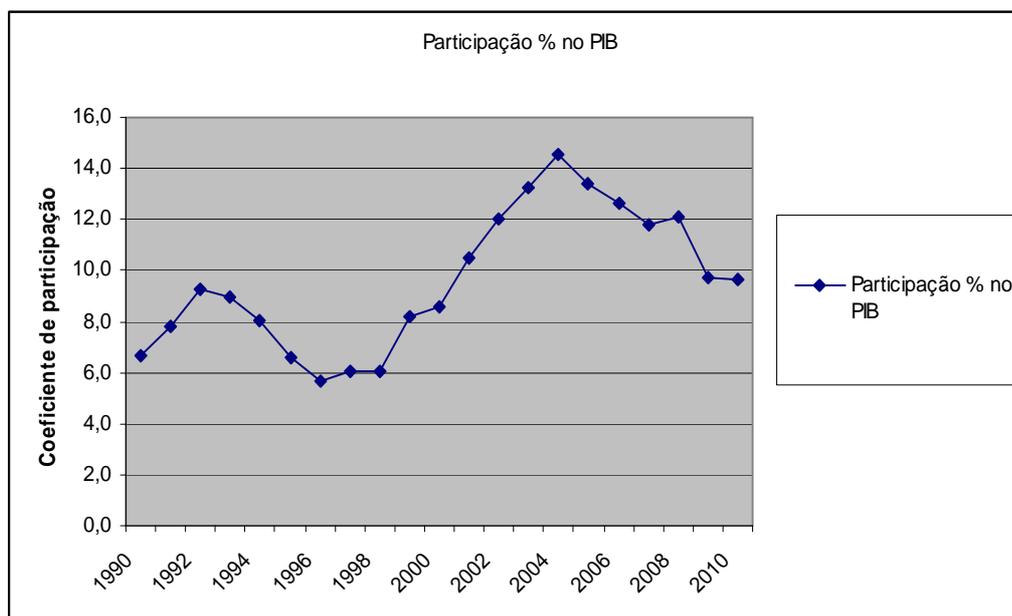
Nesse período inicial da abertura econômica, a inércia dos mercados protegidos também precisa ser vencida, assim como o necessário aprendizado do processo exportador e a busca de competitividade por parte das empresas brasileiras deve ser conquistada.

É um período, também, de estruturação da atuação brasileira em nível internacional através da celebração de tratados e acordos de comércio internacional. Nos registros disponíveis junto a MDIC observamos que as décadas de 1990 e dos 2000 são pródigas na celebração de acordos internacionais, com exceção dos processos de integração com a Argentina e o Uruguai, já celebrados na década de 80.

Observa-se também que, na transição dos anos 2001 para 2002, mesmo com a turbulência observada em nível internacional por conta dos atentados nos Estados Unidos, as exportações brasileiras avançam até a casa dos US\$ 60 bilhões.

Na evolução das exportações brasileiras, o ano de 2005 é emblemático. Foi o ano em rompeu-se a barreira simbólica dos US\$ 100 bilhões, tida como um marca na história das exportações brasileiras. O ápice de nossa curva exportadora, todavia, foi atingido no ano de 2008, com o resultado de praticamente US\$ 198 bilhões. Por outro lado, por conta da crise internacional, a partir desse ponto ocorreu uma redução de 22,71%, totalizando as exportações de 2009 em aproximadamente US\$ 153 bilhões.

Em relação à participação das exportações no produto interno nacional nota-se que, nos anos de 1991 e 1992, a participação das exportações aumenta determinada não pela expansão, mas pela redução do PIB, que recua para US\$ 405 bilhões e US\$ 305 bilhões respectivamente. A partir de 1994, é percebida uma retomada do crescimento do PIB, o que não é acompanhado na mesma proporção pelas exportações.



**Gráfico 2 – Participação % das exportações brasileiras no PIB nacional.**  
**Fonte: Adaptado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

De 1994 a 1998, apesar da expansão progressiva das exportações, observa-se que as mesmas crescem de forma menos do que proporcional em relação ao PIB.

Em 1999, mais uma vez, o crescimento na participação das exportações é decorrente da retração do crescimento do país. Ocorre uma redução no PIB de 1,2% e, com isso, um

aumento na participação das exportações. Convém destacar que essa transição de 1998 para 1999 é marcada por intensa crise econômica resultando em forte desvalorização do real em relação ao dólar.

É a partir de 2004 que o PIB nacional retomada seu crescimento e, apesar de algumas variações positivas dentro do período, a tendência geral da participação das exportações é de queda. Essa observação deve inserir-se no contexto econômico iniciado no Governo Lula, sendo o PIB diretamente afetado por um forte desenvolvimento do mercado interno. Dessa forma, mesmo havendo expansão nas exportações, sua participação no crescimento do país se diluiu.

De forma a ilustrar adequadamente a evolução da internacionalização da economia brasileira, a análise adquire mais sentido ao observá-la na sua relação com a economia global. Sua respectiva participação no comércio global é que indica essa evolução.

## 6.2 PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO COMÉRCIO GLOBAL



**Gráfico 3 – Coeficiente de participação das exportações brasileiras no volume global de exportações<sup>18</sup>.  
Fonte: Adaptado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

<sup>18</sup> Obs.: em relação à fonte referida, observa-se uma inconsistência nos anos de 1990 e 1991. A participação percentual do Brasil em relação à exportação global aparece como 0,05%. Em relação aos saldos globais dos respectivos anos, para obter-se tal resultado, a exportação brasileira deveria ser comparável à de Botsuana (US\$ 1,85 bilhão) quando na verdade, a mesma já se apresentava na casa dos US\$ 31 bilhões. O gráfico exibido acima já aparece corrigido, inclusive, por que, no campo das mediadas econômicas referentes às exportações, não encontramos nenhuma evidência que permitisse justificar a evolução de 0,05% em 1990/91 para 0,99% em 1992. Tal circunstância sugeriu a revisão da planilha disponível junto ao MDIC.

Em meados dos anos 1980, com maior ênfase a partir de 1987, várias personagens do cenário político e diplomático defendiam enfaticamente a abertura econômica. Rubens Ricúpero e Paulo Tarso Flecha de Lima insistiam reiteradamente que o Brasil, dadas suas potencialidades econômicas, tinha uma participação inexpressiva no comércio internacional. Tais discursos eram legitimados pela objetividade das estatísticas.

A evolução da participação das exportações brasileiras no fluxo global, conforme observado no gráfico acima, apresenta lenta evolução, tendo obtido um incremento de 35,48% no período de 1990 a 2009. Apesar do baixo percentual de participação (1,26%), é importante destacar que, em termos de valores, as exportações brasileiras cresceram expressivos 387%. Atenuadas, entretanto, pois, no mesmo período, as exportações globais apresentaram um crescimento de 264%.

Essa lenta evolução das exportações pode ser vinculada às questões burocráticas, nas quais os sucessivos governos, desde o Governo Collor, vêm buscando uma maior racionalidade. E também, a questões relativas à competitividade internacional.

Porém, convém destacar, que as exportações brasileiras de manufaturados e semimanufaturados são uma função dependente da capacidade importadora do país. Nesse ponto, a liberalização das importações e a disponibilidade de divisas representam condições importantes para o avanço das exportações. A própria necessidade de acomodar-se a questão da dívida externa, muito presente nesse período, interfere diretamente no comércio exterior brasileiro. O alívio da dívida externa estabelece um círculo virtuoso de importação, modernização produtiva e exportação.

Percebe-se uma importante evolução de natureza qualitativa nas exportações brasileiras nesse período. A exportação de manufaturas passa a compor em mais de 50% a pauta exportadora a partir de 1985, chegando a 59% no ano 2000. Em segundo lugar, os produtos básicos mantêm sua posição, ora ganhando, ora perdendo espaço para os semimanufaturados. Entretanto, tal relação irá se alterar, a partir dos anos 2000, com o expressivo crescimento chinês e sua demanda por matérias-primas.

### 6.3 EVOLUÇÃO DO PERFIL DAS EMPRESAS NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

No contexto da internacionalização da economia brasileira, diferentemente das décadas anteriores, particularmente as de 1970 e 1980, o universo exportador passa a ser composto também por empresas de pequeno e médio porte. A relevância das empresas

menores, além da busca de uma maior capilaridade no processo exportador, vincula-se diretamente às transformações no universo do trabalho e no esforço pelo desenvolvimento de um maior empreendedorismo nacional.

O processo de abertura econômica gerou para as empresas uma demanda acentuada sobre a produtividade, que combinada com a modernização do maquinário resultou em processos de demissões expressivos. A indústria, a construção civil e o setor bancário na década de 1990 foram responsáveis por uma grande redução nos postos de trabalho. A própria administração pública na busca pela redução de despesas e obtenção de superávit primário demitiu nesta década em torno de 581 mil servidores.

Por outro lado, a década de 1990 alterou definitivamente o mercado de trabalho com a criação em massa das empresas prestadoras de serviços, ampliando a prestação de serviços tanto sob a denominação de terceirizações para outras empresas, quanto para as famílias.

Nesse processo empreendedor, muitos empresários de pequeno porte são orientados pelo SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas –, na busca das competências necessárias para a criação e administração de uma pequena empresa. No caso daquelas empresas orientadas para as exportações, tem-se a atuação a Apex-Brasil, conforme já descrito anteriormente.

Para uma clara distinção das empresas de acordo com seu porte, será utilizada a classificação proposta pelo BNDES.

O quadro abaixo ilustra a classificação atribuída pelo BNDES para o enquadramento das empresas nas suas respectivas operações de crédito.

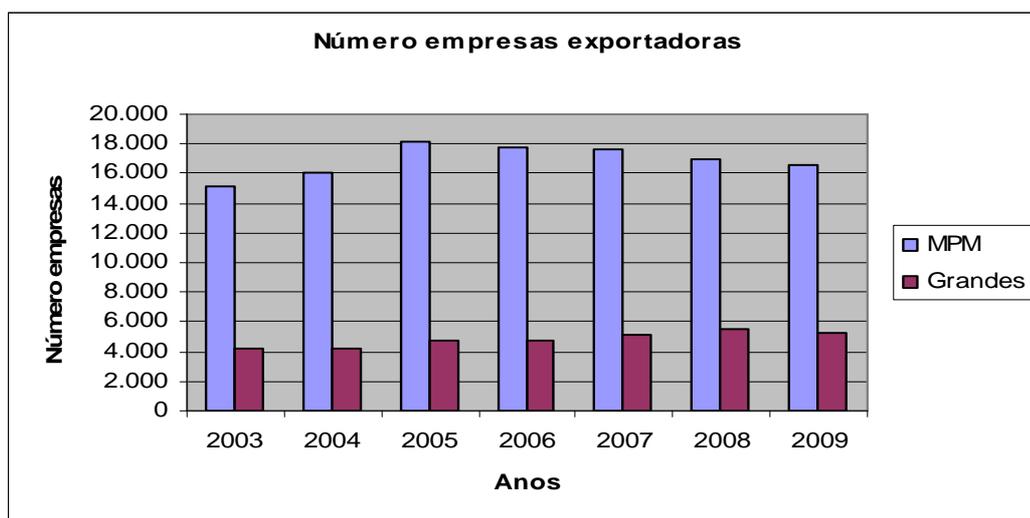
<b>Empresa</b>	<b>Faturamento</b>
Microempresa	Menor ou igual a R\$ 2,4 milhões
Pequena empresa	Maior que R\$ 2,4 milhões e menor ou igual a R\$ 16 milhões
Média empresa	Maior que R\$ 16 milhões e menor ou igual a R\$ 90 milhões
Médio-grande empresa	Maior que R\$ 90 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões
Grande empresa	Maior que R\$ 300 milhões

**Quadro 1 – Enquadramento de empresas (porte/faturamento).**  
Fonte: elaborado pelo autor a partir de BNDESa, 2011.

No contexto deste trabalho, essa tabela auxilia no enquadramento e identificação daquelas empresas denominadas micro, pequenas e de médio porte atuantes no comex brasileiro.

Em relação ao porte das empresas exportadoras, o MDIC disponibiliza as estatísticas, que foram utilizadas na montagem dos gráficos abaixo, a partir do ano de 2002 (MDICc, 2011). Apesar destes dados situarem-se numa fração do período analisado neste estudo, contudo, considera-se relevante sua utilização em virtude de que as estatísticas e a sistematização dos dados referentes às micro, pequenas e médias empresas ainda são relativamente incipientes no contexto do comex.

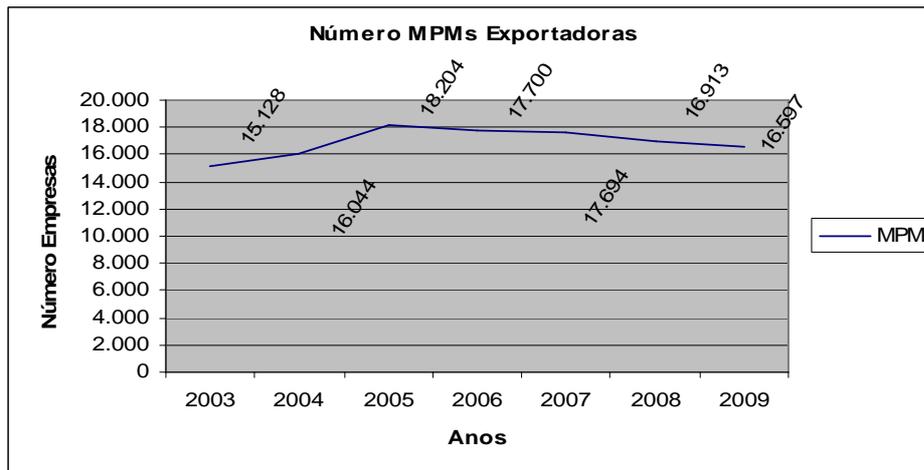
O gráfico abaixo ilustra a proporção observada na participação das empresas de diferentes portes nas operações de exportação.



**Gráfico 4 – Número de empresas exportadoras (Micro, pequenas, médias e grandes).**  
**Fonte: elaborado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

Neste gráfico comparativo, as empresas de pequeno porte apresentam em torno de 78% do número total de empresas exportadoras, enquanto as de grande porte perfazem os restantes 22%. De forma geral, mesmo observando-se pequenas variações, essa é a proporção que se mantém no período coberto pelos dados do MDIC.

Em relação a número efetivo de MPMs – Micro, Pequenas e Médias empresas que atuam nas exportações, percebe-se um universo inicial de 15.128 empresas no ano de 2003. O ponto máximo de sua participação ocorre no ano de 2005, sendo daí em diante observada progressiva redução de participação.

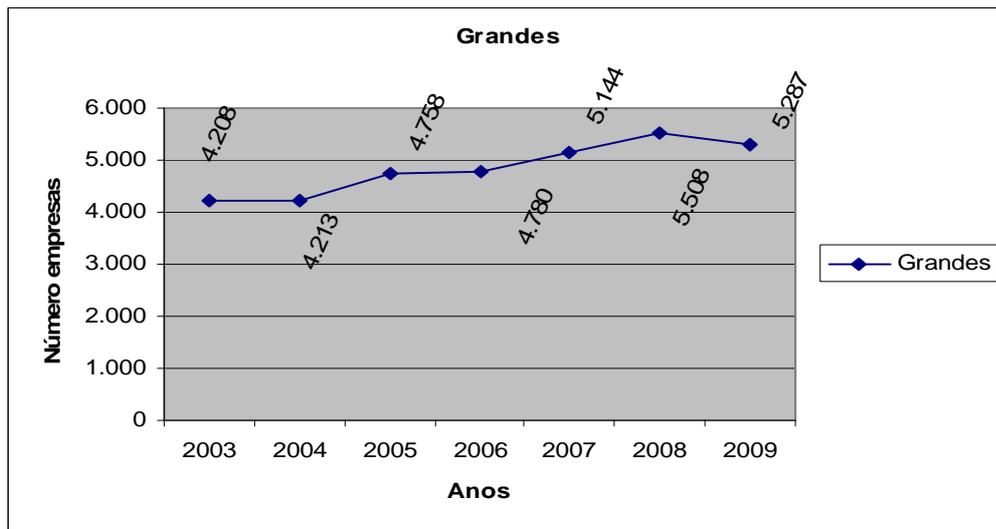


**Gráfico 5 – Evolução do número de MPMs atuantes na exportação.**  
**Fonte: elaborado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

A atuação das MPMs na economia de forma geral é mais sujeita às adversidades do mercado. Estas empresas têm uma taxa de mortalidade mais elevada e são mais dependentes de crédito e de iniciativas governamentais. Por terem uma atuação menos sistemática nas exportações, é provável que seu comportamento tenda a ser de caráter mais especulativo, no sentido de aproveitarem oportunidades de negócios isoladas e por isso não se manterem ao longo do tempo atuantes no comex.

A intencionalidade e permanência empresarial nas operações de comex exigem planejamento e investimentos diferenciados. No caso dessas empresas, as ações da Apex, como será visto adiante, tentam suprir parcialmente essas necessidades.

Em complemento à atuação das MPMs, observa-se que as empresas de grande porte atuam com um número de participantes que flutua em torno de 5.000 empresas, sendo muitas delas também as precursoras do processo de multinacionalização das empresas brasileiras. Ao longo do período analisado, observou-se que apenas diante da crise internacional de 2009 é que houve retração no número dessas empresas.

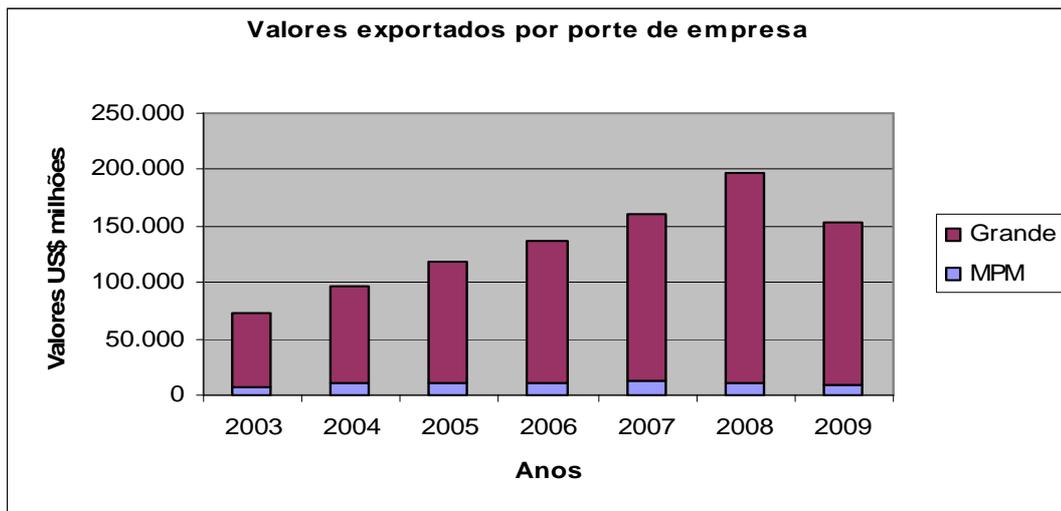


**Gráfico 6 – Evolução das empresas de grande porte atuantes na exportação.**  
**Fonte: elaborado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

No caso das empresas de grande porte, sua integração ao comércio internacional, como já foi afirmado, se dá de maneira mais sistemática e numa perspectiva estratégica para empresa. No contexto de atuação dessas organizações, sua integração em cadeias de suprimentos internacionalizadas e sua atuação junto a clientes e fornecedores, amiúde, estabelecida por contratos de fornecimento de longo prazo, faz com que sua atuação no comex seja mais perene.

Também ao analisar o processo de internacionalização das empresas brasileiras, foi possível apreender que a própria opção pela internacionalização é fundamental para a empresa na condução de seus negócios em termos de participação de mercado, desenvolvimento de competitividade e racionalização de custos. Desta forma, a participação das empresas de grande porte no processo de internacionalização também envolve custos mais elevados que exigem sua maior permanência neste mercado.

Por outro lado, no que se refere aos valores exportados pelas empresas brasileiras, observa-se uma inversão na proporção do gráfico anterior. As grandes empresas dominam amplamente as exportações oscilando sua participação entre 89 e 98%.



**Gráfico 7 – Comportamento dos valores exportados por porte de empresa.**  
**Fonte: elaborado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

Além das considerações inerentes sobre escala e capacidade de investimento, percebe-se que as empresas de grande porte, numa economia globalizada, necessitam possuir uma estratégia de internacionalização para assegurar sua competitividade, tanto em custos quanto em participação de mercado. A organização empresarial, a capacidade gerencial presentes nas organizações de grande porte também se constituem em ativos que lhes permitem atuar de forma mais permanente no mercado internacional. E, naturalmente, em virtude de seu porte e atuação estratégica nas economias nacionais, a grande empresa possui uma capacidade maior de acessar linhas de crédito tanto no mercado doméstico quanto no mercado internacional.

#### 6.4 O FLUXO DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS DIRETOS NO EXTERIOR (IBD)

No processo de internacionalização da economia brasileira, outro indicador destacado neste trabalho, é o investimento das empresas brasileiras no exterior.



**Gráfico 8 – Evolução do IBD.**  
**Fonte: elaborado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

O fluxo de investimentos no exterior converte as empresas nacionais de exportadoras em multinacionais. Em seção posterior, será analisado o trajeto típico percorrido pelas empresas brasileiras nesse processo.

Os dados apresentados no gráfico acima foram publicados pelo MDIC em Outubro de 2010, sob o título de Conhecendo o Brasil em Números. A finalidade desta publicação é oferecer um panorama da evolução recente do país e sua inserção no cenário mundial. Seu conteúdo apresenta informações e indicadores abrangendo geografia, sociedade, infraestrutura, setor externo e o posicionamento do Brasil no mundo.

O indicador acima tabulado, antes de tudo, é reflexo do crescimento e expansão das empresas brasileiras numa perspectiva inovadora na economia internacional. O IBD insere-se em um movimento de internacionalização de capital a partir da periferia do sistema. Os investimentos diretos no exterior das multinacionais dos países em desenvolvimento constituem-se como novidade no sistema internacional oportunizados pela globalização.

Segundo a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), os principais fatores que definiram os padrões de IDE (Investimento Direto no Exterior) latino-

americano a partir dos anos 90 foram as políticas de abertura, desregulamentação e privatização (CEPAL, 2011).

A abertura dos mercados à concorrência expôs as empresas aos níveis de competitividade das empresas transnacionais. Elas testaram sua capacidade de competir com essas empresas transnacionais em seus mercados domésticos e foram à procura de novos mercados para seus produtos e serviços.

Também são destacadas a profissionalização da administração de grandes empresas familiares e a privatização de empresas estatais que levaram à busca mais agressiva de oportunidades no exterior.

O processo investimentos das empresas brasileiras pode ser dividido em três fases:

- A primeira fase, até o ano de 1982, em que foram protagonistas empresas como a Petrobrás, empresas financeiras e de construção. Nessa fase, a Petrobrás buscava fontes alternativas de petróleo para suprir o mercado interno, os bancos buscavam linhas de crédito para financiar o crescimento das empresas nacionais e as empresas de engenharia ganhavam novos mercados valendo-se da experiência acumulada pela realização de grandes obras de infra-estrutura no Brasil, abrindo novos mercados em virtude da redução do nível da demanda pública doméstica. Na área das manufaturas, destacam-se, nesta fase, empresas como a Coopersucar, a Gerdau e a Caloi.
- A segunda fase, entre 1983 e 1992, foi marcada pelas dificuldades na realização de novos investimentos produtivos. A indefinição do modelo econômico a ser seguido pelo país, as restrições de crédito e a instabilidade financeira impediram a realização de novos IBDs expressivos. Manteve-se a importância dos investimentos dos setores financeiros e de petróleo.
- E a terceira fase, a partir de 1993, mas particularmente a partir de 1994 com a estabilização monetária permitiu uma forte expansão do investimento externo brasileiro.

A valorização cambial desta época, se por um lado tornava as mercadorias brasileiras caras no exterior, prejudicando as exportações, por outro lado dava poder de compra ao Real para investimentos externos. A partir desse período, a globalização “invadiu” o país e as empresas nacionais tiveram de concorrer, em seu próprio mercado, com as multinacionais estrangeiras. Nesse processo, tiveram de readequar suas estruturas produtivas e

administrativas, buscar novas fontes de suprimentos e recursos financeiros mais baratos para se tornarem competitivas diante da internacionalização do seu mercado doméstico.

A partir da metade da década de 2000, verifica-se uma grande expansão do IBD.

Nesse período, foram registradas algumas operações de internacionalização que afirmaram definitivamente as empresas brasileiras no rol das multinacionais.

Destacam-se, a seguir, alguns pontos de relevo na evolução dos investimentos das multinacionais brasileiras.

O expressivo crescimento no IBD entre 2003 e 2004 deveu-se à troca de ativos entre a AmBev e a Interbrew (Belga) num valor de US\$ 4,9 bilhões. Em 2005, o Brasil firma sua posição de maior investidor externo na Argentina com as compras da Swift Armour (Argentina) pela JBS-Friboi, a compra da Pecom pela Petrobrás, da Loma Negra pela Camargo Correa e da Quilmes pela AmBev.

No ano de 2006, a Marcopolo forma uma *joint-venture*<sup>19</sup> com o Grupo Tata para a construção da maior fábrica de ônibus do mundo na Índia. Esse ano também apresenta vertiginoso crescimento em virtude da aquisição da canadense Inco pela Vale num valor de US\$ 13,2 bilhões.

Em 2007, a Sadia investe em uma fábrica na Rússia, a Votorantim compra na Colômbia a Aceros Paz Del Rio e também adquire 27% da Aceros Bragado na Argentina. Também, neste ano, a Gerdau compra a Chaparral Steel Company nos Estados Unidos, bem como a JBS-Friboi, nesse mesmo país, compra a Swift Foods Company.

O ano de 2008 registra a aquisição da Mirab (argentina) pelo Frigorífico Marfrig. Ao final do ano de 2008, registra-se um número de 885 empresas brasileiras investindo em 52 países diferentes. E um estoque acumulado pelas vinte maiores multinacionais brasileiras de US\$ 56.426 milhões, perfazendo 37% de um estoque total de US\$ 152 bilhões de investimentos estrangeiros no exterior (KPMG, 2011).

O expressivo decréscimo no ano de 2009 é reflexo da crise internacional, verificando-se no ano de 2010 uma gradual retomada dos investimentos.

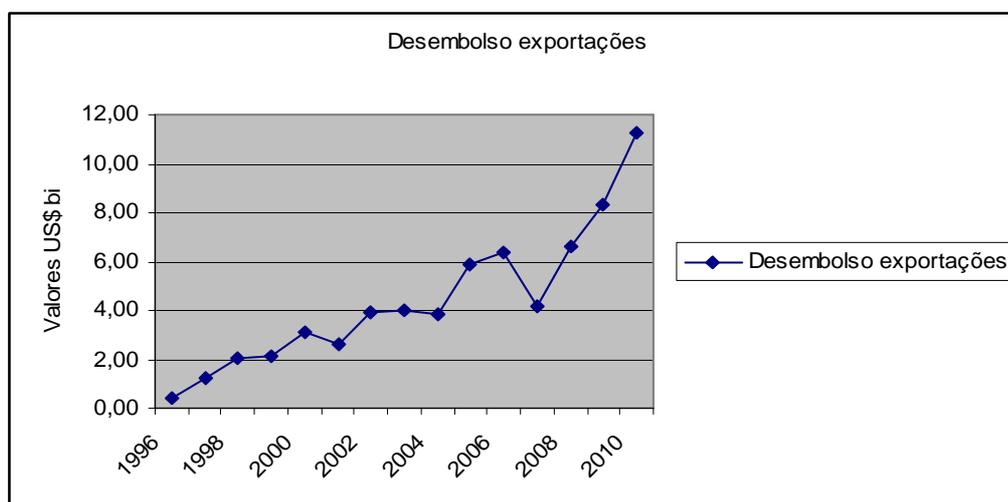
---

<sup>19</sup> *Joint venture* ou empreendimento conjunto é uma associação de empresas, que pode ser definitiva ou não, com fins lucrativos, para explorar determinado(s) negócio(s).

## 6.5 A EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES RELACIONADOS ÀS EXPORTAÇÕES

Conforme observado, as variações cambiais têm efeitos diretos sobre as práticas de comércio exterior. Muitas vezes, um câmbio valorizado prejudica as exportações, porém pode representar um incentivo ao investimento no exterior. Contudo em linhas gerais observamos que os desembolsos do BNDES vinculados às exportações seguem uma tendência de crescimento bastante sólida (BNDESb, 2011).

Os anos do Governo Cardoso demonstraram alguma estagnação revertida a partir do ano de 2004. Já a queda observada pode ser atribuída à crise internacional.



**Gráfico 9 – Evolução dos desembolsos do BNDES relacionados à exportação.**  
**Fonte: BNDESb, 2011.**

Conforme descrito anteriormente os produtos do BNDES voltados ao apoio às exportações referem-se às operações de Exim pré e pós-embarque. Dentro destes programas, os setores de tecnologia da informação e a indústria farmacêutica contam ainda com linhas diferenciadas. Além disso, o Fundo Garantidor de Comércio Exterior é utilizado como importante incentivo às operações de exportação garantindo os créditos dos exportadores.

Em relação ao histórico de desembolsos observados no gráfico acima, destaca-se que, na composição dos seus valores, 96% dos desembolsos são destinados a bens manufaturados, sobressaindo a seguintes rubricas: máquinas e equipamentos, veículos, reboques e carrocerias e outros equipamentos de transporte. No saldo restante, destinado ao comércio e aos serviços, a rubrica construção domina a destinação dos recursos.

Em que pese a tendência de expansão dos desembolsos referentes às exportações, pode-se observar a queda neste indicador no ano de 2001, relacionado com a crise argentina e no ano de 2007, possivelmente, pela combinação do aquecimento do mercado interno e das primeiras manifestações da crise internacional que se projetaria a partir da economia norte-americana. Nesse ano, as duas rubricas que registraram redução nos desembolsos foram gêneros alimentícios e os equipamentos de transporte, dois setores que refletem diretamente o nível de atividade da economia doméstica.

Ainda de forma relacionada à atuação do BNDES, destaca-se o Programa Finem, que se destina a realização de projetos no exterior. Esse programa não se relaciona diretamente com as exportações, mas com a internacionalização das empresas brasileiras e a realização de investimentos no exterior conforme abordado no item referente ao IBD.

## 6.6 A EVOLUÇÃO DOS DADOS REFERENTES À ATUAÇÃO DA APEX-BRASIL

As atividades da Apex-Brasil se inserem na perspectiva da atuação das agências oficiais nos moldes daquelas existentes nos Estados Unidos e Japão. De certa forma, segue o modelo da Overseas Private Investment Corporation (OPIC) que é uma agência dos Estados Unidos que organiza missões de investimentos para o setor privado norte-americano, financia projetos ou oferece garantias aos investimentos em países e economias em transição. Agências desse tipo que organizam serviços de informação, assistência técnica e prestam apoio financeiro estão presentes em cerca de metade dos países membros da OCDE.

A agência brasileira apóia, atualmente, mais de 10.000 empresas, de 74<sup>20</sup> setores da economia brasileira, que foram responsáveis, em 2009, por 16.82% da pauta exportadora do país. Inseridos em amplas ações de promoção de negócios e imagem (de produtos e serviços brasileiros) em mercados com forte potencial, esses setores estão organizados em seis grandes complexos produtivos: Alimentos, Bebidas e Agronegócio, Casa e Construção Civil, Tecnologia e Saúde, Máquinas e Equipamentos, Entretenimento e Serviços, e Moda.

Mesmo sendo orientada para as empresas de médio e pequeno porte, pela estatística acima, observamos que a Apex, em seus resultados, atende parcialmente a esse universo de empresas exportadoras, que segundo o MDIC, em 2009, chegaram a 16.597 empresas (GRÁFICO 5).

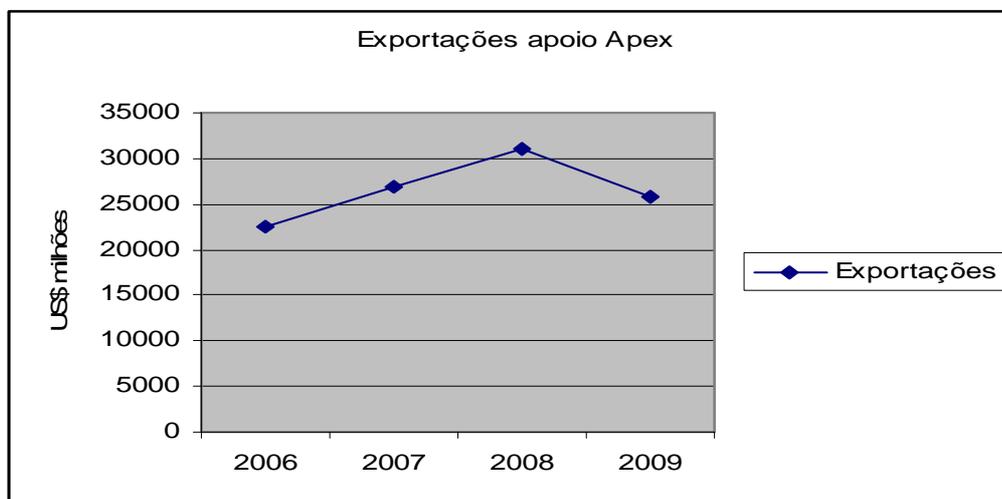
---

<sup>20</sup> Em relação ao número de setores da economia atendidos pela Apex, observa-se uma pequena divergência em o relatório de Gestão 2009 e as informações do site. Desde o fechamento do relatório, crê-se que a atuação da Apex tenha se ampliado dos 74 para 79 setores da economia atendidos.

Por outro lado, ao referir-se ao resultado financeiro das exportações, a Apex incorpora valores referentes a empresas de grande porte. Para o ano de 2009 o valor de US\$ 25.729 milhões, excede substancialmente o valor discriminado no gráfico 7.

Conforme dados do MDIC, o volume de exportações atribuído as MPMs no mesmo ano foi de US\$ 9.916 milhões. Nesse sentido, pode-se considerar que nem todas as MPMs, envolvidas como operações de comex, são atendidas pela Apex, assim como algumas atividades da Apex acabam por englobar, também, empresas de grande porte.

A partir do relatório de atividades do ano de 2009 observamos a evolução dos volumes exportados pelas empresas atendidas pela Apex:



**Gráfico 10 – Comportamento das exportações de empresas apoiadas pela Apex.**  
Fonte: elaborado pelo autor a partir de APEXc, 2011.

O gráfico acima, pela exigüidade de registros, permite observar um movimento ascendente das exportações apoiadas pela Apex, que de forma geral se insere na tendência das exportações brasileiras.

Ainda nota-se que, segundo a mesma agência, enquanto as exportações brasileiras tiveram uma redução de 22,71% na transição de 2008 para 2009, a redução das exportações das empresas apoiadas pela Apex foi de 16,93%. A relevância dessa informação deve ser contextualizada, uma vez que se percebeu alguma divergência entre os dados da Apex e do MDIC em relação aos valores e ao número de empresas de pequeno e médio porte atuantes no comex e aquelas apoiadas pela Apex.

Contudo na perspectiva de análise proposta, considera-se que a Apex integra-se de forma relevante no esforço de internacionalização da economia brasileira ao prestar serviços

na qualificação das MPMs nacionais para a exportação e na promoção de feiras, eventos e rodadas de negócios.

Em 2009, a Apex-Brasil desenvolveu 79 Projetos Setoriais Integrados (PSIs<sup>21</sup>), apoiou a participação de empresas brasileiras em 842 eventos. Essas ações se inserem como se verá adiante, na perspectiva multilateral da atuação brasileira no contexto das relações comerciais internacionais.

Ao observar a realização das missões empresariais, que em sua organização são compartilhadas pelo MDIC e pela Apex, pode-se verificar a seletividade dos destinos influenciados duplamente pelas conveniências de ordem comercial e política. A organização das missões e outros eventos comerciais também prestam serviço à inserção internacional do Brasil à medida que agregam informações, estreitam contatos e eliminam distâncias no relacionamento do país.

No contexto regional, a Apex desenvolve a iniciativa denominada “*Why South America?*” que é uma ação inovadora para a integração das agências dos países da América do Sul e situa-se na estratégia conjunta de promoção de imagem e atração de investimentos estrangeiros para a região.

Autores como Thomas Friedman (2005), apesar de sua argumentação por vezes pitoresca, afirmam que a integração comercial, as cadeias de suprimentos globais e as terceirizações para o exterior são vetores de uma crescente interdependência e de uma maior estabilidade política internacional. Esses meios de inserção internacional econômica acabam convergindo para o atingimento de objetivos políticos.

Por esse motivo, a afirmação que de forma geral a atuação da Apex se insere na tradição de multilateralidade através da qual o Brasil articula sua inserção internacional, tanto econômica, quanto política.

A outra contribuição que pode ser destacada em relação à atuação da Apex é sua efetiva contribuição inserida no contexto das transformações qualitativas no mercado de trabalho brasileiro caracterizado pelo empreendedorismo e crescente internacionalização das atividades econômicas das empresas de médio e pequeno porte.

---

<sup>21</sup> Projetos Setoriais Integrados são um conjunto de ações de promoção comercial, como missões prospectivas e comerciais, rodadas de negócios, apoio à participação de empresas brasileiras em grandes feiras internacionais e visitas de compradores estrangeiros e de formadores de opinião para conhecer a estrutura produtiva brasileira. A Agência realiza estudos de inteligência comercial e competitiva com o objetivo de orientar as decisões das empresas nacionais sobre o ingresso em mercados internacionais.

## **7 A INSERÇÃO INTERNACIONAL COMO PROCESSO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS EMPRESAS**

Depois de apresentar a estrutura de comércio exterior brasileira, destacando a atuação do BNDES, do MDIC e da Apex, a seção a seguir pretende responder às perguntas formuladas no problema apresentado nesta tese, evidenciando que a ação destes agentes da burocracia estatal atua de forma a concretizar a internacionalização da economia brasileira de forma articulada com as estratégias de inserção internacional do Estado brasileiro.

Ao longo desta seção, à medida que a adequada compreensão do texto exigir, elementos teóricos complementares serão apresentados.

Inicialmente, ressalta-se que as três agências estatais identificadas são percebidas neste trabalho como integrantes do aparelho de Estado concebido e utilizado na persecução dos objetivos de desenvolvimento político e econômico do Estado brasileiro.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) localiza-se no chamado núcleo estratégico do aparelho de Estado em virtude de seu caráter executivo e sua atuação no planejamento, tomada de decisão e controle sobre o sistema produtivo nacional. Incluindo aqui a temática referente ao comércio exterior.

Já o BNDES e a Apex situam-se entre aquelas empresas que produzem bens ou prestam serviços para o mercado. Conforme a definição anterior, estão no Estado seja por que faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja por que são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Destaca-se que, no processo brasileiro de desenvolvimento econômico a partir de década de 1930, a industrialização assume papel central. Da mesma forma que também é central o papel assumido pelo Estado na condução do mesmo.

A característica, que interessa ressaltar, no desenvolvimento industrial brasileiro, é a dupla carência, tanto de tecnologia quanto de recursos financeiros para o investimento no novo modelo a ser implementado.

Década após década, a ação do Estado se projeta sobre atividade econômica através das agências de planejamento e controle da economia. Fruto desse contexto o MDIC, desde sua criação, tendo passado por reformas administrativas, é o órgão de Estado encarregado de planejar, operar e controlar, o desenvolvimento das estratégias econômicas e produtivas do Estado brasileiro.

Conforme citado acima, na década de 1980, observou-se que os pontos importantes na estratégia de governo residiram na expansão de mercados, na regionalização da produção e no desenvolvimento tecnológico, resultando em novos perfis de consumo e em novas regiões consumidoras.

A partir desta orientação, o MDIC estabeleceu através de outros dois órgãos da burocracia estatal, que lhe são subordinados, o BNDES e a Apex (a partir dos anos 90), sua estratégia de expansão internacional.

Tanto BNDES, quanto a Apex, por serem órgãos diretamente subordinados ao MDIC, em sua atuação voltada para internacionalização da economia brasileira, já estariam a comprovar a efetiva contribuição do MDIC para tal processo.

Entretanto, como órgão de Estado, salienta-se que o MDIC é a instância da administração federal responsável, ao lado do MRE, pela negociação e gestão dos diferentes tipos de acordos internacionais aos quais o Brasil busca aderir e dos quais já participa. A partir do seu braço financeiro, o BNDES, criado em 1952, é que o MDIC irá concretizar suas estratégias de desenvolvimento econômico e de internacionalização.

A carência de recursos financeiros acumulados, aliada à baixa disposição empreendedora da sociedade brasileira, determinou que o processo de industrialização nacional tivesse o Estado como agente financeiro relevante. Diante disso, o Banco de Desenvolvimento Nacional surge como uma resposta a essa tensão entre a pretensão ao desenvolvimento e a carência de recursos.

Esse é o espaço a ser ocupado pelo BNDES no contexto da política de desenvolvimento econômico do Brasil. Sendo que essa política ao se deparar com as transformações internacionais ocorridas a partir de finais dos anos 1970, que se aceleram a partir dos anos 1980, sob a denominação de globalização, reagiu na busca de um posicionamento mais competitivo.

Conforme já mencionado, na década de 1980, os constrangimentos de natureza financeira, derivados da crise da dívida externa, geraram certo imobilismo na atuação econômica do Brasil. Dificuldades adicionais manifestaram-se em virtude da transição para a democracia dos países da região, bem como pelo recrudescimento da lógica da Guerra Fria instigada pelo avanço das idéias conservadoras dos governos norte-americano e britânico.

Pode-se mencionar que diante desse momento de arrocho financeiro, recuaram expressivamente diversas políticas nacionais de incentivo as exportações. Porém, possivelmente a circunstância mais negativa desse período para a internacionalização

brasileira, tenha sido a indisponibilidade de recursos financeiros para importações e financiamentos. Tal tipo de “estrangulamento”, imposto de fora para dentro, demonstrou-se mais nocivo do que qualquer política vinculada à substituição de importações.

No final dos anos 80, Brasil e Argentina, já representados por presidentes civis, buscavam superar as rivalidades da época dos militares. A aproximação entre os dois países tem caráter estratégico, tanto para formação do futuro regionalismo econômico, quanto para as pretensões de internacionalização da economia brasileira.

Duas dimensões da internacionalização brasileira devem ser destacadas. A primeira é que a predisposição a desenvolver-se um projeto de integração regional, corresponde a uma retomada por parte do Brasil de um espaço comercial no qual já atuava de forma expressiva em fins da década de 1970, antes da crise financeira do endividamento. E que a atuação internacionalizada em espaço regional antecede um impulso de maior liberalização econômica no contexto da globalização. A segunda dimensão diz respeito à busca de um posicionamento competitivo diante do avanço das empresas dos países centrais. Nesse momento, o processo de regionalização, tanto se apresenta como avanço em termos de abertura econômica, mas também como resistência à pressão liberalizante proposta pelos países ricos. É um movimento de avanço no contexto regional e ao meso tempo uma manobra defensiva no contexto global.

É, na perspectiva da crescente integração econômica do Brasil, primeiramente com países do Mercosul, e depois com os demais países vizinhos, que o BNDES irá promover tanto o financiamento às exportações brasileiras, como também investir em projetos de integração regional, desenvolvimento de infra-estrutura nos países vizinhos e também financiar a expansão das empresas brasileiras em seu processo de multinacionalização.

Entre os anos de 2003 e 2004, o BNDES estabeleceu linhas de crédito para países como Venezuela, Bolívia, Uruguai e Argentina (2003) e Equador, Paraguai, Peru (2004) para o investimento em infra-estrutura. Dessa forma, o BNDES desempenha um duplo papel: cria condições objetivas para a compra de produtos e serviços nacionais por esses países e se estabelece como fornecedor de recursos financeiros escassos para os países vizinhos. Abre-se dessa forma uma ampla zona para a atuação tanto econômica quanto política para o Brasil.

Também no ano de 2009, via BNDES, o Brasil fez um aporte de capital de US\$ 200 milhões na CAF – Corporación Andina de Fomento, com vistas a tornar-se um membro pleno da instituição. Dessa forma, numa organização voltada para o investimento em obras viárias e de caráter social visando à integração regional, o Brasil passa a ter posição privilegiada nas discussões referentes à governança da instituição. Na prática, o Brasil reforça sua atuação

como provedor de recursos financeiros voltados para o desenvolvimento social da América Latina.

Em passagem anterior, já foi mencionada a atuação do BNDES como agente financeiro no financiamento à internacionalização das multinacionais brasileiras. Tal ação do BNDES permitiu ao Brasil estabelecer-se como maior investidor internacional na Argentina. Para a concretização de tal objetivo, inclusive, alterações estatutárias foram promovidas no banco, ampliando seu papel como financiador da internacionalização da economia brasileira e promotor da integração regional.

Em relação à Apex, também subordinada ao MDIC, e, juntamente com este, responsável pela organização das missões empresariais brasileiras ao exterior, ressalta-se que esta agência atua numa perspectiva tradicional da política externa brasileira, que é a política multilateral.

Sem a intenção de realizarmos um excessivo recuo histórico, cabe destacar que, na perspectiva do comércio exterior, a busca pelas relações comerciais multilaterais foi claramente enunciada com a formulação da Política Externa Independente – PEI – e pela tentativa do Brasil, na mesma época, de aproximar-se do Grupo dos Países Não-Alinhados.

Ambos os movimentos buscavam, já na década de 1960, romper com os limites ao comércio internacional enfrentados pelo Brasil e, sobretudo, encontrar mercados para a venda de produtos de maior valor agregado. Apesar da nova ordem política imposta pelos militares, a partir de 64, a tendência ao multilateralismo comercial se manteve.

Nessa perspectiva, a atuação da Apex amplia um espaço tradicional no multilateralismo brasileiro, voltada para a promoção comercial dos produtos brasileiros, da imagem institucional do Brasil no plano externo e também da busca de investimentos estrangeiros para o Brasil.

Destaca-se que a criação da Apex e sua atuação são um reflexo da competitividade crescente no mercado internacional. Sua atuação é motivada pela necessidade de se promover tanto produtos manufaturados junto aos consumidores, quanto o próprio Brasil junto aos investidores internacionais. A promoção comercial é uma característica importante para diferenciar a evolução do Brasil como fornecedor de produtos manufaturados, que necessitam competir pela preferência do consumidor, em comparação com o tradicional commodities, em relação aos quais o preço e a disponibilidade são as variáveis determinantes em sua comercialização.

A atuação da Apex também é reveladora da crescente internacionalização da economia brasileira na medida em que um número cada vez maior de novos produtos manufaturados passam a integrar a pauta de exportações brasileira e, por conseguinte, um número cada vez maior de empresas, de médio e pequeno porte passam a atuar no comex. A crescente integração desses novos atores no comércio internacional também provoca uma maior capilaridade da internacionalização da econômica brasileira.

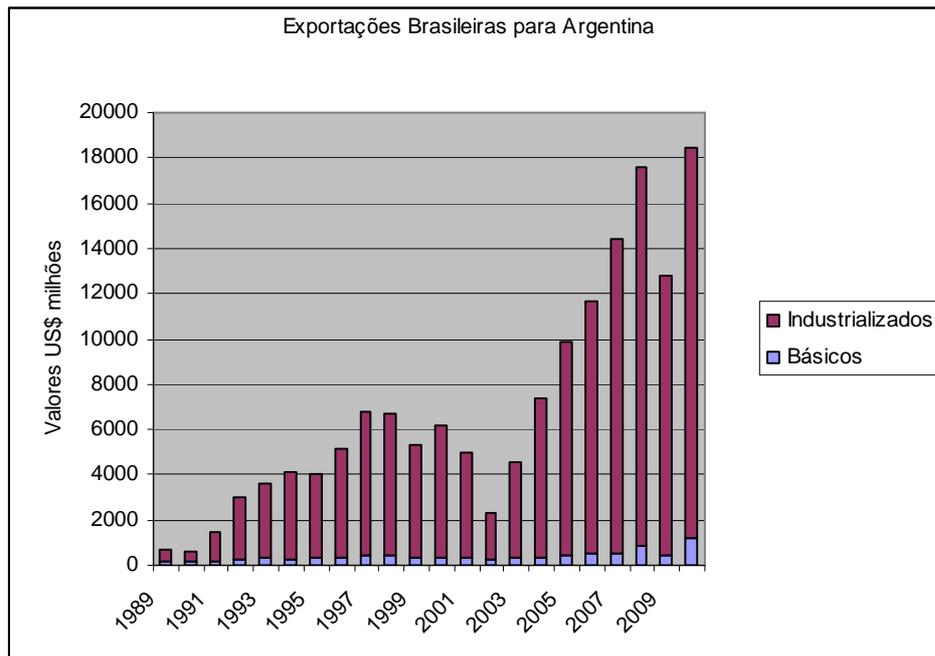
Já se referiu anteriormente que o ambiente internacional, no qual operam países e empresas é um ambiente competitivo. Todo o movimento de um determinado ator provoca o reposicionamento dos demais de acordo com seus interesses e suas capacidades.

A inserção internacional, tanto estatal quanto empresarial, se processa numa perspectiva gradualista, projetando-se do espaço regional para o global. Ao observar o processo de integração e internacionalização econômica do Brasil, percebe-se que a partir da década de 1980, com a redemocratização dos países da América do Sul, inicia-se um processo de aproximação, com vistas a ampliar as relações entre os países do Cone Sul.

Pela sua relevância econômica e política, a Argentina é o parceiro estratégico nesse processo de integração. Como parceiro preferencial do Brasil destaca-se como consumidor de produtos industrializados brasileiros.

A relação com a Argentina ilustra de forma adequada a estratégia de internacionalização brasileira. No plano econômico, trata-se de mercado com bom potencial aquisitivo, mantendo-se tradicionalmente como um dos maiores destinos para as exportações brasileiras, alternando posições com China e Estados Unidos. Contudo, é, na lógica da evolução qualitativa da pauta exportadora, que a posição estratégica da Argentina, na perspectiva modelar, se destaca.

Analisando as exportações brasileiras para aquele mercado desde 1989, percebe-se a tendência de crescimento das exportações, bem como a crescente participação dos bens industrializados, conforme gráfico abaixo:



**Gráfico 11 – Exportações brasileiras com destino à Argentina.**  
**Fonte: elaborado pelo autor a partir de MDICd, 2011.**

Ao lado da tendência de crescimento das exportações do Brasil, destaca-se no gráfico acima a crescente participação dos produtos industrializados. Se se tomar a série de ponta a ponta, observa-se que no ano de 1989 os produtos básicos perfaziam 23% das exportações brasileiras, sendo seu percentual de 6% no ano de 2010. Essa redução é progressiva, sendo percebidos pontos mínimos de 3,86% no ano de 2007 e de 3,11% no ano de 2009. A título de observação, menciona-se que foram excluídas das exportações acima as chamadas operações especiais<sup>22</sup>, contudo dada a natureza dos produtos contemplados por elas, possivelmente teríamos uma ampliação ainda maior da participação dos produtos industrializados.

É possível ressaltar ainda, que, a partir de 1989, devido às políticas de liberalização comercial e da maior aproximação entre os dois países, as exportações brasileiras se

<sup>22</sup> Operações especiais: operações e bens que entram na balança comercial, sem detalhamento. Tratam-se de bens que se incluem na balança comercial, mas nem sempre é possível identificá-los com o maior grau de detalhamento da classificação de mercadorias. São classificadas em dois grupos: transações especiais de exportação e transações especiais de importação.

- Comércio de navios e aeronaves que se dedicam ao tráfego internacional;
- Comércio de plataformas de perfuração que atuam em águas internacionais;
- Provisão de navios e aeronaves e demais veículos de transporte (consumo de bordo, identificados por combustíveis e lubrificantes e outras mercadorias);
- Encomendas postais;
- Bens móveis de migrantes;
- Doações;
- Bens para reparos (valor total do reparo); e
- Movimento de Lojas francas (free-shop).

comportam conforme mencionamos. Em 2002, observa-se queda expressiva por conta da crise econômica e política naquele país e, a partir de 2003, inicia-se uma fase de recuperação.

Ainda em relação às exportações para a Argentina, nota-se que as operações de exportação acima de US\$ 50 milhões/ano referem-se a setores como o automobilístico (inserido no contexto do acordo automotivo), a petroquímica, a telefonia celular, a siderurgia, o papel e a celulose, entre outros (MDICf, 2011).

Também a evolução das exportações para a Argentina ilustram a tendência global das exportações brasileiras.

<b>Destino</b>	<b>Percentual das exportações</b>	<b>Participação das manufaturas</b>
Ásia	27,9%	28%
América Latina <sup>23</sup> e Caribe	23,8%	83%
União Européia	21,4%	50%
Estados Unidos	9,6%	69%
Oriente Médio	5,2%	43%
África	4,6%	68%
Europa Oriental	2,4%	42%

**Quadro 2 – Distribuição das exportações brasileiras e participação das manufaturas.**  
**Fonte: Elaboração autor a partir de MDICf, 2011.**

Conforme o quadro acima, com exceção da Ásia (fortemente influenciada pelas compras de *commodities* feitas pela China), Europa Oriental e Oriente Médio que continuam a importar predominantemente matérias-primas do Brasil, para as demais regiões a exportação de manufaturas predomina. Essa observação reforça nossa argumentação em relação a evolução qualitativa das exportações brasileiras. Ao lado da pauta exportadora, já foi referido que o Brasil é o maior investidor estrangeiro no país vizinho, através de empresas estatais e privadas.

O atual estágio das relações comerciais entre Brasil e Argentina ilustra adequadamente o desenvolvimento da estratégia nacional em buscarem-se novos mercados para a exportação das manufaturas brasileiras.

A busca por novos mercados visa atender a necessidade de abrirem-se às exportações brasileiras mercados em que o estágio tecnológico dos produtos brasileiros seja compatível com a demanda local, ou seja, mercados em que o Brasil possa oferecer produtos industrializados, compatíveis com a demanda local, a preços competitivos.

---

<sup>23</sup> A participação individual da Argentina é de 9,2%.

De forma mais estrita, ao analisar a inserção internacional do Brasil no contexto das relações internacionais, essa análise privilegia o paradigma realista, sendo o Estado o elemento central do sistema internacional.

Na perspectiva do desenvolvimentismo, seria, na opinião aqui defendida, impossível analisar-se o processo de industrialização e de inserção internacional brasileiro noutra perspectiva. Porém, ressalva-se que nesse momento do texto refere-se ao marco teórico do estatocentrismo, deixando a atuação efetiva do Estado brasileiro para momento posterior neste trabalho.

É, portanto, a partir da atuação estatal que se estruturam as teias de relações. Censura, rompimento de relações diplomáticas, barreiras comerciais e políticas cambiais são recursos dos quais o Estado pode se valer para facilitar ou restringir as relações do seu país, e de atores internos a ele, com a comunidade internacional.

Além disso, no plano econômico, é a adesão dos Estados aos tratados, acordos e protocolos, que disciplinam as relações econômicas internacionais, que precede a atuação dos atores privados. Apesar das proposições teóricas sobre a superação do Estado, convém destacar que o controle de fronteiras, os instrumentos de política econômica, o controle sobre a população e sobre os recursos naturais em seu território, ainda mantém o Estado como elemento central das relações internacionais.

Episódios recentes, no cenário internacional, de censura à internet, restrições ao comércio internacional e o socorro prestado à grandes empresas, sob a justificativa de evitar-se uma crise sistêmica, reforçaram essa centralidade do Estado.

Nessa perspectiva estatocêntrica, tomamos as ponderações de Oran Young que destaca as seguintes características (OLIVEIRA in DAL RI JUNIOR, 2003):

- O próprio conceito de política internacional pressupõe a categoria de Estado-nação como unidade fundante das relações internacionais;
- O Estado, historicamente, tem se apresentado como referência máxima das lealdades humanas;
- O direito internacional, em virtude da qualidade soberana do Estado, considera a unidade estatal como seu principal sujeito de direitos e obrigações;
- Apenas os Estados têm o direito de ser membro das organizações internacionais; e
- O Estado passou a adquirir maior legitimidade em decorrência do processo de descolonização da África e da Ásia.

Mesmo reconhecendo a centralidade do ator estatal, Young percebe a complexidade do sistema internacional com a emergência de novos e diferentes atores e, com eles, o surgimento de uma nova dinâmica nas relações internacionais. Essa redefinição foi enunciada por Henk J. Leurdijk, que observa que a ação estatal pode ser constrangida por outros atores, muitas vezes sem circunscrição territorial, podendo estabelecer-se com eles relações de cooperação ou rivalidade.

Rompendo o limite tradicional que funda o estatocentrismo, Leurdijk mostra que esses diferentes atores podem ser tanto nacionais como subnacionais, internacionais ou transnacionais.

Além disso, a seletividade da política internacional leva os Estados a tomarem diferentes decisões em virtude das características regionais, do problema apresentado e dos demais atores envolvidos. Em muitos casos, a concertação somente ocorrerá com recurso a uma ampla política internacional envolvendo diferentes tipos de atores, solução que, sem dúvida, afasta-se muito da tradicional política de poder praticada exclusivamente pelos Estados.

Essa visão estatocêntrica, aparentemente, gera certa contradição com a prática diplomática multilateralista que caracteriza a política externa brasileira desde o século XIX.

Uma breve análise do perfil brasileiro no sistema internacional permite compreender essa aparente contradição. O Brasil, no contexto internacional, conforme Pecequillo (2004), é uma potência regional, ou seja, um país com capacidade de projetar-se naquelas áreas de sua vizinhança próxima. Coloca-se ao lado de outros países que foram ex-colônias de nações européias que alcançaram sua soberania política e autonomia tardiamente. Mesclam desenvolvimento e subdesenvolvimento e uma grande diversidade de recursos e problemas. Em geral, são países chaves em sua área de influência. Conseguem colocar-se acima das nações pequenas, mas, ao mesmo tempo, são limitados e submetidos à estrutura de poder das potências mundiais.

De forma convergente ao perfil acima caracterizado, agrega-se outra tipificação, apresentada por Ricardo Sennes (2003), que identifica o Brasil como um *system-affecting state*, ou seja, um país que, não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, o faz através da articulação de alianças e ações coletivas nos âmbitos regional e global.

Essas abordagens definem o perfil do Brasil no sistema internacional e ao mesmo tempo reiteram as diferenças na capacidade de poder entre os diferentes países e desta forma sua capacidade de agir e influenciar o sistema internacional.

Na perspectiva da tipificação considerada, ficam claras limitações do Brasil no que se refere à capacidade de projeção de poder. Daí decorre que o Brasil se dispõe a assumir certo protagonismo em relação aos mecanismos ligados ao desenvolvimento e ao comércio internacional e, por conseguinte, ampliar sua inserção.

Uma última consideração referente ao sistema internacional, que deve integrar essa análise, é dada pela teoria do sistema mundial, de tradição marxista, que estabelece a existência de uma estrutura hierarquizada entre seus diferentes participantes. Toma-se, como autor referencial desta corrente, Immanuel Wallerstein que parte da abordagem da teoria do sistema mundial (HOB DEN; JONES in BAYLIS; SMITH, 2001).

Nessa abordagem, o Brasil pode ser classificado como um país da semi-periferia, localiza-se em um ponto intermediário entre o centro do sistema e sua periferia. Nessa zona do sistema mundial situam-se países com características híbridas. Por exemplo, mesmo penetradas pelos interesses econômicos do centro, a semi-periferia possui uma base industrial nacional relativamente vibrante. Por sua natureza híbrida, a semi-periferia desempenha um papel importante, tanto político quanto econômico, no moderno sistema mundial. Particularmente, é fonte de mão-de-obra que contém pressões pela elevação salarial no centro do sistema e também oferece nova localização para aquelas indústrias que deixaram de ser lucrativas no centro do sistema. Segundo Wallerstein, a semi-periferia ainda desempenha um papel vital na estabilização da estrutura política do sistema mundial.

A partir da década de 1970, com a aceleração dos processos de integração econômica e do protagonismo progressivo das empresas multinacionais, um novo paradigma explicativo das relações internacionais é proposto. Ocorre que na prática, em virtude da variedade e complexidade de circunstâncias envolvendo os diferentes atores nas RIs, dificilmente, poderá um determinado ator orientar-se exclusivamente por um dos paradigmas em questão. Na prática, a própria definição sistêmica das relações internacionais nos orienta no sentido da interdependência.

Keohane e Nye (apud OLIVEIRA, 2003, p. 274), os formuladores do paradigma da interdependência, apresentam três elementos que caracterizam a interdependência complexa:

- O desenho dos canais múltiplos traduz as relações entre governos, corporações transnacionais, organizações não governamentais, transcendendo fronteiras e quebrando os tijolos que sustentam a política interna e a política externa;
- A falta de hierarquia entre assuntos denota a diversidade dos temas tratados pelos Estados (não somente segurança, assuntos militares, questões ideológicas, e de rivalidade territorial, mas, especialmente, questões energéticas, ecológicas, geopolíticas e econômicas) e a abrangência destes em campo externo;

- A menor papel da força militar, traduzindo as novas preocupações e anseios dos Estados.

A concepção deste paradigma deixa clara a complexidade das relações internacionais a partir de diversas temáticas, diversos atores, diversos graus de prioridade e de distribuição de recursos.

Mesmo, sob a sugestão de Keohane de que as situações reais deveriam ser avaliadas ao longo de um continuum, definido pelos pólos da interdependência complexa e pelo realismo, ressalta-se que a emergência de novos atores e a redução do poder militar na política internacional estabelece o multilateralismo como a orientação dominante.

Conforme, também, estabelecido pelo mesmo autor, a emergência das corporações multinacionais redefine as relações econômicas e financeiras estabelecidas no sistema internacional. As corporações multinacionais, em seu processo de expansão internacional, podem atuar como vetores da política externa de seu país de origem. Contudo, a empresa multinacional é um ator privado<sup>24</sup>, complexo e autônomo.

As empresas em seu processo de expansão evoluem da condição de atores locais para atores regionais, e em alguns casos, atores internacionais (WILLETS in BAYLIS; SMITH, 2001)<sup>25</sup>. Em perspectiva histórica poderíamos, mesmo antes do advento da empresa multinacional moderna, observar que a ação empresarial estabelecida pelo comércio de longo curso e pelas navegações teve como característica colocar em contato sociedades, culturas e interesses distintos, pela via do comércio.

Com a expansão da amplitude das ações empresariais e suas conseqüências, um número cada vez maior de *stakeholders*<sup>26</sup> passam a ser afetados. Imediatamente pode-se pensar nos governos, empregados, sindicatos, fornecedores e consumidores. Entretanto, dada a proeminência das empresas na sociedade capitalista, muitos outros atores sociais passam a integrar esse grupo. As causas ambientais e o consumo seguro têm gerado diversas frentes com as quais as empresas necessitam interagir.

Em relação às empresas, Willets (in BAYLIS; SMITH, 2001) considera que existam 60 mil companhias multinacionais e que essas possuam em torno de 500 mil filiais e empresas

---

<sup>24</sup> Conforme definido inicialmente, a atuação das multinacionais estatais não será analisada nessa tese. Alguns exemplos, todavia, poderão ser citados para fins de ilustração.

<sup>25</sup> Alguns autores entendem que a abordagem realista exclusivamente pode ser aplicada às relações inter-estatais e que para a admissão de atores de natureza distinta deveríamos considerar a abordagem teórica dada pelo pluralismo. Adicionalmente também se estabelece que a emergência dos elementos econômicos como fatores de influência nas relações internacionais daria origem ao neo-realismo a partir dos anos 1970.

<sup>26</sup> Stakeholders são aquelas “partes interessadas” que se relacionam diretamente com as empresas ou sofrem a influência das ações empresariais. Utiliza-se essa definição pela sua amplitude, pois pode compreender organizações comunitárias, agências regulatórias, fornecedores, governos, sindicatos e outros atores sociais.

associadas no exterior. Segundo o mesmo autor, todas as empresas envolvidas com operações de importação ou exportação estão envolvidas com operações econômicas transnacionais. Ampliando essa perspectiva para além do comércio percebemos o quanto o universo da atuação transnacional se expandiu através da prestação de serviços, consultorias, atividades acadêmicas, missões de paz e cooperação, redes de relacionamentos, etc.

Um dos primeiros elementos que se deve destacar na atuação destas empresas é o fato de que elas possuem sua matriz num determinado país, o que geralmente confere-lhes uma nacionalidade, e filiais instaladas em outros países. Suas atividades de planejamento estratégico e direção são realizadas a partir de um escritório central, sendo a execução levada a cabo em diversos pontos localizados em diferentes países.

Nesse processo de planejamento e execução, verificado em diferentes países, ocorre uma transposição de fronteiras por parte da empresa que estabelece um campo empresarial divorciado e independente do espaço delimitado pelas linhas de fronteira nacionais (SEITENFUS, 2004).

É importante perceber que a empresa, institucionalmente, possui uma racionalidade e interesses próprios que serão perseguidos utilizando os recursos à sua disposição.

A empresa multinacional amplia tanto suas possibilidades de ação como a gama dos seus interesses. A multinacionalização rompe as restrições impostas por uma atuação exclusivamente local. A empresa amplia suas possibilidades de interlocução e comunicação, bem como amplia seu leque de opções para onde direcionar seus investimentos.

No contexto do sistema capitalista, a internacionalização da ação empresarial e o gigantismo corporativo, ocorrido especialmente a partir da segunda metade do século XIX, colocaram as empresas no centro do sistema econômico internacional. Investimentos, empregos, impostos e novas tecnologias são benefícios promovidos por essas empresas. Como tais são desejados e disputados pelas unidades nacionais.

Tradicionalmente, o Estado tem sob seu controle aquela porção territorial delimitada por suas fronteiras. Dentro destas os recursos naturais e a população são percebidos pela empresa como insumos e consumidores.

Em seu território o Estado define regras. Estabelece padrões de conduta através de legislação tributária, trabalhista, ambiental e outras regulamentações a serem atendidas pelas empresas. Estas por sua vez, orientadas por lógica própria, perseguem aquelas condições que lhes permitam o atingimento de seus objetivos. Tipicamente o lucro.

Ao lado dos recursos naturais, mão-de-obra e mercado consumidor, a atratividade de um país também é dada pela definição de regras claras sobre a promoção e a proteção dos investimentos estrangeiros e garantias sobre a não-desapropriação.

No desenvolvimento desta relação entre Estados e empresas, Seitenfus (2004, p, 131) comenta que:

A fase mais crítica nas relações entre empresas transnacionais e Estados receptores ocorreu durante as décadas de 1960-1970. O princípio da soberania sobre os recursos naturais e a autonomia de escolha do regime político, da organização social e do modelo econômico – princípios que nortearam a Nova Ordem Econômica (Noei) reivindicada por uma maioria de Estados no âmbito da AG (Assembléia Geral) das Nações Unidas – chocaram-se com o desejo de autonomia e de garantia dos investimentos defendidos pelas firmas transnacionais. Em caso de conflito, a nacionalização dos ativos nas mãos dos estrangeiros foi, durante o período referido, uma das estratégias adotadas por vários Estados, sobretudo na África e na América Latina.

Nessa interlocução existente entre empresas e Estado, os dois atores apresentam demandas em relação às condições de seu relacionamento, cada um buscando atender seus interesses próprios. Potencialmente, essa relação oscila entre o conflito e a cooperação.

Rugman (2007), analisando o relacionamento entre o governo anfitrião e a empresa multinacional, destaca que cada um dos atores possui vantagens específicas.

As FSA<sup>27</sup> (*firm specific advantage*) podem ser representadas por um bom produto e tecnologia de processo, *expertise* em marketing e uma marca de renome, controle dos suprimentos de matérias-primas e outros insumos e capacidade gerencial. As FSA de uma empresa estão baseadas em última instância na internacionalização de um ativo sobre o qual a empresa tem o controle.

Do outro lado, tem-se as CSA<sup>28</sup> (*country specific advantage*) que podem ser representadas por fatores políticos, culturais, de infra-estrutura, econômicos e financeiros, dotação de recursos naturais, quantidade e qualidade da mão-de-obra. Ambas as partes desta relação, irão utilizar suas vantagens específicas num processo de barganha no qual cada uma delas tentará maximizar o atendimento dos seus objetivos.

Nesse processo de barganha, pode-se observar uma alteração no posicionamento dos atores. Ao iniciar-se a negociação, a firma tem alto poder de barganha, dominando o conjunto

---

<sup>27</sup> FSA – firm specific advantage ou vantagens específicas da empresa – é aquele conjunto de características da empresa que a tornam atrativa e lhe permitem barganhar sua instalação (ou continuidade de atividades) num determinado país.

<sup>28</sup> CSA – country specific advantage (vantagem específica do país) – que representam aquelas características dos Estados atrativas ao investimento das empresas multinacionais.

de características que geram as suas vantagens específicas; o Estado por sua vez precisa mostrar seus elementos de atratividade, que vem geralmente suplementado por um tratamento tributário que estimule a empresa a realizar o investimento.

Ao decidir-se pelo investimento, a empresa incorre em custos de instalação e imobilização de capital que são realizados na fase inicial de sua instalação no país; para o Estado esse custo se apresenta ao longo do tempo com os incentivos fiscais oferecidos.

Uma vez tendo imobilizado capital no país, representado pelas instalações físicas, contratação, treinamento de recursos humanos e etc., a empresa tem seu poder de barganha expressivamente reduzido podendo, numa situação limite, ter seus ativos nacionalizados. Ou seja, ao longo do tempo a posição relativa dos atores se modifica o que leva tanto governantes como gestores a permanentemente monitorar as condições desta relação.

Segundo Stopford, Strange e Hensley Stopford (1991, p. 1-2)<sup>29</sup>, com o crescimento da interdependência a rivalidade entre os Estados e a rivalidade entre as firmas, por um lugar seguro na economia mundial, tornou-se mais feroz. Como resultado ampliou-se o envolvimento de empresas e governos na medida em que esses também reconheceram sua crescente dependência em relação aos recursos escassos controlados pelas firmas. Em seu trabalho elaborado, em conjunto com Strange e Hensley, os autores oferecem seis proposições

---

<sup>29</sup> “States are now competing more for the means to create wealth within their territory than for power over more territory. Where they used to compete for power as a means to wealth, they now compete more for wealth as a means to power – but more for the power to maintain internal order and social cohesion than for the power to conduct foreign conquest or to defend themselves against attacks.

2 – (...) the emergence of the new forms of global competition among firms also affects how states compete for wealth. (...) Attractive sites for new investments are increasingly those supplying skilled workers and efficient infrastructure. These new demands from firms affect how governments allocate resources to attract wealth – generating investments.

3 – (...) small, poor countries face increased barriers to entry in industries most subject to global forces of competition. They must look to their investments in skills as a primary means of hooking into the growing international system, and avoiding constant relegation to the periphery of investor’s concerns.

4 – (...) these changes have added two new dimensions to diplomacy. No longer do states merely negotiate among themselves; they must also negotiate – if not as supplicants – with foreign firms.

Furthermore, multinational firms themselves are increasingly having to become more statesmanlike as they seek corporate alliance (...) to enhance their combined capacities to compete with others for the world market share. The interactions of all three dimensions, in the ‘triangular diplomacy’, calls for new skills in management and government that challenge the old order.

5 – (...) these new dimensions have multiplied the number of possible options for governments and for firms, and thus have greatly complicate problems for both of managing multiple agents. The administrative capacity of both has now become an important determinant of who can gain most from the changes in the world economy.

6 – (...) all of these shifts have acted to increase the volatility of change and the divergence of outcomes of the new diplomacy. Many developing countries are poorly placed to respond effectively, not for reasons of lack factor cost advantages, but because of deep-seated internal obstacles. These are born of traditional attitudes, political structures and often a lack of political will to confront and resolve dilemmas of choice: policies aimed at enhancing internal welfare seldom sit comfortably with those designed to enhance the efficiency needed to compete in world markets”.

gerais que circunstanciam as relações entre Estados e empresas. São elas (adaptadas e condensadas do original – vide nota 28):

1 – Os Estados agora competem mais pelos meios de criar riqueza nos seus territórios do que por mais territórios (...) Eles agora competem pela riqueza como forma de poder para manter a ordem interna e a coesão social (...)

2 – (...) a emergência de novas formas de competição global entre as empresas também afetou a forma como os Estados competem pela riqueza. (...) Locais atrativos para novos investimentos, crescentemente, são aqueles que oferecem mão-de-obra qualificada e infraestrutura eficiente. Essas novas demandas das empresas afetam a maneira como os governos alocam seus recursos para atrair investimentos.

3 – (...) países pequenos e pobres enfrentam crescentes barreiras para entrar naquelas indústrias sujeitas às forças da competição global. Precisam orientar seus investimentos para se inserirem no sistema internacional.

4 – (...) essas mudanças trouxeram duas novas dimensões à diplomacia. Os Estados não negociam mais exclusivamente entre si; necessitam negociar com as empresas estrangeiras. Além disso, empresas multinacionais estão tornando-se crescentemente mais estadistas na medida em que procuram estabelecer alianças para competir no mercado global. As interações nas três dimensões da diplomacia triangular<sup>30</sup> exigem novas habilidades na gestão empresarial e nos governos, que desafiam a velha ordem.

5 – (...) essas novas dimensões multiplicaram o número de opções possíveis para governos e empresas, e para ambos dificultaram o gerenciamento dos múltiplos agentes. A capacidade administrativa é determinante para estabelecer quem pode ganhar mais com as mudanças na economia global.

6 – (...) todas essas alterações aumentaram a volatilidade das mudanças e a divergência de resultados da nova diplomacia. Muitos países em desenvolvimento estão precariamente posicionados em virtude de sua organização interna: políticas voltadas para o bem-estar interno raramente combinam com aquelas voltadas para a eficiência necessária para competir no mercado global.

A partir dessas seis proposições, fica evidenciada não só a complexidade das relações entre Estados e empresas, mas também entre Estados competindo por investimentos estrangeiros, bem como empresas competindo entre si por mercados e matérias-primas. O cenário é de complexidade crescente gerando uma necessidade em desenvolver uma capacidade diplomática nova, um híbrido entre o estadista e o empresário.

De forma a contextualizar esses referenciais, nessa análise, deve-se considerar que a progressiva internacionalização da economia brasileira, conforme já definido, se dá pela ação do Estado (planejamento, controle e seletividade).

A ação do MDIC coordena o BNDES e a Apex, na perspectiva de estabelecerem-se setores e destinos estratégicos para o desenvolvimento da internacionalização empresarial.

Também deve ser destacado que a ação da empresa privada decorre da ação estatal. Acordos de comércio, protocolos de cooperação e desenvolvimento precedem o estabelecimento das operações de comércio internacional.

---

<sup>30</sup> A diplomacia triangular se refere às relações estabelecidas entre a empresa multinacional, seu Estado de origem e Estado anfitrião (aquele que recebe seus investimentos).

Além disso, estabelecendo-se o BNDES como banco estatal de desenvolvimento, voltado para os processos de internacionalização e integração regional, coloca o Estado brasileiro numa posição privilegiada.

O governo brasileiro, desta forma, se converte em interlocutor das empresas privadas em busca de recursos financeiros para desenvolver seus projetos de internacionalização.

Por outro lado, Estados em busca de investimentos estrangeiros diretos também devem acorrer ao Estado brasileiro, em suas diferentes representações, pleiteando tal benefício.

Convém destacar que em seu Artigo 9º, o estatuto do BNDES o autoriza a financiar projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país e que também promovam a integração regional.

É imperativo salientar, que toda intervenção tem origem no processo político. E que, além dos fatores econômicos e organizacionais, existe uma opção política e um incentivo estatal (FAUCHER; NIOSI, 1986).

Estabelece-se acima que em seu processo evolutivo típico das empresas multinacionais, elas evoluem da atuação nacional para a regional e depois se projetam internacionalmente.

Analogamente, afirma-se que, através da ação do Estado, no período dominado pela política da substituição de importações, formaram-se as empresas de atuação nacional. A seguir, vieram os processos de integração regional, antecedendo a busca pela atuação global. Status por ora, adquirido por reduzido número de empresas brasileiras.

Evolui-se assim da criação das “campeãs nacionais” para a criação das “campeãs globais”, passando pelo desenvolvimento regional.

Nesse processo de seleção e incentivo estabelecido pelo Estado, Porter (1989) destaca que a ação estatal pode criar condições especiais, chamadas de externalidades, tanto para incentivar o desenvolvimento das empresas nacionais, quanto para atrair investimentos estrangeiros.

O autor destaca que o Estado poder atuar sobre os chamados fatores de custo, que são aqueles oferecidos às empresas como elementos redutores do preço final de seus produtos ou ainda como elementos que permitiram apropriar uma margem de lucros mais elevada. Pode-se citar tradicionalmente a carga tributária, o custo de mão-de-obra, a disponibilidade de matérias-primas e as contrapartidas sócio-ambientais.

A estrutura de demanda, que também é elemento de atração, refere-se ao mercado interno do país. Tamanho da população, renda e capacidade de consumo são variáveis importantes para a instalação de uma unidade produtiva. É importante perceber que acordos regionais de livre comércio são na prática uma forma de ampliar-se a atratividade do mercado interno nacional. O bloco comercial amplia a atratividade de seus países membros.

As políticas governamentais irão definir de que forma o Estado irá relacionar-se com a empresa multinacional, doméstica ou estrangeira. Essas políticas dirão respeito às leis trabalhistas, ambientais, tributárias e outras.

Sem dúvida, para empresas estrangeiras, remessa de lucros, proteção aos investimentos e a propriedade intelectual fazem parte desse pacote legal que o Estado pode oferecer. Nesse ponto, faz-se sentir também a influencia dos acordos e tratados internacionais aos quais o Estado possa ter aderido.

Na década de 1980, ainda dentro da Rodada Uruguai do GATT, foram negociados acordos de proteção à propriedade intelectual e aos investimentos estrangeiros que prepararam o terreno para as reformas econômicas que se intensificaram nas décadas de 80 e 90.

No processo de internacionalização empresarial, a intensidade da indústria doméstica será aquele elemento indicador do quanto a empresa multinacional será competitiva no novo mercado. Se nele a multinacional for se deparar com empresas atualizadas tecnologicamente, detentoras de ganhos de escala, elevada produtividade de mão-de-obra e processos gerenciais informatizados e modernos, a multinacional certamente deverá certificar-se que terá um retorno efetivo que compense os riscos e os custos do investimento no exterior.

Se por outro lado, o mercado em foco é um país que para integrar-se no mercado global rompeu recentemente uma situação de economia autárquica e protegida, com todas as ineficiências e distorções geradas nesse contexto, certamente suas vantagens específicas lhe serão forças muito mais efetivas para abocanhar o novo mercado.

Um último elemento do ambiente econômico a ser destacado são as empresas de apoio. São aquelas empresas que atuarão como fornecedoras, prestadoras de serviços, distribuidores e representantes que de forma geral irão integrar a cadeia produtiva da empresa multinacional. Quanto mais desenvolvidas forem essas empresas, melhores serão as condições para a multinacional instalar-se no país-alvo.

Desenvolvimento, nesse caso, pode representar processos de qualidade e produtos devidamente certificados; desenvolvimento também pode estar ilustrado por um grau de

informatização que permita a integração com a empresa multinacional, de forma facilitar o relacionamento e reduzir custos operacionais.

Todos esses fatores irão se inter-relacionar, influenciados pela força da competição global e pelas instituições internas ao Estado receptor dos investimentos.

O capital, para se deslocar e se imobilizar, necessita que sejam lhe satisfeitas exigências que permitam obter uma melhor taxa de reprodução, ou seja, irá localizar-se naqueles países onde sua utilização for a mais rentável. Esse cálculo envolve, naturalmente, taxas de retorno associadas a noções de riscos decorrentes da percepção do investidor em relação ao destino do investimento. Alguns países por fraqueza institucional não conseguem gerar nesse quesito uma relação positiva.

Muitos países, ao invés de confiar passivamente na vantagem referente aos custos de produção, procuram criar um “clima” favorável aos investimentos. Nesse ponto, o poder do Estado está em implementar esta escolha de forma a sobrepor-se a obstáculos sociais, políticos e religiosos. Políticas efetivas, combinadas com a habilidade de adaptar-se sistematicamente às mudanças externas, são qualidades importantes tanto para Estados quanto para empresas.

Stopford, Strange e Hensley Stopford (1991, p. 18)<sup>31</sup> nos auxiliam a finalizar esta análise com o seguinte comentário:

(...) multinacionais procuram a melhor oportunidade para crescer e focam seu interesse naqueles países com recursos naturais abundantes, abundância de mão-de-obra qualificada e barata, amplos mercados internos, e regimes regulatórios favoráveis. Essa tendência reflete o fato de que as multinacionais tendem a ser influenciadas, e conseqüentemente influenciam, a habilidade dos países para crescer.

Da relação entre Estados, empresas e outras instituições internacionais é que se estabelece o sistema internacional. Sua construção, sua lógica e funcionamento será aquela resultante da interação de vetores com intensidades distintas e variáveis.

Um país como o Brasil no processo de internacionalização de sua economia, atua nos dois pólos no que se refere aos investimentos internacionais. Tanto cria condições para internacionalização de suas empresas, como busca exhibir-se atrativo para o recebimento de investimentos estrangeiros.

---

<sup>31</sup> “(...) multinationals seek the best prospect for growth and focus their interest on those countries with abundant natural resources, large internal markets, plentiful skilled but relatively cheap labour, and favorable regulatory regimes. This trend reflects the fact that the multinationals tend to be influenced by and in turn influence the ability of countries to grow.”

No escopo da atuação da Apex, figuram a promoção comercial dos produtos brasileiros, bem como a busca pelos investidores internacionais. Em sua atuação, esta agência governamental ocupa um espaço da tradicional estratégia de inserção internacional brasileira, que é a prática do multilateralismo.

Em perspectiva histórica, pode-se destacar, por exemplo, no âmbito da Assembléia Geral das Nações Unidas, os discursos brasileiros que sempre foram promotores dos valores universais e da solidariedade internacional. Em tom particularmente dramático, na década de 1980, o Brasil, através de seus representantes, discursava em busca de uma maior cooperação e abertura de oportunidades para os países pobres. A ênfase era colocada sempre no proveito coletivo solidarizando-se com aqueles países mais pobres. Os pleitos apresentados pela diplomacia brasileira não só viriam em proveito do próprio país, mas também do coletivo internacional.

Assim, a partir de suas capacidades políticas e econômicas, o Brasil busca atuar no sistema internacional colocando-se como articulador e mediador em assuntos internacionais.

Sem capacidade de atuar individualmente, a ação brasileira só é viável através de coletivos internacionais, sendo a maioria deles formados a partir de circunstâncias econômicas. Pode-se listar o Mercosul, o G20, Cairns, os BRICS, a Cooperação Brasil-África do Sul, como grupos de interesses através dos quais o Brasil vocaliza sua participação internacional.

Segundo Mantzikos (2010), a agenda internacional do Brasil, e a busca de parcerias, começa a tomar forma no governo Cardoso, mas é, na administração Lula, que as iniciativas brasileiras passam a estar orientadas pelas negociações internacionais de comércio e pela busca de um aprofundamento na coordenação política com outros países emergentes, especialmente Índia, China, Rússia e África do Sul.

Na promoção de sua internacionalização, política e econômica, o Brasil se aproveita do baixo grau de efetividade das instituições multilaterais tradicionais, especialmente, a ONU, frente a problemas globais e transnacionais.

A variedade de situações e interesses envolvidos traz à cena política, o chamado multilateralismo raso, que permitiria uma série de acordos satisfatórios diante do crescente número de atores e de complexificação dos problemas.

A redução da normatividade, decorrente desses acordos, muitas vezes costurados em caráter singular, também se mostra conveniente aos diferentes atores na medida em que mantém um nível limitado de comprometimento e permite mudanças de posição

oportunistas diante de mudanças na equação original. Com o devido cuidado, para não vulgarizar a ação diplomática, não pode-se deixar de perceber a proximidade desta lógica com aquela que orienta as negociações comerciais.

A extensão da atuação política internacional do Brasil levou o país a colocar-se como protagonista diante de situações de crise no cenário mundial. As crises em Honduras, no Haiti, na Venezuela, no Irã e no Oriente Médio podem ser destacadas como oportunidades de atuação em espaços não tradicionais da diplomacia brasileira.

Ainda, destaca-se que o Brasil buscar acumular capital político, em nível internacional, ao posicionar-se pela paz, pela não-intervenção e pela promoção de valores democráticos. A projeção desses valores segue a trajetória do regional para o global, vide, por exemplo, a cláusula democrática aplicada aos países membros do Mercosul.

Na perspectiva da internacionalização comercial, é oportuno resgatar que a criação da Apex acontece em 1997. A dotação desta agência veio fazer frente à complexidade de situações e novos atores emergentes nas relações comerciais brasileiras.

Também é notável que, paralelamente à ampliação da atuação política do Brasil, sua atuação comercial também tenha se ampliado.

Se se observar os relatórios, acessíveis no site do MDIC, referentes aos destinos das exportações brasileiras, irá se perceber que os mercados compradores do Brasil são divididos em duas categorias.

Os compradores dos chamados mercados tradicionais são aqueles que absorvem o maior volume das exportações brasileiras. Figuram nessa lista, de forma quase permanente, países como: Estados Unidos, Argentina, China, Países-Baixos, Alemanha, México, Chile, Japão, Itália, Venezuela, Rússia e Bélgica<sup>32</sup>. Com poucas exceções essa nominata não sofre grandes mudanças.

Porém, destaca-se, ao analisar as estatísticas referentes aos mercados não-tradicionais, a amplitude das novas parcerias comerciais desenvolvidas pelo Brasil. Obviamente, essas relações comerciais podem apresentar alta volatilidade, muitas vezes sendo fruto de negócios isolados de uma determinada empresa. Cruzando aqui a referência feita ao dito multilateralismo raso.

Figuram na relação de mercados não-tradicionais destinos como: em 2006, Letônia, Belarus, Turcomenistão, Vietnã, Guadalupe, Sri Lanka, República da Moldávia, Bangladesh, Armênia, Chipre, Irã e Angola; em 2007, Montenegro, Tadjiquistão, Guiné Equatorial, Guiné

---

<sup>32</sup> Essa relação tomou por base o relatório de 2006, observando-se que para os anos seguintes poucas alterações ocorreram.

Bissau, Antilhas Holandesas, Jordânia, Zimbábue, Burkina Fasso, Senegal, Coreia do Norte, Congo, Malta, Azerbaijão, Albânia e Serra Leoa; em 2008, Bahrein, Benin, Luxemburgo, Madagascar, Afeganistão, Maldivas, Mongólia e Catar. A partir do ano de 2009, por sua vez, a relação dos países classificados como mercados não-tradicionais deixa de ser discriminada. Observando-se além dos compradores tradicionais, a distribuição das exportações brasileiras por regiões de destino.

Entretanto, com intuito de argumentar de que forma os processos de internacionalização empresarial vinculam-se com as estratégias de inserção internacional do Brasil, destaca-se que, em sua atuação, coordenada com o MDIC, a Apex organiza missões, promove a participação em feiras internacionais e prospecta oportunidades de negócios internacionais.

Percebe-se, visitando o site da Apex, o número expressivo de países e regiões alvos da mira comercial brasileira. Recuperando alguns destinos destas missões enfatizamos o Irã, a China, o Norte da África e o Oriente Médio, enfatizando o desenvolvimento paralelo da internacionalização política e comercial.

Numa perspectiva simbiótica entre comércio e política, destaca-se que a aproximação comercial evidencia a mútua relevância entre os parceiros, a troca de informações e o envolvimento, convenientemente, circunstanciado pelo objetivo comercial.

A democracia, a estabilidade econômica e a ordem social são valores universais intrinsecamente positivos. Além disso, sua promoção contribui para a evolução do comércio internacional.

Já tendo, abertamente manifestado junto a comunidade internacional, sua pretensão a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, segue o Brasil perseguindo um maior protagonismo nas questões multilaterais.

A intencionalidade dessa atuação deve vir associada à capacidade de propor alternativas efetivas, ao menos temporariamente, aos problemas apresentados, bem como suportar os eventuais ônus decorrentes de tal envolvimento.

Por fim, antes das considerações sobre o processo de internacionalização empresarial, é necessário caracterizar as empresas brasileiras em seu processo de projeção externa. Como atores sociais e econômicos, as empresas atuam de forma autônoma respondendo a estímulos internos e externos, a partir de motivações organizacionais e setoriais. O estabelecimento desta relação também é complexo, como todos aqueles processos nos quais se manifesta a causalidade circular.

Neste caso, a evolução do sistema capitalista, no qual o Brasil está inserido como ator subordinado, exige a partir de uma nova etapa do movimento internacional do capital, a partir dos anos 1970, sua abertura econômica.

O empresariado brasileiro, buscando apropriar-se dos benefícios a serem ganhos a partir desse novo arranjo, busca junto aos processos políticos e econômicos adaptar-se, e ao país, a essa nova ordem. Atua, portanto, o empresariado como indutor do processo de abertura, operado pelo Estado, por um lado. De outro, se depara com um novo cenário de oportunidades e ameaças, no qual algumas empresas prosperam e outras desaparecem.

É, nesse processo de transição para a abertura, simultânea política e econômica, que se dá a discussão e se fazem as opções que nortearam a inserção internacional do Brasil na globalização. Buscar-se-á, a seguir, destacar a evolução desta transição centralizando nossa análise sobre a empresa. Ressaltar esse ator, político e econômico, é fundamental no contexto desse trabalho, na medida em que sua ação autônoma, embora não independente, é uma das forças determinantes do processo em análise.

Ao longo da história, as empresas tiveram um papel destacado como protagonistas do processo de internacionalização.

Como antecedente da atuação das empresas, precisa se considerar, em caráter preliminar, o ato da troca. Essa podia ser praticada tanto se tomando produtos excedentes, abundantes numa determinada região, quanto produzidos para este fim. Ou ainda, a troca poderia dar-se por um produto ou objeto, que pela sua diferenciação adquiria valor. Essa noção de valor pode ter uma conotação de exotismo dada uma origem cultural distinta ou pela sua utilidade.

Seja como for, as trocas possuem, de forma mais ou menos implícita, o objetivo do ganho. Este poderia representar uma nova tecnologia, um novo tipo de alimento, novas armas, um novo padrão estético ou de conforto. Decorre da intensificação destas atividades de intercâmbio certa especialização produtiva para a geração do excedente a ser trocado. Progressivamente, essa especialização irá converter-se em fator de competitividade, seja pela redução de custos, seja pela diferenciação do produto.

Segundo Michael Hudson (2010), as trocas econômicas com fins lucrativos representaram um salto tão grande que, inicialmente, parecem ter sido efetuadas, sobretudo em associação com instituições públicas, pelo menos nominalmente.

Esse tipo de associação, de caráter mais ou menos direto, irá permear o desenvolvimento empresarial. Em diferentes épocas e países, apresentaram-se combinações distintas para o desenvolvimento e a internacionalização das economias nacionais.

Observa-se que a atividade empresarial, naturalmente, como toda criação humana, está diretamente relacionada com a religião e a cultura das diferentes sociedades, em diferentes tempos.

A indústria brasileira moderna e competitiva, em nível internacional, emerge nos anos 1990 como fruto de uma tradição de desenvolvimento empresarial<sup>33</sup> fundada a partir de 1930.

Sem se aprofundar na análise das origens de uma política de Estado efetivamente voltada para a industrialização e modernização econômica e produtiva do Brasil, é fundamental estabelecer-se o movimento iniciado pela Revolução de 1930 com Vargas como o início de um processo planejado de desenvolvimento industrial.

Esse projeto voltado para a modernização e urbanização do Brasil marca o início de um processo que, ao longo da história, irá projetar internacionalmente um país que conquistou sua diferenciação em termos de capacidade produtiva.

A diversidade e a profundidade de desenvolvimento da matriz produtiva nacional conferem ao Brasil uma posição diferenciada entre os demais países subdesenvolvidos. Gradualmente, o país passa a diferenciar seu perfil em termos de atuação no sistema internacional à medida que vai promovendo seu desenvolvimento doméstico.

A industrialização nacional visa inicialmente orientar-se para a substituição de importações, para tanto a indústria nacional se depara com a necessidade de importar máquinas, ferramentas, equipamentos, conhecimento técnico e matérias-primas para realizar a implantação deste incipiente parque fabril.

Os empresários e a autoridade estatal, que coordena o processo, enfrentam a dificuldade da escassez de divisas para a importação. Nesse momento e durante algumas décadas ainda, a pauta de exportações brasileiras era formada basicamente por produtos primários, notadamente café, algodão e açúcar.

Essa pauta de exportações restrita, além das dificuldades decorrentes das flutuações dos preços internacionais, apresentava-se limitada em sua capacidade frente às necessidades de divisas para importação de que o Brasil necessitava. Tais dificuldades levaram o governo a operar de forma discricionária o mercado de câmbio doméstico, bem como aproveitar todas as

---

<sup>33</sup> A referida tradição empresarial nesse sentido refere-se ao desenvolvimento da indústria nacional no sentido setorial e não especificamente na tradição fundada por qualquer empresário individualmente.

oportunidades de barganha no cenário internacional que pudessem contribuir para o desenvolvimento industrial do país.

Esse impulso de industrialização do Brasil, esperando como resultados o desenvolvimento econômico e a crescente autonomia nacional em termos de relações econômicas e políticas, recebe o nome de nacional-desenvolvimentismo, que irá alimentar os projetos de política-econômica nacional até a década de 1990.

A partir de sua fundação, logo após o final da Segunda Guerra Mundial, a CEPAL passa a fornecer orientações para a superação do subdesenvolvimento na América Latina e Caribe. Fazem parte do seu ideário, a centralização política do esforço econômico, o protecionismo à indústria doméstica e a seletividade nas importações.

Em relação ao protecionismo, se tomado na concepção da indústria nascente de List, esse deveria ser temporário. Esse ajuste seria cobrado ao Brasil, pela comunidade internacional, anos mais tarde.

O início da década de 1980 marca um avanço de forças conservadoras na política internacional. Ronald Reagan e Margaret Thatcher são personagens emblemáticos desse momento.

O conservadorismo será representado por um recrudescimento da lógica da guerra-fria, a partir do qual os Estados Unidos se engajarão numa nova etapa da corrida armamentista, tecnologicamente mais sofisticada e financeiramente muito mais dispendiosa.

Ao lado dessa nova postura política, o setor empresarial acelera o movimento já iniciado em fins da década anterior, de exportação das atividades produtivas, ou *offshoring*.

Esse processo, marco da globalização, decorre da identificação das oportunidades de transferirem-se para o exterior de atividades produtivas, produção de manufaturas, sobretudo, a partir da obtenção de uma redução expressiva de custos, sobretudo, custos referentes à mão-de-obra, tributos e legislações específicas tanto de ordem trabalhista quanto ambiental.

Essa nova capacidade empresarial articula-se diretamente com as facilidades de gerenciamento obtidas com o avanço da computação em sentido amplo – a dita RCT (Revolução Científica e Tecnológica) – a partir do desenvolvimento e popularização de hardware, software e redes de transmissão de dados.

Outro elemento determinante desse momento da globalização é o aumento da mobilidade de indivíduos e mercadorias. Inicia-se a era da logística na qual transportar pessoas e mercadorias com rapidez e baixo custo possibilita não somente uma ampliada capacidade de gerenciamento de empreendimentos capitalistas pelo mundo, mas também um

processo de suprimento global, tanto na busca pelas matérias-primas como no abastecimento dos mercados consumidores. Com essa capacidade, o capital instala-se onde lhe forem oferecidas as condições mais vantajosas.

Politicamente, a atitude conservadora, sobretudo dos Estados Unidos, estabelece que países como o Brasil, detentores de um nível intermediário de desenvolvimento, para ampliarem sua participação nos negócios internacionais, devem abandonar a tradicional atitude terceiro-mundista e a retórica do subdesenvolvimento. Devem, portanto, integrar-se de forma mais efetiva aos negócios internacionais. Passam a ser estabelecidas condicionalidades para uma maior integração internacional desses países. Fazem parte das negociações internacionais no âmbito do GATT – General Agreement on Tariffs and Trade<sup>34</sup> - acordos internacionais sobre a proteção dos investimentos internacionais e proteção sobre a propriedade intelectual. Condições necessárias para a evolução do processo de expansão do capital internacional que se desenvolvia.

Financeiramente, o esforço dos Estados Unidos no reengajamento armamentista reverte a situação de liquidez internacional, a atração norte-americana pelos capitais internacionais provoca expressiva elevação das taxas de juros, o que representa um desastre para países endividados com o Brasil.

Diante desse quadro de escassez de divisas, sangria das contas externas pelo pagamento dos encargos da dívida externa e pela necessidade de responder à pressão do mercado internacional, o Brasil mergulha na chamada década perdida dos anos 1980.

Estruturalmente, para o Brasil, a questão que se coloca é a proposição de um novo modelo de política-econômica, uma vez que a abertura econômica chocava-se frontalmente com as orientações das décadas anteriores baseadas no nacional-desenvolvimentismo.

Com a redemocratização, o primeiro governo civil tem a difícil tarefa de migrar da lógica da autarquia desenvolvimentista para a prometida modernidade da abertura internacional. O Brasil o faz em nível discursivo, buscando preparar o terreno da transição. Algumas alterações na política tarifária já se fazem sentir a partir de 1988.

No governo Collor, as palavras de ordem são o mercado, a retração do Estado e a ação do capital privado. Conforme já destacado anteriormente, neste governo, foi promovida profunda reforma administrativa no setor de comex, juntamente com a reformulação da tarifária brasileira.

---

<sup>34</sup> O GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – era o foro internacional onde se davam as negociações entre os países sobre as práticas comerciais. Será substituído pela OMC a partir de 1994.

Em 1990, foi instituída a nova Política Industrial e de Comércio Exterior, que extinguiu a maior parte das barreiras não-tarifárias herdadas do período de substituição de importações e definiu um cronograma de redução das tarifas de importação. As reduções se dariam gradualmente entre 1990 e 1994, de modo que, no final do período, a tarifa a média seria de 14% contra a anterior 41,2%. As importações facilitadas por estas medidas teriam como efeito positivo conter a inflação, permitir a modernização produtiva e por fim proporcionar o aumento das exportações.

A retração agressiva do Estado e a abertura ao comércio internacional, aproveitando a constituição do Mercosul<sup>35</sup>, promovem uma efetiva reorganização das atividades empresariais.

Enfrentando a globalização do mercado doméstico, alguns setores mostraram-se atualizados tecnologicamente, tanto em termos produtivos quanto em termos de gerenciais, enquanto outros quase desapareceram ou levaram anos para se recuperar.

A deficiência mais visível deste governo, na ótica limitada desta análise, ficou por conta de sua adesão incondicional à nova ordem internacional proposta pelos países desenvolvidos, desprezando-se o poder de barganha de um *player* importante com o Brasil e perdendo-se algumas conquistas internacionais expressivas como a participação brasileira no mercado internacional de armamentos.

O primeiro governo eleito pelo voto popular, após os governos militares, tem sua continuidade pelas mãos do Vice-Presidente que, em sua prática política, busca reorganizar a atuação internacional do Brasil. Desacelera o processo de privatizações e, de forma estratégica, busca junto aos organismos internacionais uma solução efetiva para o problema da dívida externa, com vistas à estabilização monetária. Em termos de diplomacia-comercial, esse governo retoma a tradicional relação com os países no contexto regional.

Os governos seguintes terão ainda uma ampla pauta de medidas a serem implementadas. O processo de privatizações precisa avançar e, na sua evolução, transfere para a iniciativa privada, tanto nacional quanto estrangeira, expressivo estoque de capital produtivo. As privatizações representam também uma efetiva oportunidade para a atração de investimentos estrangeiros diretos, colocando o Brasil, nesse período, como um dos maiores receptores de fluxos internacionais de capitais.

---

<sup>35</sup> No âmbito do Mercado Comum do Sul, formado originalmente pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai em 1991, o governo Collor promove uma expressiva redução sobre as tarifas de importação do Brasil.

Consolida-se o processo de estabilização financeira com o estabelecimento de um controle efetivo sobre a inflação e se avança nas medidas de inserção internacional e abertura econômica.

Também é pauta do governo nesse período uma maior aproximação dos países desenvolvidos de forma a estabelecer-se a presença internacional do Brasil naquele conjunto de países efetivamente comprometidos com a ordem internacional.

Na seqüência, o próximo governo, dará prosseguimento à política comercial e diplomática brasileira, afirmando a atuação internacional do país. Mantêm-se as condições de estabilidade políticas e econômicas e o país apresenta um ritmo de crescimento acelerado.

Estruturalmente, inicia-se o processo de aquecimento do mercado interno com a integração ao mercado nacional de milhões de consumidores de baixa renda, amplia-se a capacidade de consumo da classe média e se fortalece a economia doméstica como um todo.

A exemplo da industrialização brasileira, o processo de internacionalização<sup>36</sup> das empresas nacionais também foi tardio, mesmo considerando as primeiras experiências nas décadas de 1960 e 70. Sendo que o processo efetivo de internacionalização tem sua efetivação a partir dos anos 1990.

Além disso, pelas características do desenvolvimento empresarial brasileiro, em sua internacionalização a presença do Estado determina um modelo intermediário entre o liberalismo e o capitalismo de Estado.

A primeira geração de empresas brasileiras que experimentaram a internacionalização, as de engenharia pesada, desenvolveu sua estrutura administrativa, financeira e excelência técnica trabalhando no mercado nacional e, sobretudo, executando contratos do governo numa época de intensos investimentos em infra-estrutura. Outras, atuando em setores de base da economia ou setores fortemente afetados pelas políticas públicas, com o tempo, acabaram ocupando a liderança de seus respectivos setores e preparando o trampolim da internacionalização.

Segundo Cyrino e Penido (in ALMEIDA, 2007, p. 80):

Dadas as incertezas sobre os retornos, as empresas em geral esgotam as suas possibilidades de crescimento nos mercados de origem, antes de partirem para empreendimentos no exterior. Somente empresas que já desenvolveram vantagens competitivas significativas sobre as demais nos seus mercados domésticos são capazes de alavancá-las, quando julgarem necessário e oportuno em mercados estrangeiros.

---

<sup>36</sup> No desenvolvimento desta seção, a internacionalização das empresas refere-se à efetiva ampliação de sua expansão internacional indo além das tradicionais relações de importação e exportação.

Pode-se somar a esta observação que, em setores nos quais o governo se situa como comprador<sup>37</sup> ou órgão fiscalizador dos padrões de desempenho e qualidade, ele pode estabelecer exigências quantitativas e qualitativas que, ao longo do tempo, serão determinantes da capacidade competitiva destas empresas em nível internacional.

Ainda sobre a participação do Estado no processo de internacionalização das empresas, é importante mencionar que empresas nacionais se consolidaram no mercado doméstico e reforçaram sua capacidade produtiva e financeira através do processo de privatizações.

Com as privatizações, o Brasil entra definitivamente no mapa da internacionalização econômica. No final da década de 1990, aparece como o segundo maior receptor de investimento estrangeiro direto, ficando atrás apenas da China.

A internacionalização de empresas, segundo a SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudo de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica,

(...) é um fenômeno amplo, que compreende desde a exportação de produtos e serviços até sua produção direta no mercado externo, passando por fases intermediárias de crescente comprometimento com esse mercado. Incluem-se, ainda, várias modalidades de integração com a economia internacional, como parcerias, acordos de cooperação e transferência de tecnologia (SOBEET, 2007, p. 18).

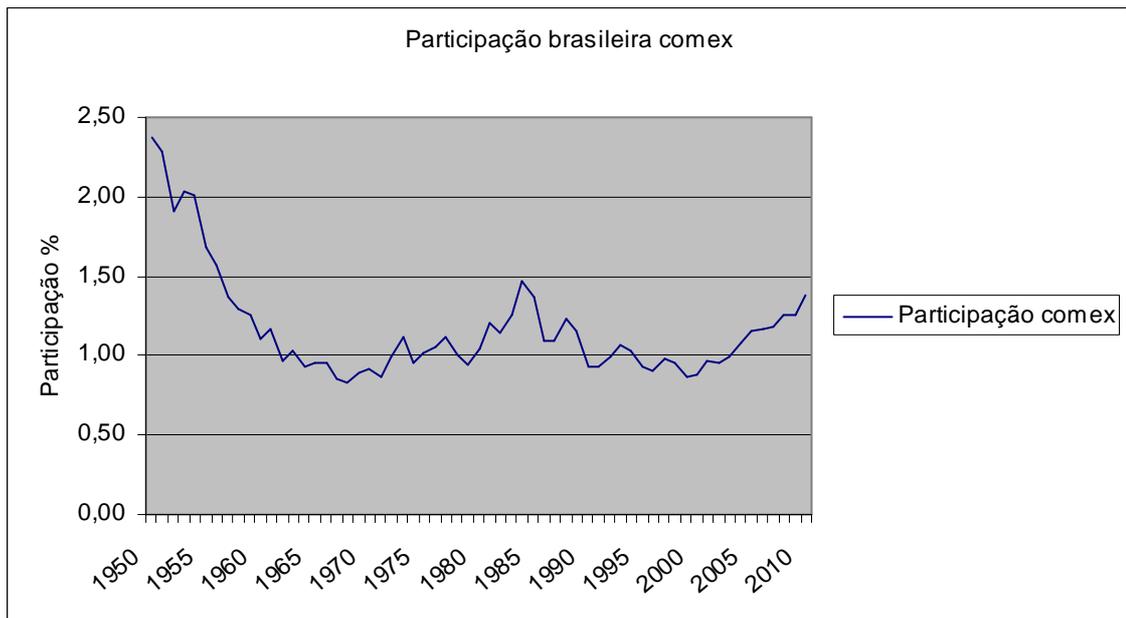
Contudo,

(...) nem toda empresa que exportadora vai se transformar em uma empresa transnacional. A decisão de investir no exterior, ao invés de exportar para atender o mercado externo, depende das características das firmas, de sua história e de outros fatores ambientais (SOBEET, 2007, p. 18).

No contexto da economia globalizada, o Brasil destaca-se pelo seu baixo grau de participação no comércio internacional, conforme já observado no gráfico 3, podendo a série histórica ser ampliada, demonstrando assim com mais efetividade esse comportamento.

---

<sup>37</sup> Faucher e Niosi (1986) fazem referência à estrutura monopsônica dos mercados domésticos em diferentes países.



**Gráfico 12 – Participação brasileira no comércio exterior (série ampliada).**

**Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

Em perspectiva histórica, nas últimas seis décadas, observamos que a participação brasileira no fluxo das exportações internacionais manteve-se baixo. Tendo partido de um percentual de 2,37%, das exportações mundiais, no ano de 1950, manteve-se por volta de 0,90% em quase todo o período medido. Somente nos últimos anos tendo subido para o nível de 1,30%.

Também é indicador do pequeno grau de internacionalização da economia brasileira o número reduzido de empresas atuando no exterior. De forma geral, a decisão de investir no exterior manifestava-se escassamente entre o empresariado nacional.

Observando um *ranking* de países com sedes de empresas internacionalizadas, verificamos o seguinte quadro:

<b>País</b>	<b>Número de Empresas - Sedes</b>	<b>Posição <i>ranking</i></b>
Dinamarca	9.356	1
Alemanha	8.492	2
Suécia	5.118	3
Suíça	4.506	4
Israel	4.334	5
Estados Unidos	3.387	6
França	1.695	7
Holanda	1.608	8
Brasil	1.225	9

**Quadro 3 – Ranknig de países sedes de empresas multinacionais.**

**Fonte: Elaborado pelo autor a partir de NATION MASTER, 2011.**

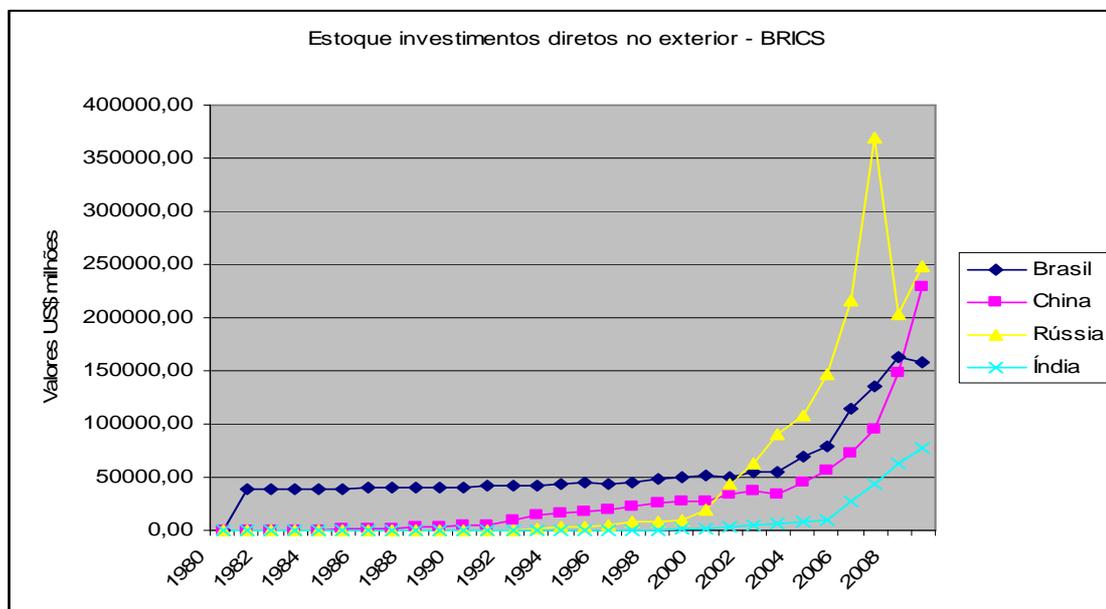
O quadro acima, mesmo reiterando o baixo grau de internacionalização das empresas brasileiras, ainda assim destaca o Brasil acima dos demais países emergentes, colocando-o próximo a países europeus de industrialização madura.

Outra evidencia que pode ser destacada é observada pelo fluxo de investimentos diretos no exterior. Conforme já exibido no gráfico 8, o fluxo de investimentos brasileiros no exterior é crescente.

Contudo, em comparação com os demais países do grupo dos BRICS, observamos que, os investimentos dos demais países aceleraram-se expressivamente na última década, levando os estoques de investimentos da China e da Rússia a ultrapassarem a posição brasileira.

A Índia também vem ampliando suas posições em termos de investimento direto no exterior, porém mantém-se num ritmo mais lento em relação aos demais países.

Ressalva-se que utilizar dados da China e da Rússia talvez não sejam os parâmetros comparativos mais adequados, porém se fazem necessários pela permanente vinculação estabelecida entre ação internacional desse grupo de países.



**Gráfico 13 – Estoque de IDE dos BRICS.**  
**Fonte: Elaboração pelo autor a partir de UNCTAD, 2011.**

Talvez a utilidade maior do gráfico acima, ao falar em motivação empresarial para realizar investimentos no exterior, seja poder perceber que o Brasil já ocupava uma posição

razoável em tempos de IDE (por volta de US\$ 38 bilhões) no início da década de 1980, mas ao mesmo tempo manteve-se nesse nível de investimentos por quase duas décadas.

Alguns argumentos podem ser destacados diante desse quadro, por exemplo, entre 1980 até 94 os planos econômicos implantados no Brasil tinham por característica a apreciação da taxa de câmbio ou a expansão do mercado interno o que representavam desestímulos para a exportação.

Com o Plano Real, a estabilidade monetária e as medidas de liberalização promoveram um aumento nas exportações, ainda assim insuficientes para estimular o investimento no exterior. E, após a desvalorização do Real em 1999, as exportações voltam a expandir-se. Mesmo beneficiados pela possibilidade do planejamento no médio e longo prazos, as empresas brasileiras continuavam enfrentando sérias dificuldades para obter financiamentos para suas operações no exterior.

O BNDES só passa a atuar no financiamento a investimentos no exterior a partir de 2002, viabilizando a primeira operação em 2005 – JBS-Friboi, conforme mencionado.

Outro fator seria que a atuação brasileira no exterior se dá em setores em que a necessidade do investimento para apoiar as exportações é baixa. Setores como metalurgia, papel e celulose, alimentos e bebidas não necessitam de estrutura de apoio, ao contrário de máquinas, equipamentos e veículos automotores em que a presença junto ao consumidor precisa ser forte.

Nesse campo da resistência à internacionalização, Rocha (2003) destaca outros fatores como inibidores da internacionalização das empresas brasileiras. Em primeiro lugar, a autora destaca a questão geográfica, referindo-se aos elementos da paisagem atuantes como obstáculos à integração com os países sul-americanos. Tanto a Floresta Amazônica, quanto a Cordilheira dos Andes e o Pantanal acabam atuando como fatores de isolamento. Não por acaso, segundo a mesma autora, é no sul do Brasil que os contatos fronteiriços mais facilitados coincidem com a iniciativa de integração regional.

Nessa mesma realidade regional, a exclusividade da língua portuguesa oferece empecilho adicional. Mesmo no contexto global, o português encontra poucos correspondentes, por outro lado o domínio do inglês, como a língua universal dos negócios, ainda é restrita a um número pequeno de executivos.

Como fator ambiental, pode ser destacado, no contexto do próprio relacionamento do empresariado com o governo, que, quando proposto algum tipo de incentivo à internacionalização, os empresários brasileiros reagiram bem.

Nas décadas de 1960 e 1970, incentivos de natureza fiscal, creditícia e promocional estimularam as empresas a exportar. Algumas empresas mantiveram-se no comércio exterior, mas a maioria, suspensos os estímulos, desinteressaram-se pelas exportações. Na década de 1990, essa tendência seria retomada em circunstâncias estruturalmente muito distintas.

Em termos motivacionais, Rocha destaca que, a partir de pesquisa realizada, a maioria das empresas raramente escolheu a exportação. A maioria reagiu a estímulos externos que favoreciam essa atividade: mercado interno saturado, incentivos governamentais, pedidos inesperados do exterior. Da mesma forma, um amplo mercado doméstico é causa para não internacionalizar os negócios, por ser mais fácil, mais familiar e mais lucrativo. Nesse sentido, a falta de competitividade de muitas empresas pode ser tomada como acomodação às menores exigências dos consumidores locais.

Se as décadas de 1960 e 1970 apresentaram estímulos à internacionalização através do incentivo do governo e por pedidos vindos do exterior, já a década de 1980, a década perdida no Brasil, com a recessão internacional e a emergência dos Tigres asiáticos, a internacionalização recebe uma contramarcha.

É a abertura dos anos 1990 que dá início a um novo momento de incentivo a internacionalização, combinado movimentos de exportação e de investimentos diretos no exterior. Nesse processo, é importante enfatizar que a abertura às importações traz para o mercado doméstico brasileiro empresas e produtos estrangeiros altamente competitivos. Em preço ou em qualidade, a indústria doméstica necessita adequar-se à competição.

De forma complementar, a abertura econômica possibilita também a importação de máquinas, equipamentos e matérias-primas que permitem as empresas brasileiras um melhor posicionamento nesta disputa.

Outra capacidade, em alguns casos, adquirida pelas empresas brasileiras, foi o estabelecimento de parcerias com empresas estrangeiras de forma a apropriarem-se de forma acelerada de capacidades competitivas.

O fator cultural também possui relevância, segundo Rocha, na medida em que, a partir de levantamento feito junto a executivos de exportação, a percepção da distância cultural entre o Brasil e os mercados externos são expressivos. Destacando-se aí apenas como semelhantes – Portugal, Argentina e Uruguai.

Por outro lado, o processo de internacionalização das empresas sugere três categorias<sup>38</sup> de benefícios que podem esperados:

---

<sup>38</sup> Categorias propostas por Cyrino e Penido (in ALMEIDA, 2007).

- Expansão de mercados: com o fortalecimento da posição competitiva da empresa; melhor capacidade em atender clientes internacionais; diversificação do portfólio geográfico e redução de risco e efeito de demonstração; destacamos aqui os exemplos de empresas como Weg, Embraco, Sadia, Natura, Tigre e Marcopolo.
- Melhoria da eficiência: economias de escala e escopo; acesso a recursos a custos inferiores; ganhos de arbitragem; podendo ser destacados os casos da Gerdau, Vale e Bunge.
- Aprendizagem: acumulação de conhecimentos e desenvolvimento das competências empresariais existentes; alavancagem de competências empresariais a novos produtos e segmentos; desenvolvimento e aquisição de novas competências empresariais; tomando como exemplos Sabó, Tramontina e Petrobrás.

Convém ressaltar que, nas estratégias de internacionalização, esses três tipos de benefícios em geral apresentam-se combinados e potencializados. Dificilmente, podendo-se enquadrar a empresa num só tipo.

Quando a empresa se internacionaliza, ela amplia seu mercado, passa a competir noutros países e com outros concorrentes. Atende outros consumidores e desenvolve uma maior rede de distribuição de seus produtos. Interage com um número maior de clientes, que apresentam necessidades e gostos distintos, que obrigam a empresa a oferecer novas soluções.

Ao internacionalizar-se, a empresa também diversifica sua base de investimentos. Agora está presente em diferentes países e regiões e pode contar com diferentes cenários de prosperidade ou de crise econômica ora num, ora noutro mercado. Pode contar com distintas políticas governamentais.

Em relação ao efeito de demonstração, os autores sugerem que a empresa que é bem sucedida num processo de internacionalização cria uma imagem positiva para si e seus produtos em seu mercado doméstico na medida em que projeta uma imagem positiva de empresa vencedora que produz com qualidade no exterior. Nos países subdesenvolvidos, isso particularmente é sensível uma vez que nesses países existe uma grande atração pelos produtos importados ou de classe internacional.

Os benefícios referentes aos ganhos de eficiência referem-se à possibilidade da empresa obter uma maior escala produtiva que lhe permite uma maior eficiência na utilização do capital investido e assim a obtenção de custos de produção marginalmente reduzidos. Os

ganhos de escala têm relação direta com a concorrência baseada em custos de produção, bem como também pode permitir a apropriação de uma maior margem de lucros.

Ao internacionalizar-se, a empresa passa também a ter acesso a fontes de financiamento noutros mercados. Para empresas brasileiras, a possibilidade de captar recursos no exterior pode representar uma vantajosa redução no custo sobre operações financeiras. E, no que se refere à questão da arbitragem, a empresa multinacional pode decidir onde investir, onde produzir e onde vender suas mercadorias, ou seja, direciona sua energia e seus recursos para aqueles mercados que lhe ofereçam condições mais vantajosas de lucro. A possibilidade de realizar a arbitragem é uma função direta da mobilidade dos fatores de produção.

As questões dos benefícios esperados com a aprendizagem referem-se à possibilidade e a necessidade da empresa adaptar-se e atender exigências de novos mercados.

Observa-se, ao longo do tempo, que os mercados externos, especialmente nos países desenvolvidos, apresentam padrões de exigência elevados. Durante muitos anos produtos brasileiros produzidos para exportação apresentavam maior qualidade do que os produzidos para o mercado local. Esse tipo de exigência não se refere somente à qualidade de produtos, refere-se também ao atendimento de normas ambientais, trabalhistas, de relacionamento com fornecedores e outros *players* presentes no ambiente de atuação da empresa.

Ao buscar adaptar-se a esses níveis de exigência, a empresa multinacional acaba por desenvolver novos procedimentos internos e novos processos produtivos que lhe posicionam num patamar superior de eficiência produtiva e administrativa.

A globalização econômica disseminou no meio empresarial a convicção de desenvolver-se nas empresas processos e sistemas de operação e controle para garantir-se a padronização e a estabilidade dos resultados empresariais. Porém, nos processos de internacionalização, alguns riscos também podem ser destacados.

À medida que a empresa se estabelece em diferentes países, sua estrutura administrativa vai adquirindo complexidade crescente. Diferentes unidades produtivas, diferentes fornecedores, diferentes governos e legislações locais, sindicatos e hábitos culturais. No final das contas, é justamente da adequada administração de toda essa diversidade que a empresa consegue obter os ganhos da sua internacionalização.

Outros riscos que se apresentam de forma quase interligadas são os riscos de ser um recém-chegado no mercado e o de ser um estrangeiro. O novato precisa conquistar espaço no mercado, precisa obter a confiança dos fornecedores e dos consumidores. Na fase inicial das operações, todo relacionamento é novo e, conseqüentemente, apresenta custos mais altos.

Além de ser um novato no mercado, a nova empresa é estrangeira, o que pode reforçar algumas resistências. Em tempos de globalização econômica com a progressiva desnacionalização de muitas atividades econômicas, o nível de resistência dos mercados domésticos pode ser alto. Particularmente, por que são raros os casos em que a empresa multinacional não venha a afetar a concorrência e o mercado de trabalho local. Os casos de fusões e aquisições, sempre são sinônimos de reorganizações administrativas.

Também se apresenta como fator de risco, a exposição da empresa a governos e políticas nacionais de diferentes orientações, sob a eventual oscilação dos processos políticos e eleitorais. A disputa política entre diferentes grupos nacionais pode ter reflexos sobre as atividades da empresa. Muitas vezes a empresa pode negociar sua entrada num determinado mercado com um grupo político e após sua instalação deparar-se com outro grupo de orientação diversa. A situação da Petrobrás na Bolívia ilustra riscos dessa natureza.

Uma vez ponderados os benefícios e os riscos da internacionalização, a empresa poderá desenvolver tal processo a partir de algumas motivações fundamentais. Rocha (2003) identifica cinco motivos para a internacionalização das empresas brasileiras:

**Crescimento:** em seus mercados domésticos as empresas têm seu crescimento limitado por duas razões fundamentais, a concorrência ou a regulamentação estatal que busca prevenir o monopólio. Ao chegar a tal teto de mercado, a empresa para continuar crescendo precisa buscar novos mercados. Nesse caso, a empresa após conquistar a liderança no seu respectivo mercado nacional se depara com a necessidade de direcionar-se para outros mercados para continuar crescendo. Em alguns casos, a empresa antes de internacionalizar-se experimenta certa diversificação de produtos no mercado doméstico.

**Consolidação:** nesse caso, a empresa estar presente no mercado internacional de forma a poder atender adequadamente seus clientes. Muitas vezes tanto o processo produtivo como a assistência técnica e o relacionamento de pós-venda exige que a empresa tenha capacidade instalada no local. A evolução das práticas de fornecimento *just-in-time*<sup>39</sup> e do conceito das cadeias de suprimento como parcerias estratégicas exigem que as empresas fornecedoras estejam próximas de seus clientes.

**Sobrevivência:** a globalização econômica abriu a possibilidade efetiva de comprar e vender mercadorias em qualquer lugar do globo. Dessa forma, a concorrência entre as empresas leva em conta a melhor utilização desses recursos globais. Ou seja, a empresa que

---

<sup>39</sup> Técnica de suprimentos pela qual o cliente recebe de seus fornecedores os produtos/mercadorias no momento exato de sua necessidade. Atrasos ou interrupções na entrega desorganizam todo o planejamento de produção e suprimento do mercado.

concorre em nível internacional precisa estabelecer-se internacionalmente de forma a poder acessar as fontes de recursos mais baratos, produzir nos locais onde consiga estabelecer a melhor combinação dos fatores produtivos e deste a distribuição mais eficiente de seus produtos. Para grandes empresas, a competição internacional se faz através de uma ampla rede de colaboração entre suas diferentes subsidiárias.

**Oportunidade:** nesse caso, a empresa está atenta às oportunidades surgidas em seu mercado de atuação e atua a partir de alianças estratégicas. Identifica mercados e clientes aos quais possa prestar serviços ou vender seus produtos numa perspectiva de atendimento de nichos de mercado ou participação em projetos individualizados.

**Intenção Estratégica:** de certa forma, mescla alguns dos elementos anteriores quando a empresa decide internacionalizar-se para aprender novas práticas empresariais e tornar-se mais competitiva ou para fazer frente à concorrência de empresas estrangeiras que passam a atuar em seu mercado doméstico. Nesse caso, a empresa busca a internacionalização como um componente de sua estratégia competitiva.

Seguindo a lógica do desenvolvimento econômico e empresarial, observa-se que ,à medida que as empresas brasileiras avançam em sua internacionalização, como diferentes graus de apoio e incentivo do governo, realizam para elas e para o país ganhos de produtividade, de qualidade e efetividade junto ao sistema internacional. Contribuem para modernização do país em linhas gerais.

Ocorre, o que poderíamos definir como um *spillover* em escala social, tendo a atividade empresarial, como elemento modernizador das relações sociais.

Desde padrões educacionais até as relações interpessoais ocorridas no contexto econômico acabam por modificar-se em virtude do desenvolvimento empresarial induzido pela internacionalização. Para que se pretenda atuante, a modernização econômica tem no ator privado promotor fundamental.

Pela atuação relevante de seus agentes privados, o Brasil coloca-se no mapa das relações internacionais. Reforça sua posição e demonstra sua capacidade econômica e administrativa.

A questão geográfica também reforça a convicção desta tese, na medida em que o processo de internacionalização empresarial segue os mesmos vetores da inserção internacional do país.

Aprofunda-se a presença naqueles mercados mais imediatos, com maior grau de identificação e de integração, partindo-se posteriormente para mercados mais distantes, porém

sempre inseridos, duplamente, entre as prioridades das empresas e do estado. São como já referimos, se não um eixo único, duas vias paralelas.

As empresas, portanto, despontam, no processo histórico, como um tipo específico de instituição social voltada para a organização das atividades econômicas. Sua existência é determinada pela existência do capital investido numa determinada atividade e numa localidade geográfica definida, estabelece com o Estado uma relação direta que deve ser analisada em sua amplitude como relações de poder nos planos social, político e econômico.

Além disso, a internacionalização das empresas e, em alguns casos, sua multinacionalização, acaba por transformar as mesmas em atores no sistema internacional. Nesse espaço ampliado de atuação, as empresas podem atuar como elementos de poder nacional, num contexto imperialista; como elementos de desenvolvimento na perspectiva da realização de investimentos externos; e também como atores diplomáticos que se estabelecem num espaço de interlocução entre seu estado de origem e o estado anfitrião. Ou ainda, como proposto pela tese deste estudo, podem estabelecer-se como agentes que reforcem a presença e a inserção internacional de seu Estado de origem.

Portanto, o processo de desenvolvimento empresarial, e sua respectiva internacionalização, desenvolvido a partir da oferta de incentivos e estímulos estatais, envolvendo em maior grau o MDIC e suas agências subordinadas, é um reforço às políticas de tradição desenvolvimentistas que nortearam o processo histórico de industrialização e desenvolvimento empresarial do Brasil.

## **8 DESENVOLVIMENTISMO, INSERÇÃO INTERNACIONAL E CAPITALISMO DE ESTADO**

A presente seção deste trabalho será dedicada a discutir ou, antes disso, desenvolver a tese, utilizando elementos teóricos propostos pelos autores identificados como fontes secundárias.

Abordar-se-á essa seção com a convicção de que a internacionalização das empresas brasileiras, e, por conseguinte da economia nacional, faz-se numa perspectiva evolutiva das políticas desenvolvimentistas, representando, portanto, uma maior continuidade, do que, efetivamente, uma ruptura, em relação ao processo histórico iniciado nos anos 1930.

A industrialização tardia do Brasil, decorrente de um passado colonial, desloca no tempo, para o século XX, algumas estratégias de intervenção estatal utilizadas pelos países desenvolvidos no século XIX, ou ainda anteriores. Destaca-se que a opção liberal sempre se manifestou a partir daqueles países melhor posicionados em termos da capacidade competitiva, obtida a partir de diferentes práticas protecionistas patrocinadas pelo Estado, notadamente Inglaterra e Estados Unidos.

Nesse sentido, a argumentação neoliberal, promotora da globalização, proponente da superação da ação estatal na esfera econômica, mesmo se apresentando como modernizadora, é ilegítima.

A globalização, no plano das relações internacionais, vem respaldada pela Teoria da Interdependência. Essa teoria considera a emergência de novos atores no plano internacional, que passam a colocar-se como interlocutores junto aos Estados.

Destacam-se as empresas transnacionais e as organizações internacionais. Em relação às primeiras, à luz da política econômica internacional, pode-se mencionar dois paradigmas para sua interpretação (WOODS in BAYLIS; SMITH, 2001).

O primeiro é o paradigma liberal que destaca que a economia mundial tem o potencial de ser um mercado comum no qual o livre comércio e o livre fluxo de capitais modelam as políticas dos Estados e do atores econômicos. A ordem é atingida pela “mão invisível” da competição no mercado global.

Nestas condições, a empresa é fruto e atua a partir de condições gerais de mercado, que de certa forma estão disponíveis a todos. É da melhor utilização dos recursos disponíveis, numa acepção bastante ampla, que empresas, indivíduos e Estados obtêm sucesso nos negócios. O ambiente é de liberdade, no qual cada indivíduo (ou ator) busca saciar suas

próprias conveniências. Essa busca individual, porém processando-se em escala coletiva, tende a promover o progresso de toda a sociedade. Esse paradigma converge obviamente ao ideário liberal clássico e fica adequadamente ilustrado pela circunstância da Inglaterra vitoriana.

Já o paradigma mercantilista, ou ainda nacional-realista, percebe a empresa como um elemento do poder nacional. Sua atuação no comércio exterior, naturalmente, pode e deve vincular-se aos planos e estratégias nacionais. O comércio internacional é visto como uma arena de competição entre os Estados, em que cada estado busca maximizar sua riqueza e independência diante dos demais. A ordem é obtida através da hegemonia ou, caso contrário, pelo equilíbrio de poder.

O paradigma mercantilista percebe as empresas como elementos ativos nessa busca pela proeminência estatal. As grandes companhias de navegação ilustram essa concepção ao lado das multinacionais modernas no século XIX.

Relacionando os paradigmas acima destacados com a recomendação de Keohane, de que na interdependência complexa não ficam excluídas as situações de conflito e que situações concretas devem ser analisadas num *continuum* que vai do realismo à interdependência, ter-se-ia a polarização entre realismo/mercantilismo num extremo e no outro interdependência/liberalismo.

Em relação às organizações internacionais, destaca-se que essas podem ser definidas como associações voluntárias de Estados, constituindo uma sociedade, criada por um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros (SEITENFUS, 2004).

A organização internacional, ao determinar-se a partir de princípios e com uma finalidade definida, irá pautar sua atuação por um conjunto de princípios compromissados entre os associados. Sua atuação reduz substancialmente a discricionariedade e a assimetria entre os Estados participantes.

É importante lembrar que os autores identificados com a interdependência são chamados de institucionalistas e defendem o funcionamento do sistema internacional a partir da atuação das organizações internacionais. Através de sua atuação, as OI oferecem ao sistema internacional diretrizes para a conduta dos atores internacionais. São os chamados regimes internacionais.

Segundo Santos Junior (in BEDIN, 2000), os regimes são instâncias que instituem padrões de comportamento entre atores internacionais, para facilitar as negociações, através

da redução de incertezas e do acesso a informações. Os regimes, então propostos pelas OI, compõem aquele conjunto de regras, normas e instituições que caracterizam a interdependência.

Já definida, a característica multilateralidade da atuação brasileira nas RIs, a presença da regra e dos princípios, *a priori* interessa mais aqueles atores com menor volume de recursos de poder.

Em relação à globalização, Gilpin (2004, p. 412-413) destaca que:

Há quem alegue que o resultado mais importante da globalização é o triunfo do mercado sobre o Estado-nação e o conseqüente fim da soberania nacional. (...) as forças econômicas vêm erodindo de tal forma as fronteiras nacionais que os governos perdem o controle de suas economias, e que além disso os sistemas econômicos nacionais convergem para um modelo comum. (porém) (...) a globalização não substitui o Estado, as diferenças nacionais e a políticas na qualidade de fatores que realmente são determinantes das questões nacionais e internacionais.

É nessa perspectiva que se reitera a centralidade do Estado nas relações internacionais. E nestas, assim como diante da globalização, é o Estado que estabelece de que forma as influências externas irão afetar seu ambiente doméstico.

Não se despreza a interdependência, nem as carências de um país como o Brasil, que obviamente tem melhores possibilidades de serem atendidas através de processos colaborativos com o exterior, porém é reiterado que o Estado brasileiro atua como agente seletivo. Aquele agente que regula o grau de exposição da sociedade nacional em relações às circunstâncias, sobretudo, econômicas das relações internacionais.

No início dos anos 1990, abateu-se, sob a forma de um virtual consenso, sobre a América Latina, a visão de que a fórmula para a modernização e a prosperidade passava pela redução do Estado. Propunha-se como evolução e superação do Estado desenvolvimentista, sua redução assim definida por Cervo e Bueno (2002, p. 457):

O Estado normal, invenção latino-americana dos anos 1990, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era ministro das Relações Exteriores do governo de Menem. Aspiram ser normais os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. (...) esse paradigma revela três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social.

Se por um determinado período na história política brasileira prevaleceu a visão do Estado normal, ou ainda, mesmo que essa idéia não correspondesse efetivamente ao futuro modelo a ser adotado, ainda em fase de concertação, aos poucos se vai delineando uma opção mais efetiva.

A evolução do tradicional Estado desenvolvimentista não seria o Estado mínimo, mas um Estado, que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. Também chamado pelos autores de Estado logístico (CERVO; BUENO, 2002).

Encarar-se-á, portanto, as responsabilidades empreendedoras da sociedade sendo representadas pela classe empresarial engajada no processo de internacionalização econômica, sendo apoiada por incentivos promocionais e financeiros prestados no âmbito da ação governamental, na perspectiva delineada nessa tese a partir da atuação do MDIC/BNDES/APEX. Tais atores, portanto, nessa percepção contribuindo para a formação do referido modelo de Estado.

A emergência do Estado logístico vem ao encontro da teoria proposta por Porter, ao atribuir ao Estado, a capacidade de promover a competitividade nacional.

As externalidades referidas por Porter compreendem estímulos legais, financeiros, informacionais e de gerenciamento colocados à disposição das empresas. Atuando aí também o Estado como elemento ativo. Em seção anterior, ressaltou-se, além dos financiamentos via BNDES, os sistemas de informação desenvolvidos e disponibilizados pelo MDIC, bem como as iniciativas promocionais da Apex e sua infra-estrutura para realização de negócios internacionais.

Destaca-se ainda um último argumento no que se refere a falácia neoliberal sobre a superação do Estado, observando que mesmo naqueles países em que o discurso político reivindicava a redução do Estado, tal ação foi empreendida a partir do próprio Estado, que em muitos casos saiu reforçado desse processo.

A título de exemplo Pfaff (in WALLERSTEIN, 2002) frisa que a Sra. Thatcher, mesmo pregando uma doutrina anti-estatal, deixou o Estado Britânico mais forte do que quando chegou ao poder.

Outros autores argumentam numa perspectiva como se o Estado em dado momento tivesse desfrutado de soberania econômica ilimitada e dispusesse de total liberdade na

determinação de sua política econômica, ou seja, como se os governos fossem livres por que não estavam subordinados às forças transnacionais de mercado.

Ao atribuir a restrição da liberdade do ente estatal a partir de maior atuação das forças transnacionais, tal visão desconsidera a própria natureza da formação estatal em sua dimensão coletiva e social.

Outra circunstancia da globalização, que apesar do seu insistente liberalismo, esbarra na lógica estratégica do realismo estatal, diz respeito aos suprimentos de energia.

Nesse setor, destacando-se eletricidade e petróleo, a presença do Estado desde meados do século XIX vem aumentando em detrimento da incitativa privada, nem por isso o processo de internacionalização é menos intenso. Empresas como Petrobrás, Pemex, Petronas, entre outras, dominam as atividades relacionadas à atividade petrolífera, antes em mãos de empresas privadas, relacionam-se com fornecedores privados e comandam processos de internacionalização.

A Petrobrás em particular está no mercado internacional desde 1972, onde estabeleceu suas primeiras atividades na Colômbia. Desde então, a empresa expandiu sua presença global e hoje atua em 26 países. A transnacional é considerada um exemplo para outras estatais em estágios iniciais de internacionalização.

Na conjugação das estratégias de inserção internacional do Brasil com processo de internacionalização empresarial, cita-se breves exemplos dos investimentos em exploração de petróleo na África. Em 2001, a Petrobrás venceu concorrência para exploração de petróleo. Em 2004, firmou parceria com a petrolífera estatal da Tanzânia. Em 2005, o governo inaugurou naquele país sua embaixada, coincidindo com vitória da empresa noutra concorrência.

Essa intenção estatal não se restringe ao setor de energia, estendendo-se a diversos setores e diferentes empresas. Observou-se, em seção anterior deste trabalho, a atuação financeira do BNDES incentivando a internacionalização econômica do país.

A atuação do Estado nesse esforço conjugado de inserção/internacionalização também é influenciada pela teoria do comércio estratégico.

Segundo Gilpin (2004, p. 134):

(...) em essência essa nova teoria sustenta que uma empresa, ajudada pelo governo de seu país, pode estabelecer uma estratégia que a capacite a competir eficazmente numa indústria oligopolista; ou seja, uma indústria como a de fabricação de aviões comerciais, na qual só há espaço viável para umas poucas empresas. Essa teoria leva à conclusão de que os governos nacionais podem e devem ajudar as empresas de seus países a competir com êxito em mercados oligopolistas. A busca universal de

superioridade tecnológica aumentou muito a receptividade dos governos a políticas econômicas implícitas nesta nova teoria.

Esta teoria é particularmente aplicável a produtos de setores de alta tecnologia como automóveis, computadores e produtos farmacêuticos. De forma a ilustrar a aplicação desta teoria, ressalta-se mais uma vez a ação do BNDES em apoio a empresas como a Itautec S/A para a compra da norte-americana Tallard Technologies e à Prosoft no segmento de softwares.

O setor farmacêutico também é representado como financiamento da Profarma, empresa distribuidora de medicamentos nacional, e o anúncio, pelo então presidente do BNDES, Luciano Coutinho, de que o banco planeja criar uma superfarmacêutica brasileira com o objetivo de permitir sua expansão no exterior.

À luz, portanto, do comércio estratégico, fica claro que um país em desenvolvimento que fique fora das alianças e das redes de produção e comercialização alinhavadas pelas empresas multinacionais, está em expressiva desvantagem em relação à produção e ao comércio internacional, sobretudo, por que expressiva parcela das transações ocorre entre as unidades de uma mesma empresa.

Ainda nessa busca de posicionamento estratégico, fica evidente que as empresas aprenderam que as alianças, no plano internacional, são ferramentas básicas para ter-se acesso a um tipo de desenvolvimento tecnológico disperso, em que as empresas, para fabricarem seus produtos, dependem do desenvolvimento tecnológico de outras centenas de empresas espalhadas pelo mundo (OHMAE, 1989).

Essa visão dos processos de internacionalização privada e estatal acaba por sugerir que ocorre uma espécie de corrida por recursos, espaços e parcerias estratégicas.

Bremmer (2010), nesse sentido, afirma que o sistema internacional entrou, após um impulso inicial de liberalização, numa fase do processo de globalização marcado pelo avanço da intervenção estatal. Destaca que, ao redor do mundo, governos não-democráticos, vêm se valendo de mecanismo de mercado para alavancarem suas economias em busca de ganhos, sobretudo políticos.

No espectro da atuação internacional dos países, refere-se aos extremos do liberalismo e do capitalismo de Estado. Estabelece em seus extremos os Estados Unidos e a China, e, ao longo desse eixo, colocam-se outros países como modelos híbridos, dentre os quais o Brasil.

É destacada como recurso, na implementação destas políticas internacionais, a utilização de três instrumentos, segundo Bremmer (2010, p. 54)<sup>40</sup>:

Para administrar o capitalismo de Estado, líderes políticos utilizam uma variedade de instituições intermediárias. O Estado não exerce um controle diário, mas tem considerável controle direto sobre esses instrumentos. Os mais importantes são as companhias nacionais de óleo e gás, companhias estatais atuantes em outros setores, as ‘campeãs-nacionais’ privadas e os fundos soberanos de investimentos.

Mostra ainda que “Não são as ferramentas que contam; mas como elas são usadas. Porém países que possuem essas quatro instituições tendem a ser capitalismo de Estado” (BREMNER, 2010, p. 54).

A argumentação de Bremmer ganha destaque ao observarmos a evolução do setor petrolífero. A primeira aplicação do petróleo em escala empresarial ocorreu nos Estados Unidos em 1859. Se no início do século XX, correspondia a 4% da geração de energia global, ao iniciar-se a Segunda Guerra Mundial, o petróleo já tinha se tornado a fonte mais importante de combustível. Atualmente, o petróleo representa 36% do consumo de energia mundial, e se adicionarmos o gás natural esse total eleva-se para 59%.

Diante da importância estratégica deste recurso, com matizes de realismo político, observamos que três quartos das reservas de petróleo do mundo encontram-se em mãos de companhias como Saudi Aramco (Arábia Saudita), Gazprom (Rússia), CNPC (China), NIOC (Iran), PDVSA (Venezuela), Petrobrás (Brasil), Abu Dhabi National Oil Company, Kuwait Petroleum Corporation e Petronas (Malásia).

Bremmer (2010) mostra que essas gigantes estatais são as maiores empresas globais de energia em termos de reservas. Sendo que as maiores multinacionais do setor, em conjunto, produzem apenas 10% do petróleo e do gás mundial, e possuem apenas 3% das reservas.

Nem todas essas empresas são controladas integralmente pelo Estado, podendo ter graus variáveis de independência administrativa e operacional, porém não deixam de ser sensíveis à interferência política.

---

<sup>40</sup> “To manage state capitalism, political leaders use a variety of intermediary institutions. The state doesn’t always exert day-to-day control, but it has considerable direct influence over these tools. The most important of these are national oil (and gas) corporations (NOCs), other state-owned enterprises (SOEs), privately owned national champions, and sovereign wealth funds (SWFs). It’s not the tools that count; it’s how they’re used. But countries that have all four of these institutions tend to be state capitalist”.

No caso do desenvolvimento empresarial brasileiro, a questão que se coloca é qual a empresa, atuando num mercado oligopolista percebido como estratégico, ou ao menos importante no contexto social ou político nacional, estaria imune à interferência política. Tal observação, não surge numa perspectiva de indignação neoliberal, mas de uma constatação histórico-política adequada ao processo de desenvolvimento de um país de industrialização tardia tendo o Estado como elemento central.

Na perspectiva do processo histórico brasileiro de desenvolvimento econômico, a centralidade do Estado é óbvia, e apesar de útil a argumentação do referido autor deve ser contextualizada na perspectiva liberal norte-americana, sempre tendo utilizado as empresas privadas para a persecução dos objetivos nacionais.

Além disso, o ideário americano, através de diferentes autores, frequentemente, percebe o cenário das relações internacionais ocupado por potências emergentes desafiadoras, subversivas de uma suposta ordem liberal, e como, neste caso, apropriando-se e subvertendo os valores do capitalismo ocidental.

Também inseridos em sua tradição estatal, os países emergentes, como o Brasil, muitas vezes tem uma maior capacidade de apropriarem-se de elementos de natureza liberal e combiná-los de forma adaptativa à heterodoxia administrativa e política desenvolvida ao longo dos anos de instabilidade e de dificuldades econômicas.

Nesse sentido, uma ordem institucional menos rígida também facilita a elaboração de estratégias e respostas aos desafios enfrentados nos processos de inserção internacional e internacionalização.

Outro dos instrumentos, de ação do capitalismo de Estado, destacados no texto acima são as empresas privadas nacionais.

Já foi mencionado que os campeões-nacionais privados surgiram na economia brasileira diretamente influenciados pelas políticas estatais. Através da seletividade praticada pelo BNDES na concessão de créditos e aumento do estoque de capital das empresas via linhas de empréstimos subsidiadas, o banco operou no sentido de desenvolver empresas privadas nacionais naqueles setores da economia em que, sobretudo, as questões de escala de produção fossem determinantes.

Nessa perspectiva, desenvolveram-se empresas de grande porte no Brasil atuando de forma oligopolísticas, algumas em regime de quase monopólio, sob a convicção da necessidade dessas empresas para competirem tanto no mercado doméstico quanto no exterior. Os exemplos de grandes fusões nos setores de bebidas e alimentos exemplificam

essa opção, bem como inauguraram uma nova fase na atuação dos órgãos de defesa econômica.

Na visão de Bremmer (2010, p. 67)<sup>41</sup>, as empresas, ditas campeãs-nacionais

(...) são aquelas empresas de propriedade privada (nas quais por vezes o governo mantém uma participação minoritária), mas que confiam num suporte efetivo do Estado para assumirem uma posição de liderança no mercado doméstico e frente às exportações. Tem acesso a financiamentos baratos junto aos bancos estatais, isenções de impostos dos governos central e local, e desfrutam de um controle quase-monopolístico em setores inteiros da economia.

(...) o capitalismo de Estado criou essas campeãs-nacionais para construir uma vantagem competitiva confiável tanto no mercado doméstico quanto no exterior, eminentemente por razões políticas.

A citação acima converge para a afirmação já contida neste texto, porém emenda-se o autor na medida em que a ação do capitalismo de Estado se dá pela motivação econômica e se materializa pela ação política.

A utilização de fundos soberanos também é destacada pelo autor como instrumento do capitalismo de Estado.

De acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional) um fundo de riqueza soberano são arranjos ou fundos de investimento com propósitos especiais, de propriedade do governo (IMF, 2011).

Criados pelo governo com propósitos macroeconômicos, os fundos soberanos controlam, gerenciam ou administram ativos em busca de objetivos financeiros e empregam um conjunto de estratégias de investimentos que incluem investimentos em ativos financeiros no exterior. Os fundos soberanos são normalmente estabelecidos a partir de superávits da balança de pagamentos, operações com moedas estrangeiras, receitas de privatizações, superávit fiscal e receitas resultantes da venda de commodities.

No mundo, observa-se a seguinte distribuição de fundos soberanos:

<b>País</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Valor US\$ bilhões</b>
1) Abu Dhabi	1976	627
2) Noruega	1990	445
3) Arábia Saudita	NI	431

<sup>41</sup> “National champions are companies that remain in private hands (though governments sometimes hold a large minority stake) but rely on aggressive material support from state to develop a commanding position on domestic economy and its export markets. Bidding on state contracts is often rigged in their favor. They have access to cheap financing from state-owned banks, tax breaks from central and local governments, and near-monopoly control of entire economic sectors.

(...) state capitalists create these national champions to build a reliable competitive advantage both at home and abroad, primarily for political reasons.

4 )China	NI	347 (SAFE)
5) China	NI	289 (CIC)
6) Cingapura	1981	247
7)Kuwait	1953	203
8) Rússia	2008	168
9) China	2000	146(NSSF)
10) Hong Kong	1993	140
34) Brasil	2008	9 (BSF)

**Quadro 4 – Fundos soberanos por país.**

**Fonte: elaborado pelo autor a partir de O ESTADO DE SÃO PAULO, 2011.**

No quadro acima, percebe-se, por ordem de grandeza, a propriedade dos maiores fundos soberanos existentes, destacando-se nos extremos a China com um saldo de aproximadamente US\$ 800 bilhões, pela soma de seus três fundos, e o Brasil em 34º lugar com um saldo de US\$ 9 bilhões. No final de 2009 o saldo do fundo brasileiro já chegava a US\$ 16 bilhões.

O BSF (Brazilian Sovereign Fund) foi criado pelo decreto criado pela lei 11.887 de 24 de dezembro de 2008 e está vinculado ao Ministério da Fazenda. Suas funções oficiais são fazer investimentos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, combater os efeitos de eventuais crises econômicas e auxiliar nos projetos de interesse estratégico do País no exterior.

Conforme constatado junto ao Ministério da Fazenda, dentre os objetivos prescritos para o BSF destacam-se: apoiar projetos de interesse estratégico do país e promover a internacionalização de empresas brasileiras (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

À época da criação do fundo, o presidente Lula declarava que o fundo poderia ser utilizado para investimento brasileiros na África e América Latina por serem regiões carentes de financiamentos. Essa afirmação converge ao que Bremmer (2010) destaca como a utilização dos fundos soberanos como instrumentos de modelo de capitalismo de Estado. Em outras palavras, ao utilizarem-se os fundos na persecução de objetivos estratégicos estatais, suas respectivas aplicações, muitas vezes, poderão configurar-se motivadas por fatores políticos ao invés de econômicos.

Outro fator a ser levado em conta em relação aos fundos soberanos, é o de que na maioria dos casos sua administração não feita atendendo às exigências de transparência na divulgação dos dados.

Ao se ater à classificação de transparência dada pelo Índice Linaburg-Maduell, com escala de 1 a 10, percebe-se que o maior fundo individual, o Abu Dhabi Investment Authority,

com saldo de US\$ 627 bilhões, criado em 1976, possui o índice 3 na escala de transparência (SWF INSTITUTE, 2011). O que revela que poucos conhecem suas atividades. Tomando um saldo estimado de US\$ 3,8 trilhões, num cenário de competitividade estratégica, tanto no plano econômico quanto político, os fundos soberanos podem fornecer um instrumento poderoso em seus recursos e flexível em sua utilização.

Ainda com o intuito de caracterizar a intervenção Estatal brasileira sobre a atividade econômica, Bremmer (2010, p. 124) destaca que:

Lula não é Margaret Thatcher. Ele acredita que seu governo tem uma responsabilidade longamente negligenciada com os pobres do Brasil, e busca reforçar o Estado pelo fortalecimento (ao invés da privatização) da maioria das companhias estatais remanescentes e pela promoção das campeãs do setor privado nacional, especialmente em setores como mineração e telecomunicações<sup>42</sup>.

Destaca-se que não só a figura do ex-presidente Lula é emblemática no processo de aprofundamento da relação político-econômica entre o Estado brasileiro e as empresas nacionais, bem como a própria inserção internacional do país, promovida pela diplomacia presidencial neste período, é notável.

Somente convém reiterar que as convicções do ex-presidente se apóiam firmemente numa tradição de planejamento, participação e controle estatal integrante da política brasileira. Nessa perspectiva, não seria suficiente a vontade individual se não houvesse, plenamente, desenvolvido no corpo do Estado brasileiro uma estrutura burocrática, organizacional e ideológica voltada para a participação estatal nos processos político-econômicos.

É, a partir dessas reflexões sobre o capitalismo de Estado e de sua relação com a tradição desenvolvimentista brasileira, que passar-se-á a analisar a segunda obra selecionada entre as fontes desta tese.

No contexto deste trabalho, em relação ao livro Da substituição de importações à substituição de exportações, destacamos que a abordagem da autora é muito relevante, e esclarecedora, na perspectiva evolutiva do processo de industrialização brasileira (SILVA, 2004). Contudo, essas características ficam ainda mais realçadas por uma questão temporal. A publicação desta obra surge num momento do debate político-econômico nacional quando,

---

<sup>42</sup> “Lula is no Margaret Thatcher. He believes his government has a responsibility to Brazil’s long-neglected poor to bolster the state by strengthening (rather than privatizing) most of the remaining state-owned companies and by fostering privately owned national champions, especially in sectors like mining, and telecoms”. O autor faz referências aos episódios da criação da OI e também dos enfrentamentos entre o Governo brasileiro e a direção da Vale diante da crise internacional de 2008/2009.

entre visões polarizadas, tratava-se de retomar ainda em fase de consolidação, a coordenação da política estatal em sentido amplo e articulado.

Ao invés da ênfase de corte neoliberal adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso, naquele momento, no governo Lula se buscava, numa perspectiva de um desenvolvimento mais homogêneo do país, centralizar o processo de planejamento e intervenção do governo no cenário econômico.

Nessa disputa política doméstica, está a afirmação de Milton Santos (2004, p. 77) de que:

Ao contrario do que se repete impunemente, o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política e econômica.

Ilustra tanto a ilusão neoliberal, quanto a retórica equivocada referente ao processo de globalização.

A discussão que importava, naquele momento, não se restringia a superação ou não do ente Estatal, na lógica do “*muito grande para as pequenas coisas e muito pequeno para as grandes*”, conforme o Relatório para o Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1993, ou, conforme a afirmação de Kenichi Ohmae, em 1995, de que o Estado era uma ficção nostálgica condenado ao ferro-velho da história.

A discussão mais profunda se dava no sentido de que não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente ao serviço da economia dominante.

O ponto central da discussão, e da opção em termos de política-econômica, era uma questão de finalidade, de seqüência e de intensidade da ação do Estado sobre o processo de internacionalização da economia brasileira.

Conforme mencionado anteriormente, o governo reafirma seu papel de promotor logístico do desenvolvimento nacional. Ao contrário do governo anterior que privilegiava as relações com o centro do sistema, desejando dele aproximar-se mesmo em caráter subordinado, parte-se para uma crescente busca de protagonismo em conjunto com parcerias igualmente periféricas.

Adicionando mais um argumento no debate nacional relacionado à efetiva capacidade da globalização e do transnacionalismo promoverem a efetiva superação do estado no plano político-econômico, a autora aborda a evolução qualitativa da pauta de exportações

brasileiras ao longo das últimas décadas, ficando claro que o processo em curso no Brasil, apesar de suas dificuldades, já era um processo de internacionalização crescente e de globalização das atividades econômicas e políticas do país.

Em virtude do recorte temporal aqui proposto, não se pode acompanhar a autora em toda sua argumentação. O foco desta tese recairá sobre os eventos que possam ser observados de nossa “janela” e ao processo evolutivo por ela descrito.

A convergência deste livro com a tese em curso já se apresenta no prefácio.

Amado Cervo (IN SILVA, 2004, p. 14) ao referir-se à discussão da política econômica do Governo Cardoso fazia a seguinte observação:

Em 1990, o país pôs um freio ao paradigma desenvolvimentista. Os economistas da era Fernando Henrique Cardoso, especialmente o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, partiram em guerra contra o Modelo Substitutivo de Importações, sem levar em conta que se tratava de uma falácia conceitual, sem base histórica. Em virtude desse equívoco de interpretação, as autoridades econômicas do fim do século XX julgaram por bem que se haveria de pôr fim a era Vargas. Como se fosse possível e desejável pôr fim ao desenvolvimento.

Essa observação ilustra, de certa forma, o debate ideológico que se radicalizava nos anos 1990, sobretudo na tentativa de legitimarem-se políticas de orientação neoliberal, que de fato eram políticas adesistas à agenda internacional.

No cenário nacional, este foi um daqueles momentos em que aqueles que se pretendiam de vanguarda, portadores da fórmula da modernização, já haviam perdido o *timing* dos acontecimentos. Ao negar, distorcer ou ocultar o processo histórico do país revelam sua concepção parcial e elitista para o desenvolvimento do país.

A concepção dos membros do referido governo ao apresentar o mercado como superação definitiva do Estado, se prendia também à ilusão daqueles que compreendiam a globalização como força capaz de superar o Estado.

A história recente, nos anos de 1998/1999, encarregou-se de encerrar essa lua-de-mel do governo Cardoso com a globalização impondo a necessidade de se rever o papel do Estado no que se refere ao fluxo internacional de divisas.

Por certo, mais do que convicção, manifestava-se a retórica oportunista, ignorando os efetivos avanços e, decorrentes deles mesmos, as necessidades de ajustes. Diga-se de passagem, como ocorre em qualquer projeto de execução privada, e como tantos ajustes também feitos naqueles países de economias mais avançadas.

Enquanto os demais países emergentes, especialmente os asiáticos, organizavam-se a partir da centralidade estatal como coordenadora da atividade econômica, os neoliberais latino-americanos buscavam adequar a atuação do Estado a um mínimo de intervenção econômica. Deixavam de perceber a evolução dos seus respectivos países com o fim da sua política econômica, e ignoravam ou dissimulavam a armadilha da subordinação à sua frente.

Antes do que abandonar o modelo desenvolvimentista, o momento era de reformar, corrigir e reorientar o modelo. Por motivos expostos anteriormente, inclusive a própria atuação de forma modelar do BNDES, o modelo desenvolvimentista havia gerado um conjunto de ativos estatais que mantinham o Brasil, potencialmente, bem posicionado em termos competitivos.

Em perspectiva estrutural é adequado lembrar que o estrangulamento financeiro da década de 1980, imposto a partir do centro, foi decisivo para agudizar a crise brasileira. Nos anos 1980, também, o Brasil enfrenta a reordenação condicional das relações de comércio internacional, propostas pelos países centrais. E depois dela, a inserção internacional do país nos anos 1990 se deu, sobretudo pelo adesismo acrítico, desprezando elementos de barganha emblemáticos da posição brasileira no sistema internacional.

Cervo (IN SILVA, 2004, p. 15) observa que:

Convinha, em 1990, tomar as forças do desenvolvimento no estágio em que se haviam alcançado, corrigir as distorções do processo histórico (baixa exportação, ausência de internacionalização e desigualdade social) e controlar a abertura econômica com remédios de equilíbrio (incremento das exportações industriais, internacionalização econômica e inclusão social).

Talvez na correção proposta, e na afirmação implícita, de que o sucesso do desenvolvimento nacional passaria obrigatoriamente pela redução da desigualdade social e pela inclusão, é que residia o limite da visão e dos interesses do governo discriminado.

Para uma adequada compreensão do momento político criticado por Cervo, é que se irá emprestar à autora algumas de suas reflexões.

A partir da reflexão estruturalista proposta pela Cepal, os países subdesenvolvidos, carentes de capital e de tecnologia, para seu desenvolvimento necessitariam promover os devidos intercâmbios com os países já desenvolvidos. O problema se observava então na dificuldade comercial, que se manifestava contra os mais pobres, na medida em que produtos primários tinham uma apreciação inferior aos produtos manufaturados. Além disso, uma perspectiva de consumo decrescente. Dadas estas dificuldades comerciais, a recomendação cepalina era a de que houvesse um efetivo controle sobre o comércio internacional.

A ação discricionária do Estado deveria controlar as importações de forma a garantir que as divisas, escassas, fossem gastas naqueles itens voltados para o desenvolvimento da economia doméstica.

Na lógica cepalina, essa seletividade das importações poderia cessar na medida em que as exportações também suprissem o mercado de divisas suficientes para a prática de uma política de importações mais ampla. Nessa lógica, a evolução do processo de desenvolvimento industrial iniciado com a substituição de importações deveria levar em sua seqüência ao processo de substituição de exportações. Em outros termos, o Brasil deveria evolutivamente adquirir capacidade de transformar sua pauta de exportações de produtos primários em uma pauta de exportações de produtos manufaturados de maior valor agregado e menos sujeitas aos efeitos da elasticidade da renda internacional.

A lógica e a seqüência do processo exportador brasileiro são bem explicitadas por Heloísa C. Machado da Silva (2004, p. 210), conforme abaixo:

Essa estratégia permaneceu, com pequenas variações, inalterada até o início de 1961. A partir de então, o parque industrial implantado no Brasil já havia cumprido sua função original e pressionava por mercados externos, permitindo uma maior flexibilização da política de comércio exterior. Assim, o aumento das exportações e a anexação de produtos de maior valor agregado na pauta passaram a ser vistos como um mecanismo para dar continuidade ao processo de desenvolvimento, por meio da implantação de um modelo complementar ao Modelo Substitutivo de Importações, ou seja o Modelo Substitutivo de Exportações.

Este novo Modelo concedeu ao comércio exterior um novo papel no processo de desenvolvimento, qual seja, promover uma maior arrecadação das exportações por meio de uma política de promoção dos manufaturados brasileiros no exterior.

Em relação à continuidade dessa orientação, complementa que “Esse novo Modelo converteu-se no eixo fundamental do vínculo comércio exterior/desenvolvimento e vigorou, com pequenas variações, de 1961 a 1989” (SILVA, 2004, p. 210).

Em trabalho anterior<sup>43</sup>, já havia observado que as exportações brasileiras atuaram como elemento de política externa e de meios de projeção de poder internacional do Brasil. As possibilidades exportadoras do Brasil ficavam condicionadas ao grau de desenvolvimento econômico e tecnológico de seus parceiros comerciais.

Em relação aos países do centro de sistema detentores de indústrias sofisticadas, o Brasil tinha melhores oportunidades mantendo-se como exportador de matérias-primas. Além disso, a partir de sua hegemonia o centro podia também estabelecer maior seletividade em sua pauta de importações.

---

<sup>43</sup> Dissertação de mestrado em História defendida em 2005 junto a PUCRS.

Nesse contexto, superando inclusive os constrangimentos da lógica da guerra-fria, de forma corajosa e criativa, o Brasil assume uma postura proativa na prospecção e abertura de novos mercados. Lança a Política Externa Independente<sup>44</sup>.

Tal formulação é decorrente da necessidade de romper a camisa-de-força imposta pelos países do centro do sistema em termos de comércio internacional. Em sua prática da diplomacia-comercial, a PEI busca identificar e estabelecer relações diplomáticas e comerciais com quaisquer países que possam representar um mercado promissor para a exportação das manufaturas brasileiras. Vale dizer que os referidos mercados em potencial, assim como o Brasil, países subdesenvolvidos, porém sem a capacidade e a diversidade industrial conquistada pelo Brasil.

São prospectadas oportunidades comerciais junto aos países da Ásia, do Leste Europeu, da África e na própria União Soviética.

Em seu processo de inserção internacional, é possível observar o Brasil numa situação intermediária do sistema de comércio internacional: para o centro vende matérias-primas; para a periferia vende produtos manufaturados. Situa-se assim numa posição que os estruturalistas denominam de semi-periferia.

Um país atrasado em relação ao centro do sistema, porém adiantado em relação aos demais subdesenvolvidos. Conforme destacado anteriormente, a semi-periferia também se apresenta no aspecto político como um híbrido ao compartilhar com o centro do sistema funções de estabilização e ordenamento sistêmico.

A manutenção do próprio *status-quo* político da semi-periferia, é, portanto de importância estratégica.

No plano interno, a PEI acaba sendo prejudicada pela instabilidade política dos governos Quadros e Goulart. Sobretudo sob o segundo, quando o processo político e social buscava alternativas para a superação das deficiências internas em termos de distribuição de renda e consumo, redundantes na própria inclusão social.

Outro suporte do esforço exportador brasileiro foi sua estratégia de aprofundamento da integração regional.

---

<sup>44</sup> Também referida pela sigla PEI. Foi uma iniciativa de natureza política, diplomática e comercial em busca de uma maior autonomia da atuação internacional do Brasil num contexto marcado pela Guerra Fria. As orientações da PEI se estabelecem como uma demanda do próprio processo de industrialização nacional, e suas orientações, recorrentemente, serão utilizadas a partir de sua formulação sob o Governo Quadros. Ver História da Política Exterior do Brasil de Cervo e Bueno.

Apesar de a PEI buscar outros mercados para as exportações brasileiras, seus formuladores conhecem também os custos de manterem-se mercados distantes situados em áreas de influência de outras nações.

Da mesma forma, mercados vizinhos não explorados acabam tornando-se mercados para nações extra-regionais. Nessa lógica, a expansão internacional brasileira naturalmente deveria fazer-se em sua região geográfica. Expansão essa a ser facilitada por acordos já existentes de cooperação e amizade.

É no marco a Associação Latino-americana de Livre Comércio – a ALALC – que o Brasil vai buscar um aprofundamento e alargamento do seu mercado regional. Nesse momento, aproveita-se também o Brasil da disposição de países como México, Chile e Argentina em buscarem uma maior autonomia em relação ao mercado bilateral com os Estados Unidos.

Com a ruptura da ordem democrática em 1964, a diplomacia-comercial brasileira passa por um período de revisão, mas de forma geral, mesmo renomeada, mantém-se e ainda incorpora novos elementos, em certo sentido ousados como a entrada do Brasil no mercado de produtos bélicos, tradicional mercado dos países desenvolvidos.

Neste ponto, convém fazer uma observação de ordem estrutural no desenvolvimento econômico brasileiro.

O processo iniciado com a Revolução de 1930 baseava-se numa relação entre o capital e trabalho arbitrada pelo Estado. Observando-se a evolução da legislação social e trabalhista do país, que muitos empresários percebiam como um acréscimo dos seus custos operacionais, entretanto, mesmo com essa arbitragem, ressalta-se que o crescimento econômico é gerador de uma enorme concentração de renda. E assim se manterá nas décadas futuras. A consideração a ser destacada é que tal concentração de renda deixará o país privado de um efetivo mercado interno.

Considerando a premissa de que para o desenvolvimento industrial do país é necessária a existência de mercados interno e externo para o efetivo ganho de escalas e ampliação dos níveis de produção e vendas, no caso brasileiro, a incapacidade de consumo do mercado interno será elemento produtor de ineficiência econômica fazendo com que as escalas relativamente pequenas deste mercado levem a prática de preços elevados.

Retomando o processo de internacionalização empresarial abordado em páginas anteriores, afirma-se que o trajeto tradicional percorrido pelas empresas envolve sua

consolidação como líderes nacionais, passando a esfera regional e depois ao plano internacional.

No caso brasileiro esse percurso foi reservado a um número pequeno de empresas e setores empresariais discriminados por seu caráter estratégico, sob a ótica da soberania nacional. Nessa perspectiva seletiva, o Estado tinha a capacidade de estimular tais empresas, inclusive pelo seu papel de comprador e contratante.

Sob tal argumento, de um mercado doméstico fraco, o empresário justifica a falta de investimentos e sua falta de competitividade, que somadas são justificativas completas e acabadas para que o governo mantenha o protecionismo tarifário. Com o tempo a necessidade de uma maior inserção internacional colocará em xeque tal circunstância.

Voltando à perspectiva da diplomacia-comercial deve ser considerada, durante os governos militares, a ocorrência de alguns eventos que determinarão os limites e possibilidades desta.

Os militares ao tomarem o poder, mesmo sem enunciar efetivamente, mantiveram-se nos marcos do nacional-desenvolvimentismo. Crescimento econômico, auto-suficiência, industrialização e a abertura de novos mercados para exportação estavam na pauta.

De forma negativa, amplia-se a compressão salarial sobre os trabalhadores, os militares a partir de suas concepções de segurança nacional, afastam-se dos parceiros regionais ou ao menos mantêm relações restritas.

Observa-se também, nesse período, um avanço do Estado em relação às questões econômicas, tanto no sentido de regular as relações de consumo via controle de preços e racionamento, como também através do investimento e participação na administração de empresas consideradas estratégicas para a concepção de um país com uma matriz produtiva diversificada. Essa disposição dos militares é bem ilustrada com a criação do Pró-álcool, como resposta à expressiva elevação dos preços do petróleo, e pelo desenvolvimento do setor petroquímico.

Em relação aos governos militares, ainda convém destacar outro evento que marcará de forma determinante as décadas futuras.

De forma coincidente com os governos militares ou como uma de suas causas de ordem externa, uma nova ordem se estabelecia no contexto do capitalismo internacional, ordem essa que buscava uma maior internacionalização do capital com a exportação de indústrias, de capitais e de busca por fatores de produção mais baratos, sobretudo mão-de-obra.

Esse contexto também apresenta como elemento marcante um excesso de liquidez internacional formado não só pelo volume de capital oriundo da acumulação dos petrodólares, mas também de capitais empresariais que fluíam do centro para a periferia do sistema buscando melhores oportunidades de remuneração.

Progressivamente, os governos militares vão ampliando o endividando estatal na realização dos investimentos planejados pelas sucessivas equipes econômicas. Convém destacar que esse endividamento crescente é realizado sob contratos celebrados com taxas de juros pós-fixadas, portanto eram suscetíveis de variações nos seus encargos conforme as oscilações do mercado internacional de capitais.

Nessa circunstancia de endividamento, encargos financeiros crescentes e pressionados por uma inflação de custos, os militares progressivamente vão adotando medidas econômicas de caráter recessivo e que na perspectiva do empresariado nacional demonstram incerteza na condução da política econômica e ausência de uma direção clara.

A partir de 1974, o empresariado gradualmente inicia um processo de críticas a ação estatizante da economia pelos governos militares e buscam retomar a participação política mobilizando a participação de outros setores da sociedade.

O empresariado através dos órgãos de classe passa a manifestar-se com o intuito de posicionar-se de forma ativa frente a um regime que deixara de apresentar a capacidade de propor-lhe alternativas de ganho.

Pela evolução sistêmica observada, pode-se destacar a necessidade de um maior grau de internacionalização e abertura comercial do país, demandada pelo capital internacional e por setores do empresariado, como o limite da “parceria” entre esses setores e os governos militares.

O desafio a ser enfrentado, ao chegar-se à década de 1980, é a inserção competitiva, do país nessa nova etapa da economia internacional.

Nesse ponto, os arautos da abertura econômica buscaram vincular o desenvolvimentismo com o quadro de crise desenhado.

Em perspectiva histórica, como destacado pela autora, o arranjo produtivo e comercial brasileiro, necessitava romper o caráter assistemático e eventual dado às exportações. Se por um lado sua necessidade era percebida como estratégica para completar-se o ciclo virtuoso da economia brasileira, por outro, sua pratica efetiva prendia-se ainda a eventuais oportunidades de negócios no exterior ou a incentivos e prêmios por parte do governo.

Nesse ponto, segundo Silva (2004, p. 30):

(...) a política de diversificação das parcerias comerciais que já vinha ocorrendo (...). Obviamente, não bastava haver 'excedentes exportáveis' para que a diplomacia brasileira buscasse mercados para os manufaturados. Era necessária toda uma política de abertura de mercados, promoção e credibilidade das manufaturas brasileiras no exterior, o que já ocorria antes da concretização do Modelo Substitutivo de Exportações.

Era, portanto, necessário estabelecer-se em caráter sistemático a presença dos produtos brasileiros no exterior. No período coberto pela obra destacada, cabe ao Itamaraty o papel de agente de prospecção e promoção comercial.

A autora destaca também a criação, em 10/03/1961, do SEPRO – Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil, que de forma antecedente pode-se vincular a própria atuação da Apex, a ser criada praticamente quatro décadas depois.

A análise da autora vem ao encontro de nossa tese ao reforçar o caráter de continuidade do processo de internacionalização da economia brasileira, bem como, nesse processo a atuação pragmática da diplomacia brasileira respaldada no universalismo e no multilateralismo.

Esse perfil da diplomacia brasileira, ao longo dessa busca pela consolidação no comércio internacional, exibiu momentos de maior ou menor pragmatismo conforme as oportunidades oferecidas pelo próprio ambiente internacional.

Tanto nos governos democráticos, com a formulação da PEI, quanto nos governos militares pós-64, a lógica da Guerra Fria impunha-se. O que na perspectiva das relações comerciais, com mercados não-tradicionais, limitava as possibilidades de diálogo e cooperação que esbarravam em distintas concepções ideológicas e inserção em diferentes esferas de influência política regional.

Junto aos países vizinhos, por outro lado, eram as rivalidades regionais e a concorrência dos países centrais que dificultavam a atuação brasileira.

Mesmo nesse contexto, o Brasil se firma como o maior exportador de manufaturas do Terceiro Mundo.

Nesse movimento operado pelo governo brasileiro, tendo o Itamaraty como seu braço executivo, a universalização da política exterior brasileira avançava na medida em que a industrialização alcançava patamares mais elevados. Ou seja, na medida em que a industrialização avançava, crescia a necessidade do estabelecimento de novas parcerias, independentemente de preocupações políticas e ideológicas. O viés universal da política

externa brasileira promoveu a obtenção das realizações de seus interesses concretos que vinham desde a captação de recursos no exterior à conquista de mercados para os produtos manufaturados. A captação de recursos externos relacionava-se mais de perto aos contatos do Brasil com os países do Primeiro Mundo, e a conquista de mercados para os produtos manufaturados estava intimamente relacionada ao estreitamento das relações com os países do Terceiro Mundo.

Silva (2004, p. 30) destaca que:

Assim, o Terceiro Mundo tornou-se a via para a implantação e a consolidação do Modelo de Substituição de Exportações. Daí a necessidade da implantação de viés universal na política externa brasileira. Este viés promoveu ao Brasil um papel intermediário entre as velhas potenciais capitalistas do Norte, com as quais aprofundava vínculos econômicos e financeiros, e as nações em via de desenvolvimento do Sul, com as quais se exportava manufaturas

Reiteradamente, a observação da autora contempla a consolidação do Brasil como um país de tipo intermediário no sistema internacional, firmando-se com as características atribuídas à semi-periferia.

Por efeito de demonstração atua também o Brasil, no sistema internacional, como modelo e referencia.

Em 1961, o Brasil era apresentado, internacionalmente, não somente como a mais moderna e diversificada estrutura industrial do mundo subdesenvolvido, mas, principalmente, como tendo sido uma das primeiras economias semi-industrializadas a realizar, com razoável grau de sucesso, a reconhecidamente problemática transição de um desenvolvimento industrial baseado no protecionismo concedido às atividades voltadas para o atendimento do mercado interno, para uma fase de desenvolvimento com abertura crescente para o exterior, por meio da promoção de exportações não tradicionais, da progressiva liberalização do comércio exterior e da crescente integração ao mercado internacional de capitais (SILVA, 2004, p. 32).

Curiosamente, tomando-se a observação acima de forma crítica, iremos encontrar nos anos 80 e 90, um discurso e uma atitude do *stablishment* brasileiro, governo e empresariado, que ignora e rejeita esse trajeto percorrido. Não se observa efetivamente uma proposta de continuidade do desenvolvimento obtido até aquele momento, sugere-se quase que em uníssono, simplesmente, o abandono da experiência anterior em busca da modernização.

Exatamente, através da negação dos resultados obtidos através das políticas desenvolvimentistas, realizava-se a operação ideológica que precisava ignorar a atuação do Estado como o elemento organizador desse processo exitoso.

Ideologicamente, a negação e a redução do Estado eram a senha para países periféricos, como o Brasil, ingressarem na era, moderna, da globalização.

Tendo no caminho trilhado, com sucesso, pelo Brasil, atuado o Estado através de seu banco de desenvolvimento, de seus diferentes órgãos de planejamento e controle, e das iniciativas promocionais, sobretudo realizadas pelo próprio Itamaraty, como justificar a incompetência do Estado brasileiro.

Como negar a competência e o resultado positivo obtido, na transferência de recursos financeiros e nos investimentos em infra-estrutura, que resultaram no desenvolvimento de um país periférico que se industrializou, que emergiu do *status* de fornecedor de *commodities* agrícolas e minerais para o de exportador de manufaturas.

Um país que desenvolveu uma política de comércio exterior rompendo o regionalismo com força suficiente, inclusive, para ingressar em mercados tradicionalmente dominados pelos países centrais, e desenvolvendo uma prática política e comercial de caráter multilateral com possibilidades associativas. Ao mesmo tempo, em que podemos apresentar o Brasil como esse caso de sucesso, por outro lado as mudanças no cenário internacional exigem novas respostas.

A crise dos anos 1970 levou as empresas transnacionais a iniciarem uma corrida sem fim pela competitividade. Recursos naturais, mão-de-obra e mercados consumidores eram perseguidos na perspectiva de uma maior abertura dos mercados protegidos, particularmente naqueles países de caráter desenvolvimentista, que haviam adotado a teoria da indústria nascente por tempo demais.

Se essa manobra se fazia necessária para atrair o capital privado, por outro lado a liquidez dos petrodólares era enxugada por efeito da elevação das taxas de juros no mercado americano. O esforço de reengajamento dos Estados Unidos na corrida armamentista, na lógica da Guerra Fria reeditada, carregava para aquele país os recursos financeiros disponíveis.

Além disso, essa manobra financeira eleva substancialmente os encargos sobre a dívida externa brasileira. Dificilmente a situação poderia ser pior. Não há, como se diz no jargão financeiro, a possibilidade de obter-se dinheiro novo. Bem como ocorre expressiva elevação dos encargos sobre os compromissos já contraídos.

Portanto, retomando a natureza das considerações desenvolvidas em dissertação de mestrado, a operação ideológica, necessária nesse momento, foi aquela de reificação da figura do mercado em enfatizando a naturalização do fracasso estatal.

A assunção indiscutível da responsabilidade do Estado pelo quadro recessivo, pela má gestão da dívida externa e pela ineficiência e corrupção existentes nas empresas e repartições estatais, colocavam o Estado numa posição em que poucos defensores surgiriam. Nem mesmo entre aqueles setores mais privilegiados com as políticas das décadas anteriores.

Em relação ao processo de internacionalização, as políticas do Estado foram apresentadas como isolacionistas, condenando a indústria nacional ao atraso e o consumidor brasileiro a abastecer-se com produtos sucateados. Diante de tão terrível e incontestável diagnóstico, quem se oporia à proposta política modernizadora voltada para a abertura comercial e a redução do Estado.

Importante lembrar também, que tal proposta vinha alinhada com transformações semelhantes ocorridas no centro do sistema.

Tanto as privatizações, quanto a abertura comercial eram expedientes para atraírem-se o capital e os investidores internacionais. Era uma das possibilidades de obter-se dinheiro novo.

Ao lado dessas mudanças, amplo setor da sociedade nacional ansiosamente aguardava a “extinção” dos marajás, enquanto sonhava com produtos reluzentes nas prateleiras das *free-shops*.

Nesse momento de transição da história do Brasil, a perda do momento adequado para promoverem-se os ajustes no projeto desenvolvimentista levou o país a perder expressivo patrimônio acumulado. Porém, noutra perspectiva, mesmo discutindo-se a eventualidade contra factual, pode-se também, de forma crítica, analisar, as possibilidades, poucas, se é que havia, para o rompimento daquela situação de estagnação e, sobretudo, de falta de um projeto de desenvolvimento nacional que proviesse ao cenário político um consenso adequado.

Talvez, o fato de tal transição ter ocorrido pelas mãos de um político sem tradição e de perfil aventureiro, ilustre a carência de um projeto pelo qual passava o Brasil naquele momento.

Essa discussão relativa aos acertos e fracassos do desenvolvimentismo irá nos remeter no contexto dessa tese à terceira obra que se propôs tomar como fonte secundária. Nesse livro, “A ascensão do resto”, Alice Amsden aborda a questão dos desafios ao Ocidente, entenda-se, países centrais do sistema, propostos por aquelas economias de industrialização tardia.

Consoante a discussão proposta nesta tese, a autora argumenta que os países de industrialização tardia, em virtude das singularidades em seus processos de desenvolvimento

acabaram optando por diferentes estratégias de inserção internacional e multinacionalização de suas empresas.

Como questão fundamental dessa discussão, é preciso lembrar que o desenvolvimento econômico perseguido deve, fundamentalmente, ser aquele que permita a população dos países que empreendem tal esforço, atingirem um padrão de qualidade de vida compatível com o nível de conforto e avanço tecnológico conquistado pelas sociedades ditas desenvolvidas. Uma discussão mais aprofundada do sugerido padrão de conforto<sup>45</sup> renderia outro trabalho acadêmico. Para a finalidade aqui proposta, cabe somente enfatizar que a motivação fundamental dos planos econômicos, ao contrário de presumem os liberais, é o bem-estar da população. O ganho político é dividendo, obviamente, bem apropriado por líderes políticos mais ou menos populistas. Sem ganhos econômicos para a população, a intervenção do Estado se esgota e o capital político é consumido rapidamente.

Novamente, é a globalização um dos aspectos fundamentais que vem novamente à discussão. Essa é retomada na perspectiva de quais as estratégias possíveis de serem utilizadas pelas diferentes políticas nacionais, por parte dos países em desenvolvimento.

Também, é subjacente à discussão da autora, uma das hipóteses preliminares nessa tese, ao questionar se o desenvolvimento desses países seria um desenvolvimento efetivo, encurtando sua distância em relação aos países desenvolvidos, ao apenas circunstancial, remediando sua situação doméstica, porém mantendo-se ou até ampliando sua distância em relação aos países centrais.

Mais uma vez está-se diante de argumentos sólidos que revelam a falácia neoliberal relacionada à globalização. A autora assume categoricamente que para viabilizar um salto para o desenvolvimento, a intervenção do Estado torna-se essencial.

Além disso, apesar de permanecerem relevantes as intervenções estatais via financiamentos, incentivos e promoção, típicas da fase de internacionalização das manufaturas, soma-se agora ao desafio do desenvolvimento a questão do conhecimento.

Em relação à fase de internacionalização manufatureira e a formação de empresas com capacidade competitiva, a autora destaca o êxito da estratégia de formação dos preços por fora dos mecanismos de mercado, via bancos ou linhas especiais sustentadas pelos

---

<sup>45</sup> Obviamente ao falar em padrão de conforto, nos moldes ocidentais, pode-se tanto mirar o modelo norte-americano, baseado no alto consumo e no desperdício, ou no modelo europeu de bem-estar social, baseado numa assistência social ampla, progressivamente deficitária e pouco produtiva. Nenhum dos dois modelos parece oferecer um padrão aceitável. Talvez um novo modelo deva surgir, também, com o desenvolvimento dos países de industrialização tardia.

governos. No caso brasileiro, o melhor exemplo viria da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com suas linhas de juros subsidiados.

Ao intervir, o governo tende a distorcer preços, o mercado de trabalho e os termos da própria competição, sempre a favor de sua indústria nativa. Atua como a mão visível que costura pactos, sela acordos, define incentivos, redireciona investimentos, hierarquiza e prioriza.

Nesse sentido, também, em relação ao conhecimento novo, em sua produção e acesso, o Estado deve intervir, caso contrário, os mecanismos de defesa dos mercados tenderá a destilar, a conta-gotas, os determinantes mais avançados da competitividade das economias.

Nesse contexto Arbix (in AMSDEN, 2009, p. 13) destaca que:

(...) quando o assunto é o binômio conhecimento-desenvolvimento, os mercados não podem se manter na condição de árbitros exclusivos da produtividade das empresas e das economias. Se isso acontece, as economias atrasadas tenderão a perpetuar-se no atraso. Exatamente por isso, a definição de incentivos, de metas e o monitoramento e a avaliação permanentes do desempenho das empresas e da economia – executadas conjuntamente pelo setor público e privado – teriam condições de funcionar de modo eficiente.

A atuação do setor público seria justificada como o único meio de superação do gap de competitividade dos países atrasados, hiato esse que encontra suas raízes na carência básica de conhecimento e tecnologia.

No processo de desenvolvimento econômico brasileiro, a carência tecnológica não é fato novo, porém a tecnologia resultante da combinação das ciências aplicadas com a informática estabeleceu uma nova assimetria entre os países desenvolvidos e os demais.

Ao periferizar a indústria manufatureira, o centro se reservou a posição de produtor de novas tecnologias aplicadas não só ao próprio controle dos processos manufatureiros, mas também a outras esferas da vida moderna. A produção de novos remédios e tecnologias em saúde é um bom exemplo.

Diante desse cenário, o desafio enfrentado pelos países em desenvolvimento dessa forma é renovado, porém num plano mais problemático.

A exigência de qualificação para a produção desse tipo de conhecimento é elevada. Com frequência os países em desenvolvimento se ressentem do efeito de *brain drain*<sup>46</sup>. Além disso, são investimentos de resultados incertos, muitas vezes, com resultados obtidos após longos anos de pesquisa.

Num país com pouca tradição da iniciativa privada em pesquisa e desenvolvimento, de uma tênue proximidade entre a academia e a comunidade empresarial e de produção

---

<sup>46</sup> Também referido em português como “fuga de cérebros”.

científica de perfil predominantemente acadêmica, o Brasil vem tentando posicionar-se no mercado de tecnologia. Os incentivos já mencionados do BNDES na indústria de informática e de software são emblemáticos desse esforço.

Em seu trabalho, Amsden recorre à nomenclatura proposta por Chalmers Johnson para distinguir, em perspectiva processual e comparativa, dois tipos de países emergentes.

O primeiro tipo seriam aqueles Estados definidos como *developmental states*<sup>47</sup>, caracterizados pela atuação de um

Estado que planeja, define prioridades e hierarquiza seus investimentos; que baseia sua ação na reciprocidade (ou seja, a ação e os recursos públicos não se movem numa via de mão única); que orientou todo seu esforço para as exportações e a disputa de qualidade no mercado internacional; um Estado que monitora e avalia permanentemente; que está orientado para capacitar as empresas e, por isso mesmo, exige a elevação sistemática de seu padrão de produtividade e competitividade; que investe na qualificação e educação como prioridade (AMSDEN, 2009, p. 15).

Esse modelo teria orientado, inclusive por muitos deles inserirem-se na esfera de influência japonesa, os países asiáticos, com destaque para China, Coreia, Taiwan e Índia.

Já o segundo modelo seria aquele, que denominado de *developmentalist state*<sup>48</sup>, “(...) tem como referência a experiência cepalina, e tem como principal diferença com o primeiro, a unilateralidade dos fluxos de recursos estatais para as empresas e a tolerância daquele com a ineficiência” (AMSDEN, 2009, p. 15).

Reconhecendo como útil à distinção proposta pela autora, percebe-se com clareza a distinção estratégica feita pelos diferentes grupos de países. Novamente, enfatiza-se idiosincrasias de ordem histórica e cultural que também marcam as possibilidades e limites destas opções. Contudo, o primeiro ponto de divergência desta tese, em relação a autora refere-se a sua afirmação com relação a tolerância com a ineficiência.

Em afirmação anterior destacou, nesta tese, a atuação seletiva, em caráter setorial, do aparelho de Estado operando a partir do Ministério do Desenvolvimento.

Via BNDES, as aplicações de financiamentos (que em sua nomenclatura obrigatoriamente tem uma previsão de aplicação especificada) destinavam-se a equipar, desenvolver e qualificar as empresas nacionais em formação. Apesar dos já referidos benefícios obtidos pela atuação estatal, seriam pouco prováveis os resultados hoje existentes, sobretudo nos setores de siderurgia, transportes, aviação e agro-negócio.

---

<sup>47</sup> Em português (aproximadamente), Estados de desenvolvimento.

<sup>48</sup> Em português: desenvolvimentista.

Mesmo destacando que, à exceção da aviação, esses setores não correspondem àqueles percebidos como de alta tecnologia, o Brasil obteve neles a liderança mundial.

Outro ponto, no qual também tem-se de mediar o diálogo com a autora, se refere à sua afirmação de que o Brasil, ao lado de países como Argentina, México, Chile e Turquia, optou por não investir na formação de grandes empresas nacionais.

Tal afirmação contraria a tese proposta, uma vez que são percebidas as grandes empresas brasileiras, em seu processo de internacionalização, como furtos da ação estatal e da percepção da necessidade estratégica de possuir, sob sua nacionalidade, grandes empresas.

Retornando ao texto de Amsden, adequadamente, em sua análise, destaca que entre os emergentes destacam-se dois grupos de países em seu relacionamento com a questão tecnológica.

Em meados da década de 1980, a partir de decisões estratégicas, um grupo de países, chamados de independentes optaram pelo investimento na produção de tecnologia autóctone. Esses seriam predominantemente os países asiáticos.

O outro grupo de países, denominados integracionistas, entre os quais o Brasil, teria optado por não estimular intensamente a capacitação tecnológica própria. Esse grupo teria optado pela compra de tecnologia, pela confiança no investimento externo, nos processos de transferência tecnológica ou pela esperança de que alguma tecnologia poderia transbordar para o tecido produtivo (*spillover*) a partir de empresas estrangeiras instaladas em seu território.

Na perspectiva geral, essa afirmação parece adequada, tanto quanto na década de 1980 se pudesse desenvolver tecnologia de forma autóctone. Ocorre na prática uma efetiva corrida pelo registro de patentes e invenções decorrentes de recombinações e novas utilizações de tecnologias já conhecidas, em sua maioria.

Mais adequado, no raciocínio desenvolvido em nossa tese, seria afirmar que houve por parte dos países, chamados independentes, uma decisão estratégica por desenvolver tecnologia nacional, inclusive com amplos programas de financiamento à pesquisa. Também se destacando a busca por formação acadêmica e profissional junto aos países centrais.

É importante também destacar, especialmente, em relação à China, que por sua posição de receptora de tecnologias, sobretudo na área das manufaturas, seu parque industrial doméstico se beneficia das eventuais negociações para instalação de empresas multinacionais naquele país.

E por fim, ressalta-se ainda, que naquelas circunstâncias em que a transferência tecnológica ocorre sob a forma de *spillovers* informais, a China não reluta em descumprir acordos internacionais referentes à propriedade intelectual.

Apesar do tom divergente destas observações, concorda-se com a autora de que existe uma opção efetiva pelo desenvolvimento e apropriação de uma tecnologia nacional. E que tal opção, sob a ótica das relações internacionais, também se relaciona diretamente com o perfil do país e sua capacidade de poder no sistema.

Indiscutivelmente, a ascensão dos países emergentes, a partir de meados da década de 1980, representa um evento significativo em termos de história econômica. Especialmente, observando-se que tal desenvolvimento ocorre em princípio sem inovações próprias, ou seja, a partir de tecnologia captada, por diversos expedientes, junto aos países do Atlântico Norte.

Conforme os diferentes momentos e estilos de ingresso na globalização, por parte desses países, o acesso a tais tecnologias deu-se por privatizações, investimentos diretos, formação de *joint ventures* ou importações.

Contudo cumpre frisar que, em graus variáveis, toda tecnologia importada precisa ser adaptada ao novo meio no qual será utilizada. Dessa forma, os países importadores de tecnologia sempre se depararam com a necessidade de desenvolverem alguma engenharia adaptativa para fazer com que a tecnologia estrangeira funcionasse.

Essa evolução tecnológica, que podemos chamar de desenvolvimento econômico, reside na exploração de um conjunto de ativos cada vez mais sofisticados. Para tanto, o desenvolvimento e a atração de mão-de-obra especializada é fundamental.

No Brasil, evidencia-se essa preocupação, também a partir do aparelho de Estado, com a criação da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – agência de Estado voltada para o fomento de programas de pós-graduação há mais de seis décadas.

Originalmente, criada como Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual CAPES), em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741, tinha como objetivo "(...) assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país" (CAPES, 2011).

Fica claro, neste momento que entre os emergentes, o Brasil já apresentava características diferenciadas. Mesmo necessitando ajustes e correções de rumo, observa-se a presença dos elementos estratégicos necessários para o desenvolvimento nacional.

O cenário representado pela globalização nos anos 80 era uma resposta à estagnação econômica global instalada na década anterior. Sua superação, em parte, acontece pela concepção dos chamados “ativos baseados no conhecimento” que na concepção de Amsden (2009, p. 29):

(representariam daquele momento em diante), um conjunto de habilidades que permitem ao detentor produzir e distribuir um produto acima dos preços prevalentes no mercado (ou abaixo dos custos do mercado). As habilidades requeridas são por natureza tanto administrativas como tecnológicas. São científicas ou artesanais e incorporam-se em um indivíduo ou empresa, dependendo da escala da fábrica física e da complexidade do processo de produção.

Nos processos de adaptação da tecnologia importada, países emergentes podem desenvolver três diferentes tipos de capacidades que resultam em ativos baseados no conhecimento. Podem ser:

- Capacidades de produção – as habilidades necessárias para transformar insumos em produtos;
- Capacidades de execução de projetos ou gerenciamento – as habilidades necessárias para aumentar a capacidade, organizar processos e procedimentos e gerar ganhos de produtividade;
- Capacidades de inovação – as capacidades necessárias para projetar produtos e processos inteiramente novos;

Buscando exemplos concretos na experiência empresarial brasileira, percebe-se que as ditas campeãs nacionais formam empresas que desenvolveram, uma ou todas das capacidades referidas, inclusive elevando-se no cenário de competição internacional a partir delas.

É importante também estabelecer que na era dos ativos baseados em conhecimento<sup>49</sup>, os tradicionais insumos produtivos como mão-de-obra, terra e capital, em muitos não são mais os formadores de preço fundamentais. À medida que produtos e processos vão incorporando conhecimentos e se tornando mais tecnológicos, sua produção exige insumos e ambientes igualmente mais sofisticados.

---

<sup>49</sup> “(Em relação aos ativos baseados no conhecimento) Argentina, Brasil, Chile e México haviam ficado em geral muito atrás de Coréia, Taiwan, China e Índia em termos de patentes e publicações em periódicos acadêmicos” (AMSDEN, 2009, p. 478).

A parcela privada dos gastos com P&D geralmente ficavam abaixo de 30% na América Latina, ao passo que a parcela na Ásia, incluindo a Índia, era de mais de 40%.

Em meados da década de 1980, apenas 12% dos gastos totais do Brasil com P&D se deram no setor manufatureiro, enquanto 55% se deram em recursos naturais e agricultura, e 33% em serviços.

Grande parte da P&D não-manufatureira era de natureza mais acadêmica do que comercial.

A globalização acena de forma cruel para muitos indivíduos, e até mesmo para alguns países, com o risco concreto da sua exclusão da economia internacional.

Retornando a fórmula de Porter para a competitividade das nações, é do arranjo entre o ambiente de negócios, arcabouço legal, sistema financeiro, empresas de apoio e educação nacional, que se formam as condições para o desenvolvimento e competitividade nacionais.

Seguindo a reflexão exposta pela autora, outras considerações interessantes surgem em relação aos dois grupos de países (AMSDEN, 2009).

A primeira, a ser destacada, se refere ao fato de que aqueles países que investiram pesado em empresas e habilidades nacionais, como China, Índia, Coreia e Taiwan, tinham experiência manufatureira colonial.

No outro grupo, aqueles países que foram magnetos para o investimento estrangeiro direto, e mais lentos em investir em habilidades nacionais, todos tinham experiência manufatureira emigrada do Atlântico Norte. Dentre eles, pode-se destacar Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia.

Por essa circunstância, esse último grupo de países tendeu a apresentar um maior estoque de investimento estrangeiro, porque sua experiência manufatureira pré- Segunda Guerra Mundial tinha ido mais longe. Seus mercados internos tinham se tornado relativamente grandes, constituindo um atrativo para os investidores estrangeiros. Como consequência, as empresas nacionais nascentes tendiam a ser expelidas do mercado por empresas multinacionais, ou precisam se desenvolver em condições de intensa competição.

A segunda consideração da autora se refere às condições de distribuição de renda e ao concerto social dos diferentes países. Novamente, destacam-se aqueles países que investiram em empresas e habilidades nacionais, como sendo aqueles que tinham uma distribuição de renda relativamente igualitária. Para a autora, para fins de explicativos, uma economia nacional pode ser considerada um todo orgânico. Quanto maior a desigualdade de renda (de acordo com classe social, raça, religião ou região), maior é a ruptura do todo orgânico, e mais difícil é a mobilização de apoio para empresas nacionais e habilidades nacionais específicas das empresas.

Após a Segunda Guerra Mundial, a maior igualdade induziu um fluxo relativamente volumoso de recurso da produção de produtos primários para a manufatura, e também resolveu um paradoxo político a favor da indústria.

Nesta perspectiva pode-se sugerir também que numa sociedade com menores desigualdades, a possibilidade de um exercício mais efetivo da cidadania ou, ao menos, uma

maior identificação com um projeto de desenvolvimento nacional, possa surgir com maior facilidade.

Novamente, na perspectiva nacional, tal observação produz pouco impacto, uma vez que o projeto nacional de seleção e incentivo às grandes empresas se produzia num contexto de decisões político-burocráticas e administrativas, que em perspectiva exigiam um consenso político relativamente restrito.

De qualquer maneira, ao entrar na era da globalização, o contexto social brasileiro marcado por forte desigualdade e exclusão, não propiciava na década de 1980 e início dos anos 1990 possibilidades de uma concertação coletiva. O apoio às grandes empresas em seu processo de internacionalização teria de esperar um pouco mais.

Para o Brasil, a crise da dívida externa e o longo período de estagnação estariam ligados, entre outros fatores, a uma tendência do Estado desenvolvimentista à superexpansão e, ao mesmo tempo, à sua incapacidade com organizador da atividade econômica de oferecer aos investidores estrangeiros novas oportunidades de investimentos. Os padrões de controle da política-econômica revelavam-se desgastados diante do novo momento da economia internacional.

Segundo Amsden (2009, p. 438):

Os membros do Atlântico Norte querem ter acesso aos mercados do 'resto'. Os industrialistas do 'resto' querem estar livres das restrições do licenciamento e ter acesso ao crédito barato do Atlântico Norte. Em geral, os padrões de desempenho são um custo. Conforme a industrialização prossegue e os benefícios que o Estado desenvolvimentista consegue oferecer aos industrialistas diminuem em comparação com os custos dos padrões de desempenho, tais padrões se tornam um objeto de oposição política.

Dessa observação, vê-se emergir dois pontos de convergência com a argumentação da tese. Por um lado, a pressão, de fora para dentro, exercida pelos países do centro no acesso ao mercado nacional; noutro sentido a pressão, de dentro para fora, exercida pelos empresários nacionais em busca de novas fontes de recursos para o desenvolvimento de seus negócios.

A ação dessas duas forças sobre a política econômica nacional ocorre justamente, e de forma sintomática, pelo êxito das políticas desenvolvimentistas. O estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil exigia a superação da fórmula política que o conduziu até aquele ponto.

Nesse processo de abertura, convém destacar que após um período de negligência benigna, os Estados Unidos adotaram nos anos 1980 um regime internacional de política econômica similar ao da Grã-Bretanha mais de um século antes, um regime que fora acusado de perpetrar “o imperialismo do livre comércio”.

Tanto Reino Unido como os Estados Unidos, países que então tinham os maiores ativos baseados no conhecimento, promoveram suas próprias indústrias adotando uma estratégia antes ofensiva do que defensiva. Em vez da simples proteção interna – o recurso dos aprendizes –, eles também abriam os mercados de economias mais fracas<sup>50</sup>.

Por outro lado, esse movimento que pressionava pela abertura dos mercados emergentes, não deixava de ser um movimento defensivo.

Ao observar a evolução do mercado de manufaturas percebe-se que:

- Em 1975 os empregados em manufaturas nos países desenvolvidos representavam 72,6%, passando a 61,2% no ano de 1993; já nos países em desenvolvimento o ano de 1975 registra 7,4% contra 38,8% em 1993; para a América Latina, 1975 registra 9,5% contra 12% de 1993;
- Já as exportações de manufaturas apresentam as seguintes distribuições percentuais:

Ano	Europa Ocidental	América do Norte	Japão	Em desenvolvimento
1975	55,2	16,9	10,5	7,5
1980	54,0	15,7	10,3	10,5
1985	46,8	16,4	14,3	14,4
1990	52,1	14,5	10,4	17,9

**Quadro 5 – Exportação de manufaturas por região.**

**Fonte: (AMSDEN, 2009, p. 445).**

- E em termos de produção por valor agregado vemos também os países em desenvolvimento projetarem-se de 10,7% em 1975 para 15,3% em 1993;

<sup>50</sup> “É vital para a prosperidade e o prestígio dos Estados Unidos em longo prazo (...) tirar plena vantagem de nossa forte posição global e *continuar a pressionar nossos parceiros de negócios por mercados ainda mais abertos e pela liberalização econômica*. Se abdicarmos de nossa força, correremos o risco de perder uma grande oportunidade de promover tais políticas e valores, que foram tão úteis para fazer de nossa economia mais forte e a mais eficiente do mundo” – United States Trade Representative, 1998, p.11. (In: AMSDEN, 2009, p.442).

A magnitude dos registros fica limitada por não exibir os dados referentes a China, porém dada a magnitude da influência daquele país na transformação das relações produtivas desse período, também ficam excluídas as distorções introduzidas por eles.

De forma geral, na argumentação da autora, o “resto” ganhou terreno em quase todas as indústrias, inclusive nas de produtos químicos, equipamentos de transporte e maquinário, tanto elétrico como não-elétrico (AMSDEN, 2009). No entanto, seus ganhos, em termos de participação no mercado global, foram maiores em indústrias de mão-de-obra intensiva, como a de calçados e produtos têxteis, e em indústrias de capital intensivo com grandes requisitos de mão-de-obra, como o ferro e aço. Em 1989, todos os países asiáticos no “resto” – Índia, Indonésia, Coréia, Malásia, Taiwan e Tailândia – tiveram superávit comercial com os Estados Unidos, como também o Brasil.

Em destaque aparecem aquelas indústrias através das quais o Brasil, por fruto de políticas de desenvolvimento centradas no Estado, se inseriu no cenário produtivo internacional.

Esse avanço dos emergentes no campo das manufaturas também se refletiu em relação à atratividade de muitas empresas aos olhos dos investidores estrangeiros.

Essa atratividade manifestou-se no processo de fusões e aquisições empresariais, resultando numa ampliação, e eventual risco da desnacionalização das empresas brasileiras.

A partir de 1990, e, sobretudo depois do Plano Real, as operações de fusões e aquisições foram expressivas. Em 1990 foram fechados 186 negócios; em 1998, 480; e em 1999, 493 (REVISTA FAE BUSINESS, 2002). Entre 1990 e 1994, 32% dos negócios efetivados envolveram capital estrangeiro contra 52% no período de 1995 a 1999.

Alguns exemplos a serem destacados envolveram empresas tradicionais como: Kolynos, Banco Real, Banco Noroeste, Companhia Siderúrgica Tubarão, Tintas Coral, Iochpe-Maxion, Aracruz, Lacta, Arno, Unimar, Tigre, Plascar, Pão Pulmann, Arisco, Metal Leve, Cofap e Banespa.

A abertura comercial, conforme abordado anteriormente, trazia, portanto, o fluxo de capitais internacionais para dentro do país. A entrada do capital estrangeiro manifestava-se pelas aquisições de empresas já estabelecidas no mercado brasileiro ou pela constituição de novas empresas.

Como resultado prático, acirrava-se a concorrência, que por sua vez instigava os empresários nacionais a também investirem em processos de fusões e aquisições para

concorrerem no mercado doméstico, mas já vislumbrando as oportunidades de internacionalização.

Essa mudança na orientação dos negócios também pode ser percebida na medida em que, antes da década de 1980, as capacidades requeridas para a industrialização se davam pela importação da tecnologia estrangeira e seu domínio através da engenharia de produção e habilidades de execução de projetos, para sua aplicação em mercados protegidos. Esse processo ocorria num contexto de planejamento e controle apoiado nas instituições estatais.

Quando, entretanto, as capacidades necessárias para uma expansão ainda maior passaram a exigir tecnologia mais implícita e exclusiva, uma escolha profunda teve de ser feita – ou aprofundar as relações com firmas estrangeiras ou investir mais na formação de firmas nacionais e em pesquisa e desenvolvimento.

Outra sombra que pairava sobre a economia nacional, neste momento, era o risco de desindustrialização da economia brasileira.

Sob o efeito da abertura comercial, diversos setores industriais brasileiros acomodados numa situação de proteção tarifária, viram-se expostos a concorrência dos produtos importados.

Em muitos casos, a vantagem do produto importado vinculava-se à superioridade tecnológica, eficiências de escala e maior competência administrativa. Alguns setores, assim, buscaram rapidamente se reorganizar aproveitando a abertura às importações para modernizar seu parque fabril. Outros tiveram mais dificuldades em adaptar-se e ainda alguns tiveram como opção a efetiva internacionalização de suas operações manufatureiras.

A ameaça da desindustrialização foi também particularmente sentida uma vez que se disputava um mercado relativamente restrito, com perfil de classe média, já familiarizada com produtos de marcas estrangeiras.

Também contribuiu para a enorme receptividade ao produto, importando a distorção de preços existente no mercado doméstico, no qual se aproveitava das barreiras à importação as indústrias nacionais transferiam, ao menos em parte, sua ineficiência e baixa produtividade, para os preços do varejo.

À título de esclarecimento, também convém destacar, que em parte a ameaça da desindustrialização, ou sua impressão, magnificou-se por que, nesta época, houve, por contadas reestruturações ocorridas no mercado de trabalho, uma grande expansão na oferta de serviços. Dessa forma, ao olhar-se para a composição do PIB brasileiro, por exemplo, perceber-se-ia uma redução progressiva da participação das manufaturas.

Porém, no contexto das discussões macroeconômicas, essa desindustrialização, real ou não, era apontada pelos ideólogos do Consenso de Washington, como um reflexo da má alocação dos recursos nacionais orientada pelas práticas de política econômica dos países desenvolvimentistas.

Amsden (2009, p. 447) comenta que:

O assim chamado Consenso de Washington (envolvendo os Estados Unidos, o Banco Mundial e o FMI) afirmou veementemente que 'errar os preços' havia causado uma alocação má de recursos na forma de indústrias ineficazes de substituição de importações que só sobreviviam por trás de altas muralhas tarifárias. A liberalização se destinou a derrubar essas muralhas, a redirecionar recursos das indústrias que eram menores para as mais eficientes ('ajuste estrutural') e com isso a estimular o crescimento econômico.

Paradoxalmente, na medida em que a liberalização comercial avança e se organiza em torno da OMC – Organização Mundial do Comércio –, muitos países passam a recorrer ao seu regulamento para defenderem-se das eventuais práticas comerciais desleais.

Os direitos *antidumping* surgiram como uma outra forma de proteger o comércio durante emergências, supostamente, quando concorrentes praticam o *dumping* ou a venda abaixo do custo.

Surpreendentemente, no final dos anos 1980, os Estados Unidos, a União Européia, a Austrália e o Canadá apresentavam cerca de quatro quintos de todos os casos antidumping. Em outras palavras, chama a atenção que países emergentes que supostamente tendo alocado, de forma ineficiente, seus recursos consigam oferecer produtos a preços competitivos a tal ponto. E ainda, pela situação financeira geral dos emergentes, dificilmente haveria recursos financeiros disponíveis para financiar tal prática. Revelava-se, na prática do livre comércio que havia entre os emergentes, setores eficientes e competitivos, bem como em contrapartida, nos países desenvolvidos diversos setores dependiam da proteção estatal.

Em 1998, as representações dos países desenvolvidos mal chegaram a apresentar um terço dos 225 casos abertos durante o ano. Em contrapartida, os países em desenvolvimento eram líderes em iniciativas antidumping, especialmente a Índia, o Brasil e o México.

Nesse período de dezoito anos de abertura comercial, inverte-se a relação, de queixosos em relação às práticas de *dumping*, os países desenvolvidos passam a condição de praticantes das mesmas. Ficando reservado aos emergentes o pólo de promotores das representações contra eles. A trajetória do Brasil nestas representações é bastante ilustrativa.

Como um último recurso, os países desenvolvidos ainda buscariam proteção sob as barreiras alfandegárias não tarifárias, como forma de barrar a entrada dos produtos importados a partir das economias emergentes em seus mercados, revelando assim também suas fragilidades estruturais.

Ainda, na dimensão estrutural do sistema internacional, é percebido que a ascensão dos emergentes a partir da década de 1980 é um fenômeno coletivo. Esse movimento de integração ao comércio internacional, que, em parte, respondia à pressão de fora para dentro imposto pelos países desenvolvidos e, em parte, representava a busca pela superação dos limites do modelo desenvolvimentista.

De qualquer forma, mesmo considerando que tais motivações tenham se apresentado em condições distintas nos diversos exemplos nacionais, por ter-se tratado de eventos sincrônicos, essa ascensão permitiu que cada um dos países confrontasse o poder político e econômico do Atlântico Norte. Inclusive, por que, nesse momento, entre os próprios emergentes, surgiam novas referências e fontes de conhecimento.

Segundo Amsden (2009, p. 486):

O desenvolvimento sincrônico gerou condições mais permissivas para desvios do modelo mercante do Atlântico Norte. As regras comerciais do GATT reconheciam implicitamente o direito dos países pobres de serem mais protecionista do que os ricos. Além disso, a industrialização sincrônica permitiu que os retardatários aprendessem uns com os outros, e não apenas com o Atlântico Norte e o Japão.

Ou seja, se sob a perspectiva da ameaça a abertura econômica representava para os países emergentes os riscos da desindustrialização, a desnacionalização de suas empresas, por outro lado representava também oportunidades.

Essas oportunidades surgiram sob duas formas. Em primeiro lugar, pela atuação no mercado internacional de empresas de classe mundial<sup>51</sup>. Empresas competitivas, em geral já consolidadas em seus mercados doméstico e regional, e prontas para a internacionalização. Em segundo lugar, pela emergência de novos parceiros econômicos, sobretudo no hemisfério sul, o que possibilitou uma distensão maior nas relações políticas e econômicas até então centralizadas pela tríade.

Assim como a globalização liberou a disposição e capacidade competitiva dos países emergentes, também lhes investiu de protagonismo nas relações internacionais.

---

<sup>51</sup> World-class: expressão usada para aquelas empresas com capacidade competitiva no mercado internacional pela qualidade de seus produtos e processo administrativos.

Tomada em sua dimensão logística, a globalização numa perspectiva de abastecimento e distribuição global de matérias-primas e produtos, levou os emergentes a uma aproximação mútua e para além dos iniciais arranjos regionais.

Mercadorias, mercados consumidores, serviços e novas tecnologias passaram a promover um intercâmbio acelerado entre esses países. E como seria lógico, a partir dessa proximidade surgem também grupos que congregam países de diferentes regiões em torno de temas que lhes são de interesse comum.

Nesse sentido, a experiência brasileira, e em certo sentido, até mesmo uma legitimação, se destaca diante desta prática baseada na multilateralidade.

Ainda, no que tange a essa liberação de novas forças econômicas e políticas no contexto da globalização, destaca-se a própria atuação das grandes empresas multinacionais baseadas no centro do sistema.

Em seus processos acelerados de reestruturação produtiva, muitas dessas empresas foram responsáveis pela desindustrialização, ainda que relativa, de seus países.

O fechamento de uma fábrica de tratores na Inglaterra vinculava-se a abertura de uma nova no Brasil. A indústria naval da Espanha migra para a Coreia. Além disso, também, sob o denominado *outsourcing* essas empresas passam a contratar prestadores de serviços no exterior. Exportam-se mais empregos. Em outras palavras, as grandes empresas multinacionais, num certo sentido as grandes indutoras da globalização, ao perseguirem seus interesses corporativos acabam por infligir à economia doméstica um sério revés.

Aquela visão de corte mercantilista, com empresas e Estado em estreita cooperação visando o enriquecimento nacional, não corresponde à realidade. Na prática, essa relação passa a ser conflituosa, ensejando no contexto das diferentes sociedades, particularmente da norte-americana, a discussão de qual o ponto de ajuste para a regulamentação estatal.

É, justamente, nesse contexto da globalização e da intensa promoção da liberdade dos atores econômicos, sob a égide das forças de mercado, que destaca-se um último comentário nesta análise sobre a ascensão do “resto”. Tendo o Estado desenvolvimentista chegado aos anos 1990 desmoralizado, apontado como vilão tanto por setores domésticos, quanto por setores internacionais, se lhe atribui o atraso econômico dos países e diversos esquemas de corrupção.

Contudo, analisando em perspectiva, para além do discurso ideológico, pode-se considerar que a locação de recursos promovida pelo Estado parece ter sido eficiente o bastante para, como propõe Amsden (2009), passar no teste do mercado.

No processo de transição ao comércio mais livre destacam-se duas circunstâncias. A abertura econômica não levou a uma maciça reestruturação dos setores manufatureiros nacionais, sob a forma de eliminação ou surgimento de manufaturas diferentes. Mesmo tomando exemplos setoriais, como tecidos e brinquedos, observa-se que, mesmo com períodos mais longos de ajuste, tais setores voltaram a ocupar espaço na economia nacional. Em geral, as forças de mercado tenderam a deixar inalterada a estrutura existente nas manufaturas.

Além disso, o Estado desenvolvimentista parece também ter conseguido criar setores líderes dinâmicos, com capacidade competitiva para expansão internacional.

Setores esses, reconhecidos em nossa argumentação, como promotores da própria superação do desenvolvimentismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ponto do trabalho retoma-se de forma direta nossa tese de que o processo de internacionalização da economia brasileira, e das empresas nacionais é consequência direta das políticas desenvolvimentistas. Mais ainda, que o êxito de tal processo é clara demonstração dos acertos daquelas políticas formuladas ao longo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro a partir, especialmente, da década de 1950.

Obviamente essa afirmação não equivale a dizer que todas as decisões tomadas foram corretas, mas afirmar que as decisões em termos de planejamento e controle das políticas econômicas deram-se com vistas ao desenvolvimento de um determinado perfil nacional visando o crescimento econômico e sua inserção internacional de forma diferenciada no sistema internacional. E esse resultado foi claramente obtido, conforme já exposto em seções anteriores.

Entre os países subdesenvolvidos, o Brasil destacou-se pela sua singularidade em termos de desenvolvimento econômico.

Em relação à trajetória brasileira, em seu processo de desenvolvimento, ao formular a presente tese, destaca-se duas proposições teóricas a serem consideradas. Em primeiro lugar, chama-se a atenção à abordagem proposta pelos estruturalistas na perspectiva do sistema mundial. A partir desta abordagem, destaca-se o Brasil como um país que transitou da periferia para a semi-periferia do sistema, conforme argumentação anterior.

Contudo, sob a perspectiva do processo em construção, afirma-se que a nova ordem política e econômica globalizada, potencialmente, criou oportunidades para a emergência dos países periféricos, na qual não se estabelecem claramente os limites para sua promoção. Dessa forma, a visão predominante dos estruturalistas em relação à subordinação econômica e tecnológica da periferia ao centro do sistema pode se revelar limitada diante das transformações em curso.

Potencialmente, o arranjo do sistema internacional sugere uma hibridização das características nacionais, combinando desenvolvimento e subdesenvolvimento, o que levaria a uma classificação setorizada entre os diferentes membros do sistema mundial.

A globalização, ao romper com a ordem hierarquizada e ampliar as temáticas relevantes no sistema internacional, criou oportunidades para a emergência de outros atores e outras pautas. O desenvolvimento econômico da periferia também rompeu expedientes

tradicionais de subordinação, estabelecendo, inclusive, diversas dificuldades para o centro do sistema.

Em segundo lugar, confronta-se a tese com o tradicional viés liberal, vinculado à redução do Estado e à arbitragem do mercado, através do qual o desenvolvimento econômico seria atingido ao liberarem-se as forças de livre concorrência, inclusive nas práticas do comércio internacional.

Nessa perspectiva, considerando o processo econômico brasileiro dado a partir da intensa intervenção estatal na economia, o que marca também o limite do liberalismo doutrinário nacional, pode-se afirmar que o ideário liberal não tem, a partir da prática política e econômica brasileira, a capacidade de responder à demanda imposta pelo processo de internacionalização da economia nacional.

Na perspectiva dessa análise, tomando o ideário liberal, ressalta-se que essa orientação, por breve período, marcou com discurso agressivo a política brasileira durante o Governo Collor. Todavia, esteve mais voltada para uma reorganização das políticas-econômicas da burocracia estatal do que propriamente para uma reforma estrutural que pudesse promover a efetiva inserção internacional do Brasil.

O que o discurso político dos liberais oculta é que a internacionalização econômica já fazia parte do repertório de políticas nacionais formuladas no contexto desenvolvimentista. O gráfico 12 nos permite observar, desde os anos 1950, o grau de participação do Brasil no fluxo internacional de exportações. Destacam-se as medidas daquela primeira década, nunca mais alcançadas, bem como o ápice da participação brasileira, no recorte enfocado por essa tese, no ano de 1984. Tendo partido no ano de 1950 de uma parcela de 2,37%, observa-se o registro de 1,47% para o ano de 1984, até chegar-se aos atuais 1,38% (2010). Há que se perceber, que de fato, mesmo tendo aumentado em volume e diversidade da pauta de exportações brasileiras, foi também o próprio comércio global que se desenvolveu em ritmo superior ao da economia brasileira. Nesse ponto, conforme destacado, também foi a ascensão de outros países subdesenvolvidos a responsável pelo expressivo crescimento do comércio internacional.

Ressalta-se que no início da década de 1990, o discurso liberal propagava-se influenciado pela retórica da globalização, que, em tese, promovia as condições para a efetiva superação do Estado pelas forças transnacionais.

Autores, como Ohmae (1989), propunham o Estado estar condenado ao ferro-velho da história passando a figurar como uma ficção nostálgica.

Na prática, as reformas necessárias para a maior inserção internacional dos países nessa era da globalização necessitavam ser promovidas pelo Estado. A complexificação das relações econômicas e políticas exigiam uma melhoria das próprias estruturas burocráticas da administração pública.

Inclusive, convém explicitar, que um dos fatores que exige a qualificação e a elevação do perfil do Estado é sua necessidade de se relacionar, nesse ambiente internacionalizado, com empresas transnacionais, organizações internacionais e demais parceiros nos acordos bilaterais e multilaterais.

Por fim, não desapareceram os controles de fronteiras nem as regras tarifárias. O Estado manteve-se no papel de administrador dos recursos internos às suas fronteiras. Além disso, em nome dos interesses coletivos, progressivamente incluídos nas pautas das negociações internacionais, os Estados também conquistaram a capacidade de se envolverem de forma protagônica em assuntos e deliberações que levam sua influência muito além das esferas de atuação regional.

No caso brasileiro, o discurso liberal legitimado pelo movimento internacional de abertura comercial, veio ao encontro de uma situação de crise interna e da necessidade de promover uma redefinição da política-econômica brasileira que permitisse ao país retomar o caminho do crescimento. Além disso, esse momento histórico encontrava o país estrangulado, em termos financeiros, mergulhado numa crise de endividamento, também atribuída à superextensão das atividades econômicas do Estado desenvolvimentista.

Dessa forma, percebe-se, no diálogo político polarizado desta época, o surgimento das correções necessárias para o prosseguimento do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o próprio rompimento da inércia criada pelas políticas de incentivos fiscais e a importação da concorrência internacional para o mercado doméstico, liberaram forças latentes da economia brasileira até então acomodadas.

Outra dimensão da atuação estatal, no contexto desse trabalho, que se coloca em posição central, é a utilização do aparelho de Estado na promoção de estratégias de inserção internacional política e econômica do Brasil.

A partir do núcleo central do governo, onde se dá o planejamento estratégico das políticas de desenvolvimento, atua o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – o MDIC. É esse ministério que desde a década de 1960 atua como agente de planejamento, implementação e controle das políticas para o crescimento do país

Na estrutura desse ministério, se situam o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – o BNDES e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – a APEX.

O BNDES representa um poderoso braço financeiro que se dedica a direcionar as linhas de financiamento oficiais para aquelas empresas e setores que se adéqüem aos programas formulados pela instituição.

Atuando de forma seletiva, ao longo da sua existência, o BNDES atuou no fornecimento de recursos financeiros para empresas atuantes em setores estratégicos da atividade econômica. Atendendo a orientações de caráter misto, técnicas e políticas, o BNDES concedia créditos na perspectiva natural de seu pagamento, da mesma forma em que atrelava sua seletividade, muitas vezes às opções representadas pelos grupos empresariais atuantes em setores chave da economia brasileira. Naqueles setores, nos quais a opção não se apresentava adequadamente, atuava ele mesmo como investidor e administrador. Sua atuação percorreu as etapas do desenvolvimento nacional a partir dos investimentos em infraestrutura, transportes, indústrias de base, bens de capital e bens de consumo duráveis.

A percepção do conteúdo estratégico da internacionalização econômica leva o BNDES a atuar como agente promotor das exportações brasileiras. O gráfico 9 permite observar essa trajetória, destacando o aumento do volume financeiro liberado pelo banco em operações de exportação.

Em seu leque de produtos, o Banco financia a produção a ser exportada, antecipa o recebimento do exportador daquela mercadoria já embarcada e financia também o importador de produtos brasileiros via BNDES Exim. Também atua como financiador no processo de internacionalização empresarial financiando projetos de empresas no Brasil e no exterior. A partir de 2005, inicia nova etapa, no processo de internacionalização, financiamento diretamente a aquisição de ativos no exterior. Dessa forma o BNDES também atua na promoção do aumento do fluxo dos investimentos brasileiros no exterior (IBD).

Em relação a essa modalidade de investimentos no exterior, observa-se, pelo gráfico 8, o fluxo dos investimentos das empresas brasileiras no exterior, alguns deles suplementados ou integralmente fundeados com recursos do banco, demonstrando, apesar de suas flutuações, expressiva tendência de elevação.

Em relação ao investimento direto no exterior, conforme destacou-se, em breve histórico, no contexto da tese, apresenta-se na década de 1980 num montante por volta do US\$ 40 bilhões e se mantém nesse patamar por aproximadamente 20 anos, evoluindo

lentamente. Foi, a partir dos anos 2000, que a internacionalização das empresas brasileiras veio a acelerar esse fluxo, tendo o BNDES como financiador de diversas operações de aquisição de ativos no exterior, especialmente a partir de 2005.

Ressalta-se, também, a evolução, conforme o gráfico 13, dos investimentos no exterior promovidos pelos demais países componentes do grupo dos BRIC, observando-se em relação à China, Rússia e Índia um processo de *catchup*<sup>52</sup> em relação ao Brasil.

Noutro viés de sua atuação, o BNDES também se destaca como financiador de obras de infra-estrutura que promovam a integração regional.

O banco financia obras de infra-estrutura a serem realizadas por empresas brasileiras nos países vizinhos e também participa do financiamento obras de integração logística com o objetivo de ampliar a integração do comércio regional e obter custos mais competitivos no comércio internacional. Destacam-se em anos recentes a abertura de linhas de crédito junto ao banco, sobretudo, para os países vizinhos da América do Sul.

Em progressão com as políticas de integração regional, no ano de 2009, o banco fez um aporte de US\$ 200 bilhões na CAF, com vistas a promover projetos de desenvolvimento regional, atuando desta forma como membro privilegiado nas decisões dessa instituição.

Essa atuação do BNDES, convém explicitar, se desdobra em duas dimensões da estratégia de internacionalização nacional.

Reforça a presença e atuação do Brasil como promotor ativo da integração econômica na região ao mesmo tempo em que contribui na abertura de espaços para uma maior internacionalização das atividades empresariais brasileiras.

Em virtude do seu caráter de atuação nos múltiplos processos de desenvolvimento, de integração regional e de internacionalização, o BNDES é como o carro-chefe na execução do projeto de desenvolvimento nacional.

Ainda na estrutura do MDIC, atuando de forma complementar no processo de internacionalização a Apex, a partir de 1997, inicia o desenvolvimento de atividades de promoção comercial, prospecção e abertura de novos mercados e atração de investimentos externos.

Se a atuação de uma agência de promoção comercial já havia sido posta em prática na década de 1960, a Apex também veio ocupar um espaço criado com o transbordamento da atividade exportadora para o corpo da sociedade.

---

<sup>52</sup> Catchup – em sentido econômico refere-se ao processo de se alcançar o país situado na dianteira em determinada posição.

Nessa perspectiva, a atividade exportadora deixa de ser inacessível e exclusiva às grandes empresas. Através dos processos de abertura comercial e da reorganização do mercado de trabalho, o estímulo empreendedor também se volta para o mercado externo. Nesse ponto, o gráfico 5 indica o número de micro, pequenas e médias empresas atuando no comex com o incentivo e orientação da Apex. É complementar a essa evolução observar o gráfico 10 que exhibe a participação financeira das empresas orientadas pela Apex nas operações de exportação.

Ao inserir-se no esforço da diplomacia comercial brasileira, a Apex atua numa perspectiva tradicional, que resgata os fundamentos da Política Externa Independente, na busca pelos ditos, mercados não tradicionais.

Se na época da PEI, a diplomacia comercial era invocada como capaz de superar de forma estanque as questões de natureza política e ideológica, na atuação da Apex iremos observar que em várias situações ocorre à sobreposição das agendas da política e do comércio internacional.

Destacando a atuação brasileira na perspectiva do multilateralismo, em perspectiva histórica podemos afirmar parte da energia e da inteligência diplomática brasileira esteve voltada para evitar seu isolamento<sup>53</sup> por parte dos países hispano-americanos. Dadas suas singularidades de ordem cultural e política, o Brasil diferenciava-se das repúblicas vizinhas de língua hispânica.

Os ajustes fronteiriços pacíficos, em alguns casos recorrendo à mediação internacional, também foram importantes para identificar a postura internacional brasileira e também desenvolver na própria tradição diplomática nacional essa disposição para o diálogo e a negociação. Essa dupla capacidade, instrumentos primordiais na política externa daqueles países de recursos limitados, também são capacidades imprescindíveis no processo de internacionalização econômica.

Na prática diplomática, em que interesses políticos e econômicos comumente vem associados, o Brasil faz uso habilidoso de sua diplomacia buscando o universalismo e a multilateralidade.

O universalismo na política externa brasileira vem enunciado através da promoção de valores universais como o desenvolvimento, a superação da pobreza, uma melhor distribuição dos recursos financeiros e tecnológicos, a promoção da paz e da solidariedade

---

<sup>53</sup> De forma crítica, o risco de tal isolamento se dava mais pela pretensão do Brasil em parecer-se com os países do hemisfério norte e ignorar seus vizinhos, do que por políticas ativas e organizadas por parte destes.

entre as nações. Esses princípios enunciados e articulados a partir da irredutível soberania dos Estados independentes.

Através da utilização desses valores, o universalismo também passou a ser prática diplomática na medida em que o Brasil amplia seu foco de atuação internacional para outras regiões, ditas não tradicionais.

O universalismo, como princípio e ação diplomática, associa-se ao interesse econômico em busca de novos mercados.

Sobretudo, com a formulação da PEI esses pressupostos pretendem-se fortes o suficiente para defender o interesse estratégico na abertura de novos mercados para as manufaturas brasileiras, para além dos constrangimentos ideológicos.

Nesse sentido, a Política Externa Independente, que buscava ser operacionalizada pelo Sepro, atestava a fase superior do desenvolvimentismo brasileiro na busca por mercados externos para suas manufaturas.

Comercialmente, o universalismo tem a possibilidade de promover o desenvolvimento nacional, a promoção cultural e o estabelecimento de parcerias comerciais estáveis. A promoção comercial, desde 1997, praticada pela Apex busca explorar novos mercados, projetar a imagem e os valores do Brasil, muitas vezes explorando fronteiras regionais de interesse híbrido, como no caso do Irã e do Oriente Médio.

Assim, o Brasil ampliou as temáticas de seu interesse, sua capacidade e variedade de interlocução de forma a poder reivindicar, como potencia emergente, uma parcela de decisão cada vez maior no sistema internacional, uma vez que as dimensões de seus interesses e de suas responsabilidades nas relações exteriores aumentaram.

A passagem pelos desafios dos anos 1980 permitiu que, no caminho em direção ao século XXI, o Brasil consolidasse seu papel sistêmico como parte da semi-periféria do sistema internacional. Enfatizando, sobretudo, o caráter produtivo e competitivo de sua economia local e sua crescente contribuição ao funcionamento, razoavelmente estável das relações internacionais, com sua atuação política.

Esse caráter universalista da política externa brasileira reflete-se diretamente na atuação multilateral com que o Brasil pratica as relações internacionais.

Mesmo sendo acusado de um multilateralismo raso ou excessivamente pragmático, as discussões e os acordos coletivos tem por mérito, ao incluir todos os interessados, também atribuir-lhes cotas de responsabilidade.

Muitas vezes os compromissos efêmeros estabelecidos nessas situações devem ser atribuídos mais à dinâmica e às posições relativas dos participantes do que propriamente ao caráter dos protagonistas. A dinâmica e a mudança de cenários nas relações internacionais, principalmente no plano comercial, são rápidas.

Nesse multilateralismo, com baixo grau de normatividade, a lógica que se aplica é a da oportunidade, muitas vezes de caráter comercial, a partir da qual se estabeleçam os acordos submetidos à conveniência dos participantes. Não há uma normatividade dura, porém seu valor reside na manutenção do diálogo e da previsibilidade de ações, ainda que de forma temporária. É importante a manutenção do diálogo e, sobretudo, a não existência de razões para seu rompimento.

Noutra medida, em perspectiva mais institucional, o Brasil, desde a redemocratização política, vai ampliando seu espaço de atuação. A partir de meados da década de 90, a diplomacia brasileira, insistentemente, vem atuando de forma a viabilizar, inclusive através de relações comerciais, a pretensão brasileira a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Também como característica dessa tese, destaca-se que essa pretensão brasileira enfatiza o cruzamento das dimensões econômicas e políticas nas relações internacionais. Ao superar as dificuldades da transição dos anos 80 e ao prosseguir em seu projeto de desenvolvimento nacional, nas décadas seguintes, o Brasil ampliou sua integração nas relações internacionais. Ampliou sua inserção internacional como receptor de investimentos estrangeiros; ampliou sua integração como emissor de investimentos diretos para o exterior; ampliou sua participação no fluxo internacional de comércio; ampliou sua atuação nos projetos de integração regional, através de suas empresas e de seu banco de desenvolvimento-BNDES; e também, ampliou sua participação como financiador de instituições financeiras multilaterais como a CAF e o FMI.

Essas iniciativas demonstram disposição, ao afirmarem a vontade do país em atuar como agente promotor da multilateralidade, demonstram capacidade, na medida em que o país possui os recursos materiais, a estrutura produtiva e administrativa, e a qualificação necessárias para empreender tal participação.

Na dimensão econômica, a atuação do Brasil ao lado de outros países emergentes, cria a oportunidade para estreitarem-se intercâmbios de natureza técnica, e ao mesmo tempo, atuando coletivamente reúnem maiores condições para romper a ordem estabelecida pelos países centrais.

E na dimensão diplomática o Brasil vem oferecer à ONU e aos países membros do Conselho de Segurança, uma maior divisão de responsabilidades, particularmente a partir da atuação de um país que tem sua política internacional baseada na multilateralidade, na promoção de valores universais, na circunstância de não ser membro do arsenal atômico e destacar-se, como modelo, pelo seu desenvolvimento econômico a partir de um passado de subdesenvolvimento.

O processo de inserção internacional brasileiro, no contexto dessa tese, é visto como um movimento realizado por dois atores distintos. De um lado o Estado brasileiro, realizando sua inserção internacional em busca de um espaço para sua atuação política, diplomática e econômica. E por outro, as empresas brasileiras atuando em busca de mercados consumidores e insumos produtivos.

Ao desenvolverem suas estratégias de expansão de forma gradualista, as empresas seguem de certa maneira os caminhos já percorridos pelo Estado. A dianteira do Estado se materializa na celebração de acordos, protocolos e compromissos que visam favorecer as iniciativas econômicas de parte a parte, muitas vezes oferecendo incentivos e protegendo investimentos.

A expansão das atividades empresariais ocorre dos mercados mais próximos para os mais distantes, bem como, daqueles percebidos como mais semelhantes para os mais distintos. Esses dois tipos de proximidades, a física e cultural, reduzem expressivamente os riscos da atividade empresarial. O volume de informações sobre um determinado mercado e a proximidade física, que permite processos de controle gerenciais mais eficazes e baratos, tem papel relevante na redução dos riscos empresariais.

Dessa forma, a atenção dispensada aos países da América do Sul pela diplomacia brasileira tem sua correspondência óbvia por parte da comunidade empresarial.

A proximidade física também cria outras oportunidades de integração das diferentes capacidades produtivas nacionais. O Acordo Automotivo entre Brasil e Argentina é bom exemplo disso, favorecendo às indústrias automobilísticas e de autopeças instaladas em ambos os países (MDICe, 2011).

Convém, em relação à internacionalização regional das empresas brasileiras, destacar a prática do regionalismo no processo de globalização.

A partir da década de 1980, o regionalismo amadurece com a evolução das negociações de diferentes áreas de livre comércio e da ampliação do fluxo bilateral e multilateral de mercadorias. Os exemplos da associação entre Estados Unidos e Canadá e a

consolidação da União Europeia ilustram esse comportamento para a criação de espaços geográficos, que se não representam obstáculos à liberalização do comércio, ao menos se convertem em mercados regionais preferenciais.

Esse tipo de regionalismo se constitui a partir de três aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, boa parte dos países em desenvolvimento abandonou suas políticas autárquicas (AVERBURG, 2011). Na América Latina, ocorre a superação da política de substituição de importações e em relação a alguns países comunistas também vai havendo uma gradual adesão a comércio multilateral. Também se destaca o fluxo de investimentos diretos das nações desenvolvidas nos países em desenvolvimento como um fator dinâmico da economia internacional. E, como último aspecto, sobressai o fato de que a liberalização multilateral do comércio de manufaturados entre os países industrializados se deu de forma muito mais completa do que em décadas anteriores.

No contexto organizado por esse novo regionalismo, passa-se a observar que esse processo de integração regional se dá pela criação de uma área de livre comércio formada por um ou mais países economicamente menores ligados a um país maior (vide Nafta e Mercosul). Nesse contexto, sobretudo os países menores se submetem a reformas unilaterais significativas e é nos seus mercados, principalmente, que ocorre a maior liberalização comercial.

Nessas áreas de livre comércio, em geral formadas por países vizinhos, os acordos regionais envolvem uma integração mais profunda do que a simples redução de barreiras tarifárias, incluindo uniões aduaneiras, harmonização e ajuste de políticas econômicas e, até, acordos de cunho político.

Uma medida da efetividade de tal regionalismo, no caso brasileiro, pode ser ilustrada pelo fato de que entre 1993 e 1997 as exportações cresceram 68% no Brasil, 145% na Argentina, 178% no Paraguai e 97,2% no Uruguai.

Nos anos de 1997 e 1998, o Mercosul absorveu 17% das exportações brasileiras e por sua vez, em 1998 o Brasil foi o destino de 91% das exportações intrazona da Argentina, 65% das paraguaias e 51% das do Uruguai.

Nesse processo de internacionalização regional, o Estado brasileiro, de forma estratégica, sempre privilegiou duas dimensões desse projeto. Os acordos comerciais e de cooperação e a integração regional.

Os primeiros tinham por finalidade aprofundar o volume de comércio entre os países da região, abrindo novos mercados para as manufaturas brasileiras. Já a integração regional,

buscando melhor infraestrutura, por sua vez, também abria mercados para as empresas nacionais de construção, bem como ampliava e melhorava as condições de escoamento dos produtos que circulavam pela região.

Em ambos os processos, destacava-se a atuação do BNDES como banco estatal de financiamento às operações de comércio exterior e às obras de integração regional.

Outro processo voltado para a integração regional que conta com intensa participação do BNDES são os investimentos brasileiros diretos (IBD), através dos quais o Brasil se converteu no maior investidor estrangeiro na Argentina.

Pode-se mencionar também que na maioria dos casos de internacionalização empresarial, a Argentina, por características já destacadas, é a primeira escala das empresas brasileiras. Gerdau, Marcopolo, Votorantin, Camargo Correa, JBS-Friboi, Ambev e Itaú são alguns nomes de empresas brasileiras que se internacionalizaram atuando naquele país.

À medida que o processo de internacionalização vai evoluindo, as empresas passam a atuar em mercados mais distantes. Sua capacidade gerencial se desenvolve assim como sua capacidade de suportar os custos do processo também aumenta.

Ao penetrar em mercados mais distantes a empresa também irá aprofundar uma relação institucional entre os dois Estados, aquele que lhe dá a nacionalidade (*home-state*) e aquele que acolhe seus investimentos (*host-state*). Dessa forma, a empresa atua num espaço de características distintas. Não é o espaço tradicional e exclusivo dos negócios, mas também não é o espaço da diplomacia de Estado.

Esse espaço singular é o da diplomacia empresarial, em que a empresa atua perseguindo seus objetivos de lucro e expansão, porém de forma circunstanciada pela diplomacia estatal.

É na prática dessas relações diplomáticas, estatal e empresarial, que poderemos ver uma maior convergência entre os objetivos das empresas e dos respectivos governos.

Diferentes possibilidades de combinação podem ocorrer gerando relações que se estabelecem entre os limites da cooperação e do conflito.

Nesse sentido, destaca-se que a diplomacia corporativa é, portanto, uma ferramenta derivada diretamente do desenvolvimento da empresa multinacional e das suas relações no sistema internacional.

Citando Sarfati (2007, p. 18-19), pode-se ressaltar algumas etapas desse processo:

(...) o próprio termo empresa multinacional só aparece pela primeira vez em uma conferência em 1960, quando David Lilienthal refere-se às empresas que tem origem em um país mas operam sob as leis de diferentes países.

A partir de meados da década de 1970 as EMNs começam a aparecer na literatura como importantes atores das relações internacionais, atores com seus próprios interesses, que não poderiam mais ser reduzidos a uma influência local, submetidas exclusivamente aos interesses nacionais. A idéia de atores transnacionais sugerida por Keohane e Nye (1971) mostrava que naquela época os Estados já não podiam mais ser vistos como atores isolados das relações internacionais.

Entretanto, apesar do crescente tamanho destas empresas no período que vai da década de 1960 até a de 1980, o tamanho relativo destas empresas (faturamento) em relação à economia e sua lógica organizacional (consideravelmente centralizada na matriz) não justificavam o desenvolvimento de políticas específicas para lidar com vários governos ao mesmo tempo. No fundo, estas corporações ainda eram empresas baseadas em um país de origem com filiais em dezenas de países. Filiais estas que buscavam se adaptar às regras locais sob a supervisão da matriz.

Esse cenário alterou-se de forma expressiva na década compreendida entre 1992 e 2001, conforme relatório produzido pela UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development: em 1992 havia cerca de 35.000 empresas multinacionais com 150.000 empresas afiliadas (UNCTAD, 2011).

Já em 2001, havia 65.000 empresas multinacionais com 850.000 afiliadas, empregando 54 milhões de pessoas. Em 1990 eram 24 milhões de empregados.

Essa expansão é justificada em função das seguintes transformações:

- Liberalização dos países: em 2001, 208 mudanças de leis em 71 países favoreceram o investimento direto; 97 países estavam negociando 158 tratados bilaterais de comércio, totalizando 2099 tratados desse tipo ao final de 2001;
- Tecnologia: os custos de comunicação e transporte continuam a cair, decretando a “morte da distância”;
- Competição: aumento expressivo da competição global, obrigando as empresas a buscar novos mercados, novas parcerias e novas formas de produção.

A partir do cenário resultante dessas transformações, a própria relevância dos investimentos estrangeiros diretos para o desenvolvimento dos países faz com os Estados desenvolvessem capacidade e estrutura qualificadas para esse tipo de interlocução junto às empresas transnacionais.

Esse nicho é mais um dos espaços para a atuação da Apex, ao exercer suas atividades voltadas para a atração de investidores estrangeiros.

Ressalta-se que, nesse movimento de expansão empresarial, as empresas, em seu processo de multinacionalização, buscam obter vantagem competitiva desenvolvendo fatores

que sejam valiosos, raros e difíceis de imitar, associados à sua capacidade organizacional (BARNEY, 2002)<sup>54</sup>.

Como exemplo, ao se analisar o processo de internacionalização da Gerdau, percebe-se claramente que sua vantagem competitiva não reside nas três primeiras variáveis destacadas acima. Portanto, é na sua capacidade administrativa que reside a geração de sua competitividade.

Quanto mais exclusivos os fatores de competitividade da empresa, de acordo com esse critério, maior a vantagem da firma, conseqüentemente maior seu estímulo para efetuar o investimento direto no exterior.

Nesta conclusão, chama a atenção outra abordagem, sobre a internacionalização empresarial, que remete ao processo de industrialização dos países emergentes, proposta por Vernon (s.d.).

Em sua teoria sobre o ciclo de vida do produto, ele defende que o dinamismo da tecnologia leva a que as vantagens comparativas dos países se alterem ao longo do ciclo de vida de um produto.

Numa fase inicial, o produto ainda está por ser testado e seus custos são altos. O mercado incipiente vai-se formando necessitando de consumidores com maior poder aquisitivo e padrão de demanda mais sofisticada. Neste ponto, também o domínio da tecnologia mantém a produção no país de origem. Passada essa primeira fase de maior diferenciação, gradualmente, com o aumento da concorrência, o fator custo vai se tornando determinante, o que explica a migração da produção para países de mão-de-obra mais barata.

A abertura de novos mercados ocorre segundo esse autor pelo efeito de imitação dos países desenvolvidos, através da qual os consumidores de países em estágio tecnológico inferior buscam imitar os consumidores dos países avançados. Nesse sentido, a localização mais eficiente da produção vai-se alterando com o passar do tempo. Essa teoria, em certo sentido, vem ao encontro do pensamento estruturalista, conforme Arrighi, que sugere a periferização da indústria na dinâmica do desenvolvimento capitalista.

De forma alinhada com o pensamento acima, Webber e Rigby (1996, p. 415), destacam que:

A teoria da nova divisão internacional do trabalho explica o crescimento dos países de industrialização tardia como uma resposta às taxas de lucros decrescentes nos países de industrialização avançada e aos baixos custos de produção nos recém

---

<sup>54</sup> Essa abordagem da vantagem competitiva é complementada por Barney através de sua análise daqueles fatores relevantes classificados sob a sigla VRIO (*value, rarity, imitability, organization*).

industrializados. Na década de 1970 as corporações começaram a desindustrializar o centro (do sistema) e a investir em manufaturas orientadas para exportação em alguns países da periferia.<sup>55</sup>

Porém, deve-se ressaltar, em virtude do processo de internacionalização de algumas empresas brasileiras, que esse fluxo tradicional centro-periferia também é passível de inversão. Empresas brasileiras, em processo de internacionalização, investiram também em países centrais invertendo a lógica estruturalista.

Ao mesmo tempo, também, a lógica das finanças internacionais é contrariada, na medida em que tradicionalmente o fluxo financeiro internacional ocorre daqueles países onde se praticam taxas de juros menores para aqueles que praticam taxas de juros mais elevadas. Esse é um fenômeno novo que surge com o processo de internacionalização das empresas dos países emergentes, ou da semi-periferia do sistema.

Ainda em relação à internacionalização das empresas de países emergentes, pode-se afirmar que esse movimento gerou a necessidade de se estabelecerem novas perspectivas para sua análise.

Destaca-se a limitação das teorias atuais especialmente no que se refere a sua ênfase da empresa multinacional como elemento autônomo inteiramente desligado dos processos políticos e também ao fato de negligenciarem o papel do Estado como promotor da internacionalização.

No que se refere ao papel do Estado no processo de internacionalização, reitera-se que o Brasil, em termos de políticas de internacionalização, se situa num ponto intermediário aos países definidos como praticantes do capitalismo de estado e aqueles praticantes da promoção da competitividade. A graduação entre esses dois pontos se estabelece a partir dos recursos e práticas do Estado na promoção dos processos de internacionalização.

Enfatizando a inversão do tradicional fluxo de internacionalização de empresas do centro para a periferia do sistema, afirma-se que um grande número de empresas da periferia, em seu processo de desenvolvimento adquiriu capacidade competitiva para concorrer e, em muitos casos, superar as empresas dos países centrais.

---

<sup>55</sup> “The theory of the new international division of labor explains the growth of NICs as a response to falling rates of profit in advanced industrialized countries and low costs of production in newly industrializing ones. In the 1970s corporations began to deindustrialize in the core and to invest in export oriented manufacturing in some countries of the periphery.”

De forma análoga, entre os países emergentes, muitos souberam utilizar o capitalismo de mercado em favor de seus processos de crescimento econômico e internacionalização.

Conforme destacado, importantes instrumentos foram desenvolvidos, e utilizados, pelos países emergentes nesse processo.

Sobressaem-se as empresas transnacionais estatais, atuando intensamente, em setores estratégicos, especialmente no de energia. Essas empresas com frequência empenham-se na disputa internacional, entre os países, pelas reservas energéticas, sobretudo de petróleo, e no estabelecimento de parcerias internacionais. Nessa perspectiva, a atuação da Petrobrás e da Eletrobrás<sup>56</sup> são bons exemplos.

As empresas transnacionais de propriedade privada, também se destacam nessas estratégias de internacionalização. Em muitos casos, essas empresas privadas possuem em seu capital expressiva participação do governo via banco estatal de desenvolvimento ou, mesmo que indiretamente, via fundos de pensão das empresas estatais. Seu porte empresarial e escala produtiva, em muitos casos, dependeram decisivamente do apoio material, sobretudo financeiro, e legal do governo para assumir a liderança no mercado doméstico e a partir daí projetar-se internacionalmente.

Diversos casos de concentração econômica, oligopólios ou até mesmo quase monopólios, são admitidos para que essas empresas possam reunir as condições, presumidamente como necessárias, para competir de forma eficiente no exterior.

No Brasil, observa-se com clareza esse fenômeno ao se voltar para o processo de consolidação doméstica e internacionalização de empresas como a Gerdau, a Votorantim, o Itaú, a Construtora Camargo Correa, a AmBev, entre outras.

Também ressalta-se, como ferramenta da promoção do capitalismo de Estado, a utilização do chamado Fundo de Riqueza Soberano. Esse fundo, em princípio constituído pelo acúmulo de divisas internacionais por parte do país, pode ser utilizado de forma a atender objetivos estratégicos dos países em nível internacional. Essa definição de objetivo estratégico, porém pode ter distintas concepções. Além disso, por referir-se a questões dessa natureza, a aplicação dos recursos dos Fundos Soberanos possui diferentes graus de

---

<sup>56</sup> Autorizada a atuar no cenário internacional em 2008, com a publicação da Lei 11.651, a Eletrobrás atualmente estuda a viabilidade de projetos hidrelétricos na Venezuela, Peru, Nicarágua, Argentina, Angola e Namíbia. Ainda não possui investimentos concretos, apenas dois funcionários no exterior, mas podemos esperar um grande salto em direção à internacionalização nos próximos anos.

transparência. Em relação a alguns deles, não existem informações disponíveis sobre sua aplicação.

No caso brasileiro, entre as prescrições para a aplicação do BSF, consta a promoção da internacionalização das empresas nacionais.

E por fim, um último elemento, e talvez o mais determinante deles, ao menos na perspectiva brasileira, é o banco estatal de desenvolvimento.

O BNDES, tomado como o carro-chefe do estado desenvolvimentista, tem atuado nos processo de internacionalização empresarial fornecendo recursos financeiros para as empresas tanto sob a forma de integralização de capital e participação acionária em nível doméstico, como no financiamento direto para a aquisição de ativos e realização de investimentos no exterior. Em alguns casos, também atua como coordenador na busca de investidores institucionais, em geral fundos de pensão de empresas estatais, para a realização de investimentos em empresas em fase de internacionalização.

Nesse ponto, a conclusão desta tese é a de que, nos países emergentes, o processo de desenvolvimento econômico promovido a partir do estado estende a mesma lógica ao processo de internacionalização. Uma vez que o *catchup* em termos de desenvolvimento econômico doméstico foi promovido pelo Estado, também deverá ser ele, por carências de natureza similar, que deverá atuar como promotor do *catchup* no processo de internacionalização.

No plano geral, o processo de desenvolvimento brasileiro pode ser visto como uma sucessão das etapas típicas do desenvolvimento econômico ocorridas nos países desenvolvidos.

Em outras palavras, desenvolvem-se as empresas nacionais, buscam sua consolidação no plano doméstico, depois partem para a internacionalização em nível regional e posteriormente em nível global.

A diferença é o momento em que ocorre tal processo e, por causa deste deslocamento temporal, a necessidade da presença do Estado como promotor do desenvolvimento.

Ressalta-se também que em virtude do processo de desenvolvimento brasileiro, centrado no papel do Estado, ter ocorrido a partir do início do século XX, depois de aproximadamente um século e meio de vigência das idéias liberais, estabeleceu-se a concepção de que a participação do Estado foi maior. Na verdade ela pode não ter sido maior, mas sim diferente.

Essa sucessão de posições do Estado, de promotor do desenvolvimento empresarial em nível doméstico a promotor da internacionalização empresarial, assume que se um país não possui empresas multinacionais fortalecidas em nível mundial, suas empresas acabam sendo compradas por transnacionais de outros países, resultando na desnacionalização de sua economia.

Além disso, a busca pela internacionalização tem sido vista de uma forma mais ampla. Os benefícios não se restringem apenas às firmas: a necessidade de políticas de apoio deliberado à internacionalização se justifica pelos ganhos gerados para o país como um todo a partir do aumento das exportações, geração de divisas e acesso a novas tecnologias.

A possibilidade de a firma multinacional trazer benefícios para o país de origem depende de uma política articulada do país. As políticas de apoio, como o financiamento à internacionalização, devem ter como contrapartida a exigência de geração de empregos no mercado doméstico, o aumento das exportações, a transferência de tecnologia via criação de escritórios de engenharia e aumento de gastos em P&D.

Essa permuta estabelecida entre empresas e Estado se inscreve no contexto da tradição desenvolvimentista. Observa-se que, se nos estágios iniciais da industrialização tardia, em torno dos anos 50, os países subdesenvolvidos possuíam um conjunto de instituições através das quais incentivavam e, ao mesmo tempo, exigiam determinados padrões de desempenho por parte das empresas, é natural, portanto, que o processo de internacionalização tenha se dado sob a mesma lógica.

Nesta conclusão, ainda cabe destacar que sob a lógica das imperfeições de mercado sugerida por Stephen Hymer, salientamos que o Estado desenvolvimentista utiliza a seu favor essa possibilidade de distorção dos mecanismos de mercado. Não chegando a converter-se num capitalismo de Estado, mas fazendo amplo uso de mecanismos de distorção de preços.

Em sua origem, a teoria das imperfeições de mercado é aplicada à atuação da empresas multinacionais, na medida em que essas empresas concentram uma grande quantidade de recursos posicionando-se além das estruturas competitivas do mercado. A partir dessa teoria, na lógica desenvolvimentista, é o Estado que promove ativamente a existência dessas assimetrias. Ao distorcer os preços através de barreiras tarifárias, financiamentos e créditos subsidiados, tolerância com a concentração de mercados, entre outros, o Estado introduz as assimetrias a favor daquelas empresas que deseja promover.

Em certo sentido a introdução de tais assimetrias, conforme já se sugeriu, pode justificar-se como estratégias defensivas dos que chegaram atrasados na corrida pelo

desenvolvimento econômico. É como se o Estado desenvolvimentista surgisse dessa forma como um custo decorrente do desenvolvimento econômico tardio.

Esse custo, ao longo da história recente do país, manifestou-se sob diferentes formas. De volta ao plano da política, ao analisar-se o processo brasileiro, em perspectiva comparativa aos demais países sul-americanos, destaca-se a antecedência com que se deu a intervenção militar no ano de 1964. Grosso modo, antecedendo em dez anos o que viria a ocorrer nos países vizinhos.

Reconhecendo a pluralidade causal do golpe militar, ressalta-se, contudo, que sua precocidade, vincula-se diretamente à posição que o Brasil já, naquela época, ocupava de fato ou potencialmente, no cenário econômico e político internacional.

Em termos econômicos, poderíamos afirmar que diante da incapacidade tecnológica para reduzirem-se os custos de produção, naquele momento, a compressão salarial aplicada pelos governos militares representava também uma estratégia<sup>57</sup> em busca da competitividade nacional.

Adiante, a década de 1980 estabelece um marco divisório no que se refere às pressões internas e externas por uma maior internacionalização. As dificuldades apresentadas, nesses dois planos, transformam essa década num momento crítico no qual a estratégia de crescimento e de inserção internacional do país precisa ser reformulada. De forma irônica, diante dessa situação de transição, é no ano de 1984 que observamos a maior participação no Brasil, no fluxo internacional de exportações, nas últimas três décadas.

Tal reformulação comparada aos processos de mudança e suas dinâmicas, permite afirmar que para se vencer a inércia do *status-quo*, geralmente uma pressão, de intensidade suficiente deve ser aplicada ao sistema; também que, uma vez iniciado o processo de mudança dificilmente ele poderá ser plenamente controlado e que por fim, enquanto se desenrola o processo, outros atores, outras forças e outras dinâmicas se manifestarão.

De certa forma, a crise política e econômica da década de 1980 equivale a parte dessa pressão imposta à sociedade brasileira, porém é a deflagração do processo de abertura dos anos de 1990 que irá liberar as forças sociais, políticas e econômicas que irão manifestar-se desse período em diante.

---

<sup>57</sup> Esse tipo de consideração de ordem eminentemente econômica não deve ser entendida como uma efetiva aprovação ou simpatia do autor por soluções desse tipo, simplesmente oferecer alternativas analíticas de ordem explicativa. A necessária distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico, e a nossa preferência pelo segundo, devem deixar claro, em nosso ponto de vista, que uma das fragilidades estruturais da economia brasileira, inclusive em seu processo de internacionalização está diretamente ligada à exclusão social e a formação de um mercado interno débil.

Notável, é perceber, na perspectiva deste trabalho, que sucessivos governos, a partir da redemocratização, mesmo tendo implementado mudanças de perspectiva político-econômica, ao traçarmos uma linha de tendência percebe-se que o avanço brasileiro se cumpre conforme um perfil dominante, embora às vezes claudicante, em termos de estratégias de inserção internacional e internacionalização econômica.

O processo de globalização iniciado nos anos 1980 vem lastreado no campo teórico das relações internacionais pela teoria da interdependência. Essa teoria reflete, de certa forma, a demanda dos países centrais e de suas empresas multinacionais, pela busca de um novo arranjo produtivo que lhes permitisse superar a estagnação econômica dos anos 70.

Essa noção de interdependência é reveladora que recursos produtivos de posse dos países subdesenvolvidos, desse momento em diante serão cada vez mais importantes para a economia global.

A expansão internacional do capital revela novos atores que precisam ser inseridos num contexto que lhes prescreva e torne seu comportamento mais previsível e adequado. Avançam as organizações multilaterais, sobretudo as negociações no âmbito do GATT e futuramente na OMC.

Criaram-se, no contexto da interdependência, diversas fórmulas que buscavam alinhar o posicionamento dos diferentes países com a expectativa do interesse capitalista.

Órgãos de atuação supranacional como FMI e Banco Mundial converteram-se em conselheiros de políticas macroeconômicas para os diferentes países que demandavam seus recursos.

Ganham projeção as agências de risco com frequência ameaçavam com o rebaixamento do *rating* países que promoviam políticas em suposto conflito com as prescrições de natureza liberal.

Mas o que convém destacar nesse processo é que ao lado da progressiva liberalização da economia internacional, como revelam os dispositivos relacionados acima, o elemento a ser controlado e circunscrito nesses regulamentos e procedimentos é o Estado soberano.

Com o aumento da interdependência, o sistema internacional irá preferencialmente abrir espaço para aqueles países onde a ordem institucional<sup>58</sup> já esteja consolidada. Essa institucionalização, via-de-regra é fruto de uma organização social, política e econômica interna aos países, a partir da qual o Estado se organiza. Portanto, os países ao se integrarem à globalização o fazem, a partir do Estado e com este atuando, a partir de seus processos

---

<sup>58</sup>A ordem institucional também é amplamente considerada ao atribuir-se a determinado país o grau de risco para nele o capital internacional “fazer negócios”.

institucionais de representação mais ou menos democráticos, como mediador em relação aos efeitos da globalização sobre seus interesses.

É o Estado que adere aos tratados, a partir dele emana a lei, se estabelecem as práticas aduaneiras e tarifárias e por fim mantém-se ou não um ambiente favorável para a realização de negócios.

Destaque-se que em relação àqueles países subdesenvolvidos, carentes de poupança e tecnologia, a instalação de uma grande empresa representa uma dádiva. Suas relações diplomáticas e comerciais também representam outra dimensão das relações interdependentes.

Dessa forma, também, o comportamento estatal fica limitado pelo binômio capacidade/necessidade. Diferentes configurações desses dois elementos determinarão as atitudes e estratégias de cada país nesse contexto globalizado.

Mas nessa conclusão reitera-se que os expedientes nacionais, utilizados para a inserção internacional de cada país, são fruto dos processos sociais, políticos e econômicos formulados internamente de acordo com os arranjos políticos institucionais de cada país. Ordens institucionais mais maduras tendem a resultar em processos de maior continuidade, não sendo suscetíveis das instabilidades político-partidárias que se alternam, eventualmente, no poder. Da mesma fórmula, ordenações mais democráticas são preferíveis à discricionariedade dos governos arbitrários.

Por sua vez, em seu processo de internacionalização, o Estado brasileiro evoluiu na medida em que sua inserção internacional permitia-lhe reunir condições mais favoráveis.

Foi comentado em seção anterior, os aspectos antecedentes da inserção internacional brasileira, neste ponto limita-se o enfoque ao processo que se desencadeia a partir dos anos 80.

O processo de desenvolvimento econômico, tanto do setor estatal quanto privado, havia sido financiado com doses maciças de recursos internacionais, gerando elevado endividamento. O preço do petróleo igualmente pressionava as contas externas do país. E ainda, a escalada dos juros internacionais exigia um maior volume de recursos para satisfazer o serviço da dívida externa.

É um momento, em que liderados por governos conservadores dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, os países desenvolvidos buscavam reorganizar o sistema produtivo e comercial internacional através da maior abertura comercial dos diferentes países.

Nessa circunstância, privado de linhas de crédito adicionais, submetido às recomendações do FMI e do Clube de Roma, o Brasil no plano comercial deixava também de

receber tratamento diferenciado como país subdesenvolvido, passando a enquadrar-se nas negociações comerciais sob a perspectiva da graduação<sup>59</sup>.

A inevitável aceleração do processo de abertura viria no início dos anos 90, antecedida, contudo por um movimento tipicamente defensivo de integração regional com a Argentina.

Posteriormente, o Mercosul seria um desdobramento dessa mesma lógica de organização regional de forma a obter-se uma inserção internacional mais competitiva, tornando o Mercado Comum mais atrativo a investidores estrangeiros, mas ao mesmo tempo, reservando-se para seus membros condições intra-grupo mais vantajosas.

Pela desproporção entre a economia brasileira e a dos demais parceiros, ficava evidentemente a favor de quem o mercado comum atuava. Era uma manifestação preliminar do que depois se projetaria por toda América do Sul.

Essa estratégia brasileira, no contexto da globalização, se processa na perspectiva do novo regionalismo, conforme já destacado.

O Estado brasileiro, mesmo tendo passado por um intenso momento de crítica, em virtude do esgotamento de seu projeto de política econômica a partir de meados dos anos 70, de fato não foi alvo de críticas orgânicas e profundas no sentido de sua reorganização. Portanto, superado o momento de maior impacto do libelo liberal nos anos de 1990 e 1991, o Estado brasileiro, a partir de sua estrutura e de sua orientação desenvolvimentista volta a atuar no processo de planejamento e controle da economia.

Considera-se, contudo, que o processo de mudança fora iniciado, já a partir de meados dos anos 1980, atingindo seu momento de maior tensionamento justamente no breve período do Governo Collor.

Poder-se-ia considerar que, deste momento em diante, iniciou-se um período de uma nova seletividade por parte do Estado brasileiro em relação aos diferentes setores produtivos brasileiros.

Em alguns deles, como por exemplo, na agricultura, o recuo do Estado permitiu uma vigorosa reorganização com capitais privados, nacionais e internacionais, que posicionaram o agro-negócio brasileiro como o mais competitivo do mundo. Convém destacar que, na perspectiva da internacionalização econômica, a existência desse setor altamente competitivo fez aflúrem para o Brasil empresas de fertilizantes, fabricantes de máquinas agrícolas e

---

<sup>59</sup> No contexto GATT: esperavam os países desenvolvidos um retorno gradual das partes menos desenvolvidas ao sistema jurídico consolidado (graduação), isto é, a aplicação da igualdade de direitos e obrigações que está na base do Acordo Geral de 1947.

implementos, as grandes *traders*<sup>60</sup> internacionais, bem como grandes bancos especializados no financiamento destas atividades.

Por outro lado, outras atividades, como a indústria de calçados, por exemplo, acabou integrando-se a uma maior setorização no contexto da economia globalizada, dedicando-se a atividades especializadas como design de calçados.

Alguns empresários buscaram reduzir seus custos de produção deslocando suas fábricas para outras unidades da federação e até mesmo para a China.

Nesse contexto de abertura econômica, alguns críticos do Estado vinculavam o excesso de endividamento das décadas anteriores com a superextensão das atividades econômicas do Estado. O papel do Estado empresário deveria desaparecer. Essa crítica e essa demanda apresentam-se a partir do discurso liberal e no plano discursivo e ideológico buscam legitimar o processo de privatizações. Tal crítica, também se apoiava na oferta deficiente e nos altos custos dos produtos e serviços oferecidos pelas companhias estatais. O caso das empresas de telefonia fixa era emblemático daquela época.

Sem dinheiro novo disponível, uma das recomendações aos países emergentes, nesse momento, era fazer caixa com a venda das empresas estatais. Mesmo não funcionando de forma eficiente nas mãos do governo, essas empresas atraíram os investidores estrangeiros. Entre os principais setores privatizados estavam os de fertilizantes, de siderurgia, de mineração, de telefonia e de petroquímica.

Mais uma vez, na perspectiva do processo de internacionalização econômica, percebe-se que empresas planejadas e desenvolvidas no contexto das políticas desenvolvimentistas, muitas já consolidadas em nível nacional, passavam agora às mãos da iniciativa privada.

Novamente, atua o Estado via BNDES, tanto para financiar a venda de algumas dessas empresas, como também utilizando banco como gestor do fundo constituído a partir da venda destas estatais. Tal fundo seria destinado aplicação em projetos de desenvolvimento nacional.

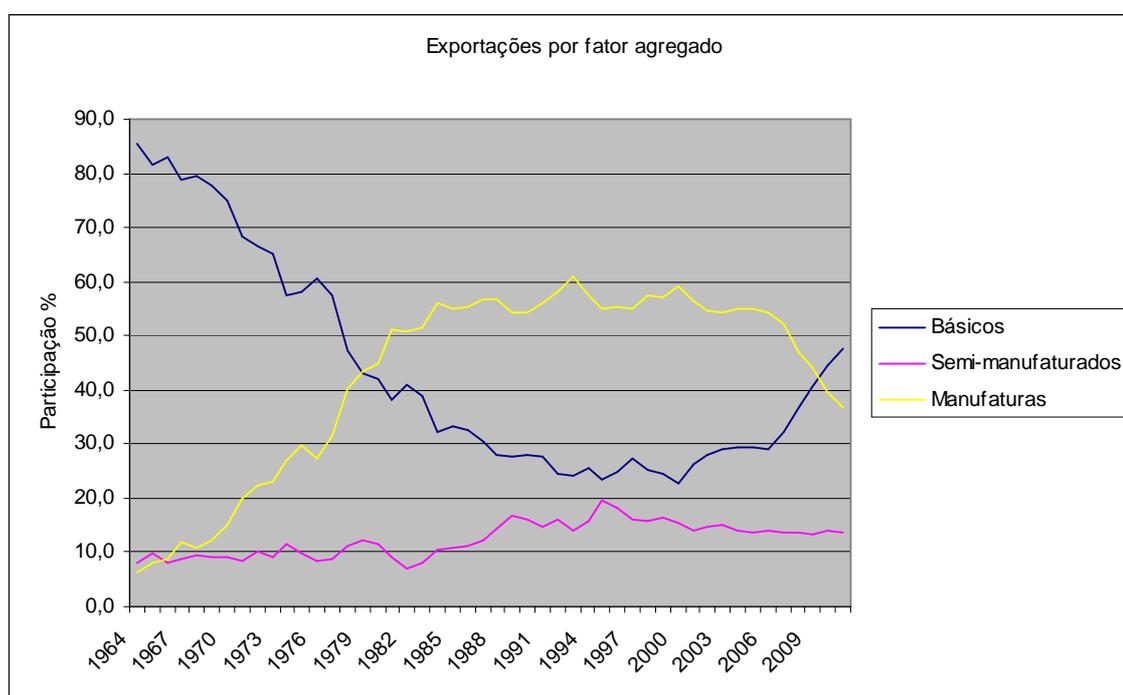
Uma última observação sobre a globalização é que, em muitos casos, apesar de pretender-se como superação do Estado, na verdade, atuou na promoção do Estado como integrante de fóruns e espaços decisórios internacionais com visibilidade e locução anteriormente inexistentes.

---

<sup>60</sup> Trader – empresas compradores e vendedores de produtos e mercadorias no comércio internacional.

Ao iniciar-se a era da globalização no início dos anos 1980, uma transformação econômica importante se processou no comércio internacional brasileiro.

O ano de 1979 havia determinado um ponto de inversão no comportamento das exportações brasileiras. Neste ano, conforme observamos no gráfico abaixo, o Brasil avançaria gradualmente como exportador de bens manufaturados em detrimento de sua posição tradicional de exportador de produtos primários. Neste ano, a exportação de manufaturas correspondeu a 43,6% das exportações brasileiras, enquanto que os produtos básicos corresponderam a 43%.



**Gráfico 14 – Evolução das exportações por fator agregado.**  
**Fonte: elaborado pelo autor a partir de MDICc, 2011.**

De 1979 até o ano de 2010<sup>61</sup> as manufaturas seguem liderando as exportações do Brasil. A exportação de manufaturas atinge seu ponto máximo na composição das exportações brasileiras no ano de 1993, representando 60,8% da pauta de exportações.

Nesse sentido, 1979 representa o marco da substituição das exportações e como tal, data do êxito, ainda que relativo, das políticas desenvolvimentistas. Altera-se o comportamento padrão de país subdesenvolvido exportador de matérias-primas para os países

<sup>61</sup>A volta da predominância das commodities em 2010 refere-se ao relacionamento comercial com a China, que dadas suas peculiaridades sempre gera uma dificuldade de análise, merecendo uma atenção em caráter excepcional.

do centro do sistema, assumindo o Brasil de forma decisiva o papel de exportador para uma gama variada de países.

Esse processo de promoção da exportação de manufaturas deve ser percebido como um processo evolutivo no qual o Brasil teve de responder a três desafios principais:

Desenvolver capacidade produtiva, em termos de manufaturas, com quantidade e qualidade suficientes para alçar-se à condição de exportador;

Identificar novos mercados e realizar esforço promocional compatível com suas pretensões exportadoras; e

Estabelecer-se no mercado de forma estável rompendo a eventualidade e o comportamento oportunista associado às primeiras experiências exportadoras.

Superando esses três desafios, o Brasil firma padrão de comportamento no comércio exterior e se prepara para a etapa seguinte que seria a da internacionalização empresarial.

Nesse sentido, é importante destacar que os fluxos anuais de capital de países em desenvolvimento cresceram mais do que os dos países desenvolvidos nos últimos 15 anos. Inexpressivos, no início dos anos 1990, os investimentos externos dos países em desenvolvimento já respondiam por um décimo do estoque total e 6% dos fluxos mundiais em 2003.

Em termos globais, as empresas multinacionais dos países de rápido desenvolvimento estão ganhando *market-share*<sup>62</sup>, tornando-se importantes clientes, parceiros de negócios, competidores das maiores empresas do mundo e fazendo algumas aquisições de empresas, tanto de países em desenvolvimento como de países desenvolvidos. O volume movimentado em fusões e aquisições comandadas por empresas sediadas em países em desenvolvimento quadruplicou nos últimos cinco anos, atingindo US\$ 120 bilhões em 2005.

Nesse contexto, é a partir do referido padrão de comportamento brasileiro, no qual interesses privados e estatais apresentam-se de forma combinada, com maior ou menor grau de simbiose, que destacamos a recomendação de que idealmente, as políticas de apoio à internacionalização devem estar integradas de forma estratégica às políticas de desenvolvimento industrial, e produtivo de modo geral. É importante, para tanto, que haja coordenação entre os órgãos competentes e uma visão clara da importância e do potencial do IBD que se busca promover para os objetivos estratégicos de desenvolvimento do país, evitando promover a internacionalização como processo autônomo desvinculado da política econômica nacional.

---

<sup>62</sup> Participação de mercado (em português).

Dessa forma, em virtude dos resultados obtidos, e pela capacidade demonstrada para adaptar-se as mudanças promovidas no ambiente internacional de negócios, pode-se afirmar que o núcleo estratégico e operacional do Estado brasileiro foi fundamental no processo de desenvolvimento e internacionalização da economia nacional.

## REFERÊNCIAS

1. ALÉM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O desempenho do BNDES no período recente e as metas de política econômica. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez./2005. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Textos\\_para\\_Discussao/199807\\_3.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/199807_3.html)>. Acesso em: 03 jun. 2011.
2. ALMEIDA, P. R. de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
3. AMSDEN, A. A. *A ascensão do “resto”*: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: UNESP, 2009.
4. APEX BRASIL. *A primeira exportação a gente nunca esquece*: como as empresas brasileiras estão chegando ao mercado externo: um relato de experiência da APEX. Rio de Janeiro: Qualitymark; APEX, 2003.
5. \_\_\_\_\_. b. *Relatório de gestão 2009*. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/portal/>>. Acesso em: 14 jun. 2011.
6. \_\_\_\_\_. c. *Apresentação*. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/publicacoes/relatoriogestao2009/>>. Acesso em: 01 jun. 2011.
7. ARBIX, G. Apresentação. In: AMSDEN, A. A. *A ascensão do “resto”*: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: UNESP, 2009.
8. ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
9. AROSTEGUI, J. *A pesquisa histórica: teoria e método*. Bauru: Edusc, 2006.
10. ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo: Ed. da UNESP / Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
11. \_\_\_\_\_. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.
12. AVERBUG, A. *Abertura e integração comercial brasileira na década de 90*. Disponível em: <[http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90\\_02.pdf](http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_02.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2011.
13. AZEVEDO, P. F. de. Organização Industrial. In: PINHO, D. B.; SANDOVAL, M. A. (Orgs.). *Manual de Economia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

14. BNDESa – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *História do BNDES*. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/historia.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html)>. Acesso em: 31 mai. 2011.
15. \_\_\_\_\_ b. *Desembolso anual do sistema BNDES: apoio à exportação*. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2\\_1D\\_a\\_setorCNAE\\_export.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2_1D_a_setorCNAE_export.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2011.
16. \_\_\_\_\_ . *Estatuto do bndes*. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html)>. Acesso em: 01 jun. 2011.
17. BARNEY, J. *Gaining and sustaining competitive advantage*. New Jersey: Prentice Hall, 2002.
18. BAUMOL, W. J. *A origem das corporações: da ascensão do Oriente Médio à queda do Império Romano*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
19. BAYLIS, John; SMITH, S. (org.). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
20. BERNSTEIN, P. L. *Desafio aos deuses: a fascinante história do risco*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
21. BRASILa. 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. **Lex:** legislação federal e marginália. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html)>. Acesso em: 01 jun. 2011.
22. \_\_\_\_\_ b. Decreto n. 6.322, de 21 de dezembro de 2007. Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. **Lex:** legislação federal e marginália. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6322.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6322.htm#art1)>. Acesso em: 01 jun. 2011.
23. BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV-XVIII: os jogos das trocas*. Volume 2. 2. ed. São Paulo: WMF/Martins Fontes, 2009.
24. BREMMER, I. *The end of the free market: who wins the war between states and corporations?* New York: Penguin Group, 2010.
25. BRESSER PEREIRA, L. C. Empresário, suas origens e as interpretações do Brasil. In: MARANHÃO, R. *História de empresas e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Hucitec, 2002.

26. BULL, H. *A sociedade anárquica*. Brasília: Universidade de Brasília, Ipri; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
27. CALDEIRA, J. *A nação mercantilista*. São Paulo. Editora 34, 1999.
28. \_\_\_\_\_. *História do Brasil com empreendedores*. São Paulo: Mameluco, 2009.
29. CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ENSINO SUPERIOR. *História e missão*. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>>. Acesso em: 13 jul. 2011.
30. CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. (Orgs.) *Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
31. CARVALHO, L. C. P. de. Teoria da firma: a produção e a firma. In: PINHO, D. B.; SANDOVAL, M. A. (Orgs.). *Manual de Economia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
32. CHANLAT, J.-F.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs.). *Análise das organizações: perspectivas latinas*. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
33. CEPAL. *Investimento brasileiro no exterior: panorama e considerações sobre políticas públicas*. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/28819/P28819.xml&xsl=/ddpe/tpl-p/p9f.xsl>>. Acesso em: 17 jun. 2011.
34. CERVO, A. L.; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
35. \_\_\_\_\_. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
36. CHANG, H.-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
37. CYRINO, A. B.; PENIDO, E. Benefícios, riscos e resultados do processo de internacionalização das empresas brasileiras. In: ALMEIDA, A. (Org.) *Internacionalização de empresas brasileiras*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
38. DECCA, E. S. de. *O nascimento das fábricas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
39. DI SENA, Jr., R. Poder e interdependência. In: OLIVEIRA, O. M. de. *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003.
40. DINIZ, E. *Empresários, interesses e mercados: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
41. DOBB, M. H. *A evolução do capitalismo*. Rio de Janeiro: LTC, 2009.
42. DREIFUSS, R. A. *Transformações: matrizes do século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2004.

43. DRUCKER, P. F. *Inovação e espírito empreendedor (entrepreneurship): prática e princípios*. São Paulo: Pioneira, 1987.
44. DUPAS, G. *O mito do progresso*. São Paulo: Unesp, 2006.
45. ESTATUTO DO BNDES. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html)>. Acesso em: 01 jun. 2011.
46. ERRO, C. *História empresarial: pasado, presente y retos de futuro*. Barcelona: Ariel, 2003.
47. FAUCHER, P.; NIOSI, J. O Estado e a empresa multinacional. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 6, n. 2. Abr./jun. 1986, p. 35-55.
48. FERGUSON, N. *The house of rothschild*. New York: Penguin books, 1998.
49. FERNANDES, M. G.; ROCHA, A. Measuring the psychic contract: a test of two data collection instruments. In: Encontro anual da associação nacional dos programas de pós-graduação em administração. *Anais...* Brasília: ANPAD, 2005.
50. FONSECA JUNIOR, G. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
51. FRIEDMAN, T. L. *O mundo é plano: uma breve história do século XXI*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
52. GELDERBLUM, O. A idade do ouro da República Holandesa. In: BAUMOL, W. J. *A origem das corporações: da ascensão do oriente médio à queda do Império Romano*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
53. GERDAU, J. *Chama Empreendedora: a história e a cultura do Grupo Gerdau (1901 – 2001)*. São Paulo: Premio Editorial, 2001.
54. \_\_\_\_\_. *Relatório Anual 2009: superando Desafios*.
55. GILPIN, R. *O desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
56. GOETZMANN, W.; ROUWENHORST, K. G. *The origins of value: the financial innovations that created modern capital markets*. New York: Oxford university Press, 2005.
57. GREEN, M. B. An examination of foreign direct investment theories and the multinational firm: a business/economics perspective. In: GREEN, M. B.; MCNAUGHTON, R. B. (editors). *The location of foreign direct investment: geographic and business approaches*. Aldeshot: Avebury Ashgate Publishing, 1995.
58. GUEDES, A. L. Globalização e interdependência: reconhecendo a importância das relações entre governos e empresas transnacionais. In: OLIVEIRA, O. M. de. *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003.

59. GUEDES, A. L. Negócios internacionais e gestão internacional: evolução do campo teórico. In: OLIVEIRA JUNIOR, M. de M. et al. *Multinacionais brasileiras: internacionalização, inovação e estratégia global*. Porto Alegre: Bookman, 2010
60. GUEVARA, C. D. L. La Historia Empresarial em América Latina. In: ERRO, C. *Historia Empresarial: pasado, presente y retos de futuro*. Barcelona: Ariel, 2003.
61. HALL, R. H. *Organizações: estruturas, processos e resultados*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.
62. HARDT, M. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
63. HISRICH, R. D. *Empreendedorismo*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
64. HOBDEN, S.; JONES, R. W. Marxist theories in international relations. In: BAYLIS, J.; SMITH, S. (Org.). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
65. HYMER, S. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
66. HUDSON, M. Empreendedores: Da ascensão do Oriente Próximo à queda do Império Romano. In: BAUMOL, William J. *A origem das corporações: da ascensão do oriente médio à queda do Império Romano*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
67. IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. *SWF definition*. Disponível em: <[http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=SWF+definition&filter\\_val=N&col=SITENG&collection=SITENG&lan=eng&f=>](http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=SWF+definition&filter_val=N&col=SITENG&collection=SITENG&lan=eng&f=>)>. Acesso em: 08 jul. 2011.
68. KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. *Poder y interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Editorial Latinoamericano, 1988.
69. KIRCHNER, A. M. et al. *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Faperj, 2002.
70. KOONINGS, K. *Industrialization, industrialists, and regional development in Brazil: Rio Grande do Sul in comparative perspective*. Amsterdam: Thela Publishers, 1994.
71. KPMG. *Multinacionais brasileiras: a rota dos investimentos brasileiros no exterior*. Disponível em: <[http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/Multinacionais\\_Brasileiras\\_08\\_portugues.pdf](http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/Multinacionais_Brasileiras_08_portugues.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2011.
72. LAULAJAINEN, R.; STAFFORD, H. *A Corporate Geography*. Doordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1995.
73. LENSKIJ, T; HELFER, N. E. (orgs.). *A memória e o ensino de História*. Santa Cruz do Sul: Edunisc/São Leopoldo: ANPUH-RS, 2000.

74. LOBO, E. L. História empresarial. In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. (Orgs.). *Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1997.
75. LORGA, S. C. e S. *Internacionalização e redes de empresas: conceitos e teorias*. Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, 2003.
76. MACHADO, S. R. M. *Ideologia e discurso diplomático: a inserção do Brasil na ordem neoliberal (1985-1999)*. Passo Fundo: UPF, 2006.
77. \_\_\_\_\_. *Ideologia e discurso diplomático: a inserção do Brasil na ordem neoliberal (1985-1999)*. Porto Alegre, 2005. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
78. MALMENDIER, U. Roman Shares. In: GOETZMANN, W.; ROUWENHORST, K. G. *The origins of value: the financial innovations that created modern capital markets*. New York: Oxford University Press, 2005.
79. MANTZIKOS, I. Os bons multilateralistas: Brasil e África do Sul na nova área do multilateralismo. *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, Brasília, v. 11, n. 118, mai./ 2010. Disponível em: <<http://painelinternacional.files.wordpress.com/2010/05/meridiano-47-volumer-11-no-118.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2010.
80. MANZUR, T. M. P. *International negotiations: a possible concept, efficacy and efficiency in the process*. Disponível em: <[http://meridiano47.info/2010/06/21/international-negotiations-a-possible-concept-efficacy-and-efficiency-in-the-process-por-tania-maria-pechir-gomes-manzur/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+Meridiano47+%28Meridiano+47%29](http://meridiano47.info/2010/06/21/international-negotiations-a-possible-concept-efficacy-and-efficiency-in-the-process-por-tania-maria-pechir-gomes-manzur/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Meridiano47+%28Meridiano+47%29)>. Acesso em: 21 jun. 2010.
81. MARANHÃO, R. *História de empresas e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Hucitec, 2002.
82. MARTINS, E. C. de R. (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.
83. McCRAW, T. K. (Org.) *Alfred Chandler: ensaios para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
84. MELLO, E. C. de. *O negócio do Brasil: Portugal, os Países Baixos e o Nordeste 1641-1669*. 3. ed. Rio de Janeiro: Top Books, 2003.
85. MENDES, J. A. História das organizações na reabilitação da história econômica e social. In: RIBEIRO, M. M. T. (Coord.) *Portugal-Brasil: uma visão interdisciplinar do século XX – actas do colóquio: 2 a 5 de abril de 2003*. Coimbra: Quarteto, 2003.
86. MERLE, M. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: UnB, 1981.

87. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Fundo Soberano do Brasil*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/maio/a130508.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2011.
88. MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIORa. *Acordos dos quais o Brasil é parte*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=405>>. Acesso em: 02 jun. 2011.
89. \_\_\_\_\_ b.  
*ALICEweb*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1104>>. Acesso em: 09 jun. 2011.
90. \_\_\_\_\_ c.  
*Balança comercial brasileira: dados consolidados*. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1298052907.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1298052907.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2011.
91. \_\_\_\_\_ d.  
*Balança comercial brasileira em junho de 2011*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576>>. Acesso em: 28 jun. 2011.
92. \_\_\_\_\_ e.  
*Entenda a evolução do acordo bilateral Brasil/Argentina para o setor automotivo*. Disponível em: <<http://www.sindipecas.org.br/documentos/AcordoAutomotivo.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2011.
93. \_\_\_\_\_ f.  
*Estrutura atual do comércio exterior brasileiro*. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1251143349.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1251143349.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2011.
94. \_\_\_\_\_ g.  
*Evolução do comércio exterior brasileiro e mundial*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1486&refr=608>>. Acesso em: 04 jun. 2011.
95. \_\_\_\_\_ h.  
*Histórico do ministério*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1662>>. Acesso em: 02 jun. 2011.
96. \_\_\_\_\_ i.  
*MDIC: 20 anos da SECEX e 200 anos de Comércio Exterior*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3130>>. Acesso em: 03 jun. 2011.
97. \_\_\_\_\_ j.  
*Missões empresariais*. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/sistemas\\_web/missoes/](http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/missoes/)>. Acesso em: 03 jun. 2011.

98. \_\_\_\_\_ 1.  
*Missões empresariais: perguntas e respostas* Disponível em:  
<[http://www.desenvolvimento.gov.br/sistemas\\_web/missoes/perguntas-frequentes](http://www.desenvolvimento.gov.br/sistemas_web/missoes/perguntas-frequentes)>.  
Acesso em: 13 jun. 2011.
99. MONTEIRO FILHA, D. C. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.2, n.3, p. 151-166, Jun 1995.
100. MORRIS, C. R. *Os magnatas: como Andrew Carnegie, John D. Rockefeller, Jay Gould e J.P. Morgan inventaram a supereconomia americana*. Porto Alegre: L&PM, 2007.
101. MUNRO, J. O século de Tawney, 1540 – 1640: as raízes do moderno empreendedorismo capitalista. In: BAUMOL, W. J. *A origem das corporações: da ascensão do oriente médio à queda do Império Romano*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
102. NATION MASTER. *Economy statistics: transnationals corporations*. Disponível em:  
<[http://www.nationmaster.com/graph/eco\\_tra\\_cor\\_par-economy-transnational-corporations%20parents](http://www.nationmaster.com/graph/eco_tra_cor_par-economy-transnational-corporations%20parents)>. Acesso em: 19 jul. 2011.
103. NEAL, Larry. Ventures shares of the Dutch East India Company. In: GOETZMANN, William & ROUWENHORST, K. Geert. *The origins of value: the financial innovations that created modern capital markets*. New York: Oxford University Press, 2005.
104. NIOSI, J.; FAUCHER, P. As velhas e as novas multinacionais: o caso da energia. *Revista de economia política*, São Paulo, v. 8, n. 1, jan./mar. 1988.
105. O ESTADO DE SÃO PAULO. *Entenda o Fundo Soberano do Brasil*. Disponível em:  
<<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+brasil,entenda-o-fundo-%20soberano-do-brasil,7156,0.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2011.
106. OHMAE, K. The global logic of strategic alliances. *Harvard Business Review*, Cambridge, mar./apr. 1989. Disponível em: <[hbr.org/1989/03/the-global-logic-of-strategic-alliances/ar/1](http://hbr.org/1989/03/the-global-logic-of-strategic-alliances/ar/1)>. Acesso em: 14 dez. 2010.
107. \_\_\_\_\_. *O novo palco da economia global: desafios e oportunidades em um mundo sem fronteiras*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
108. OLIVEIRA JUNIOR, M. de M. et al. *Multinacionais brasileiras: internacionalização, inovação e estratégia global*. Porto Alegre: Bookman, 2010.
109. OLIVEIRA, O. M. de; DAL RI JUNIOR, A. (Orgs.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003.
110. PARENTE, C. C. R. *Construção social das competências profissionais*. Dois estudos de caso em empresas multinacionais do sector da metalomecânica. Porto, 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Porto. Disponível em: <[www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/3724.pdf](http://www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/3724.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2010.

111. PECEQUILO, C. S. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2004.
112. PFAFF, W. Debate on the propositions. In: WALLERSTEIN, Immanuel. *The world we are entering 2000 – 2050 (32 Propositions)*. Amsterdam: Dutch University Press, 2002.
113. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI5.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI5.HTM)>. Acesso em: 05 jul. 2011
114. PORTER, M. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
115. PÔRTO JR., G. (Org.). *História do tempo presente*. Bauru: Edusc, 2007.
116. ROCHA, Â. da. Por que as empresas brasileiras não se internacionalizam? In: ROCHA, A. (Org.). *As novas fronteiras: a multinacionalização das empresas brasileiras*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.
117. RÉMOND, R. (Org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1996.
118. REVISTA FAE BUSINESS. Curitiba, n. 3, set./ 2002.
119. ROCHA, A. da. Por que as empresas brasileiras não se internacionalizam? In: ROCHA, A. (Org.) *As novas fronteiras: a multinacionalização das empresas brasileiras*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.
120. RUGMAN, A. M. *International business: firm and environment*. New York: McGraw-Hill, 1985.
121. \_\_\_\_\_. *The regional multinationals, MNEs and Global Strategic Management*. Madrid: Ediciones Akal, 2007.
122. \_\_\_\_\_. *The regional multinationals: MNEs and Global Strategic Management*. Madrid: Ediciones Akal, 2007.
123. SADER, E. *A América Latina e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Boitempo, 2009.
124. SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
125. SANTOS JUNIOR, R. B. dos. Diversificação das relações internacionais e a teoria da interdependência. In: BEDIN, G. A. et al. *Paradigmas das relações internacionais: idealismo –realismo – dependência - interdependência*. Ijuí: Unijuí, 2000.
126. \_\_\_\_\_. *A globalização ou o mito do fim do Estado*. Ijuí: Unijuí, 2007.
127. SARFATI, G. *Manual de diplomacia corporativa: a construção das relações internacionais da empresa*. São Paulo: Atlas, 2007.

128. SEITENFUS, R. A. S. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004
129. SENHORAS, E. M. *Uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul*. Campinas, 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas.
130. SENNES, R. U. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
131. SENNES, R. U. Políticas públicas e as multinacionais brasileiras. In: RAMSEY, J. *A ascensão das multinacionais brasileiras: o grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier; Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2009.
132. SEVCENKO, N. *O renascimento*. Campinas: UNICAMP, 1988
133. SILVA, A. da C. e. *A enxada e a lança: a África antes dos portugueses*. Nova Fronteira: Rio de Janeiro, 2006.
134. SILVA, H. C. M. da. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
135. SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica. *Internacionalização das empresas brasileiras*. São Paulo: Clio Editora, 2007.
136. STEGER, U. *Corporate Diplomacy: the strategy for a volatile, fragmented business environment*. West Sussex: John Wiley & sons, 2003.
137. STOPFORD, J.; STRANGE, S.; HENSLEY, J. S. *Rival States, Rival Firms: competition for world market shares*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
138. SWF INSTITUTE. *Sovereign fund of Brazil*. Disponível em: <<http://www.swfinstitute.org/swfs/sovereign-fund-of-brazil/>>. Acesso em: 11 jul. 2011.
139. TOLLIDAY, S. Beyond the organizational synthesis: paradigm and theory in recent america's business history. In: MARANHÃO, R. *História de empresas e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Hucitec, 2002.
140. VALDALISO, J. M.; LÓPEZ, S. G. *Historia económica de la empresa*. Barcelona: Crítica, 2007.
141. VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*, Oxford, n. 80, [s.d.].
142. UNCTAD. *World Investment Report 2002*. Disponível em: <[www.unctad.org](http://www.unctad.org)>. Acesso em: 13 mai. 2011.

143. WALLERSTEIN, Immanuel. *The world we are entering, 2000 – 2050 (32 Propositions)*. Amsterdam: Dutch University Press, 2002.
144. WEBBER, M. J.; RIGBY, D. C. *The golden age illusions: rethinking postwar capitalism*. New York: The Guilford press, 1996.
145. WIGHT, M. *A política do poder*. Brasília: Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
146. WILLETS, P. Transnational actors and international organizations. In: BAYLIS, J.; SMITH, S. (Orgs.). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
147. WOODS, N. International political economy. In: BAYLIS, J.; SMITH, Steve (orgs.). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – SOBRE A ATUAÇÃO DO ITAMATARY – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

Ao longo da tese desenvolvida, apesar de citado de forma breve, por uma questão metodológica, deixou-se de realizar uma análise mais detalhada da atuação do Itamaraty.

Tal decisão deveu-se ao fato de que o presente trabalho buscou abordar aqueles órgãos da administração pública como uma atuação mais direta, até mesmo operacional, com as empresas privadas em seu processo de internacionalização, e que em comum também se apresentam circunscritas no âmbito do MDIC.

Contudo, deve-se enfatizar que a atuação do Itamaraty ao longo da história do Brasil esteve sempre no centro da vida internacional do país.

Neste trabalho é através, sobretudo da atuação deste ministério na elaboração de Política Externa Independente, a partir dos anos 1960, que se modela o atual perfil das práticas de internacionalização econômica nacional.

Além disso, com a crescente abertura comercial e a complexificação gradual, tanto pelo volume de negociações quanto pela miríade de interesses em disputa, colocam o Itamaraty no centro do processo de internacionalização.

Também figura o Itamaraty como depositário das tradições do universalismo e do multilateralismo que caracterizam o perfil brasileiro nas relações internacionais conforme mencionado anteriormente.

Por fim, destaca-se que por sua atuação intensa nas negociações, tanto bilaterais como multilaterais, o Itamaraty projeta sua atuação sob a forma de substrato sobre o qual os demais atores brasileiros das relações internacionais atuam. Sua precedência estabeleceu os espaços nos quais passariam a atuar tanto o MDIC na gestão e negociação dos acordos internacionais, o BNDES no financiamento de projetos de internacionalização e de integração regional e a Apex nas atividades de promoção comercial, atividade esta realizada durante muitas décadas no âmbito do próprio Itamaraty.

## APÊNDICE B – AS PRÁTICAS CAMBIAIS E A INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA

Ao longo do desenvolvimento econômico brasileiro, sobretudo ao iniciar-se o processo de industrialização, o cambio passou a figurar como variável crítica.

Seja pela escassez da moeda forte que criava dificuldades para a importação de máquinas e equipamentos de tecnologia superior, seja pela sua administração na busca de obter-se uma maior competitividade das exportações brasileiras, a administração cambial sempre esteve no coentro das políticas monetárias nacionais.

A complexidade decorrente da administração dessa variável decorre de sua articulação com outras variáveis econômicas dentre as quais destacamos a taxa de inflação doméstica, a taxa de inflação internacional e o equilíbrio de preços entre produtos nacionais e importados. De forma simplificada, pode-se afirmar que uma taxa de cambio valorizada, que garante ao real bom poder de compra, favorece as importações. Nesse sentido, a indústria nacional é ameaçada com um maior volume de importações. Em diferentes graus, essa ameaça poder conter os preços dos produtos domésticos, o que auxilia o governo no controle da inflação, ou até mesmo representar uma efetiva ameaça à sobrevivência de empresas atuando em setores específicos da economia. Circunstância que sempre alerta para os riscos da desindustrialização nacional.

A moeda nacional valorizada também representa uma oportunidade para investimentos brasileiros no exterior, estimulando uma ampliação do IBD.

Por outro lado, uma moeda depreciada em relação ao dólar acaba por favorecer o aumento do volume das exportações ao promover a competitividade internacional das mercadorias brasileiras. Da mesma forma, atrai capitais externos para investimento ao oferecer-lhe taxa de conversão favorável.

Pela sua complexidade e amplitude de usos e efeitos, no contexto dessa tese, foram realizadas breves referências às práticas cambiais uma vez que as mesmas encontram-se sob a administração do Banco Central do Brasil e de outras autoridades monetárias, escapando assim à delimitação proposta.

Contido, a seguir faremos breve consideração sobre o histórico recente da administração cambial.

Do fim da II Guerra Mundial aos últimos anos da década de oitenta, as regras cambiais obedecem a duas características básicas: as taxas oficiais de câmbio são fixadas pelo governo e a moeda possui um elevado grau de restrição cambial (reduzida conversibilidade).

As taxas fixadas eram ajustadas em períodos, de duração variável, sendo que, desde 1968 até 1989, o Brasil seguiu uma política cambial de minidesvalorizações baseada na variação da paridade do poder de compra (PPP), seguindo o enfoque das metas reais (enfoque pelo qual mudanças na taxa de câmbio alteram a relação entre os preços domésticos e os externos, o que afeta a competitividade da economia com o resto do mundo).

Em 1980, com o intuito de combater a inflação, os reajustes do câmbio passaram a ser prefixados. A política de minidesvalorizações tinha, basicamente, dois objetivos, um deles era evitar ataques especulativos contra a moeda nacional e o outro era estabilizar a remuneração real do setor exportador, auxiliando assim o aumento das exportações.

A última medida de restrição cambial, anterior à abertura do mercado, deu-se em 89. O governo frente ao agravamento da tendência declinante do fluxo de crédito oficial e privado estabeleceu restrições aos pagamentos ao exterior, ou seja, uma centralização cambial, conseguindo com isto, reter o esvaziamento das reservas internacionais.

Em março de 1990, no início do governo Collor, foi adotado o regime de câmbio flutuante, com uma maior liberalização do mercado cambial. Esse sistema estabelecia que coubesse aos bancos e corretoras determinar diariamente o preço do dólar no mercado, efetuando operações de compra e venda da moeda americana.

O Banco Central interviria somente quando os objetivos traçados em relação às reservas e à base monetária tornassem isso necessário.

Essa primeira experiência de liberação do cambial acabou frustrada em virtude do recrudescimento das taxas de inflação e da progressiva perda de competitividade dos produtos de exportação. Gradualmente essa experiência de cambial flutuante evoluiu para um regime de flutuação suja, até que em setembro/outubro de 1991 retornou ao regime de câmbio fixo.

O processo de abertura econômica veio agregar mais complexidade à administração do cambial. Nesse contexto, a adoção de uma política de câmbio fixa deveria contemplar metas reais de exportação e importação, as taxas de juros domésticas que deveriam conter a expectativa de desvalorização cambial e do risco de inadimplência.

A partir de 1991, com a queda do risco soberano nacional a taxa de juros doméstica funcionou como um atrativo do fluxo de capital externo para o Brasil.

Diante deste grande fluxo de divisas e buscando a estabilidade monetária o governo implanta o Plano Real utilizando um regime de bandas cambiais.

Esse regime de bandas cambiais é uma tentativa do governo de introduzir uma maior flexibilidade no controle do cambio em virtude das variações nas condições internas e externas do país. Entretanto, essa combinação de taxa flutuante com juros elevados conduziu a uma apreciação do câmbio, deteriorando a balança comercial.

Além disso, a política de juros elevados levou a um aumento da dívida interna, que com a crise financeira asiática e russa, no final de 97 e 98, respectivamente, afetou a confiabilidade dos investidores externos, ocasionando, então, a perda de reservas da ordem de US\$40 bilhões.

No início de 1999 numa tentativa de conter a perda de reservas, o Banco Central ampliou a banda cambial e aumentou suas intervenções no mercado de cambio.

Com a excessiva fuga de capitais e a incapacidade do governo em controlar a cotação do real, o Banco Central deixou que a moeda flutuasse livremente. Depois de forte desvalorização, em Março daquele ano o real era cotado a R\$ 1,90/US\$.

A depreciação do real gerou um significativo incremento da competitividade brasileira no setor externo, que segundo o Memorando de Política Econômica junto ao Fundo Monetário Internacional, deveria gerar uma melhoria acentuada da balança comercial que passará de um déficit de US\$6,4 bilhões para um superávit de US\$11 bilhões. O Memorando previa ainda uma redução no déficit em conta corrente caindo de 4,5% do PIB para 3%.

Ainda assim, o saldo do balanço de pagamentos continuaria a apresentar déficits nos próximos meses, em razão de elevadas amortizações e do fato de que o fluxo de capitais se recuperaria lentamente depois da crise.

No contexto da crescente internacionalização da economia brasileira, podemos observar ao longo do tempo as diferentes orientações do Banco Central diante do controle do cambio, buscando sua progressiva liberalização.

Nos anos 1980 frente à crise internacional e a interrupção do fluxo de divisas, a administração cambial obedecia a rigoroso. O cambio era monopolizado pelo governo e suas operações obedeciam a limites, proibições e autorizações prévias.

A partir de 1990 optou-se por uma taxa livre e flutuante, buscou-se a simplificação dos registros das operações e dos procedimentos cambiais, acabando-se com o monopólio.

Nos anos 2000 adotou-se uma nova filosofia de cambio no Brasil. Unificaram-se os mercados de cambio, ampliaram-se os prazos para o ingresso da moeda estrangeira decorrente

das exportações e foi o fim das autorizações prévias junto ao Banco Central. O Controle das operações de câmbio passou a ser feito no contexto das demais operações financeiras presumindo-se que atendam aos princípios da legalidade, da responsabilidade, da fundamentação econômica e do respaldo documental.

Nessa evolução talvez o ano de 2006 represente um marco da efetiva liberalização do mercado cambial, quando a Resolução 3412 do Conselho Monetário Nacional passou a autorizar pessoas físicas e jurídicas a realizarem aplicações financeiras no exterior.

Por fim, é fundamental destacarmos que no processo de internacionalização econômica a política cambial brasileira tem papel destacado, e da mesma forma encontra-se sob permanente pressão. Um real valorizado permite a importação de mercadorias com vistas ao controle da inflação, da mesma forma permite a importação de máquinas, equipamentos e matérias-primas com vistas a ampliar-se a produtividade e competitividade da indústria nacional. Por outro lado prejudica as exportações.

Do outro lado dessa equação a exportação brasileira, sobretudo a de manufaturas que desde a década de 1960 disputa arduamente seu espaço no mercado internacional, necessita de uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada que assegure atratividade ao produto nacional. Da mesma forma convém destacar que é a atividade exportadora que gera as divisas e moeda estrangeira para realizarem-se as importações. De um adequado equilíbrio, alternando momentos favoráveis, ora num ora noutro sentido, é que as autoridades monetárias, através do controle do câmbio contribuem para a evolução da internacionalização positiva da economia brasileira.

## **ANEXOS**

ANEXO A – EXEMPLAR DO INFORME BNDES 187 DE NOVEMBRO DE 2004

## Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira

**A** Integração Sul-Americana, um dos principais pilares da política externa brasileira, passou a ser parte da missão do BNDES, a partir de 2003, tendo em vista que a expansão dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social

O BNDES busca reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região.

### Objetivos:

- ♦ Incremento dos fluxos de comércio entre os países;
- ♦ Atração de investimentos (especialmente em

infra-estrutura física) para modernização da economia;

- ♦ Ampliação de mercados, possibilitando ganhos de escala e áreas de atuação;
- ♦ Capacitação tecnológica e humana através da cooperação;
- ♦ Fortalecimento do poder de negociação dos países da região.

Significativos empreendimentos que contribuíram para a Integração Sul-Americana foram apoiados pelo BNDES ao longo dos seus 52 anos, tais como a Usina Hidrelétrica de Itaipu, o Gasoduto Brasil - Bolívia e a ligação rodoviária entre Brasil e Venezuela (BR-174).

O Departamento de Comércio Exterior e Integração da América do Sul, da Área de Comércio Exterior do BNDES, está desenvolvendo ações institucionais e ope-

acionais para financiar as exportações de bens e serviços brasileiros destinados a projetos de interesse de governos, que sejam prioritários para a integração sul-americana. Destacam-se os Acordos Marcos firmados com a Venezuela, Bolívia, Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) e Banco de la Nación Argentina (BNA).

Ainda estão em curso acordos de cooperação técnica com o Banco de Desarrollo de Venezuela (BANDES), com a Secretaria do MERCOSUL e com o Itamaraty. O BNDES acompanha e participa, de forma sistemática, das ações empreendidas por entidades voltadas para o processo de integração sul-americana, tais como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento (ALIDE) e a Iniciativa para Integração da

Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

A partir da realização do Seminário Internacional de Co-Financiamento com a Corporación Andina de Fomento (CAF), em agosto de 2003, vêm sendo buscadas formas de cooperação com vistas à maximizar o apoio das instituições ao processo de integração da América do Sul.

A Carteira de Projetos de Integração da América do Sul situa-se em cerca de US\$ 4 bilhões, como segue:

- ♦ **projetos em execução**  
US\$ 654 milhões
- ♦ **em contratação**  
US\$ 314 milhões
- ♦ **enquadramentos**  
US\$ 585 milhões
- ♦ **consulta/perspectiva**  
US\$ 2.395 milhões

### PROJETOS EM DESTAQUE

#### ➤ VENEZUELA

- CONSTRUÇÃO DO PRIMEIRO TRECHO DA LINHA 4 DO METRÔ DE CARACAS, COM EXTENSÃO DE 5,5 KM, INTERLIGANDO AS ESTAÇÕES DE CAPUCHINOS E PLAZA VENEZUELANA.
- AMPLIAÇÃO DA LINHA 3 DO METRÔ DE CARACAS ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DO TRECHO EL VALLE — LA RINCONADA, COM UMA EXTENSÃO TOTAL DE 6,2 KM, 3 ESTAÇÕES E 1 INTERCÂMBIO INTERMODAL.
- IMPLANTAÇÃO DA CASA DE MÁQUINAS DA CENTRAL HIDRELÉTRICA LA VUELTOSA DE 514 MW, LOCALIZADA NA REGIÃO SUDESTE DA VENEZUELA, NO ESTADO DE MÉRIDA.

#### ➤ PARAGUAI

- MELHORAMENTO E REABILITAÇÃO DA RODOVIA DENOMINADA RUTA 10 — LAS RESIDENTAS, NO TRECHO ENTRE TACUARA E KATUETÉ, COM EXTENSÃO TOTAL DE 180 KM.

#### ➤ EQUADOR

- CONSTRUÇÃO, MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DA USINA HIDROELÉTRICA SAN FRANCISCO DE 230 MW, LOCALIZADA NAS MONTANHAS DOS ANDES CENTRAIS EQUATORIANOS, NA BACIA MÉDIA DO RIO PASTAZA.

#### ➤ PERU

- CONSTRUÇÃO DE GASODUTO, INTERLIGANDO A RESERVA DE GÁS DA REGIÃO DA SELVA AMAZÔNICA AO SUL DO PERU À REGIÃO LITORÂNEA DE LIMA E CALLAO.

# Implantação de salas de cinema ganha apoio especial do BNDES

## Nova linha de financiamento terá carência de 12 meses

A expansão das salas de cinema pelo País, de forma a criar condições para que cheguem a locais com moradores de baixo poder aquisitivo, é o objetivo de uma nova linha de financiamento lançada pelo BNDES, em articulação com a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. O lançamento da linha, no início de novembro, contou com a participação do Ministro da Cultura, Gilberto Gil, do presidente do Banco, Carlos Lessa, e de representantes do setor de exibição do cinema no Brasil. A cerimônia ocorreu no BNDES, no Rio de Janeiro.

Para criar condições especiais que beneficiem a nova linha de financiamento, a diretoria do Banco aprovou alterações em suas Políticas Operacionais, o que resultou na inclusão do setor de exibição entre as áreas de prioridade do BNDES. Uma das principais mudanças nas con-

dições até então vigentes para o setor é o aumento do prazo de carência dos financiamentos, que sobe de 6 para 12 meses, após a implantação do projeto. Isso permite ao exibidor um prazo maior para alcançar a curva de equilíbrio do investimento, principalmente nas comunidades de baixo poder aquisitivo, nas

quais esse processo é mais demorado. A participação do Banco no empreendimento poderá chegar a até 90% do valor a ser investido.

Outra alteração importante aprovada pelo BNDES é a possibilidade de os empresários exibidores solicitarem financiamentos diretos ao Banco, a partir de R\$ 1 milhão, quando o limite para os demais setores é acima de R\$ 10 milhões. Essa iniciativa facilita

o acesso aos recursos do Banco, estimulando principalmente os pequenos e médios empresários do setor, que dessa forma terão uma redução em seus custos financeiros. Tam-

bém com o intuito de viabilizar a ampliação, modernização, reforma e atualização do parque exibidor nacional, o BNDES per-

mitirá o financiamento de equipamentos importados, enquanto não houver produtos similares brasileiros. Os aparelhos importados representam cerca de 35% do custo de implantação de uma sala de cinema e, tradicionalmente, o Banco não financia a importação de equipamentos.

Ao integrar as Políticas Operacionais do Banco, a linha de financiamento do BNDES para o setor exibidor

não terá limites orçamentários. Além disso, também contará com taxas reduzidas. O custo financeiro em operações diretas poderá variar do mínimo de 1% ao máximo de 4% ao ano, mais TJLP (9,75% ao ano), conforme o porte e a localização da sala financiada.

Para o BNDES, a cultura é componente fundamental no processo de desenvolvimento econômico e social.

A implementação da nova linha de financiamento tem a meta de ser um importante instrumento para reverter o processo de declínio que o setor exibidor de cinema sofreu nas últimas décadas. Em 1981, existiam 2.244 salas no País, chegando a cerca de 1.800 no ano passado. O setor de exibição é um elo fundamental na cadeia produtiva do cinema e seu fortalecimento trará reflexos positivos para todas as demais atividades da indústria cinematográfica. ■

**Participação do Banco poderá chegar a 90% do investimento**



**AS NOTÍCIAS IMPORTANTES DO GOVERNO DIRETO NO SEU E-MAIL. INFORMATIVO "EM QUESTÃO". CADASTRE-SE.**

O que de mais importante acontece no Governo Federal direto no seu e-mail. Um único tema por edição, tratado de forma leve e clara. Para se cadastrar, envie um e-mail para [emquestao@secom.planalto.gov.br](mailto:emquestao@secom.planalto.gov.br) e escreva "incluir" no campo referente a assunto. Para ter acesso a números anteriores, vá ao site [www.brasil.gov.br/emquestao](http://www.brasil.gov.br/emquestao).

Secretaria de Comunicação de Governo



### INFORME BNDES

Produção e edição: Gerência de Imprensa  
(21) 2277-7294/6678/7191

**Rio de Janeiro**  
Av. Chile, 100  
CEP: 20031-917  
PABX(21) 2277-7447

**Brasília**  
Setor Bancário Sul - Conj. 1  
Bloco J - 13º andar CEP: 70076-900  
Tel.: (61) 214-5600  
Fax: (61) 225-4212

**São Paulo**  
Av. Presidente Juscelino Kubitschek, 510  
5º andar - Vila Nova Conceição  
CEP: 04543-906 São Paulo  
Tel: (11) 3471-5100  
Fax: (11) 3044-9800

**Recife**  
Rua Antônio Lumack do Monte, 96  
6º andar CEP: 51020-350  
Tel: (81) 3464-5800  
Fax: (81) 3465-7861

Para obter informações sobre as linhas de financiamento do BNDES, ligue para as Centrais de Atendimento do Banco:  
Rio de Janeiro:  
Tel.: (21) 2277-8888 / Fax: (21) 2220-2615

Consulte também o site do BNDES na Internet:  
<http://www.bndes.gov.br>



Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior



# Créditos para Capital de Giro

## Quase mil novos empregos diretos serão criados

No âmbito do Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda - Progeren, criado em setembro pelo BNDES, já são sete os financiamentos diretos aprovados, totalizando R\$ 181,7 milhões, com a previsão de criar pelo menos 947 postos de trabalho formais.

O programa destina-se a elevar a produção e a geração de empregos na economia nacional. Os financiamentos são concedidos para empresas com capacidade ociosa de produção que necessitem de capital de giro.

Os créditos aprovados pelo BNDES no âmbito do Progeren foram:

➤ **Vulcabrás do Nordeste**, do grupo Grendene, primeira empresa a receber financiamento, com recursos do Progeren, no valor de R\$ 35 milhões.

A operação inclui o compromisso assumido pela empresa, sediada no Ceará, de ampliar em pelo menos 4,3% seu quadro de funcionários, abrindo mais 301 empregos diretos. Com isso, a Vulcabrás do Nordeste elevará para 7.320 o número de seus empregados, dos quais 130 são portadores de deficiência.

➤ **Biosintética Farmacêutica**, no valor de R\$ 30 milhões, que se compromete a abrir 106 novos empregos diretos, elevando em 10,5% seu quadro de pessoal, atualmente de 1.008 funcionários.

Criada em 1984, a Biosintética tem capital 100% nacional e atua em diversos ramos do setor

farmacêutico, com destaque para as linhas de genéricos e remédios cardiovasculares. Possui duas unidades industriais, localizadas em São Paulo e Ribeirão Preto, e mantém escritórios comerciais em Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Para utilização da primeira parcela do crédito, a Biosintética terá de apresentar ao BNDES um relatório especial emitido por empresa de auditoria independente, cadastrada na Comissão de Valores Mobiliários, atestando sua receita operacional bruta, as quantidades de medicamentos vendidos e o número de empregados.

➤ **Aethra Componentes Automotivos**, no valor de R\$ 32,7 milhões, que possibilitará a criação de 230 empregos diretos nos próximos 12 meses.

Por meio de relatório especial emitido por empresa de auditoria independente, cadastrada na CVM, a Aethra obriga-se a comprovar, dentro de 12 meses, o cumprimento das metas acertadas com o BNDES em termos de crescimento da produção, da receita operacional bruta e do número de empregos formais, com carteira assinada.

A empresa Aethra Componentes Automotivos opera no setor de autopeças. Já possui seis unidades industriais em Minas Gerais - três em Contagem e as demais em Betim, Belo Horizonte e Juiz de Fora. Está implantando mais duas fábricas: em São José dos Pinhais, no Paraná, para produção de autopeças, e em Resende, no Estado do Rio de

Janeiro, para montagem de cabines de caminhões.

➤ **Kepler Weber Industrial**, fundada em 1925 em Panambi (RS), receberá R\$ 56 milhões em financiamento com recursos do Progeren. A empresa produz e comercializa bens de capital sob encomenda para instalações de secagem, peneiramento e armazenagens de grãos. Além de forte presença no mercado nacional, ela também tem representantes em 26 países, entre a América Central, América do Sul, África e Oceania. Com o financiamento, a empresa aumentará o seu quadro de empregados em 150 vagas, passando de 1.889 para 2.039, além de incrementar a produção de forma a conseguir um aumento de 27,7% no seu faturamento.

➤ **Fresenius Kabi Brasil** fabrica produtos farmacêuticos, hospitalares e nutricionais, comercializando-os junto a órgãos de saúde públicos e privados brasileiros e no Mercosul. Suas unidades de produção estão localizadas em Campinas (SP) e Aquiraz (CE). A empresa será financiada com R\$ 8 milhões pelo Progeren, devendo elevar o número de empregos diretos em 75 vagas, passando de 954 para 1.029. Os recursos do programa do BNDES farão a empresa crescer em 12,3% o seu faturamento.

➤ **Epcos do Brasil**, que produz componentes eletrônicos que atendem às áreas industrial, de comunicação, de processamento de dados e

automotiva, teve aprovados R\$ 16 milhões.

Criada em 1954, com sede em Gravataí (RS), a empresa destina 68% de sua produção para exportação, atingindo a Europa, Ásia, América do Norte e do Sul. A empresa pretende incrementar suas vendas externas no próximo ano, o que contribuirá para alcançar sua meta de crescimento de 8,96% no faturamento, além de gerar 75 empregos diretos, passando de 1.442 vagas para 1.517.

➤ **Petrom Petroquímica Mogi das Cruzes** receberá financiamento de R\$ 4 milhões para aumentar sua capacidade de produção de anidro ftálico e plastificantes, com incremento de 5,2% no faturamento, o que elevará, em no mínimo dez vagas, seu quadro de funcionários, passando de 178 para 188. A empresa, constituída em 1998, está localizada em Mogi das Cruzes (SP).

**Condições** - A remuneração dos financiamentos apoiados pelo Progeren será calculada com base na TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), hoje em 9,75% ao ano, acrescida de mais 3,5% ao ano, se a empresa cumprir o compromisso de abrir o número acertado de empregos diretos. Caso contrário, essa taxa adicional de juros será elevada para 9% ao ano.

O prazo para utilização do financiamento é de um ano, a contar da data de formalização jurídica da operação, com carência de 12 meses e pagamento parcelado também em 12 meses. ■



# Consultas crescem 144% e desembolsos superam R\$ 31 bi

Nos primeiros dez meses deste ano, os desembolsos do BNDES chegaram a R\$ 31,8 bilhões, incluindo recursos extraordinários do Tesouro Nacional. Apenas com os recursos orçamentários do Banco, as liberações atingiram R\$ 29,8 bilhões, o que supera em 45% o desempenho em igual período de 2003, de R\$ 20,5 bilhões, e é 25% maior do que o obtido entre janeiro e outubro de 2002, R\$ 23,8 bilhões.

A tendência de crescimento nas liberações vem se acentuando, devendo alcançar maior ritmo nos dois meses finais do ano. Entre outros fatores, o aumento dos desembolsos se deve ao apoio ao setor de indústria, cujas liberações aumentaram 26%, e também aos setores de infraestrutura e agropecuária, que apresentaram crescimento de 94% e 56%, respectivamente. Os desembolsos para a indústria somaram R\$ 11,3 bilhões entre janeiro e outubro deste ano. Nesse período, as liberações para infraestrutura chegaram a R\$ 11,1 bilhões. Já o setor agropecuário teve desembolsos de R\$ 5,6 bilhões.

As cartas-consulta tiveram crescimento de 144% nos primeiros dez meses de 2004, chegando a R\$ 84,1 bilhões em pedidos de financiamento. No mesmo período de 2003, os pedidos haviam atingido R\$ 34,5 bilhões.

Enquadramentos e aprovações também apresentaram desempenho positivo, com crescimento de 95% e 3% nos

primeiros dez meses do ano, totalizando respectivamente R\$ 58,3 bilhões e R\$ 26,3 bilhões. Em período semelhante de 2003, os enquadramentos chegaram a R\$ 30 bilhões e as aprovações, a R\$ 25,4 bilhões.

**Exportações** – As liberações para exportações totalizaram US\$ 2,7 bilhões de janeiro a outubro deste ano, superando em 43% o mesmo período de 2003. Os desembolsos para exportações no segmento de construção apresentaram aumento de 87%, somando US\$ 207 milhões. Já as operações para exportação de veículos automotores tiveram aumento de 200%, chegando a US\$ 560 milhões.

**Pequena empresa** – Os desembolsos entre janeiro e outubro deste ano para as micro, pequenas e médias empresas registraram crescimento de 29%, totalizando R\$ 10,1 bilhões, valor que representa 34% do total realizado pelo BNDES. Entre as empresas de menor porte, o número de operações de desembolso do Banco foi de 109,6 mil, resultado 36% superior ao registrado nos primeiros dez meses do ano passado.

**Agentes** – Os cinco agentes financeiros mais ativos no ranking de desembolsos do BNDES foram o Bradesco (R\$ 2,3 bilhões), Banco do Brasil (R\$ 2,1 bilhões), Unibanco (R\$ 1,3 bilhão), Safra BM (R\$ 1 bilhão) e CNH BM (R\$ 917 milhões). ■

## Desembolsos, aprovações e pedidos de financiamento

JANEIRO/OUTUBRO

(R\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO NO ANO		
	2003	2004	VARIÇÃO %
<b>Desembolsos (*)</b>	<b>22.296</b>	<b>31.880</b>	<b>43</b>
<b>Aprovações</b>	<b>27.340</b>	<b>28.033</b>	<b>3</b>
<b>Consultas (Pedidos de financiamento)</b>	<b>35.975</b>	<b>84.247</b>	<b>134</b>
<b>Enquadramentos (Pedidos enquadrados como passíveis de apoio)</b>	<b>31.497</b>	<b>58.849</b>	<b>87</b>

(Fonte: BNDES/AP/DEORÇ)

Considerados recursos extraordinários (Tesouro e FAT Exportação)

(\*) Incluídas as operações no mercado secundário

## Desembolsos por setores

JANEIRO/OUTUBRO

(R\$ milhões)

RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE	VALOR 2003	VALOR 2004
<b>INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL</b>	<b>93</b>	<b>206</b>
<b>AGROPECUÁRIA</b>	<b>3.638</b>	<b>5.640</b>
<b>INDÚSTRIA</b>	<b>9.009</b>	<b>11.122</b>
Alimentos/Bebidas	1.170	1.572
Têxtil/Confecção	295	193
Couro/Artefatos	307	96
Madeira	159	100
Celulose/Papel	365	726
Refino Petróleo e coque	36	66
Produtos Químicos	670	444
Borracha/Plástico	212	214
Produtos minerais não-metálicos	179	223
Metalurgia básica	751	681
Fabricação produtos metálicos	196	210
Máquinas e equipamentos	341	595
Fabr. de máq. e apar. eletroeletrônicos	113	240
Fabr. e montagem veículos automotores	903	1.806
Fabr. outros equip. de transporte	3.136	3.793
Outras indústrias	176	163
<b>INFRA-ESTRUTURA/SERVIÇOS</b>	<b>9.472</b>	<b>14.761</b>
Prod. e distr. eletricidade, gás e água	3.875	6.257
Construção	702	1.071
Transporte terrestre	2.185	3.545
Transporte aquaviário	286	562
Transportes - atividades correlatas	196	158
Telecomunicações	49	1.550
Comércio	1.256	785
Alojamento e Alimentação	62	32
Educação	137	120
Saúde	170	119
Outros	554	562
<b>TOTAL</b>	<b>22.212</b>	<b>31.730</b>

(Fonte: BNDES/AP/DEORÇ)

## Micro, Pequenas e Médias Empresas Desembolsos por setores

(R\$ milhões)

	2003 jan/dez	2004 jan/out
<b>Agropecuária</b>	<b>4.288</b>	<b>5.395</b>
<b>Indústria</b>	<b>1.573</b>	<b>1.135</b>
<b>Infra-Estrutura</b>	<b>2.667</b>	<b>2.957</b>
<b>Comércio e Serviços</b>	<b>1.300</b>	<b>558</b>
<b>Educação e Saúde</b>	<b>196</b>	<b>101</b>
<b>Total</b>	<b>10.023</b>	<b>10.146</b>

(Fonte: BNDES/AP/DEORÇ)