

Universidade de São Paulo
Instituto de Relações Internacionais

DANYLO DE OLIVEIRA ROCHA

**Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil:
internacionalização de empresas privadas no governo Lula**

Orientador: Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

São Paulo

2012

Universidade de São Paulo
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

DANYLO DE OLIVEIRA ROCHA

**Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil:
internacionalização de empresas privadas no governo Lula**

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso.

Área de Concentração:
Economia Política Internacional

São Paulo

2012

RESUMO

Esta dissertação analisa a economia política do processo de internacionalização de empresas privadas brasileiras ocorrido durante o governo Lula (2003-2010). A partir de 2005, verificou-se uma expansão do investimento direto brasileiro no exterior, resultado de uma política do governo federal destinada a formar grandes empresas transnacionais capazes de concorrer internacionalmente. Grandes fusões, aquisições e projetos de investimentos no exterior foram financiados por recursos públicos, no âmbito da política industrial operada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco estatal de fomento ao setor privado no país. Uma característica importante desse movimento foi a concentração em setores nos quais o Brasil já é competitivo, como os intensivos em trabalho e recursos naturais, em contradição com diretrizes originalmente estabelecidas pela própria política industrial do governo Lula, que preconizava o incentivo a indústrias mais intensivas em tecnologia. Utilizando a abordagem institucional das “variedades de capitalismo”, argumenta-se que isso ocorreu porque a política de internacionalização de empresas pautou-se por demandas de curto prazo de grupos econômicos privados, refletindo características institucionais mais gerais da economia brasileira.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the political economy of the internationalization process of Brazilian private companies occurred during Lula administration (2003-2010). Since 2005, there was an expansion of Brazilian foreign direct investment abroad, as a result of a federal government policy intended to form large corporations able to compete internationally. Major mergers, acquisitions and investment projects abroad were financed by public funds under the industrial policy operated by National Bank of Economic and Social Development (BNDES), the main state bank to support the private sector in the country. An important feature of this movement was the focus on sectors in which Brazil is already competitive, as the labor and natural resources intensives sectors, in conflict with guidelines established by the same industrial policy of the Lula government, which advocated the support of more technology-intensive industries. Using the institutional approach of "varieties of capitalism", it is argued that this occurred because the internationalization policy was guided by short-term demands of private economic groups, reflecting wider institutional characteristics of the Brazilian economy.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo por oferecer um curso de pós-graduação de alta qualidade a seus alunos. Agradeço a todos os professores e funcionários pelo empenho em buscar a excelência nas aulas, seminários e pesquisas, proporcionando um ambiente estimulante aos estudantes.

Agradeço também aos estudantes de pós-graduação do IRI, pelas amizades proporcionadas e pela convivência agradável durante o mestrado. Que as amizades continuem por muito tempo.

Agradeço, principalmente, ao professor Wagner Pralon Mancuso, pela orientação competente e cuidadosa durante todo esse tempo, auxiliando desde a escolha do tema até os momentos finais. Sua orientação foi importante não apenas para este trabalho, e perdurará pelos próximos passos da minha vida acadêmica.

Por fim, agradeço a minha família e a todos que me rodeiam pelo apoio, e principalmente à Bia, pela força e paciência.

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1.1 - Evolução dos fluxos de IDE *outward* no mundo (em US\$ milhões)

Gráfico 1.2 - Diferença entre fluxos de saída e entrada de IDE (em US\$ milhões)

Gráfico 1.3 - Investimento direto estrangeiro no Brasil (US\$ milhões)

Gráfico 2.1 - Investimento direto brasileiro no exterior (US\$ milhões)

Quadro 2.1 - Casos de internacionalização de empresas com apoio do BNDES no governo Lula

Quadro 2.2 - Características institucionais do capitalismo brasileiro

Gráfico 2.2 - Desembolsos do BNDES entre 2000 e 2010 (R\$ bilhões)

Quadro 2.3 - Histórico da JBS-Friboi a partir de 2005

Quadro 2.4 - Apoio do BNDES à JBS-Friboi entre 2005 e 2011

SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações
CME	<i>Coordinated Market Economy</i>
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
ETN	Empresa Transnacional
HME	<i>Hierarchical Market Economy</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
LME	<i>Liberal Market Economy</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESI	Serviço Social da Indústria
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

Introdução.....	09
Artigo I.....	11
1. Introdução.....	11
2. Teoria econômica da internacionalização de empresas.....	17
2.1. <i>O paradigma eclético de Dunning (OLI).....</i>	<i>17</i>
2.2. <i>O modelo de Uppsala (U-model).....</i>	<i>18</i>
2.3. <i>O modelo de estágios (I-model).....</i>	<i>19</i>
3. Economia política da internacionalização de empresas.....	20
3.1. <i>Instituições, democracia e IDE.....</i>	<i>20</i>
3.2. <i>Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e IDE.....</i>	<i>24</i>
4. IDE e internacionalização de empresas no Brasil.....	28
4.1. <i>Tese do subimperialismo brasileiro.....</i>	<i>31</i>
4.2. <i>Teoria do capitalismo global.....</i>	<i>32</i>
5. Conclusão.....	33
Artigo II.....	40
1. Introdução.....	40
2. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil.....	47
3. A política industrial e o BNDES.....	52
4. Histórico do investimento direto brasileiro no exterior.....	55
5. Internacionalização de empresas privadas no governo Lula.....	57
5.1. <i>O caso JBS-Friboi.....</i>	<i>60</i>
5.2. <i>O caso Fibria.....</i>	<i>63</i>
6. Conclusão.....	64

INTRODUÇÃO

Uma das características mais importantes da política econômica do governo Lula (2003-2010) foi a atuação incisiva do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de projetos de investimentos públicos e privados. Ao final do mandato, em 2010, os dispêndios do banco cresceram mais de 340%¹ em relação ao último ano do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Fundado na década de 1950, o BNDES é o principal banco estatal de fomento ao setor privado no Brasil. Após participar decisivamente do processo de privatizações ocorrido nos anos 1990, emergiu, na última década, como importante fonte de crédito para projetos empresariais privados, sendo um dos principais operadores da política industrial do governo federal. Além disso, exerce papel relevante no financiamento de investimentos de empresas públicas e projetos governamentais de infraestrutura. O dispêndio de recursos cresceu, sobretudo, no segundo mandato de Lula, quando, além da função tradicional de fomento, foi instrumento da política fiscal anticíclica do governo federal durante a crise financeira de 2008.

Entre as ações mais importantes viabilizadas pelo BNDES no período estão casos de formação de empresas transnacionais privadas brasileiras ocorridos no âmbito da política industrial operada pelo banco. A partir de 2005, o BNDES passou a apoiar a internacionalização de grupos econômicos nacionais, com o objetivo de formar grandes firmas capazes de concorrer internacionalmente em alto nível. Desse modo, gastaram-se grandes montantes de recursos do banco para se financiarem fusões, aquisições e projetos de investimentos no exterior capazes de proporcionar o grau de internacionalização e concentração necessário para se constituírem grandes multinacionais brasileiras. O objetivo do presente estudo é analisar a economia política desse movimento, trazendo à luz os interesses envolvidos no processo decisório das decisões de alocação de recursos do banco. A questão da pesquisa diz respeito aos setores escolhidos para serem internacionalizados. Investiga-se por que o apoio concentrou-se em setores intensivos em trabalho e recursos naturais, nos quais o Brasil já é competitivo, em contradição com as

¹ A evolução dos dispêndios do BNDES na última década é delineada no gráfico da página 55.

diretrizes da própria política industrial do governo federal operada pelo BNDES de concentrar apoio em setores tecnologicamente mais dinâmicos. O foco deste trabalho, no entanto, não é debater questões econômicas normativas de política industrial e internacionalização de empresas, mas estudar condicionantes políticos das decisões de incentivos públicos ao empresariado nacional.

Esta dissertação compõe-se de dois artigos. O primeiro revisa a literatura econômica e política da internacionalização de empresas e do investimento direto estrangeiro, buscando levantar questões pertinentes sobre o tema. O segundo artigo dedica-se ao processo de internacionalização de empresas privadas brasileiras ocorrido nos últimos anos. Utilizando a abordagem institucional das “variedades de capitalismo”, argumenta-se que prevaleceram interesses de curto prazo de grandes grupos econômicos nacionais. Para embasar o argumento, trazem-se evidências de dois estudos de caso.

ARTIGO I

Teoria e política da internacionalização de empresas e do investimento direto estrangeiro: uma revisão da literatura

RESUMO

Este artigo revisa a literatura econômica e política sobre internacionalização de empresas e investimento direto estrangeiro (IDE). O objetivo é abordar algumas discussões relevantes envolvendo o tema, buscando gerar questões de pesquisa. A primeira seção dedica-se às principais teorias econômicas da internacionalização de empresas, em que se apresentam as razões econômicas pelas quais as firmas expandem suas operações para o exterior. Na seção seguinte, delinea-se a economia política do investimento direto estrangeiro, focalizando-se as relações entre instituições políticas e capitais produtivos estrangeiros. Além disso, discutem-se os efeitos do IDE sobre o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda. A última seção é dedicada ao caso brasileiro, destacando-se as principais características e condicionantes políticos do investimento direto do país no exterior.

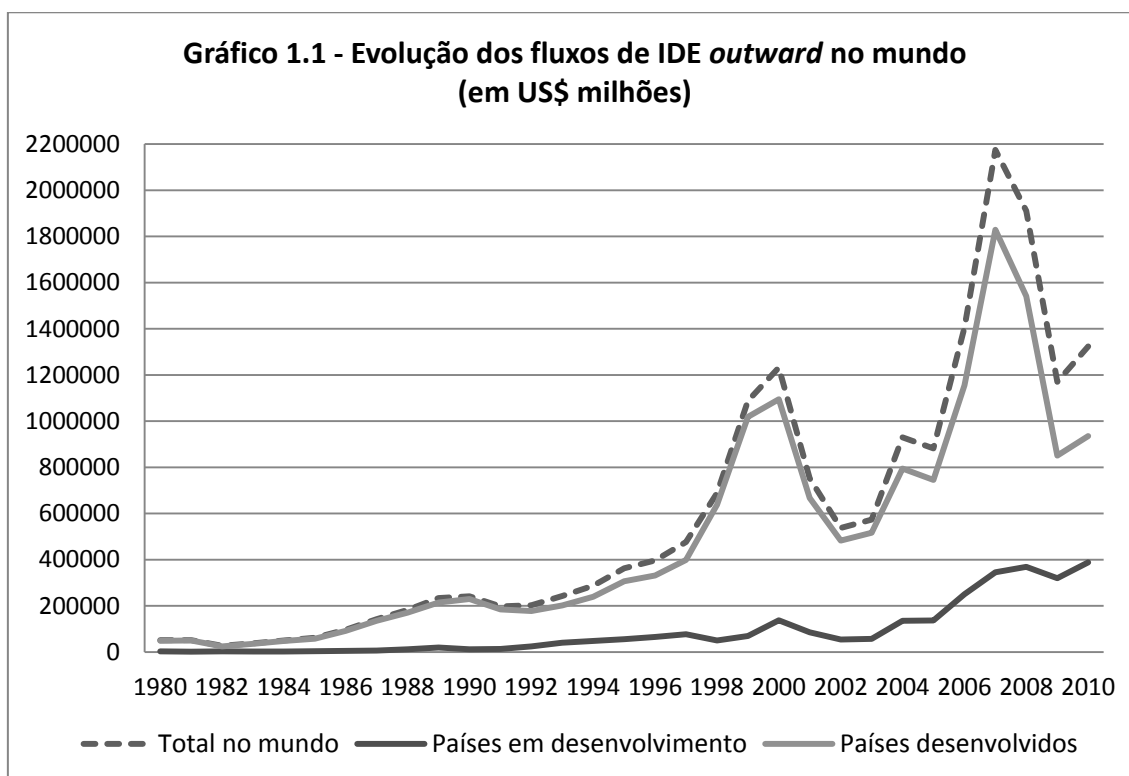
Palavras-chave: Investimento Direto Estrangeiro, Internacionalização Produtiva, Instituições Políticas, Desenvolvimento Econômico, Empresas Transnacionais Brasileiras

1. Introdução

Empresas transnacionais (ETNs) são, reconhecidamente, agentes centrais das economias capitalistas. A disseminação de firmas com atividades interdependentes em mais de um país expressa a capacidade de expansão dos mercados em nível global, trazendo implicações econômicas, políticas e sociais. Atualmente, as ETNs respondem por mais de US\$ 16 trilhões da produção mundial de bens e serviços, o que corresponde a aproximadamente 25% do PIB global, e suas subsidiárias estrangeiras são responsáveis por um terço das exportações mundiais². A partir da década de 1980, houve um recrudescimento da expansão internacional das ETNs, na esteira do processo

² Os dados sobre ETNs e IDE desta seção foram extraídos de UNCTAD (2011a e 2011b). Também se usaram dados da ferramenta UNCTAD Stats (<http://stats.unctad.org>).

de liberalização econômica e financeira ocorrido no mundo capitalista. Em 1980, o fluxo total para o exterior de investimentos produtivos de transnacionais – conhecidos como investimento direto estrangeiro (IDE) – não passou de US\$ 51,58 bilhões. Em 2010, chegou a US\$ 1,32 trilhão, apesar da queda observada durante a crise de 2008. No atual estágio globalizado das economias de mercado, essas firmas representam um importante meio de integração entre comércio, investimento, finanças e tecnologia. A evolução de suas atividades, sobretudo da capacidade de investimento e inovação, constitui um indicador das tendências estruturais da economia global, cujo crescimento e desenvolvimento de novas tecnologias dependem, em parte, dessas empresas.



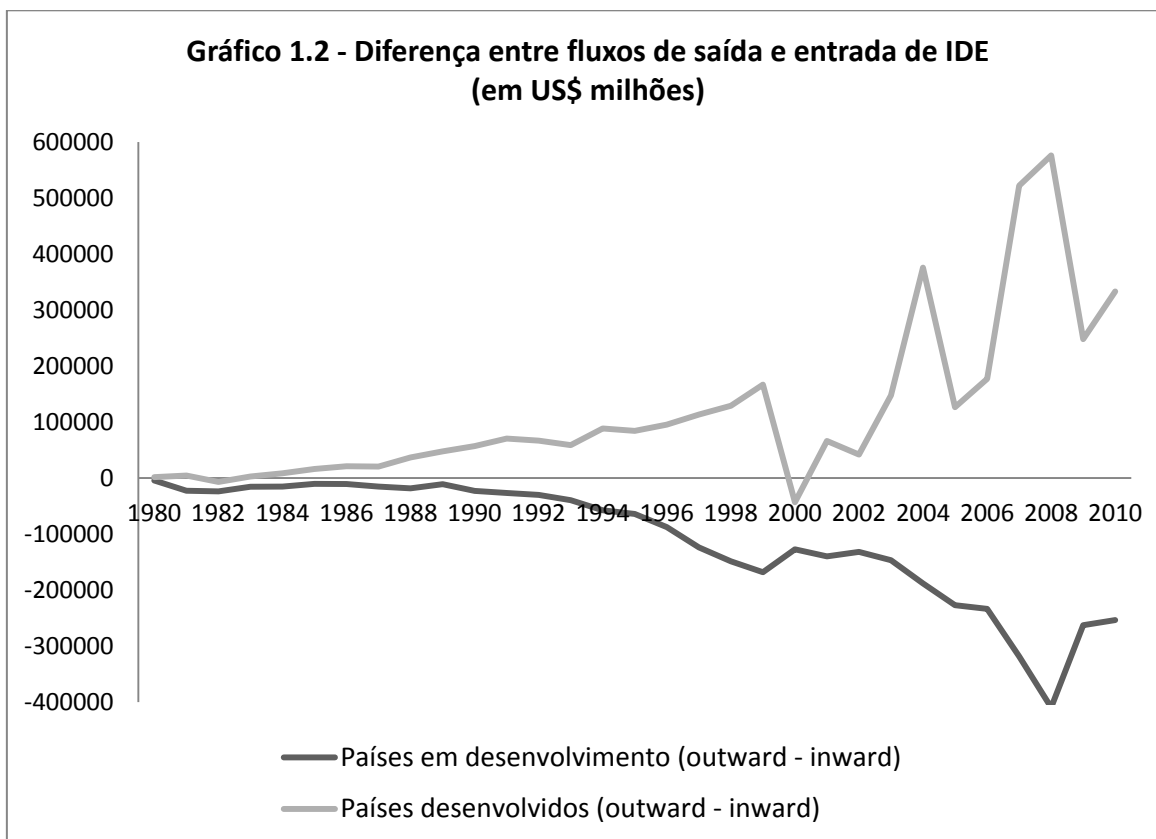
Elaboração própria. Fonte: UNCTAD.

Politicamente, as ETNs também se apresentam como atores relevantes. Um dos impactos políticos mais importantes dos fluxos de investimento direto estrangeiro ocorre nas relações diplomáticas entre os países. A compra ou criação de atividade produtiva por empresas cujo país de origem é diferente do receptor demanda a instituição de mecanismos de regulação supranacionais, pelos quais se estabelecem regras de entrada e saída de capitais e normas de resolução de conflitos. Ao contrário do que ocorre no comércio de bens, em que prevalece um regime multilateral, a regulação internacional do IDE é feita

majoritariamente por tratados bilaterais (ELKINS *et al*, 2006). Isso reflete particularidades das legislações empresariais de cada país, que dificultam o estabelecimento de tratados multilaterais abrangentes. Além disso, o fato de ativos vinculados a IDE serem altamente específicos (fixos) e difíceis de serem revertidos no curto prazo sem grandes custos incentiva a busca por garantias jurídicas exclusivas proporcionadas por tratados bilaterais (SALACUSE, 2010; BÜTHER & MILNER 2008).

O pano de fundo político para a debilidade do regime multilateral para o IDE são divergências históricas existentes entre países desenvolvidos, exportadores de capital, e em desenvolvimento, importadores de capital. As discordâncias se sucedem em relação a questões sensíveis, tais como direitos de propriedade intelectual ou possibilidades de expropriação. As diferenças de conteúdo e *enforcement* das legislações nacionais podem afetar a rentabilidade e segurança de investimentos estrangeiros (SALACUSE, 2010). Em 2010, pela primeira vez na história, os países em desenvolvimento superaram os desenvolvidos em atração de capitais produtivos. Do fluxo total de IDE recebido no mundo, 51,6% aportaram em economias em desenvolvimento. Em 1990, a participação desses países nos fluxos *inward* era de apenas 16,8% (UNCTAD, 2011a). Entretanto, nos fluxos *outward* os países desenvolvidos permanecem preponderantes, com participação de 70,06% em 2010, confirmando sua condição de exportadores líquidos de capitais produtivos. Os fluxos *outward* de países em desenvolvimento vêm aumentando gradativamente, concentrando 29,33% do total nos dias de hoje, contra apenas 6,18% em 1980. Isso significa que fluxos de IDE nas direções Sul-Norte e Sul-Sul ganham importância aos poucos, à medida que aumenta o peso das nações emergentes na economia internacional. Contudo, apesar do crescimento do IDE originário de países em desenvolvimento, fluxos Norte-Norte e Norte-Sul ainda prevalecem maciçamente nos movimentos globais de capitais produtivos, indicando poucas alterações no equilíbrio estrutural da economia política do investimento direto estrangeiro (UNCTAD, 2011b). O Gráfico 1.2 mostra a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no saldo de fluxos de IDE, deixando

evidente, no agregado, a condição de exportadores líquidos de capital dos primeiros e de importadores do segundo grupo³.



Elaboração própria. Fonte: UNCTAD.

Mas não é somente sobre as relações internacionais e a ordem jurídica supranacional que a atuação das ETNs projeta efeitos políticos. Embora tratados internacionais de investimentos sejam instituições fundamentais para a exportação e, sobretudo, atração de IDE, a economia política do investimento direto estrangeiro e das empresas transnacionais abarca outras questões. O entendimento dos determinantes políticos tanto dos fluxos de entrada quanto de saída de IDE passa também pela dinâmica política interna dos países, pois políticas e instituições domésticas afetam o comportamento das ETNs (JENSEN, 2006). A participação em operações produtivas em países estrangeiros implica estabelecimento de forte vínculo com atores locais. Ao contrário do que ocorre com investimentos em ativos financeiros, o IDE demanda presença física nos países receptores, o que torna mais complexa sua relação com governos e atores sociais, envolvendo regulação estatal, legislação trabalhista e ambiental, negociações coletivas e relações com

³ Neste artigo, fluxos *inward* significam investimentos que adentram determinado país, ao passo que fluxos *outward* dizem respeito a IDE que o país exporta.

stakeholders, como consumidores, fornecedores e comunidades atingidas por empreendimentos industriais (BODDEWYN, 1988). Ou seja, há uma série de atividades que vão além do mercado nas quais as ETNs precisam se engajar, para garantirem um ambiente adequado a seus negócios. É nesse contexto que empresas transnacionais tornam-se agentes políticos atuantes em defesa de seus interesses, participando da vida política dos países receptores e influenciando resultados de decisões públicas (*idem, ibidem*).

Para os Estados nacionais, as relações políticas com as ETNs não são menos importantes. Durante o século XX, na conjuntura da Guerra Fria e de políticas nacionalistas em países do Terceiro Mundo, as firmas de propriedade estrangeira recorrentemente se tornaram objetos de controvérsias ideológicas e instrumentalização política (GILPIN, 1975). No campo do capitalismo liberal, viam-se movimentos de IDE como indicadores de prosperidade econômica, à qual o Estado deveria contribuir com políticas que promovessem esses investimentos, tanto para atrair quanto para exportar capitais produtivos. As décadas subsequentes ao final da II Guerra Mundial foram marcadas por políticas de atração de IDE por parte países em desenvolvimento, como o Brasil, cuja indústria automobilística construiu-se inteiramente baseada em investimentos estrangeiros. Ao mesmo tempo, subsidiárias de corporações americanas e europeias espalhavam-se pelo mundo, refletindo o crescimento dessas economias no pós-guerra. Por outro lado, em regimes nacionalistas a presença de ETNs era vista com desconfiança, e nos regimes socialistas era repudiada. A predominância econômica de transnacionais originárias dos Estados Unidos e dos principais países capitalistas ensejava movimentos contrários a essas organizações, sob a alegação de proteção dos interesses nacionais e resistência ao “imperialismo” de nações mais desenvolvidas (*idem, ibidem*). Nas últimas três décadas, porém, o triunfo das economias de mercado atenuou a maior parte das resistências ao investimento direto estrangeiro no mundo. Atualmente, está bem disseminada a ideia de que IDE produz efeitos positivos sobre o crescimento e a produtividade da economia, atuando como provedor de capital e meio de transferência de tecnologias e técnicas gerenciais. Nesse sentido, os fluxos de IDE são incentivados por governos nacionais, que promovem políticas e instituições em seu benefício, como provisão de infraestrutura, crédito, desburocratização e garantia de

cumprimento de contratos. O resultado é o aumento da proteção e rentabilidade de capitais produtivos estrangeiros (JENSEN, 2006; GAMMELTOFT, 2008).

O Estado também age para *exportar* investimento direto estrangeiro. Além de ofensivas diplomáticas nos planos bilateral e multilateral, governos estabelecem políticas públicas ativistas destinadas a induzir a expansão produtiva de firmas de controle nacional ao exterior. Essas políticas incluem coordenação e regulação, financiamento público, associação governamental com o capital privado e, em alguns casos, atuação estatal direta por meio de empresas públicas, como é o caso da Petrobras, no Brasil (GAMMELTOFT, 2008). Enquanto multinacionais oriundas de países desenvolvidos apoiam-se principalmente na proteção política e jurídica proporcionada pela política externa de seus governos, ETNs de economias emergentes são propensas a receber também incentivos de políticas públicas ativistas para sua expansão (*idem, ibidem*). O fenômeno relativamente recente de empresas transnacionais originárias de países em desenvolvimento – também chamados de “emergentes” – conta com vários exemplos de exportação de IDE apoiada pelo Estado. Na década de 1980, a onda de IDE advinda de países asiáticos, como Coréia do Sul, Cingapura e Taiwan, envolveu coordenação e facilitação governamental, no contexto da política econômica intensamente voltada para o setor externo. Nos anos 90, ETNs chinesas, majoritariamente controladas pelo Estado, também começaram a se destacar no cenário internacional. Em países como Brasil, Rússia e México, firmas estatais também estão entre as principais exportadoras de capitais produtivos, ao passo que empresas privadas recebem financiamentos ou se associam ao Estado para se internacionalizarem produtivamente (UNCTAD, 2006; GAMMELTOFT, 2008 e 2010; ALEM & CAVALCANTI, 2005).

Este artigo prossegue com uma seção na qual se delineiam as principais teorias econômicas sobre internacionalização de empresas, ainda que elas não formem um paradigma geral tão bem estabelecido quanto o das teorias de comércio internacional. A ênfase recairá sobre o paradigma de Dunning e os modelos *U-model* e *I-model*. Em seguida, volta-se para a economia política das ETNs e do investimento direto estrangeiro, na qual se discutirão relações entre instituições políticas, democracia e internacionalização de empresas, além dos

impactos de fluxos de IDE sobre o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda. Por fim, na última seção volta-se para o caso brasileiro, delineando-se suas principais características e possíveis condicionantes políticos.

2. Teoria econômica da internacionalização de empresas

O meio mais comum de internacionalização de empresas é o comércio exterior, ou seja, a exportação de bens a partir de plantas produtivas existentes no país de origem da firma. Trata-se da principal forma de integração econômica entre as nações, ainda que não envolva mobilidade de fatores de produção. A internacionalização por meio de investimento direto estrangeiro corresponde a um nível mais complexo de integração econômica, pois implica em intercâmbio de capital entre fronteiras, envolvendo controle estrangeiro de empreendimentos domésticos, tais como plantas produtivas, escritórios comerciais ou plataformas de distribuição. Além disso, o IDE causa impactos no comércio internacional e nos movimentos de capitais financeiros globais, posto que empresas transnacionais mantêm intenso comércio intraindustrial e realizam operações de empréstimos entre matrizes e subsidiárias estrangeiras. No entanto, em que pese a importância do IDE e de empresas transnacionais para a economia internacional, a teoria econômica não conta com uma teoria unificada sobre a questão. Ao contrário do que ocorre com a teoria do comércio internacional, cujos paradigmas são bem estabelecidos, o IDE e a ação de ETNs explicam-se por teorias menos gerais, refletindo a complexidade intrínseca ao processo de internacionalização de empresas (KRUGMAN & OBSTFELD, 2006; ALEM & CAVALCANTI, 2005). Nesta seção, traçaremos as principais teorias que, pela ótica da economia, ajudam a explicar o fenômeno do IDE e das ETNs, ainda que sejam objetos de debates.

2.1. O paradigma eclético de Dunning (OLI)

Até a década de 1970, a teoria econômica explicava a internacionalização de empresas pela diferença de taxas reais de juros entre os países. Tal como ocorre com capitais financeiros, capitais produtivos buscariam lugares em que o rendimento é maior para se instalar (HENNART, 2001). Desde então, essa ideia vem sendo contestada por estudos que consideram tal explicação insuficiente, dada a multiplicidade de variáveis presentes na decisão de uma firma de se internacionalizar (*idem, ibidem*). Atualmente, uma das abordagens

mais utilizadas para se explicar a internacionalização de empresas é o paradigma de Dunning (1988a, 1988b e 2000). Ele também é chamado de paradigma “ecclético”, pois se baseia em várias correntes da teoria econômica, sem se afastar da vertente neoclássica. Por meio dessa abordagem, é possível delinear algumas proposições que permitem testar empiricamente hipóteses sobre a formação e atuação de ETNs, abrangendo explicações para a magnitude, localização geográfica e conteúdo tecnológico e operacional de investimentos direto no exterior.

O modelo presume que uma firma decide se internacionalizar levando em consideração três variáveis principais, que, em cada contexto, interagem e moldam o comportamento das ETNs: propriedade (*O – Ownership*), localização (*L – Location*) e internalização (*I – Internalization*) – o que o faz ser chamado também de paradigma OLI (DUNNING, 2001). A variável *propriedade* diz respeito a vantagens competitivas específicas que a firma detém em relação a seus competidores, sobretudo aqueles com os quais vai concorrer no país receptor do investimento. Essas vantagens incluem elementos tangíveis e intangíveis, como capacidade gerencial, tecnologia, marca e recursos humanos. Assim, o modelo prevê que, tudo o mais constante, uma empresa opta por internacionalização se possuir vantagens de propriedade em relação aos potenciais concorrentes da filial estrangeira. A variável *localização* diz respeito a vantagens específicas que regiões ou países receptores de IDE proporcionariam à firma pela instalação de uma filial. Isso inclui fatores como disponibilidade de recursos naturais, custos de transporte e mão-de-obra. Quanto mais específicos os fatores de vantagem existentes no país estrangeiro, maior a tendência de a firma se internacionalizar, já que a abertura de uma filial aproxima a empresa desses recursos. Por fim, a variável *internalização* está relacionada à opção que uma firma tem entre vender insumos e componentes e licenciar tecnologia no mercado aberto ou internalizar essas atividades, isto é, engajar-se ela mesma na produção por meio de uma filial. Quanto maiores os benefícios da internalização, mais propensa a firma se torna à internacionalização (DUNNING, 2000; KRUGMAN & OBSTFELD, 2005).

2.2. O modelo de Uppsala (U-model)

Também denominado modelo dinâmico de aprendizagem, o modelo de Uppsala (desenvolvido na Universidade de Uppsala, na Suécia) pondera que o processo de internacionalização de uma empresa ocorre de modo gradual, à medida que se cumprem algumas etapas de inserção da firma em mercados externos (ANDERSEN, 1993). No primeiro estágio, a empresa não mantém atividade exportadora regular. No estágio seguinte, exporta por meio de representantes independentes no exterior. No terceiro estágio, exporta utilizando escritórios comerciais próprios em outros países. No último estágio, passa a produzir em plantas instaladas no exterior, internacionalizando-se plenamente. Subjacente a essa divisão em etapas está o pressuposto de que a internacionalização ocorre de maneira incremental, baseando-se em conhecimentos que a firma adquire gradativamente conforme avança na conquista de mercados estrangeiros. Um conceito associado a essa abordagem é o de “distância psicológica”, segundo o qual a firma adentra primeiro mercados com os quais tem afinidades linguísticas, culturais e políticas. Esses fatores, considerados uma forma de conhecimento, são levados em conta para se minimizarem problemas de assimetria de informação, que podem ocorrer na relação entre firma e mercados que recebem os investimentos diretos. Trata-se de um modelo que dá importância tanto a conhecimentos de mercados específicos, que são acumulados ao se atuar diretamente em determinado país, quanto a conhecimentos gerais sobre a operação, que podem ser transferidos de um país para outro. Assim, a decisão de se internacionalizar e comprometer recursos em determinado mercado depende do acúmulo de conhecimentos da empresa, que são adquiridos por meio da experiência a cada etapa do processo de internacionalização (*idem, ibidem*).

2.3. O modelo de estágios (I-model)

Tal como o modelo de Uppsala, o modelo de estágios segue a linha comportamentalista (ANDERSEN, 1993; ALEM & CAVALCANTI, 2005). Da mesma forma, adota a abordagem incremental, com a diferença de que deposita forte ênfase no papel exercido pela inovação durante o processo de internacionalização de empresas – daí ser chamado também de *innovation-related model* (I-model). De acordo com esse modelo, cada etapa de internacionalização constitui uma fonte de inovação para a firma, melhorando

não apenas seu conhecimento e capacidade de atender mercados estrangeiros, mas também suas tecnologias e processos de produção. Adicionalmente, a internacionalização traz vantagens competitivas que vão além daquelas relacionadas à exploração de mercados de outros países e regiões. A inovação decorrente das diversas etapas de internacionalização também aumenta a competitividade da firma no mercado interno, uma vez que essas novas tecnologias e processos são incorporados domesticamente. Nesse sentido, a empresa internacionaliza-se gradativamente, à medida que isso traz ganhos de conhecimento e inovação para a operação como um todo, fortalecendo-a externamente e domesticamente. Contudo, tanto o I-model quanto o U-model, ambos com ênfase no gradualismo e acúmulo de conhecimentos, são alvos de algumas críticas de estudiosos da questão. Estes consideram que o processo de internacionalização de empresas não segue, necessariamente, etapas rígidas, sendo muitas vezes determinado por fatores circunstanciais vivenciados pelas firmas, o que resulta em um fenômeno contingente e não-linear (ALEM & CAVALCANTI, 2005: 48).

3. Economia política da internacionalização de empresas

3.1. Instituições, democracia e IDE

Uma das questões mais importantes da economia política da internacionalização de empresas são as razões pelas quais alguns países atraem mais investimento direto estrangeiro do que outros. Uma explicação recorrente é a tese da “corrida para o fundo” (*“race to the bottom”*), segundo a qual os países concorrem intensamente por capital uns com os outros, usando para isso medidas tais como o afrouxamento de regulações e isenções tributárias. A ideia de “corrida para o fundo” decorre do fato de que, atraindo ou não capital estrangeiro, desregulamentações e isenções em excesso podem ser prejudiciais à economia dos países, levando-os “para o fundo” (BASINGER & HALLERBERG, 2004; JENSEN, 2006). Porém, essa hipótese não é a única utilizada para abordar a questão. Algumas análises consideram que a ideia de competição entre os países pressupõe um nível de mobilidade de capitais produtivos que não se verifica na realidade, enfraquecendo a tese de corrida para o fundo (JENSEN, 2006). Apesar de investimentos de empresas transnacionais contarem com relativa mobilidade antes da decisão de aportar

em determinado país, após a instalação os ativos vinculados a esses capitais tornam-se altamente específicos e difíceis de serem revertidos. Ou seja, a mobilidade de capitais não é perfeita na economia internacional, levando a firma a considerar outras variáveis além de condições fiscais e regulatórias iniciais. Assim, o principal determinante da alocação de IDE seriam instituições políticas capazes de garantir a rentabilidade e segurança dos investimentos de ETNs também no longo prazo, e não apenas vantagens de curto prazo baseadas em acordos sem garantias prolongadas (JENSEN & MCGILLIVRAY, 2005; BIGLAISER & DEROUEN, 2006; BÜTHE & MILNER, 2008; JENSEN, 2006).

Essa linha de análise assevera, portanto, que não bastam promessas de políticas favoráveis ao mercado para se atraírem investimentos estrangeiros. Mais importante é o país contar com instituições que tornem compromissos e regras críveis e estáveis ao longo do tempo, aumentando a previsibilidade do cálculo econômico, minimizando riscos políticos e satisfazendo as expectativas de retorno financeiro dos investidores. Nesse sentido, a própria democracia é uma instituição que se apresenta como variável a ser considerada na decisão de alocação de IDE. O fato de um país ser democrático favorece a atração de investimento direto estrangeiro? Jensen (2006) argumenta que instituições democráticas são mais propensas a atrair empresas transnacionais do que aquelas associadas a regimes autocráticos, embora não haja consenso na literatura sobre o tema (LI & RESNICK, 2003; O'DONNELL, 1978; ONEAL, 1994). Para o autor, entre as razões que tornariam regimes democráticos atraentes para ETNs estão: maior disponibilidade de informações, o que aumenta a transparência e previsibilidade das decisões governamentais; possibilidade de representação, por meio da qual ETNs defendem seus interesses individualmente ou coletivamente tanto no Executivo quanto no Parlamento; e maior credibilidade, que se reflete em maiores índices de cumprimento de acordos e contratos, sobretudo no que diz respeito a direitos de propriedade. Uma das fontes de credibilidade das democracias decorre do fato de líderes eleitos estarem mais sujeitos a “custos de audiência” (“*audience costs*”) decorrentes do não cumprimento de acordos. Isso é válido, sobretudo, para tratados internacionais, nos quais o custo político de defecção é menor para governantes de regimes autocráticos. Outra fonte de credibilidade das

democracias deriva do grande número de pontos de veto a que esses regimes estão sujeitos. Instituições como Parlamento eleito e Judiciário independente formam um sistema de pesos e contrapesos que previnem a tomada de decisões discricionárias, reduzindo o risco político enfrentado pelas ETNs (JENSEN, 2003 e 2006).

Argumentos similares são delineados em outros estudos, como Li e Resnick (2003) e Ahlquist (2006). O primeiro destaca efeitos contraditórios que instituições democráticas desempenham sobre a atração de IDE. Por um lado, a democracia pode trazer problemas para a rentabilidade de ETNs, como o combate a monopólios e oligopólios exercido por governos eleitos, a dificuldade de se aprovarem concessões fiscais e regulatórias nas diversas instâncias democráticas, e a proteção a negócios domésticos facilitada pelo fácil acesso do empresariado local a governantes, legisladores e outros agentes públicos. Em contrapartida, a democracia também cria mecanismos que protegem negócios vindos do exterior. Isso pode ser verificado pela maior dificuldade que um governante eleito encontra para, diante de Legislativo e Judiciário independentes, praticar *rent seeking* predatório em relação a ativos estrangeiros. Da mesma forma, instituições democráticas favorecem o *enforcement* de contratos e o respeito a direitos de propriedade. Do ponto de vista teórico, os autores sustentam que a existência de instituições que minimizem o risco político e protejam os direitos de propriedade entram nas chamadas “vantagens de localização” do paradigma de Dunning, inserindo variáveis políticas nesse modelo de internacionalização de empresas. Já o estudo de Ahlquist (2006) faz uma comparação entre investimentos em portfólio e IDE, chegando à conclusão de que os primeiros, devido a melhores possibilidades de saída, são mais sensíveis a políticas macroeconômicas, ao passo que investimentos diretos respondem a instituições perenes existentes no país receptor.

Ainda nessa linha de se identificarem relações entre instituições políticas e fluxos de IDE, Biglaiser e DeRouen (2006) estudaram a atividade de ETNs em países da América Latina nas décadas de 1980 e 1990 e constataram que a existência de instituições capazes de minimizar o risco de expropriação foi mais importante para decisões de investimentos do que reformas macroeconômicas estabilizadoras. Resultado semelhante foi encontrado na

pesquisa de Li (2006), que, analisando fluxos de IDE para 52 países em desenvolvimento, chegou à conclusão de que democracias precisam oferecer menos incentivos fiscais do que regimes autocráticos para atrair empreendimentos de empresas transnacionais. A diferença ocorreria devido a garantias oferecidas por instituições presentes em países democráticos. Estudando a mesma questão, Choi e Samy (2008) identificaram associação positiva entre atração de IDE e múltiplos pontos de veto, mas não encontraram evidências de que ETNs se norteiam pelos maiores custos de audiência a que governantes de democracias estão sujeitos. Ou seja, aportes de investimentos estrangeiros dependeriam antes da menor probabilidade de políticas serem revertidas discricionariamente, proporcionada pela existência de múltiplos pontos de veto no ciclo das políticas públicas, do que da possibilidade de punição eleitoral a governantes que não cumprem acordos e regras, dada pelos custos de audiência. Por fim, Büthe & Milner (2008) analisam a economia política da internacionalização de empresas estabelecendo uma relação entre tratados internacionais de comércio e atração de IDE. Para os autores, a diminuição do risco de expropriação de ativos vinculados a investimentos diretos nas últimas décadas levou as ETNs a buscarem outros sinais de credibilidade política. Nesse sentido, o estudo traz evidências empíricas de que adesão a acordos bilaterais e multilaterais de comércio produz o efeito colateral de aumentar os fluxos de IDE para os países signatários, indicando como instituições internacionais também podem atuar como sinalizadoras da credibilidade de políticas domésticas.

A discussão sobre as relações entre instituições, regimes políticos e IDE avança para os efeitos da ação de ETNs *sobre* as democracias. Os fluxos de IDE e a presença de empresas transnacionais fortalecem ou enfraquecem o regime democrático? A literatura analisada até aqui tende a enfatizar os efeitos positivos de instituições democráticas sobre a atração de IDE. Do ponto de vista teórico, se democracia atrai IDE, a competição por capital leva os países a aprimorar suas instituições democráticas. Estudando uma amostra de 127 países entre 1970 e 1996, Li e Reuveny (2003) concluíram que o IDE fortalece a democracia, embora seus efeitos se atenuem ao longo do tempo. Já Rudra (2005) argumenta que abertura a capitais estrangeiros pode produzir efeitos positivos sobre a democracia de maneira condicional: o aumento do gasto com

proteção social a grupos atingidos pela liberalização permite a estabilidade política necessária para elites de países em desenvolvimento promoverem reformas políticas democratizantes. Caso não ocorra esse gasto social estabilizador, a tendência é a abertura promover o recrudescimento da repressão.

A literatura traz também estudos que rechaçam possíveis consequências positivas da abertura financeira e dos fluxos de capitais para a democracia. Pesquisas de O'Donnell (1978 e 1988) chamam a atenção para as relações entre empresas transnacionais e regimes autoritários em países da América Latina entre as décadas de 1960 e 1980, como Argentina, Brasil e Chile. O autor assevera que as multinacionais foram as principais beneficiárias do “autoritarismo burocrático” instalado nesses países, afirmando-se como atores importantes do regime de substituição de importações e dando suporte político a elites locais detentoras do poder. Assim, essa linha de análise coaduna-se com uma tradição mais crítica da abertura econômica e do livre movimento de capitais, que caracteriza a liberalização e a globalização como prejudiciais à democracia (LI & REUVENY: 35).

3.2. Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e IDE

Outra questão subjacente à ação de ETNs é o impacto do investimento direto estrangeiro sobre o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda. Movimentos de capitais entre fronteiras produzem efeitos importantes na estrutura socioeconômica dos países receptores. Entre as consequências estão mudanças no padrão produtivo e tecnológico das economias nacionais, alterações nas demandas setoriais por mão-de-obra, aumento da concorrência no mercado doméstico e maior integração com a economia internacional. Essas transformações repercutem no nível de crescimento do produto e suscitam questões mais amplas de desenvolvimento econômico, que remetem a tendências de longo prazo da economia. Também trazem consequências para o equilíbrio político doméstico, uma vez que a presença de ETNs pode dividir grupos de interesse atingidos por suas ações entre “vencedores” e “perdedores” – sejam trabalhadores, empresariado ou atores político-burocráticos. Nesse sentido, algumas perguntas são objetos de atenção da literatura de economia e economia política: como fluxos de IDE afetam o

crescimento do produto e qual seu impacto na produtividade da economia no longo prazo? Qual sua influência sobre o desenvolvimento econômico e sobre a distribuição de renda? Trata-se de questões que têm relação com a discussão anterior sobre democracia, instituições e IDE, abrangendo debates sobre soberania nacional, estabilidade política e conflitos distributivos.

Nas últimas décadas, a percepção sobre a atuação de ETNs e do IDE entre executores de políticas públicas tem sido, de modo geral, positiva, o que se verifica pela disseminação de políticas de atração de capitais produtivos no mundo, sobretudo em países em desenvolvimento (ALFARO *et al*, 2010). No entanto, a literatura sobre o tema apresenta resultados ambíguos em relação aos efeitos de investimento de empresas transnacionais sobre economias receptoras. Teoricamente, o IDE pode gerar impactos sobre o crescimento de economias domésticas por meio de cinco mecanismos principais. O primeiro deles é a transferência de conhecimento e tecnologia, cujo nível é determinante para o crescimento econômico de longo prazo. Firms transnacionais estão entre as mais desenvolvidas tecnologicamente, e respondem pela maior parte da inovação empresarial que ocorre no mundo. Desse modo, a atuação em mercados estrangeiros pode implicar em “*spillover*” dessa tecnologia, aumentando a produtividade dos fatores de produção no país receptor e levando, no longo prazo, à convergência com economias desenvolvidas. Outro impacto ocorre no desenvolvimento de recursos humanos. A maior densidade tecnológica das ETNs amplia a necessidade de treinamento especializado da mão-de-obra nacional, o qual se daria por meio das próprias firmas estrangeiras ou do Estado, que seria demandado a fornecer educação em maior quantidade e qualidade. A mão-de-obra qualificada não se restringiria a atuar em multinacionais, espalhando-se para firmas domésticas e fomentando o empreendedorismo ao longo do tempo (BORENSZTEIN *et al*, 1998; OCDE, 2002; MOURA & FORTE, 2009; ALFARO *et al*, 2010).

Ainda no plano teórico, é possível afirmar que investimentos diretos também interferem no nível de produto de economias domésticas, ao promover a integração destas ao mercado internacional. Isso ocorre por meio de processos como inclusão de filiais à estratégia global das matrizes, fluxos financeiros vindos do exterior para financiar operações de multinacionais, surgimento de demandas de ETNs a fornecedores locais, aumento do comércio

exterior intraindustrial e estabelecimento de redes profissionais com estrangeiros. São mudanças capazes de elevar a produtividade da economia em razão da absorção de práticas e processos de negócios utilizados internacionalmente. Outro mecanismo de impacto acarretado pelo IDE diz respeito ao aumento do nível de concorrência a que economias nacionais se expõem. Com a chegada de empresas transnacionais, firmas locais são compelidas, em tese, a investir em inovação e adequar-se aos custos e preços praticados por multinacionais, melhorando a alocação de recursos da economia como um todo (MOURA & FORTE, 2009). Os dois últimos mecanismos remetem a mais um, que diz respeito ao desenvolvimento e reorganização empresarial do país receptor. Empresas transnacionais têm mais condições de superar barreiras à entrada em setores monopolizados ou oligopolizados, impulsionando a reorganização de firmas nacionais pouco competitivas. Além disso, investidores estrangeiros são agentes ativos em processos de privatizações, trazendo ganhos de organização e eficiência a firmas anteriormente geridas pelo Estado.

Por outro lado, cada possível benefício ao desenvolvimento econômico proporcionado por fluxos de IDE pode ser contrabalançado por possíveis custos às economias nacionais, como excessiva dependência tecnológica de firmas estrangeiras, desemprego causado pela introdução de novos processos e tecnologias, maior exposição a crises externas, desequilíbrios na balança comercial decorrentes de importação intraindustrial de insumos e equipamentos, desequilíbrio no balanço de pagamento devido a remessas de lucros por filiais, fechamento de firmas locais por causa de concorrência estrangeira, direcionamento do crédito disponível na economia para ETNs, e impactos negativos na distribuição de renda em razão de maiores discrepâncias de remuneração entre mão-de-obra qualificada e não qualificada (MOURA & FORTE, 2009). Além disso, a presença de transnacionais em um país pode prejudicar a condução da política econômica. Fatores como a instabilidade ocasionada por fluxos de IDE e perda de autonomia de agentes públicos em decorrência do poder de pressão política de multinacionais podem afetar a capacidade de planejamento e execução da política econômica pelo Estado, levando a distorções danosas ao crescimento de longo prazo (*idem, ibidem*).

Empiricamente, as pesquisas mostram, em geral, resultados positivos para os efeitos do IDE sobre o crescimento, mas não fornecem evidências que permitiriam generalizar essa afirmação. Entre as causas das variações entre países estão diferenças institucionais e tecnológicas prévias, como a disponibilidade de capital humano (BORENSZTEIN *et al*, 1998). Apresentando estudos cujas amostras de países analisados estão entre as mais amplas, Li e Liu (2005) e Duttaray *et al* (2008) chegam a conclusões que confirmam a ambiguidade de resultados. O primeiro analisa dados de 84 países desenvolvidos e em desenvolvimento no período entre 1970 e 1999, e encontram-se evidências de impactos positivos do IDE sobre o crescimento apenas a partir de meados da década de 1980. Já o outro estudo examina 66 fluxos de IDE para países em desenvolvimento, dos quais somente 29 apresentam efeitos positivos. Em relação a impactos na distribuição de renda, Reuveny e Li (2003) estudaram dados de 69 países entre 1960 e 1996 e concluíram que investimentos diretos estrangeiros afetam negativamente a distribuição de renda de economias receptoras. Entre as razões estariam, além do aumento da disparidade de salários entre mão-de-obra qualificada e pouco qualificada, pressões de ETNs sobre o Estado para retirada de benefícios sociais e diminuição do poder de sindicatos, rebaixamento do poder de barganha dos trabalhadores em razão da possibilidade do investimento estrangeiro deixar o país, além de sistemas tributários incapazes de taxar multinacionais de maneira eficaz (pág. 580).

Pelo lado de países exportadores de investimento direto, a internacionalização de empresas é vista, de modo geral, como uma forma de se elevar a competitividade da economia e minimizar a vulnerabilidade do balanço de pagamentos, o que pode ser benéfico para o crescimento de longo prazo (ALEM & CAVALCANTI, 2005). Isso ocorre devido a fatores como acesso a novos recursos, tecnologias e mercados; formação de economias de escala; e diluição de custos com pesquisa e desenvolvimento, em razão da dispersão geográfica das empresas. Além disso, firmas internacionalizadas podem servir como fontes estáveis de divisas para o país, seja por meio de repatriamento de lucros ou de possíveis efeitos positivos que investimentos diretos no exterior exercem sobre o comércio internacional de economias exportadoras de capital produtivo. Mas a internacionalização de empresas

nacionais também é objeto de algumas críticas, como possibilidade de “exportação” de empregos, redução de investimentos domésticos e problemas no balanço de pagamentos, já que a exportação de capitais produtivos significa saída de divisas no curto prazo (*idem, ibidem*). Contudo, a existência de uma correlação positiva entre economias desenvolvidas e exportação líquida de capitais produtivos ajuda a cultivar a percepção de que é importante um país contar com empresas transnacionais capazes de concorrer internacionalmente, dando argumentos a políticas de apoio à internacionalização de empresas e defesa de investimentos produtivos alocados no exterior (LIPSEY, 2004).

4. IDE e internacionalização de empresas no Brasil

O Brasil é, historicamente, importador líquido de investimentos diretos estrangeiros, com a exceção sendo o ano de 2006 (ver Gráfico 1.3). Apesar do recente aumento nos fluxos *outward* de IDE, a tendência histórica permanece sem perspectivas de reversão no médio prazo. Em 2010, o país recebeu fluxos de US\$ 48,43 bilhões, ao passo que residentes investiram US\$ 11,51 bilhões no exterior, perfazendo, portanto, um saldo de US\$ 36,92 bilhões na conta de investimento direto estrangeiro do balanço de pagamentos⁴. Firms de controle estrangeiro exercem papel importante na economia brasileira, atuando de modo mais intenso no Brasil do que empresas transnacionais de origem brasileira o fazem em economias de outros países. Durante o regime de substituição de importações, entre as décadas de 1930 e 1980, empresas estrangeiras constituíram importante fonte de capitais produtivos para o modelo econômico fechado ao comércio exterior. Incentivadas por políticas governamentais de atração de IDE, elas proveram, sobretudo, bens de consumo duráveis para o mercado doméstico. Paralelamente, o Estado formou grandes empresas estatais para atuar em setores estratégicos da economia, como infra-estrutura e insumos básicos. Foi nesse contexto que surgiram companhias como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Petrobras e Vale do Rio Doce, que, além de atuar no mercado nacional, expandiram suas atividades para o exterior e tornaram-se as principais empresas transnacionais de capital brasileiro (AMMAN, 2009).

⁴ Dados sobre as tendências do IDE brasileiro foram extraídos de UNCTAD (2011b) e da ferramenta UNCTAD Stats (<http://stats.unctad.org>).

Nos anos 1990, a liberalização econômica e as reformas do setor público empreendidas pelo governo brasileiro impulsionaram a vinda de fluxos de IDE para o país, com destaque para a participação de investidores estrangeiros em processos de privatizações de empresas estatais (SARTI & LAPLANE, 2002). No mesmo período, grupos econômicos nacionais privados passaram a estabelecer operações no exterior em maior volume, assim como companhias estatais e empresas recém-privatizadas. Na década passada, esse movimento se intensificou, e algumas firmas ganharam acentuada proeminência internacional. Atualmente, o Brasil conta com várias empresas consideradas transnacionais, sejam privadas ou estatais. Entre elas, estão companhias como Petrobras e Eletrobras, entre as controladas pelo governo, e Gerda, JBS-Friboi, Vale e Odebrecht, entre as privadas⁵. Trata-se de firmas com elevada capacidade de concorrer internacionalmente em seus respectivos setores, algumas das quais em posição de liderança. O destino mais comum de investimentos diretos brasileiros são países da América do Sul, como Argentina, Uruguai e Chile, mas é cada vez mais frequente firmas nacionais estabelecerem operações diretamente nos Estados Unidos e em países europeus e asiáticos (CORRÊA & LIMA, 2008). Em relação às características das empresas internacionalizadas, prevalecem aquelas de grande porte que atuam em setores de atividades nos quais o Brasil é altamente competitivo, como os intensivos em recursos naturais – alimentos, mineração, petróleo e celulose – e o de serviços de engenharia e construção civil (HIRATUKA & SARTI, 2011).

A literatura sobre a expansão internacional de firmas brasileiras ressalta tanto variáveis econômicas e estratégicas quanto políticas. Nos anos 1990, a emergência de casos de internacionalização teve como pano de fundo um ambiente de liberalização econômica acelerada e baixo crescimento da renda nacional. Segundo Sarti e Laplane (2002), a opção de algumas empresas por internacionalização decorreu tanto de pressões concorrenciais desencadeadas pela liberalização quanto da insuficiência de consumo interno devido ao baixo crescimento econômico no período. Já Arbix (2010) sustenta que o fenômeno relativamente recente de empresas transnacionais privadas originárias do Brasil reflete mudanças mais profundas nas estratégias organizacionais de

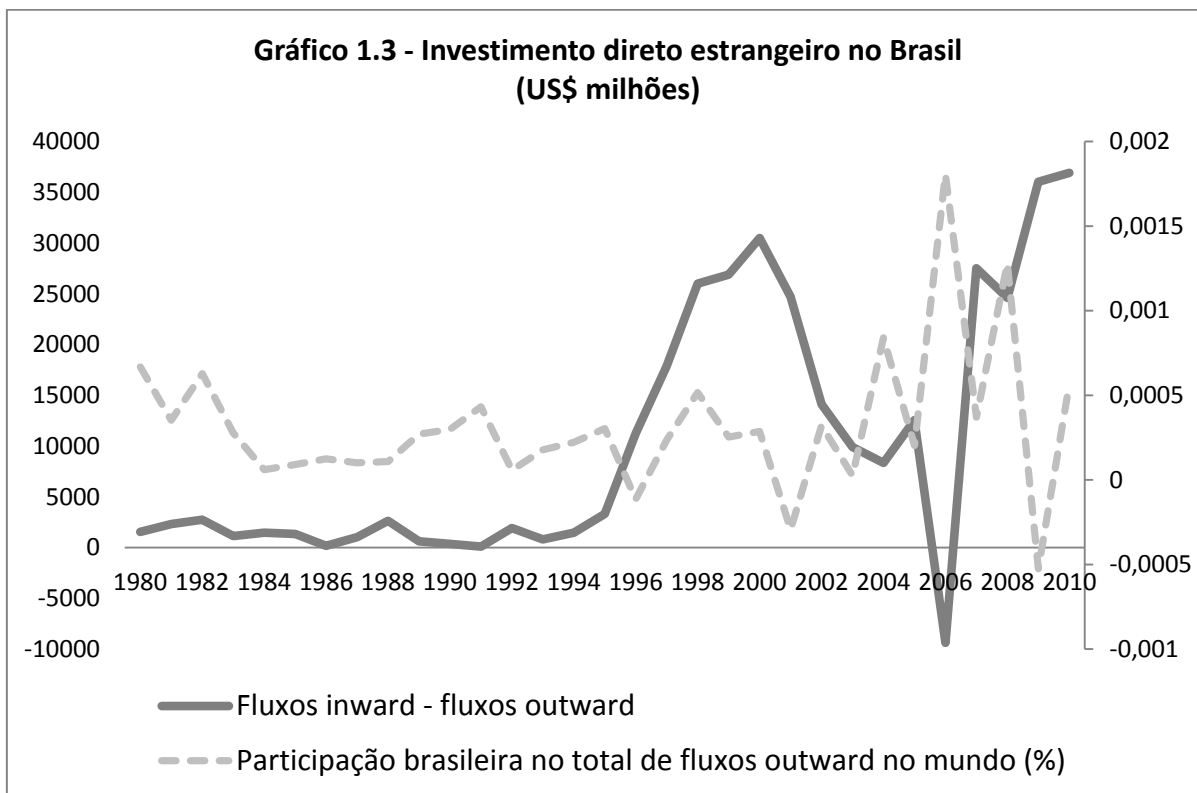
⁵ Dados sobre o grau de internacionalização de empresas brasileiras podem ser encontrados em Fundação Dom Cabral (2011).

grupos econômicos domésticos. Gradativamente, essas firmas deixam de lado a tendência histórica de atender exclusivamente ao mercado interno para buscar consumidores em outros países e regiões, refletindo no nível microeconômico o fim do nacional-desenvolvimentismo e do regime de substituição de importações. O autor identifica uma propensão de empresas internacionalizadas a investir em inovação de produtos e processos. Nesse sentido, a concepção de políticas industriais que incentivem a internacionalização poderia desencadear efeitos positivos sobre a produtividade geral da economia brasileira.

No plano político, é recorrente a literatura destacar o papel exercido pelo Estado no processo de internacionalização de empresas brasileiras (AMMAN, 2009; SCHNEIDER, 2009; HIRATUKA & SARTI, 2011). Além da atuação direta na expansão para o exterior de empresas estatais, o governo brasileiro também estabelece políticas públicas destinadas a apoiar investimentos diretos de empresas privadas em outros países e regiões. Um dos instrumentos mais importantes utilizados para esse propósito é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco estatal de fomento ao setor privado no país. Por meio do BNDES, o governo federal concede financiamento subsidiado a projetos de investimentos empresariais, além de capitalizar firmas privadas adquirindo parcelas de participação acionária. Schneider (2009) argumenta que para se entender o investimento direto brasileiro no exterior é preciso resgatar o histórico das relações entre Estado e firmas internacionalizadas. Ao se delinear a natureza dessas relações, é possível identificar “legados dinâmicos” que influenciam a atuação e resultados dessas empresas no presente. Assim, o fato de Embraer e Vale estarem entre as maiores transnacionais brasileiras está relacionado ao passado estatal dessas companhias, que as torna propensas a receber proteção governamental mesmo depois de privatizadas – apesar da privatização, elas continuam a ter participação estatal (minoritária) em seu capital social, recebem financiamentos vultosos de bancos públicos e contam com executivos e conselheiros com conexões governamentais⁶. Da mesma forma, empresas de engenharia e construção civil altamente internacionalizadas, como Odebrecht e Camargo Corrêa, têm uma longa

⁶ Uma análise empírica profunda das conexões entre empresas privadas e Estado no Brasil pode ser encontrada em Lazzarini (2011).

história de relações de contratos com o poder público. De acordo com essa visão, portanto, uma análise consistente da internacionalização de empresas brasileiras depende da pesquisa das relações entre Estado e empresariado no Brasil e das arenas políticas em que essas interações ocorrem.



Elaboração própria. Fonte: UNCTAD.

4.1. Tese do subimperialismo brasileiro

Uma das teses mais influentes para se explicar o expansionismo de firmas nacionais é a do “subimperialismo brasileiro”, formulada pelo economista Rui Mauro Marini nos anos 1970 e resgatada por alguns autores recentes (MARINI, 1972; LUCE, 2007). Inspirada na teoria da dependência, o argumento central reside na concepção de que o Brasil está em uma posição intermediária entre as grandes potências e os países de baixo desenvolvimento, condição proporcionada pela dimensão continental de seu território, grande população e economia diversificada, com peso relevante do setor industrial. Contraditoriamente, desempenha um papel de dominado e dominante ao mesmo tempo. Embora dependente de capital e tecnologia das grandes potências, o país é capaz de exportar capitais e apresentar um comportamento “imperialista” em relação a países mais pobres, principalmente os vizinhos da América do Sul. As exportações e o investimento direto estrangeiro seriam os

principais instrumentos desse expansionismo em direção a outros mercados. Nesse caso, a política de internacionalização estaria estreitamente ligada às diretrizes da política externa do país, que agiria em consonância com os interesses expansionistas do empresariado doméstico (LUCE, 2007).

No cerne da teoria do subimperialismo está a satisfação das necessidades de consumo da classe dominante brasileira. Isso demandaria a integração produtiva e financeira do país à economia internacional, seja por importações ou atração de investimentos diretos, já que os bens e serviços demandados só poderiam ser ofertados por firmas transnacionais tecnologicamente capazes de fazê-lo. Porém, uma condição fundamental para a instalação no Brasil de filiais de firmas originárias de países centrais seria a superexploração da mão-de-obra local, o que garantiria uma taxa de lucro atraente para esses capitais. O rebaixamento dos salários implica em baixo poder de compra da população, instituindo-se no Brasil um “capitalismo desconectado do consumo” (FLYNN, 2007, pág. 11). É daí que surge a necessidade de internacionalização das empresas de capital nacional, que não conseguem realizar lucros no mercado interno e partem em busca de mercados de outros países menos desenvolvidos, reproduzindo em outro nível as relações de subordinação entre os Estados nacionais. Outra decorrência importante dessa teoria é a divisão internacional do trabalho proporcionada por esse arranjo entre os países desenvolvidos e a classe dominante dos países intermediários, como o Brasil. Enquanto os países centrais se especializam nas indústrias de alta tecnologia, resta aos países em desenvolvimento a especialização em setores de baixa e média tecnologia, levando a cabo um processo de industrialização dependente (*idem, ibidem*). Assim, o recente processo de internacionalização de empresas brasileiras estaria em consonância com as características do mercado brasileiro e da atual divisão internacional do trabalho.

4.2. Teoria do capitalismo global

Outra hipótese para a internacionalização de empresas brasileiras é oferecida pela teoria do capitalismo global (SKLAIR, 2002a e 2002b; ROBINSON, 2004). De acordo com essa linha de análise, os Estados nacionais e as classes empresariais de cada país perderam a capacidade decisória no

mundo capitalista atual. Foram substituídos por uma “classe capitalista global” descolada dos interesses nacionais. As principais decisões de investimentos e alocação de recursos dependeriam de relações de classe supranacionais, envolvendo executivos de empresas transnacionais, grandes investidores internacionais, burocracia de instituições multilaterais, políticos dos países mais relevantes e mesmo companhias de mídia. Os Estados nacionais, sobretudo no caso dos países em desenvolvimento, não seriam mais o principal espaço político da acumulação capitalista privada, mas apenas instrumento auxiliar da acumulação global. O fortalecimento de instituições como o Fórum Econômico Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC) seriam indícios da formação de um “Estado transnacional” comandado por uma classe global (FLYNN, 2007).

Entretanto, nem todas as forças sociais do Estado transnacional se originariam nos países desenvolvidos. As elites dos países em desenvolvimento também estariam associadas a essa classe dominante global, ainda que em posição subordinada. Elas participariam, na periferia do sistema capitalista, de operações que atendem a seus interesses, mas evitando o confronto com os interesses da elite transnacional. Assim, a ascensão e expansão de empresas transnacionais de setores tradicionais e tecnologicamente pouco dinâmicos que não concorrem com os negócios da elite dominante global seriam um dos principais meios da afirmação dos interesses da elite periférica associada ao Estado transnacional (FLYNN, 2007).

5. Conclusão

Este artigo revisou a literatura sobre internacionalização de empresas e investimento direto estrangeiro. O objetivo foi abordar as principais teorias econômicas que explicam investimentos produtivos no exterior, além de discutir questões relevantes de economia política relacionada ao tema. Entre os assuntos analisados estão as relações entre regime político e IDE, e os tipos de instituições políticas mais favoráveis à atração de empresas transnacionais. No geral, a literatura aponta que democracias favorecem a atração de investimento direto estrangeiro, pois contam com instituições capazes de estabelecer regras críveis para o investidor no longo prazo. Outra temática

analisada foi o impacto do IDE sobre o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda. Embora não sejam livres de ambiguidades, os resultados indicam efeitos positivos sobre o crescimento econômico e impactos negativos sobre a distribuição de renda. Por fim, o artigo volta-se para a caracterização do investimento direto brasileiro no exterior, delineando algumas explicações presentes na literatura para a internacionalização de firmas brasileiras. Um aspecto ressaltado são as relações existentes entre Estado e empresas internacionalizadas, o que indica um caminho de pesquisa para se esboçar uma economia política da recente onda de internacionalização de firmas nacionais.

BIBLIOGRAFIA

- AHLQUIST, John (2006). "Economic Policy, Institutions, and Capital Flows: Portfolio and Direct Investment Flows in Developing Countries". *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3, pp. 681-704.
- ALEM, A; CAVALCANTI, C (2005). "O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, Vol. 12, No. 24, pp. 43-76.
- ALFARO, L; CHANDA, A; KALEMLI-OZCAN, S; SAYEK, S (2010). "Does Foreign Direct Investment Promote Growth? Exploring the Role of Financial Markets on Linkages". *Journal of Development Economics*, Vol. 91, No. 2, pp. 242-256.
- AMANN, Edmund (2009). "Technology, Public Policy, and the Emergence of Brazilian Multinationals". In: *Brazil as an Emerging Economic Superpower?*, Brainard, L. e Martinez-Diaz, L. (orgs.). Washington, DC: The Brookings Institution, 2009.
- ANDERSEN, Otto (1993). "On the Internationalization Process of Firms: A Critical Analysis". *Journal of International Business Studies*, Vol. 24, No. 2, pp. 209-231.
- ARBIX, Glauco (2010). "Structural Change and the Emergence of the Brazilian MNEs". *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 5, No. 3/4, pp. 266-288.

- BASINGER, Scott; HALLERBERG, Mark (2004). "Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom". *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, pp. 261-276.
- BIGLAISER, Glen; DEROUEN, Karl (2006). "Economic Reforms and Inflows of Foreign Direct Investment in Latin America". *Latin American Research Review*, Vol. 41, No. 1, pp. 51-57.
- BODDEWYN, Jean (1988). "Political Aspects of MNE Theory". *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, No. 3, pp. 341-363.
- BORENSZTEIN, E; GREGORIO, J; LEE, J (1998). "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics*, Vol. 45, No. 1, pp. 115-135.
- BÜTHE, T; MILNER, H (2008). "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?". *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, pp. 741–762.
- CHOI, S; SAMY, Y (2008). "Reexamining the Effect of Democratic Institutions on Inflows of Foreign Direct Investment in Developing Countries". *Foreign Policy Analysis*, Vol. 4, No. 1, pp. 83–103.
- CORRÊA, D; LIMA, G (2008). "O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva". *Revista de Economia Política*, Vol. 28, No. 2, pp. 249-268, São Paulo.
- DUNNING, John (1988a). *Explaining International Production*. Londres: Unwin Hyman, 1988.
- _____ (1988b). "The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions". *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, No. 1, pp. 1-31.
- _____ (2000). The Eclectic Paradigm as an Envelope for Economic and Business Theories of MNE Activity. *International Business Review*, Vol. 9, No. 2, pp. 163–190.

- _____ (2001). "The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future". *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 8, No. 2, 2001, pp.173-190.
- DUTTARAY, M; DUTT, A; MUKHOPADHYAY, K. (2008). "Foreign Direct Investment and Economic Growth in Less Developed Countries: An Empirical Study of Causality and Mechanisms". *Applied Economics*, Vol. 40, No. 15, pp. 1927-1939.
- ELKINS, Z; GUZMAN, A; SIMMONS, B (2006). "Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000". *International Organization*, Vol. 60, No. 4, pp. 811-846.
- FLYNN, Mathew (2007). "Between Sub-imperialism and Globalization: A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital". *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 9, pp 9-27.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2011). "Ranking das transnacionais brasileiras: crescimento e gestão sustentável no exterior". Belo Horizonte: FDC.
- GAMMELTOFT, Peter (2008). "Emerging Multinationals: Outward FDI from the BRICS Countries". *International Journal of Technology and Globalization*, Vol. 4, No. 1, pp. 5-22.
- _____ (2010). "Emerging Multinationals: Home and Host Country Determinants and Outcomes". *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 5, No. 34, pp. 254-265.
- GILPIN, Robert (1975). *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York: Basic Books.
- GOLDSTEIN, Andrea (2007). *Multinational Companies from Emerging Economies: Composition, Conceptualization and Direction in the Global Economy*. New York: Palgrave Macmillan.
- HENNART, Jean-François (2001). "Theories of the Multinational Enterprise". In: *The Oxford Handbook of International Business*, Rugman, A. e Brewer, T. (orgs.). Oxford: Oxford University Press.

- HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando (2011). "Investimento direto e internacionalização de empresas no período recente". IPEA, texto para discussão No. 1610, Brasília.
- JENSEN, Nathan (2003). "Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment". *International Organization*, Vol. 57, No. 3, pp. 587-616.
- _____ (2006). *Nation-States and the Multinational Corporation: A Political Economy of Foreign Direct Investment*. Princeton: Princeton University Press.
- JENSEN, Nathan; MCGILLIVRAY, Fiona (2005). "Federal Institutions and Multinational Investors: Federalism, Government Credibility, and Foreign Direct Investment". *International Interactions*, Vol. 31, No. 4, pp. 303-325.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice (2005). *Economia Internacional: Teoria e Política*. São Paulo: Pearson Addison Wesley (6ª ed.).
- LAZZARINI, Sérgio (2011). "Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões". Rio de Janeiro: Editora Campus.
- LI, Quan (2006). "Democracy, Autocracy, and Tax Incentives to Foreign Direct Investors: A Cross-National Analysis". *Journal of Politics*, Vol. 68, No. 1, pp. 62-74.
- LI, Quan; RESNICK, Adam (2003). "Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment Inflows to Developing Countries". *International Organization*, Vol. 57, No. 1, pp. 173-211.
- LI, Quan; REUVENY, Rafael (2003). "Economic Globalization and Democracy: An Empirical Analysis". *British Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 1, pp. 29-54.
- LI, Xiaoying; LIU, Xiaming (2005). "Foreign Direct Investment and Economic Growth: An Increasingly Endogenous Relationship". *World Development*, Vol. 33, No. 3, pp. 393-407.

- LIPSEY, Robert (2004). "Home and Host-Country Effects of Foreign Direct Investment". In: *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics*, Baldwin, R. e Winters, A. (eds.). Chicago: University of Chicago Press.
- LUCE, Mathias (2007). "O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula". Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, IFCH/UFRGS, Porto Alegre.
- MARINI, Ruy Mauro (1972). "Brazilian Subimperialism". *Monthly Review*, Vol. 23, No. 9, pp. 14-24.
- MARKUSEN, James (1995). "The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2, pp. 169-189.
- MOURA, R; FORTE, R (2009). "The Effects of Foreign Direct Investment on the Host Country Economic Growth: Theory and Empirical Evidence". FEP Working Papers, 2010, etsg.org.
- OCDE (2002). *Foreign Direct Investment for Development: Maximizing Benefits, Minimizing Costs*. Paris: OCDE Publication.
- O'DONNELL, Guillermo (1978). "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State". *Latin American Research Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 3-38.
- _____ (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966–1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- ONEAL, John (1994). "The Affinity of Foreign Investors for Authoritarian Regimes". *Political Research Quarterly*, Vol. 47, No. 3, pp. 565-588.
- REUVENY, Rafael; LI, Quan (2003). "Economic Openness, Democracy, and Income Inequality: An Empirical Analysis". *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 5, pp. 575-601.
- ROBINSON, William (2004). *A Theory of Global Capitalism - Production, Class and State in a Transnational World*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.

RUDRA, Nita (2005). "Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World". *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, pp. 704-730.

SALACUSE, Jeswald (2010). "The Emerging Global Regime for Investment". *Harvard International Law Journal*, Vol. 52, No. 2, pp. 427-473.

SARTI, Fernando; MARIANO, Laplane (2002). "O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990". *Economia e Sociedade*, Campinas, Vol. 11, No. 1, pp. 63-94.

SCHNEIDER, Ben (2009). "Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion." In: *Brazil as an Emerging Economic Superpower?*, Brainard, L. e Martinez-Diaz, L. (orgs.). Washington, DC: The Brookings Institution, 2009.

SKLAIR, Leslie (2002a). "Democracy and the transnational capitalist class". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 581, pp. 144-157.

_____ (2002b). "The transnational capitalist class and global politics - deconstructing the corporate-State connection". *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 2, pp. 159-174.

UNCTAD (2006). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies - Implications for Development*. Geneva: United Nations Publication.

_____ (2011a). *Handbook of Statistics 2011*. Geneva: United Nations Publication.

_____ (2011b). *World Investment Report 2011: Non-equity Modes of International Production and Development*. Geneva: United Nations Publication.

ARTIGO II

Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: internacionalização de empresas privadas no governo Lula

RESUMO

Este artigo analisa a economia política do processo de internacionalização de empresas privadas brasileiras ocorrido durante o governo Lula. A partir de 2005, verificou-se uma expansão do investimento direto brasileiro no exterior, resultado de uma política do governo federal destinada a formar grandes empresas transnacionais capazes de concorrer internacionalmente. Grandes fusões, aquisições e projetos de investimentos no exterior foram financiados por recursos públicos, no âmbito da política industrial operada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco estatal de fomento ao setor privado no país. Uma característica importante desse movimento foi a concentração em setores nos quais o Brasil já é competitivo, como os intensivos em trabalho e recursos naturais, em contradição com diretrizes originalmente estabelecidas pela própria política industrial do governo Lula, que preconizava o incentivo a indústrias mais intensivas em tecnologia. Utilizando a abordagem institucional das “variedades de capitalismo”, argumenta-se que isso ocorreu porque a política de internacionalização de empresas pautou-se por demandas de curto prazo de grupos econômicos privados, refletindo características institucionais mais gerais da economia brasileira.

Palavras-chave: Internacionalização Produtiva; Investimento Direto Estrangeiro; Política Industrial; Variedades de Capitalismo; Empresariado

1. Introdução

Em meio às maiores taxas de crescimento do Produto Interno Bruto em mais de duas décadas⁷, a economia brasileira convive, nos últimos anos, com uma novidade importante: a expansão do investimento direto no exterior, decorrente da crescente internacionalização de suas empresas. A economia fechada, de reduzida inserção internacional, deu lugar a um processo de

⁷ De acordo com a série medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

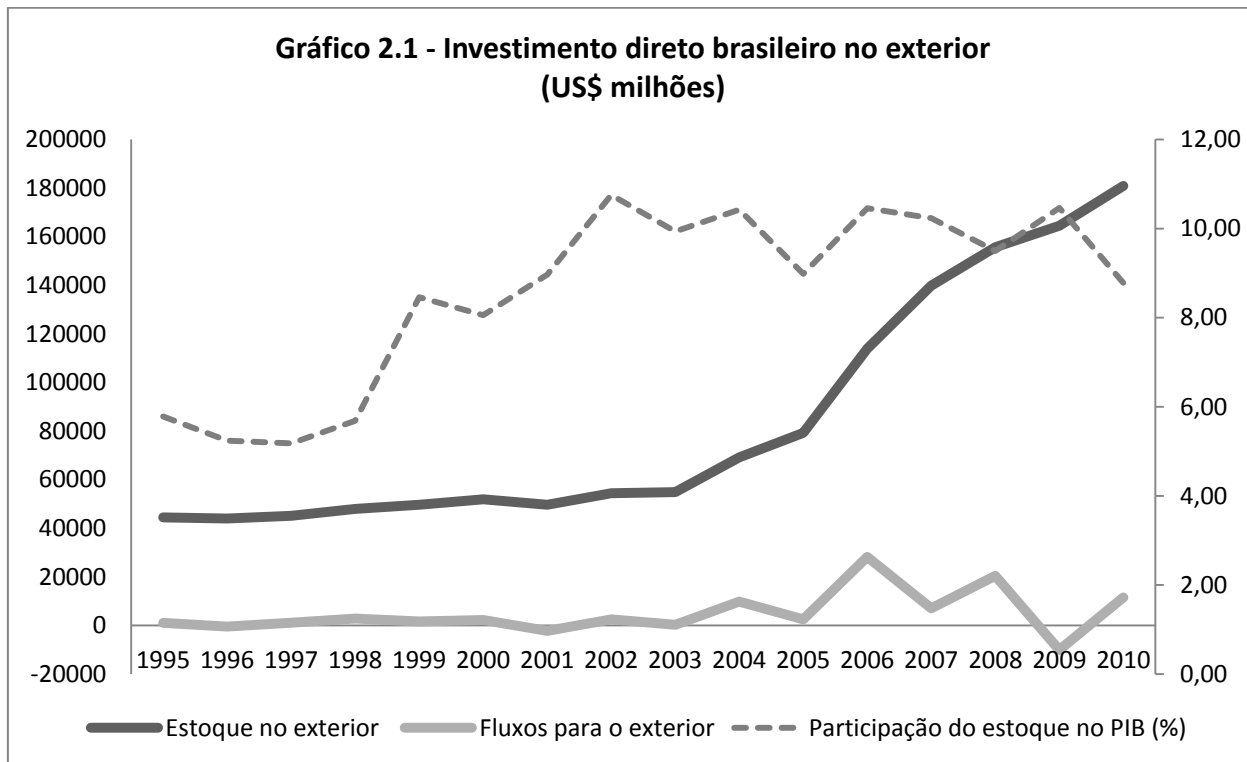
abertura cada vez mais acentuado, materializado em fluxos comerciais, atração de capitais estrangeiros e, ultimamente, ascensão de firmas transnacionais de controle nacional. Desde a liberalização comercial e financeira, no início dos anos 90, algumas empresas, sejam estatais ou privadas, começaram a adquirir ativos e estabelecer operações produtivas em outros países em volume mais significativo. Em 1995, o estoque de investimento brasileiro no exterior era de US\$ 44,4 bilhões. Em 2010, chegou a aproximadamente US\$ 181 bilhões, constituindo um aumento de mais de 300%. Em termos de participação no Produto Interno Bruto do país, o percentual passou de 5% para 9% no período, representando uma parcela crescente da renda nacional⁸.

A partir de 2005, no final do primeiro mandato do governo Lula, essa tendência se aprofundou, consolidando um processo de internacionalização produtiva de capitais brasileiros (GAMMELTOFT, 2008 e 2010; HIRATUKA & SARTI, 2011). Além de empresas estatais, como Petrobras, firmas de controle privado também participaram com destaque desse movimento – e são os casos privados o objeto do presente estudo. Apesar de o investimento direto brasileiro no exterior (IDE) ser ainda muito baixo em relação ao total que circula na economia global, diversas empresas do país ganharam importância internacional⁹. Algumas passaram a constar na lista das maiores transnacionais do mundo, além de se consolidarem como atores influentes da vida nacional. Trata-se um fenômeno importante e de amplo impacto na estrutura do país, que deve ser estudado não apenas em sua dimensão econômica, mas também política. A necessidade de proteção e expansão de investimentos brasileiros no exterior é uma questão que mobiliza atores e grupos de interesse empresariais em busca de melhoria na posição relativa de seus negócios, demandando atuação do Estado, seja ela direta ou em forma de regulação. A alta especificidade de ativos vinculados a IDE é crucial para essa relação estreita com o poder político. A impossibilidade de se reverterem gastos em capacidade produtiva no exterior rapidamente e sem perdas relevantes faz com que Estados nacionais se engajem em negociações e ações internacionais em benefício dos proprietários desses ativos (BÜTHE & MILNER, 2008). Além disso, é preciso considerar os interesses do próprio

⁸ UNCTAD (2011a e 2011b)

⁹ Dados sobre a evolução e grau de internacionalização de firmas brasileiras podem ser encontrados em Fundação Dom Cabral (2011).

Estado, que, em tese, pode instrumentalizar a internacionalização de capitais nacionais tanto para fortalecer seu poder internamente junto ao empresariado local quanto para se posicionar de maneira mais incisiva no cenário internacional, caracterizando-se como ação de política externa (FLYNN, 2007).



Elaboração própria. Fonte: UNCTAD.

O sentido de “internacionalização produtiva” em questão não se restringe, portanto, à exportação de bens produzidos em plantas nacionais. Refere-se a uma categoria mais avançada, que envolve compra e/ou criação de atividade produtiva no exterior por meio de investimento direto. A partir desse mecanismo, a firma associa suas operações a mercados de outros países e regiões, passando a atuar de forma internacionalizada. O investimento direto estrangeiro concretiza-se de diversas formas, tais como representações comerciais e plataformas logísticas no exterior, construção de plantas industriais em outros países (*greenfield investment*) e aquisição de ativos de empresas estrangeiras. Desse modo, uma firma internacionalizada integra-se à economia global e concorre nos mercados internacionais. Ela adapta-se, em nível global, a padrões estratégicos e operacionais existentes em sua área de atuação. Transforma-se em empresa transnacional (ETN), ganhando poder de mercado, capacidade de concorrer internacionalmente e importância econômica (DUNNING, 1988; HENNART, 2001).

A forte participação do Estado foi uma característica importante no recente movimento de formação de empresas transnacionais privadas brasileiras, que ganhou força a partir de 2005. A internacionalização produtiva de grupos econômicos nacionais durante a gestão Lula fez parte das diretrizes da política industrial do governo federal, operada, entre outras agências, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco estatal de fomento ao setor privado no Brasil. Tratou-se de uma política pública estruturada, concebida no domínio da estratégia governamental de desenvolvimento produtivo do país, resultando em casos de expansão do investimento direto brasileiro no exterior induzidos pelo poder público. Essa constatação torna oportuna uma análise da economia política desse processo, trazendo à luz atores e interesses que condicionaram a tomada de decisão de investimentos brasileiros em outros países. Emprega-se essa abordagem neste estudo, destacando-se as relações entre Estado e empresariado, interesses envolvidos e instituições em que essas interações ocorreram.

Um pressuposto a ser considerado é a independência desses casos de internacionalização produtiva em relação a condicionantes políticos externos. Assim, rejeitam-se explicações como a tese do “subimperialismo brasileiro”, segundo a qual a exportação de capitais nacionais seria sintoma do expansionismo de uma potência intermediária em direção a suas áreas de influência, sobretudo a América do Sul. Investimentos diretos fluiriam para essa região em razão do reduzido mercado consumidor brasileiro, o que por sua vez decorreria da superexploração da mão-de-obra local por empresas transnacionais originárias de países centrais. Nesse caso, a política de internacionalização estaria estreitamente ligada às diretrizes da política externa do país. (MARINI, 1972; LUCE, 2007). Da mesma maneira, não se subscreve a teoria do “capitalismo global”, de acordo com a qual a internacionalização seria resultado de decisões de uma classe capitalista global descolada dos Estados nacionais, formada por executivos de empresas transnacionais, grandes investidores internacionais, burocracia de instituições multilaterais e políticos de países desenvolvidos (SKLAIR, 2002a e 2002b; ROBINSON, 2004).

Para Flynn (2007), a tese do subimperialismo brasileiro sugere uma relação causal “mecanicista” entre restrições no mercado consumidor interno e expansionismo de firmas nacionais, o que não se verifica na realidade. Já a

teoria do capitalismo global, de acordo com o mesmo autor, tem pouco poder explicativo porque minimiza a importância dos Estados nacionais em decisões de investimentos, o que também carece de evidência empírica. Nesse sentido, o presente artigo procura explicar a recente onda de internacionalização de empresas nacionais pela dinâmica política interna brasileira. Sustenta-se que, além de ser uma decisão autônoma do país, não está ligada à política externa. Trata-se, primordialmente, de um desdobramento da política industrial, cujo objetivo é a expansão de empresas e setores econômicos, sem se ocupar da inserção do país no sistema internacional.

A questão em análise diz respeito à influência de fatores políticos na fase de execução da política industrial do governo federal. Durante a gestão Lula, o processo de internacionalização de empresas privadas induzido pelo Estado tendeu a favorecer o empresariado de setores nos quais o Brasil já é competitivo, como o de construção civil e os intensivos em trabalho e recursos naturais. Paradoxalmente, a mesma política industrial preconizava, em sua fase de formulação, o apoio a setores mais intensivos em tecnologia, cuja falta de competitividade e *déficit* na balança comercial persistem na economia brasileira. Qual a razão desse descompasso? Neste artigo, argumenta-se que o processo de internacionalização de empresas pautou-se por demandas de curto prazo de grupos privados por recursos da política industrial. Sem mecanismos institucionais capazes de estabelecer acordos coletivos de longo prazo entre Estado e empresariado, a política industrial brasileira tornou-se dependente de projetos viáveis no curto prazo. Para fundamentar o argumento, buscam-se conceitos delineados pela literatura sobre “variedades de capitalismo”, cuja abordagem baseada em *path dependence* e na complementaridade dos arranjos institucionais das diferentes economias de mercado ajuda a explicar resultados de políticas de desenvolvimento (HALL & SOSKICE, 2001; SCHNEIDER, 2008). Mostra-se, desse modo, que a internacionalização de empresas apoiada pelo Estado refletiu características institucionais mais gerais da economia brasileira, como o formato da estrutura de representação coletiva de interesses empresariais e seu papel no estabelecimento de acordos coletivos entre Estado e empresariado. (SCHNEIDER, 2009a).

O Quadro 2.1 lista os casos de fusões, aquisições e investimentos no exterior de empresas privadas ocorridos com apoio do BNDES durante o governo Lula, seja por meio de financiamento ou compra de participação acionária por meio da BNDESPAR, subsidiária do banco. Algumas empresas, como Gerdau e Vale, já apresentavam elevado grau de internacionalização anteriormente, e figuravam entre as maiores empresas transnacionais brasileiras. Outras, como JBS-Friboi e Marfrig, do setor de frigoríficos, eram menos internacionalizadas, mas em poucos anos se transformaram em empresas transnacionais com grande presença no mercado mundial.

Tabela 1 - Casos de internacionalização de empresas com apoio do BNDES no governo Lula

Empresa	Setor	Principais investimentos	País	Ano	Participação do BNDES
Bertin	Alimentício	Canelones	Uruguai	2006	Financiamento e compra de participação acionária (26,9%)
		Quality Meat	Paraguai	2006	
		Couros Trump	China	2006	
		Vigor	Brasil	2007	
		Rigamonti	Itália	2008	
JBS-Friboi	Brasil	2009			
Braskem	Petroquímico	Ipiranga	Brasil	2007	Financiamento e compra de participação acionária (5,5%)
		Sunoco Chemicals	EUA	2010	
		Quattor	Brasil	2010	
Brasil Foods	Alimentício	Sadia	Brasil	2009	Financiamento
Camargo Corrêa	Construção civil	Perdigão	Brasil	2009	
		Loma Negra	Argentina	2005	Financiamento
Ancap	Uruguai	2007			
Cimpor Cimentos	Portugal	2010			
Fibria	Celulose	VCP	Brasil	2009	Financiamento e compra de participação acionária (30,42%)
		Aracruz	Brasil	2009	
Gerdau	Siderurgia	SiderPeru	Peru	2006	Financiamento e compra de participação acionária (3,4%)
		Chaparral Steel	EUA	2007	
		Qanex Corp	EUA	2007	
		Sidenor	Espanha	2008	
		Macsteel	EUA	2008	
		Ameristeel	Canadá	2010	
JBS-Friboi	Alimentício	Swift Armour	Argentina	2005	Financiamento e compra de participação acionária (30,41%)
		Swift Foods	EUA	2007	
		Smithfield	EUA	2008	
		Pilgrim's Pride	EUA	2009	
		Bertin	Brasil	2009	
Marfrig	Alimentício	Breeders and Packers (AB&P)	Argentina	2006	Financiamento e compra de participação acionária (13,89%)
		Quinto Cuarto (50%)	Chile	2006	
		Tacuarembó	Uruguai	2006	
		Inaler	Uruguai	2006	
		Carroll's Food do Brasil	EUA	2008	
		CDB Meats	Reino Unido	2008	
		OSI	EUA	2008	
		Seara (Cargill)	EUA	2009	
		Keystone Foods	EUA	2010	
		O'Kane Poultry	Reino Unido	2010	
Odebrecht	Construção civil	Odebrecht América Latina e Angola	AL e Angola	2009	Financiamento
		Odebrecht Venezuela	Venezuela	2009	
		Odebrecht Internacional	EUA e Europa	2009	
Perdigão	Alimentício	Plusfood	Holanda	2007	Financiamento
		Eleva	Argentina	2008	
		Batávia	Brasil	2006	
Sadia	Alimentício	Big Foods	Brasil	2007	Financiamento
		Excelsior	Brasil	2008	
		Goiares	Brasil	2008	
Vale	Mineração	Inco	Canadá	2006	Financiamento e compra de participação acionária (5,4%)
		AMCI Holdings	Austrália	2007	
		Rio Tinto (ativos)	Reino Unido	2009	
		Cementos Argos	Colômbia	2009	
		BSG Resources Guinea	Reino Unido	2010	
Votorantim Cimentos	Cimentos	Cemex	EUA	2005	Financiamento
		Acerías Paz del Rio	Colômbia	2007	
		Cementos Avellaneda	Argentina	2009	
Votorantim Metais	Siderurgia	Acerías Paz del Rio	Colômbia	2007	Financiamento
		AcerBag	Argentina	2007	
		US Zinc	EUA	2008	
		Cia Minera Atacocha	Peru	2008	
		Cía Minera Milpo SAA	Peru	2010	

O artigo prossegue com uma discussão sobre a atuação do empresariado como ator político no Brasil, definindo-se a forma de sua interação com o Estado e outros atores políticos à luz de conceitos trazidos pela literatura sobre variedades de capitalismo. Posteriormente, delineiam-se as diretrizes da política industrial do governo Lula, destacando-se o papel institucional do BNDES em sua fase de execução. Depois, apresenta-se um breve histórico da

internacionalização de empresas brasileiras desde a abertura econômica, nos anos 90, culminando nos casos mais recentes. Por fim, estudam-se os casos de internacionalização da JBS-Friboi, empresa do setor de frigoríficos, e da Fibria, do setor de celulose, cuja ascensão internacional nos últimos anos foi expressiva.

2. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil

O processo de internacionalização de empresas induzido pelo Estado enseja a questão da atuação do empresariado como ator político no Brasil. É relevante discutir de que maneira a classe empresarial age coletivamente em defesa de seus interesses, como ocorre a articulação política intra e entre setores, e como se caracteriza sua interação com o poder público e outros atores políticos, como sindicatos de trabalhadores. Existe uma ampla literatura que trata do tema, dando corpo a um debate tradicional nas ciências sociais do país. A discussão remonta à década de 1950, na esteira do debate sobre a força política do empresariado nacional. À época, discutia-se se o grande empresariado industrial doméstico seria capaz de liderar um processo de modernização da economia brasileira, agindo de maneira a prevalecer sobre interesses resistentes a um projeto de desenvolvimento de caráter mais nacionalista – sobretudo os interesses ligados ao latifúndio e ao imperialismo. Em aliança com os trabalhadores urbanos, a classe empresarial imporia suas preferências sobre outros dois atores influentes da política nacional – as elites agrária e burocrático-militar (MANCUSO, 2007).

Enquanto nos anos 50 autores como Hélio Jaguaribe e Nelson Werneck Sodré acreditavam na força política do empresariado brasileiro, nos anos 60 havia uma descrença em relação à capacidade da classe industrial de agir coletivamente e fazer prevalecer seus interesses. Autores como Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado consideravam o empresariado um ator político fraco, que pouco confrontava os interesses da elite agrária e do capital estrangeiro. Satisfazia-se apenas em ser sócio minoritário de uma aliança envolvendo Estado e capital internacional, ratificada pelo golpe militar de 1964. Porém, no final dos anos 70 e início dos anos 80, a percepção sobre a classe mudou novamente entre estudiosos do tema, entre os quais Velasco e Cruz, Renato Boschi e Eli Diniz. A recorrente participação do empresariado nos

eventos políticos mais importantes do país até então seriam indício do vigor da classe, fato reforçado por sua adesão às campanhas de *desestatização* e democratização nos anos 80 (*idem, ibidem*).

O debate sobre as relações entre Estado e empresariado prossegue até o presente, ajudando a explicar resultados de políticas públicas envolvendo atores empresariais no Brasil. De um lado, alguns trabalhos (SCHNEIDER, 2002 e 2004; POWER & DOCTOR, 2002) defendem a tese da debilidade política do empresariado brasileiro. Atribui-se essa fragilidade ao sistema corporativista estatal de representação de interesses, cuja fragmentação inviabilizaria uma ação coletiva eficaz. Porém, essa posição é confrontada por pesquisas que atestam a capacidade de mobilização da classe empresarial nacional. Utilizando dados empíricos sobre a tramitação de leis no Congresso Nacional entre 1996 e 2003, Mancuso (2004) mostra a eficiência da ação coletiva empresarial na implantação de uma agenda destinada a reduzir o chamado “Custo Brasil”, cujas medidas referentes a tópicos como redução da carga tributária e flexibilização de leis trabalhistas estavam em estreita consonância com os interesses da indústria. Na mesma linha, Oliveira (2003) destaca a mobilização empresarial para as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), nos anos 90. O mais notável é que essas mobilizações ocorreram sob a liderança da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a entidade de cúpula do corporativismo brasileiro, indicando vigor do sistema de representação coletiva dos interesses empresariais nas relações com o parlamento e em negociações internacionais (MANCUSO & OLIVEIRA, 2006). Além disso, trabalhos de Renato Boschi e Eli Diniz reforçam a ideia de força política do empresariado nacional, que continuou a mostrar habilidade na defesa de seus interesses durante as reformas liberais na década de 90 e também durante o governo Lula, com o recrudescimento da participação do Estado na economia. Esses estudos ressaltam a diversidade de canais de representação cultivados pelos empresários, o que indica forte ativismo político do segmento (DINIZ & BOSCHI, 2004; DINIZ, 2010a).

Evidenciada a força do empresariado brasileiro como ator político, cabe analisar a atuação dessa classe no âmbito da política industrial, e como sua interação com instituições próprias da economia brasileira influenciam os resultados das políticas governamentais de incentivo ao setor privado. Essa

abordagem remete à literatura sobre “variedades de capitalismo”, que identifica diferentes combinações institucionais existentes nos distintos países capitalistas e as relaciona a determinadas formas de organização econômica. Cada arranjo institucional impacta em questões como padrão de inovação tecnológica das firmas, nível de qualificação e especialização da mão-de-obra, abrangência da proteção social estatal e desempenho econômico ao longo do tempo (HALL & SOSKICE, 2001; JACKSON & DEEG, 2006; BOHLE & GRESKOVITS, 2009).

Levam-se em consideração instituições formais e informais que coordenam a ação dos agentes presentes em uma economia de mercado. O agente central é a firma, que interage estrategicamente com trabalhadores, consumidores, acionistas e atores estatais. Cinco dimensões institucionais básicas entram na análise: governança corporativa e finanças, relações interindustriais (intra e entre setoriais, além de relações com fornecedores e consumidores), sistema de educação e treinamento da mão-de-obra, relações com os trabalhadores e relações industriais (o que inclui a forma de representação coletiva de interesses empresariais e sua relação com sindicatos e governos). Elas formam uma estrutura que condiciona a estratégia dos agentes, gerando padrões específicos de ação econômica em cada ambiente institucional, com resultados igualmente específicos. Um conceito importante subjacente a essa abordagem é o de *complementaridade institucional*, segundo o qual uma instituição aumenta seu desempenho na presença de outra, ainda que isso não leve necessariamente a um equilíbrio ótimo. Outro conceito relevante é o de *path dependence* (dependência da trajetória), que associa características institucionais de hoje a decisões tomadas em conjunturas críticas do passado, decisões que sofrem mudanças graduais e condicionadas pelo tempo (*idem, ibidem*).

Cada país possui combinações institucionais próprias, e identificam-se dois tipos básicos de capitalismo: *economias liberais de mercado* (LMEs), cujos representantes mais destacados são Estados Unidos e Reino Unido, e *economias coordenadas de mercado* (CMEs), cujos principais exemplos são Alemanha e Japão. O primeiro grupo apresenta instituições que favorecem mecanismos de mercado nas transações entre os agentes econômicos, ao passo que as instituições existentes nas economias coordenadas permitem

soluções mais negociadas e de longo prazo. No entanto, essa tipologia pode ser adaptada e expandida para outros casos. O Brasil apresenta elementos institucionais tanto do modelo liberal quanto do coordenado, mas seu regime produtivo adquire forma própria. Para Schneider (2009a), o capitalismo brasileiro, assim como a maioria dos países latino-americanos, é uma *economia hierárquica de mercado* (HME), na qual relações de hierarquia sobrepujam tanto a coordenação quanto mecanismos de mercado. No Brasil, os atores dominantes da economia são grandes grupos econômicos diversificados – que, junto com corporações multinacionais, controlam o acesso a capital, tecnologia e mercados (*idem, ibidem*). Na governança corporativa, o controle desses grupos é concentrado e predominantemente familiar, de modo que gerentes e demais *stakeholders* são pouco autônomos em relação a controladores majoritários. Nas relações interindustriais, características como diversificação das atividades dos grupos em subsidiárias, presença de oligopólios e uso de integração vertical dificultam a coordenação e as relações de mercado, favorecendo a hierarquia. As relações trabalhistas também apresentam traços de hierarquia. A representação sindical é reduzida e pouco eficaz, os vínculos entre empregado e empregador são atomizados e a rotatividade no emprego é alta, resultando em baixo poder de barganha dos trabalhadores e relação desigual em favor dos empregadores (SCHNEIDER, 2008 e 2009a; SCHNEIDER & SOSKICE, 2009). Do mesmo modo, o sistema de qualificação de mão-de-obra pouco favorece o treinamento avançado nas empresas, sendo o Estado responsável pela educação genérica e agências semi-públicas¹⁰ responsáveis pelo treinamento profissional básico (DELGADO *et al*, 2010: 974). Em geral, as maiores vantagens competitivas da economia brasileira residem em setores intensivos em recursos naturais e mão-de-obra, como agroindústria, minérios, proteína animal, além de produtos industriais “*commoditizados*”, como autopeças e têxteis, nos quais a diferenciação por marca é reduzida. (SCHNEIDER, 2008).

¹⁰ O principal exemplo de agências semi-públicas de treinamento de mão-de-obra são aquelas que formam o chamado “sistema S”, como SENAI, SESI, SENAR e SENAC, cujo custeio é dividido entre governo e entidades de representação patronal.

Tabela 2 - Características institucionais do capitalismo brasileiro	
Dimensão institucional	Características
Covernança corporativa e finanças	Controle concentrado e familiar Financiamento de bancos estatais e autofinanciamento Gerência definida pelos controladores principais
Relações interindustriais	Oligopólios nas relações intra-setoriais Relações inter-setoriais via grupos econômicos diversificados Integração vertical nas relações com fornecedores
Educação e treinamento de mão-de-obra	Estado fornece educação genérica Órgãos semi-públicos fornecem educação técnica básica Pouco treinamento avançado nas empresas
Relações com trabalhadores	Organização sindical corporativa Baixa sindicalização Vínculos atomizados, com alta rotatividade
Relações industriais	Representação de interesses empresariais complexa e fragmentada Canais corporativistas e pluralistas, com baixa coordenação Política industrial sem contrapartida

Elaboração própria, baseado em Schneider (2008) e Delgado *et al* (2010).

Nas relações industriais, o Brasil caracteriza-se por uma variedade de canais de representação de interesses, sejam eles corporativistas ou pluralistas, formando um sistema complexo e fragmentado (DINIZ, 2010a e 2010b). O sistema corporativista tem peso importante na ação coletiva da classe empresarial, como ficou claro na mobilização pela redução do “Custo Brasil” no Congresso Nacional e nas negociações da ALCA (MANCUSO & OLIVEIRA, 2006). No campo da política industrial em análise, porém, as instituições de representação de interesses coletivos não exercem uma função de articulação política significativa. A política industrial brasileira – considerada aquela operada pelo BNDES – não conta com um aparato institucional que viabilize a coordenação entre empresas, setores e Estado, prescindindo de um instrumento importante das modernas políticas industriais (DELGADO *et al*, 2010: 971 e 978). Não existem arenas de negociação coletiva em que se estabelecem contrapartidas, metas e ganhos conjuntos de longo prazo entre os diferentes atores envolvidos no ciclo dessa política pública (*idem, ibidem*). Os incentivos financeiros estatais a empresas privadas sujeitam-se a demandas de curto prazo, caracterizando uma situação de *path dependence* no processo de alocação de recursos da política industrial. Desse modo, a tendência é a reprodução das relações de hierarquias características do capitalismo

brasileiro, com predomínio de interesses de grupos econômicos já competitivos, cujos projetos de investimentos são mais viáveis e estruturados no curto prazo (DINIZ, 2010a e 2010b; DELGADO, 2008; DELGADO *et al*, 2010).

3. A política industrial e o BNDES

Políticas industriais são consideradas, sobretudo para países em desenvolvimento, instrumentos de *catching up* tecnológico e aumento da produtividade dos fatores de produção das economias nacionais. Trata-se de uma ação de amplo escopo, envolvendo medidas cujo objetivo é minimizar falhas de mercado e problemas de coordenação que impedem o desenvolvimento de determinados setores industriais e, por consequência, da economia como um todo. Suas atividades abrangem campos heterogêneos, demandando a atuação do governo em diversas áreas, como comércio exterior, tributação, crédito e treinamento de mão-de-obra. Em tese, os principais objetivos e prioridades da política industrial dependem de decisões políticas baseadas no chamado “interesse nacional”. O aumento da produtividade da economia e sua inserção competitiva no mercado internacional seriam bens públicos suficientemente importantes para a mobilização de recursos públicos em benefício da classe empresarial, sem desencadear conflitos distributivos. Nos países em desenvolvimento, essa discussão ganha mais importância, pois, além da questão econômica e produtiva, convivem com problemas de distribuição de renda desigual e pobreza acentuada (SUZIGAN & FURTADO, 2006; DELGADO *et al*, 2010; ROBINSON, 2009).

As políticas industriais dividem-se em *horizontais* e *verticais*. Economistas ortodoxos são, em geral, mais favoráveis a políticas horizontais. Elas são setorialmente neutras e concentram as ações governamentais na melhoria do ambiente de negócios para todas as empresas e setores da economia, sem escolher os “vencedores”. Em contrapartida, o receituário heterodoxo sugere uma política industrial vertical baseada na escolha clara de indústrias e setores estratégicos, não impondo restrições para que, quando necessário, apenas uma firma de determinado setor receba incentivos. Baseada na economia evolucionária *neoschumpeteriana*, essa corrente preconiza a inovação como

causa primordial do desenvolvimento, num processo em que tecnologias, instituições, setores e firmas evoluem de forma conjunta e complementar. Sem negar a importância de políticas horizontais, recomenda-se que, principalmente nos países em desenvolvimento, a participação do Estado seja ativa no sentido de se promover rápido e sustentável aumento da produtividade da economia por meio de incentivos diretos a cadeias produtivas incompletas e sem perspectivas de se desenvolver autonomamente. Nesse sentido, o estabelecimento de políticas setoriais para indústrias intensivas em tecnologia seria uma maneira de países atrasados alcançarem o nível de produtividade de países ricos para concorrer em condições de igualdade no mercado internacional. Sem isso, não seriam possíveis ganhos significativos de salários e receitas tributárias no longo prazo. De acordo com essa visão, o processo de criação de novas tecnologias e aprendizado das existentes deve ser capitaneado pelo Estado por meio da política industrial, que mobilizaria recursos e instituições para prover um bem público de interesse nacional – o que inclui a escolha dos “vencedores”. Caso contrário, o *catching up* tecnológico não se daria pelas livres forças do mercado (SUZIGAN & FURTADO, 2006 e 2010).

No Brasil, o Estado opera tanto políticas industriais horizontais quanto verticais. As políticas horizontais são mais disseminadas e envolvem uma miríade de ações e instituições, em várias áreas governamentais. Destacam-se nesse caso as chamadas “reformas microeconômicas” destinadas a melhorar o ambiente de negócios de empresas nos mais diversos setores, definidas sem um propósito de desenvolvimento de cadeias produtivas específicas definidas *ex ante* pelo Estado. Políticas horizontais não são exclusivas do governo federal, mas praticadas também por Estados e municípios (DELGADO, 2008). No entanto, o enfoque deste trabalho é a política industrial *vertical* do governo Lula, sob a qual se promoveu a internacionalização de empresas nos últimos anos. Um dos principais instrumentos dessa política são os desembolsos do BNDES, cuja concessão depende de uma decisão *ex ante* do governo destinada a alcançar objetivos localizados de desenvolvimento industrial. Além de financiamento direto a projetos, o BNDES auxilia empresas por meio de compra de participação acionária e aquisição de títulos de dívida privados (debêntures). As duas últimas funções são desempenhadas pela BNDESPAR,

subsidiária responsável pela gestão de participações do banco (SUZIGAN & FURTADO, 2010). A importância desses recursos para o setor privado é reforçada pelo fato de o Brasil não contar com um mercado de capitais privado desenvolvido o suficiente para financiar projetos de longo prazo em condições tão favoráveis quanto as proporcionadas pelo BNDES, cujas taxas de juros praticadas (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP) são, em parte, subsidiadas pelo Tesouro Nacional (RABELO & SIMÕES, 2010).

A concepção de política industrial vertical ganhou força na gestão Lula a partir de 2004, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)¹¹ pelo Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, após anos de predomínio de políticas horizontais. Ainda que nesse programa continuassem a constar medidas de melhoria do ambiente de negócios, tornou-se evidente a disposição do governo federal de privilegiar alguns setores da economia considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico de longo prazo. Fazendo jus à orientação *neoschumpeteriana*, definiram-se como prioritários setores intensivos em tecnologia, como semicondutores, fármacos e medicamentos, *softwares* e bens de capital. Preconizava-se ainda o estímulo a “setores portadores do futuro”, como a biotecnologia e a nanotecnologia. Em 2008, o governo iniciou uma nova fase da política industrial, com o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)¹². Apesar de o número de setores atendidos ter sido ampliado, permaneceu, na fase de formulação, o foco na inovação e na promoção de atividades tecnologicamente dinâmicas (DELGADO, 2010: 994).

A importância do BNDES para a política industrial, sobretudo no segundo mandato do governo Lula, pode ser medida pelo volume de recursos desembolsados pela instituição durante o período. A partir de 2007, o Tesouro Nacional começou a conceder empréstimos cada vez maiores ao banco, fortalecendo sua capacidade de financiamento. Até 2010, o valor total repassado foi de R\$ 451 bilhões¹³, evidenciando o peso da instituição na economia brasileira. Além disso, o Tesouro dobrou sua parte no capital social da empresa, que passou para R\$ 30 bilhões¹⁴. Isso aumentou ainda mais seu

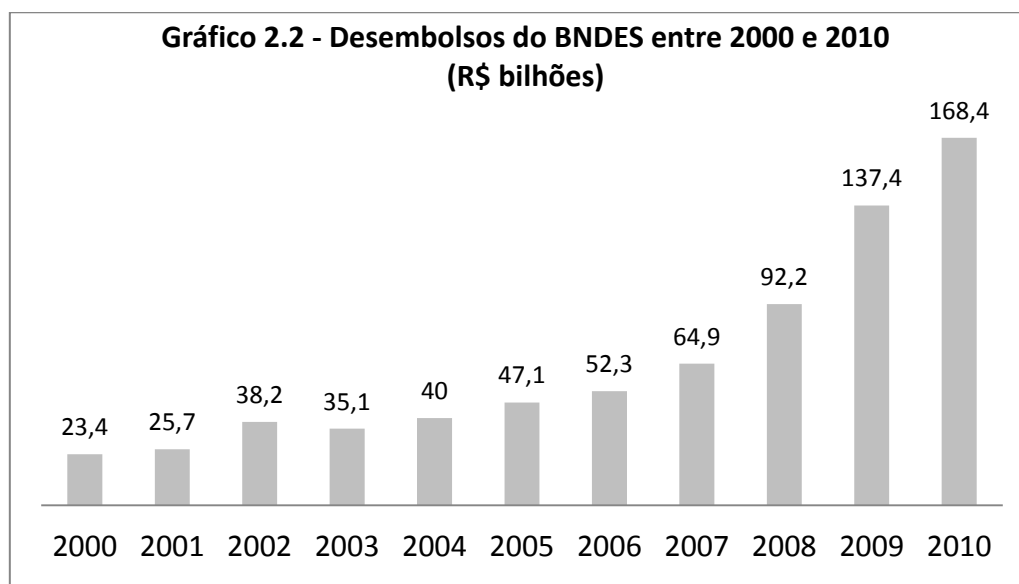
¹¹ Disponível em <http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>

¹² Disponível em www.desenvolvimento.gov.br/pdp/arquivos/destswf1212175349.pdf

¹³ Boletim do BACEN – relatórios anuais sobre finanças públicas (2003 a 2010)

¹⁴ BNDES – Balanço patrimonial

poder de captação e desembolso. A partir da crise internacional de 2008, tornou-se também importante instrumento da política fiscal anticíclica do governo federal, o que significou expansão ainda maior de suas atividades. Em 2010, o desembolso do banco ficou em R\$ 168,4 bilhões, ao passo que em 2003, primeiro ano do governo Lula, foi de R\$ 35,1 bilhões, representando uma variação de 379%¹⁵. Uma variável importante a ser considerada é o desenho institucional do BNDES. Por se tratar de uma empresa pública, e não de um órgão da administração direta, o banco tem autonomia para tomar decisões de investimentos sem passar pelo escrutínio do parlamento e outros órgão de controle. Assim, o poder executivo é soberano no desembolso dos recursos, que não fazem parte do orçamento federal.



Elaboração própria. Fonte: BNDES.

4. Histórico do investimento direto brasileiro no exterior

Mesmo considerando-se apenas os países em desenvolvimento, o IDE brasileiro sempre foi baixo em relação ao resto do mundo. Essa característica era acentuada pelo modelo de desenvolvimento autárquico, baseado em substituição de importações. No momento subsequente à abertura econômica empreendida no início dos anos 90, os atores mais importantes do processo de internacionalização de companhias brasileiras foram aqueles ligados a atividades financeiras, como bancos, fundos de investimentos e seguradoras. Esses capitais destinavam-se, sobretudo, a paraísos fiscais, aproveitando as oportunidades oferecidas pela liberalização para buscar novas formas de

¹⁵ BNDES – Relatórios de gestão

valorização e proteção (PROCHNIK, 2009). Ainda hoje, a maior parte dos capitais brasileiros no exterior provém do setor financeiro – e os paraísos fiscais continuam a ser os seus principais destinos¹⁶. No entanto, a partir do processo de estabilização e privatizações, em 1994, a indústria de transformação também passou a internacionalizar suas operações de maneira mais significativa, utilizando o investimento direto no exterior como uma estratégia para ganhar competitividade num mundo mais liberalizado e globalizado. A criação do Mercosul favoreceu esse processo, consolidando um mercado favorável à expansão operacional de empresas brasileiras do setor industrial. Desde os anos 90, além de empresas estatais remanescentes com forte atuação internacional, como Petrobras e Eletrobras, o Brasil conta com transnacionais privadas capazes de competir e operar globalmente, como AmBev, Vale, Embraer e Gerdau (CORRÊA & LIMA, 2008).

Nessa primeira onda de firmas transnacionais privadas brasileiras, houve em comum o fato de que as iniciativas de internacionalização decorreram mais de decisões das próprias empresas do que de políticas governamentais. Embora o governo tenha participado de alguns casos, como Embraer e Vale, refletindo o passado estatal dessas empresas, a internacionalização de firmas como Gerdau e AmBev foram antes soluções de mercado, derivadas do poder de expansão de firmas altamente competitivas em seus segmentos, cuja boa capacidade financeira, conhecimento de mercado e pleno domínio tecnológico faziam da inserção internacional um caminho natural a seguir – ainda que o ambiente macroeconômico do Brasil não fosse o mais favorável (ALEM & CAVALCANTI, 2005). Não existia, desse modo, uma política pública destinada a impulsionar a internacionalização produtiva de capital nacional durante o governo FHC e nos primeiros anos do governo Lula. O número reduzido de empresas privadas com operações no exterior no período era um indício dessa orientação.

No entanto, a política do governo brasileiro começou a mudar no final do primeiro mandato de Lula, em 2005. Sob os argumentos de aumentar as exportações, incrementar a competitividade interna e externa das empresas brasileiras e promover o desenvolvimento econômico sustentado, o BNDES ficou encarregado de acrescentar à política industrial do país ações diretas de

¹⁶ BACEN – Relatório de capitais brasileiros no exterior – 2007 e 2008

apoio à internacionalização de empresas de capital nacional. Assim, o governo brasileiro passou a atuar não apenas por meio de ações indiretas, como liberalização de exportação de capitais e proteção via acordos internacionais, assistência técnica e seguros, mas também por meio de financiamento público a juros subsidiados e compra de participação acionária pela BNDES Participações (BNDESPAR), subsidiária de gestão de participações do banco¹⁷. Formalmente, o banco já podia emprestar para investimentos diretos brasileiros no exterior desde 2002, quando uma alteração em seu Estatuto Social passou a autorizar esse tipo de operação. Mas foi em julho de 2005 que sua diretoria aprovou uma resolução em que se estabeleceram as normas para o financiamento de IDE. Em setembro de 2005, concretizou-se a primeira operação, com a compra da Swift argentina pela JBS-Friboi. A partir de então, o Estado brasileiro deixou de ser indiferente ou um mero regulador em relação à internacionalização de capitais nacionais produtivos e passou a operar como um indutor desses investimentos, tornando-se ator decisivo na criação de empresas “campeãs mundiais”, segundo a definição do atual presidente do BNDES, Luciano Coutinho (ALMEIDA, 2009: 41). Até 2005, o grupo JBS-Friboi não contava com nenhuma operação no exterior. Hoje, é o maior frigorífico do mundo e a empresa mais internacionalizada do Brasil¹⁸. Sem o auxílio governamental, dificilmente teria alcançado essa posição. O Estado, agora, tinha uma política ativa para a internacionalização de empresas.

5. Internacionalização de empresas privadas no governo Lula

Esta análise supõe que o recente processo de internacionalização produtiva de empresas privadas induzido pelo Estado reflete características institucionais mais gerais e duradouras da economia brasileira, tal como delineadas pela literatura sobre variedades de capitalismo. O Brasil apresenta uma estrutura de representação coletiva de interesses empresariais fragmentada e complexa, formada por entidades pluralistas e corporativistas, que atuam em diversas áreas das políticas públicas (DINIZ, 2010a e 2010b). No entanto, a política industrial vertical do governo federal, sob a qual se deram

¹⁷ Detalhes da política de internacionalização estão na apresentação do então presidente do BNDES, Demian Fiocca, no seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”, em 29/05/2006. Disponível em: http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf

¹⁸ O grau de internacionalização de empresas brasileiras utilizado neste trabalho é medido por Fundação Dom Cabral (2011), cujo “índice de transnacionalidade” pondera receitas, ativos e funcionários no exterior.

os casos de internacionalização na gestão Lula, não conta com uma arena de negociações coletivas capaz de coordenar politicamente os incentivos públicos a empresas privadas. Operada pelo BNDES, a política industrial vertical não se pauta por acordos coletivos entre Estado e empresariado, pelos quais se estabeleceriam metas e contrapartidas intra e intersetoriais com o propósito comum de aumentar a produtividade total da economia no longo prazo, proporcionando ganhos mútuos a agentes privados e, ao mesmo tempo, garantindo os benefícios públicos da política de incentivo à indústria. A falta desses elementos de *concertação* distancia a política industrial brasileira daquelas próprias de economias coordenadas de mercado, nas quais instrumentos de acordos coletivos se fazem presentes e o horizonte temporal das decisões de incentivo ao setor privado é maior. Também não se pode afirmar que existe similaridade com políticas industriais de economias liberais, cujo foco recai sobre direitos de propriedades e compras governamentais, e não subsídios públicos, como ocorre no Brasil (SCHNEIDER, 2008; DELGADO *et al*, 2010).

Consideradas essas variáveis institucionais, o argumento deste artigo é que o processo de internacionalização de empresas condicionou-se por demandas de curto prazo do empresariado privado por recursos da política industrial. Subjacente a essa hipótese está a concepção de que a ausência de coordenação política de longo prazo reduz o horizonte temporal das decisões de incentivo à indústria do governo brasileiro. Sem mecanismos de acordos coletivos entre Estado e empresariado capaz de pautar a alocação de recursos públicos, a política industrial vertical torna-se propensa a apoiar projetos de investimentos viáveis no curto prazo, ficando sujeita a demandas imediatas provenientes de grupos econômicos privados. A concentração de casos de internacionalização em setores intensivos em trabalho e recursos naturais decorre, desse modo, do fato de as demandas empresariais por apoio governamental a projetos de investimentos diretos no exterior originarem-se nesses setores. Por tratar-se dos setores mais competitivos da economia brasileira, são mais propensos a apresentar projetos bem estruturados no curto prazo do que setores menos competitivos, como os intensivos em tecnologia, cujos projetos de investimentos dependeriam de um prazo mais longo para tornarem-se viáveis.

Assim, a despeito da orientação inicial dos formuladores da política industrial de privilegiar o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia, prevaleceu na fase de execução do programa de expansão do investimento direto brasileiro ao exterior o apoio a setores já competitivos. Não há evidências para se afirmar que o movimento de internacionalização de empresas no governo Lula resultou de uma disputa entre diferentes setores da economia por aportes financeiros do BNDES, da qual alguns saíram "vencedores" e outros "perdedores", refletindo, supostamente, distintos níveis de influência política. Não houve demanda de setores intensivos em tecnologia por financiamento público para internacionalização produtiva. Nos eventos em análise, a arena da política industrial foi menos conflituosa e mais *path dependent*, no sentido de que se tratou de um processo político pautado por tempo e sequência. Com efeito, o argumento de que a preferência por projetos viáveis no curto prazo favoreceu setores já competitivos remete à importância do tempo como condicionante dos resultados de políticas públicas, na medida em que limita as opções dos agentes estatais e realimenta escolhas anteriores (PIERSON, 2000 e 2004; PAGE, 2006). No processo de internacionalização, o fato de apenas setores competitivos demandarem apoio governamental mostrou-se determinante para delimitar as alternativas dos tomadores de decisões estatais, desencadeando um processo de *self-reinforcement* do padrão tecnológico da indústria brasileira. Ou seja, quanto mais competitiva a empresa, mais recursos do BNDES é capaz de angariar para se internacionalizar, contradizendo, nos resultados, a alegação de que o bem público fundamental proporcionado por uma política industrial seja o desenvolvimento de setores pouco competitivos da economia.

Nos casos estudados a seguir, mostra-se como, por razões concorrenciais prementes, empresas privadas demandaram recursos governamentais para se internacionalizar. Enfatize-se que o governo federal utilizou como instrumento de apoio às empresas não apenas financiamento, mas também de compra de participação acionária via BNDESPAR, subsidiária do BNDES, em consonância com um fenômeno mais geral da economia brasileira de companhias privadas contarem com participação estatal – ou paraestatal, no caso de fundos de pensão de servidores públicos – em seu capital social (LAZZARINI, 2011). Como corolário, pode-se dizer que a política

de investir em grandes grupos econômicos de setores já competitivos vai ao encontro dessa estratégia, por se tratar de empresas mais propensas a dar retorno de curto prazo aos acionistas.

5.1. O caso JBS-Friboi

O processo de internacionalização produtiva do frigorífico JBS-Friboi, atualmente líder do setor de proteína animal no mundo, com aproximadamente 45% das vendas de carne bovina, foi um dos mais relevantes no período que vai de meados da década passada até o final de 2010, sem que esteja totalmente finalizado. Com início das operações em 1953, a Friboi cresceu rapidamente durante as décadas seguintes, tornando-se um dos maiores frigoríficos brasileiros no final do século passado, embora não chegasse a figurar entre as principais firmas do setor no mundo. Além de carne bovina *in natura*, a empresa expandiu suas atividades para outros tipos de proteína animal, como aves e suínos, além de alimentos industrializados, tornando-se um grupo diversificado baseado em produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais. Tal como ocorre em muitos grupos econômicos nacionais, o controle da empresa sempre foi familiar. Em 2005, iniciou-se um processo de modernização da governança corporativa, com transformação em sociedade anônima e, posteriormente, abertura de capital, mas o controle permaneceu com a família Batista Sobrinho, proprietária do grupo desde o princípio. Foi também a partir de 2005 que se iniciou a acelerada expansão internacional da empresa, que até aquele momento não contava com nenhuma planta produtiva fora do Brasil. O primeiro investimento direto no exterior foi a compra da Swift Armour, maior frigorífico argentino até então. O valor da operação foi de aproximadamente R\$ 300 milhões, dos quais R\$ 187 milhões foram financiados pelo BNDES. Foi, também, a primeira operação do banco de financiamento de compra no exterior. Para ilustrar a evolução da JBS-Friboi, o Quadro 2.3 relata os principais eventos relacionados à empresa desde 2005¹⁹.

¹⁹ Dados sobre a trajetória da JBS-Friboi e sobre aportes do BNDES na empresa foram retirados, respectivamente, do site e relatórios da administração da companhia e do site do BNDES, no qual o banco disponibiliza informações sobre os financiamentos concedidos a entes públicos e privados.

Tabela 3 - Histórico da JBS-Friboi a partir de 2005			
Ano	Empresa	País	Evento
2005	JBS S.A.	Brasil	Tranformação em sociedade anônima
	Swift Armour	Argentina	Aquisição
2006	Venado Tuerto	Argentina	Aquisição
	Pontevedra	Argentina	Aquisição
2007	Bovespa	Brasil	Abertura de capital
	Berazategui	Argentina	Aquisição
	Colonia Caroya	Argentina	Aquisição
	SB Holdings	EUA	Aquisição
	Swift Foods	EUA	Aquisição
	Inalca	Itália	Aquisição de 50%
2008	Smithfield	EUA	Aquisição
	Tasman	Austrália	Aquisição
2009	Bertin	Brasil	Incorporação
	Pilgrim's Pride	EUA	Aquisição de 64%
2010	Tatiara Meat Company (TMC)	Austrália	Aquisição

A expansão internacional continuou nos anos seguintes, conforme ficou evidente na tabela anterior. Em 2006, a JBS-Friboi comprou mais dois frigoríficos na Argentina. Em 2007, a empresa abriu o capital na Bolsa de Valores de São Paulo, o que lhe proporcionou maior capacidade financeira para fazer novas aquisições. Nesse ano, depois de adquirir outros dois frigoríficos na Argentina e uma distribuidora de alimentos nos Estados Unidos, deu grande salto em sua estratégia de investimentos no exterior ao adquirir a Swift Foods americana, o que transformou o frigorífico brasileiro em um dos maiores do mundo, com grande importância também para o processamento de aves e suínos. Essa aquisição contou com forte apoio do BNDES, que adquiriu participação acionária na JBS superior a R\$ 1,4 bilhão, correspondente a aproximadamente 13% do capital da empresa. Ainda em 2007, a JBS adquiriu 50% do capital da italiana Inalca, marcando o estabelecimento de operações do grupo também na Europa. O ano de 2008 também foi caracterizado por grandes aquisições e forte participação do BNDES nessas operações. Um aporte de R\$ 1,1 bilhão da BNDESPAR permitiu a compra da americana Smithfield e da australiana Tasman, ao mesmo tempo em que a participação do banco estatal na JBS subiu para 23%. Em 2009, foi a vez de comprar 64% da Pilgrim's Pride, gigante americana do setor de frangos. Dessa vez, o BNDES participou adquirindo mais de R\$ 3,5 bilhões em debêntures da JBS. Outro

evento relevante ocorrido em 2009 foi a incorporação do frigorífico brasileiro Bertin – que já havia sido apoiado pelo BNDES em operações de internacionalização – pela JBS. Em 2010, houve ainda a compra da australiana Tatiara Meat Company (TMC). Em suma, entre 2005 e 2010 a JBS-Friboi passou de empresa nacional para transformar-se em corporação transnacional, contando com o apoio decisivo do BNDES, cuja participação direta na empresa atualmente é de 17,02%. Na Tabela 4, mostram-se os aportes do BNDES na empresa a partir de 2005.

Tabela 4 - Apoio do BNDES à JBS-Friboi entre 2005 e 2011			
Data	Tipo	Operação	Valor (R\$)
1/8/2005	Financiamento	Swift Armour	187.000.000,00
28/6/2007	Compra de ações	Swift Foods	1.463.552.345,17
18/3/2008	Compra de ações	Smithfield e Tasman	1.109.267.813,00
29/12/2009	Debêntures	Pilgrim's Pride	3.479.600.000,00
17/3/2010	Financiamento	Capital de giro	200.000.000,00
18/5/2011	Debêntures	Aumento do capital social	3.477.567.913,60
Total			9.916.988.071,77

De acordo com Stal *et al* (2010), a principal razão da demanda por recursos para internacionalização produtiva por parte da JBS-Friboi – e de outras empresas do setor frigorífico brasileiro, como Bertin, Marfrig, Sadia e Perdigão – foram barreiras sanitárias à importação de carnes aplicadas por alguns dos maiores mercados consumidores do produto a partir de 2005. Essas barreiras são rígidas principalmente nos Estados Unidos e na União Europeia, os mais rentáveis mercados do mundo, que utilizam restrições sanitárias não apenas como medidas de saúde pública, mas também como estratégia de disputas comerciais. Apesar de o Brasil ter muitas vantagens comparativas e competitivas na produção de carnes, barreiras sanitárias impostas às exportações de produtores nacionais prejudicam a rentabilidade do setor, levando os frigoríficos a buscar alternativas de acesso a mercados estrangeiros. O investimento em plantas produtivas no exterior caracterizou uma solução concorrencial encontrada pela JBS-Friboi. A compra de empresas na Europa e nos Estados Unidos foi uma maneira de alcançar esses mercados produzindo diretamente em seus territórios, o que suprime barreiras sanitárias relacionadas ao comércio exterior. Da mesma forma, aquisições na Austrália e na Argentina ocorreram porque as restrições sanitárias às exportações de

carnes desses países são menores do que as aplicadas ao Brasil, o que facilita o acesso aos mercados americano e europeu via exportações (*idem, ibidem*).

5.2. O caso Fibria

O surgimento da Fibria Celulose S.A., em 2009, configurou outro caso importante na política de formação de grandes empresas transnacionais privadas brasileiras. A companhia resultou da fusão de duas das maiores empresas nacionais de papel e celulose: Votorantim Papel e Celulose (VCP) e Aracruz Celulose. A primeira empresa era uma subsidiária do grupo Votorantim, um dos principais grupos econômicos diversificados do Brasil, cujo controle pertence à família Ermírio de Moraes. Já o controle da Aracruz pertencia ao grupo Safra (20,5%), com participação minoritária do grupo norueguês Lorentzen (12,4%), BNDESPAR (5,5%) e da própria VCP (12,4%) (VIDAL & HORA, 2011: 159). Ambas empresas já apresentavam elevado grau de internacionalização, com a maioria da produção voltada às exportações e atendimento a mercados de todos os continentes por meio de escritórios comerciais e centros de distribuição. Também eram produtoras de papel, mas, refletindo uma tendência do mercado brasileiro e a trajetória de elevação dos preços internacionais de *commodities* de recursos naturais, passaram gradativamente a concentrar-se apenas na produção de celulose (GOMES, 2011). A Fibria nasce como uma empresa focada na produção de celulose. Atualmente, é um dos principais *players* globais do setor, figurando como líder mundial em vendas de pasta de celulose de fibra curta branqueada (BHKP). Segundo dados de 2009, concentra 38,9% da produção brasileira total do produto, da qual exporta aproximadamente 90%. Em 2010, o faturamento bruto foi de R\$ 7,05 bilhões²⁰.

O processo de formação da Fibria contou com apoio decisivo do BNDES, que viabilizou a operação comprando participação acionária por meio da BNDESPAR. Após negociações que se estenderam desde o segundo semestre de 2008, anunciou-se, em setembro de 2009, um acordo de recomposição acionária entre os controladores de Aracruz e VCP, dando início à nova empresa. Pelo acordo, a VCP adquiriu parte das participações dos grupos

²⁰ Dados sobre composição acionária e participação de mercado foram extraídos do site e dos “Relatórios de Sustentabilidade” da Fibria, bem como do relatório setorial 2009/2010 da Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA).

Safra e Lorentzen na Aracruz e passou a controlar 29,34% da Fibria, caracterizando antes um caso de incorporação de uma empresa por outra do que fusão propriamente dita. O BNDES entrou na operação desembolsando R\$ 2,6 bilhões para adquirir parte do capital social da nova empresa. Acrescentados aos 5,5% de participação que já tinha na Aracruz, a BNDESPAR passou a controlar 34,9% da companhia. Ou seja, o governo brasileiro, por meio da subsidiária do BNDES, tornou-se controlador majoritário da Fibria, tendo o grupo Votorantim como sócio minoritário. Desde então, sucessivos aumentos no capital social da empresa diminuíram a participação estatal, mas o controle ainda permanece com o governo. De acordos com dados atuais de composição societária, a BNDESPAR detém 30,42% do controle da Fibria, ao passo que a Votorantim Industrial S.A. conta com 29,34% de participação.

O pano de fundo da tomada de decisão para a formação da Fibria foi a crise financeira internacional que eclodiu no segundo semestre de 2008, alterando substancialmente a conjuntura de mercado para empresas produtoras de celulose. A consequência mais imediata foi uma queda na demanda internacional do produto, rebaixando os preços praticados por firmas exportadoras, como VCP e Aracruz. Porém, embora tenha afetado os resultados operacionais de ambas as empresas e do setor como um todo, esse não foi o fator preponderante para a criação da Fibria. Além da queda dos preços da celulose no mercado internacional, a crise também desencadeou uma desvalorização expressiva do real em relação dólar, cuja cotação passou de R\$ 1,60, em agosto de 2008, para R\$ 2,40, em dezembro do mesmo ano. A variação cambial abrupta trouxe consequências adversas para empresas brasileiras, e uma das mais afetadas foi a Aracruz Celulose. A empresa tinha posições descobertas no mercado de derivativos, que, antes da crise, eram utilizados para minimizar efeitos negativos da valorização do real sobre as exportações e alavancar os resultados financeiros. Ou seja, a estratégia cambial da Aracruz apostava que o real continuaria a trajetória de valorização, mas a crise internacional de 2008 reverteu essa tendência e desvalorizou abruptamente a moeda brasileira. No final de 2008, a empresa anunciou perdas de US\$ 2,1 bilhões com derivativos, comprometendo seriamente seu balanço patrimonial.

Foi nesse cenário que o BNDES entrou na operação de criação da Fibria. Antes da crise, a VCP já demonstrava interesse em controlar a Aracruz. Havia um acordo entre os controladores para a fusão das duas empresas, mas não se previa a participação do banco estatal. Segundo Vidal e Hora (2011), as perdas da Aracruz com derivativos constituíram um fator decisivo para os grupos controladores demandarem apoio do BNDES para a formação da nova empresa. O aporte de R\$ 2,6 bilhões do governo federal foi uma maneira encontrada de se viabilizar a incorporação da Aracruz pela VCP e facilitar a recuperação financeira de uma empresa que havia incorrido em grandes perdas cambiais, mas permanecia operacionalmente saudável. Sem o aporte, os controladores da Aracruz teriam dificuldades para renegociar a dívida contraída. Da mesma forma, a Votorantim – que também havia incorrido em perdas com derivativos em outras empresas do grupo – não estava disposta a levar a operação de fusão adiante, pois teria que desembolsar mais de R\$ 5,4 bilhões, ultrapassando sua capacidade de endividamento. Com o aporte estatal desembolsou R\$ 2,7 bilhões, metade do valor. Assim, pautando-se pela demanda de grupos empresariais privados, o BNDES entrou na operação, assumindo o controle da empresa por meio da BNDESPAR e participando da formação de uma empresa transnacional brasileira de caráter global.

6. Conclusão

O objetivo desta pesquisa foi analisar a economia política do recente processo de formação de empresas transnacionais privadas brasileiras. Iniciado em meados da década passada, na gestão Lula, contou com forte apoio da política industrial do governo federal, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Uma característica importante desse movimento foi a concentração dos incentivos governamentais em setores nos quais o Brasil já é competitivo, como os intensivos em recursos naturais, embora as diretrizes originalmente estabelecidas pela própria política industrial do governo Lula preconizassem o apoio a setores mais intensivos em tecnologia. Buscando desvendar a razão dessa contradição, este artigo argumenta que, dada a dificuldade de se estabelecerem acordos de longo prazo entre Estado e setor privado, a política industrial brasileira pautou-se por demandas de curto prazo do empresariado nacional. Utilizando a abordagem institucional das variedades de capitalismo, que vincula resultados de políticas

de desenvolvimento a diferentes arranjos institucionais das economias nacionais, mostrou-se como a ausência de mecanismos institucionais que permitam estabelecer acordos intra e inter setoriais com o empresariado privado deixou a política de internacionalização de empresas sujeita a demandas de curto prazo de grupos econômicos nacionais. Assim, conclui-se que a concentração de apoio em setores já competitivos decorreu do fato de apenas esses setores terem sido capazes de apresentar projetos de investimentos viáveis no curto prazo, e não de uma suposta capacidade de influenciar politicamente os resultados da política industrial – e isso é *path dependent*.

Para embasar o argumento, apresentaram-se evidências em dois estudos de casos de formação de empresas transnacionais brasileiras. Neles, ficam claras as demandas de curto prazo do empresariado por recursos da política industrial. Em razão de pressões concorrenciais iminentes, grupos econômicos privados requisitaram apoio do BNDES para seus projetos de internacionalização, pautando o processo de formação de grandes empresas nacionais aspirantes à liderança mundial em seus setores. Um dos casos analisados foi a internacionalização da JBS-Friboi, atualmente líder mundial no setor de proteína animal, cuja necessidade de internacionalização decorreu das crescentes barreiras sanitárias impostas às exportações de carnes brasileiras nos Estados Unidos e na União Europeia. Outro caso foi a Fibria, cuja formação com participação do governo federal decorreu de um desequilíbrio patrimonial da Aracruz Celulose, em razão de uma dívida contraída abruptamente na crise internacional de 2008. Assim, baseada na análise de dois casos de segmentos econômicos diferentes, esta pesquisa buscou identificar os condicionantes políticos da política industrial brasileira no processo de internacionalização de empresas nacionais, caracterizando-a como *path dependent* de demandas de curto prazo do empresariado, o que pode levar a resultados contraditórios àqueles delineados na fase de formulação.

BIBLIOGRAFIA

- ALEM, A; CAVALCANTI, C (2005). "O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, Vol. 12, No. 24, pp. 43-76.
- ALMEIDA, Mansueto (2009). "Desafios da política industrial brasileira no século XXI". IPEA, texto para discussão No. 1452, Brasília.
- BOHLE, D; GRESKOVITS, B (2009). "Varieties of Capitalism and Capitalism", *European Journal of Sociology*, Vol. 50, No. 3, pp. 355-386.
- BÜTHER, T; MILNER, H (2008). "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?". *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, pp. 741-762.
- CARVALHO JR, Armando (2005). "A política industrial e o BNDES". *Revista do BNDES*, Vol. 12, No. 23, Rio de Janeiro.
- CORRÊA, D; LIMA, G (2007). "Internacionalização produtiva de empresas brasileiras: determinantes e comportamento recente". *Informações FIFE*, maio/2007.
- _____ (2008). "O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva". *Revista de Economia Política*, Vol. 28, No. 2, pp. 249-268, São Paulo.
- COUTINHO, Luciano *et al* (2003). "O desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora". Seminário Brasil em Desenvolvimento, set/2003, UFRJ, Rio de Janeiro.
- DELGADO, Ignacio (2008). "Variedades de capitalismo e política industrial: o caso brasileiro em perspectiva comparada". XXI Jornadas de História Económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Setembro de 2008.
- DELGADO, I; CONDÉ, E; ÉSTHER, A; SALLES, H (2010). "Variedades de capitalismo e política Industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008)". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 53, No. 4, pp. 959-1008.

- DINIZ, Eli & BOSCHI Renato (2004). "Empresários, Interesses e Mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil". Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- DINIZ, Eli (2010a). "Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações". *Política & Sociedade*, Vol. 9, No. 17, pp. 101-139.
- _____ (2010b). "Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes", *Desenvolvimento em Debate*, Vol. 1, No. 1, pp. 7-27.
- DUNNING, John (1988). *Explaining International Production*. Londres: Unwin Hyman, 1988.
- FLYNN, Mathew (2007). "Between Sub-imperialism and Globalization: A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital". *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 9, pp 9-27.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2011). "Ranking das transnacionais brasileiras: crescimento e gestão sustentável no exterior". Belo Horizonte: FDC. Disponível em: fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf
- GAMMELTOFT, Peter (2008). "Emerging Multinationals: Outward FDI from the BRICS Countries". *International Journal of Technology and Globalization*, Vol. 4, No. 1, pp. 5-22.
- _____ (2010). "Emerging Multinationals: Home and Host Country Determinants and Outcomes". *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 5, No. 34, pp. 254-265.
- GOMES, Isabel (2011). "Segmento brasileiro de polpa celulósica: evolução, competitividade e inovação". Tese de Doutorado, Escola de Agricultura "Luiz de Queiroz", USP, 2011.
- HALL, P. A & SOSKICE, D (2001). "Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage". Oxford: Oxford University Press, 2001.

- HENNART, Jean-François (2001). "Theories of the Multinational Enterprise". In: *The Oxford Handbook of International Business*, Rugman, A. e Brewer, T. (orgs.). Oxford: Oxford University Press.
- HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando (2011). "Investimento direto e internacionalização de empresas no período recente". IPEA, texto para discussão No. 1610, Brasília.
- JACKSON, G; DEEG, R (2006). "How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity", MPIfG Discussion Paper, No. 06/2. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=896384>
- LAZZARINI, Sérgio (2011). "Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões". Rio de Janeiro: Editora Campus.
- LUCE, Mathias (2007). "O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula". Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, IFCH/UFRGS, Porto Alegre.
- MANCUSO, Wagner (2004). "O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Vol. 47, No. 3, pp. 505-547.
- MANCUSO, Wagner (2007). "O empresariado como ator político no Brasil - balanço da literatura e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política*, No. 28, pp. 131-262.
- MANCUSO, Wagner; OLIVEIRA, Amâncio (2006). "Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional". *Lua Nova*, No. 69, pp. 147-172.
- MARINI, Ruy Mauro (1972). "Brazilian Subimperialism". *Monthly Review*, Vol. 23, No. 9, pp. 14-24.
- OLIVEIRA, Amâncio (2003). "O papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as negociações da Alca". Tese de Doutorado, DCP/USP, São Paulo.
- PAGE, Scott (2006). "Path Dependence". *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 1, pp. 87-115.

PIERSON, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.

_____ (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

POWER, Timothy; DOCTOR, Mahrukh (2002). "The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures". Oxford: Centro de Estudos Brasileiros.

PROCHNIK, Victor (2009). "Por que é baixo o investimento direto das firmas brasileiras no exterior?" *Revista de Economia do Mackenzie*, Vol. 6, No. 1, São Paulo.

RABELO, T; SIMÕES, A (2010). "O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal do empréstimo de R\$ 100 bilhões concedidos pela União em 2009", *Revista do BNDES*, No. 33, pp. 5-54, Rio de Janeiro.

ROBINSON, William (2004). *A Theory of Global Capitalism - Production, Class and State in a Transnational World*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.

ROBINSON, James (2009). "Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective". World Bank ABCDE conference in Seoul June 22-24.

SCHNEIDER, Ben (2002). "Some Consequences of Business Organization for Development and Democracy in Latin America". Workshop 'Changing Nature of Business-State Relations in Brazil: Strategies of Foreign and Domestic Capital', St. Anthony's College, 2002.

_____ (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.

_____ (2008). "Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties". Texto não publicado, disponível em

http://www.ces.fas.harvard.edu/events/papers/Schneider_Comparing_Capitalisms.pdf.

_____ (2009a). "Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 553-575.

_____ (2009b). "Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion." In: *Brazil as an Emerging Economic Superpower?*, Brainard, L. e Martinez-Diaz, L. (orgs.). Washington, DC: The Brookings Institution, 2009.

SCHNEIDER, B & SOSKICE, D (2009). "Inequality in Developed Countries and Latin America: Coordinated, Liberal, and Hierarchical Systems". *Economy and Society*, Vol. 38, No. 1, pp. 17-52.

SKLAIR, Leslie (2002a). "Democracy and the transnational capitalist class". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 581, pp. 144-157.

_____ (2002b). "The transnational capitalist class and global politics - deconstructing the corporate-State connection". *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 2, pp. 159-174.

SOUZA, Angelita (2010). "O expansionismo no governo Lula e o BNDES". *Meridiano 47*, Vol. 11, No. 120, UnB, Brasília.

STAL, E; SEREIA, V; SILVA, R (2010). "Estratégias de internacionalização do setor agroindustrial brasileiro de carnes: exportação ou investimento direto no exterior?" *Future Studies Research Journal*, Vol. 2, No. 2, São Paulo.

SUZIGAN, W; FURTADO, J (2006). "Política industrial e desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, Vol. 26, No. 2, pp. 163-185.

_____ (2010). "Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência Brasileira". *Estudos Econômicos*, Vol. 40, No. 1, São Paulo.

UNCTAD (2011a). *Handbook of Statistics 2011*. Geneva: United Nations Publication.

_____ (2011b). *World Investment Report 2011: Non-equity Modes of International Production and Development*. Geneva: United Nations Publication.

VIDAL, A; HORA, A (2011). "A atuação do BNDES nos setores de florestas plantadas, painéis de madeira, celulose e papéis: o período 2001-2010". *BNDES Setorial*, No. 34, pp. 133-172.

WOLL, Cornelia (2006). "Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists". *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 57-78.