



RAFAEL MURGI

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS
BRASILEIRAS NA AMÉRICA DO SUL: IMPACTOS DA
POLÍTICA EXTERNA RECENTE E DA INTEGRAÇÃO
REGIONAL**

**CAMPINAS
2014**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

RAFAEL MURGI

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS NA
AMÉRICA DO SUL: IMPACTOS DA POLÍTICA EXTERNA
RECENTE E DA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

ORIENTADOR: Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

**Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas para obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais. Área de
concentração: Política Externa.**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELO ALUNO RAFAEL MURGI E ORIENTADA PELO PROF. DR.
SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ.**

**CAMPINAS
2014**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

M944i Murgi, Rafael, 1983-
A internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul : impactos da política externa recente e da integração regional / Rafael Murgi. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Globalização. 2. Empresas multinacionais . 3. Integração regional. 4. América do Sul - Relações exteriores . I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The internationalisation of Brazilian companies in South America : impacts of the recent foreign policy and of regional integration

Palavras-chave em inglês:

Globalization

Multinational companies

Regional integration

South America - Foreign relations

Área de concentração: Política Externa

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Solange Reis Ferreira

Data de defesa: 08-12-2014

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 08 de dezembro de 2014, considerou o candidato RAFAEL MURGI aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above a horizontal line.

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de
Moraes

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'R' and 'C' followed by a long horizontal stroke, positioned above a horizontal line.

Profa. Dra. Solange Reis Ferreira

A handwritten signature in black ink, consisting of a few loops and a horizontal stroke, positioned above a horizontal line.

Resumo

Propõe-se, nesta dissertação, o estudo dos impactos da política externa brasileira recente e da integração regional sobre o processo de internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul por meio de investimentos diretos. A pesquisa visará a conhecer, com base nos fatores mencionados acima, o estágio atual deste processo, as principais dificuldades e obstáculos encontrados por essas empresas, o potencial de expansão do capitalismo brasileiro na região e os estímulos governamentais disponíveis.

Palavras-chave: Internacionalização de empresas; empresas multinacionais brasileiras; integração regional; política externa brasileira.

Abstract

It is proposed, in this paper, the study of impacts of recent Brazilian foreign policy and of regional integration on the process of internationalization of Brazilian companies in South America via direct investments. The research will aim to analyse, based on the factors mentioned above, the current stage of this process, the main difficulties and obstacles encountered by those companies, the potential for expansion of Brazilian capitalism in the region and the government incentives available.

Keywords: Internationalization of companies; Brazilian multinational companies; regional integration; Brazilian foreign policy.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	27
PARTE I - A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS	37
1. Investimento estrangeiro direto e empresas multinacionais.....	37
1.1. Definição e contextualização do IED.....	37
1.2. Definição das empresas multinacionais e considerações sobre seus principais aspectos	39
1.3. Relação entre o IED e as empresas multinacionais	42
1.4. Conclusão	48
2. Teorias explicativas sobre o processo de internacionalização de empresas	51
2.1. Introdução.....	51
2.2. O ciclo do produto	52
2.2.1. Localização de novos produtos.....	52
2.2.2. O produto em maturação	54
2.2.3. O produto padronizado	55
2.3. O poder de mercado.....	55
2.4. A Escola de Uppsala.....	58
2.5. O paradigma eclético	61
2.6. O diamante de Porter	63
2.7. A Escola Nórdica.....	66
3. Caracterização das empresas multinacionais de países em desenvolvimento e emergentes	69
3.1. Definições de países em desenvolvimento e emergentes	69
3.2. Características gerais das empresas multinacionais de países em desenvolvimento e emergentes	70
3.3. Teorias explicativas do processo de internacionalização por IED de empresas de países em desenvolvimento e emergentes.....	78
3.4. Principais <i>drivers</i> de internacionalização por IED.....	86
3.5. Operações de fusões e aquisições, questões de governança e focos de tensão	89
3.6. Benefícios auferidos pela internacionalização por IED	97
3.7. Acordos internacionais para facilitar a internacionalização por IED	102
3.8. Breve descrição das multilatinas.....	104
3.9. Conclusão	108
4. A internacionalização de empresas brasileiras	115
4.1. Introdução.....	115
4.2. Histórico da internacionalização de empresas brasileiras por IED.....	117
4.3. Perfil das empresas multinacionais brasileiras.....	122
4.4. Estratégias e motivações das empresas multinacionais brasileiras.....	125
4.5. Relação entre as teorias explicativas sobre o processo de internacionalização de empresas e o caso das empresas multinacionais brasileiras	129
4.6. Setores e destinos dos fluxos de IBD.....	130
4.7. Conclusão	137

PARTE II - A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....141

5. Evolução da política externa brasileira desde a década de 1990 141

- 5.1. Introdução.....141
- 5.2. A política externa brasileira no governo de Fernando Collor de Mello142
- 5.3. A política externa brasileira no governo de Itamar Franco147
- 5.4. A política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso149
- 5.5. Balanço da política externa brasileira no período 1990-2002153
- 5.6. A política externa brasileira a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva156
- 5.7. Conclusão166

6. Apoio estatal à internacionalização de empresas brasileiras..... 169

- 6.1. Introdução.....169
- 6.2. A pluralização na formulação da política externa brasileira169
- 6.3. Situação atual da política estatal de apoio ao IBD171
- 6.4. Análise das políticas públicas e dos acordos internacionais de apoio à internacionalização de empresas brasileiras.....174
 - 6.4.1. Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPIs.....174
 - 6.4.2. Acordos para evitar dupla-tributação – ADTs175
 - 6.4.3. Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR176
 - 6.4.4. Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e Plano Brasil Maior178
 - 6.4.5. Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas – PAIPME 180
- 6.5. Análise dos órgãos governamentais envolvidos no apoio à internacionalização de empresas brasileiras180
 - 6.5.1. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI181
 - 6.5.1.1. Programa Diálogo Brasil-EUA181
 - 6.5.1.2. Formação intercâmbio internacional RH182
 - 6.5.1.3. FOCEM182
 - 6.5.2. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex-Brasil.....183
 - 6.5.3. Banco do Brasil – BB185
 - 6.5.4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.....186
 - 6.5.5. Ministério das Relações Exteriores – MRE191
 - 6.5.6. Outros órgãos193
- 6.6. Política de estímulo à formação de campeões nacionais193
- 6.7. Conclusão195

7. Evolução do processo de integração sul-americana desde a década de 1990 . 197

- 7.1. Introdução.....197
- 7.2. Precedentes do processo de integração sul-americana198
- 7.3. A integração regional sul-americana nos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso202
- 7.4. A integração sul-americana a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.....210
- 7.5. Balanço dos principais mecanismos institucionais de integração regional.....213
 - 7.5.1. Balanço dos resultados alcançados pelo MERCOSUL213
 - 7.5.2. Balanço dos resultados alcançados pela UNASUL.....217
 - 7.5.3. Balanço dos resultados alcançados pela IIRSA218
- 7.6. Dificuldades recentes para o progresso da integração sul-americana.....226

7.7.	Conflitos gerados a partir da maior presença brasileira na América do Sul	231
7.7.1.	Argentina.....	232
7.7.2.	Bolívia.....	235
7.7.3.	Equador.....	236
7.7.4.	Paraguai.....	237
7.7.5.	Uruguai.....	237
7.8.	Conclusão	238
CONCLUSÃO.....		241
REFERÊNCIAS.....		245

Agradecimentos

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, por compartilhar, sempre de forma muito agradável, o seu vasto conhecimento. Suas informações e diretrizes tiveram certamente contribuição fundamental para a confecção deste trabalho. Em nome do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, agradeço aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, com quem foi um prazer estudar durante meu período no Programa. Aos professores Armando Boito Júnior e Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes agradeço pelos valiosos comentários realizados durante o exame geral de qualificação, os quais foram de grande valia para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também à Giovana Vieira, Isabela Silvestre, Priscila Gartier e Gilvani de Fátima Pereira Rodrigues, da Secretaria do Programa, e à Graziela Helena Jackyman de Oliveira, da biblioteca do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais. Sua cordialidade e eficiência também contribuíram significativamente para a elaboração desta dissertação. Gostaria de agradecer, além disso, aos meus colegas no Programa, com quem foi um prazer intercambiar ideias e conviver semanalmente.

À equipe da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade – Investe São Paulo agradeço pelo apoio desde a concepção do projeto de pesquisa e pela compreensão sobre a importância deste trabalho para meu desenvolvimento profissional e pessoal.

Agradeço aos meus pais, Maria de Fátima dos Santos Murgi e Rubens Arlindo Murgi, por priorizarem incondicionalmente a educação em minha formação, mesmo nos momentos mais difíceis.

À Amanda Mirkhan, agradeço pelo carinho, compreensão e apoio diário.

Figuras

Figura 1 – Diamante de Porter.....	66
Figura 2 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA.....	221

Gráficos

Gráfico 1 – Fluxos de investimentos diretos ingressantes no Brasil e enviados pelo País, 2000-2013	29
Gráfico 2 – Fluxos de saídas de IED no mundo e percentual sobre o comércio total de mercadorias e serviços, 1980-2012.....	39
Gráfico 3 – Fluxos de saídas de IED de países em desenvolvimento e em transição e de países desenvolvidos, 1980-2012	71
Gráfico 4 – Distribuição por país das 100 maiores transnacionais não financeiras de economias em desenvolvimento e em transição de acordo com ativos no exterior, 2011	72
Gráfico 5 – Distribuição por setor das 100 maiores transnacionais não financeiras de economias em desenvolvimento e em transição de acordo com ativos no exterior, 2011	73
Gráfico 6 – Relação entre o PNB e a saída líquida de IED no modelo do IDP.....	79
Gráfico 7 – Relação entre o PNB e a saída líquida de IED no modelo do IDP tradicional e no modelo influenciado pela intensificação da globalização	82
Gráfico 8 – Relação entre a razão estoque de saída de IED/estoque de entrada de IED e a renda nacional bruta - RNB per capita em paridade do poder de compra - PPC para as 30 maiores economias do mundo, 2012	84
Gráfico 9 – Valor de fusões e aquisições internacionais por tipo de economia do comprador, 1990-2012.....	90
Gráfico 10 – Estoque de IBD por setor em US\$ milhões - participação no capital, 2012 .	131
Gráfico 11 – Estoque de IBD por país em US\$ milhões - participação no capital, 2012 ..	132
Gráfico 12 – Dispersão geográfica das empresas brasileiras no mundo, 2012	134
Gráfico 13 – País da primeira subsidiária ou franquia no exterior, 2012	135

Tabelas

Tabela 1 – Ranking dos 10 principais países receptores de IED no mundo, fluxos em 2012	30
Tabela 2 – Ranking dos 10 principais países remetentes de IED no mundo, fluxos em 2012	30
Tabela 3 – Distribuição das saídas de IED por tipo de economia em anos selecionados (estoque)	76
Tabela 4 – Distribuição das saídas de IED por tipo de economia em anos selecionados (fluxo)	77
Tabela 5 – Empresas provenientes de países em desenvolvimento dentre as cem maiores transnacionais não financeiras do mundo por ativos no exterior em 2012	78
Tabela 6 – Estoque de saída de IED como percentual do PIB, 2005-2012	116
Tabela 7 – Fluxos de saída e entrada de IED, 1990-2012	121
Tabela 8 – Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras de acordo com o Índice de Transnacionalidade, 2012	124
Tabela 9 – Países com maior presença de empresas brasileiras, 2012	133
Tabela 10 – Percentual da participação da BNDESPar no capital total das empresas investidas em 31 de dezembro de 2013 e presença no Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013	189
Tabela 11 – Indicadores gerais da carteira de projetos do COSIPLAN por Eixos de Integração e Desenvolvimento, outubro de 2013	224
Tabela 12 – Caracterização da carteira de projetos do COSIPLAN por tipo de financiamento, outubro de 2013	225

Siglas

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ADT	acordo para evitar dupla-tributação
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
APCI	acordo preferencial de comércio e investimento
APEX	Agência de Promoção de Exportações
Apex-Brasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APPI	acordo de promoção e proteção recíproca de investimentos
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	BNDES Participações
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento

CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCR	Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos
CELAC	Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
DPR	Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do MRE
FDC	Fundação Dom Cabral
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL
FOCEM Auto	Projeto de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do MERCOSUL
FOCEM P&G	Projeto de Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IBD	investimento brasileiro direto no exterior
IDP	<i>investment development path</i>
IED	investimento estrangeiro direto

IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Inter-Com	Programa Internacionalização e Competitividade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NOI	<i>net outward investment</i>
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIIPME	Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB	produto interno bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PMEs	pequenas e médias empresas
PNB	produto nacional bruto
PPC	paridade do poder de compra
PT	Partido dos Trabalhadores
P&D	pesquisa e desenvolvimento

RNB	renda nacional bruta
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECOM	Setor de Promoção Comercial
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SICA	Sistema de Integração Centro-Americana
SML	Sistema de Pagamento em Moeda Local
SPE	sociedade de propósito específico
TEC	tarifa externa comum
TRIPs	<i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>

INTRODUÇÃO

A globalização econômica sofreu importante impulso a partir do triunfo do capitalismo sobre o socialismo soviético no final da década de 1980. Com a globalização, aumentaram os fluxos financeiros internacionais, a convergência de processos produtivos e a padronização de aspectos regulatórios nos países, ao mesmo tempo em que se intensificou o processo de formação de blocos econômicos (CERVO, 2002, p. 5). Após o fim da Guerra Fria, a dicotomia entre alta e baixa política torna-se menos relevante e, entre 1990 e 2001, o aumento do fluxo comercial e de investimentos entre fronteiras diminui a preeminência das questões de segurança (CERVO, 2002, p. 10).

De um modo geral, a globalização está relacionada a fatores como o significativo aumento dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; a crescente competição nos mercados; a interdependência de economias nacionais; e a produção em nível global. Estes acontecimentos verificados nos últimos anos deram-se, geralmente, num primeiro momento, em âmbito regional, em um movimento regionalista de expansão de fronteiras nacionais em direção a seu entorno mais imediato (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 126-127).

Neste cenário, a estrutura produtiva da economia global tem sido influenciada de forma crescente pela expansão de empresas multinacionais, particularmente a partir dos anos 1990, uma vez que estas empresas são responsáveis por parcela significativa da produção mundial, do fluxo de comércio internacional e do financiamento à pesquisa e desenvolvimento – P&D (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 54).

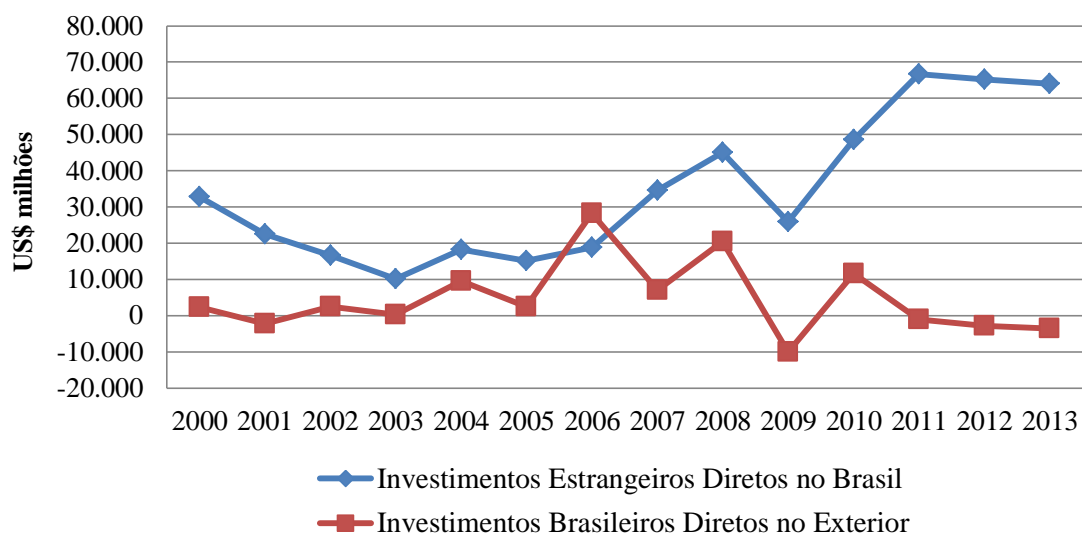
Após a abertura econômica iniciada na década de 1990 no Brasil e a reformulação de sua política cambial em janeiro de 1999, que culminou na desvalorização do real, o País passou a ser um dos maiores receptores mundiais de investimento estrangeiro direto – IED, recebendo cerca de US\$ 30 bilhões naquele ano (BERNALMEZA, 2002, p. 50). Nos últimos anos, embora a maior parte dos ingressos de recursos externos no Brasil não seja mais destinada ao programa de privatizações, a tendência de aumento de IED no País tem sido reforçada. Em 2011, o Brasil recebeu um nível recorde

destes investimentos, os quais totalizaram US\$ 66,7 bilhões e posicionaram o Brasil como o quinto maior receptor internacional.

Temos visto, nos últimos anos, mudanças significativas na política externa brasileira, pois se percebeu a necessidade, a partir do início da década de 2000, de promover a internacionalização de empresas para garantir a competitividade e sobrevivência das companhias nacionais. Em relação a investimento brasileiro direto no exterior – IBD, o governo brasileiro tem reforçado recentemente seu papel como facilitador da internacionalização das empresas brasileiras. O estabelecimento de subsidiárias em outros países já não possui mais a conotação negativa de que o Brasil estaria abrindo mão de gerar empregos internamente (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010, p. 28).

Apesar disso, a implementação de políticas de incentivo à internacionalização de empresas ainda não atingiu maturidade. Conforme o gráfico abaixo, podemos perceber, nos últimos anos, uma significativa discrepância entre os níveis de investimentos estrangeiros no Brasil e os de investimentos brasileiros no exterior. Exceção à regra foi o ano de 2006, quando o IBD ultrapassou o ingresso de IED no País. Conforme apontado pela Confederação Nacional da Indústria – CNI (2013, p. 25), a alta variação dos fluxos recentes de IBD demonstra o fato de que os investimentos são realizados por um pequeno número de grandes empresas e de que os dados são sensíveis a algumas poucas transações individuais. Empresas como Vale, Petrobras, Gerdau, Ambev e JBS, por seu tamanho, influenciam significativamente os fluxos e estoque de IBD (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 46).

Gráfico 1 – Fluxos de investimentos diretos ingressantes no Brasil e enviados pelo País, 2000-2013



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil (Balanço de Pagamentos)

O Brasil continua a receber montantes de IED muito maiores do que os recursos enviados em IBD, diferentemente de outras grandes economias mundiais, que chegam a enviar mais recursos ao exterior do que recebem investimentos de outras localidades, tais como Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, conforme mostram as tabelas a seguir, com os rankings dos maiores receptores e remetentes de investimentos estrangeiros. Isto mostra o incompleto amadurecimento do processo de internacionalização de empresas brasileiras e o potencial existente para futuros incrementos em IBD. A significativa assimetria existente no Brasil entre o recebimento e a realização de IED, a qual tem diminuído em outros países em desenvolvimento, é apontada pela Confederação Nacional da Indústria (2013, p. 28) como resultado da priorização de políticas de atração de IED pelo País e de medidas que inibem a realização de investimentos no exterior.

Tabela 1 – Ranking dos 10 principais países receptores de IED no mundo, fluxos em 2012

Posição	Região / país	US\$ milhões
1	Estados Unidos	167.620
2	China	121.080
3	Hong Kong, China	74.584
4	Brasil	65.272
5	Ilhas Virgens Britânicas	64.896
6	Reino Unido	62.351
7	Austrália	56.959
8	Cingapura	56.651
9	Rússia	51.416
10	Canadá	45.375

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

Tabela 2 – Ranking dos 10 principais países remetentes de IED no mundo, fluxos em 2012

Posição	Região / país	US\$ milhões
1	Estados Unidos	328.869
2	Japão	122.551
3	China	84.220
4	Hong Kong, China	83.985
5	Reino Unido	71.415
6	Alemanha	66.926
7	Canadá	53.939
8	Rússia	51.058
9	Suíça	44.313
10	Ilhas Virgens Britânicas	42.394

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

Diversos são os benefícios derivados da internacionalização de empresas. Entre eles, podemos citar a exploração de mercados mais amplos do que o interno, a promoção de exportações às subsidiárias instaladas no exterior, o ingresso de recursos provenientes de lucros e a aquisição de maior experiência e escala na produção, benefícios que podem ter influência sobre o desempenho econômico de um país em seu mercado doméstico e em terceiros mercados.

Deve-se ressaltar também que a internacionalização torna possível a participação de empresas em atividades que não podem ser atendidas por meio do comércio internacional (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 57). Além disso, há atualmente fortes relações entre IED, comércio e fluxos de tecnologia, pois a diversificação geográfica pelas empresas de seus esforços com P&D pode levar a um fortalecimento de suas bases tecnológicas, devido ao maior acesso a tecnologias e à diluição de custos com P&D por conta da maior escala de produção.

O processo de internacionalização de empresas compõe-se geralmente de duas etapas principais, quais sejam, a realização de exportações para o acesso a mercados externos num primeiro momento e posteriormente a instalação de unidades produtivas por meio de IED (ALÉM; MADEIRA, 2010, p. 39).

Apesar dos riscos substanciais relativos ao estabelecimento de operações em mercados desconhecidos, os fatores citados anteriormente são necessários para a garantia de sobrevivência das empresas brasileiras em um ambiente global altamente competitivo, ao estimular a expansão de empresas nacionais e evitar suas aquisições por concorrentes estrangeiros de maior porte. Para a mitigação de riscos advindos de operações de empresas em mercados externos, recomendam-se o apoio técnico e o fornecimento de informações para a comunidade empresarial, o financiamento de investimentos no exterior e a contratação de seguros contra riscos não comerciais advindos das operações das empresas domésticas que atuam no exterior (GUEDES, 2006, p. 348).

Além da mudança de estratégia no que concerne a IBD, outra tendência recente da política externa brasileira é a realização de esforços para a integração regional sul-americana. Nesta área, as principais instituições estabelecidas para atingir esse fim são o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL.

Estes esforços têm início a partir da aproximação entre Brasil e Argentina promovida pelos presidentes José Sarney e Raul Afonsín no contexto da transição democrática nestes países, que culminou na assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, em 1986 (CERVO; BUENO, 2008, p. 452-453). A institucionalização da integração regional sul-americana iniciou-se alguns anos mais tarde, com o Paraguai e o Uruguai unindo-se aos esforços de integração de Brasil e Argentina para a criação do MERCOSUL, em 1991, pelo Tratado de Assunção. Posteriormente, com o Protocolo de Ouro Preto, que foi assinado em 1994, a estrutura institucional do MERCOSUL foi complementada (HOFFMAN et al., 2008, p. 104). O MERCOSUL alcançou até agora resultados significativos, por constituir uma zona de livre comércio e uma união aduaneira em fase de consolidação, com matizes de mercado comum (BRASIL, 2011a, p. 1).

Além destes avanços institucionais, fazem parte da evolução do MERCOSUL a assinatura de acordos de livre comércio, entre 1996 e 2004, com Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela, os quais passaram a ser considerados Estados Associados (COMISSÃO DE REPRESENTANTES PERMANENTES DO MERCOSUL, 2010, p. 7). O MERCOSUL também estabeleceu vínculos com países fora da América do Sul, ao firmar acordos de livre comércio com Israel, em 2007; Egito, em 2010; e Palestina, em 2011. Ademais, os membros da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI podem também aderir, mediante negociação, ao Tratado de Assunção. Tal possibilidade foi exercida por meio do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela, assinado em 2006. Em 2012, a Venezuela ingressou definitivamente no MERCOSUL, mesmo ano em que a Bolívia assinou o Protocolo de Adesão ao bloco.

Na última década, ademais, o Brasil buscou dinamizar o processo de construção da integração sul-americana por meio de instrumentos como a UNASUL, a qual teve seu tratado constitutivo assinado em Brasília, no dia 23 de maio de 2008, e é formada pelos doze países da América do Sul. Dez países já ratificaram seu tratado (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), o qual entrou em vigor em 11 de março de 2011, após o Uruguai ter depositado seu instrumento de ratificação, cumprindo-se, assim, o requisito de nove ratificações necessárias para a entrada em vigor do tratado. A UNASUL tem como objetivo a promoção da integração regional,

baseando-se na convergência de interesses e no desenvolvimento econômico e social da região.

Outro marco importante para a integração da região foi a assinatura do Tratado de Montevidéu, em 1980, que instituiu a ALADI, que substituiu o tratado assinado em 1960 pelo qual havia sido criada a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio – ALALC. A ALADI tem como objetivo o estabelecimento de um mercado comum latino-americano por meio da criação de uma área de preferências econômicas na América Latina.

Ainda que a estrutura diversificada do comércio exterior brasileiro não se esgote nos fluxos regionais, a América do Sul possui atualmente relevância econômica e política muito maior do que no passado. Em termos comerciais, a região tem historicamente correspondido por 20% das exportações do País (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 135). O Brasil possui, também, importantes superávits comerciais com países da região, com destaque para a exportação de produtos industrializados, que respondem por cerca de 95% do total (SENNES, 2010, p. 132). Além disso, no contexto internacional do pós-Guerra Fria, o entorno regional ganha alta relevância para a legitimação de lideranças e para seu reconhecimento pelas demais potências (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 135).

A América do Sul tem sido o principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior. A região tem a característica de ser o espaço mais natural para a expansão da produção de empresas brasileiras, devido à proximidade geográfica e a aspectos culturais, bem como pelo estabelecimento de acordos comerciais e de marcos regulatórios que viabilizam a maior realização de investimentos brasileiros e a maior circulação de serviços e mercadorias na região. Outros fatores que podem explicar a preferência por investimentos de empresas brasileiras nos países da América do Sul são o grau incipiente do processo de internacionalização da economia brasileira, uma vez que empresas de países em desenvolvimento tendem a investir no início de seus processos de internacionalização em países com níveis de desenvolvimento similares (ALÉM; MADEIRA, 2010, p. 40), e as preferências tarifárias negociadas no âmbito da ALADI. Além do mais, segundo a FDC – Fundação Dom Cabral (2010, p. 11), os esforços do governo para reforçar a presença diplomática do Brasil na região e a intensificação das relações econômicas com os países vizinhos podem estar contribuindo para que as

multinacionais brasileiras priorizem a América Latina. Como resultado, temos que a Argentina tem sido o destino preferencial para o início do processo de internacionalização de empresas brasileiras.

Levando-se em consideração a estratégia governamental de promoção da inserção internacional por meio do apoio à internacionalização de empresas brasileiras, assim como os avanços institucionais recentes de integração sul-americana, procurar-se-á analisar o processo de internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul, de modo a identificar suas principais dificuldades, os benefícios auferidos pela integração regional, o apoio que o Estado pode oferecer por meio de sua política externa e o potencial existente na região para a uma maior participação das empresas brasileiras no competitivo mercado globalizado.

A dissertação abordará o período a partir do início da década de 1990, com a política de liberalização econômica adotada pelo Presidente Fernando Collor de Mello, uma vez que a promoção do ambiente competitivo da economia brasileira estabeleceu as bases para o comportamento estatal de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, já que estas, para adaptarem-se à nova situação de concorrência e garantirem sua sobrevivência, tiveram de tornar sua produção mais eficiente.

Com base no período a ser estudado estabelecido acima, serão analisados o desenvolvimento institucional das organizações de integração regional que podem facilitar a atuação internacional das empresas brasileiras e o apoio que tem sido prestado pelo governo sob a ótica de sua política externa, fatores importantes para estimular a expansão das atividades destas empresas na América do Sul, promovendo uma maior inserção do Brasil no sistema capitalista mundial com o apoio da integração regional, um dos temas estratégicos da política externa brasileira recente.

O estudo e compreensão de dois temas estratégicos da atual política externa brasileira, quais sejam, o apoio à internacionalização da economia brasileira e a promoção da integração regional sul-americana, são extremamente importantes para a avaliação da atual situação e das possibilidades de expansão de empresas brasileiras na América do Sul. A compreensão das dificuldades e vantagens encontradas pelas empresas brasileiras em sua expansão na região, na fase inicial de internacionalização da economia brasileira por IBD,

pode facilitar a definição, por parte do governo e de empresas, de estratégias para expansões futuras com vistas a uma presença mais forte em outras partes do globo, promovendo uma maior inserção do Brasil no sistema capitalista mundial, e, em última instância, estimulando o desenvolvimento social, econômico e tecnológico do Brasil.

Cabe destacar que, de acordo com o website do portal BrasilGlobalNet, ferramenta do Ministério das Relações Exteriores – MRE de apoio às empresas brasileiras que buscam se lançar no mercado externo, embora tenha havido mudanças nos últimos anos, pesquisas revelam que as políticas públicas de promoção do IBD são incipientes e insuficientes. Em resposta a este fato, o governo brasileiro tem adotado medidas que incluem a realização de esforços para garantir o cumprimento de contratos envolvendo empresas brasileiras no exterior; o fortalecimento de políticas de apoio às atividades de P&D; a inserção da internacionalização de empresas na pauta de acordos bilaterais e multilaterais; a institucionalização do debate público, privado e acadêmico sobre o tema; a divulgação de informações relevantes sobre o assunto; e a promoção da marca Brasil no exterior.

A internacionalização é definida, por Lawrence Welch e Reijo Luostarinen (apud ANDERSSON, 2000, p. 68), “como o processo de envolvimento crescente em operações internacionais”. Esta dissertação abordará a internacionalização de empresas por meio de IED, já que este tipo de envolvimento é caracterizado por um comprometimento mais perene e intenso com as atividades no exterior em relação a outras formas de internacionalização, como a realização de comércio exterior e as transferências de recursos contratuais, como o licenciamento, a assistência técnica e os acordos de franquia.

PARTE I - A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

1. Investimento estrangeiro direto e empresas multinacionais

1.1. Definição e contextualização do IED

O principal documento que trata de contas externas é o manual de balanço de pagamentos do FMI – Fundo Monetário Internacional. Além dos conceitos básicos e de caráter mais geral sobre contas externas apresentados no manual do FMI, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico elaborou um documento específico com definições sobre o IED, chamado *OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*.

Nas contas externas, o manual de balanço de pagamentos do FMI (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2009, p. 100) identifica cinco categorias de investimento, quais sejam: (a) investimento direto, (b) investimento em carteira, (c) derivativos, (d) outros investimentos e (e) ativos de reserva. O documento define o investimento direto como “uma categoria de investimento internacional associado a um residente em uma economia tendo controle ou um grau significativo de influência sobre a gestão de uma empresa que é residente em outra economia”. O IED pode ser realizado por meio da aquisição de unidades existentes ou por meio do estabelecimento de novas unidades produtivas, caso em que o investimento é chamado de *greenfield* (GILPIN, 2001, p. 278). Por representar uma mera transferência de ativos, a aquisição de unidades existentes não acarreta geralmente o aumento da capacidade produtiva do local receptor do investimento (MICHALET, 1983, p. 24).

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2008, p. 48), o IED está associado à intenção de estabelecimento de um interesse duradouro por uma empresa residente em uma economia, o investidor direto, em uma empresa residente em outra economia que não aquela do investidor direto, a empresa investida. O interesse duradouro deve ser refletido numa relação de longo prazo entre o

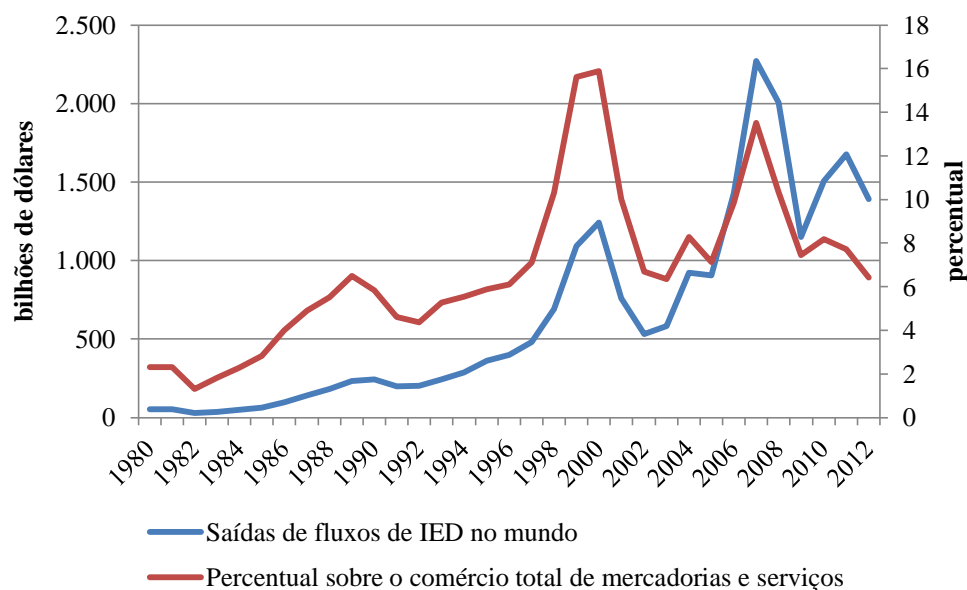
investidor direto e a empresa investida e na influência significativa do investidor direto na gestão da empresa investida. A evidência de tal relação e de tal influência é observada nos casos em que o investidor direto possui 10% ou mais das ações com direito a voto da empresa investida. Apesar da alegação de que em certos casos a posse de menos de 10% de ações com direito a voto possa implicar alto teor de influência na empresa investida e de que por vezes a posse de 10% destas ações resulta em pouca influência sobre a gestão da empresa investida, a metodologia oficial não recomenda que qualquer posse menor do que o mínimo exigido de 10% seja considerada no cálculo das estatísticas de IED.

Chesnais (1996, p. 57) argumenta que a definição do patamar de 10% de participação no capital a partir do qual se pode considerar controle de uma empresa por outra, patamar este definido com base em conhecimentos de administração de empresas, foi a maneira encontrada pelo FMI e pela OCDE junto aos bancos centrais dos países para contornar a dificuldade de obtenção de informações sobre interesse duradouro na empresa investida e controle sobre sua gestão, fato que exigiria exames minuciosos das atividades do investidor direto e da empresa investida, o que certamente demandaria significativos recursos materiais e autoridade política e que poderia comprometer o sigilo que procuram manter muitas corporações sobre suas operações.

Diferentemente do investimento direto, o investimento em carteira não implica influência significativa sobre a gestão da empresa investida. O investimento em carteira distingue-se por ser uma forma eficaz de acesso ao mercado financeiro e por apresentar alta flexibilidade e liquidez, e a negociabilidade de seus ativos garante maior probabilidade de sua posse por vários indivíduos no decorrer do tempo (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2009, p. 99). Este tipo de investimento está associado a ativos negociados em mercados organizados e outros tipos de mercados financeiros, geralmente com um bom número de vendedores e compradores, embora não esteja restrito a estes meios. Pode-se afirmar que o investimento em carteira caracteriza-se pela relação relativamente anônima entre a empresa investida e os detentores de seus ativos e pela elevada liquidez de seus instrumentos financeiros (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2009, p. 110).

Os fluxos de IED têm aumentado significativamente desde a década de 1980, assim como seus percentuais em relação ao comércio global de mercadorias e serviços, conforme o gráfico abaixo, embora ambos tenham declinado desde 2008. Este crescimento do IED tem feito com que este tipo de investimento, de acordo com Gilpin (2001, p. 289), tenha-se tornado “um importante determinante dos padrões comerciais”. Em convergência, Michalet (1983, p. 40) afirma que “a estrutura da balança comercial é, então, cada vez mais dependente da internacionalização da produção”.

Gráfico 2 – Fluxos de saídas de IED no mundo e percentual sobre o comércio total de mercadorias e serviços, 1980-2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (UNCTADSTAT)

1.2. Definição das empresas multinacionais e considerações sobre seus principais aspectos

Devido à importância das empresas multinacionais no cenário econômico internacional, convém apresentar algumas definições acerca destes atores. Gilpin (1987, p. 231) define de maneira simples a empresa multinacional como “uma empresa que possui e

gerencia unidades econômicas em dois ou mais países”. Michalet (1983, p. 22) a define como “uma grande empresa nacional que possui ou controla várias filiais de produção em vários países”. De acordo com o website da UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*, empresas multinacionais, também chamadas de transnacionais, são

[...] companhias incorporadas ou não incorporadas formadas pelas matrizes e suas subsidiárias no exterior. Uma matriz é definida como uma companhia que controla ativos de outras entidades em países outros que não o país de origem, geralmente ao possuir certa parcela do capital acionário. Uma parcela de capital acionário de 10 por cento ou mais das ações ordinárias ou do poder de voto para uma companhia incorporada, ou seu equivalente para uma companhia não incorporada, é normalmente considerada como o limiar para o controle de ativos [...]

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, talvez nenhum outro assunto em economia política internacional tenha gerado tanta controvérsia quanto a ascensão das empresas multinacionais. Estas são consideradas por alguns como uma força propulsora da humanidade, responsáveis pela realização de avanços tecnológicos e pela promoção do desenvolvimento em países mais pobres, superando a força do Estado-nação e gerando uma sociedade internacional marcada por uma interdependência benéfica. Outros a percebem como exploradoras de recursos em âmbito internacional em prol de uma elite minoritária e como responsáveis pela perpetuação do subdesenvolvimento de países periféricos (GILPIN, 1987, p. 231). Para os críticos das empresas multinacionais, o mundo está se tornando dominado por um capitalismo sem escrúpulos em que o que realmente importa é a linha final da planilha (GILPIN, 2001, p. 291).

Ambas as posições extremas parecem ser exageradas. A alegação dos críticos sobre os males causados pelas empresas multinacionais quase sempre são excessivas, pois, embora estas empresas de fato muitas vezes explorem e causem danos a certas partes do globo, as empresas multinacionais beneficiam muitos em diferentes países ao oferecer, por exemplo, tecnologia e capital necessários à promoção do desenvolvimento econômico. Os defensores das empresas multinacionais, por outro lado, exageram a sua importância nos assuntos globais já que os Estados continuam a exercer papel predominante na arena internacional, e as economias domésticas continuam a deter forte influência sobre as atividades produtivas (GILPIN, 2001, p. 291).

A discussão sobre a atuação das empresas multinacionais e as posições otimistas e cautelosas em relação a elas são plenamente justificáveis, uma vez que estas empresas possuem recorrentemente recursos bem maiores do que a maioria dos países membros da Organização das Nações Unidas – ONU. Também, a extensão territorial sobre a qual algumas destas empresas se espalharam excede o atingido pelos principais impérios no decorrer da História. Estas empresas têm contribuído de maneira sem precedentes para a integração econômica mundial, conduzindo a interdependência além das esferas monetária e comercial para incluir a produção de bens e serviços, o que tem afetado e limitado a eficácia de políticas econômicas adotadas por governos nacionais (GILPIN, 1987, p. 231-232). Há, atualmente, mais de 80 mil empresas multinacionais no mundo, as quais contam com aproximadamente 800 mil subsidiárias no exterior. Estima-se que as exportações das subsidiárias de empresas multinacionais no exterior correspondam a um terço do total de exportações mundiais, e o número de trabalhadores empregados por elas totalizou perto de 77 milhões de pessoas em 2008, número superior ao dobro da força de trabalho alemã (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2009, p. 21).

De acordo com Gilpin (2001, p. 278), “dezenas de milhares de empresas multinacionais com numerosas subsidiárias conduzem negócios ao redor do mundo”. Michalet (1983, p. 23) ressalta o fato de as empresas multinacionais serem comumente grandes empresas nacionais operando em mercados concentrados. As empresas multinacionais apresentam como característica o fato de serem frequentemente oligopólios em que o controle acionário, a gestão, a produção e as vendas estão distribuídos por diversas jurisdições. Elas geralmente são formadas por uma sede em um país e por um conjunto de subsidiárias em diversos outros, e seu objetivo consiste em utilizar sua rede internacional para produzir com o menor custo possível para o mercado global. Este objetivo pode ser alcançado pela localização da produção em locais que ofereçam menores custos de fatores de produção e maior eficiência produtiva e pela barganha junto a governos nacionais e locais para a obtenção de benefícios fiscais para a instalação de suas subsidiárias (GILPIN, 1987, p. 232).

De modo geral, as empresas multinacionais controlam integralmente suas subsidiárias no exterior, o que as permite uma maior flexibilidade no que concerne à

prestação de contas e maior agilidade em decisões sobre temas como a realização de novos investimentos e a repatriação de lucros. Há a possibilidade de entrada em um mercado estrangeiro por uma empresa multinacional por meio da realização de *joint ventures*, em que a empresa estrangeira acorda com um parceiro a divisão do controle acionário da subsidiária, seja com uma empresa local, uma entidade governamental ou outra empresa multinacional (MICHALET, 1983, p. 25-26).

Outro aspecto importante a ser destacado sobre as empresas multinacionais é o fato de elas concentrarem grandes reservas de capital humano, financeiro e tecnológico, gerindo suas operações e estratégias por meio de uma perspectiva internacionalmente integrada. As empresas multinacionais procuram garantir e fortalecer sua posição por meio da verticalização e da concentração do poder de decisão (GILPIN, 1987, p. 232-233). De acordo com a edição de 2013 do *World Investment Report* (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2013, p. 212), as ocupantes das dez primeiras posições do ranking das cem maiores empresas transnacionais não financeiras por ativos no exterior eram, nesta ordem, General Electric, Royal Dutch Shell, BP, Toyota Motor, Total, Exxon Mobil, Vodafone, GDF Suez, Chevron e Volkswagen.

1.3. Relação entre o IED e as empresas multinacionais

A internacionalização da produção é um fenômeno relativamente novo, caracterizada pela tendência, principalmente a partir dos anos 1960, de empresas, inicialmente dos países desenvolvidos, de deslocar sua produção ao exterior. Traço fundamental do processo, o qual tem redefinido os padrões da economia internacional, é o controle da produção no interior de Estados nacionais por entidades controladas por atores externos, fato que pode ser considerado como uma extensão do espaço econômico nacional do investidor direto em direção ao país receptor da empresa multinacional, ultrapassando, portanto, o espaço delimitado pelas fronteiras políticas. Esta internacionalização da produção está associada à decisão de empresas de estabelecer subsidiárias em países que não sejam o de origem (MICHALET, 1983, p. 19-21). Inicialmente, as empresas multinacionais se estabeleceram no exterior para obter acesso a insumos de produção, ou

seja, a diferente dotação de fatores dos locais estimulou a internacionalização da atividade econômica (MICHALET, 1983, p. 26).

De maneira frequente, a expansão das empresas multinacionais além de suas fronteiras envolve a realização de IED e a posse de unidades econômicas, seja no setor de serviços, na extração de recursos naturais ou na realização de atividades industriais. Este investimento direto, em oposição ao investimento em carteira, significa a expansão internacional do controle gerencial por parte destas empresas (GILPIN, 1987, p. 231). Há algumas décadas, o IED concentrava-se na produção industrial nos países da OCDE e na extração de recursos naturais em países em desenvolvimento, principalmente de petróleo. Mais recentemente, o IED no setor de serviços também começou a ser cada vez mais realizado pelas empresas multinacionais (GILPIN, 1987, p. 233).

Diferentemente do investimento em carteira, que é motivado pelas taxas de retorno apresentadas por ativos em diferentes países, os investimentos diretos são realizados em resposta às estratégias competitivas e ao crescimento de empresas oligopolistas. Ao passo que os investimentos em carteira são geralmente associados à compra de títulos governamentais e ao financiamento de projetos de infraestrutura, os investimentos diretos possuem caráter setorial e respondem à existência de uma vantagem comparativa no exterior em relação à economia doméstica, a qual a empresa multinacional procurará explorar. Como este tipo de investimento acarreta a integração de mercados e é seguido muitas vezes da interferência do investidor direto nos assuntos políticos do local receptor do investimento, ele tem sido acompanhado frequentemente por diversas controvérsias (GILPIN, 1987, p. 233). Outro traço distintivo do IED é o fato de ele ser parte de uma opção estratégica de presença permanente de uma empresa em um mercado estrangeiro (GILPIN, 2001, p. 278).

Importantes mudanças no cenário internacional na década de 1960 alteraram drasticamente o perfil do IED, como a compressão do tempo e do espaço pelos avanços nas tecnologias da informação e nos transportes, as políticas de atração de investimentos das economias nacionais e locais e o ambiente favorável a este tipo de investimento propiciado pela liderança político-econômica estadunidense. As empresas norte-americanas, assim, com o objetivo de acessar o relativamente fechado e em expansão mercado da Europa

Ocidental e como resposta à formação do Mercado Comum Europeu e à subsequente adoção de uma tarifa externa comum – TEC, começaram a realizar grandes investimentos no continente. Investimentos estadunidenses também começaram a ser realizados no Oriente Médio e em outras partes do globo com o objetivo de explorar petróleo e outros recursos naturais. As empresas norte-americanas foram seguidas pelas europeias e pelas japonesas, até que, em meados da década de 1980, empresas multinacionais de diversos países tivessem atingido praticamente todas as partes do mundo (GILPIN, 1987, p. 233).

Gilpin (1975, p. 46) argumenta que, na fase inicial de uma economia internacional interdependente, o investimento direto é um sinal da superioridade econômica do núcleo do sistema, que, por seus avanços tecnológicos e maior eficiência produtiva, possui maiores níveis de renda, o que tende a ser traduzido em maiores índices de poupança, a qual, por sua vez, fornecerá recursos para a transferência de capital à periferia do sistema quando não houver investimento interno. Nesta fase, os investimentos em setores como recursos naturais, infraestrutura e manufatura refletem a posição relativamente superior do núcleo do sistema em relação à periferia. Num período posterior, o investimento direto começa a ser consequência das mudanças econômicas estruturais em nível internacional derivadas do gradual deslocamento da atividade produtiva do centro em direção à periferia. Embora o núcleo do sistema continue a possuir vantagens financeiras e tecnológicas, cada vez mais a produção dos setores manufatureiro e extrativo tende a acontecer no que era previamente a periferia do sistema econômico.

No decorrer do tempo, as atividades econômicas passam a se espalhar a partir do centro do sistema para certos pontos localizados na periferia. Este processo de difusão pode ser justificado pela existência de forças de mercado, uma vez que as diferenças de lucratividade tendem a influenciar a exportação de capital do centro para a periferia. Este processo de difusão industrial, ademais, é explicado em economia internacional pelos estágios do balanço de pagamentos de um país. Num primeiro estágio, o país é um receptor líquido de investimentos diretos. Embora a dependência de capital externo tenha diferido em cada caso, nesta fase geralmente os países periféricos contam com a importação de capital externo para a promoção de suas atividades nos setores manufatureiro e extrativista. Com o decorrer do tempo, a economia passa a depender menos do ingresso IED até atingir

o ponto em que ela se torna exportadora de capitais, para posteriormente finalmente atingir o estágio em que os ativos externos ultrapassam seus passivos com o exterior. Neste processo, a distribuição global de poder e de pujança econômica é transferida parcial e gradualmente do núcleo do sistema, responsável pela realização de IED, para os centros industriais emergentes (GILPIN, 1975, p. 53-54).

A produção no exterior tornou-se, portanto, parte fundamental da estratégia global das empresas multinacionais que predominam atualmente na economia internacional. A proeminência das empresas multinacionais no cenário econômico atual é explicada em grande parte por fatores como as economias de escala, o poder de mercado e as barreiras à entrada de empresas em determinados mercados. As empresas multinacionais têm-se aproveitado, também, de uma situação econômica internacional relativamente mais aberta resultante de diversas rodadas de liberalização comercial (GILPIN, 1987, p. 234). Mas não somente a extinção de barreiras comerciais tem propulsionado a expansão das empresas multinacionais, já que em muitos casos estas empresas têm-se estabelecido em outros países de modo a acessar mercados locais protegidos por barreiras alfandegárias (GILPIN, 1987, p. 240).

Outra característica da internacionalização da produção é a crescente concentração da realização de IED por certos países e no interior de determinadas regiões. As empresas multinacionais das principais economias mundiais têm concentrado seus fluxos de IED em suas vizinhanças e estimulado a formação de redes regionais de produção e distribuição de bens e serviços. No caso dos Estados Unidos, os investimentos têm-se deslocado da Ásia para o México. A produção das empresas japonesas instaladas nos países asiáticos com mão de obra de baixo custo tem sido cada vez mais destinada ao mercado asiático em rápido crescimento. A Alemanha, por sua vez, tem realizado investimentos no Leste Europeu, aproveitando-se da disponibilidade de mão de obra especializada e de baixo custo. A evidência sugere, pois, que o regionalismo e a globalização têm caracterizado as estratégias internacionais das empresas multinacionais. Enquanto a competição e os mercados financeiros têm-se tornado cada vez mais globais, as atividades produtivas têm-se tornado crescentemente regionais (OMAN, 1994, p. 18).

Diversas características da economia contemporânea podem explicar a regionalização da atividade produtiva. Métodos inovadores de produção, como a chamada *lean production*¹, e a flexibilização da atividade industrial promovem a regionalização, uma vez que tais métodos requerem a utilização de mão de obra treinada e motivada que pode ser recrutada mais facilmente num contexto regional do que em âmbito global. A concentração regional também facilita o aproveitamento de economias de escala. A regionalização da produção, ademais, permite que as empresas estejam mais próximas de seus mercados consumidores, fato importante particularmente na Europa Ocidental e na América do Norte, onde tem avançado a formação de mercados integrados. As proximidades culturais podem também ter alguma influência neste processo. Além disso, a regionalização da produção tende a proteger economias contra flutuações cambiais e guerras comerciais. Por estes e outros motivos, a regionalização da produção deve avançar em regiões como a América do Norte, a Europa e o Pacífico e deve se intensificar em regiões como a América Latina (GILPIN, 2001, p. 293).

São identificados dois tipos de investimentos realizados pelas empresas multinacionais, quais sejam, o investimento horizontal, que está relacionado à aplicação no exterior de certas características do *modus operandi* utilizado na produção doméstica, e o investimento vertical, o qual tem lugar quando a empresa desenvolve no exterior atividades que fornecem insumos para a produção das unidades domésticas ou que utilizam o produto resultante das operações no mercado de origem da empresa. O investimento vertical, assim, implica a fragmentação do processo produtivo entre fronteiras, a qual tem como objetivo o aproveitamento de economias de escala, de diferenças de custos entre as localidades e de políticas governamentais favoráveis tais como benefícios alfandegários para insumos importados e para bens produzidos no exterior que utilizaram no processo produtivo partes produzidas domesticamente (GILPIN, 1987, p. 254).

Ao analisar o caráter do IED realizado por empresas multinacionais estadunidenses, Gilpin (1975, p. 199) defende que a estratégia de exportação de capitais por

¹ Desenvolvido por executivo da Toyota no período de reconstrução do Japão após a Segunda Guerra Mundial, o método de produção *lean* envolve a realização de esforços para eliminar ou reduzir o desperdício nos processos de planejamento, produção, distribuição e atendimento ao cliente.

estas companhias é, de acordo com a linguagem de grande parte dos economistas, uma solução *second best* aos desafios representados pela maior competição internacional e pelo relativo declínio da superioridade econômica dos Estados Unidos, já que, basicamente, o que o País tem feito é exportar, ou deslocar, suas vantagens comparativas, como nas áreas tecnológica e gerencial, e sua maior produtividade em troca de ganhos futuros. Ao persistir esta tendência, os Estados Unidos tornar-se-iam um tipo de economia rentista, a qual sobrevive a partir do retorno de seus investimentos, tal como se tornara o Reino Unido ao final do século XIX.

Cinco são os problemas considerados como associados a esta solução *second best*. O primeiro é o fato de a sociedade que conta com as rendas de seus investimentos ver sua capacidade produtiva avançar em menor grau, estando dependente também do ritmo de crescimento de outras localidades. Em segundo lugar, o país investidor torna-se altamente vulnerável aos locais receptores de recursos e de onde provêm as rendas dos investimentos e se sujeita a diversos tipos de chantagem, como no caso do boicote realizado por países árabes produtores de petróleo. O terceiro problema relaciona-se ao fato de que a realização de IED por uma economia tende a beneficiar certos grupos de trabalhadores especializados em detrimento dos trabalhadores de menor remuneração, mesmo em situações em que medidas compensatórias são adotadas, já que o estabelecimento de unidades produtivas no exterior geralmente acarreta perda de empregos na economia doméstica e exige certos custos de ajuste. Em quarto lugar, a política de apoio ao investimento externo tende a beneficiar em maior grau as empresas oligopolistas, que são os atores em melhores condições de atuar em mercados desconhecidos. Finalmente, o investimento no exterior representa a perda de recursos que poderiam ser alocados internamente (GILPIN, 1975, p. 200-203).

Além do ressentimento dos trabalhadores no que concerne à realização de IED por empresas domésticas, deve-se ressaltar, segundo Gilpin (1975, p. 205), o fato de que muitas empresas passam a perder interesse no comércio exterior após a internacionalização de suas produções, pois elas ganham acesso a mercados externos por meio da instalação de atividades *in loco*, ao invés de atingir seus consumidores estrangeiros pela queda de barreiras tarifárias, fazendo com que muitos governos não tenham grande interesse em

estabelecer uma agenda de liberalização do comércio internacional. Ao contrário, eles possuem maior interesse em levantar barreiras alfandegárias para estimular a instalação de empresas em seus territórios para que estas possam ter acesso a seus mercados consumidores domésticos.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar da relevância crescente exercida pelas empresas multinacionais, não há em âmbito internacional grande disponibilidade de regras de regulação do IED, diferentemente de temas como o comércio e as finanças. Há, de fato, regras nacionais, bilaterais, regionais e multinacionais que tratam do IED, sem haver, no entanto, um acordo geral entre os países sobre o assunto. Embora a Rodada Uruguai tenha procurado estabelecer regras que tratassem do tema IED, as negociações falharam em estabelecer um regime geral que governasse este tipo de investimento. Tal regime teria de estabelecer regras que lidassem com a tributação de investimentos estrangeiros, com os preços cobrados no intercâmbio de bens e serviços entre unidades de um mesmo grupo empresarial em diferentes países e com a concessão por governos de benefícios fiscais e outras vantagens questionáveis para a instalação de empresas, temas bastante sensíveis (GILPIN, 2001, p. 300-301).

1.4. Conclusão

O papel cada vez mais influente exercido pelas empresas multinacionais tem influenciado de forma intensa a economia contemporânea mundial. Estas empresas têm sido responsáveis por determinar boa parte dos padrões do comércio internacional e da geografia econômica global. Com grande parte dos fluxos de IED sendo realizados em setores intensivos em tecnologia, as empresas multinacionais têm sido exercido uma importante atividade de transferência de recursos tecnológicos a países em desenvolvimento e desenvolvidos, o que faz com que a atuação destas empresas possua forte impacto no bem estar econômico, político e social de muitas nações do globo. Por controlarem parcela significativa do investimento em capital, da tecnologia e do acesso a mercados em âmbito mundial, as empresas multinacionais têm influenciado não apenas o

cenário econômico internacional, mas também o político, fato que tem gerado reações por diversos governos (GILPIN, 2001, p. 290).

As empresas multinacionais e a produção além de fronteiras são parte do mundo contemporâneo em que o capital e a tecnologia apresentam alta mobilidade, embora o fator trabalho continue a apresentar mobilidade bem mais limitada. As diferenças entre as vantagens comparativas dos diversos países, os avanços nas tecnologias de comunicação e transportes e o oferecimento de estímulos governamentais para a instalação de empresas têm estimulado a distribuição das atividades das empresas multinacionais ao redor do globo. Dentre as vantagens oferecidas pelos locais para a atração de empresas podem ser citadas a presença de mão de obra qualificada e de baixo custo, a concessão de benefícios fiscais e a proximidade a mercados consumidores. Como resultado da dispersão produtiva em escala internacional, há atualmente uma complexa rede de interações entre as empresas multinacionais e os governos dos locais onde elas operam (GILPIN, 1987, p. 261).

2. Teorias explicativas sobre o processo de internacionalização de empresas

2.1. Introdução

As teorias sobre a internacionalização de empresas começaram a ser escritas no período pós-Segunda Guerra Mundial, em um contexto de intensificação da ordem liberal no mundo ocidental liderada pelos Estados Unidos da América, ordem legitimada pela atuação de organizações internacionais, em que a Europa e o Japão estão inicialmente enfraquecidos por sua participação no conflito. Sobre este período, Hobsbawm (1995, p. 271) comenta que

Uma economia capitalista mundial desenvolveu-se assim em torno dos EUA. Ergueu menos obstáculos aos movimentos internacionais de fatores de produção que qualquer outra desde o período médio-vitoriano, com uma exceção: a migração internacional demorou a recuperar-se do estrangulamento do entreguerras. (HOBBSAWM, 1995, p. 271).

Conforme as empresas multinacionais foram-se tornando mais importantes, economistas e outros analistas procuraram desenvolver ferramentas para a compreensão do fenômeno. As explicações disponíveis primordialmente eram aquela sobre os movimentos internacionais de capital e a que explicava o comércio internacional. Enquanto as explicações sobre os movimentos internacionais de capital baseavam-se na existência de taxas diferentes de retorno entre os países, as quais se adequam de melhor forma à abordagem dos investimentos em carteira, as teorias sobre comércio internacional tinham pouco a dizer sobre o assunto e tenderam a ignorá-lo. Tornou-se evidente, pois, o fato de que uma nova teoria seria necessária, e os primeiros esforços em desenvolvê-la concentraram-se na existência de barreiras comerciais, de diferenças em taxas de câmbio e de adoção de políticas de atração de investimentos. Elas também abordaram o papel exercido pelos avanços tecnológicos, como os aviões a jato e os satélites, os quais reduziram significativamente os custos de transporte e comunicação, assim como o papel da competição oligopolista na realização de IED (GILPIN, 1987, p. 233-234).

Com o objetivo de compreender os motivos que levam as empresas multinacionais a se internacionalizarem, passemos, então, à análise cronológica das

principais abordagens que procuram explicar a atuação de empresas multinacionais, abordagens que começaram a ser desenvolvidas a partir da segunda metade do século XX e que são, certamente, significativamente influenciadas pelo contexto histórico dos distintos períodos em que foram desenvolvidas, assim como pelo desenvolvimento do caráter das empresas multinacionais e do IED desde então.

2.2. O ciclo do produto

O texto que pioneiramente abordou a explicação da internacionalização de empresas por meio do ciclo do produto foi o artigo de Raymond Vernon intitulado “*International investment and international trade in the product cycle*”, publicado em 1966 pelo *Quarterly Journal of Economics*. O artigo analisa o processo de internacionalização de empresas a partir da experiência de companhias norte-americanas que se estabeleceram no exterior.

Com o texto, o autor tinha o objetivo de, reconhecendo a simplicidade, poder e universalidade da teoria das vantagens comparativas, desenvolver uma ferramenta mais avançada de análise do comércio exterior e dos movimentos de capital, de modo a evitar o declínio da utilidade da teoria econômica para a resolução de problemas relacionados a esses assuntos. Como alternativa, o autor propõe uma linha de generalização e síntese que foi negligenciada pela teoria predominante de comércio exterior e desenvolve uma análise que enfatiza menos fatores relacionados a custos do que aspectos como o período da inovação, os efeitos das economias de escala e os papéis da ignorância e da incerteza na influência sobre padrões de comércio (VERNON, 1966, p. 190).

O artigo, dessa forma, é dividido em três partes, as quais correspondem às etapas do ciclo do produto, quais sejam, “Localização de novos produtos”, “O produto em maturação” e “O produto padronizado”.

2.2.1. Localização de novos produtos

Na etapa de localização de novos produtos, o autor relaciona a facilidade de comunicação entre empresas e consumidores à proximidade geográfica para explicar a vantagem auferida por produtores locais em relação a concorrentes externos na introdução de bens e serviços recém-desenvolvidos em determinado mercado (VERNON, 1966, p. 192).

Para Vernon, esta proposição não é óbvia, já que, de acordo com a teoria que analisa o comércio e investimento internacionais sob o prisma do menor custo, o local de produção não precisa ser necessariamente próximo ao mercado consumidor se os produtos puderem ser produzidos alhures e transportados até seu destino a um menor custo em relação à produção local. Dessa forma, há de se analisar a localização de empresas por instrumentos que vão além de considerações sobre custos e contemplam aspectos como a comunicação e as economias de escala (VERNON, 1966, p. 194).

Para explicar a produção próxima ao mercado consumidor nos estágios iniciais de introdução de determinado bem no mercado, Vernon cita a não padronização do produto, uma condição transitória caracterizada pelo variado escopo que seus insumos, processos de produção e especificações podem envolver. Esta natureza de não padronização, de acordo com Vernon, acarreta três consequências que apontam para a escolha de um local de produção onde a comunicação entre o mercado e os executivos é ágil e em que uma ampla variedade de insumos potenciais pode ser obtida (1966, p. 195-196).

Primeiramente, na fase de introdução de um produto no mercado, os produtores preferem ter maior flexibilidade para variar os insumos utilizados na produção. Em segundo lugar, devido à baixa elasticidade-preço da demanda dos produtos durante a fase de sua introdução no mercado, decorrente de sua grande diferenciação, neste estágio, pequenas diferenças nos preços dos insumos possuem menor peso nos cálculos dos empreendedores do que nos estágios subsequentes do ciclo do produto. Finalmente, a necessidade de comunicação rápida e efetiva dos produtores com clientes, fornecedores e concorrentes é bastante elevada neste estágio, fato que se deve à incerteza sobre fatores como a dimensão final do mercado, a capacidade dos concorrentes de se antecipar neste

mercado e as especificidades dos insumos utilizados na produção (VERNON, 1966, p. 195).

2.2.2. O produto em maturação

Conforme a demanda pelo novo produto se expande, produtores desenvolvem certo grau de padronização dos produtos, apesar de esforços de diferenciação continuarem a ocorrer. Esta alteração traz consequências em termos de localização da produção. Primeiramente, a necessidade de flexibilidade declina, e a padronização do produto abre espaço para ganhos de escala por meio da produção em massa e requer maior comprometimento com processos fixos de produção. Em segundo lugar, a preocupação com o custo de produção começa a superar o interesse pelas características do produto (VERNON, 1966, p. 196).

Com a expansão do mercado para esse produto nos países avançados, tais como aqueles da Europa Ocidental, os produtores nos Estados Unidos deverão começar a considerar a possibilidade arriscar a instalação de uma unidade produtiva nos países importadores, de modo a atuarem próximos ao mercado consumidor, fazendo com que os mercados passem a ser ocupados por unidades locais de empresas originárias de outro país (VERNON, 1966, p. 197-198).

Um importante fator para explicar o que acontece na internacionalização de empresas após o investimento inicial no exterior é o papel exercido pela ameaça ao status quo. Isto porque as concorrentes da empresa que se estabeleceu no exterior consideram este movimento como uma ameaça à sua fatia de mercado em termos globais. Ao mesmo tempo, a habilidade destas empresas de estimar a estrutura de custos da empresa operando no exterior torna-se debilitada. Com isso, de modo a reduzir esta incerteza e diminuir os impactos ao status quo, outras empresas são levadas a seguir o caminho em direção ao exterior investindo no mesmo mercado (VERNON, 1966, p. 200-201).

Vernon (1966, p. 202) também destaca que

Neste estágio, a padronização do processo produtivo ainda não foi muito longe; isto virá mais tarde, quando o volume de produção é alto o suficiente e o grau de

incerteza é baixo o suficiente para justificar o investimento em instalações relativamente inflexíveis e intensivas em capital. (VERNON, 1966, p. 202).

2.2.3. O produto padronizado

Em estágios avançados de padronização do produto, os países menos desenvolvidos podem apresentar vantagens comparativas como local de instalação de plantas produtivas. Isto porque, neste estágio, os produtos tendem a possuir um mercado internacional de relativo fácil acesso e a competir principalmente com base em preço, e os produtores já não estão mais tão preocupados com questões de informação de mercado. Além disso, como as empresas envolvidas na produção neste estágio operam de forma verticalmente integrada e autossustentada, problemas relacionados a mão de obra qualificada, peças de reposição e materiais industriais processados de acordo com especificações exatas podem ser mais facilmente evitados por estas empresas (VERNON, 1966, p. 202-203).

Vernon (1966, p. 203), dessa forma, especula sobre a produção e exportação por países menos desenvolvidos de produtos com características bem definidas, quais sejam: necessidade significativa do fator trabalho na sua produção (de modo que as empresas possam auferir um menor custo de produção), alta elasticidade-preço da demanda (de modo que as empresas tenham um forte incentivo a produzir numa nova área), baixa necessidade de externalidades na sua produção (em relação a produtos que exigem um ambiente industrial mais elaborado), especificações padronizadas e facilidade de estocagem (em relação a produtos com especificações menos precisas e que não pudessem ser remetidos a partir de localidades remotas) e alto valor agregado que permita a absorção de custos de frete (em relação a produtos volumosos de baixo valor por unidade de peso).

2.3. O poder de mercado

Escrevendo no contexto das décadas de 1960 e 1970, Stephen Hymer utiliza linguagem e conceitos marxistas para analisar a globalização do capital e o papel de

empresas multinacionais em um período de consolidação do IED norte-americano e início do processo de internacionalização de empresas japonesas e europeias.

Em sua análise, Hymer enfatiza o papel da estrutura de mercado em que operam as grandes empresas para explicar o processo de internacionalização do capital. Para Hymer (1983, p. 12), “os investimentos são frequentemente realizados por intermédio de um pequeno número de firmas estabelecidas em setores oligopolistas”.

A maior propensão de empresas oligopolistas, detentoras de grande fatia do mercado, a realizarem IED é explicada pela própria natureza deste tipo de investimento e pela magnitude dos recursos e dos riscos incorridos pela empresa em suas empreitadas no exterior, características que demandam certas vantagens especiais para estas empresas não encontradas em setores que operam em mercados concorrenciais. Dentre estas características, Hymer cita a dificuldade de obtenção de informações e de coordenação de ações a longas distâncias e a possibilidade de existência de políticas discriminatórias em relação a estrangeiros (1983, p. 19).

O investimento estrangeiro realizado, dessa forma, preponderantemente por empresas oligopolistas traz uma série de consequências que levam à distorção de mercado: “por um lado, as grandes dimensões melhoram a produtividade quando há economias de escala, mas, por outro, reduzem o rendimento quando acarretam uma diminuição da concorrência” (HYMER, 1983, p. 12-13).

Como oligopolistas, estas empresas adotam comportamento contrário a uma alocação eficiente de recursos por meio da realização de conluio com o objetivo de limitar a concorrência e elevar os lucros, o que acarreta restrição da oferta, preços mais elevados e produção em nível que não utiliza o potencial máximo de aproveitamento das economias de escala (HYMER, 1983, p. 21).

Para diminuir a concorrência, as empresas utilizam-se também de dois mecanismos: o investimento permanente no desenvolvimento de novos produtos e o prolongamento do ciclo do produto por meio da migração para localidades de mão de obra mais barata, mecanismos que estão interligados pelo fato de que quanto maior for o mercado para os produtos de uma empresa, maior será sua capacidade de distribuir seus custos com inovação e seus gastos com P&D para novos produtos (HYMER, 1983, p. 100).

Como motivações para a realização de IED, Hymer cita fatores como o estabelecimento de uma posição firme no mercado como sendo mais importante do que a obtenção de lucros em curto prazo (1983, p 14), a obtenção de matérias-primas a menores preços (1983, p 20) e a prevenção da possível concorrência (1983, p. 47).

Ademais, a onda de investimentos estrangeiros diretos nas décadas de 1950 e 1960 foi motivada por três fatores: o maior porte das empresas norte-americanas e sua configuração multidivisional, que conferiram a elas uma perspectiva global; a evolução das comunicações globais, que tornaram as empresas cientes de novas fontes de concorrência; e o crescimento da Europa e do Japão, que teve como resposta uma ofensiva de empresas norte-americanas por meio de bases de venda e de produção (HYMER, 1983, p. 48).

Esta ofensiva das grandes empresas norte-americanas resultou da percepção de que a recuperação econômica da Europa e do Japão havia levado muitas empresas estrangeiras a adotar métodos e tecnologias anteriormente exclusivos das empresas norte-americanas e de que, caso não lançassem operações ao exterior, estas empresas teriam suas vantagens seriamente minadas. Dessa forma, como motivos para a expansão das empresas norte-americanas, também podemos citar o rápido crescimento dos mercados estrangeiros de bens e a apropriação cada vez maior de parcelas do mercado global por concorrentes externos (HYMER, 1983, p. 101).

Outro tema abordado por Hymer é a evolução da empresa no sistema capitalista de “oficina à fábrica, daí à empresa nacional, à empresa multidivisional e atualmente à empresa multinacional” e a consequente “divisão hierárquica do trabalho entre regiões geográficas semelhantes à divisão vertical do trabalho dentro da empresa” (1983, p. 36-37).

Isto implica a organização das empresas multinacionais por meio de “uma sofisticada estrutura vertical com muitos níveis de trabalho intelectual”, a qual pode ser simplificada de acordo com a seguinte hipótese: localização das atividades operacionais (chamadas de nível III) espalhadas ao redor do globo, em resposta às pressões dos mercados e dos insumos; localização de atividades de coordenação (chamadas de nível II) em grandes cidades, de modo a aproveitar a disponibilidade de empregados de escritório e de sistemas de comunicação; e localização de atividades de planejamento e estratégia (chamadas de nível I) ainda mais concentradas do que as de nível II, em localidades

próximas aos mercados de capitais, aos meios de comunicação e ao governo (HYMER, 1983, p. 81-82).

Como resultado desta estrutura hierárquica, as empresas definem o consumo internacional por meio do chamado sistema de difusão, em que um produto é apresentado primeiramente a grupos de rendas mais elevadas e desejosos em experimentar produtos inovadores (que se encontram nas principais cidades do mundo) para, após aprovação por estes grupos, serem difundidos aos demais potenciais consumidores (localizados majoritariamente em áreas menos desenvolvidas). O interesse das empresas multinacionais no chamado *Hinterland* em fases mais avançadas do ciclo do produto decorre, assim, da obtenção de altas margens nestas áreas, uma vez que os mercados principais encontram-se em fase de saturação e os custos marginais de produção são menores, já que os custos de desenvolvimento do produto já foram incorridos em fase anterior (HYMER, 1983, p. 53).

O IED pode, para Hymer, ter resultados positivos e negativos: se, por um lado, pode haver restrição da concorrência por práticas oligopolistas, a internacionalização do capital pode, por outro, resultar em aumento da concorrência e da produção e diminuição dos preços nos mercados onde se instalam empresas multinacionais, assim como transferência de capital, tecnologia e capacidade empresarial para estas localidades. (1983, p. 23-31).

2.4. A Escola de Uppsala

Ao final da década de 1970, foi apresentado um modelo de internacionalização de empresas na Universidade de Uppsala, na Suécia, que procurava explicar o processo de expansão de empresas suecas ao exterior. Este modelo verificou que a internacionalização das empresas analisadas dava-se por meio de um processo lento que envolvia diversas etapas.

Em artigo publicado em 1977, Jan Johanson e Jan-Erik Vahlne (1977, p. 23) desenvolveram

[...] um modelo do processo de internacionalização da empresa focado no desenvolvimento da empresa individual, e particularmente na sua aquisição, integração e uso graduais do conhecimento sobre mercados e operações e

externas, e no seu comprometimento sucessivamente crescente com mercados externos. As premissas básicas do modelo são que a falta de tal conhecimento é um importante obstáculo para o desenvolvimento de operações internacionais e que o conhecimento necessário pode ser adquirido principalmente por meio de operações no exterior. (JOHANSON; VAHLNE, 1977, p. 23).

Ao analisar a evidência empírica da experiência das empresas suecas no exterior, Johanson e Vahlne (1977, p. 24), em artigo intitulado “*The internationalization process of the firm - a model of knowledge development and increasing foreign market commitment*”, observaram que estas empresas geralmente desenvolvem seu envolvimento com mercados externos por pequenos passos, ao invés da realização de grandes investimentos em um determinado ponto no tempo. O fluxo típico do processo de internacionalização de empresas envolve inicialmente a exportação para um país por meio de um agente, o estabelecimento posterior de uma subsidiária de vendas e, finalmente, o possível início da produção *in loco*.

O artigo é estruturado por meio da distinção entre dois tipos de variáveis que influenciam a internacionalização de empresas: variáveis de estado, quais sejam, o comprometimento com mercados estrangeiros e o conhecimento sobre mercados e operações no exterior, e variáveis de mudança, quais sejam, as decisões de comprometer recursos e o desempenho de atividades empresariais atuais. A seguir, serão analisadas as características das variáveis de estado e de mudança.

O comprometimento com mercados estrangeiros, uma das variáveis de estado, é composto por dois fatores: o grau de comprometimento, determinado pela integração dos recursos alocados nas atividades no exterior com outras partes da empresa e pelo valor resultante destas atividades integradas, e o valor dos recursos comprometidos, determinado aproximadamente pelos recursos investidos no mercado, incluindo gastos com publicidade e recursos humanos, dentre outros (JOHANSON; VAHLNE, 1977, p. 27).

O conhecimento sobre mercados e operações no exterior, outra variável de estado, é importante porque as decisões de comprometimento com determinado mercado são baseadas no conhecimento de suas oportunidades e de seus problemas e porque a avaliação de alternativas é realizada por meio do conhecimento do ambiente de negócios do mercado e do desempenho de diversas atividades empresariais nele. O conhecimento sobre

mercados possui uma relação direta com o comprometimento com mercados, uma vez que, quanto maior for o conhecimento, maior será o comprometimento com a localidade (JOHANSON; VAHLNE, 1977, p. 27-28).

Johanson e Vahlne (1977, p. 28) distinguem entre conhecimento geral e conhecimento de mercados específicos, ambos necessários para o estabelecimento de uma operação em determinada localidade. Enquanto o conhecimento geral refere-se a métodos de publicidade e características dos consumidores que são comuns independentemente da localização geográfica do mercado e pode ser transferido de um país para outro, o conhecimento de mercados específicos concerne a aspectos peculiares de uma localidade (tais como o ambiente de negócios, as características culturais, a estrutura do sistema de mercado e o comportamento dos consumidores e dos funcionários) e pode ser obtido principalmente pela experiência no mercado de operação.

A importância das atividades empresariais atuais, uma variável de mudança, reside no fato de elas serem a fonte primária de experiência. Para Johanson e Vahlne (1977, p. 29),

[...] a melhor maneira de obter e utilizar rapidamente experiência de mercado é contratar um gerente de vendas ou um vendedor de uma representação ou comprar toda ou uma parte da empresa. Em muitos casos, esta experiência não está à venda; no momento de entrada em um mercado a experiência pode até mesmo não existir. Ela deve ser adquirida por meio de um longo processo de aprendizagem relacionado às atividades atuais. Este fator é um motivo importante pelo qual o processo de internacionalização geralmente ocorre lentamente. (JOHANSON; VAHLNE, 1977, p. 29).

A segunda variável de mudança são as decisões de comprometer recursos com operações estrangeiras. Estas decisões são tomadas com base nas percepções sobre os problemas e oportunidades do mercado, as quais dependem, por sua vez, da experiência. Decisões de comprometimentos adicionais com operações estrangeiras serão tomadas por meio de pequenos passos, a não ser que a empresa possua recursos volumosos, que as condições de mercado sejam estáveis e homogêneas ou que a empresa tenha muita experiência em mercados com características similares (JOHANSON; VAHLNE, 1977, p. 27-28).

2.5. O paradigma eclético

A análise de John H. Dunning sobre comércio, localização da atividade econômica e as empresas multinacionais, apresentada também no final da década de 1970, assim como o modelo desenvolvido pela Escola de Uppsala, considera a convergência crescente entre as teorias de comércio internacional e de produção internacional. O autor propõe um enfoque integrado para explicar a participação de empresas no cenário internacional baseado nas vantagens dos países relacionadas a localização (*location*), chamadas de *L advantages*, e nas vantagens das empresas relacionadas a posse (*ownership*) de atividades agregadoras de valor, chamadas de *O advantages* (DUNNING, 1988, p. 13).

A hipótese central em que se baseia o chamado paradigma eclético de produção internacional é a de que uma empresa desenvolverá no exterior operações que agregam valor se e quando três condições forem cumpridas. A primeira é a de que a empresa possua *O advantages* em relação a empresas provenientes de outros países em suas operações em determinado mercado. Tais vantagens manifestam-se por meio de fatores que são ao menos temporariamente exclusivos à empresa que os possui, como a posse de ativos intangíveis ou vantagens em relação a questões de governança (DUNNING, 1988, p. 25-26).

Caso esta primeira condição seja cumprida, a segunda condição para a produção no exterior requer que a empresa esteja disposta a internalizar (*internalize*) essas vantagens ao invés de vendê-las ou arrendá-las a outras empresas, por meio de extensões de suas cadeias de valor existentes. Estas vantagens são chamadas de *I advantages*. Finalmente, caso as duas primeiras condições sejam cumpridas, a produção no exterior exigirá que a empresa esteja disposta a combinar essas vantagens com fatores disponíveis fora de seu mercado doméstico (tais como recursos naturais), utilizando-se das *L advantages*. Se não existisse esta disposição, a empresa optaria por acessar o mercado externo por exportações e o mercado interno por meio da produção doméstica (DUNNING, 1988, p. 26).

As *O advantages* possuídas pelas empresas multinacionais podem ser distinguidas entre as vantagens relacionadas a seus ativos, chamadas de *Oa*, e aquelas relacionadas a suas transações, chamadas de *Ot*. As primeiras são consequência da posse de ativos específicos por empresas multinacionais em comparação aos ativos possuídos por

outras empresas. Já as últimas refletem a capacidade das empresas multinacionais de capturarem os benefícios transacionais que emanam da posse destes ativos em diferentes países (DUNNING, 1988, p. 42).

As *I advantages*, as quais levam as empresas a utilizar suas *O advantages* entre fronteiras, mas no interior de suas organizações, ao invés de vendê-las ou arrendá-las a empresas estrangeiras, são resultado de três principais falhas de mercado: as falhas provenientes do risco e da incerteza; aquelas derivadas da habilidade das empresas de se beneficiar das economias de escala; e aquelas provenientes da existência de custos e benefícios externos à transação de determinado bem ou serviço. Quanto maiores forem os custos derivados de falhas de mercado e a habilidade das empresas em coordenar atividades entre fronteiras, maior será a propensão das empresas em instalarem plantas produtivas no exterior (DUNNING, 1988, p. 43).

O terceiro fator do paradigma eclético está relacionado ao local onde ocorrerá a produção da empresa multinacional. Este tipo de empresa decidirá instalar uma unidade fora de seu país de origem ao perceber que será a melhor estratégia combinar, em outro país, bens intermediários produzidos em seu país de origem com fatores de produção imóveis ou com outros bens intermediários. Quanto mais desigual for a distribuição de fatores imóveis de produção entre países, mais internacional será a produção das empresas (DUNNING, 1988, p. 44).

O paradigma eclético afirma que a produção de empresas no exterior pode ser explicada por meio das condições descritas acima, e a propensão de um país em participar da produção internacional está relacionada ao grau em que suas empresas possuem essas vantagens e à sua distribuição de fatores em relação a outras localidades (DUNNING, 1988, p. 26).

Já a propensão de empresas de um determinado país em se envolver na produção exterior dependerá do perfil econômico tanto de seu país de origem como dos países receptores de seus investimentos, do tipo de produto que será produzido e das estratégias organizacionais, as quais, por sua vez, poderão ser influenciadas pela idade das empresas, por seu tamanho e por sua aversão ao risco (DUNNING, 1988, p. 29).

Dunning (1988, p. 26-28) aponta três razões para a denominação deste paradigma de eclético. Primeiramente, ele utiliza elementos das principais teorias de internacionalização de empresas até então existentes; em segundo lugar, ele pode ser utilizado para explicar todos os tipos de IED; e em terceiro lugar, ele aborda as três principais formas de participação internacional por empresas, quais sejam, o investimento direto, o comércio e as transferências de recursos contratuais, como o licenciamento, a assistência técnica e os acordos de franquia. Ademais, o paradigma também sugere qual forma de envolvimento internacional será preferível.

2.6. O diamante de Porter

Escrevendo ao encerrar dos anos 1980, em sua análise sobre os determinantes da competitividade de um país, Michael Porter diferencia dois padrões de competição internacional. A primeira é chamada de competição internacional mult-doméstica, e é caracterizada pela concorrência independente em cada país de operação das empresas. Neste tipo de competição, as vantagens competitivas são principalmente limitadas a cada país em que atuam. O outro tipo de concorrência é denominado competição global e possui como característica o fato de a posição competitiva de uma empresa em um país afetar sua posição competitiva em outros países. Neste tipo de competição, as empresas concorrem em bases mundiais, utilizando-se de vantagens competitivas adquiridas por meio de suas redes de atividades internacionais (PORTER, 1989, p. 65).

Como consequência, para Porter (1989, p. 67), enquanto na competição doméstica as multinacionais possuem subsidiárias estrangeiras com maior grau de independência e as gerenciam como investimentos em carteira, na competição global, a vantagem competitiva é alcançada por meio de uma forte presença internacional, e as atividades da empresa são coordenadas ativamente com base em uma perspectiva global.

Porter (1989, p. 68) destaca duas formas de configuração das atividades internacionais de uma empresa: a concentração de atividades em uma ou duas localidades e a dispersão de operações por diversos países. Podem ser citadas como justificativas para a concentração de atividades a presença de significativas economias de escala em

determinada atividade, a existência de curvas de aprendizagem vinculadas a operações em uma localidade e facilidades de coordenação provenientes da concentração de atividades em um único local. A dispersão de atividades pode ter como motivadores fatores como os riscos de concentração de atividades em uma localidade relacionados a taxas de câmbio e condições políticas.

Dentre as explicações clássicas para a localização de uma atividade em determinado local, podem ser citados os custos de fatores, o acesso a conhecimentos especializados locais, o desenvolvimento de relações com clientes importantes, a existência de fatores que demandam a presença local (como a necessidade de adequação local e o atendimento de necessidades de assistência) e a imposição de leis governamentais (PORTER, 1989, p. 69-70).

Outros fatores que motivam a adoção de uma estratégia global por uma empresa incluem a transferência de conhecimento entre unidades operacionais, a especialização produtiva das unidades provenientes de economias de escala, a maior flexibilidade na reação da empresa a custos variáveis (como custos cambiais), o fortalecimento internacional da marca junto a compradores multinacionais, o aumento de influência junto a governos locais e a flexibilidade de reação contra concorrentes (PORTER, 1989, p. 71).

Por outro lado, há também dificuldades encontradas por empresas que realizam IED. Dentre elas, podemos citar a complexidade de coordenação de atividades em diferentes países, diferenças linguísticas, diferenças culturais, grandes necessidades de intercâmbio de informações e necessidades de conciliação de interesses distintos entre subsidiárias (PORTER, 1989, p. 72).

Na competição internacional, as circunstâncias nacionais possuem papel relevante na determinação do êxito competitivo das empresas. Os países terão sucesso em setores em que suas vantagens domésticas possuem preeminência em relação às de outros países. Isto fará com que as empresas nacionais concorram internacionalmente, traduzindo as posições internas em posições internacionais por meio de uma estratégia global (PORTER, 1989, p. 80-81).

O êxito internacional de um país em determinada indústria depende de quatro atributos que determinam o ambiente em que as empresas atuam e que promovem ou impedem o surgimento da vantagem competitiva (PORTER, 1989, p. 87):

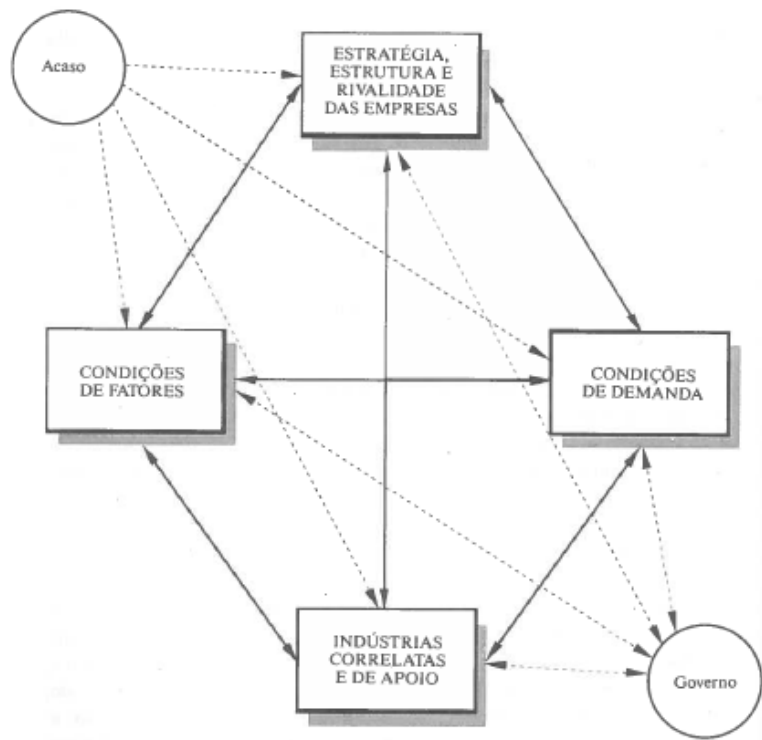
1. Condições de fatores. A posição do país nos fatores de produção, como trabalho especializado ou infraestrutura, necessários à competição em determinada indústria.
2. Condições de demanda. A natureza da demanda interna para os produtos ou serviços da indústria.
3. Indústrias correlatas e de apoio. A presença ou ausência, no país, de indústrias abastecedoras e indústrias correlatas que sejam internacionalmente competitivas.
4. Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas. As condições que, no país, governam a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas, mais a natureza da rivalidade interna. (PORTER, 1989, p. 87).

O sistema que determina a vantagem nacional é influenciado por duas outras variáveis, quais sejam, o acaso e o governo. O acaso refere-se a eventos fora do controle das empresas e geralmente do governo do país, tais como descobertas tecnológicas, guerras, acontecimentos políticos externos e alterações na demanda do mercado externo (PORTER, 1989, p. 89).

O governo pode melhorar ou piorar a vantagem nacional por meio de políticas que influenciam os determinantes, tais como políticas antitrustes (que afetam a rivalidade interna), investimentos em educação (que podem modificar as condições de fator) e compras governamentais (que podem estimular indústrias correlatas e de apoio) (PORTER, 1989, p. 89).

Os determinantes operam em um sistema chamado de diamante, conforme a figura abaixo. O efeito de cada determinante do diamante sobre a vantagem nacional depende das condições dos demais, formando um sistema mutuamente fortalecedor. Enquanto em indústrias que demandam pouca tecnologia a presença de um ou dois determinantes é suficiente para assegurar a vantagem competitiva, em setores intensivos em conhecimento são necessários todos determinantes para a manutenção da competitividade no cenário global (PORTER, 1989, p. 89).

Figura 1 – Diamante de Porter



Fonte: Porter (1989, p. 146)

Os países terão maior êxito em setores em que seu diamante seja mais favorável. Quanto mais dinâmico o ambiente doméstico de um país, maiores serão as chances de sucesso de suas empresas em operações internacionais, mesmo que este ambiente interno competitivo acarrete a eliminação de algumas empresas do mercado. (PORTER, 1989, p. 88).

2.7. A Escola Nórdica

Constituída a partir dos estudos da Escola de Uppsala, a Escola Nórdica procurou revisar sua antecessora e responder às críticas direcionadas a ela. Um dos principais autores da Escola Nórdica é Svante Andersson, que, em seu artigo “*The*

internationalization of the firm from an entrepreneurial perspective”, publicado em 2000, objetiva aumentar o entendimento do comportamento internacional das empresas por meio de uma análise que considera o papel dos empreendedores no processo de internacionalização.

Em sua análise, Andersson define o empreendedor de acordo com uma visão fortemente influenciada por Joseph Schumpeter, considerando o empreendedor como alguém que introduz novos produtos e novos métodos de produção, abre novos mercados, conquista novas fontes de insumos e promove a reorganização empresarial. O empreendedor pode ser o fundador de uma empresa, um gestor, um acionista, dentre outros (ANDERSSON, 2000, p. 67).

Como a internacionalização não é uma atividade alienada das demais atividades corporativas, mas parte ou consequência da estratégia de uma empresa, a teoria do empreendedorismo é utilizada para analisar o comportamento internacional das empresas. A centralidade do empreendedor na Escola Nórdica deriva do fato de que a estratégia de internacionalização apenas será posta em prática a partir de ações dos empreendedores (ANDERSSON, 2000, p. 68-69).

Andersson (2000, p. 80) identifica três tipos de empreendedores, quais sejam, o empreendedor técnico, o empreendedor estrutural e o empreendedor de marketing. Estes diferentes tipos de empreendedores optarão por estratégias diferentes de internacionalização para suas empresas, de acordo com suas preferências e conhecimento.

Como o principal interesse do empreendedor técnico é a tecnologia, a internacionalização não será prioritária para este empreendedor. Entretanto, os produtos podem alcançar os consumidores por uma rede internacional da qual o consumidor é parte, sem a necessidade de estabelecimento de subsidiárias no exterior. Por sua vez, o empreendedor de marketing tem grande interesse no processo de internacionalização e na criação de novos canais para alcançar o consumidor por meio de empreendimentos que demandam grandes investimentos, como o estabelecimento de subsidiárias. O empreendedor estrutural atua em setores consolidados e enxerga novas oportunidades a partir da combinação de organizações, preferindo, dessa forma, a realização de fusões e aquisições (ANDERSSON, 2000, p. 80-81).

3. Caracterização das empresas multinacionais de países em desenvolvimento e emergentes

3.1. Definições de países em desenvolvimento e emergentes

Primeiramente, antes de proceder à análise de empresas multinacionais de países em desenvolvimento e emergentes, será avaliada a maneira pela qual este grupo de países é definido. De acordo com o website da ONU,

Não há convenção estabelecida para a designação de países ou áreas ‘desenvolvidas’ e ‘em desenvolvimento’ no sistema das Nações Unidas. Na prática comum, Japão na Ásia, Canadá e Estados Unidos ao norte da América, Austrália e Nova Zelândia na Oceania, e Europa são considerados regiões ou áreas ‘desenvolvidas’. Nas estatísticas de comércio internacional, a União Aduaneira da África Austral também é tratada como uma região desenvolvida e Israel como um país desenvolvido; países emergindo da ex-Iugoslávia são tratados como países em desenvolvimento; e países do leste europeu e da Comunidade de Estados Independentes na Europa não são incluídos sob as regiões desenvolvidas ou em desenvolvimento.

No caso do Banco Mundial, o principal critério para a classificação de economias é a renda nacional bruta per capita. Baseado neste critério, cada economia foi classificada, de acordo com dados de 2012, como de baixa renda (até US\$ 1.035), renda média baixa (de US\$ 1.036 a US\$ 4.085), renda média alta (US\$ 4.086 a US\$ 12.615) e alta renda (US\$ 12.616 ou mais). As classificações de renda são estabelecidas a cada ano em 1 de julho. Já de acordo com o website do FMI, os principais critérios para classificar o mundo entre economias avançadas e economias emergentes e em desenvolvimento são:

(1) nível de renda per capita, (2) diversificação de exportações – de modo que exportadores que tenham alto PIB per capita não sejam considerados avançados porque perto de 70% de suas exportações é de petróleo, e (3) grau de integração ao sistema financeiro global.

No que concerne a economias emergentes, para Eden (2008, p. 333-334), as características básicas que as definem são o fato de que

(1) elas são economias dinâmicas; (2) seus ambientes institucionais foram acometidos nos anos 1990 por uma onda contagiosa de choques de política (liberalização, privatização, desregulação); e (3) elas sofrem de instituições de mercado ausentes ou fracas, particularmente em termos de direitos de propriedade e infraestrutura legal. (EDEN, 2008, p. 333-334).

Por fim, de acordo com os websites do Banco Mundial e da UNCTAD, os países com economias em transição são aqueles deixando de ter economias com planejamento central para passar a adotar economias de mercado.

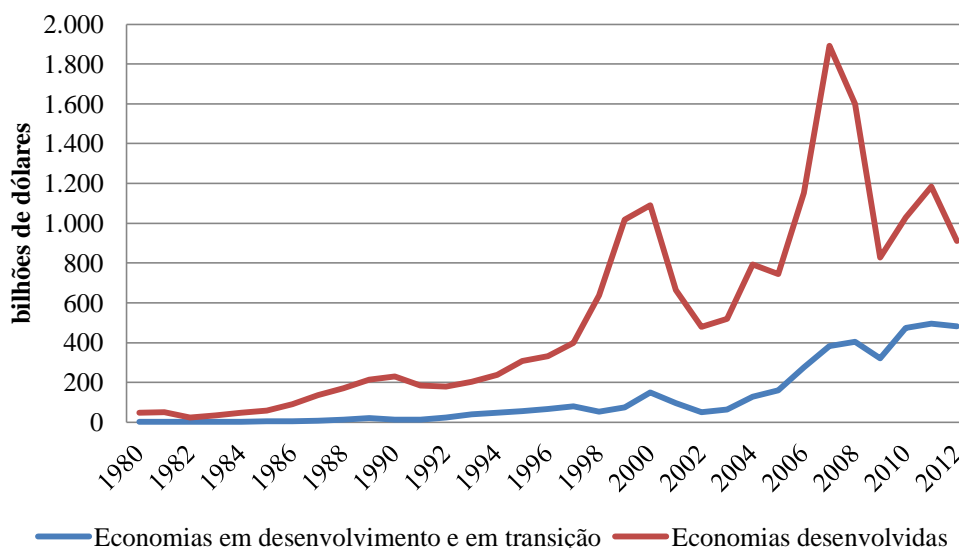
3.2. Características gerais das empresas multinacionais de países em desenvolvimento e emergentes

Com estas definições, pode-se iniciar a caracterização de empresas multinacionais de países em desenvolvimento e emergentes. A maior parte das empresas multinacionais atuando entre fronteiras é historicamente proveniente de países desenvolvidos, tais como os Estados Unidos, o Japão e aqueles da União Europeia. Quando se pensa em IED, os países emergentes geralmente estão associados ao recebimento de fluxos provenientes dos países no centro do sistema capitalista, fato baseado na evidência empírica observada nas últimas décadas. Embora as multinacionais de países em desenvolvimento existam há décadas, em nenhum outro momento elas foram tão ativas e receberam tanta atenção como atualmente. Economias recentemente industrializadas como Hong Kong (China), Coreia do Sul, Cingapura e a Província de Taiwan possuem índices de renda per capita próximos aos de países desenvolvidos, o que denota que alguns países se tornaram prósperos o suficiente para exportar capital a outras partes do mundo. Entretanto, o envio de investimentos diretos ao exterior não é exclusividade dos países de maior sucesso dentre os países em desenvolvimento, uma vez que outros países asiáticos de menor desenvolvimento, como a China e a Índia, países latino-americanos, como o México e o Brasil, assim como a África do Sul, têm sediado importantes empresas multinacionais (DUNNING et al., 2008, p. 158-159).

Até os anos 1960, o IED proveniente de países em desenvolvimento era diminuto. Nas décadas de 1970 e 1980, os fluxos de IED originados destes países possuíam escala bastante menor em relação aos níveis atuais (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 107). Embora a realização de IED por países em desenvolvimento não seja um fenômeno novo, uma vez que empresas destes

países têm realizado investimentos no exterior há décadas, a intensificação deste fenômeno deu-se a partir da década de 1990, quando os investimentos realizados por países em desenvolvimento passaram a crescer substancialmente, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Fluxos de saídas de IED de países em desenvolvimento e em transição e de países desenvolvidos, 1980-2012

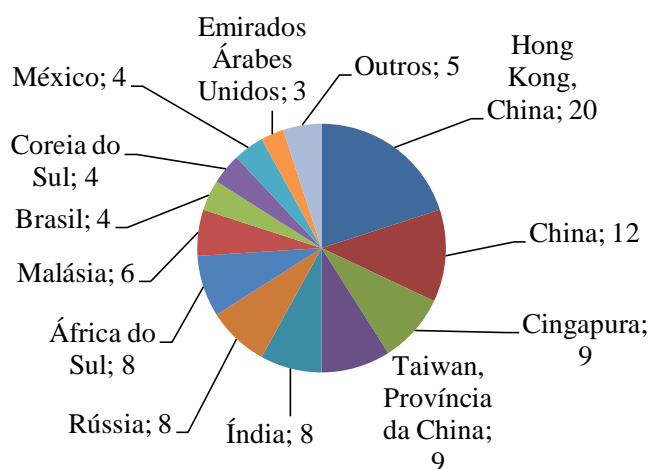


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (UNCTADSTAT)

Outra característica importante do IED realizado por países em desenvolvimento é o fato de que a origem das empresas multinacionais destes países tornou-se mais difusa atualmente. De acordo com a *United Nations Conference on Trade and Development* (2006, p. 103), enquanto na fase inicial da expansão do IED de países em desenvolvimento as empresas eram provenientes principalmente dos novos países industrializados da Ásia e de alguns países da América Latina e da Ásia Ocidental, hoje, países como Argentina, Chile, Índia, Malásia, Nigéria, África do Sul, Tailândia, Turquia e Venezuela, assim como países de menor desenvolvimento relativo, possuem empresas multinacionais que estão expandindo suas operações no exterior. Em termos setoriais, as multinacionais provenientes de países em desenvolvimento atualmente operam em diversos setores, incluindo a produção de petróleo, cimento, veículos, computadores pessoais e

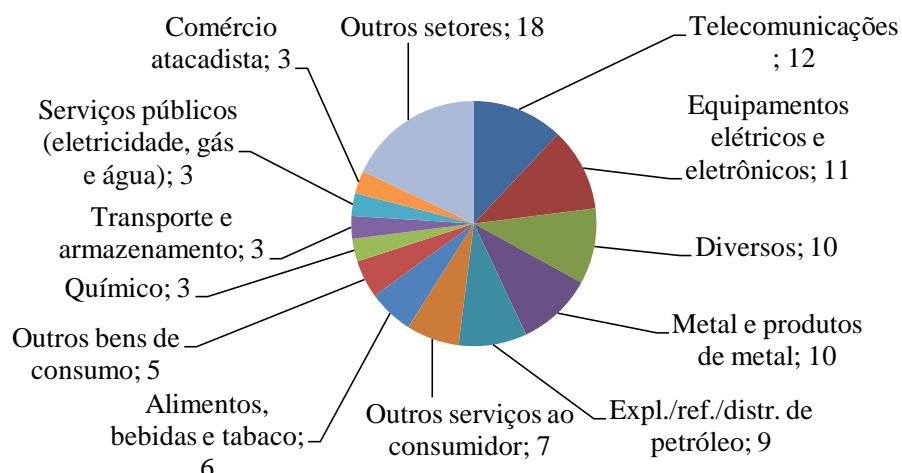
celulares, bem como no fornecimento de serviços em áreas como a bancária, a de telecomunicações e a de gestão de portos (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 104).

Gráfico 4 – Distribuição por país das 100 maiores transnacionais não financeiras de economias em desenvolvimento e em transição de acordo com ativos no exterior, 2011



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

Gráfico 5 – Distribuição por setor das 100 maiores transnacionais não financeiras de economias em desenvolvimento e em transição de acordo com ativos no exterior, 2011



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

Nota: A classificação das empresas por setor segue a utilizada pela *Securities and Exchange Commission*, órgão regulador do mercado de capitais dos Estados Unidos.

De acordo com dados da UNCTAD, mais de 100 países em desenvolvimento e em transição registraram alguma saída positiva de IED em 2012. Cabe destacar a importância dos países BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, os quais se tornaram não só grandes receptores de IED, mas também relevantes fontes de investimentos em outros países. Os fluxos de IED provenientes destes países aumentaram de US\$ 7 bilhões em 2000 para US\$ 145 bilhões em 2012, o que representou 10% dos fluxos globais, em comparação a 1% em 2000. O IED proveniente dos países BRICS busca principalmente a conquista de mercados em países desenvolvidos e o aproveitamento de cadeias de valor regionais. Enquanto mais de 40% do estoque de IED destes países está localizado em países desenvolvidos, aproximadamente 43% desse estoque encontra-se em países vizinhos dos BRICS (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2013, p. 5).

Uma grande diversidade de perfis caracteriza as economias de países em desenvolvimento investidores no exterior. Esses novos atores no cenário do IED em âmbito global variam de locais com diminuta extensão territorial, como Hong Kong e Cingapura, a grandes países como Brasil, Rússia, Índia e China. Em termos de recursos naturais, alguns, como Coreia do Sul, China e Índia, possuem limitada dotação, ao passo que outros, como Brasil, Rússia e Malásia, são abundantes nesses recursos. Com isso, diferentes razões movem as empresas desses países a se engajarem em operações no exterior. O IED das empresas de Cingapura, por exemplo, visa à obtenção de acesso a mercados e a mão de obra mais barata; companhias da Coreia do Sul, por sua vez, investem no exterior muitas vezes para evitar altos custos trabalhistas e sindicatos poderosos em âmbito doméstico; o IED chinês está comumente associado ao acesso a recursos naturais escassos em seu território; o mexicano, ao acesso a mercados e conhecimento; e o russo, finalmente, frequentemente ocorre nos setores energético e minerador e em programas de privatização de países em transição (DUNNING et al., 2008, p. 166).

Em termos de distribuição geográfica, as empresas multinacionais de países asiáticos geralmente possuem um portfólio de investimentos mais diversificado e são mais atuantes em regiões distantes de suas origens. As empresas da América Latina e do Leste Europeu, por outro lado, concentram-se principalmente em regiões próximas aos seus países de origem (DUNNING et al., 2008, p. 168). Parte significativa do IED proveniente de países em desenvolvimento é destinada a outros países em desenvolvimento. De modo geral, as empresas multinacionais de países em desenvolvimento têm-se tornado importantes investidoras nos países mais pobres da África e Ásia, o que evidencia a tendência destas empresas a investirem comumente em suas regiões de origem. Parte da razão para esta constatação deve-se ao fato de que as empresas multinacionais de países em desenvolvimento possuem geralmente melhor visão local do que global. Além disso, esta constatação evidencia a dificuldade destas empresas em tornarem-se atores verdadeiramente globais (SAUVANT, 2008b, p. 6-7). Entretanto, ainda que a maior parte das empresas multinacionais de países em desenvolvimento sejam atores regionais, algumas delas possuem aspirações globais, como, por exemplo, a Samsung, da Coreia do Sul, e a Cemex, do México, as quais alcançaram posição de destaque em âmbito mundial

em seus setores de atuação (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 104).

Mesmo que de modo geral os países emergentes têm dado preferência para investimentos em países do Sul, Brasil, Índia e, mais recentemente, Rússia têm demonstrado propensão para a aquisição de ativos em países desenvolvidos, particularmente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. Uma importante exceção é a China, que tem realizado majoritariamente investimentos em países em desenvolvimento. O recente crescimento de investimentos chineses em países desenvolvidos, no entanto, pode indicar uma alteração no perfil de investimentos do País. Em termos setoriais, não pode ser observada uma direção única dentre os países BRICS: enquanto o Brasil e a Rússia têm preferido a realização de investimentos em setores relacionados a recursos naturais, China e Índia têm-se engajado em aquisições no setor de serviços, esta última particularmente em setores com alto nível de conhecimento e em indústrias com alto teor tecnológico, como a farmacêutica (SAUVANT et al., 2009, p. 10).

Para Sauviant (2008b, p. 7), assim como seus competidores de países desenvolvidos, as empresas multinacionais de mercados emergentes enfrentam as mesmas oportunidades e desafios provenientes de uma economia mundial globalizada, fazendo com que cada vez mais estas empresas adotem estratégias baseadas em três fatores, quais sejam, a liberalização de regimes de investimento em âmbito mundial, o que abre novas oportunidades para as empresas se expandirem ao exterior; avanços em transportes e em tecnologias da informação, os quais tornam possível a gestão de empresas com escritórios e unidades de produção em diversas partes do globo; e a competição entre empresas, que as pressiona a buscar novas oportunidades e possibilidades. Apesar de estes fatores estarem presentes há aproximadamente três décadas, quando a internacionalização de empresas de países desenvolvidos se acelerou, atualmente a intensificação do processo de globalização criou um novo ambiente econômico que pressiona as empresas de países em desenvolvimento a expandirem ao exterior cada vez mais.

Por terem-se originado em ambientes políticos e econômicos que apresentam risco significativamente maior do que em países desenvolvidos, as multinacionais de países em desenvolvimento tendem a adotar uma postura distinta em relação ao risco. Ao que

parece, empresas originadas em ambientes mais turbulentos tendem a ser mais tolerantes em relação ao risco. No que concerne ao modo de entrada em um mercado, ao passo que em países desenvolvidos o estabelecimento de uma nova unidade (*greenfield*) é considerado a opção politicamente menos arriscada e economicamente preferível, as empresas multinacionais de países em desenvolvimento consideram tal opção mais arriscada ao investir em outros países em desenvolvimento, já que o estabelecimento de uma parceria com uma empresa local pode diminuir as percepções de risco (SAUVANT et al., 2009, p. 16).

Tendência importante verificada nos últimos anos em relação a investimentos estrangeiros de países em desenvolvimento é a mudança da região preponderante de origem das empresas. Enquanto em 1980 os países da América Latina eram responsáveis pela maior parte do estoque de IED proveniente de países em desenvolvimento, em 2012 esta situação foi revertida a favor dos países da Ásia e Oceania. Esta alteração evidencia o crescimento da importância econômica dos países asiáticos no cenário global. Outros novos atores no cenário global são os países do Leste Europeu, os quais, até a década de 1980, praticamente não chegavam a receber IED (DUNNING et al., 2008, p. 162). Cabe ressaltar que, das nove empresas provenientes de países em desenvolvimento dentre as cem maiores transnacionais não financeiras do mundo por ativos no exterior em 2012, cinco são empresas asiáticas, três são latino-americanas e uma é europeia.

Tabela 3 – Distribuição das saídas de IED por tipo de economia em anos selecionados (estoque)

Tipo de economia	1980	1990	2000	2012
Economias desenvolvidas	87%	93%	88%	79%
Economias em transição	0%	0%	0%	2%
Economias em desenvolvimento	13%	7%	11%	19%
África	1%	1%	1%	1%
América	9%	3%	3%	5%
Ásia e Oceania	3%	3%	8%	13%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (UNCTADSTAT)

Tabela 4 – Distribuição das saídas de IED por tipo de economia em anos selecionados (fluxo)

Tipo de economia	1980	1990	2000	2012
Economias desenvolvidas	94%	95%	88%	65%
Economias em transição	0%	0%	0%	4%
Economias em desenvolvimento	6%	5%	12%	31%
África	2%	0%	0%	1%
América	2%	0%	4%	7%
Ásia e Oceania	2%	5%	8%	22%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (UNCTADSTAT)

Tabela 5 – Empresas provenientes de países em desenvolvimento dentre as cem maiores transnacionais não financeiras do mundo por ativos no exterior em 2012

Posição	Empresa	País de Origem	Setor
26	Hutchison Whampoa Limited	Hong Kong, China	Diversos
36	CITIC Group ¹	China	Diversos
40	Hon Hai Precision Industries	Taiwan, Província da China	Equipamentos elétricos e eletrônicos
61	Vale SA	Brasil	Mineração
74	China Ocean Shipping (Group) Company ¹	China	Transporte e armazenamento
76	Petronas - Petroliam Nasional Bhd ¹	Malásia	Expl./ref./distr. de petróleo
93	VimpelCom Ltd	Rússia	Telecomunicações
95	América Móvil SAB de CV ¹	México	Telecomunicações
98	Cemex S.A.B. de C.V.	México	Produtos minerais não metálicos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

¹ Dados de 2011

Nota: A classificação das empresas por setor segue a utilizada pela *Securities and Exchange Commission*, órgão regulador do mercado de capitais dos Estados Unidos.

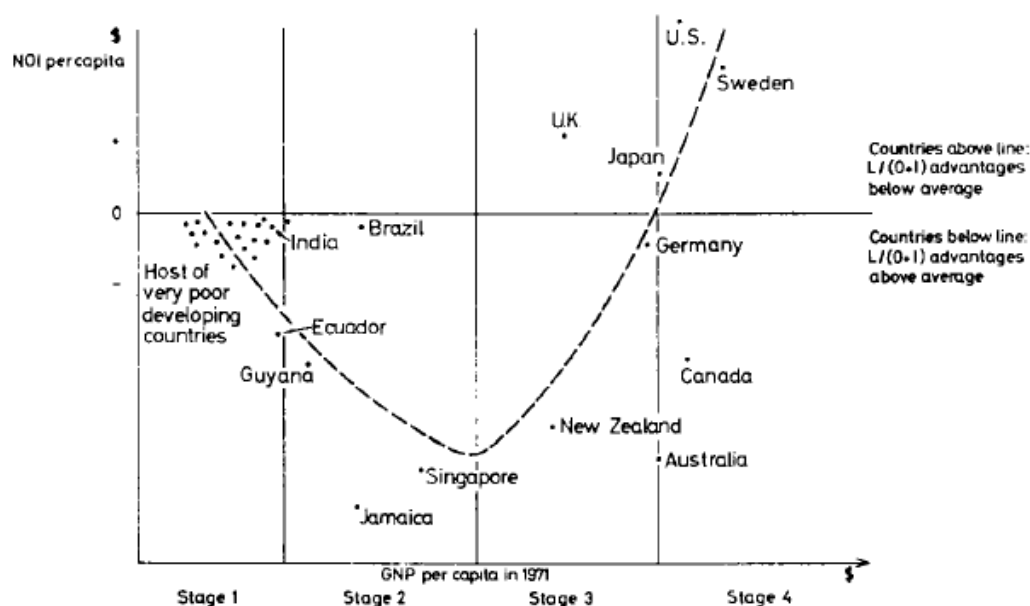
3.3. Teorias explicativas do processo de internacionalização por IED de empresas de países em desenvolvimento e emergentes

A interpretação acadêmica para a emergência de novos investidores no cenário global com maior receptividade é o *investment development path* – IDP, um conceito proposto por John H. Dunning em 1979. O conceito foi desenvolvido pelo autor com o objetivo de observar a interação entre a posição internacional de investimento de um país e

seu estágio de desenvolvimento econômico. De acordo com Dunning (1981, p. 30), a posição líquida de investimento direto internacional de um país é “a soma do investimento direto por suas próprias empresas fora de suas fronteiras menos o investimento direto de empresas detidas por estrangeiros dentro de suas fronteiras”.

Ao analisar a distribuição da relação entre fluxos de saídas líquidas de investimento – NOI (sigla em inglês para *net outward investment*) para o período entre 1967 a 1975 e o produto nacional bruto – PNB em 1971 de 67 países, Dunning (1981, p. 37) observou que a curva de NOI possui formato em “U” ou em “J” e que os países poderiam ser classificados em quatro grupos de acordo com seus estágios de desenvolvimento, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 6 – Relação entre o PNB e a saída líquida de IED no modelo do IDP



Fonte: Dunning (1981, p. 37)

Nota: O diagrama é apresentado apenas para propósitos ilustrativos; ele não possui escala e a linha não foi estatisticamente estimada.

O primeiro grupo é formado pelos países em que a entrada de IED é muito baixa e em que não há praticamente saída de IED, fazendo com que haja uma pequena entrada líquida de investimento. Este grupo inclui os mais pobres países em desenvolvimento. O segundo grupo consiste de países em que a entrada de IED está crescendo, mas que apresentam saídas de IED ainda diminutas. O terceiro grupo de países tem como característica o fato de que a saída líquida de investimento ainda é negativa, mas decrescente. Isto pode ocorrer pelo fato de a saída de IED estar aumentando mais rapidamente do que a entrada de IED. O quarto estágio é aquele em que a saída líquida de investimento é positiva e crescente. Esta tendência pode ocorrer quando o nível de entrada de IED passar a ser menor do que o nível de saída de IED. Países neste estágio são todos desenvolvidos (DUNNING, 1981, p. 38).

Este padrão de investimento em relação ao desenvolvimento pode ser explicado pelo paradigma eclético. No primeiro estágio, não há saídas significativas de IED porque as empresas não possuem *O advantages* específicas que tornem o investimento no exterior possível ou porque, caso haja alguma dessas vantagens, elas serão mais eficientemente aproveitadas por meio de outras maneiras, como exportações ou acordos contratuais. Neste estágio tampouco há significativas entradas de IED, pois esses países não oferecem *L advantages* que justifiquem a instalação de empresas multinacionais de outros países. Isto pode ocorrer devido a fatores como mercados locais pouco desenvolvidos, estruturas comerciais e legais inapropriadas, infraestruturas de transporte e de comunicações inadequadas e a ausência de uma mão de obra qualificada. No segundo estágio, assim como no primeiro, a saída de IED ainda é pouco significativa, pois as empresas domésticas ainda não desenvolveram *O advantages* suficientes para conseguirem estabelecer atividades em mercados estrangeiros. Pode haver, contudo, alguma saída de IED em direção a países vizinhos ou IED que busca acesso a mercados ou acesso a tecnologia. O estágio três apresenta como peculiaridade o fato de a entrada líquida de investimento per capita começar a declinar, o que pode ocorrer porque as empresas domésticas, muitas vezes estimuladas por maiores mercados, por apoio governamental e pela presença de multinacionais em seus mercados, começam a melhorar sua competitividade e passam a explorá-la por meio de IED. No estágio quatro, o país passa a ser um investidor líquido

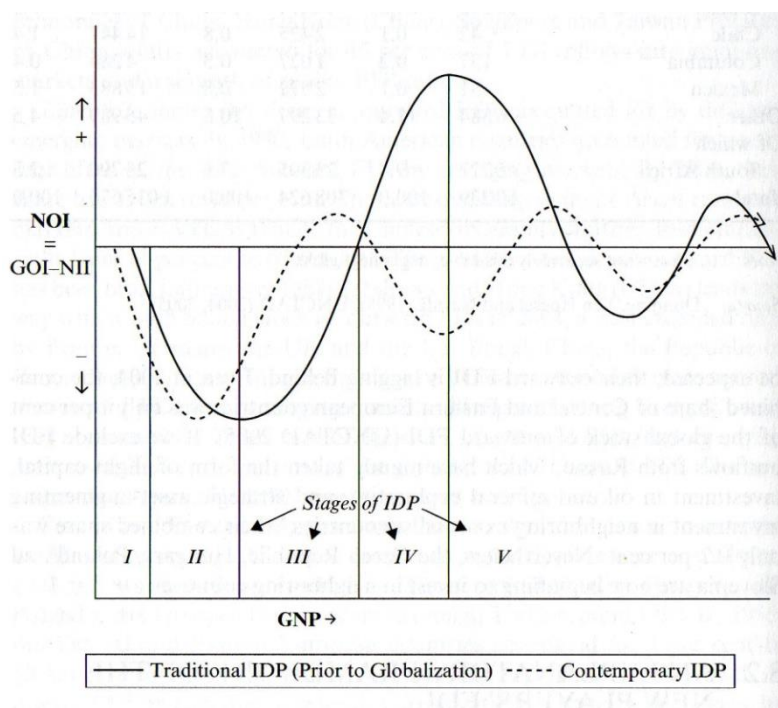
externo, já que a saída de IED do país supera a entrada. A tendência à maior realização de IED decorre do ganho de escala das empresas multinacionais do país e das vantagens auferidas pelas empresas pela especialização produtiva global ou regional (DUNNING, 1981, p. 38-41).

Nos estágios iniciais do IDP, espera-se que os países normalmente tenham acesso a ativos desenvolvidos alhures por meio da entrada de IED. Num primeiro momento, o investimento é alocado em setores com baixa ou média intensidade tecnológica ou em setores em que os países tenham ou estejam desenvolvendo uma vantagem comparativa que tem como base recursos naturais. Conforme os países avançam estágios no IDP, o IED passa a ser alocado em setores mais intensivos em conhecimento, e o IED que busca eficiência passa a ganhar importância. Com o decorrer do tempo, as externalidades provenientes da entrada de IED atuam como estímulo à competitividade das empresas domésticas, levando as mais competitivas a iniciarem seus processos de internacionalização, seja por meio de exportações, por meio da realização de IED ou pelo estabelecimento de acordos contatuais. Por conta da intensificação da globalização, este processo tem sido acelerado recentemente. Para facilitar este processo, exercem grande influência as políticas de facilitação da saída e da entrada de IED, assim como estratégias micro e macroeconômicas (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 147).

O Gráfico 7 mostra dois tipos de IDP, um mais tradicional, conforme a formulação inicial do modelo, e um mais recente, influenciado pela intensificação da globalização. Entende-se por globalização econômica a eliminação progressiva de barreiras aos fluxos internacionais de bens, serviços, capitais e trabalho, resultando na progressiva integração de economias nacionais em uma economia global. Uma linha divisória neste processo pode ser traçada aproximadamente em 1980, quando uma série de acontecimentos internacionais marcou a intensificação deste processo, tais como a decisão histórica da China no final dos anos 1970 de se afastar de um modelo econômico planejado em direção a uma economia orientada ao mercado, o colapso do sistema de planejamento econômico no Leste Europeu e na União Soviética a partir do final dos anos 1980 e o abandono do protecionismo a favor da liberalização comercial em muitos países em desenvolvimento no

início dos anos 1990 após o fracasso do modelo de substituição de importações em manter altas taxas de crescimento. No período anterior a 1980, a maior parte do IED de países desenvolvidos visava ao acesso a mercados ou à obtenção de ganhos de eficiência e era destinada a outros países desenvolvidos, e o IED por países em desenvolvimento era limitado. A partir dos anos 1980, observou-se o aumento do IED por países em desenvolvimento e a emergência de multinacionais de países emergentes, as quais inicialmente investiam no exterior em busca de mercados e recursos. Atualmente, contudo, tem-se observado um aumento da importância do IED com o objetivo de aumento de ativos, especialmente por empresas asiáticas. Comparando-se o IED anterior e posterior a 1980, nota-se que o fator exógeno importante que distingue os dois períodos é a intensificação da globalização, que integrou mercados de modo mais intenso que previamente (DUNNING et al., 2008, p. 171-172).

Gráfico 7 – Relação entre o PNB e a saída líquida de IED no modelo do IDP tradicional e no modelo influenciado pela intensificação da globalização



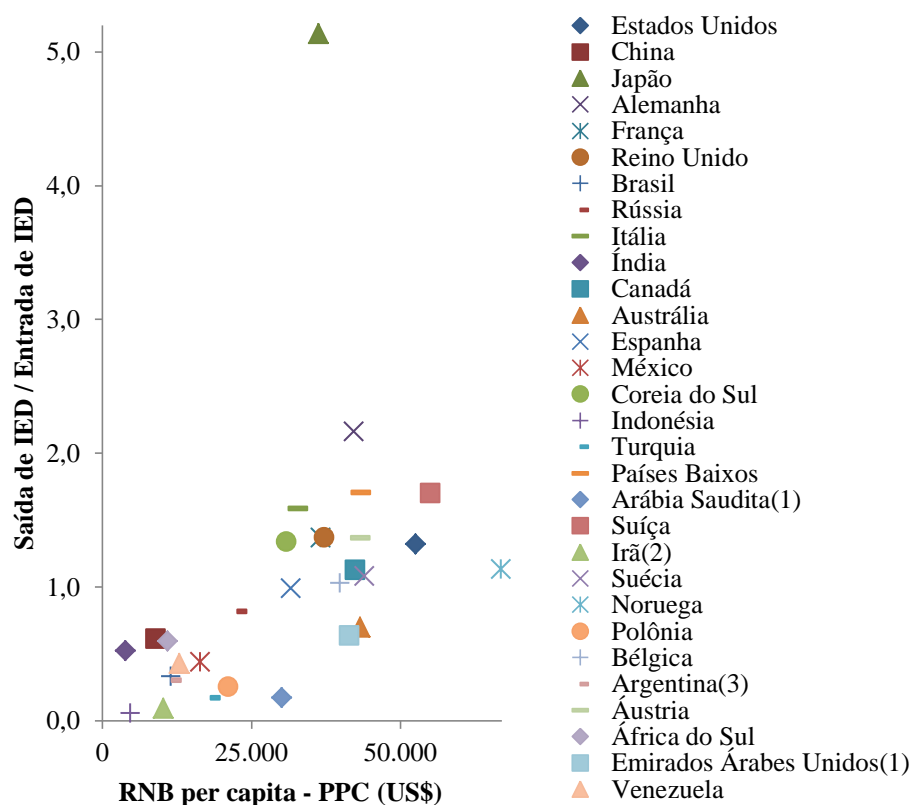
Fonte: Dunning et al. (2008, p. 164)

Nota: Gráfico sem escala, apenas para propósitos ilustrativos.

Com a atual intensificação do processo de globalização, as empresas de países em desenvolvimento investem no exterior antes de se tornarem líderes estabelecidas em seus mercados de origem. Isto porque a liberalização e a desregulamentação de fluxos de IED no cenário internacional favoreceram a realização de investimentos no exterior em relação ao investimento doméstico, e a redução de impostos corporativos e a presença de outros incentivos fiscais para empresas multinacionais diminuem ainda mais os custos de estabelecer uma operação no exterior. A integração de mercados, além disso, acarreta maiores pressões competitivas tanto em mercados domésticos quanto estrangeiros. Neste cenário, empresas com limitados ativos possuem maiores motivos para adquirir estrategicamente no exterior ativos desenvolvidos por outras empresas, como marcas, canais de distribuição e centros de P&D, para permanecerem ou tornarem-se mais competitivas. Exemplos de tais operações incluem a aquisição da divisão de computadores pessoais da IBM pela Lenovo e a aquisição da siderúrgica Corus pela Tata (DUNNING et al., 2008, p. 175).

No Gráfico 8, plota-se a razão entre o estoque de saída de IED e o estoque de entrada de IED no eixo vertical e a renda nacional bruta per capita no eixo horizontal das trinta maiores economias do mundo para o ano de 2012. A partir do gráfico, observa-se que a razão saída de IED/entrada de IED é menor que 1 para os países em desenvolvimento, exceto a Coreia do Sul. Cabe notar, ademais, a correlação positiva existente entre a renda nacional bruta per capita e a razão saída de IED/entrada de IED, o que demonstra que o argumento do modelo do IDP ainda permanece relevante, ainda que pesquisas mais recentes tenham demonstrado que a razão saída de IED/entrada de IED também esteja relacionada a aspectos tais como a qualidade das instituições de um país, sua estrutura econômica, sua abertura ao comércio exterior e a fluxos de investimento e as políticas governamentais implementadas no país para a promoção de suas empresas no exterior (DUNNING et al., 2008, p. 165-166).

Gráfico 8 – Relação entre a razão estoque de saída de IED/estoque de entrada de IED e a renda nacional bruta - RNB per capita em paridade do poder de compra - PPC para as 30 maiores economias do mundo, 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FMI, do Banco Mundial e da UNCTAD

Nota: RNB é o PIB menos as rendas pagas a não residentes mais as rendas recebidas de não residentes. A RNB é conceitualmente equivalente ao PNB, embora o método de cálculo seja diferente.

Nota: Por falta de dados de RNB, não foi considerada a Província de Taiwan.

(1) RNB per capita - PPC de 2011

(2) RNB per capita - PPC de 2009

(3) RNB per capita - PPC de 2006

Um modelo similar ao do IDP, mas com maior ênfase nos países em desenvolvimento, é o modelo dos gansos voadores. O modelo dos gansos voadores de

desenvolvimento econômico tornou-se bastante conhecido por fornecer uma explicação para o rápido desenvolvimento por que passaram recentemente países do leste da Ásia. O modelo almeja compreender o processo de desenvolvimento econômico de países com industrialização tardia. Segundo ele, a transmissão regional de processos de industrialização tem sido facilitada por mecanismos voltados à realização de IED que acarreta intensificação do comércio, por meio do qual um país que possui desvantagem comparativa em determinada indústria move sua produção para outro país, de modo a reforçar a vantagem comparativa deste último. Este ganho de vantagem comparativa resulta em crescimento regional de produção e comércio, resultando em desenvolvimento econômico conduzido pela realização de IED nas economias da região participantes do processo (KOJIMA, 2000, p. 375-376).

Sob o prisma deste modelo de análise, considera-se que os novos países industrializados da Ásia seguiram o caminho percorrido pelo Japão. Os novos países industrializados emergentes da região, como Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia, por sua vez, repetiram a experiência dos novos países industrializados, comportamento que é esperado também de outros países em desenvolvimento, tais como Bangladesh, China, Índia, Paquistão e Sri Lanka. Este padrão de desenvolvimento observado na Ásia é comumente denominado formação de gansos voadores (OZAWA, 1992, p. 49). O modelo do IDP e o modelo dos gansos voadores possuem uma série de similaridades, pois ambos consideram o recebimento de IED como um promotor do desenvolvimento econômico inicial de países em desenvolvimento e avaliam a saída de IED como consequência da obtenção de um nível razoável de competitividade por empresas de um país em vias de desenvolvimento (CANTWELL; BARNARD, 2008, p. 57).

Ao contrastar as diferenças endógenas entre as multinacionais de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento, pode-se observar que as empresas destes últimos países de modo geral estão sujeitas a maior intervenção governamental no que concerne a decisões sobre investimentos no exterior do que suas equivalentes no mundo desenvolvido. Embora tal influência seja mais visível nas multinacionais estatais, mesmo as empresas privadas de economias emergentes são mais dependentes da qualidade da política econômica de seus governos e do nível das instituições internas em relação às empresas de

países desenvolvidos. De forma muito mais intensa do que em países desenvolvidos, os governos de países em desenvolvimento consideram a realização de IED como uma forma de atingir objetivos estratégicos e de aumentar a competitividade de suas empresas (DUNNING et al., 2008, p. 173-174). A diferença mais importante, no entanto, talvez seja o fato de que, diferentemente das empresas multinacionais de países desenvolvidos, que iniciaram seus processos de internacionalização nos anos 1960 e 1970, as empresas de países emergentes expandindo suas operações ao exterior atualmente raramente possuem as *ownership advantages*, tais como habilidades gerenciais e organizacionais, necessárias para garantir seu êxito em mercados estrangeiros. Ao invés disso, aparentemente estas empresas possuem vantagens relacionadas a seus locais de origem que são internalizadas para utilização em operações no exterior (DUNNING et al., 2008, p. 177).

3.4. Principais *drivers* de internacionalização por IED

Os *drivers* que influenciam a internacionalização de empresas podem estar relacionados a condições nos países de origem, condições nos países de destino e fatores políticos tanto em países de origem como em países de destino. Os *drivers* relacionados a condições nos países de origem podem ser classificados em quatro tipos: condições de mercado, custos de produção, ambiente local para a realização de negócios e políticas do governo local. No que concerne a condições de mercado, muitos países em desenvolvimento possuem um mercado limitado para a expansão de suas empresas. Grande dependência de um mercado também pode ser um *driver*, assim como a opção de redução de riscos pela diversificação geográfica. Outro *driver* significativo pode ser o aumento de custos de produção causado por rápidas expansões econômicas e por restrições de insumos de produção. O ambiente local para a realização de negócios, principalmente se comparado ao prevalente em outros locais, também pode ser um *driver* para a internacionalização. Exemplos de políticas do governo local incluem uma governança transparente, investimentos em infraestrutura e direitos de propriedade (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 155-156).

No que diz respeito a condições nos países de destino, fatores relacionados a características de mercado são provavelmente os mais importantes para a atração de empresas multinacionais de países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos possuem tendência a serem mais atrativos, por terem maiores mercados, muitas vezes acessíveis por meio de acordos comerciais, principalmente na Europa e na América do Norte. No caso dos países em desenvolvimento, tudo o mais constante, aqueles com maior potencial de consumo e de crescimento do mercado são os que devem receber maior número de empresas multinacionais de países em desenvolvimento. Outros *drivers* relacionados a condições nos países de destino incluem baixos custos de mão de obra e de outros fatores de produção e disponibilidade de insumos, tais como trabalho, recursos naturais e infraestrutura (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 155).

Além dos *drivers* descritos acima, e associado a eles, há diversos fatores que podem influenciar a decisão de localização de uma subsidiária de uma empresa multinacional, incluindo o papel de políticas nacionais, medidas de facilitação de negócios e aspectos de conjuntura econômica (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 1998, p. 90). Fatores de grande relevância neste aspecto concernente à história da economia internacional são as oportunidades de negócios resultantes de processos de liberalização econômica e de programas de privatização. Possuem poder de atração também políticas de atração de IED e de promoção do comércio regional. Embora tais políticas sejam aplicadas tanto a países em desenvolvimento como a países desenvolvidos, merecem destaque iniciativas de intensificação de cooperação regional que podem ser influentes dentre países em desenvolvimento, como a ASEAN, agrupamentos na África austral e o MERCOSUL (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 155-156).

Condições nos países de origem e condições nos países de destino não são suficientes, entretanto, para determinar a escolha de localização de uma empresa multinacional de um país em desenvolvimento. Devem ser consideradas, também, suas motivações e estratégias. Pressões competitivas, por exemplo, podem estimular uma empresa a investir no exterior, mas ela pode responder a estas pressões de maneiras

distintas, como a busca por novos clientes (caracterizada como IED que busca mercados), a redução de custos (caracterizada como IED que busca eficiência), o acesso a insumos estratégicos (caracterizado como IED que busca recursos), a aquisição de novas tecnologias que melhorem a produtividade (caracterizada como IED que busca ativos), ou por uma combinação dessas estratégias (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 158).

O IED que busca mercados é a estratégia mais comum das empresas multinacionais de países em desenvolvimento em seus processos de internacionalização. Corroborando a sugestão de que as empresas multinacionais tendem a investir em seus vizinhos nos estágios iniciais de internacionalização por causa de fácil acesso e familiaridade, no caso dos países em desenvolvimento, o IED em regiões próximas é o tipo mais comum quando o objetivo é a busca de mercados. O IED que busca mercados por empresas multinacionais de países em desenvolvimento também pode ser observado quando estas empresas se instalam em países desenvolvidos com o objetivo de acessar as potencialidades de seus mercados, quando elas almejam evitar barreiras comerciais ou altos custos de transporte e quando a produção local visa a se adequar às necessidades e preferências dos consumidores. O IED que busca eficiência é particularmente importante para empresas asiáticas em três principais setores: produtos elétricos e eletrônicos, vestuário e serviços de informática. Algumas empresas multinacionais de países em desenvolvimento consideram a busca por eficiência simplesmente como menores custos de mão de obra; outras, por outro lado, consideram a busca por eficiência como as sinergias que podem ser obtidas por meio da integração internacional de atividades produtivas. O IED que busca recursos é particularmente importante para empresas multinacionais de países como a China e a Índia, já que a regularidade de fornecimento de recursos naturais é essencial para a manutenção de seus rápidos ritmos de expansão econômica. Além disso, muitas empresas que dependem do suprimento de recursos naturais para seus processos de produção, como mineradoras, empresas de móveis e empresas de papel também tendem a adotar estratégias baseadas na busca de recursos, movendo sua produção para os países onde os recursos necessários estão disponíveis ou instalando subsidiárias para a exportação destes recursos até os locais de produção. Finalmente, o IED que busca ativos pode ser

observado nos casos em que as empresas multinacionais se internacionalizam para obter acesso a fatores como marcas registradas, tecnologia e conhecimento operacional (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 158-163).

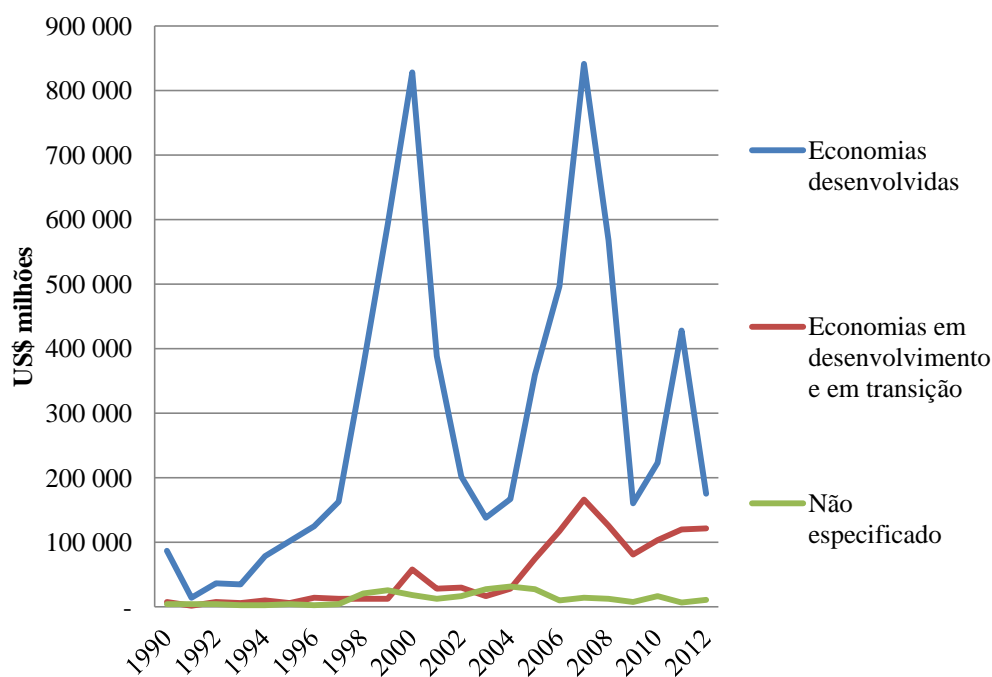
Dentre as razões para uma empresa de um país em desenvolvimento investir em um país desenvolvido pode estar sua intenção de tornar-se um importante *player* global, possivelmente comprometendo sua lucratividade em curto prazo. Num prazo mais longo, contudo, a empresa investidora pode desenvolver, a partir do IED, suas aptidões, de forma a garantir sua sobrevivência num cenário mundial cada vez mais competitivo, podendo alcançar êxito em âmbito internacional (CANTWELL; BARNARD, 2008, p. 55). Finalmente, certas empresas multinacionais de países em desenvolvimento realizam IED em países desenvolvidos com o intuito de obter acesso a seus mercados financeiros de modo a reduzir sua exposição ou complementar fontes de recursos em relação ao mercado doméstico (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 179).

3.5. Operações de fusões e aquisições, questões de governança e focos de tensão

Para Cantwell e Barnard (2008, p. 62), as operações de fusões e aquisições representam um indicador relevante para mensurar a competitividade das empresas, pois se presume que uma empresa participante deste tipo de transação, seja como compradora, seja como alvo de aquisição, possua êxito operacional aliado a uma sólida base de capital humano. Empresas de países em desenvolvimento que se engajaram em grandes operações de fusões e aquisições lograram obter certo nível de competitividade no cenário internacional, fato que facilita o envio de recursos ao exterior por meio de IED. Como mostra o gráfico abaixo, a participação das empresas de países em desenvolvimento e em transição como compradoras em operações de fusões e aquisições tem crescido de forma notável nos últimos vinte anos, o que demonstra o aumento da influência destas empresas em âmbito internacional. Por exemplo, de acordo com dados da UNCTAD, das 200 operações de fusões e aquisições internacionais com valor maior de US\$1 bilhão

completadas em 2012, 49, ou 25% do total, tiveram como comprador empresa proveniente de países em desenvolvimento ou em transição.

Gráfico 9 – Valor de fusões e aquisições internacionais por tipo de economia do comprador, 1990-2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

Nota: Os valores das compras em operações de fusões e aquisições são calculados em base líquida conforme a seguinte fórmula: compras de empresas no exterior por empresas nacionais (-) vendas de afiliadas estrangeiras de empresas nacionais. Os dados cobrem apenas as operações que envolvem aquisições de participação no capital maiores do que 10%. Os dados referem-se às compras líquidas de acordo com o tipo de economia do comprador final.

Com a expansão dos fluxos de IED e o crescimento de operações internacionais de fusões e aquisições, cresce o interesse em governança e em responsabilidade corporativa, especialmente no que concerne às políticas públicas estruturais que possam

garantir que os benefícios do investimento realizado sejam compartilhados de forma geral com a comunidade receptora da empresa multinacional a favor de seu próprio desenvolvimento. Nos casos em que fusões e aquisições por empresas de países em desenvolvimento foram dissuadidas ou canceladas, a principal alegação por parte dos países desenvolvidos foi a falta de igualdade de condições em áreas como legislação ambiental e trabalhista e governança corporativa (GEIGER, 2008. p. 209-210). Atualmente, não é evidente o nível de aderência das melhores práticas de responsabilidade corporativa por multinacionais de países emergentes. Por um lado, as principais empresas multinacionais de países emergentes geralmente adotam as ações mais sofisticadas neste campo, ao passo que casos de violações de direitos humanos, de exploração de trabalhadores e de corrupção por empresas multinacionais de países em desenvolvimento são com frequência revelados (HALL, 2008, p. 215-216).

Apesar do alto nível de comprometimento de certas empresas multinacionais de países em desenvolvimento com questões sociais, uma conscientização geral e interesse ativo em responsabilidade corporativa por parte das milhares de empresas deste grupo ainda são escassos. Os exemplos de práticas avançadas nesta área por grandes empresas multinacionais de países em desenvolvimento não podem fazer com que as falhas de comportamento de muitas outras empresas sejam negligenciadas. No entanto, a decisão de um grupo de empresas multinacionais de países em desenvolvimento por proatividade em ações de responsabilidade corporativa é notável e sem precedentes (HALL, 2008, p. 223).

No que concerne à governança corporativa, pouca é a evidência empírica que demonstra que os padrões de governança das empresas multinacionais de países em desenvolvimento são significativamente diferentes daqueles das empresas de países desenvolvidos. Algumas peculiaridades aparentes podem ser listadas, no entanto. Multinacionais de países em desenvolvimento tendem a possuírem uma estrutura acionária mais concentrada, maior presença de controle acionário estatal e padrões de transparência e de prestação de contas menos desenvolvidos (GEIGER, 2008. p. 204). Na Rússia, por exemplo, há grande participação estatal em empresas nos setores de energia e financeiro; no Oriente Médio e no Norte da África, empresas familiares ainda são predominantes, com um importante controle acionário residual por parte do governo em setores estratégicos; e, em

países como a Rússia e a China, persistem falhas regulatórias, principalmente no que diz respeito a prestação de contas pelas empresas e a informações privilegiadas (GEIGER, 2008, p. 208).

Dentre as consequências potencialmente adversas do perfil de controle acionário sobre a eficiência econômica, especificamente àquelas relacionadas ao controle familiar de empresas, está a utilização em menor escala de uma gestão profissionalizada em favor da nomeação de membros familiares como tomadores de decisões. A presença de membros familiares na gestão da empresa é acompanhada de uma maior ênfase em contatos pessoais ao invés de contratos como mecanismos reguladores de negócios, o que pode sugerir que empresas familiares de países em desenvolvimento possuem uma tendência a investir em países estrangeiros em que as relações pessoais com a comunidade de negócios e com líderes governamentais são mais fortes, o que sugere, por sua vez, que o IED realizado por empresas deste tipo não é estimulado majoritariamente por questões de eficiência, o que pode dirimir seus potenciais benefícios. Isto porque o investimento realizado com o objetivo de explorar ganhos a partir de conexões pessoais provavelmente ocorre em detrimento daquele que visa adquirir recursos e conhecimento necessários para o aumento da produtividade de empresas sediadas em países em desenvolvimento (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, p. 238-239).

A limitada disponibilidade de dados em nível corporativo em relação a governança corporativa não permite inferir que as práticas de governança em mercados emergentes tenham efetivamente caminhado em direção àquelas adotadas em países desenvolvidos como consequência da maior participação na economia global. Este fato pode ser consequência da menor escala de participação em atividades no exterior por parte das empresas de países em desenvolvimento e do fato de que os padrões de governança adotados por países avançados podem não ser adequados às condições domésticas vigentes para as empresas multinacionais de países em desenvolvimento. Reformas nestes países no que concerne a governança têm sido mais estimuladas por seus governos e por influência de organizações internacionais do que pelo processo de globalização (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, p. 257).

Goldstein (2008, p. 197), por outro lado, considera que a realização de IED, sendo uma forma adicional de participação na economia global, acarreta melhorias nos padrões de governança por parte de empresas e governos. Com a maior participação de empresas de países em desenvolvimento em mercados estrangeiros, muitos dos quais em países desenvolvidos, espera-se que elas passem a adotar melhores práticas em termos de governança corporativa, prestação de contas, transparência e responsabilidade social.

A expansão internacional de empresas multinacionais de países em desenvolvimento tem gerado importantes desafios e focos de tensão, particularmente nos países desenvolvidos receptores de investimentos destas empresas. Sauvant (2008b, p. 9-10) argumenta que o mundo desenvolvido deveria enxergar as multinacionais de países em desenvolvimento não como ameaças, mas como oportunidades de integrar os países em desenvolvimento à economia mundial, e que, uma vez que a importância destas empresas cresce, elas deveriam ser integradas ao sistema de produção mundial da maneira mais fluida possível, dominado até agora por empresas de países desenvolvidos. Esta integração não é de fácil aplicação, principalmente quando ela envolve alterações em uma série de setores econômicos nos países desenvolvidos receptores de empresas de países em desenvolvimento. Isto pode ser evidenciado pela posição defensiva adotada por países desenvolvidos em alguns casos de aquisição de suas empresas por multinacionais de países em desenvolvimento.

De fato, as transações de fusões e aquisições entre fronteiras têm sido particularmente alvo de atenção por países desenvolvidos, já que estas transações não levam comumente ao aumento da capacidade produtiva de uma economia e representam meramente a substituição de um local por um estrangeiro no controle acionário de uma empresa. Ademais, tais operações são seguidas muitas vezes por reestruturações empresariais que envolvem o fechamento de unidades de produção e a demissão de trabalhadores, embora frequentemente tais medidas sejam necessárias para a manutenção da sobrevivência da empresa compradora. A repercussão negativa em países desenvolvidos em decorrência destas transações ganha ainda mais vulto em casos de aquisição de empresas domésticas em setores considerados estratégicos ou de campeãs nacionais e

quando o comprador é uma empresa estatal de país em desenvolvimento (SAUVANT, 2008b, p.10).

Desde 2003, algumas importantes aquisições de empresas de países desenvolvidos por empresas de países em desenvolvimento geraram tamanha controvérsia ao ponto de algumas transações terem de ser reconfiguradas ou até mesmo anuladas. Em cada caso, as empresas de países em desenvolvimento foram acusadas de adotarem diferentes comportamentos em uma série de áreas temáticas. Em se tratando de finanças, as empresas de países em desenvolvimento são acusadas de terem acesso a crédito subsidiado. Na disputa pela aquisição da empresa Unocal, a empresa americana Chevron alegou que a chinesa CNOOC possuía uma clara vantagem por ter acesso a um empréstimo subordinado concedido por sua controladora estatal. No que concerne à estratégia corporativa, alega-se que essas empresas não possuem tradicionais *ownership advantages*, o que levou, por exemplo, um executivo da Arcelor a comparar sua empresa a perfume caro e a Mittal a água de colônia no contexto de aquisição da Arcelor pela Mittal. A responsabilidade corporativa é outra área controversa. Ainda em relação ao processo de aquisição da Arcelor, políticos europeus que se opunham à transação demonstraram preocupação em relação a relações industriais (GOLDSTEIN, 2008, 184-187).

Questões de segurança nacional também possuem relevância, como no caso da aquisição da divisão de computadores pessoais da IBM pela Lenovo, que causou temores de que a compra seria utilizada pelo governo chinês e pelas forças armadas do País para obter acesso a tecnologias estratégicas. Outro aspecto que merece atenção por países desenvolvidos é o controle estatal sobre empresas multinacionais de países em desenvolvimento. Isto ficou evidente no caso da compra do grupo britânico P&O, que administrava vários portos de contêineres nos Estados Unidos, pela estatal Dubai Ports World, dos Emirados Árabes Unidos, cujo histórico de combate ao terrorismo foi considerado como incerto nos Estados Unidos. Estereótipos raciais também fazem parte do rol de argumentos daqueles que se opõem a aquisições de empresas de países desenvolvidos por multinacionais de emergentes. Dentre outras acusações, estão as de baixos padrões de governança corporativa, pouca consideração aos direitos dos acionistas minoritários e busca de prestígio como causa de aquisições no exterior. Governos de países

em desenvolvimento são também acusados de falta de reciprocidade em permitir a aquisição de suas empresas por estrangeiros (GOLDSTEIN, 2008, 186-189).

Dos casos citados acima, infere-se que a maior parte dos argumentos utilizados por governos e empresas de países desenvolvidos com o objetivo de evitar a aquisição de suas firmas, particularmente em casos em que o comprador é proveniente de países em desenvolvimento, possuem pouca credibilidade e um caráter explicitamente protecionista, como, por exemplo, nos casos de tentativas de aquisição pelas empresas CNOOC e Dubai Ports World, que foram alvos de discórdia incitada por empresas americanas que seriam provavelmente prejudicadas no caso de conclusão das negociações de compra (GOLDSTEIN, 2008, 196).

As tensões podem surgir, também, a partir dos países em desenvolvimento, uma vez que o IED pode ser visto como uma importante perda de capital necessário para a promoção do desenvolvimento econômico doméstico, em países em que o capital é recorrentemente escasso e a atração de investimentos parece, dessa forma, ser a estratégia mais intuitiva de atingir este fim, ainda que seus governos possam reconhecer a importância do investimento externo para a manutenção da competitividade das empresas nacionais. Para Sauviant, (2008b, p. 10-11),

[...] até agora, esta tensão não veio à tona, já que é parcialmente obscurecida pelo orgulho nacional no sucesso de uma de suas empresas ao adquirir ativos importantes em países desenvolvidos. Mas pode ser uma questão de tempo até que o orgulho nacional seja trocado pela preocupação, em particular, sobre a capacidade produtiva e os empregos sendo criados no exterior e não em casa, e sobre o 'esvaziamento'². (SAUVANT, 2008b, p. 10-11).

Há uma preocupação, dessa forma, de que a menor disponibilidade de capital devido ao IED realizado por países em desenvolvimento resulte em consequências negativas como menores crescimentos em renda per capita e de geração de emprego. Globerman e Shapiro (2008, p. 260), entretanto, não encontraram correlação significativa entre envio de IED e formação bruta de capital fixo em economias em desenvolvimento, e chegaram à conclusão de que a realização de IED possui pouca relevância para os níveis de poupança e para os processos de investimento nestas economias. Isto porque, na maioria

² O esvaziamento (em inglês, *hollowing out*) está relacionado ao deslocamento da produção de bens comercializáveis para localidades que oferecem menores custos de produção.

dos países em desenvolvimento, a saída de IED em relação ao PIB é muito pequena quando comparada à taxa de poupança em relação ao PIB, principalmente em países asiáticos, os quais são responsáveis atualmente por grande parte do IED realizado por países em desenvolvimento.

Grandes aumentos futuros nos atualmente relativamente baixos níveis de saída de IED de países em desenvolvimento em relação ao PIB não devem, portanto, causar dificuldade para investidores domésticos nestes países em obter acesso a recursos provenientes de poupança interna. A poupança doméstica em países em desenvolvimento, ademais, é influenciada em grau significativamente maior por fatores tais como demografia, crescimento econômico, eficiência do mercado financeiro e direitos de propriedade do que pelas decisões de investimentos de suas multinacionais no exterior. A realização de IED por países em desenvolvimento deve ser considerada mais do que uma simples dedução de poupança doméstica disponível, pois, dentre os fatores que podem aumentar a disponibilidade de capital por conta da realização de IED podem ser citados maiores níveis de poupança como resposta a aumentos de renda trazidos pela atuação de empresas multinacionais e maior acesso ao mercado internacional de capitais e a taxas de financiamento mais competitivas por empresas multinacionais que obtiverem ganhos de escala a partir de sua atuação em diversos países (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, 262).

Cabe destacar que uma possível queda nos índices de formação de capital decorrente da realização de IED é uma questão diversa da fuga de capitais em situações de crises cambiais. Decerto, a volatilidade cambial relacionada a mudanças bruscas nos fluxos de capitais em uma economia pode levar a um aumento na taxa de juros de países em desenvolvimento. Este fenômeno está mais associado, entretanto, a fluxos de capitais de curto prazo do que a fluxos de IED (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, 241). Para Globerman e Shapiro (2008, p. 259), a evidência sugere que o envio de IED não possui grande relevância para a ocorrência de crises cambiais de curto prazo ou de volatilidades de longo prazo nas taxas de câmbio de países emergentes, e que os fluxos de IED não se alteram na mesma magnitude que outras formas de capital que se movem entre fronteiras. Não possui forte fundamentação, assim, a alegação de que o envio de IED por países em desenvolvimento é causa de significativas instabilidades econômicas nestes países.

3.6. Benefícios auferidos pela internacionalização por IED

A ascensão das empresas multinacionais de países em desenvolvimento e a continuidade da realização de investimentos no exterior por estas empresas levam-nos a concluir que, ao menos, o IED beneficia a empresa estabelecida no exterior, uma vez que, caso elas não extraíssem algum proveito de suas operações no exterior, dificilmente estas empresas manteriam ou aumentariam seu comprometimento com suas operações em mercados externos. Apesar disso, como os benefícios de maior acesso a mercados, recursos e conhecimento que empresas podem obter da realização de IED podem não ser visíveis num primeiro momento, a exportação de capital pode até mesmo ser considerada como não intuitiva. Se as vantagens auferidas com o envio de IED forem, dessa forma, pouco evidentes, os governos de países remetentes de investimentos ao exterior podem intervir na utilização do que pode ser considerado um recurso escasso domesticamente (CANTWELL; BARNARD, 2008, p. 55).

Como mesmo as empresas de países emergentes mais desenvolvidos de modo geral não possuem um portfólio de investimentos diretos significativamente diversificado em termos internacionais, seu aprendizado obtido de operações no exterior dá-se a partir de focos isolados, ao mesmo tempo em que este aprendizado é incorporado majoritariamente pela controladora por meio de canais informais e pelo *learning-by-doing*. A forma pela qual as empresas multinacionais de países em desenvolvimento beneficiar-se-ão de suas operações no exterior dependerá das características dos locais receptores de seus investimentos. O IED em países desenvolvidos está associado a uma estratégia de sobrevivência de empresas provenientes de países em desenvolvimento e a um desejo de se tornarem líderes globais em seus setores de atuação. O IED nesses países é realizado geralmente em setores com baixa intensidade de P&D. O IED em países em desenvolvimento, por sua vez, tem sido realizado de maneira significativa em serviços intensivos em capital humano, como os de telecomunicações. A expansão para estes países por empresas com grau de desenvolvimento similar representa uma oportunidade de

adquirir conhecimento operacional em mercados sem a concorrência das maiores empresas multinacionais de países desenvolvidos (CANTWELL; BARNARD, 2008, p. 81-82).

Na abordagem acadêmica sobre empresas multinacionais de países em desenvolvimento, uma possível vantagem de destaque a partir da realização de IED é a obtenção de conhecimento técnico e administrativo vindo das subsidiárias no exterior, principalmente nos casos em que as subsidiárias estão localizadas em economias avançadas. Cabe ressaltar, entretanto, que a capacidade destas empresas de absorver estes efeitos de suas operações no exterior pode ser enfraquecida se um nível mínimo de conhecimento técnico e administrativo não tiver sido previamente desenvolvido domesticamente (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, p. 241-242).

Na argumentação sobre a capacidade de economias emergentes em absorver os benefícios da realização de IED, Globerman e Shapiro (2008, p. 258) argumentam que a escassez de gestores qualificados em países emergentes limita o potencial destes locais de assimilarem novas habilidades vindas do exterior por meio de multinacionais de países desenvolvidos atuando em seus territórios ou por meio de subsidiárias de empresas multinacionais de países emergentes atuando em outros países. Outro aspecto a ser considerado, de acordo com os autores, é que a contratação restrita de gestores profissionais e qualificados pode fazer com que o IED realizado por países emergentes traga poucos benefícios para as empresas multinacionais e para as economias domésticas destes países.

O modo pelo qual o perfil de comércio exterior de países em desenvolvimento beneficiar-se-á do IED realizado por suas empresas multinacionais dependerá do objetivo buscado por elas em suas empreitadas no exterior. Caso as empresas multinacionais busquem recursos naturais, o IED poderá acarretar aumento da importação destes produtos e aumento da exportação dos insumos necessários à sua extração. O IED que busca mercados, por sua vez, deve ter como consequência a exportação de bens intermediários e de bens de capital à economia receptora do investimento. Nos casos em que o IED tem como objetivo a redução de custos ou a melhoria da eficiência, a realização de IED deve aumentar tanto as exportações como as importações de um país, principalmente por meio do comércio intrafirma. O perfil e a intensidade dos fluxos deste comércio dependerão da

dispersão geográfica das operações integradas das empresas multinacionais (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 180-181).

A geração de empregos é uma área em que os interesses das empresas multinacionais de países em desenvolvimento potencialmente divergem daqueles dos governos de seus países de origem, uma vez que, ao passo que as empresas multinacionais possuem interesse em distribuir sua base de funcionários de acordo com o perfil de suas operações internacionais, os governos estão interessados em maximizar a geração de empregos na economia doméstica. O IED que busca eficiência deve impactar negativamente na geração de empregos domésticos, principalmente quando o investimento busca realocar atividades de menor valor agregado a locais com mais baixos custos. Num cenário mais favorável, a realização de IED pode levar a uma geração de empregos de trabalhadores de mais alta remuneração envolvidos em atividades gerenciais e a exportações de bens intermediários, conduzindo a uma benéfica reestruturação da economia local. Num cenário mais desfavorável, o envio de IED pode levar a uma substituição do local de realização de atividades econômicas, especialmente em casos em que os custos ou ambiente de negócios na economia doméstica apresentam desvantagens (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 180-182).

Gestores públicos em países em desenvolvimento podem escolher uma série de opções em relação ao tratamento que a saída de IED receberá por parte do governo, desde o desencorajamento à saída de recursos para atividades de empresas no exterior por meio da tributação até o estímulo a tais atividades por meio de isenções fiscais sobre ganhos auferidos em atividades no exterior. A escolha da estratégia mais adequada dependerá da avaliação destes gestores sobre os impactos da realização de IED sobre o interesse nacional. Para que a opção correta seja adotada, aspectos que devem ser observados incluem a existência de diferenciais de competitividade, de geração de empregos qualificados e bem remunerados e de taxas de falência de empresas de países em desenvolvimento com operações no exterior em comparação a empresas atuando apenas no mercado doméstico que possuam níveis similares de tamanho e intensidade tecnológica. Além disso, seria também importante verificar se o IED realizado por empresas multinacionais de países em desenvolvimento substitui ou reforça as exportações realizadas por estes países, se as

externalidades decorrentes da atuação destas empresas atingem suas comunidades de origem como um todo e se as atividades de empresas multinacionais contribuem para a competitividade e dinamismo setorial nos países de origem (MORAN, 2008, p. 291-292).

O reconhecimento de que a realização de IED pode aumentar a competitividade das empresas tem sido cada vez maior. Apesar disso, um número restrito de países em desenvolvimento já implementou políticas proativas de apoio à internacionalização de suas empresas. Alguns países tomaram a iniciativa de estabelecer organizações envolvidas no apoio à internacionalização de empresas por meio de IED, mas esta atividade ainda é algo bastante incipiente para a maior parte dos países em desenvolvimento e em transição. Preocupações com a fuga de capitais e com o “esvaziamento” devem ser considerados em relação aos benefícios auferidos pelos potenciais ganhos de produtividade advindos da maior participação na economia global (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 204).

Dentre as medidas de promoção de IED adotadas por governos em países em desenvolvimento podem ser destacadas (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 209):

- Divulgação de informações sobre investimentos potenciais por meio de publicações, base de dados, aproximação de partes e realização de seminários.
- Oferecimento de treinamento a potenciais investidores.
- Oferecimento de serviços técnicos, como organização de missões ao exterior, fornecimento de consultoria legal e fornecimento de estudos de viabilidade.
- Oferecimento de incentivos tais como empréstimos preferenciais, financiamento de capital, créditos de exportação e isenções tributárias.
- Oferecimento de seguro principalmente contra risco político, incluindo eventos como restrições de transferência de moeda, expropriação, guerra e quebra de contrato.

Embora a maior parte dos países em desenvolvimento não tenha estabelecido uma entidade específica para aplicar estas medidas de promoção de IED, muitos governos criaram organizações que têm como objetivo fornecer apoio a empresas que almejam investir ou expandir no exterior. Alguns países em desenvolvimento adicionaram o apoio à internacionalização de empresas por meio de IED às atividades de suas organizações de promoção de exportações. Nestes casos, os serviços mais comumente oferecidos são a provisão de informações de mercado e de serviços de *matchmaking*. Em outros países em desenvolvimento, as entidades de promoção de investimentos responsáveis por atrair IED incluíram dentre seus serviços o apoio à internacionalização de empresas. Outras entidades importantes com a incumbência de promover investimentos no exterior em países em desenvolvimento são as agências de crédito de exportação ou outras instituições financeiras que ofereçam cobertura de seguro e crédito para empresas investindo no exterior (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 212-213).

Grande desafio para países emergentes remetentes de IED relacionado à adoção de políticas domésticas, num contexto de restrições importantes de recursos financeiros para a promoção do desenvolvimento econômico, é a viabilização de um ambiente adequado à realização de negócios e a realização de estímulos às atividades de suas empresas. A relativa ausência de uma estrutura de apoio à internacionalização de empresas em países em desenvolvimento não encontra paralelo em países desenvolvidos, os quais, ao longo do tempo, estabeleceram uma série de políticas voltadas ao apoio de suas empresas no exterior, políticas que complementam as vantagens econômicas de seus mercados de origem. Nesses países, as políticas de restrição à realização de IED foram paulatinamente sendo substituídas por um enfoque neutro no que concerne à exportação de capital, até por fim o apoio proativo à realização de IED, demonstrando o conhecimento de que, na era da integração de mercados, a internacionalização de empresas pode ser um importante fator para a manutenção de sua competitividade (SAUVANT et al., 2009, p. 17). A preocupação de um país em desenvolvimento com a evasão de recursos importantes para o desenvolvimento econômico doméstico pelo envio de recursos ao exterior por IED pode ser exemplificada no seguinte trecho, extraído do website da BrasilGlobalNet:

Importante desafio que surge, no entanto, é o de encontrar o equilíbrio entre políticas públicas de incentivo à internacionalização e a manutenção da disciplina dos demais pilares da economia nacional, em franca expansão. Devem ser contempladas, dessa forma, preocupações relacionadas à saída de divisas, que pode representar pressão sobre as contas externas, à exportação de postos de trabalho, à diminuição de investimentos internos, em relação àqueles no exterior, para citar apenas alguns exemplos.

3.7. Acordos internacionais para facilitar a internacionalização por IED

Sabe-se que o investimento entre fronteiras não recebe o mesmo grau de proteção institucional em relação aos acordos comerciais negociados sob a égide da Organização Mundial do Comércio – OMC. Acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos – APPIs têm como objetivo, dessa forma, fornecer proteção aos fluxos de investimentos internacionais. Acordos para evitar dupla-tributação – ADTs têm como objetivo evitar que a mesma renda seja tributada por dois ou mais países. Acordos preferenciais de comércio e investimento – APCIs, que podem ser bilaterais ou multilaterais, almejam criar áreas de acesso a mercados preferenciais e formas adicionais de integração econômica entre os países signatários (GOLDSTEIN, 2007, p. 102).

De maneira geral, os APPIs estabelecidos entre países do Sul tratam principalmente de promoção e proteção de investimentos, diferentemente dos acordos estabelecidos entre países desenvolvidos, os quais garantem livre acesso de estabelecimento a empresas. Os ADTs entre países do Sul geralmente não mencionam aspectos relacionados a investimentos, diferentemente da maioria dos APCIs firmados entre estes países, que se referem de alguma forma a objetivos relacionados a investimentos. Alguns APCIs entre países do Sul, contudo, podem ser bastante modestos em termos de conteúdo, uma vez que eles podem apenas fornecer regras gerais para a promoção de IED e temas para futura cooperação. Outros APCIs, entretanto, possuem maior abrangência, já que, além de incluírem aspectos relacionados ao desenvolvimento, eles podem abarcar questões como regras de tratamento especial, fornecimento de assistência técnica e de capacitação e promoção de aprimoramento de regras internas (GOLDSTEIN, 2007, p. 102).

No que concerne à proteção da operação de empresas domésticas atuando no exterior, merece atenção o aumento da cooperação Sul-Sul em matéria de investimento por

meio de APPIs. De acordo com a *United Nations Conference on Trade and Development* (2006, p. xxxii), o crescimento do IED proveniente destes países fará com que haja uma maior demanda de suas comunidades empresariais por acordos que protejam seus investimentos externos, fazendo com que os APPIs sejam utilizados por governos de países em desenvolvimento tanto para facilitar a atração de investimentos quanto para promover a internacionalização de empresas. Em relação ao crescimento do número de APPIs estabelecidos entre países em desenvolvimento, Sauvant (2008b, p.11) argumenta que este é um sinal de que os governos de países emergentes consideram importante a promoção e proteção do investimento de suas empresas no exterior num contexto bilateral, assim como no regional, como, por exemplo, no NAFTA, no MERCOSUL e na Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN.

Esquemas de integração regional podem impactar a realização de IED entre países do Sul de diversas formas. Primeiramente, a integração de economias nacionais, ao aumentar o tamanho de mercados regionais, pode aumentar a atratividade da região ao IED que busca mercados. Ademais, a remoção de barreiras ao comércio e ao investimento regional entre membros de uma área integrada pode expandir as possibilidades de atração de IED que busca eficiência ao facilitar a especialização produtiva. As economias de escala derivadas do maior mercado regional e da maior facilidade de comércio entre fronteiras dentro da região também podem auxiliar na atração de novos atores. Conclui-se, assim, que a integração regional deve beneficiar a entrada de IED de outras regiões, assim como facilitar o acréscimo de fluxos de IED dentro da região. A intensidade em que a integração regional afetará a realização de IED dependerá, entretanto, de fatores como os tamanhos dos mercados dos países membros e a abrangência dos acordos de integração, os quais podem variar de acordo com o bloco regional. Apesar do aumento do estabelecimento de acordos regionais entre países em desenvolvimento, poucos deles incluem cláusulas sobre investimentos (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 230).

Cabem destacar algumas características salientes da integração regional entre países do Sul relacionadas a investimentos. A primeira é o fato de que os fluxos de IED intrarregionais permanecem em muitos casos diminutos. Em segundo lugar, a modesta

abrangência das cláusulas que tratam de investimentos nos acordos regionais entre países em desenvolvimento é parcialmente justificada pela diversidade política e econômica de seus membros. Em terceiro lugar, a infraestrutura precária que conecta os sistemas produtivos e comerciais entre países em desenvolvimento pode causar dificuldades para a integração de mercados regionais, diluindo potenciais benefícios auferidos pela realização de IED (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 230).

No contexto regional, cabem destacar iniciativas como a da ASEAN de assessorar mais de 100 projetos por meio de incentivos tributários e tarifários e de iniciar uma série de atividades relacionadas à facilitação de investimentos, incluindo o fornecimento de informações por meio de portais, publicações e bases de dados. A Comunidade Andina de Nações – CAN, por sua vez, tem estimulado a formação de multinacionais andinas por meio de Decisão 292, a qual estabelece vantagens tais como a liberalização da transferência de lucros, a ausência de bitributação e tratamento nacional a expatriados e a corporações andinas, incluindo, para estas últimas, paridade no estabelecimento de contratos públicos e no acesso a incentivos a investimentos. Outro exemplo de cooperação regional pode ser encontrado na atuação da Corporação Islâmica para o Seguro do Investimento e Crédito para a Exportação, a qual fornece linhas de seguro que seguem os princípios da sharia (GOLDSTEIN, 2007, p. 103).

3.8. Breve descrição das multilatinas

Durante a maior parte do século XX, a América Latina foi responsável por abrigar parte significativa das empresas multinacionais provenientes de países em desenvolvimento. Importantes crises políticas e econômicas nas décadas finais daquele século, entretanto, minaram significativamente a habilidade de empresas da região de planejar em longo prazo, e choques econômicos de grande impacto fizeram com que empresários da região tornassem-se mais avessos ao risco. Estes acontecimentos levaram os grandes grupos empresariais da América Latina a focarem seus negócios no âmbito de suas economias domésticas, principalmente durante a onda de privatizações ocorrida na região

no início da década de 1990. Certas empresas sobreviventes desse período turbulento começaram a investir no exterior a partir do final da década de 1990. Se comparadas às empresas multinacionais de países asiáticos, as quais alavancaram sua expansão ao exterior na capacidade tecnológica e no capital social, as chamadas multilatinas investiram no exterior com base em sua capacidade de lidar com o processo de liberalização econômica (GOLDSTEIN, 2007, p. 67-69).

A internacionalização de empresas latino-americanas tem sido estimulada, no entanto, por outros fatores de mercado, tais como volatilidades nas demandas nos países da região, mudanças em regimes cambiais e alterações em preços de *commodities* internacionais. Apesar de a região não mais ser palco frequente de golpes de Estado, o risco político ainda permanece uma preocupação importante para as empresas atuando na América Latina. Por causa destas características, uma carteira de investimentos geograficamente diversificada pode funcionar como um fator de proteção a estas empresas, mesmo que elas tenham de arcar com os custos inerentes ao fato de não terem suas origens no país de atuação, como menor conhecimento das características do mercado e possivelmente menor acesso a recursos necessários para o desenvolvimento de atividades empresariais (GOLDSTEIN, 2007, p. 67-69).

Em estudo em que analisa vinte casos de multinacionalização das maiores empresas da América Latina com vendas no exterior, Cuervo-Cazurra (2008, p. 141) afirma que as empresas e os países da região têm recebido relativamente limitada atenção em relação à transformação ocorrida em empresas e países de regiões como a Ásia e o Leste Europeu, fato que é lamentável, pois, além de estarem na América Latina países relevantes em termos econômicos e populacionais, a região abriga importantes empresas multinacionais que são líderes em seus setores de atuação, tais como a Techint, em aço; Votorantim, em suco de laranja; Vale, em minérios; Cemex, em cimento; e Embraer, em aeronaves.

No estudo, o autor observa que há um longo período de tempo que separa o momento em que as empresas multinacionais da América Latina são criadas e o momento em que elas primeiro realizaram IED. A maior parte das empresas analisadas, de fato, tornaram-se multinacionais nas décadas de 1980 e 1990, embora tivessem sido criadas

muito antes, algumas delas há mais de um século. Isto não significa, entretanto, que estas empresas não estivessem engajadas em atividades internacionais, já que muitas delas, com exceção das empresas do setor de serviços, há muito tempo já eram exportadoras antes de realizarem IED, e continuaram exportando após estabelecerem operações no exterior, em muitos casos a partir dos países receptores dos investimentos. O período de internacionalização não parece ser uma coincidência, mas fruto de reações a mudanças no cenário econômico da região. Pode-se afirmar que a crise dos anos 1980 e as reformas estruturais dos anos 1990 levaram as empresas da região a se reestruturarem e a buscarem aumentar sua competitividade, fatos que as conduzem a uma mudança de estratégia no que concerne à realização de negócios no exterior, fazendo com que estas empresas acabem realizando IED e se tornando multinacionais (CUERVO-CAZURRA, 2008, p. 143-144).

Um importante *driver*, dessa forma, que conduziu as multilatinas a tornarem-se empresas multinacionais foi a alteração da estrutura institucional sob a qual estas empresas estavam operando, já que, durante o período em que a América Latina adotou a estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações, suas empresas possuíam poucos incentivos a se estabelecerem no exterior. Nesta época, as empresas da região possuíam vantagens locais por atuarem em mercado protegidos à competição estrangeira e por terem acesso a recursos que as permitiam tornarem-se importantes exportadoras, ao mesmo tempo em que a falta de *O advantages* não as permitia se aventurar em operações no exterior. A transformação de vantagens locais por conta da passagem de uma situação de proteção ao mercado local para uma de liberalização comercial estimulou as empresas da América Latina a desenvolverem suas *O advantages* de modo a sobreviverem em um mercado com maiores níveis concorrenciais. Este desenvolvimento de suas *O advantages*, por sua vez, levou as empresas da região a superarem as dificuldades de internalização de ativos em operações no exterior e a estarem aptas, portanto, a se tornarem empresas multinacionais (CUERVO-CAZURRA, 2008, p. 149).

No que diz respeito ao destino dos investimentos das multilatinas, embora haja investimentos nos Estados Unidos, Europa e Ásia, em geral o IED é direcionado a países em desenvolvimento ou no âmbito da própria América Latina. Pode-se observar, assim, que

as empresas argentinas geralmente investem no Brasil, e as brasileiras, na Argentina. Empresas chilenas possuem significativos investimentos no Peru e as mexicanas na América Central e nos países do norte da América do Sul (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1999, p. 50). “A proximidade geográfica, o idioma acessível e as semelhanças culturais continuaram levando empresas para região” (FURLAN, 2013, p.248). No caso do México, cabe ressaltar a importância dos investimentos realizados nos Estados Unidos com o objetivo de atender a população de origem mexicana no País, fornecendo bens e serviços adequados às necessidades e preferências deste público (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1999, p. 50).

Diferenças significativas em termos de controle acionário marcam as empresas multinacionais de países em desenvolvimento. Enquanto em países como China e Rússia o vínculo com governos é muito mais direto e profundo, em países como México e Brasil as empresas multinacionais geralmente são sociedades privadas sem controle estatal (SANTISO, 2008, p. 28). Na maioria dos casos, as multilatinas são grandes grupos empresariais que mantêm suas formas de gerenciamento e de controle acionário próprias de empresas familiares, embora no Brasil e na Argentina tenha havido a internacionalização de empresas médias. Fato relevante é a maior profissionalização e transparência adotadas pelas empresas multinacionais da América Latina em resposta aos novos ambientes de atuação, principalmente em casos em que estas empresas acessam o mercado de capitais internacional. O perfil setorial das multilatinas reflete as vantagens comparativas destas empresas em nível local. Setores de atuação de destaque das multilatinas são, dessa forma, serviços, atividades manufatureiras, *commodities* e recursos naturais. Casos de internacionalização de empresas em setores com mais alto nível tecnológico são mais raros, como nos casos dos setores farmacêutico, de telecomunicações e de serviços de informática na Argentina; dos setores de autopeças e de equipamentos de transporte no Brasil; e dos setores de biotecnologia, televisivo e de telecomunicações no México (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1999, p. 51).

A maior parte do IED realizado pelas multilatinas é do tipo que busca mercados. O IED realizado por estas empresas que busca recursos está concentrado na indústria petrolífera. As empresas que realizam IED para a busca de mercados podem ser

divididas em três grupos no que concerne ao alcance geográfico de suas operações: globais, regionais e restritas aos países limítrofes. Poucas são as empresas que podem ser classificadas no primeiro grupo. Para estas empresas, a adoção de um posicionamento global faz com que sua estratégia de internacionalização venha acompanhada pela realização de IED que busca eficiência. As multilatinas de alcance regional formam um grupo mais numeroso e uma característica comum a elas é a utilização de benefícios advindos de mecanismos de integração econômica para a busca de liderança regional. As multilatinas que buscam mercado em países limítrofes também formam um conjunto significativo e sua internacionalização pode ser considerada, em alguns casos, um primeiro estágio rumo a uma estratégia de busca de liderança regional (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1999, p. 52-53).

3.9. Conclusão

Nas duas últimas décadas, têm crescido substancialmente os fluxos de IED de países em desenvolvimento e em transição, tanto em termos absolutos como em termos relativos (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 135). O cenário global do IED tem passado por significativas alterações recentemente, sendo uma das mais importantes delas o status adquirido por empresas multinacionais de países emergentes. Apesar de a realização de IED por estes países não ser algo inédito, a magnitude atingida por este processo tem acarretado uma série de questões tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos (SAUVANT et al., 2009, p. 1).

A distribuição geográfica das empresas multinacionais sediadas em países emergentes alterou-se substancialmente nas últimas três décadas, tendo a Ásia superado a América Latina e o Caribe como principal fonte de IED dentre esses países. Além de as empresas multinacionais de países em desenvolvimento terem investido crescentemente em outros países em desenvolvimento, tem também ganhado importância o investimento destas empresas em países desenvolvidos (SAUVANT et al., 2009, p. 4). Em se tratando do controle acionário, embora o setor privado seja predominante, as empresas multinacionais

de países em desenvolvimento possuem participação estatal significativamente maior do que aquelas provenientes de países desenvolvidos, especialmente no que concerne a empresas atuando no setor de recursos naturais. Isto implica que fatores não apenas econômicos podem influenciar a estratégia destas empresas (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 137).

O IED proveniente de países em desenvolvimento possui relevância principalmente para outros países em desenvolvimento. Do ponto de vista dos países receptores de IED, os fluxos de investimento entre países do Sul respondem por grande parte do IED que ingressa em países de menor desenvolvimento econômico (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 136). Alguma evidência sugere que as empresas multinacionais de países em desenvolvimento estão mais bem posicionadas para oferecer produtos e serviços a países com nível similar de desenvolvimento e para lidar com os riscos existentes em países que possuem baixos padrões de governança (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 104). Pode ser observado, também, um aumento da presença de empresas multinacionais de países em desenvolvimento em países desenvolvidos (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 136).

Em relação às empresas multinacionais de países desenvolvidos, as empresas multinacionais de países em desenvolvimento tendem a obter suas vantagens competitivas em maior grau a partir de fatores como os recursos existentes no país de origem e a capacidade de gestão de seus processos de produção. Isto pode explicar a tendência das empresas multinacionais de países em desenvolvimento de investirem em setores tais como recursos naturais, manufatura vinculada a recursos naturais, serviços de infraestrutura e vestuário. Ademais, as fontes de vantagens que as empresas multinacionais de países em desenvolvimento utilizam são bastante distintas, variando da afinidade cultural e institucional com o país receptor do investimento a formas diferentes de governança, o que leva à adoção de novas estratégias de internacionalização. Disto resulta a necessidade de adaptação e extensão das teorias existentes que abordam as empresas multinacionais e o IED (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 150).

De maneira geral, ainda que possa haver evidência de que as vantagens detidas por empresas multinacionais de países em desenvolvimento sejam distintas daquelas detidas por empresas multinacionais de países desenvolvidos, as pressões competitivas que levam as empresas de ambos os grupos de países e se internacionalizarem são em essência as mesmas, advindas do processo de globalização econômica. Há, logo, uma tendência à convergência, o que pode levar a padrões de comportamento similares. As diferenças de vantagens competitivas de empresas multinacionais de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos refletem a posição subordinada de muitas das empresas multinacionais daqueles países nas cadeias globais de valor e na divisão internacional do trabalho. O objetivo de diminuir esta defasagem pode ser um importante fator de estímulo a melhorias por parte das empresas multinacionais de países em desenvolvimento (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 154). Avaliações do padrão de realização de IED por empresas multinacionais de países em desenvolvimento sob a ótica do modelo do IDP sugerem que, mesmo que parte significativa do processo possa ser analisada por processos regulares previstos pelo modelo, o IED de muitos países tem ocorrido mais cedo e em maior intensidade do que o esperado para seus níveis de desenvolvimento. Isto tem ocorrido devido à maior competição que emana de um mundo com maiores níveis de liberalização (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 163-164).

Quatro *drivers* de internacionalização são os mais comuns dentre empresas multinacionais de países em desenvolvimento, três deles relacionados aos países de origem e um deles relacionado aos países de destino. Os relacionados aos países de origem são o tamanho limitado de seus mercados, custos crescentes de produção e maior competição por empresas locais e estrangeiras. O *driver* relacionado aos países de destino está relacionado às oportunidades surgidas a partir da liberalização econômica. As empresas multinacionais que investem no exterior por conta de mercados locais limitados tendem a se instalarem em países vizinhos devido a suas similaridades ou em países com padrões de consumo parecidos. Como grande parte dos aumentos de custos em países em desenvolvimento estão associados a custos de mão de obra, as empresas multinacionais de países em desenvolvimento impulsionadas a realizar IED por questões de custo tendem a investir em

países em desenvolvimento que apresentam baixos custos trabalhistas. Maior competição doméstica e estrangeira leva a diversas estratégias, como a busca por corte de custos, o que tende a acarretar produção em outros países em desenvolvimento, e melhorias operacionais, o que pode resultar em aquisição de ativos existentes em países desenvolvidos. Ademais, ainda que processos de liberalização sejam traços de países tanto em desenvolvimento como desenvolvidos, oportunidades associadas, por exemplo, a programas de privatizações são mais comuns em países em desenvolvimento (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 157).

O aumento do IED de países em desenvolvimento acarreta a necessidade de implementação de políticas nestes países. Por exemplo, a saída de IED pode representar a fuga de quantidade significativa de capital, tecnologia e outros recursos potencialmente escassos nestes países, do que resulta a necessidade de análise de custo-benefício da realização desse tipo de investimento. Cabe ressaltar que, apesar da atuação mais limitada em termos geográficos das empresas multinacionais de países em desenvolvimento em relação àquelas de países desenvolvidos, a intensificação da realização de IED por países em desenvolvimento deve continuar nos próximos anos, principalmente num contexto de altos índices de crescimento econômico apresentados por estes países. Esta tendência em base quantitativa deve levar a alterações qualitativas nas relações econômicas internacionais (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 104).

Pode-se afirmar que a emergência das empresas multinacionais de países emergentes representa tanto ameaças quanto oportunidades. Enquanto as ameaças estão relacionadas principalmente aos desafios de integrar sem grandes sobressaltos estas empresas ao mercado global a um nível que tende ao de suas concorrentes de países desenvolvidos, as oportunidades relacionam-se ao potencial do IED de países em desenvolvimento de melhorar o desempenho econômico dos países exportadores de capital e de atuar como fontes de capital e tecnologia aos países receptores, de modo a contribuir também para seu desenvolvimento econômico (SAUVANT, 2008b, p. 12). Para as empresas sediadas em países desenvolvidos, o aumento da participação de empresas multinacionais de países em desenvolvimento no mercado internacional de IED representa

importantes desafios relacionados à disputa por recursos naturais, particularmente por empresas chinesas e indianas, e à maior competição em seus mercados domésticos, uma vez que cada vez mais as empresas multinacionais de países em desenvolvimento investem em países desenvolvidos (SAUVANT, 2008a).

Pelo maior engajamento de empresas multinacionais em mercados internacionais, espera-se que a realização de IED acarrete ganhos de eficiência econômica, fato que é válido para países desenvolvidos (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, p. 263). Disparidades entre as características econômicas de países em desenvolvimento e desenvolvidos, contudo, sugerem que os ganhos de eficiência auferidos pelos países em desenvolvimento pela realização de IED podem não ser equivalentes àqueles obtidos por países desenvolvidos. De fato, a intensidade dos vínculos entre o IED e outros aspectos da globalização, como o comércio exterior e a difusão internacional de conhecimento técnico e administrativo, provavelmente será menor em países em desenvolvimento (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, p. 242). Isto aponta para a importância de reformas internas que aumentem a capacidade de absorção dos benefícios potenciais da realização de IED por multinacionais de países em desenvolvimento (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, p. 263).

Levando-se em conta que é difícil quantificar os benefícios domésticos adquiridos com a realização de IED, algumas conclusões cautelosas podem ser inferidas. A mais inquestionável talvez seja a de que não há fortes razões para que governos de países em desenvolvimento objetem a realização de IED por suas multinacionais, já que não há externalidades negativas evidentes advindas deste processo. Mais especificamente, não há evidência que aponta que a realização de IED por países em desenvolvimento impacte significativamente na formação de capital nestes países. Ao contrário, existe indicação de que a formação de capital em países em desenvolvimento seja levemente estimulada por este tipo de investimento. Questão mais difícil é responder se os países em desenvolvimento deveriam subsidiar a realização de IED, porque, apesar de teoricamente o envio de IED trazer uma série de benefícios, estes são de difícil identificação empírica. Para que as atividades de empresas multinacionais de países em desenvolvimento recebam apoio financeiro da coletividade, é de suma importância que os ganhos de renda atinjam não

apenas aqueles com participação direta nestas empresas (GLOBERMAN; SHAPIRO, 2008, p. 263).

4. A internacionalização de empresas brasileiras

4.1. Introdução

“A expansão internacional de empresas com sede no Brasil é parte do fenômeno das ‘translatinas’ e de multinacionais de países ‘emergentes’” (GARCIA, 2012, p. 60). No caso brasileiro, parece existir um consenso de que os investimentos diretos do Brasil no exterior são pequenos em relação ao PIB e possuem grande espaço para crescimento nos próximos anos. O Brasil foi e continua sendo um grande receptor de IED, passando também a ser um significativo emissor de IBD a partir dos anos 1990, tendo este em 2006 superado o montante ingressante no País por meio de IED (ZIBECHI, 2012, p. 172). A evolução dos investimentos desde 2000 tem mostrado que o Brasil tornou-se um importante elo da região com a economia mundial por conta de suas vantagens comparativas, tais como a abundância de recursos naturais e a presença de um grande mercado consumidor (ZIBECHI, 2012, p. 177). Como resultado, algumas das empresas brasileiras alcançaram posição de liderança internacional. Apesar de significativa concentração dos investimentos brasileiros nos setores de serviços e de *commodities*, a maior inserção internacional do Brasil tende a promover as exportações brasileiras como um todo, reforçando uma acentuada concentração de capitais (SARTI; HIRATUKA, 2010, p. 300). Como fatores de estímulo à realização de IBD por empresas multinacionais brasileiras podem ser citadas a maturação das atividades destas empresas e a concessão de crédito do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ZIBECHI, 2012, p. 174).

De acordo com estudo publicado em 2007 pela FDC e pelo *Columbia Program on International Investment*, (FUNDAÇÃO DOM CABRAL; THE COLUMBIA PROGRAM ON INTERNATIONAL INVESTMENT, 2007, p. 5) o IED proveniente do Brasil é realizado por 885 empresas sediadas no País, o que indica que, além das grandes corporações, pequenas e médias empresas – PMEs também têm se envolvido na internacionalização de suas atividades. Aproximadamente uma centena de empresas multinacionais brasileiras já são consideradas como *global players*, atores capazes de

influenciar internacionalmente os setores em que atuam (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2012, p. 54) De acordo com os dados do Banco Central do Brasil (Capitais Brasileiros no Exterior), o estoque de IBD atingiu mais de US\$ 266 bilhões em 2012, tendo crescido a uma taxa composta de crescimento anual (*compound annual growth rate*, taxa de crescimento média durante diversos anos) de 14% desde 2007, quando o seu valor era de US\$ 140 bilhões.

Apesar disso, o Brasil continua a ter um baixo índice de investimentos diretos no exterior, estando em 2012 o estoque de saída de IED como percentual do PIB no Brasil abaixo dos verificados na média mundial, nas economias em desenvolvimento e na região da América Latina e do Caribe, conforme a tabela a seguir. Em 2011, de acordo com dados da UNCTAD, das cem maiores transnacionais não financeiras de países em desenvolvimento e de economias em transição por valor de ativos no exterior, apenas quatro eram provenientes do Brasil (Vale, Petrobras, Gerdau e JBS).

Tabela 6 – Estoque de saída de IED como percentual do PIB, 2005-2012

Região/economia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mundo	27,7	32,1	34,9	27,2	33,9	33,6	30,9	33,6
Economias desenvolvidas	32,5	38,4	41,9	33,2	41,7	42,7	39,5	43,8
Economias em desenvolvimento	13,7	15,6	17,9	15,1	17,5	17,0	16,6	17,9
América Latina e Caribe	15,4	16,2	16,7	15,9	19,1	18,2	18,3	20,7
América do Sul	8,9	9,7	9,5	8,7	9,7	8,7	8,8	10,2
Brasil	9,0	10,5	10,2	9,4	10,2	8,8	8,2	10,3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

4.2. Histórico da internacionalização de empresas brasileiras por IED

O período inicial de realização de investimentos no exterior por empresas brasileiras estende-se da década de 1960 até 1982, período em que estes investimentos foram realizados precipuamente pela Petrobrás (em busca de fontes alternativas de petróleo, em uma época em que o Brasil era altamente dependente de importações do produto), por instituições financeiras (que buscavam se aproveitar das oportunidades de captação de recursos por meio do mercado de eurodólares) e por empresas de construção pesada (que se aproveitaram do surto de investimentos realizados por países produtores de petróleo como consequência da alta dos preços de exportação do produto) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 15).

Durante a década de 1980, o ambiente de instabilidade macroeconômica do Brasil dissuadiu a realização de investimentos por empresas brasileiras, em âmbito doméstico ou internacional (IGLESIAS, 2007, p. 17). O ambiente econômico prevalecente na década de 1980 também foi caracterizado pela proteção do mercado interno e pela influência das decisões governamentais sobre os agentes privados. Disto resultou um perfil empresarial dependente do governo e pouco interessado em servir mercados externos (FLEURY et al., 2010, p. 39).

Apesar disso, algumas empresas lograram expandir suas operações ao exterior, como as empresas de construção pesada, que buscaram realizar negócios no exterior como resposta aos efeitos adversos da situação macroeconômica no Brasil na década de 1980. Este comportamento pôde ser observado no caso de empresas de outros setores, como aço, autopeças, têxteis, embalagem e mecânica, que, assim como as construtoras, estabeleceram-se principalmente em mercados de países em desenvolvimento (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 16). Durante as décadas de 1970 e 1980, o Brasil passou por um primeiro ciclo de internacionalização de empresas considerado relativamente precoce em relação ao observado em outros países em desenvolvimento (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 22). A internacionalização de empresas brasileiras neste período pôde ser justificada tanto pela utilização de vantagens competitivas em determinadas tecnologias que puderam ser utilizadas em países com

ambientes e níveis de desenvolvimento similares como pelo histórico de exportações desenvolvido por estas empresas (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2003, p. 44).

A desregulamentação econômica promovida pelo Consenso de Washington, que acarretou a entrada maciça de capitais estrangeiros no Brasil e na região, atuou como um catalizador para a internacionalização de grandes grupos empresariais brasileiros, os quais se expandiram ao exterior em busca de aumento de competitividade (ZIBECHI, 2012, p. 171). A concorrência crescente pôs enorme pressão aos grupos empresariais nacionais, que anteriormente produziam bens e serviços a serem destinados majoritariamente ao mercado doméstico e foram com o novo cenário impulsionados em direção aos mercados externos (SANTISO, 2008, p. 20-21). O êxito do plano de estabilização monetária de 1994 e a consequente ampliação do mercado consumidor arrefeceram temporariamente o processo de internacionalização de empresas brasileiras, que voltou a ganhar ímpeto no final da década de 1990 devido às oportunidades advindas a partir da integração pelo MERCOSUL (IGLESIAS, 2007, p. 17).

Como resultado das reformas econômicas dos anos 1990, houve uma estratificação das empresas brasileiras. Dentre as empresas privadas, destacaram-se aquelas que lograram desenvolver as competências necessárias para sobreviver nas novas condições do mercado brasileiro, que passou a ser disputado com as empresas multinacionais. As estatais, por sua vez, receberam a partir da privatização novas competências, incluindo nas áreas de finanças e *marketing*, as quais foram adicionadas as já existentes nas áreas operacional e tecnológica (FLEURY et al., 2010, p. 41). As empresas privatizadas tornaram-se, de fato, importantes atores dentre as empresas multinacionais brasileiras (FLEURY et al., 2010, p. 43).

Apesar da maior exposição internacional da economia brasileira no período, entre 1990 e o início da década de 2000 o IBD totalizou valores relativamente reduzidos, tendo a participação de empresas brasileiras no exterior envolvido majoritariamente a realização de comércio durante o período. Nesta época, o IBD foi realizado por poucas grandes empresas interessadas em compensar no exterior o ambiente de negócios desfavorável em âmbito doméstico e em contornar barreiras comerciais por meio da

localização de atividades em outros países (SARTI; HIRATUKA, 2010, p. 300). Como resultado líquido dos movimentos de IBD realizados na década de 1990, tem-se um crescimento modesto do volume realizado em comparação às décadas anteriores e uma crescente importância regional como destino dos investimentos, particularmente no que diz respeito ao MERCOSUL. Este resultado fez com que o Brasil não acompanhasse a tendência de acelerado crescimento de realização de investimentos diretos por outros países emergentes na década de 1990 e se tornasse um investidor de menor relevância no cenário internacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 17).

Diferentemente de muitos outros países em desenvolvimento, os fluxos e estoque de investimentos no exterior a partir do Brasil começam a aumentar significativamente a partir do início do novo milênio (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 17). É destacadamente nesta época que os empresários brasileiros começam, paulatinamente, a considerar uma estratégia global de negócios, indo além da priorização preferencial às atividades no mercado doméstico (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2012, p. 53). A partir dos anos 2000, a internacionalização da economia brasileira contou com uma gama mais variada de atores, incluindo empresas de setores mais diversos e de menor porte, com destaque para a inserção regional. Apesar disso, verificou-se uma maior participação de empresas dos setores de serviços (engenharia e construção civil) e de *commodities* (petróleo, mineração, siderurgia, papel e celulose e alimentos), com uma inserção predominantemente global, o que demonstra o padrão de especialização produtiva do Brasil e o maior dinamismo destes atores (SARTI; HIRATUKA, 2010, p. 309).

Contribuíram para esta alteração no perfil de inserção econômica internacional do Brasil a melhoria dos resultados operacionais das empresas brasileiras, o que facilitou a obtenção de recursos próprios para financiar os projetos de expansão ao exterior, e a melhoria das condições de financiamento com recursos de terceiros, tendo o BNDES exercido um importante papel tanto na concessão de linhas de financiamento como no apoio a operações de aquisições por empresas brasileiras de ativos em mercados externos (SARTI; HIRATUKA, 2010, p. 309). A internacionalização de empresas brasileiras também foi promovida no período pela implementação de outras políticas públicas

proativas, como o estabelecimento de agências de apoio, a adoção de políticas de integração regional e a assinatura de acordos com outros países do Sul (GARCIA, 2012, p. 63). Deve-se ressaltar que este processo teve lugar em um contexto de estabilidade macroeconômica que permitiu o planejamento de longo prazo. Adicionalmente, a valorização do real impulsionou a internacionalização de empresas brasileiras de duas formas, pela diminuição do preço relativo de ativos estrangeiros, que facilitou a aquisição de empresas no exterior, e pelo efeito na rentabilidade das exportações brasileiras, o que levou as empresas a considerar alternativas de maior retorno (DE DEOS, 2009, p. 51).

Particularmente, entre 2004 e 2008, aumentaram significativamente os montantes de IBD, tanto em relação ao histórico do próprio País quanto relativamente a outras economias (IGLESIAS; COSTA, 2012, p. 30). Como razão para este bom desempenho é apontada a realização de IBD com o objetivo de apoio às transações comerciais decorrente do grande aumento de exportações neste período. Resultado notório foi o fato de, em 2006, o fluxo de IBD ter superado a entrada de IED no País, motivado pela aquisição da canadense Inco pela Vale e pela intensificação da realização de IBD por empresas exportadoras de grande e médio porte do Brasil (IGLESIAS, 2007, p. 18-19). Em 2011 e 2012, entretanto, o Brasil apresentou fluxos negativos de saída de IBD. Para a CNI (ALEGRETTI, 2014), a recente perda de espaço do Brasil como fonte de investimentos diretos se deve à ausência no País de uma política coordenada de apoio aos projetos de empresas multinacionais brasileiras no exterior.

A tabela abaixo mostra resultados elucidativos sobre a dinâmica da inserção internacional da economia brasileira discutida nos parágrafos anteriores. Primeiramente, cabe notar a discrepância existente entre a entrada de fluxos de IED no Brasil entre 1990 e 2012, que totalizou US\$ 519 bilhões, e a saída de fluxos de IBD no mesmo período, que totalizou US\$ 78 bilhões, o que demonstra a característica do Brasil como primordialmente um receptor de investimentos a partir do exterior. No que concerne à saída de fluxos de IBD, merece destaque o fato de que 85% do total entre 1990 e 2012 foi realizado a partir de 2003, em comparação a 67% para a média mundial. Cabe ressaltar também o baixo volume de saída de fluxos de IBD em relação aos fluxos mundiais durante o período (US\$ 78 bilhões do Brasil, em comparação a US\$ 20,6 trilhões do mundo, tendo os fluxos do Brasil

representado 0,4% do total mundial, apesar de o Brasil ser responsável por cerca de 3% do PIB do mundo). Carvalho (2008, p. 9), ao realizar estimativa econométrica da curva de IDP do Brasil, concluiu que o País se encontra nos estágios iniciais do modelo.

Tabela 7 – Fluxos de saída e entrada de IED, 1990-2012

Fluxo de saída de IED (US\$ bilhões)	1990-2002 (a)	2003-2012 (b)	1990-2012 (c)	(b) / (c)
Mundo	6.726	13.837	20.564	67%
Economias desenvolvidas	5.962	10.650	16.612	64%
Economias em desenvolvimento	742	2.762	3.504	79%
América Latina e Caribe	201	737	938	79%
América do Sul	53	201	253	79%
Brasil	12	66	78	85%

Fluxo de entrada de IED (US\$ bilhões)	1990-2002 (a)	2003-2012 (b)	1990-2012 (c)	(b) / (c)
Mundo	6.902	13.252	20.154	66%
Economias desenvolvidas	4.986	7.456	12.441	60%
Economias em desenvolvimento	1.845	5.104	6.949	73%
América Latina e Caribe	657	1.536	2.194	70%
América do Sul	390	735	1.125	65%
Brasil	171	348	519	67%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (World Investment Report 2013)

Diversas barreiras podem ser citadas à internacionalização de empresas brasileiras. Internamente, as barreiras podem ser associadas a fatores comportamentais e organizacionais, particularmente no que se refere à adequação a uma visão global de atuação empresarial, uma vez que as empresas raramente possuem programas de internacionalização e de capacitação de gestores com vistas à sua atuação em mercados estrangeiros. O desinteresse relativo com a internacionalização decorre também da

avaliação recorrente de que o mercado brasileiro, por suas características, é suficiente para as estratégias das corporações nacionais. Em relação a barreiras externas, podem ser citados fatores como a elevada carga tributária no Brasil, a carência de linhas de financiamento e a baixa qualidade da infraestrutura (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2012, p. 54).

4.3. Perfil das empresas multinacionais brasileiras

Pode-se afirmar que as empresas multinacionais brasileiras possuem basicamente dois tipos de origens. O primeiro grupo é formado por empresas que foram total ou parcialmente privatizadas durante os anos 1990, tais como Vale, Petrobras e Embraer, a segunda maior empresa mineradora do mundo, a quarta maior empresa petroleira do mundo e a terceira maior empresa aeroespacial do mundo, respectivamente, nas quais o Estado possui forte presença por meio do BNDES e dos fundos de pensão de empresas estatais. O segundo grupo é formada por empresas de origem familiar tais como JBS Friboi, Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Votorantim, nas quais o Estado tem participado cada vez mais, principalmente por meio de aquisições de ações pelo BNDES (ZIBECHI, 2012, p. 164-165).

As empresas dos dois grupos possuem diversas similaridades. Em suas origens, elas atuam em âmbito regional ou local, expandindo suas operações a partir do governo de Juscelino Kubitschek, estimuladas por investimentos em infraestrutura ou pela ampliação do mercado consumidor. Nas décadas seguintes, estas empresas cresceram e tornaram-se importantes nacionalmente, e começaram a se envolver em atividades internacionais no período de intensificação da globalização econômica. Sua expansão inicia-se de maneira geral pela América do Sul, base mais importante das operações estrangeiras, para posteriormente atingir outras partes do globo, tendo as operações africanas alta relevância em muitos casos (ZIBECHI, 2012, p. 165).

As primeiras indústrias brasileiras foram criadas, assim como as de outros países da região, no começo do século XX por imigrantes europeus e por proprietários agrícolas, época em que o Brasil era majoritariamente um país rural. Com a Revolução de 1930 e o enfraquecimento das elites agrárias, o Estado passou a fomentar o estabelecimento

de grandes empresas envolvidas na exploração de recursos naturais, dentre as quais se incluem a Companhia Siderúrgica Nacional, criada em 1941; a Vale do Rio Doce, criada em 1942; e a Petrobras, criada em 1953 (ZIBECHI, 2012, p. 165-166).

Nas décadas de 1950 e 1960, notadamente durante a presidência de Juscelino Kubitschek, o processo de industrialização da economia brasileira intensificou-se e o Brasil tornou-se um grande receptor de IED, principalmente de empresas de países da Europa e dos Estados Unidos atuantes no setor de bens duráveis, com destaque para o setor automotivo e o de eletrodomésticos. Exemplos de empresas destes setores que fortaleceram sua presença no País no período incluem General Motors, Ford, Whirlpool, Volkswagen, Mercedes-Benz, Bosch, Scania e Volvo. A partir da década de 1960, com a instalação do regime militar e a ênfase no tema da segurança nacional, foram criadas condições propícias para a formação de empresas nos setores de bens de capital, como Villares, Jaraguá e Confab, e de serviços de engenharia, como Camargo Corrêa, Odebrecht e Andrade Gutierrez. A ênfase nacionalista do regime propiciou a criação da Embraer em 1969. Ainda nos anos 1960, a indústria petroquímica foi estabelecida no Brasil com base em um modelo tripartite, aliando o capital privado nacional, o capital estatal e o capital estrangeiro (FLEURY et al., 2010, p. 37-38).

As grandes empresas multinacionais brasileiras possuem trajetórias internacionais bastante similares, dependendo do seu setor de atuação. As empresas exploradoras de recursos naturais expandiram-se em busca de novas jazidas, como a Vale e a Petrobras. As grandes construtoras, por sua vez, utilizaram sua experiência doméstica para realizar negócios em âmbito regional e global, e as empresas manufatureiras começaram a exceder as fronteiras brasileiras a partir dos anos 1990 (ZIBECHI, 2012, p. 165). Sobre a forte presença de grandes corporações dentre as principais empresas multinacionais brasileiras, Garcia (2012, p. 67) afirma que a formação de monopólios e a concentração de capitais representam um importante estímulo à expansão internacional de grandes grupos econômicos, fato que também pode ser observado no caso brasileiro.

Tabela 8 – Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras de acordo com o Índice de Transnacionalidade, 2012

Posição	Empresa	Posição	Empresa	Posição	Empresa
1	JBS	17	Embraer	33	Ultrapar
2	Gerdau	18	Ci&T	34	Bradesco
3	Stefanini	19	Marcopolo	35	BRQ IT Services
4	Magnesita Refratários	20	Artecola	36	Randon
5	Marfrig Alimentos	21	DMS Logistics	37	GOL
6	Metalfrio	22	Indústrias Romi	38	Alusa
7	Ibope	23	Cia Providência	39	Totvs
8	Odebrecht	24	Votorantim	40	Eliane
9	Sabó	25	Andrade Gutierrez	41	M.Cassab
10	Minerva Foods	26	Natura	42	Oi
11	Tigre	27	Agrale	43	Porto Seguro
12	Vale	28	Itaú - Unibanco	44	Tegma
13	WEG	29	Bematech	45	Cemig
14	Suzano	30	Petrobras	46	Eletrobras
15	BRF	31	CZM	47	M.Dias Branco
16	Camargo Corrêa	32	Banco do Brasil		

Fonte: Fundação Dom Cabral (2013, p. 32-33)

Nota: Índice de transnacionalidade =

$$\frac{\text{Ativos no exterior}}{\text{Ativos totais}} + \frac{\text{Receitas no exterior}}{\text{Receitas totais}} + \frac{\text{Funcionários no exterior}}{\text{Funcionários totais}}$$

No que concerne à distribuição setorial das empresas mais internacionalizadas do Brasil de acordo com o ranking elaborado pela FDC, a Confederação Nacional da Indústria (2013, p. 36) comenta que

Os dados mais recentes – do ranking de 2013, referente a resultados de 2012 – indicam que há uma razoável diversidade setorial entre as 20 empresas mais internacionalizadas do país. Entre estas empresas, há seis de setores intensivos em recursos naturais – sendo quatro do setor de carnes, uma de celulose e uma de mineração – cinco de setores de serviços – sendo duas de engenharia e duas de tecnologia de informação – quatro de material de transporte a autopeças, três de bens intermediários – siderurgia, refratários e material de construção - duas de bens de capital e uma empresa química. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 36).

Dentre as empresas multinacionais brasileiras, cabe destacar que empresas produtoras de *commodities* como Vale, Gerdau e Petrobras são hoje consideradas *global players*, contribuindo para uma nova inserção internacional do Brasil. Empresas como a Embraer possuem alta capacidade de inovação, tornando-se atores importantes em âmbito internacional e capazes de disputar a liderança em seus nichos de mercado. Outras empresas atuando em diversos setores, tais como WEG (mecânico), Marcopolo (veículos), Sabó (autopeças), Totvs (software), Bematech (hardware) e Natura (cosméticos) lograram ampliar sua presença externa, sem se limitar à América Latina (ARBIX; CASEIRO, 2011).

Por último, cabe destacar a participação de empresas de médio e pequeno porte no cenário de atores que realizam IBD. Ainda que estas empresas possuam menor acesso a recursos para levar adiante seus processos de internacionalização, incluindo a disponibilidade de pessoal qualificado e de informações de mercado, recentemente, há indícios de que estas empresas têm participado em maior grau da expansão da economia brasileira rumo ao exterior, motivadas principalmente pelo atendimento a seus clientes em outros países. Exemplos de setores de atuação destas empresas incluem o de turismo, softwares, alimentos, calçados, autopeças e têxtil (DE DEOS, 2009, p. 49). Para estas empresas, a América Latina, em especial a Argentina, possui relevante atratividade, não só por conta do MERCOSUL, mas também pela maior proximidade geográfica e cultural (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 46).

4.4. Estratégias e motivações das empresas multinacionais brasileiras

O processo de envolvimento internacional das empresas multinacionais brasileiras tende a ser gradual. Primeiramente, o mercado interno é atendido. Posteriormente, as empresas começam a realizar exportações. Uma vez que abriram mercados externos e os consolidaram, as empresas iniciam a realização de investimentos por meio de unidades de apoio à comercialização, tais como escritórios de representação e centros de distribuição e de assistência técnica. O processo de conquista do mercado externo finalmente leva à instalação de uma unidade produtiva no exterior (ZIBECHI, 2012, p. 170-171). As empresas brasileiras que investem no exterior não só possuem longo

histórico de exportações, mas também apresentam elevados coeficientes de vendas no exterior em relação às vendas totais, em comparação àquelas com menor grau de internacionalização (IGLESIAS, 2007, p. 35). Para o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI (2003, p. 47), como um dos principais motivos para a internacionalização de empresas brasileiras é a garantia ou ampliação das exportações, o processo se caracteriza por ser complementar à produção realizada no Brasil, e não substituto a ela.

Pesquisas sobre o perfil de atuação das empresas multinacionais brasileiras também indicam que a aquisição integral de empresas no exterior é a forma preferida de entrada em um mercado estrangeiro, ainda que a formação de *joint ventures*, alianças e parcerias tenha importância significativa. Além de permitir a aproximação com a realidade cultural e organizacional do local de investimento, a aquisição de empresas e a formação de alianças estratégicas permitem às empresas ingressantes no mercado estrangeiro o acesso a ativos proprietários desenvolvidos pelo parceiro local, reduzindo, desta forma, os custos de transação envolvidos no ingresso ao mercado (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 44). Espera-se, contudo, que os investimentos do tipo *greenfield* passem a ser mais utilizados à medida que o processo de internacionalização de empresas brasileiras amadureça (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 46).

Outra característica da internacionalização de empresas brasileiras é o fato de elas terem conduzido o processo de forma autônoma, sem articulação entre as empresas do setor industrial, ou entre elas e o setor financeiro, como no caso das empresas espanholas, e sem apoio significativo governamental, como no caso das empresas chinesas (FLEURY et al., 2010, p. 42). Cabe destacar, ademais, que, apesar de o BNDES oferecer opções de financiamento para empresas interessadas em expandir ao exterior, a utilização de capitais próprios parece ser a opção preferida de financiamento dos projetos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2012, p. 11).

A posse de *O advantages* tem exercido papel importante na internacionalização de empresas brasileiras, já que o desenvolvimento de ativos produtivos, tecnológicos e comerciais tem tornado as empresas brasileiras mais competitivas internacionalmente, particularmente no caso daquelas produtoras de *commodities*, que podem gozar de *L*

advantages ao localizarem sua produção em mercados externos (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 36). No caso das empresas de bens de consumo, cujo processo de internacionalização é mais recente, a constituição de canais próprios de distribuição e de comercialização e a criação de marcas próprias têm permitido a maior agregação de valor para suas estratégias corporativas. Para as empresas produtoras de bens intermediários, a capacidade competitiva e a acumulação de capitais são promovidas pela proximidade de seus clientes e pelo acesso a novos recursos tecnológicos e financeiros (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 50).

Como principal motivador para a realização de investimentos no exterior, as empresas brasileiras apontam a conquista de novos mercados. Dentre outros *drivers* apontados para a internacionalização de negócios estão a possibilidade de diversificar riscos, a redução da exposição às flutuações das condições econômicas no Brasil, a redução de custos, o acesso a novas tecnologias de produção e gestão, o acesso a insumos mais baratos, o acesso a mercados de países com os quais o Brasil possui tratados de livre comércio e a transposição de barreiras comerciais (ALEGRETTI, 2014). Outros fatores que estimulam as empresas brasileiras a se instalarem no exterior são a busca por recursos naturais, o acesso a ativos estratégicos e a proximidade com clientes globais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 8). Em alguns casos, a internacionalização é motivada pela obtenção de ganhos de escala, como no caso do setor siderúrgico (DE DEOS, 2009, p. 55). As empresas buscam ganhos de escala, por sua vez, para reduzir custos e estarem mais bem posicionadas para competir com seus concorrentes estrangeiros, o que pode ser observado principalmente por empresas de bens de consumo e de insumos industriais, as quais têm demonstrado interesse em acompanhar seus concorrentes em seus movimentos internacionais (RIBEIRO; LIMA, 2008, p. 27). O acesso a melhores condições de financiamento no mercado internacional também pode ser um fator de estímulo à instalação de subsidiárias no exterior por empresas brasileiras (CORRÊA; LIMA, 2007, p. 16).

Em termos setoriais, a estratégia de internacionalização que busca mercados parece ser a mais seguida pelas empresas brasileiras que investem no exterior, particularmente para as empresas dos setores de bens intermediários, de capital e de

consumo e para os investimentos destinados a países da América Latina. Os investimentos em países desenvolvidos por empresas de bens de capital, autopeças e serviços de tecnologia possuem um caráter estratégico que busca ativos. A internacionalização de empresas brasileiras também pode ser motivada pela aquisição de recursos naturais inexistentes ou disponíveis em quantidades insuficientes no Brasil, configurando-se como uma estratégia de investimento que busca recursos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 9). A América do Sul representa, na internacionalização que busca recursos, destino atrativo, por sua disponibilidade de diversos tipos de recursos minerais (RIBEIRO; LIMA, 2008, p. 27). Ademais, ainda que muitas vezes os recursos possam estar disponíveis no Brasil, as empresas que os exploram podem instalar unidades no exterior por motivos concorrenciais e para conquistar uma posição sólida no exterior, como no caso, por exemplo, dos frigoríficos brasileiros, alguns dos quais estão entre as empresas mais internacionalizadas do Brasil (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 47). Como inibidor dos investimentos no exterior, as empresas citam a alta competitividade em mercados maduros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2012, p. 13).

Recentemente, a internacionalização de empresas brasileiras pode estar sendo motivada pela redução de custos de produção em relação àqueles vigentes no Brasil, por meio, por exemplo, da instalação em países em que a moeda está menos valorizada do que o real, configurando-se como um tipo de IED que busca eficiência. Este movimento tem sido chamado de internacionalização às avessas, caracterizada pelo fato de que, ao invés de as empresas se expandirem ao exterior como consequência do sucesso operacional em seu país de origem, elas o fazem para evitar condições adversas no mercado doméstico. Na internacionalização às avessas, não há sinergia da produção no exterior com a produção doméstica, uma vez que aquela tende a substituir esta, acarretando a perda de postos de trabalho e comprometendo o desenvolvimento do local remetente dos investimentos (KUPFER, 2006). A decisão de se investir no exterior pode também estar associada ao ambiente regulatório e ao potencial de crescimento do local de destino (RIBEIRO; LIMA, 2008, p. 46). A onda recente de IBD está, assim, sendo motivada em parte pelo menor crescimento da economia brasileira e por questões de competitividade (ELIAS; LAGUNA,

2013). Além disso, a não assinatura de acordos de livre comércio pelo Brasil com importantes mercados como os Estados Unidos e a União Europeia, diferentemente de alguns outros países da América do Sul, tem levado algumas empresas brasileiras a se instalarem nestes países para se aproveitarem das facilidades de acesso àqueles mercados (RIBEIRO; LIMA, 2008, p. 6).

Cumprido destacar, por fim, que segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (2013, p. 67), as subsidiárias de empresas multinacionais brasileiras em países desenvolvidos exerceram papel importante na continuidade do processo de internacionalização, como plataformas de exportação e investimentos em direção a terceiros mercados, especialmente aqueles da Europa Oriental, Oriente Médio e China.

4.5. Relação entre as teorias explicativas sobre o processo de internacionalização de empresas e o caso das empresas multinacionais brasileiras

Algumas teorias explicativas sobre o processo de internacionalização de empresas relacionam-se ao caso das empresas multinacionais brasileiras. A teoria do poder de mercado, ao afirmar que os investimentos são frequentemente realizados por um pequeno número de firmas estabelecidas em setores oligopolistas, converge com o fato de que grandes corporações estão dentre as principais empresas multinacionais brasileiras, cuja internacionalização é estimulada pela concentração de capitais.

Para a Escola de Uppsala, a internacionalização de empresas dá-se por meio de um processo lento que envolve diversas etapas, baseado no comprometimento sucessivamente crescente com mercados externos, tipicamente envolvendo no início a exportação para um país, o estabelecimento posterior de uma subsidiária de vendas e, finalmente, a produção local. Esta teoria também se adequa à internacionalização de empresas brasileiras, a qual tende a ser gradual, com o atendimento por meio de exportações e de unidades de apoio geralmente precedendo a instalação de uma unidade produtiva no mercado estrangeiro.

O paradigma eclético afirma que uma empresa desenvolverá no exterior operações se e quando três condições forem cumpridas: a posse de *O advantages* pela empresa, sua disposição em utilizar-se de *I advantages* e a existência de *L advantages*. Como analisado anteriormente, a posse de *O advantages* tem sido bastante relevante para internacionalização de empresas brasileiras, por meio do desenvolvimento de ativos produtivos, tecnológicos e comerciais, que têm sido internalizados para a produção externa, especialmente no que concerne àquelas produtoras de *commodities*, para as quais a presença de *L advantages* em mercados externos exerce alta relevância.

De acordo com a Escola Nórdica, o chamado empreendedor de marketing possui interesse elevado na criação de novos canais para alcançar o consumidor, preferindo realizar o processo de internacionalização por meio do estabelecimento de subsidiárias no exterior. No caso deste tipo de empreendedor, a Escola Nórdica relaciona-se com o padrão de internacionalização realizado pelas empresas multinacionais brasileiras de bens de consumo, as quais têm se expandido ao exterior em busca da constituição de canais próprios de distribuição e de comercialização e da criação de marcas próprias.

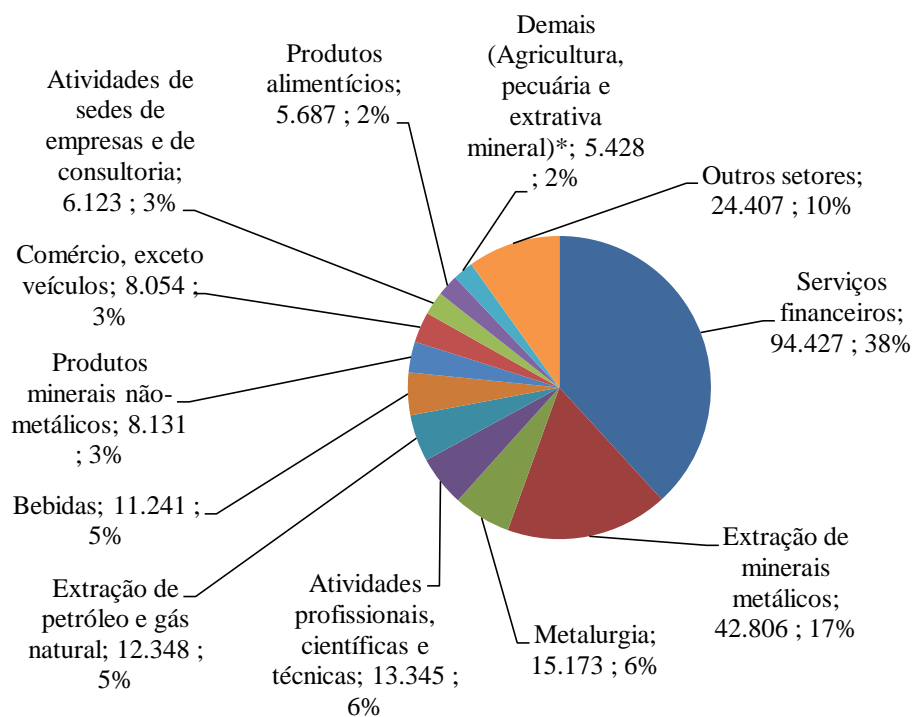
4.6. Setores e destinos dos fluxos de IBD

Uma das principais dificuldades de se analisar o processo de internacionalização das empresas brasileiras por IED é a precariedade das informações oficiais, pois, apesar de o Banco Central do Brasil elaborar um censo de capitais brasileiros no exterior, realizado a partir de 2001, não são claras informações sobre o destino final dos investimentos realizados por empresas brasileiras no exterior e sobre a distribuição setorial destes investimentos. Os dados do Banco Central apontam que a maior parte do estoque de IBD é destinada a paraísos fiscais e que o setor de serviços é responsável por grande parte destes investimentos, com baixa participação do setor industrial (IGLESIAS; COSTA, 2012, p. 2). De acordo com Iglesias (2007, p. 9), “esta situação é o reflexo de políticas de planejamento tributário e de minimização de custos financeiros das empresas”.

Uma vez que parte significativa dos fluxos de IBD é destinada a *holdings* ou a subsidiárias não operacionais no exterior, a partir de onde os recursos são destinados à

unidade final receptora dos investimentos, a qual pode ser localizada em um terceiro país, o setor de serviços possui peso elevado na distribuição setorial dos investimentos brasileiros no exterior. No que concerne ao destino geográfico dos investimentos, esta prática faz com que tenham grande participação paraísos fiscais e países que adotam baixos impostos ou benefícios fiscais para a instalação de sociedades com propósito específico (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 8).

Gráfico 10 – Estoque de IBD por setor em US\$ milhões - participação no capital, 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil (Capitais Brasileiros no Exterior)

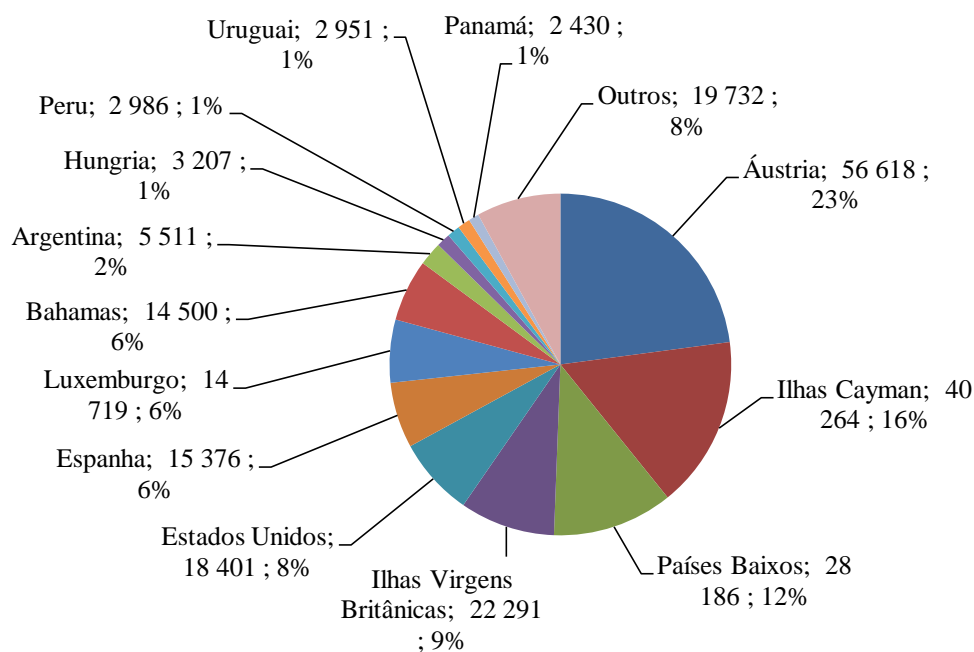
* Atividades de apoio à extração de minerais; extração de carvão mineral; extração de minerais não-metálicos; pesca e aquicultura; produção florestal.

Em relação ao destino geográfico dos investimentos e ao problema gerado pela discrepância entre o destino inicial dos fluxos financeiros para a realização de

investimentos e o local receptor final dos recursos para a implementação dos projetos, a Confederação Nacional da Indústria (2013, p. 36-37) afirma que

[...] em 2012, 32,2% do estoque de investimento direto no exterior (na modalidade de participação no capital) foram direcionados a paraísos fiscais e outros 42% a cinco países europeus citados pela UNCTAD como hospedeiros de SPEs, com destaque para Áustria (com 23% do estoque de investimentos externos do Brasil em 2012), Países Baixos (11,4%) e Luxemburgo (6,0%). Sem dúvida, nem todos os investimentos direcionados a estes países o são pelo tratamento fiscal conferido às SPEs, mas seu peso surpreendentemente elevado no estoque de investimentos externos do Brasil não deixa de indicar a presença do ‘efeito-SPEs’ no direcionamento das inversões de empresas brasileiras no exterior... Excluindo-se este conjunto de países que representaram em 2012 quase três quartos do estoque de investimentos brasileiros no exterior, destacam-se, entre os mercados de destino, a Espanha, com 6,2%, os EUA, com 7,4% e a Argentina, com 2,2% [...] (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 36-37).

Gráfico 11 – Estoque de IBD por país em US\$ milhões - participação no capital, 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil (Capitais Brasileiros no Exterior)

A insuficiência das informações oferecidas pelo Banco Central sobre o perfil da internacionalização de empresas brasileiras pode ser atenuada pela utilização dos dados levantados pela FDC sobre as maiores empresas multinacionais brasileiras, que trazem informações importantes sobre as empresas mais internacionalizadas do Brasil (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 35). A tabela a seguir mostra os países que contam com a maior presença de empresas multinacionais brasileiras.

Tabela 9 – Países com maior presença de empresas brasileiras, 2012

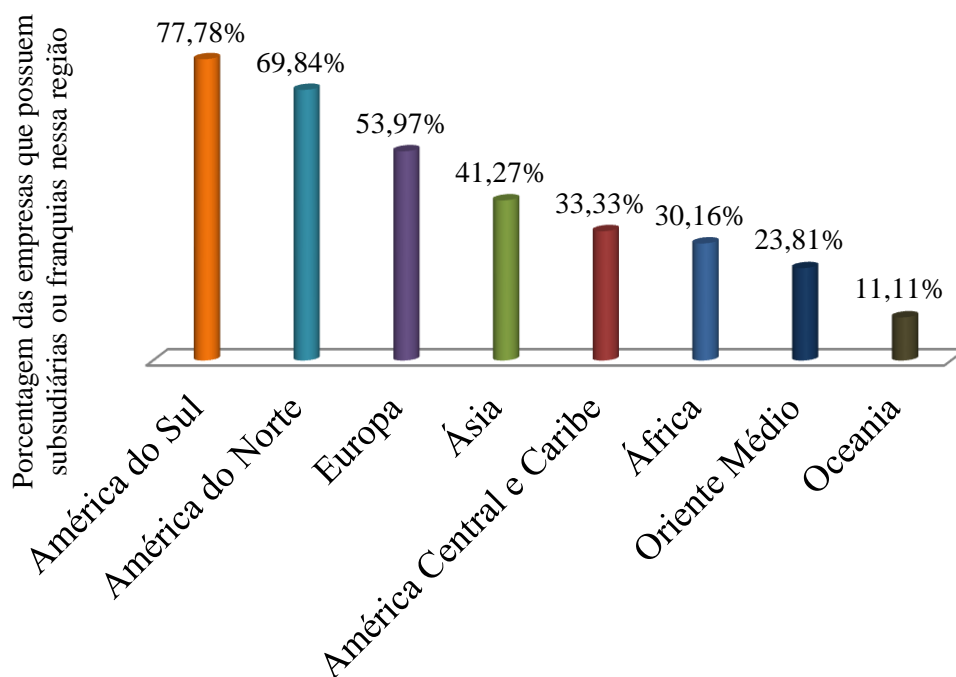
Posição	País	Número de empresas
1	Estados Unidos	41
2	Argentina	35
3	Chile	30
4	Colômbia	23
4	Uruguai	23
5	México	22
5	Peru	22
6	China	21
7	Reino Unido	19
8	Paraguai	17
8	Venezuela	17
9	Portugal	16
10	França	13

Fonte: Fundação Dom Cabral (2013, p. 21)

Levando-se em consideração que o processo de internacionalização de empresas brasileiras por IED sempre esteve fortemente associado às exportações, não é de surpreender que os principais destinos de IBD são tradicionais parceiros comerciais do Brasil (DE DEOS, 2009, p. 48). Para Corrêa e Lima (2006, p. 3), “as relações comerciais fornecem aos potenciais investidores um melhor conhecimento do mercado em que se pretende investir, reduzindo os riscos da operação”.

A presença empresarial do Brasil na América do Sul merece destaque, por meio de multinacionais de setores como energia e engenharia pesada. Segundo a Fundação Dom Cabral (2010, p. 11), os esforços do governo para reforçar a presença diplomática do Brasil na região, aliados à proximidade geográfica e cultural, podem estar contribuindo para que as transnacionais brasileiras priorizem a América Latina. Ademais, a tendência de investir em regiões próximas justifica-se pelos custos envolvidos no processo de exportação de capital e é característica de empresas em fases iniciais do processo de internacionalização (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010, p. 11).

Gráfico 12 – Dispersão geográfica das empresas brasileiras no mundo, 2012

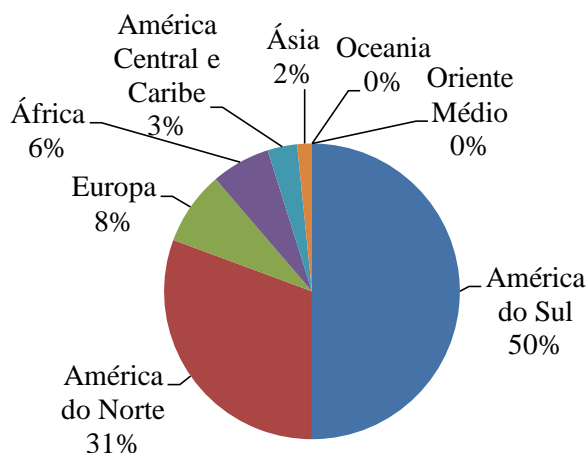


Fonte: Fundação Dom Cabral (2013, p. 23)

Como resultado das vantagens oferecidas pelo entorno regional para a expansão de empresas a partir do Brasil, há “uma forte tendência das multinacionais brasileiras a

iniciarem seu processo de internacionalização por meio de países da América do Sul” (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2013, p. 24), conforme observado no gráfico a seguir.

Gráfico 13 – País da primeira subsidiária ou franquia no exterior, 2012



Fonte: Fundação Dom Cabral (2013, p. 25)

A concentração de investimentos de empresas brasileiras na região também pode ser explicada pela atuação do MERCOSUL (CORRÊA; LIMA, 2006, p. 3). A instituição do MERCOSUL favoreceu a internacionalização daquelas empresas que haviam desenvolvido as *O advantages* necessárias para atuar em mercados de nível de desenvolvimento similar, estimulando a instalação de unidades no entorno geográfico brasileiro (DE DEOS, 2009, p. 43). A importância do MERCOSUL para a realização de investimentos empresariais se justifica pelo reforço das relações comerciais, diplomáticas, culturais e empresariais que o bloco promoveu dentre os seus membros (DE DEOS, 2009, p. 57). Teixeira (2006, p. 5), ao comentar sobre a importância do MERCOSUL para a internacionalização de empresas brasileiras, afirma que

O MERCOSUL, ainda, precisa ter sua importância reconhecida quando se pensa na internacionalização da empresa brasileira. Com a eliminação dos entraves à circulação de mercadorias no bloco, aumentam as razões para que as empresas brasileiras busquem nos parceiros do MERCOSUL fornecedores mais competitivos e destinos mais atraentes para seus produtos. A especialização e a complementaridade, assim, devem ser exploradas para que as empresas da região

façam bom uso das possibilidades que decorrem da integração regional. Fusões, aquisições e parcerias de distintas modalidades são favorecidas pelo MERCOSUL. Recentemente, empresas brasileiras nos setores de cimento, de bebidas e de vestuário, por exemplo, identificaram novas oportunidades na Argentina e vêm promovendo sua internacionalização por meio da plataforma regional. (TEIXEIRA, 2006, p. 5).

Outro mecanismo de integração regional que tem favorecido a internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul é a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, que tem gerado oportunidades de investimentos por parte das grandes empresas brasileiras de engenharia. Ao mesmo tempo, a internacionalização de empresas brasileiras também pode estar favorecendo a integração produtiva regional, por meio dos investimentos em obras de infraestrutura realizados na América do Sul por essas empresas com o apoio do BNDES (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 47-48).

Os investimentos no interior da América do Sul são considerados, contudo, como relativamente baixos, principalmente se se considera que alguns países fazem parte do mecanismo de integração do MERCOSUL, onde a realização de comércio ainda possui mais alta relevância. O estabelecimento do MERCOSUL parece ter estimulado em maior grau os investimentos de empresas de países desenvolvidos, interessados nos benefícios representados pela zona de livre comércio, do que os investimentos de empresas dos países membros (CORRÊA; LIMA, 2006, p. 8).

Embora a Argentina seja um dos principais destinos de investimentos de empresas brasileiras no exterior, por seu mercado consumidor e pelo recente crescimento de sua economia, outros países na região têm recebido fluxos significativos de IBD, tais como Chile, Colômbia, Peru e Uruguai (IGLESIAS; COSTA, 2012, p. 30). Longe de ser um movimento recente, o interesse das empresas brasileiras pelo mercado argentino acontece desde a década de 1990, quando diversos investimentos foram realizados no País para atendimento de seu mercado doméstico. O mercado argentino é visto como um de grande potencial de crescimento, induzindo empresas a crescerem e desenvolverem produtos próximas aos seus clientes (IGLESIAS, 2007, p. 26). O fato de que diversas empresas brasileiras investiram no mercado argentino em crise no início dos anos 2000 demonstra a importância estratégica deste mercado para o Brasil e a capacidade dos

empresários brasileiros de se adaptar a condições de operações adversas com base na experiência passada adquirida no Brasil (DE DEOS, 2009, p. 59).

No processo de internacionalização de empresas brasileiras, a Argentina parece atuar como uma porta de saída para o Brasil, seja porque muitas empresas brasileiras iniciam sua internacionalização pelo País, seja porque a presença internacional de muitas empresas multinacionais brasileiras está limitada à Argentina. Entretanto, os fluxos de IBD estão longe de se limitar ao País, uma vez que outros países da América do Sul são importantes receptores de investimentos de empresas brasileiras, conforme mencionado anteriormente. Ademais, a chegada de empresas brasileiras, em pequeno número, mas de forma crescente, a regiões como a Europa e a Ásia mostra que a internacionalização da economia brasileira não se limita ao seu entorno geográfico (DE DEOS, 2009, p. 65).

4.7. Conclusão

Tendo sido tradicionalmente um importante polo de atração de IED, o Brasil passou a verificar um significativo aumento de IBD a partir da primeira década do século XXI, tanto em termos de volume como na variedade de atores e destinos envolvidos. Entretanto, se se compara o Brasil a outros países do globo, incluindo seus pares em desenvolvimento, o Brasil ainda permanece como um investidor de pouco peso no cenário internacional. Ademais, a realização de IBD apresenta alto grau de volatilidade, influenciada pela conjuntura macroeconômica doméstica e por transações pontuais de grandes empresas, num cenário em que as políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas não são consideradas como suficientes. Existe, assim, como resultado, uma assimetria entre os volumes de IED recebidos pelo Brasil e os de IBD realizados pelo País, com uma clara vantagem a favor dos primeiros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 7).

Em relação às motivações para a realização de IBD, cabe destacar que a instalação de unidades no exterior tende a seguir a realização de exportações, especialmente nos casos em que o coeficiente de exportações da empresa investidora é elevado e em que o mercado receptor dos recursos possui peso significativo nas exportações da empresa

(CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 9). Alguns dos fatores que induzem as empresas brasileiras a instalarem unidades no exterior incluem a busca por mercados, a aquisição de ativos estratégicos, a exploração de recursos naturais e a localização próxima a clientes globais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 13). Em termos setoriais, as empresas do setor industrial geralmente investem no exterior em busca de aumento de competitividade, ganhos de escala e estabelecimento de plataformas de exportação. As principais motivações para as empresas de serviços são o aumento de competitividade, assim como para as do setor industrial, e a diminuição da dependência do mercado doméstico (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2012, p. 9). Parte importante dos fluxos de IBD foi realizada por empresas com o objetivo de evitar condições operacionais adversas no Brasil (TAVARES, 2006, p. 41).

Cabe destacar a presença de empresas multinacionais brasileiras na América Latina, exclusivamente ou não, o que reforça a importância da proximidade geográfica e cultural e da preocupação com a diminuição de riscos nos estágios iniciais do processo de internacionalização (IGLESIAS, 2007, p. 21). A negociação para a diminuição de barreiras alfandegárias, a busca pela cooperação bilateral com os países sul-americanos e a promoção da integração regional têm sido apontadas por empresas multinacionais brasileiras como fatores dentre os mais relevantes para estimular seus processos de internacionalização (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2013, p. 16-17). Muitas empresas iniciaram seus processos de internacionalização, assim, pela região (DE DEOS, 2009, p. 48).

Frequentemente, os investimentos brasileiros passam por locais que oferecem vantagens fiscais antes de chegarem a seu destino, o que causa uma discrepância em termos de destino e de setor entre os dados oficiais divulgados e os projetos e aquisições no exterior anunciados envolvendo empresas brasileiras (IGLESIAS, 2007, p. 24).

Sumariamente, a internacionalização da economia brasileira foi liderada por grandes empresas, que realizaram investimentos no exterior por meio da aquisição de empresas e da instalação de novas unidades, tendo algumas destas se tornado líderes globais em suas áreas de atuação. Vale lembrar, entretanto, que o processo envolveu crescentemente a participação de novos atores e de novos setores. A dimensão regional

exerceu grande importância, principalmente no que tange ao MERCOSUL. No decorrer do tempo, foram alteradas também as estratégias empresariais de internacionalização, de uma defensiva que buscava a proteção contra a retração no mercado doméstico para uma mais agressiva de interesse na exploração de capacidades produtivas, comerciais ou financeiras. Para a intensificação do processo, exerceu papel importante a melhoria nas condições de rentabilidade, de financiamento e de capitalização das empresas brasileiras (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 29-30).

PARTE II - A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

5. Evolução da política externa brasileira desde a década de 1990

5.1. Introdução

A continuidade tem sido um traço marcante da política externa brasileira no decorrer dos anos. Esta continuidade tem sido adotada pela diplomacia brasileira como reforço de sua ação política na área internacional, em conjunto com uma série de crenças que têm direcionado a ação brasileira nesta arena, tais como a autonomia, a ação universalista e a ideia de que o Brasil ocupará uma posição de maior preponderância no cenário global. A forte concentração do MRE como burocracia especializada na formulação da política externa brasileira tem contribuído para essa continuidade, assim como para a adoção de estratégias pautadas pela visão de longo prazo. Esta tendência à continuidade da política externa brasileira, entretanto, convive com certos períodos de descontinuidade, com as opções de ações de política externa variando de acordo com as condições econômicas e políticas internacionais, as opções de estratégia de desenvolvimento nacional e o perfil e cálculo sobre as possibilidades de ação dos formuladores da política externa brasileira. Estes cálculos, por sua vez, dependem da visão política e da percepção destes formuladores sobre quais são os interesses nacionais e qual é a situação da conjuntura internacional (SARAIVA, 2012, p. 291).

No âmbito do MRE convivem, desde a década de 1990, basicamente duas correntes de pensamento com visões distintas sobre as estratégias mais adequadas de ação externa. Os chamados institucionalistas pragmáticos, que tiveram presença importante durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, deram maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais vigentes e à aproximação do País ao Ocidente como forma de promover o desenvolvimento econômico. A corrente autonomista, com destacada atuação durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, defende uma atuação mais

autônoma e proativa da política externa brasileira. Os objetivos principais desta corrente são a obtenção de liderança regional e de liderança entre os países do Sul para o Brasil e a ascensão do País ao status de potência de alcance global. A maioria dos autonomistas segue um direcionamento similar ao adotado pelos desenvolvimentistas na área econômica, defendendo um Estado altamente comprometido com as políticas industriais e com a projeção externa das empresas de capital nacional. Os autonomistas identificam a integração como meio de abrir mercados para as empresas nacionais e como forma de fortalecer o País em foros de negociações internacionais (SARAIVA, 2012, p. 291-292).

O desenvolvimento econômico é um dos assuntos mais recorrentes da história da política externa brasileira, objetivo este que perpassa a administração de diversos governantes no decorrer da história do Brasil. O desenvolvimento econômico continua sendo o objetivo principal da política externa do Brasil, entendido este como interesse nacional. Para atingir este objetivo, a política externa brasileira tem-se engajado em atividades como a abertura de mercados, o acesso a novas tecnologias, a promoção de investimentos, o estímulo à cooperação com outros países e a melhoria da atuação do Brasil nos processos decisórios das regras de funcionamento do sistema internacional. Para a realização deste interesse nacional, ademais, tem tido alta relevância o estabelecimento de parcerias estratégicas em âmbito internacional (BERNAL-MEZA, 2002, p. 56). Este capítulo analisará, assim, a evolução da política externa brasileira desde a década de 1990, com especial foco nos aspectos de caráter econômico desta política e nas medidas com potenciais impactos sobre a internacionalização de empresas multinacionais brasileiras.

5.2. A política externa brasileira no governo de Fernando Collor de Mello

No Brasil, a década de 1980 foi marcada pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista, caracterizado pela intensa atuação do Estado na vida econômica, pelo protecionismo e pela política de substituição de importações. Durante a transição democrática transcorrida no governo de José Sarney, os sinais de esgotamento da estratégia de desenvolvimento do Brasil e da crise do aparelho estatal tornaram-se mais evidentes, o

que afetou as relações do País com o exterior, incluindo aspectos como os fluxos de comércio, de investimentos e financeiros (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 285).

Ao findar a década de 1980, a situação econômica desfavorável no Brasil, com o País na iminência da hiperinflação, e o cenário internacional incerto devido à desintegração do bloco soviético criaram uma sensação de crise na sociedade brasileira, acarretando a busca de soluções por parte dos gestores públicos. Este foi o cenário em que Fernando Collor de Mello ascendeu à presidência do Brasil, trazendo consigo uma nova agenda de política externa, que incluía aspectos como a escolha pelo Primeiro Mundo, a incorporação dos chamados novos temas (como direitos humanos, meio ambiente e narcotráfico) e a tentativa de resolução de focos de atrito com os Estados Unidos. Esta nova orientação alterou em pouco tempo o discurso e a prática da política externa brasileira, tendo origem fora da corporação diplomática e marcada por forte influência pessoal do presidente, que direcionou esta política em direção ao paradigma que privilegia relações com os Estados Unidos, em detrimento do paradigma universalista de política externa (CRUZ, 2010, p. 52). Cumpre destacar que, segundo Casarões (2011, p. 167), devido à vulnerabilidade do Brasil observada em aspectos como a crise da dívida e a permanência de altos índices de inflação, a inserção internacional do Brasil sob Fernando Collor de Mello tem lugar num contexto em que não era possível considerar o País como uma potência hegemônica regional.

A partir das mudanças nos cenários externo e interno com o fim da Guerra Fria, a manutenção das diretrizes políticas adotadas até então apresentaria custos elevados. A política externa brasileira, dessa forma, procurou também adaptar-se às mudanças ocorridas no contexto da tentativa brasileira de inserir-se no mundo caracterizado por uma nova onda de intensificação da globalização econômica. Esta política, de fato, passou a possuir elevada relevância ao governo brasileiro devido à proeminência de questões como a integração regional, a liberalização comercial e as negociações multilaterais, ao mesmo tempo em que desvaneciam as fronteiras entre assuntos relacionados à política doméstica e aqueles concernentes à política externa (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 19).

No governo de Fernando Collor de Mello, dois principais propósitos caracterizaram a política externa, quais sejam, colocar em prática o processo de abertura

externa da economia brasileira e retomar a credibilidade do Brasil perante seus principais interlocutores internacionais no mundo industrializado, quebrando a identificação do País com os países subdesenvolvidos e procurando aproximar o Brasil com os postulados da modernidade dos países desenvolvidos, adotando um perfil renovado de política externa. Da política externa de Collor de Mello, ademais, dois objetivos emergem com destaque: a atualização da agenda internacional de modo a adaptá-la às novas condições internacionais vigentes e a construção de uma agenda positiva em relação aos Estados Unidos da América (BERNAL-MEZA, 2002, p. 57).

Sumariamente, em termos econômicos, a política externa de Collor de Mello apresentou traços similares às políticas adotadas na mesma época em países como Argentina e Chile, marcadas por forte influência de medidas neoliberais. Apesar disso, sua política teria alcance limitado em anular tarifas, em estimular importações e em anular certos subsídios à produção (BERNAL-MEZA, 2002, p. 39). Nos casos de Brasil e Argentina, a coincidência dos mandatos de Fernando Collor de Mello e de Carlos Menem aconteceu num contexto de alinhamento com os Estados Unidos, de percepções de opções limitadas frente às dificuldades econômicas internas, de adoção de políticas econômicas neoliberais e de condições estruturais político-econômicas condicionadas pela posição periférica dos países na divisão internacional do trabalho e no sistema de poder mundial (BERNAL-MEZA, 2002, p. 62).

Dois principais aspectos relacionados a reformas econômicas caracterizaram o governo de Fernando Collor de Mello. O primeiro é concernente à introdução de medidas de política econômica específicas, notadamente liberalização comercial e privatização. Iniciado pelo Plano Bresser, em 1987, o processo de liberalização comercial intensificou-se sob Fernando Collor de Mello, quem anunciou sua intenção de eliminar barreiras administrativas a importações, o cancelamento de proibições à importação de aproximadamente 1300 itens e um programa de quatro anos de redução de tarifas de importação, o qual resultou no declínio das tarifas médias de importação de 32% em 1990 para 14% em 1994. O processo de privatização, iniciado no mandato presidencial de João Figueiredo e modestamente estendido pelo presidente José Sarney, ganhou ímpeto na administração de Fernando Collor de Mello. Fato importante ocorrido no final de 1991 foi a

alteração da regulação sobre o IED ingressante no Brasil em direção ao tratamento equivalente do capital estrangeiro em relação ao nacional. A modernização foi, apesar das evidentes preocupações com a estabilização monetária, o principal condutor da política econômica de Collor de Mello, que procurou contar em maior grau com os mecanismos de mercado e iniciar uma redefinição do papel do Estado para o desenvolvimento (HURRELL, p. 22).

O segundo aspecto concernente a reforma econômica durante o governo Collor de Mello está vinculado à disposição de alterar o perfil de inserção internacional do Brasil na economia mundial, particularmente por meio de uma recuperação do relacionamento com os Estados Unidos, a qual seria auxiliada pelo comprometimento brasileiro em facilitar a resolução de contenciosos comerciais da década de 1980. Nesta área, a liberalização comercial também exerce papel importante, inclusive com o fortalecimento de relações com a Argentina e o lançamento do MERCOSUL, em 1991. No governo de Fernando Collor de Mello, o discurso de política externa deixou de ser baseado no terceiro-mundismo para ser enfatizado na aspiração do Brasil em obter acesso ao grupo de países do Primeiro Mundo, algo, aliás, recorrente na história da política exterior do País (HURRELL, p. 22-23).

Para Hurrell (p. 23-26), o ritmo acelerado de implementação de reformas e alguma convergência em relação a princípios neoliberais durante o governo de Fernando Collor de Mello não são resultado de opções com base ideológica, mas num pragmatismo que reconheceu que o antigo sistema de promoção de desenvolvimento do Brasil já não mais estava sendo efetivo até mesmo para os setores industriais que mais se beneficiavam dele, ao mesmo tempo em que o modelo tornava-se inadequado às novas condições vigentes no cenário internacional, fazendo com que houvesse um consenso de que a economia voltada para o mercado interno e com grande participação estatal passava por um período de grave crise. A perspectiva de insucesso no plano de estabilização econômica tornava os custos da não adoção de políticas audaciosas de reformas estruturais no sistema econômico ainda maiores. A crise financeira do Estado e os repetidos insucessos dos planos de estabilização contribuíram significativamente, dessa forma, para enfraquecer os alicerces sobre os quais o antigo modelo se baseava.

A reforma comercial implementada por Collor de Mello foi alvo de críticas devido ao fato de ela não ter sido feita de maneira gradativa e cuidadosa, de modo a fornecer aos produtores locais tempo hábil para adaptação às novas condições de atuação. As objeções ao programa também se deram por conta de sua inadequação ao momento macroeconômico que o País vivia, pela decisão de redução de tarifas por meio de medidas administrativas que seguiam critérios pouco claros, pela ausência de medidas complementares que auxiliassem os setores prejudicados pela abertura comercial e pela falta de articulação do programa com uma política industrial (CRUZ, 1992, p. 184-185).

Na fase inicial de seu governo, Fernando Collor de Mello afasta-se do paradigma de política externa adotado desde o governo do presidente Ernesto Geisel caracterizado pelo abandono da política de fronteiras ideológicas a favor de uma estratégia pautada no pragmatismo com o objetivo de lograr a otimização dos interesses brasileiros na arena internacional. Collor, dessa forma, pautado no seguimento aos valores ocidentais, definiu como objetivo de sua política externa a conversão do Brasil a um país do Primeiro Mundo, tarefa a estar próxima de ser finalizada ainda no curso de seu mandato. Concomitantemente a esta tendência, Collor mantém em sua política externa a aproximação com Argentina e com países do Cone Sul e da América Latina, de forma mais geral. Esta linha de atuação dura até a reforma ministerial de 1992, que alçou ao comando da pasta responsável por relações externas o ministro Celso Lafer, que passou a adotar uma política de não alinhamento automático (JAGUARIBE, 2006, p. 42).

Seguindo um período dinâmico, em que se tentou implementar reformas liberalizantes na economia brasileira e substituir o antigo modelo de desenvolvimento econômico com forte presença do Estado na economia, da mesma forma com que fizeram países como Argentina e Chile, o presidente Collor de Mello encontrou grandes dificuldades em avançar a agenda de abertura econômica a partir da crise política que se instalou no primeiro ano de seu mandato. Esta crise, ademais, comprometeu significativamente a tentativa de mudança de perfil internacional do Brasil, deteriorando a imagem do País junto à comunidade internacional, principalmente em relação aos países desenvolvidos, apesar do esforço exercido pelo MRE em conduzir a política externa brasileira de forma independente à crise política em curso no País. Junto à comunidade de

negócios, a deterioração da imagem do Brasil deu-se pelas dificuldades de negociação da dívida externa brasileira no início do mandato de Collor de Mello; pelas resistências internas, principalmente no âmbito do Congresso Nacional, em apoiar as agendas de privatização e de liberalização propostas pelo Executivo; e pela falta de interesse em iniciar negociações para o estabelecimento de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. A crise política e a derrocada do governo de Collor de Mello, assim, comprometeram substancialmente a força das ideias neoliberais dentre as elites do Brasil, levando a um reforço de ideias neodesenvolvimentistas na condução de políticas nos planos interno e externo (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7-8).

5.3. A política externa brasileira no governo de Itamar Franco

Encontrando um quadro político doméstico turbulento, o governo de Itamar Franco inicia-se concedendo baixa prioridade ao setor externo e com pouca disposição à utilização da diplomacia presidencial, delegando, assim, muitas das importantes decisões aos especialistas da área. As dificuldades externas, por sua vez, advinham da persistência da situação macroeconômica desfavorável do Brasil e do aparente êxito de seus vizinhos em avançar suas agendas de reforma econômica e de estabilização monetária, o qual gerava um contraste em relação à situação brasileira (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 10). Após o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello em setembro de 1992, já no mandato de Itamar Franco, os dois ministros responsáveis pela pasta de relações exteriores durante o governo deste, Fernando Henrique Cardoso e seu sucessor na pasta, Celso Amorim, mantiveram as diretrizes gerais de política externa estabelecidas por Celso Lafer, inobstante certas mudanças de orientação política implementadas pelo novo governo (JAGUARIBE, 2006, p. 42-43).

De acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p. 11), no governo de Itamar Franco,

O que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da

integração regional, a ‘desdramatização’ das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em seu conjunto, elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental (‘país baleia’), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial (*global trader*) e a de um ator protagonista no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico (‘sócio privilegiado’). (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11).

A demonstração de interesse do Brasil em reverter o caráter passivo de sua política exterior e em obter maior visibilidade junto à comunidade internacional deu-se, sobretudo, em sua atuação em foros multilaterais, particularmente na ONU, onde o País intensificou seus esforços no sentido de influenciar a reforma no sistema de governança da ordem internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11). No que concerne às negociações internacionais, a ratificação do texto final da Rodada Uruguai do GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*, em 1994, demonstrou que o governo de Itamar Franco estava disposto a uma maior flexibilidade em relação ao sistema de comércio internacional, que ofereceu benefícios limitados ao Brasil, em troca da abertura do seu setor de serviços. Esta foi uma estratégia de inserção e participação na regulação do sistema de comércio internacional. Em seu governo, ademais, a integração regional e o fortalecimento do MERCOSUL, além de serem considerados importantes em termos econômicos, foram considerados estratégicos politicamente. Para um país com aspiração a potência média, este posicionamento pode ser analisado como uma estratégia defensiva face ao processo de globalização e de normatização internacional (BERNAL-MEZA, 2002, p. 56).

Hurrell (p. 33-34) destaca três principais aspectos do período entre 1990 e 1994. O primeiro é o de que, ao invés de ser considerado como uma opção ideológica, as reformas econômicas introduzidas por Fernando Collor de Mello resultaram de uma estratégia defensiva resultante do ambiente doméstico em crise e das limitações no cenário internacional. O segundo é a fragilidade da agenda reformista, já que importantes setores da sociedade foram aliçados do processo, que procurava apelar majoritariamente para o público em geral, de forma populista. Ademais, embora algumas medidas pudessem estar sob controle da administração presidencial, como no caso das tarifas de importação, muitas outras apenas poderiam ser implementadas com a anuência do Congresso, como em

assuntos como propriedade intelectual e reforma portuária. Com isso, muito do discurso sobre a modernização não passou do terreno da retórica. Ainda, com os escândalos que levaram ao impeachment do presidente ao final de 1992, qualquer negociação política em direção a reformas permaneceu paralisada por período significativo. Finalmente, fatores como a posição enfraquecida do sucessor de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco; focos de pensamento desenvolvimentista no novo governo; a priorização de assuntos de política interna, como a realização de um plebiscito em 1993; e, principalmente, as dificuldades encontradas pelos planos de estabilização monetária relegaram o projeto de reforma econômica para um segundo plano no período imediatamente posterior à queda de Collor de Mello.

5.4. A política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso

Ao iniciar seu primeiro mandato como Presidente da República, de 1995 a 1998, Fernando Henrique Cardoso afirmou sua intenção de pôr termo ao modelo de desenvolvimento econômico inaugurado na era Vargas, baseado na substituição de importações e na ação intervencionista do Estado, dando continuidade, dessa forma, ao projeto iniciado por Fernando Collor de Mello. Na verdade, tanto o primeiro como o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, este último de 1999 a 2002, tiveram como características a abertura da economia, a privatização de empresas estatais, a liberalização comercial e o comprometimento com a responsabilidade fiscal. De modo a atingir tais fins, contribuiu significativamente a credibilidade obtida pelo Brasil devido ao sucesso do Plano Real em atingir a estabilidade monetária. Outro traço importante da política externa de Cardoso foi o comprometimento brasileiro com a elaboração das regras da nova ordem internacional, principalmente por meio de uma maior participação em foros multilaterais como a ONU e a OMC (PINHEIRO, 2010, p. 60-61).

O sucesso do Plano Real, de acordo com Lampreia (1998, p. 15-16), serviu como instrumento para a retificação de uma grave falha na credibilidade externa do Brasil. Com o êxito do plano de estabilização, os agentes econômicos, dentre eles os de origem estrangeira, passaram a contar com um ambiente mais favorável à realização de comércio, à

implementação de projetos de investimentos e ao estabelecimento de outras formas de intercâmbio com o País. O controle da inflação e o aumento da demanda dele decorrente tornaram o Brasil um importante mercado para a realização de IED, o que, em conjunto com o processo de abertura comercial, contribuíram para reforçar o perfil econômico da região como um todo, com especial destaque para o MERCOSUL, e para avançar os processos de integração já em curso.

De acordo com Bernal-Meza (2002, p. 58), as linhas prioritárias da política exterior de Fernando Henrique Cardoso foram as seguintes:

- a. Melhoria nas relações com os Estados Unidos. Este objetivo teve uma atenção quase exclusiva.
- b. Avançar na integração hemisférica a partir da consolidação do MERCOSUL, mas arquivando a criação da ALCSA, para não enfrentar os Estados Unidos.
- c. Estabelecer uma estratégia de diversificação das parcerias nas relações internacionais do Brasil.
- d. Fortalecer a posição multilateralista do Brasil nas esferas econômica e política da ordem internacional. O Brasil ambiciona fortalecer sua presença na OMC e na Rodada do Milênio: seus objetivos mais específicos ali são evitar que as posições adotadas em relação aos temas de trabalho, meio ambiente e desenvolvimento, afetem o país; além disso, evitar um retrocesso nas tendências à liberalização do comércio internacional e obter benefícios na questão agrícola.
- e. Obter um peso correspondente ao seu poder e importância no processo decisório internacional.
- f. Estabelecer relações mais estreitas com a União Europeia. (BERNAL-MEZA, 2002, p. 58).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a relação com os Estados Unidos era considerada como essencial e cooperativa. Apesar das relações favoráveis em termos políticos, havia desavenças em alguns temas, particularmente em questões comerciais, dentre as quais ganharam destaque as divergências em relação à propriedade intelectual e o contencioso do algodão, o qual serviu como catalisador para o acesso aos mecanismos de solução de controvérsias da OMC. Este cenário criou certas dificuldades para o avanço das negociações para a formação da ALCA, embora no final do governo de Cardoso fosse reconhecido que alguma forma de acordo seria de interesse do Brasil (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 306). Para Albuquerque (2006, p. 453), dois aspectos possuíram relevância como característicos da política externa de Fernando Henrique, quais sejam, a busca da estabilidade econômica e a realização de esforços para evitar, ou ao menos protelar, a intensificação da integração econômica com os Estados Unidos.

No que concerne às relações bilaterais prioritárias, apesar de as diversas viagens presidenciais terem promovido a aproximação com muitos parceiros, o adensamento de relações com os Estados Unidos e com a Argentina foi relativamente maior, atingindo no governo de Cardoso níveis altamente complexos. A ausência de preconceitos em relação aos seus principais interlocutores pelo presidente Fernando Henrique Cardoso contribuiu para este adensamento. Assim, com os Estados Unidos, as relações foram definidas como sendo sem ressentimentos nem subserviência, ao passo que, em relação à Argentina, o governo realizou diversos esforços para demonstrar a priorização de relações com o País (ALBUQUERQUE, 2006, p. 455-456). Em termos regionais, o entorno geográfico brasileiro recebeu alta prioridade, com a América do Sul, particularmente o Cone Sul, ocupando o centro da política externa brasileira (ALBUQUERQUE, 2006, p. 458).

Pode-se afirmar que Fernando Henrique Cardoso deu prosseguimento e aprofundou as gestões anteriores, particularmente no que concerne à agenda multilateral, a qual foi caracterizada em seu governo por um forte ativismo presidencial. Este ativismo presidencial esteve presente tanto em foros econômicos como em foros políticos. Nos primeiros, com o objetivo de conseguir meios para maximizar o potencial de exportações do Brasil, e nos segundos, para conquistar um perfil de liderança (BERNAL-MEZA, 2002, p. 61). No tema de comércio exterior, o governo realizou negociações em diversas frentes, procurando obter do sistema GATT-OMC e dos blocos regionais regras transparentes, justas e fixas (CERVO, 2002, p. 16).

A estratégia brasileira na OMC, no governo de Fernando Henrique, foi de modo geral caracterizada por um alto teor defensivo, com a oposição à inclusão de novos temas, como normas trabalhistas e ambientais, aspectos relacionados à tecnologia da informação e regras de investimentos. Esta estratégia defensiva era justificada por uma noção de que a liberalização da economia brasileira já havia alcançado patamares elevados, sem que tivesse havido uma contrapartida correspondente, fazendo com que o governo do Brasil optasse por um período de adaptação ao ajuste neoliberal. Além disso, o envolvimento brasileiro nas negociações multilaterais no âmbito da OMC também visava à postergação e perda de relevância da iniciativa estadunidense de estabelecimento da ALCA, fato que interessava à diplomacia brasileira (ALBUQUERQUE, 2006, p. 462-463).

Para Cervo e Bueno (2008, p. 463), o neoliberalismo foi a fonte inspiradora das políticas dos governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso. Para os autores, Cardoso foi além do recomendado pelo Consenso de Washington e priorizou a venda de empresas estatais ao capital estrangeiro, o que demandava, para a manutenção da competitividade internacional da economia brasileira, a expansão ao exterior das empresas de capital nacional. Ao mesmo tempo, Cardoso estava convencido de que a abertura do sistema de produção traria o benefício de aumentar o nível de competitividade da economia brasileira. Como consequência do programa de privatização são citados o enfraquecimento da inteligência empresarial nacional, a criação de uma via de transferência de recursos ao exterior provenientes dos lucros das empresas multinacionais ingressantes no Brasil atuando no setor de serviços e a geração de dificuldades no comércio exterior em decorrência da importação de insumos e baixo coeficiente de exportação por diversas destas empresas (CERVO; BUENO, 2008, p. 476).

Tais consequências teriam menor efeito adverso em países desenvolvidos, no entanto, de acordo com Cervo (2002, p. 20), pois estes combinariam a alienação de seus ativos ao apoio à internacionalização de suas economias, comportamento que seria recomendado, também, ao caso do Brasil. No momento de privatização das empresas estatais, diferentemente do ocorrido em outros países, a internacionalização da economia brasileira não contou, todavia, com o apoio governamental. Na verdade, esta internacionalização encontrava-se em estágio inicial em 2001 no que diz respeito à expansão de filiais, à formação de associações e ao faturamento no exterior.

Dentre os efeitos negativos da adoção de políticas neoliberais no Brasil, Cervo e Bueno (2008, p. 464) citam o acréscimo de transferência de renda ao exterior, o aumento de acessos ao FMI, a transformação do comércio exterior de promotor de desenvolvimento econômico em variável de estabilização monetária, a intensificação de disparidades socioeconômicas, o aumento do desemprego e a desindustrialização. São citados também como efeitos nocivos do neoliberalismo a abertura do mercado de consumo brasileiro sem contrapartida, a geração de déficits comerciais, o aumento dos níveis de endividamento externo, a alienação de ativos de empresas nacionais, a submissão a consensos gerados pelos países centrais do sistema capitalista em seu próprio benefício e o sacrifício das

relações com outros países em desenvolvimento a favor do relacionamento com países desenvolvidos. Benefícios foram conquistados, entretanto, da abertura econômica, dentre os quais podem ser citados a modernização do parque industrial brasileiro, o aumento da competitividade econômica do País e a maior responsabilidade da sociedade em detrimento do Estado na promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento, assim como na ação exterior (CERVO; BUENO, 2008, p. 491-492).

5.5. Balanço da política externa brasileira no período 1990-2002

Depois de um longo período de crescimento econômico sob o regime militar, o Brasil ingressou na década de 1980 num cenário desfavorável economicamente e de transição política. No cenário internacional, a vitória de Collor de Mello deu-se na mesma época da queda do Muro de Berlim. Foi neste cenário, de crise econômica interna, de incertezas geradas pela desintegração do bloco soviético e de pujança incontestável dos Estados Unidos, que as reformas liberalizantes foram adotadas no Brasil por um governo apoiado por uma coalizão política extremamente frágil. Apesar de curta, a presidência de Collor de Mello deixou marcas notáveis, incluindo um programa de estabilização monetária fracassado e um programa de reformas de longo prazo inacabado. Contando com uma base política mais sólida, Fernando Henrique Cardoso, como ministro e como presidente, deu prosseguimento ao trabalho, de forma mais metódica e menos radical. Após dez anos seguindo uma diretriz comum, a inflação no Brasil foi controlada e a economia do País passou por transformações profundas (CRUZ, 2010, p. 122-123).

Aspectos comuns às agendas políticas de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco, segundo Bernal-Meza (2002, p. 45) são a busca de um relacionamento não conflitivo com os Estados Unidos, o reforço do multilateralismo, a adoção da noção de que o Brasil deveria ser um ator econômico em nível global e, concomitantemente, a intensificação de relações com a América Latina, como nos casos do MERCOSUL e da ALCSA. Fernando Henrique Cardoso mantém as diretrizes básicas de seus antecessores no que concerne à arena internacional, procurando o reconhecimento do Brasil como uma potência média e conduzindo, em paralelo, o processo de integração no âmbito da América

do Sul, mantendo também a dimensão comercial como principal eixo da inserção internacional do País. No que diz respeito ao ingresso de IED, o Brasil logrou obter nos anos 1990 fluxos altamente positivos estimulados pelo programa neoliberal de abertura econômica. Com isso, a partir da desvalorização cambial em 1999, o Brasil passou a ser um dos principais receptores mundiais de IED, com ingressos de aproximadamente US\$ 30 bilhões naquele ano e de cerca de US\$ 25 bilhões em 2000 (BERNAL-MEZA, 2002, p. 50).

Em síntese, entre 1990 e 2002, para Bernal-Meza (2002, p. 62), a política exterior brasileira teve caráter precipuamente passivo, apesar do papel exercido pela diplomacia presidencial e pela maior diversificação de parcerias em âmbito internacional. Este caráter deveu-se em boa parte por dificuldades de ordem interna durante o período, como crises econômicas, financeiras e de infraestrutura (como no caso do setor de energia). A redução da capacidade brasileira a aspirações globais, a persistência de uma série de dificuldades com os Estados Unidos e o malogro de iniciativas nas áreas econômica e política fizeram com que o Brasil concentrasse suas atenções e esforços em seu entorno geográfico imediato. A partir do final da década de 1990, acentuam-se as divergências com a Argentina, num contexto de incertezas em relação ao projeto do MERCOSUL e de questionamentos sobre a importância da parceria estratégica com o país vizinho. Nas relações entre Brasil e Argentina, foram evidentes os potenciais conflitivos derivados da disputa dos países pela posição de interlocutor preferencial no subcontinente sul-americano com os Estados Unidos, com a Argentina reivindicando papel de aliado e o Brasil demandando reconhecimento de potência média.

Cruz (2010, p. 123), por sua vez, argumenta que o período presenciou uma alteração significativa nos rumos da política externa brasileira, já que, preservando a tradição universalista da diplomacia brasileira, os dirigentes do País abandonaram a postura reativa adotada em passado recente para buscar uma estratégia chamada por muitos analistas de autonomia pela integração. Na condução desta estratégia, favoreceu o Brasil a prevalência do chamado internacionalismo liberal de Bill Clinton, adotado muitas vezes mais na retórica do que na prática.

Tendo sido central à política externa desde o fim do século XIX, as relações do Brasil com os Estados Unidos, marcadas por diversos conflitos no decorrer dos anos, distendem-se na década de 1990 e se caracterizam no período por um aspecto cooperativo, ainda que tenham persistido importantes focos de discórdia, principalmente no que concerne à tentativa norte-americana de formação de um espaço econômico continental (CRUZ, 2010, p. 53).

Para Vigevani e Cepaluni (2007, p. 286-287), em resposta à maior importância nos anos 1990 de questões tais como econômicas, ambientais, comerciais, de competitividade e tecnológicas no cenário internacional, em contraste com a preponderância de assuntos relacionados à segurança durante a Guerra Fria, o MRE implementou, de forma coordenada com segmentos da comunidade empresarial e com alguma participação sindical, alterações em sua estrutura organizacional para se adaptar a estes novos temas. Domesticamente, nos anos 1990, uma série de medidas foi colocada em prática consoante a nova forma de inserção internacional, incluindo a liberalização comercial e de investimentos, o aceleração do processo de privatizações, o decréscimo de subsídios à indústria e a adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual. Acreditava-se que o Brasil obteria maiores benefícios em termos de competitividade a partir de um mundo com menores barreiras tarifárias, facilitando a integração do Brasil ao mercado mundial.

Nos anos 1990, entretanto, o comércio exterior sofreu com dificuldades conjunturais. No plano global, o Brasil, assim como diversos outros países, cedeu à pressão exercida pelos países desenvolvidos no GATT. Com isso, o País reconheceu o comércio dos serviços e da propriedade intelectual, aderindo aos TRIPs – *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* em 1993 e aprovando a Lei de Patentes em 1996. Na esfera regional, os Estados Unidos continuaram a impor barreiras às exportações brasileiras de produtos industrializados e de produtos básicos, fato que resultou na opção do Brasil em retardar as negociações para a formação da ALCA (CERVO, 2002, p. 17-18).

Como balanço da política externa brasileira nos anos 1990, cabe notar, também, a elevação do nível das relações brasileiras com a Argentina, iniciada ainda na década de 1980. Durante os governos de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco, a aproximação

do Brasil com o País se deu no contexto de substituição da estratégia de desenvolvimento econômico desenvolvimentista pela liberal. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, embora as relações com a Argentina fossem consideradas prioritárias, foram escassas as iniciativas conjuntas, principalmente no primeiro mandato, devido ao envolvimento dos países em questões regionais de alta relevância, como as negociações para a formação da ALCA (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 310).

5.6. A política externa brasileira a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Discursos e ações do presidente Lula da Silva no início de seu mandato demonstraram uma nova direção na política externa brasileira, como nos casos da escolha da Argentina como primeiro país a ser visitado pelo presidente, da ênfase concedida em seus discursos ao aprofundamento da integração regional e à reconstrução do MERCOSUL, do discurso proferido no Fórum Social Mundial e do papel exercido, dias depois, no Fórum Econômico Mundial. Não era a escolha de objetivos radicalmente distintos dos adotados nas administrações anteriores o que caracterizou a política externa do presidente Lula da Silva. Apesar de no plano dos discursos parecer haver uma continuidade, a prática diplomática alterou-se substancialmente, reforçando certas mudanças já esboçadas anteriormente, como, por exemplo, por meio da eleição da América do Sul como espaço estratégico para a inserção internacional do Brasil, do fortalecimento político-institucional do MERCOSUL e da criação de mecanismos financeiros de apoio ao processo de integração regional (CRUZ, 2010, p. 72).

A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil reforçou a influência dos pensadores da corrente chamada de autonomista, formados por partidários do Partido dos Trabalhadores – PT e intelectuais vinculados ao partido, os quais dialogaram de forma muito próxima aos funcionários do MRE e contaram com forte ativismo presidencial na área diplomática, com o presidente muitas vezes atuando de forma a conciliar posições divergentes. Na visão destes pensadores, a integração regional de caráter político e social,

com vistas à formação de uma identidade sul-americana, deveria ser prioritária para a política externa brasileira, com o Brasil assumindo responsabilidades significativas pelos encargos inerentes à aplicação do projeto de integração. Esta visão de reforço da cooperação Sul-Sul convergiu com a adotada por diversas organizações governamentais, como os ministérios da Saúde, da Educação e de Ciência e Tecnologia, que se engajaram em diversas ações internacionais, bem como pelo BNDES, que se tornou o principal financiador de projetos de construção na América do Sul (SARAIVA, 2012, p. 292).

Sobre as condições do governo Lula que permitiram uma combinação peculiar de política externa identificada com os interesses do Sul e de uma política comercial favorável à comunidade empresarial, com o presidente atuando de forma a aproximar grupos com interesses potencialmente divergentes, Cason e Power (2009, p. 128-129) afirmam que

É certamente irônico que um gabinete liderado pelo PT tinha as melhores conexões com a elite exportadora de qualquer governo brasileiro recente – mas nós argumentamos que é precisamente *porque* um partido de esquerda foi eleito que o poder burocrático foi pluralizado. A troika de política exterior do Ministro Celso Amorim, do Secretário Geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães e do assessor presidencial de longa data Marco Aurélio Garcia coexistiu num governo que também contava com pesos pesados como Meirelles, Furlan e Rodrigues. O último grupo não via razão para obstruir a agenda progressiva Sul-Sul do grupo anterior contanto que ela coincidissem com os interesses empresariais voltados ao exterior que eles representavam. O boom em exportações sob Lula, combinado com o patrocínio agressivo do presidente de missões comerciais à Ásia, África e Oriente Médio, facilitaram mais do que nunca unir as duas facções. (CASON; POWER, 2009, p. 128-129, grifo do autor).

Duas correntes de pensamento uniram-se, de acordo com Hurrell (2010, p. 2), durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. A primeira, vinculada aos partidários do PT, considera que a legitimidade do Brasil no cenário internacional está relacionada com a aplicação de políticas públicas internas de caráter social, como os esforços de redução da pobreza e da desigualdade e os programas de combate à discriminação racial. A segunda corrente, associada à corrente mais nacionalista do MRE, tende a identificar os interesses do Brasil ao de um país em desenvolvimento e enxergar com desconfiança uma aliança mais próxima aos Estados Unidos devido aos potenciais riscos à autonomia brasileira que dela poderiam derivar.

A utilização da diplomacia presidencial, já observada na administração anterior, foi continuada sob Lula da Silva. Exemplo notável desta postura foi a decisão do presidente de participar, em 2003, quase que concomitantemente, do Fórum Econômico Mundial, em Davos, e do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, demonstrando sua intenção de conjugar, numa única agenda de desenvolvimento, as dimensões social e econômica no que se refere às políticas públicas em âmbito nacional e internacional. A mensagem de Lula da Silva em ambos os foros foi basicamente a mesma, cabendo ressaltar a maior eloquência de seu discurso no foro econômico no que tange à necessidade de esforços por parte de países desenvolvidos e de organizações internacionais para a eliminação da miséria e da marginalidade que atingem parte substancial da humanidade no contexto internacional (ALMEIDA, 2006, p. 499).

Características notáveis da política externa sob a administração de Lula da Silva são a atribuição à América do Sul do status de área prioritária para a projeção global do Brasil; a elevada disposição em estabelecer relações políticas e econômicas com outros países emergentes, como China, Índia, Rússia e África do Sul; uma forte retórica de identificação com o Sul, tanto no que concerne à identificação de parceiros (com destaque para o Oriente Médio e a África) como no que diz respeito à escolha de objetivos e valores; um relativo distanciamento em relação aos Estados Unidos e uma diminuição da importância do relacionamento com países europeus; e a concentração de esforços não apenas no multilateralismo, mas também na participação em novos agrupamentos formais e informais surgidos a partir da nova ordem global (HURRELL, 2010, p. 1). O envolvimento pessoal dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva diferiu substancialmente, uma vez que, enquanto o primeiro enfatizou o relacionamento com os Estados Unidos e Europa, onde já era conhecido como intelectual, o segundo priorizou a aproximação com países do Sul, abrindo espaços para a diplomacia brasileira em regiões como África, Ásia e Oriente Médio, além de utilizar sua diplomacia pessoal para gerir relações bilaterais com países na América do Sul com chefes de Estado de orientação esquerdista tal como ele (CASON; POWER, 2009, p. 122-124).

A política de Lula da Silva, dessa forma, representou uma descontinuidade em relação à adotada por seus antecessores, em termos das estratégias adotadas e da avaliação

das opções de associação disponíveis, levando o Brasil a um claro fortalecimento de sua presença internacional. No plano econômico interno, a política de Lula da Silva foi marcada pela presença de políticas influenciadas pelo desenvolvimentismo. No plano externo, a política do presidente concentrou-se na busca de mercados para as exportações brasileiras, com prioridade aos países emergentes. No plano da política internacional, o governo de Lula da Silva encontrou condições relativamente favoráveis para a realização de seus objetivos, num contexto de participação de novos atores internacionais no mundo globalizado no pós-11 de setembro, de abertura de oportunidades no contexto da crise financeira de 2008 e, no plano regional, de ascensão de governos antiliberais na América do Sul desde o início dos anos 2000, que reduziu o potencial de alinhamento dos países vizinhos aos Estados Unidos, e de ausência de uma política do governo de Barack Obama para a região, o que abriu possibilidades para a ação da diplomacia brasileira (SARAIVA, 2012, p. 294-295).

A liderança na América do Sul tornou-se, então, não só um objetivo da política externa brasileira, mas também uma vontade política da presidência. A aproximação com os países vizinhos era considerada pelos autonomistas como uma forma de fortalecimento da presença internacional do Brasil, o que maximizaria a realização de seu pleno potencial e a formação de um bloco que exerceria maior influência internacional. Esta aproximação facilitaria, também, a projeção internacional das indústrias brasileiras, aproveitando-se das oportunidades provenientes do atraso relativo da estrutura produtiva dos países vizinhos. Para os pensadores ligados ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, seria importante que, para o Brasil atingir tal fim, o País atuasse como *paymaster* no processo de integração regional e na aproximação com países vizinhos administrados por governos progressistas. A cooperação com os países vizinhos seguiu, assim, traços comuns da cooperação Sul-Sul com parceiros de menores índices de desenvolvimento, com a cooperação técnica sendo oferecida por agências governamentais e os projetos de integração da infraestrutura regional sendo implementados por empresas brasileiras com os recursos fornecidos pelo BNDES (SARAIVA, 2012, p. 293-294).

A América do Sul é, para Herz (2011), a base a partir da qual o Brasil pode lançar sua tentativa de reconhecimento como uma potência de ordem global, além de ser a

região onde o Brasil exerce o papel de conciliador, inclusive em negociações de paz. A elite do País, assim, considera o Brasil um líder no que diz respeito à estabilidade regional, à democracia e à paz, procurando a partir da América do Sul projetar sua influência em outras partes do globo. É inquestionável a preponderância econômica brasileira na região, já que em termos de geração de produto interno bruto – PIB e de capacidade exportadora o Brasil está em posição privilegiada no subcontinente. Ademais, a pujança econômica do Brasil em seu entorno geográfico tem ficado mais clara recentemente pelo aumento de investimentos na América do Sul e pela maior presença de empresas multinacionais brasileiras na região. De acordo com Herz (2011), também, as iniciativas regionais de Lula da Silva, atribuindo à América do Sul maior ênfase e reforçando a busca de liderança brasileira, fizeram com que a política externa brasileira focasse menos nas dimensões comercial e de investimentos e mais em questões políticas e estratégicas, procurando fornecer ao Brasil uma base regional para sua diplomacia global.

No governo de Lula da Silva, visões de mundo convergentes com o presidente Néstor Kirchner contribuíram para a aproximação de Brasil e Argentina, como observado na Cúpula de Chefes de Estado das Américas em Mar del Plata, em 2005. A aspiração do Brasil a um papel de maior relevância no cenário global, como no caso da reivindicação brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, é vista na Argentina, entretanto, como contrária aos interesses do País. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 312-313).

De acordo com Cervo e Bueno (2008, p. 498-499), durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, as relações econômicas internacionais do Brasil têm como objetivo a busca da interdependência ou da reciprocidade de interesses por meio de negociações em múltiplas esferas. Assim, a postura brasileira em instâncias como a OMC, a ALCA e a União Europeia se altera a partir de 2003, bem como em relação à organização de coalizões com países em desenvolvimento. A estratégia básica a partir de então consiste em estabelecer a maior diversidade possível de aproximações com países e blocos econômicos, independentemente da posição geográfica, com uma preferência, no entanto, a países do Sul. No que concerne aos países desenvolvidos, a liberalização indiscriminada da economia, o que poderia colocar em risco a vocação industrial brasileira, não condiz

integralmente com o interesse nacional, uma vez que o País ainda não possui de maneira geral maturidade produtiva para concorrer em condições de igualdade com empresas e produtos do centro do sistema. É neste contexto, dessa forma, que o Brasil, baseado em uma visão realista, rejeita tratados de livre comércio, reforça o MERCOSUL e procura realizar parcerias com países do Sul, os quais oferecem perspectivas e oportunidades favoráveis, ao contrário dos países do Norte, que, embora possuam grandes mercados, fazem altas exigências em termos estruturais.

A posição brasileira em relação às negociações comerciais internacionais deu uma guinada em direção a uma maior agressividade com a posse de Lula da Silva em 2003. O presidente demonstrou uma propensão a adotar uma posição mais solidária em sua política externa, refletindo a visão de seu partido sobre o tipo de relacionamento que o Brasil deveria ter com o resto do mundo. Com a maior variedade de atores sendo influenciados pelo comércio internacional, além disso, devido à maior abertura do Brasil, cresce o número de interessados na política de comércio exterior brasileira (CASON; POWER, 129).

A atuação do Brasil na reunião da OMC de Cancun em 2003 ilustra o novo posicionamento adotado pelo País. O estabelecimento do G-20, criado em agosto de 2003, às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun, contando com 21 países de três continentes (África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue) que representam aproximadamente 60% da população mundial, representou uma alteração no histórico de negociações da organização, uma vez que pela primeira vez estes países exerceram papel de protagonistas nas suas negociações comerciais. Esta articulação permite a países em desenvolvimento, ainda que com certos interesses divergentes, defenderem suas posições frente ao protecionismo conduzido por países desenvolvidos (CRUZ, 2010, p. 92).

No tema da proteção internacional a investimentos, grandes países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, bloquearam, na Rodada Doha da OMC e no âmbito da OCDE, acordo sobre o assunto, por considerarem que seus termos beneficiariam tão somente os países desenvolvidos e que as condições apresentadas eram demasiadamente

restritivas e impostas por estes países. Isto explica o motivo pelo qual as negociações internacionais sobre o tema resultaram majoritariamente na assinatura de acordos bilaterais de proteção de investimentos entre países do G8 e países de menor porte. Nas negociações na OMC, fazem parte da atuação brasileira a exigência do fim dos subsídios agrícolas oferecidos por países da União Europeia e pelos Estados Unidos e da liberalização de seus mercados agrícolas e a ausência de concessões no mercado de bens industrializados enquanto não houver avanços nas negociações sobre produtos agrícolas ou sob a ameaça de comprometimento da vocação industrial do País. Esta postura adotada em relação à OMC é estendida a outras negociações, o que, frente à resistência dos países desenvolvidos, faz minar o estabelecimento da ALCA e paralisar o avanço do acordo do MERCOSUL com a União Europeia (CERVO; BUENO, 2008, p. 500-501).

Apesar disso, ratificando a importância do Brasil no cenário global e nas negociações multilaterais, a União Europeia concede em 2007 ao Brasil status de parceiro estratégico, assim como já o fizera em relação a Estados Unidos, Japão, Canadá, Índia, Rússia, China e África do Sul. Também em âmbito multilateral, o Brasil propõe em 2006 a institucionalização do bloco de países emergentes conhecido como BRICS, formado originalmente por Brasil, Índia, Rússia e China, com a África do Sul se unindo ao grupo em 2011. Dentre os objetivos do bloco estão o fomento das relações econômicas entre seus membros, o concerto de posições diplomáticas e a adoção de posições conjuntas em negociações internacionais. Outro agrupamento similar ao BRICS do qual o Brasil participa, voltado à cooperação e harmonização de interesses na esfera internacional, é o IBAS – Índia, Brasil e África do Sul, criado em 2003 e que é formado por três grandes democracias em desenvolvimento de continentes diferentes. Ainda em âmbito multilateral, cabem ressaltar a participação de Lula da Silva em 2008 na cúpula dos países membros do Sistema de Integração Centro-Americana – SICA, a inauguração em 2006 da Cúpula América do Sul-África – ASA e a criação da Cúpula América do Sul-Países Árabes – ASPA em 2003 conforme proposta do Brasil (CERVO; BUENO, 2008, p. 516-518).

A estratégia de inserção internacional do Brasil, logo, sem ignorar a importância de parceiros desenvolvidos como os Estados Unidos e a União Europeia, concede alta relevância às relações Sul-Sul, tendo as relações com a África, Ásia e Oriente

Médio sido expressivas. A realização da ASPA em 2005, em Brasília, apesar das ressalvas diante do mecanismo apresentadas pelo governo dos Estados Unidos, demonstrou a autonomia do governo brasileiro (CRUZ, 2010, p. 93).

Em âmbito bilateral, as relações entre Brasil e Estados Unidos encontram-se marcadas por uma dicotomia, uma vez que permanece o desejo de manutenção da parceira histórica entre os países em termos políticos e econômicos, cujos benefícios foram tradicionalmente reconhecidos como recíprocos, ao mesmo tempo em que acontecem desavenças de interesses e competição econômica em casos específicos. No caso da China, as relações são marcadas pela confiança mútua, por interesses comerciais e pela coordenação de posições em foros multilaterais. Característica marcante das relações do Brasil com a Índia é a realização de esforços conjuntos para a alteração de regras comerciais na arena internacional que beneficiam os países desenvolvidos, apesar de, em termos gerais, a cooperação entre os países ser diminuta. Caso em que o potencial de cooperação, tanto em termos comerciais como em cooperação tecnológica, é subutilizado está nas relações do Brasil com a Rússia, apesar de certo entendimento geopolítico. No mundo contemporâneo, a importância das relações bilaterais provém do alto grau de imobilismo alcançado pela ONU, particularmente em relação à reforma de seu sistema de governança, e da maior utilização de acordos comerciais bilaterais, novidade introduzida pelos Estados Unidos frente às dificuldades das negociações comerciais multilaterais (CERVO; BUENO, 2008, p. 518-520).

No que concerne à internacionalização da economia brasileira, Cervo e Bueno (2008, p. 508-510) argumentam que a mudança de postura da política externa brasileira a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva permitiu que pela primeira vez na história as empresas brasileiras fossem apoiadas pelo Estado em suas ações no exterior, indicando que a reciprocidade da interdependência real havia sido adotada na estratégia de inserção econômica da política externa brasileira. O objetivo do Brasil, no contexto de intensificação da globalização econômica a partir dos anos 1990, passa a ser o apoio à formação de grandes empresas multinacionais de capital brasileiro, muitas vezes com o apoio financeiro de agentes estatais como o BNDES. Como resultado, a internacionalização da economia brasileira, seguindo a expansão das empresas multinacionais de países emergentes como

um todo, acelerou-se a partir de 2005. Significativa diversidade caracteriza as empresas multinacionais brasileiras, já que compõem o grupo empresas de pequeno e de grande porte de uma ampla variedade de setores. Dentre as grandes empresas, cabe ressaltar atores como Vale, Petrobrás, Gerdau, Embraer, Odebrecht, Itaú, Braskem, Votorantim, Camargo Corrêa e WEG, que atuam em áreas tão distintas como mineração, energia, metalurgia, financeira e aeroespacial. Dentre os benefícios deste processo para a economia brasileira podem ser citados o maior acesso a financiamentos, o estímulo ao desenvolvimento tecnológico, a elevação empresarial ao nível de competitividade internacional e o incentivo ao comércio exterior de alto nível.

Sumariamente, as seguintes diretrizes foram percebidas nas alterações realizadas pela política externa do governo de Lula da Silva: a busca da diminuição do unilateralismo; a tentativa de fortalecimento de relações bilaterais e multilaterais com vistas ao aumento do peso brasileiro nas negociações internacionais; a intensificação de relações diplomáticas com o objetivo de aumentar os intercâmbios comerciais, tecnológicos e culturais; e o afastamento de acordos que pudessem comprometer a agenda de desenvolvimento de longo prazo. Estas diretrizes foram traduzidas na adoção de políticas tais como o aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA; o fortalecimento de relações com demais países emergentes, como Rússia, Índia, China e África do Sul; a postura mais ativa nas negociações da OMC e em outras negociações econômicas; a manutenção de relações amistosas com os países desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos; a retomada da aproximação com os países africanos; a difusão da ideia de reforma do sistema de governança da ONU, com a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança; e a defesa da priorização de questões sociais com o objetivo de alcançar maior equilíbrio entre as nações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291-292).

Ao se aproximar o final da administração de Luiz Inácio Lula da Silva, a avaliação de Hurrell (2010, p. 2) era a de que a maior assertividade do Brasil no plano internacional decorria parcialmente da mudança de posição do País em termos materiais, resultado do retorno de taxas significativas de crescimento econômico, do êxito na redução da pobreza, da perspectiva do Brasil de se tornar no futuro um dos maiores produtores de

petróleo no mundo, da alteração dos padrões de comércio exterior por conta da situação favorável no preço de *commodities* e a decorrente substituição dos Estados Unidos pela China como principal parceiro comercial do País e do acréscimo da saída de IED a partir do Brasil. Ademais, com todas suas diferenças ideológicas em relação à ordem neoliberal, o Brasil sob o presidente Lula da Silva foi um dos maiores vencedores da “roleta global” que caracterizou o sistema capitalista entre 2003 e 2008.

O governo de Dilma Rousseff, que teve início em 2011, parece manter as bases de política externa estabelecidas por seu antecessor, incluindo a visão revisionista frente às instituições internacionais, a identificação do Brasil como parte dos países do Sul e a aspiração à liderança em âmbito regional. No contexto regional, a falta de um maior engajamento dos Estados Unidos com a região continua deixando espaços para a atuação brasileira, e a eleição de Ollanta Humala no Peru reforça a presença dos políticos progressistas na América do Sul. No que concerne às relações com a Argentina, intensificaram-se os problemas relacionados ao estabelecimento da área de livre comércio, e persistiram os choques decorrentes da posição defensiva da Argentina em termos econômicos e da maior presença econômica brasileira no País (SARAIVA, 2012, p. 296-298).

Talvez, no entanto, o mais importante a destacar é o fato de que a política externa de Dilma Rousseff, em âmbito global e no contexto regional, desperta maior interesse da sociedade civil, contando com uma gama mais variada de atores em sua formulação e uma agenda temática estendida, assim como com uma maior cobertura dos meios de comunicação. Inobstante a posição do MRE no centro de formulação da política exterior, a ideia de uma estratégia de ação externa elaborada no cerne de uma burocracia isolada cede lugar à maior participação de outras entidades e à ampliação do debate político, fato que, certamente, demandará ajustes por parte dos atores envolvidos (SARAIVA, 2012, p. 299). Finalmente, cabe destacar que recentemente a agenda de política externa perde espaço para as preocupações domésticas relacionadas à desindustrialização (VEIGA; RIOS, 2013, p. 90).

5.7. Conclusão

O governo de Collor de Mello, inobstante sua brevidade, deixou importantes marcas no Brasil, tanto no que tange às opções políticas domésticas como em relação ao perfil de inserção internacional do País. Em paralelo à noção de que o governo instalado em 1990 levaria o Brasil à modernidade no plano interno superando as dificuldades encontradas pelo antigo modelo de desenvolvimento econômico, acreditava-se que o governo de Collor de Mello alteraria profundamente o perfil internacional do Brasil. De modo a alcançar este objetivo, três principais metas foram estabelecidas: a atualização da agenda internacional do País de acordo com as novas condições políticas e econômicas internacionais, o reforço das relações com os Estados Unidos e o abandono do perfil terceiro-mundista da estratégia internacional do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 5-6).

Sob o governo de Itamar Franco, os objetivos da política externa brasileira já estabelecidos por Fernando Collor de Mello de atualização da agenda internacional e de construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos foram condicionados por problemas de ordem externa e interna, principalmente no que se refere à destituição de Collor de Mello. No governo de Itamar Franco, contudo, um objetivo presente com frequência nos anos 1970 e 1980 retornou com força à agenda de política externa: o de alçar o Brasil ao status de potência média (BERNAL-MEZA, 2002, p. 57).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, pode-se notar uma consolidação e intensificação das diretrizes já traçadas por Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. Procurou-se, dessa forma, pôr termo à estratégia de desenvolvimento baseada no protecionismo do mercado interno prevalecente até o fim dos anos 1980, período em que os principais objetivos da política econômica eram a ampliação do mercado e do consumo domésticos e a adoção de políticas de substituição de importações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 288-289).

Com Fernando Henrique Cardoso como presidente, a política exterior permanece direcionada ao alcance de metas relacionadas ao desenvolvimento econômico. O principal objetivo vincula-se à obtenção de elementos necessários ao desenvolvimento a partir do intercâmbio externo, mesmo que em seu governo isto esteja relacionado à adoção

de valores hegemônicos universalmente aceitos, como os direitos humanos, a estabilidade econômica, o oferecimento de um ambiente favorável à realização de IED, a intensificação do processo de privatizações, o comprometimento com o meio ambiente e o reforço de parcerias (BERNAL-MEZA, 2002, p. 58).

No que concerne às reformas liberalizantes da economia brasileira, que envolveram precipuamente abertura comercial, privatizações e liberalização financeira, após estas reformas terem sido esboçadas durante a segunda metade do governo de José Sarney no contexto do fracasso do Plano Cruzado, a partir do início do governo de Collor de Mello, elas foram adotadas efetivamente. Inobstante a crise que culminou na derrocada do governo de Collor de Mello, estas reformas continuaram a ser adotadas no governo seguinte e foram intensificadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (CRUZ, 2004, p. 60).

Assim como já ocorrera em décadas anteriores, a diplomacia brasileira manteve, durante a década de 1990, forte presença em foros multilaterais. Diferentemente do ocorrido no passado, quando o Brasil procurava substituir a ordem vigente por meio de sua participação em órgãos multilaterais, nos anos 1990, a participação brasileira busca influir na sua configuração. Como forma de ação de um país sem capacidade para moldar o sistema internacional, o Brasil optou pelo multilateralismo, concentrando-se nos novos temas que compunham a agenda da globalização (CERVO, 2002, p. 10).

Apesar de não negar sua identidade ocidental, uma das principais marcas do governo de Lula da Silva foi a tentativa de aproximação com os países do Sul. Consoante a identificação brasileira com o Sul e a aspiração do Brasil à liderança no mundo em desenvolvimento, a criação do IBAS aproximou o Brasil de outras democracias com capacidade de liderança regional, e líderes brasileiros realizaram diversas visitas à América do Sul, à África e ao mundo árabe (HERZ, 2011). A cooperação nas áreas comercial, militar e tecnológica motiva a aproximação com Rússia e China. A respeito deste último país, o governo brasileiro sob Lula da Silva reconheceu seu status de economia de mercado, apesar de uma série de críticas internas, particularmente vindas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 274). O esforço do governo de Lula da Silva em reforçar a posição negociadora brasileira a partir de alianças

do tipo Sul-Sul resultou na formação, previamente à reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003, do G-20, um grupo de países que reivindicam a extinção de subsídios à exportação de produtos agrícolas e o maior acesso aos mercados norte-americano e europeu (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 298).

A política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um perfil distinto da de seus antecessores, com uma posição mais assertiva e revisionista, divergindo em maior grau dos países do Norte. A América do Sul ocupou um lugar de destaque para o Brasil, e a construção da liderança brasileira na região se fez sentir nas áreas política, de desenvolvimento da infraestrutura, de cooperação regional e de expansão de empresas brasileiras. A política externa de Dilma Rousseff não parece apresentar grandes mudanças em relação à de seu antecessor, apesar de certos traços dissonantes, como no caso da relevância concedida à América do Sul, que parece ter perdido um pouco de seu peso em termos políticos (SARAIVA, 2012, p. 299).

6. Apoio estatal à internacionalização de empresas brasileiras

6.1. Introdução

Ao contrário do previsto por diversos especialistas, a ascensão das empresas multinacionais não resultou em uma situação em que elas superassem a importância exercida pelos Estados na arena internacional. Ao invés disso, tanto as empresas multinacionais como os Estados provaram sua versatilidade em lidar um com o outro, o que resultou em uma complexa relação entre estes atores, a qual, salvo algum evento extraordinário, deve durar ainda muitos anos (GILPIN, 1987, p. 252-253).

Gowan (2003, p. 108) argumenta que os Estados possuem grande interesse em atender às necessidades de seus mais importantes capitais e realizam esforços de modo a estimular seus empresários a investir, expandir e aumentar suas atividades produtivas. Uma vez que estes atores exercem suas atividades recorrentemente entre fronteiras, os Estados veem necessidade de apoiá-los em seus empreendimentos no exterior, pois a remessa de ganhos das operações estrangeiras e a conquista de mercados por empresas nacionais incrementarão a própria força e influência do Estado na arena internacional.

Devido à importância dos recursos financeiros e tecnológicos das empresas multinacionais para o desenvolvimento econômico dos Estados, é importante compreender o relacionamento entre governos e empresas como aspecto fundamental das relações internacionais dos Estados. É relevante, ademais, considerar a maneira pela qual os governos podem promover a internacionalização de suas empresas e a forma pela qual estas podem atuar como instrumentos da atuação internacional dos Estados. O objetivo deste capítulo é apresentar a contribuição do governo brasileiro para a internacionalização de empresas por meio da realização de IBD, destacando o incentivo fornecido por políticas públicas, acordos internacionais e organizações governamentais.

6.2. A pluralização na formulação da política externa brasileira

Para Cason e Power (2009, p. 117-118), a pluralização de atores é uma das principais tendências na elaboração da política externa do Brasil desde os anos 1990, ao lado da diplomacia presidencial, as quais contribuíram para uma gradual erosão da preponderância do MRE na formulação dessa política. Para os autores, a influência do MRE na formulação da política externa brasileira declinou nas duas últimas décadas, devido à maior participação, ou à tentativa de maior participação, de atores externos, e à intensificação da diplomacia presidencial, o que não significa que o MRE tenha-se tornado impotente, mas que ele tenha de adaptar-se a esta nova situação, tendo sua influência relativa declinado.

Além de fatores como a ideologia, as diretrizes partidárias e a personalidade do chefe do executivo, a pluralização da política externa brasileira tem sido influenciada por aspectos políticos nas burocracias governamentais, especialmente no governo de Lula da Silva. Como exemplo, o ressentimento em relação à centralidade do MRE na formulação de política externa começou a arrefecer com a concessão de maior poder ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Ademais, as nomeações de Luiz Fernando Furlan para a chefia do MDIC e de Roberto Rodrigues para a chefia do Ministério da Agricultura por Lula da Silva contribuíram para a maior influência destas pastas na política exterior e para a inclusão de representantes do setor privado em muitas viagens presidenciais ao exterior (CASON; POWER, 2009, p. 128).

Ainda, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 317), distintos agrupamentos no interior de estados democráticos formam o interesse nacional, e os conflitos entre burocracias governamentais, além de refletir distintas visões de mundo existentes na sociedade como um todo, demonstram as posições discrepantes daqueles que contribuem para a elaboração da política exterior. No Brasil contemporâneo, não só técnicos e executivos do MRE colaboram para o estabelecimento de metas para a política externa brasileira, mas também representantes de outras instâncias governamentais, como o MDIC, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Banco Central do Brasil.

6.3. Situação atual da política estatal de apoio ao IBD

De acordo com Ribeiro e Lima (2008, p. 36), devido ao fato de que apenas recentemente o IBD começou a ganhar vulto, o Brasil ainda não teve tempo hábil para avaliar a importância deste tipo de investimento para o desenvolvimento do País, priorizar a internacionalização de empresas e colocar em prática uma política consistente de apoio à expansão de suas empresas no exterior. No entanto, isto não impediu que o tema tenha sido alvo de discussões estratégicas no âmbito do governo e que certas iniciativas tenham sido tomadas com o objetivo de fornecer apoio às empresas multinacionais brasileiras, conforme será visto a seguir. Em sua avaliação sobre a situação atual da política de apoio estatal à realização de IBD, a CNI percebe falta de coordenação entre as instâncias governamentais envolvidas no apoio à internacionalização de empresas brasileiras (ALEGRETTI, 2014). Acerca das políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, a Confederação Nacional da Indústria (2013, p. 10) afirma que

Há algumas iniciativas de política geradas por avaliações favoráveis dos benefícios da internacionalização, mas seu alcance tem sido limitado até agora (BNDES) e sua implementação tem, muitas vezes, que vencer resistências e barreiras interpostas por visões contrárias ao apoio ao investimento externo. Em diversas outras áreas de política, as iniciativas de apoio inexistem ou são marginais e/ou pouco institucionalizadas. Mas a herança do passado e das visões de restrição à saída de capitais se expressa principalmente através de políticas que desestimulam e oneram as estratégias de internacionalização (tributação) e a geração de seus benefícios, inclusive na área de inovação. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 10).

Cabe ressaltar que a literatura que aborda as políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas recomenda que os instrumentos disponíveis estejam em linha com o grau de internacionalização da empresa e com o fato de ela ter ou não estabelecido sua primeira unidade no exterior. Esta observação não impede, contudo, que sejam identificadas algumas recomendações de apoio governamental à internacionalização da economia brasileira (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 10-11). Como políticas públicas para estimular a internacionalização, empresas recomendam fornecimento de crédito ao investimento e às atividades no exterior, a celebração de acordos de bitributação e de proteção a investimentos, programas de dedução fiscal e

mecanismos de apoio informacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2012, p. 14). Outras recomendações incluem o desenvolvimento de uma política pública abrangente sobre o tema, o estabelecimento de uma instância de coordenação das iniciativas governamentais envolvidas na internacionalização de empresas e a criação de um fórum institucionalizado de diálogo entre o governo e empresas. São citadas ainda a aproximação a países estratégicos e a promoção de acordos comerciais (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2013, p. 14) Dentre as recomendações feitas pelo setor privado, aquelas referentes à tributação são consideradas prioritárias (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 11). De acordo com o presidente do IEDI (PASSOS, 2013),

O principal entrave do novo projeto à internacionalização das companhias brasileiras reside na proibição da ‘consolidação vertical de resultados’ (isto é, a compensação do prejuízo em determinado país com o lucro em outro país), uma providência defendida pelo governo para evitar o planejamento tributário e a erosão da base fiscal. (PASSOS, 2013).

As dificuldades encontradas pelas empresas brasileiras em expandir suas operações ao exterior sugere que há uma agenda de políticas a serem adotadas de modo a potencializar o processo de internacionalização da economia brasileira (IGLESIAS, 2007, p. 47). Sobre o comprometimento do governo brasileiro com o apoio à internacionalização de empresas brasileiras, cumpre destacar as considerações constantes no website da BrasilGlobalNet:

As diretrizes estabelecidas para a elaboração de políticas públicas voltadas para estimular o processo de internacionalização de empresas têm levado em conta as necessidades de novos incentivos financeiros e fiscais, de ampliação dos mecanismos de seguro de risco, de coordenação dos esforços governamentais e de ampla divulgação de informações sobre o tema, além da realização de seminários regulares para trocas de experiências e relatos de dificuldades. A falta de estatísticas tem dificultado a análise de estratégias de internacionalização de empresas de países em desenvolvimento, e do Brasil em particular, de modo que a melhoria do sistema de estatísticas utilizado é outra meta que vem sendo buscada. Ciente das demandas e dos desafios apresentados, o Governo brasileiro vem envidando esforços, em conjunto com a iniciativa privada, para promover e estimular o processo de internacionalização, desenvolvendo novos mecanismos para superar as barreiras existentes e buscando consolidar uma nova abordagem sobre a questão dos investimentos diretos. Estão em discussão no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Internacionalização de Empresas Brasileiras questões como impactos macroeconômicos, promoção comercial e negociações internacionais, políticas de inovação, financiamento, câmbio e tributação. Cada um dos eixos temáticos é coordenado por diferentes atores governamentais, e a iniciativa privada vem sendo instada a apresentar suas opiniões e demandas.

Embora o tema tenha ganhado importância na agenda governamental, a percepção de Ribeiro e Lima (2008, p. 46-47) é a de que ainda não há um conjunto articulado de políticas públicas visando à internacionalização de empresas brasileiras, mesmo em relação à América do Sul, que tem sido destino importante dos investimentos. Para os autores, o interesse do governo brasileiro por investimentos empresariais na região está menos associado ao cálculo dos benefícios econômicos do que à avaliação de dividendos geopolíticos, uma vez que os países da região são considerados parceiros estratégicos do Brasil e que o subcontinente é alvo dos esforços governamentais de integração. Tavares (2006, p. 41) argumenta que as políticas públicas de apoio ao IBD devem levar em conta os reais benefícios que o Brasil derivará da internacionalização e sua relação com as demais políticas de desenvolvimento produtivo.

Como justificativa para o apoio estatal à internacionalização de empresas por IED cita-se o fato de que, em uma economia global caracterizada pela intensificação do processo de globalização, a competitividade de empresas nacionais em mercados externos torna-se importante para o desempenho econômico de um país como um todo. Além de conquistar mercados, o IED está associado a ganhos no comércio exterior e na absorção de fluxos tecnológicos (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 56).

Para Zibechi (2012, p. 178), o apoio governamental à realização de investimentos por empresas multinacionais brasileiras na América do Sul vai de encontro ao papel estratégico que o Brasil pretende assumir na arena internacional, utilizando-se de sua posição hegemônica na América do Sul. Para a consecução deste objetivo, o aumento da exportação de bens e de capitais assumiria alta relevância. Pode-se afirmar, dessa forma, que para o Brasil o projeto econômico de apoio à internacionalização de empresas brasileiras está associado ao projeto político de se tornar uma potência, ainda que não haja nem uma linearidade entre intenções e resultados e nem uma formulação clara por parte dos tomadores de decisão envolvidos no processo (GARCIA, 2012, p. 167).

De acordo com o website do portal BrasilGlobalNet, caso o Brasil possua interesse na atuação exitosa de suas empresas no exterior, é fundamental que o governo, em parceria com o setor privado, elabore políticas públicas de apoio à internacionalização de

empresas, conforme demonstrado pela experiência de países desenvolvidos. As políticas públicas podem influenciar, assim, o volume, o perfil e a motivação dos investimentos diretos realizados por empresas de um país no exterior. Dentre as políticas gerais de promoção das atividades de empresas nacionais no exterior podem ser citadas ações de promoção da competitividade das empresas em âmbito interno, incluindo a realização de investimentos em capital físico e humano e a promoção de um ambiente favorável à realização de negócios, de modo a evitar que a internacionalização seja motivada pela necessidade de deslocamento da produção doméstica para o exterior. Dentre as políticas públicas específicas, concernidas diretamente à internacionalização das empresas, podem ser citadas medidas como o fornecimento de apoio informacional e de assistência técnica, a criação de uma zona de conforto no país receptor dos investimentos, o estabelecimento de incentivos fiscais, a criação de instrumentos mitigadores de risco, a criação de instrumentos de financiamento e a celebração de acordos internacionais de promoção de investimentos.

6.4. Análise das políticas públicas e dos acordos internacionais de apoio à internacionalização de empresas brasileiras

6.4.1. Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPIs

De acordo como website da BrasilGlobalNet, na maioria dos casos, os APPIs representam demandas dos países desenvolvidos com relação aos países em desenvolvimento. A motivação comum para o estabelecimento destes acordos é a provisão de segurança a grandes exportadores de capital, por meio de instrumentos que harmonizem os marcos regulatórios de países em desenvolvimento. Os APPIs são considerados, frequentemente, assim, por diversos países em desenvolvimento como instrumento que concede garantias excessivas aos investidores e que limita a ação do governo do local receptor do investimento.

Inobstante a assinatura de quatorze APPIs pelo Brasil durante a década de 1990, nenhum deles foi ratificado pelo Congresso Nacional. Após os APPIs terem sido removidos da pauta do Congresso Nacional, em 2002, iniciou-se um grande debate acerca da utilidade

destes acordos para o Brasil. Dentre os aspectos mais sensíveis dos APPIs negociados naquela época para os formadores de políticas públicas do Brasil estão as definições de investimento e de desapropriação. Em 2007, a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, do Conselho de Governo, elaborou um modelo de APPI com conteúdo que atendesse mais adequadamente aos interesses do Brasil e propôs uma diretriz de política externa relacionada ao assunto.

A CNI recomenda, para que o Brasil diminua o risco político associado aos investimentos realizados por suas empresas no exterior, a assinatura de APPIs com países como Argentina, China, México, Moçambique e Angola (ALEGRETTI, 2014). Até recentemente, o governo adotou uma postura contrária aos APPIs. Esta postura, entretanto, deve-se alterar à medida que o Brasil se torna um investidor de peso e que surjam controvérsias relacionadas a seus investimentos no exterior (RIBEIRO; LIMA, 2008, p. 43).

Até recentemente, as empresas brasileiras com operações no exterior não parecem ter enfrentado, de maneira geral, riscos significativos associados a medidas regulatórias e intervenções governamentais nos países receptores de seus investimentos, não gerando demanda relevante por tais acordos (IGLESIAS, 2007, p. 49). Este trabalho apresentará em capítulo posterior, no entanto, algumas exceções que ocorreram no âmbito da América do Sul.

6.4.2. Acordos para evitar dupla-tributação – ADTs

Para as empresas multinacionais brasileiras atuantes em países com os quais o Brasil possui ADTs, o tratamento fiscal é aquele acordado entre os países signatários, de modo a evitar a dupla tributação internacional da renda ou definir legislação que conceda reciprocidade de tratamento fiscal em ambos os países. De acordo com o website da Secretaria da Receita Federal do Brasil, o País possui ADTs com os seguintes países: África do Sul, Argentina, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Equador, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Hungria, Índia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Países Baixos, Peru, Portugal, Eslováquia,

República Tcheca, Suécia, Turquia e Ucrânia. Destes trinta ADTs, oito foram firmados a partir de 2000, tendo sido o primeiro assinado em 1967, com o Japão.

De maneira geral, a posição brasileira sobre os ADTs, inclusive no Ministério da Fazenda, é favorável, desde que sua assinatura não implique significativa renúncia fiscal (RIBEIRO; LIMA, 2008, p. 42). Para a Confederação Nacional da Indústria, contudo, a ausência de países importantes como signatários de ADTs com o Brasil, aliada ao regime de tributação brasileiro de investimentos no exterior, representa uma desvantagem para as empresas multinacionais brasileiras, particularmente em relação a países desenvolvidos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 11). De modo a estimular os investimentos brasileiros no exterior, a CNI recomenda que o Brasil assine ADTs com Estados Unidos, Colômbia, Austrália, Alemanha e Reino Unido (ALEGRETTI, 2014).

6.4.3. Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR

Tendo sido firmado em agosto de 1982, no âmbito da ALADI, o CCR tem sido um importante mecanismo para a viabilização dos investimentos brasileiros em infraestrutura na América do Sul. São signatários do convênio os bancos centrais dos países membros da ALADI, exceto Cuba, e o banco central da República Dominicana. Na época de seu estabelecimento, o CCR tinha o propósito de facilitar o comércio regional por meio da redução das transferências internacionais, numa conjuntura de escassez de moeda estrangeira.

De acordo com o website do Banco Central do Brasil, o CCR

[...] oferece, entre os bancos centrais, garantias recíprocas de conversibilidade (conversão imediata para dólares dos Estados Unidos, dos pagamentos efetuados por suas instituições em moeda local), de transferibilidade (remessa dos dólares correspondentes aos pagamentos efetuados por suas instituições) e de reembolso (a aceitação irrevogável dos débitos que lhes forem imputados, resultantes de operações cursadas sob o Convênio).

Em relação aos pagamentos admissíveis sob a égide do CCR, o texto do convênio (ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO, 2013) menciona que poderão ser cursados os pagamentos correspondentes a

a) operações de comércio de bens, bem como todos os serviços e despesas relacionados com as mesmas, desde que as mercadorias sejam originárias de um país dos 'bancos centrais'; e b) operações de comércio de serviços não associadas ao comércio de bens, efetuadas por pessoas residentes nos países dos diferentes 'bancos centrais', desde que tais operações estejam compreendidas em acordos celebrados entre pares ou grupos de 'bancos centrais'. (ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO, 2013).

A principal função do CCR, assim como a de outros instrumentos de compensação monetária, é a geração de economias na utilização de meios de pagamentos. Ao invés de demandar a utilização de meios de pagamento internacionais entre países membros, transações contábeis podem ser multilateralmente compensadas. Dessa forma, a realização de operações de comércio dentre vários países resultam em um único saldo por país com o sistema. As operações do CCR permitem que os bancos centrais estabeleçam linhas de crédito recíprocas para cobrir diferenças diárias entre débitos e créditos, até que seja realizada a compensação quadrimestral ou o pagamento antecipado. Uma vez que os pagamentos entre os países signatários são realizados sob a égide do convênio, os débitos passam a ser irrevogáveis, pois são protegidos pela garantia de conversibilidade, transferibilidade e pagamento do banco central devedor. (RÜTTIMANN et al., 2008, p. 83-84).

O CCR é regulamentado, além de pelo próprio texto do convênio, por um regulamento e por normas acordadas pelos bancos centrais dos países signatários, os quais possuem autonomia para definir as operações permitidas e as garantias oferecidas no âmbito do sistema (RÜTTIMANN et al., 2008, p. 85). Os bancos centrais de cada país também autorizam determinados bancos comerciais a operarem no sistema e a prestarem garantias em seu nome (DE DEOS, 2009, p. 107).

O CCR passa a ser, a partir da década de 1990, um mecanismo cada vez mais importante para o financiamento de longo prazo de projetos de integração física da América Latina (RÜTTIMANN et al., 2008, p. 82). Parcela significativa dos projetos de investimento em infraestrutura na região executados por empresas brasileiras, os quais demandam investimentos maciços, é paga e garantida pelo CCR. O CCR funciona, dessa forma, como importante catalizador para a expansão de empresas multinacionais brasileiras, munidas de financiamento público ou privado, interessadas em realizar negócios

na América Latina, seja por meio de comércio exterior, seja por IBD (ALVES, 2010, p. 20).

6.4.4. Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e Plano Brasil Maior

Lançada em 2008 por Luís Inácio Lula da Silva e vigente até 2010, a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP foi resultado de consultas ao setor privado sobre os fatores que pudessem promover a competitividade da economia brasileira. Para a consecução dos objetivos da PDP, foi estabelecida uma estrutura de governança que contou com diferentes órgãos governamentais e com mecanismos de consultas frequentes ao setor privado. A aplicação das ações previstas na política foi feita por 35 comitês executivos formados por técnicos das burocracias governamentais. A coordenação geral do PDP foi realizada pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o qual contou com o acompanhamento de um conselho de ministros e o apoio da secretaria executiva, formada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, pelo BNDES e pelo Ministério da Fazenda.

Com base no estágio de desenvolvimento dos diversos sistemas produtivos e das empresas e na variedade de oportunidades existentes, foram estabelecidas cinco estratégias (ou objetivos estratégicos) de médio e longo prazos. A primeira foi a liderança mundial, associada ao objetivo de tornar as empresas ou sistemas produtivos brasileiros um dos cinco principais *players* mundiais em seus setores de atuação. Nesta estratégia, destacaram-se os sistemas produtivos da mineração e siderurgia, a indústria aeronáutica e o complexo produtivo do bioetanol. A segunda estratégia foi a conquista de mercados, associada ao objetivo de tornar um determinado sistema produtivo um dos principais exportadores mundiais, conciliando a participação significativa nos fluxos de comércio internacional à manutenção de uma posição favorável no mercado doméstico. Nesta estratégia mereceram destaque os sistemas produtivos de bens de consumo duráveis e de bens de capitais. A terceira estratégia foi a focalização, vinculada à construção e consolidação da competitividade em áreas de alto conteúdo tecnológico, baseada na identificação de vantagens competitivas ou vocações regionais. Sistemas produtivos típicos

desta estratégia foram os segmentos do complexo da tecnologia da informação, do complexo industrial da saúde e da indústria de bens de capital sob encomenda. A quarta estratégia foi a da valorização da marca, que refletiu o objetivo de posicionar empresas e marcas brasileiras entre as cinco principais de seu mercado de atuação. Para esta estratégia, sistemas produtivos típicos selecionados foram as indústrias de bens de consumo semiduráveis e não-duráveis. Finalmente, a quinta estratégia foi a de ampliação de acesso, relacionada ao objetivo de fornecer à população maior acesso a bens e serviços básicos. Típicos desta estratégia foram serviços de banda larga, bens de consumo duráveis e não-duráveis e construção civil (BRASIL, 2008, p. 16-17).

A PDP estabeleceu também quatro macrometas para o ano de 2010: ampliação do investimento fixo, elevação do gasto privado em P&D, ampliação da participação das exportações brasileiras e dinamização das micro e pequenas empresas. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior,

A terceira macrometa refere-se à inserção internacional do Brasil. Entre as formas de internacionalização de empresas, duas se destacam: o atendimento de mercados externos, por meio de exportações, ou o investimento direto no exterior para instalação de representações comerciais ou implantação de unidades produtivas. A experiência internacional aponta para uma forte relação entre estas duas formas de internacionalização, ocorrendo, muitas vezes, que a instalação de unidade produtiva no exterior seja antecedida pela ocupação de mercados via exportações. (BRASIL, 2008, p. 20).

Dentre os destaques estratégicos da PDP, que consideraram questões fundamentais para desenvolver a indústria e o Brasil como um todo, esteve a integração produtiva da região da América Latina e Caribe, a partir do MERCOSUL. O objetivo da PDP neste tema foi aumentar a integração das cadeias produtivas da região e aumentar o comércio brasileiro com seus países, visando ao aumento da escala e da produtividade da atividade econômica doméstica. Para a consecução deste objetivo, representou grande desafio e oportunidade a integração logística e energética da América do Sul (BRASIL, 2008, p. 26-28).

O Plano Brasil Maior, instrumento de política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff, tem como objetivo avançar em relação aos resultados obtidos com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (de 2003 a 2007) e com a PDP (de 2008 a 2010). Este plano também contempla a internacionalização

de empresas brasileiras como um de seus objetivos, visando à obtenção de novos mercados e ao acesso a novas tecnologias. Apesar disso, Coelho e Oliveira Junior (2012, p. 55) afirmam que o Plano Brasil Maior elenca a internacionalização de empresas de forma tímida, dispondo sobre o assunto de forma difusa, sugerindo certo receio em defender o processo abertamente.

6.4.5. Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas – PAIPME

Resultado de um ajuste complementar assinado entre o Brasil e a União Europeia, em 2005, como parte do acordo de cooperação assinado na década de 1990, o Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas – PAIPME é um projeto que tem como objetivo atender às demandas estruturais que atualmente dificultam a inserção internacional de PMEs, contribuindo para a inserção do Brasil na economia global, em particular na União Europeia.

O projeto conta com a participação de 700 empresas, com a parceria de 29 instituições públicas e privadas e com um orçamento de € 44 milhões. Segundo o website da ABDI, a iniciativa representa o maior programa de internacionalização do Brasil e uma das principais iniciativas conjuntas da União Europeia e de países da América Latina. Dentre as atividades realizadas como parte do PAIPME podem ser citadas missões de formação, consultorias, elaboração de pesquisas de mercado, transferência de tecnologia, aquisição de equipamentos, intercâmbio de experiências e capacitação empresarial. Os trabalhos do PAIPME também envolvem atividades conjuntas com as instituições parceiras (que incluem órgãos governamentais e entidades de classe) com o objetivo de capacitá-las a adotarem as melhores práticas de promoção de internacionalização de PMEs.

6.5. Análise dos órgãos governamentais envolvidos no apoio à internacionalização de empresas brasileiras

6.5.1. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI

Criada pelo governo federal em 2004, a ABDI, agência vinculada ao MDIC, possui como objetivo executar a política industrial do Brasil, atuando como elo entre o setor público e privado. A ABDI é a entidade responsável pelo apoio técnico às instâncias de articulação e de gerenciamento do Plano Brasil Maior, atuando na sua promoção, monitoramento e avaliação. A agência também contribui para a construção de agendas de ação setoriais por meio da oferta de estudos conjunturais, estratégicos e tecnológicos para diferentes setores da indústria.

A ABDI apoia a implementação de projetos específicos apresentados por instituições brasileiras intermediárias com o objetivo de promover a internacionalização de PMEs. A ABDI é também a entidade gestora do PAIIPME. A participação da ABDI no PAIIPME envolve a articulação de projetos com parceiros públicos e privados, os quais, em conjunto, desenvolvem ações para a melhoria dos sistemas de informação estatística e promovem a capacitação profissional de empresários, técnicos e agentes de comércio exterior. Cumpre ressaltar também a atuação da ABDI no suporte a entidades brasileiras selecionadas que oferecem às PMEs serviços técnicos na área de metrologia e de avaliação da conformidade de produtos e processos com os padrões requeridos nos mercados de destino. A seguir são apresentadas as ações da ABDI que influenciam a internacionalização de empresas brasileiras.

6.5.1.1. Programa Diálogo Brasil-EUA

Iniciado em 2007, com a realização, em Brasília, da 1ª Conferência de Inovação Brasil-EUA, o Programa Diálogo Brasil-EUA é uma parceria da ABDI com o Movimento Brasil Competitivo e com o *US Council on Competitiveness* que visa a divulgar oportunidades de negócios entre Brasil e Estados Unidos, fomentar o desenvolvimento de projetos de inovação com a participação conjunta de instituições dos dois países, fomentar o intercâmbio de informações e promover a criação de redes profissionais de

relacionamento. O programa também realiza aproximação entre os expatriados brasileiros nos Estados Unidos.

Como resultado concreto dos trabalhos executados pelo programa, podem ser citados um projeto que prevê a incubação de empresas brasileiras nos Estados Unidos e de empresas norte-americanas no Brasil e um projeto piloto para implantação de sistema inteligente de fornecimento de energia elétrica em duas regiões com cerca de 60 mil habitantes, uma localizada no Brasil e outra nos Estados Unidos. Estes projetos encontram-se em fase de negociação e planejamento entre os parceiros empresariais e governamentais brasileiros e norte-americanos.

6.5.1.2. Formação intercâmbio internacional RH

O programa internacional para formação e intercâmbio de recursos humanos em tecnologias da informação e comunicação, empreendedorismo e inovação iniciou-se em 2007, quando a ABDI firmou um memorando de entendimentos com o *International Computer Sciences Institute*. Como parte do programa, a ABDI promoveu visitas ao *International Computer Sciences Institute* por instituições brasileiras industriais, de negócios e de pesquisa, com o objetivo de proporcionar oportunidades para negócios colaborativos, pesquisa e projetos de transferência de tecnologia.

6.5.1.3. FOCEM

Os projetos de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do MERCOSUL – FOCEM Auto e de Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás – FOCEM P&G são iniciativas cuja execução estão a cargo da ABDI e que recebem financiamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM. Estes projetos são direcionados a empresas de pequeno porte dos setores automotivo e de petróleo e gás que atuam no MERCOSUL.

O FOCEM Auto tem como objetivo promover o adensamento e a integração produtiva da cadeia automotiva do MERCOSUL, por meio do aumento da competitividade de pequenas empresas de autopeças, da substituição de importações de fornecedores fora do bloco e do acréscimo de exportações com o auxílio da capacitação tecnológica e do acesso a informações sobre oportunidades de negócios. O FOCEM P&G, por sua vez, beneficia PMEs que fornecem bens e serviços à cadeia de petróleo e gás no MERCOSUL, por meio de sua qualificação, integração e complementação, seguindo as necessidades das grandes empresas dos países-membros do bloco. Dentre as atividades realizadas por ambos os projetos estão a realização de rodadas de negócios, de seminários e de oficinas de capacitação e a elaboração de estudos de mercado.

6.5.2. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex-Brasil

Em 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou decreto de criação, no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, da Agência de Promoção de Exportações – APEX, com o objetivo de apoiar a implementação da política de promoção de exportações (BRASIL, 1997). Alguns anos mais tarde, em 2003, o presidente Lula da Silva instituiu o serviço social autônomo denominado Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil, transferindo ao MDIC a supervisão das atividades da agência (BRASIL, 2003). Mais tarde, devido ao estabelecimento de uma área dedicada a investimentos, a Apex-Brasil passou a utilizar a denominação Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (GRATÃO, 2012, p. 34). De acordo com o website do MDIC, a criação desta unidade foi aprovada pelo conselho deliberativo do órgão em dezembro de 2004. É no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para Menezes (2010, p.71), que os serviços mais específicos de apoio à internacionalização de empresas por IED começam a ser oferecidos pela Apex-Brasil.

Dentre os serviços prestados pela Apex-Brasil para o apoio à internacionalização de empresas brasileiras estão a análise de necessidades em relação ao

mercado selecionado; a avaliação das condições operacionais e gerenciais da empresa para implementar seu processo de internacionalização; o fornecimento de orientação para a estruturação e implementação da estratégia de internacionalização; a elaboração de estudos de mercado e a organização de missões para analisar a viabilidade do processo de internacionalização; e o fornecimento de suporte no exterior para instalação das atividades, contratação de funcionários e identificação de prestadores de serviços.

De acordo com o website da BrasilGlobalNet,

A Apex-Brasil vem contribuindo ativamente para estimular o processo de internacionalização de empresas por meio da sistematização de projetos de internacionalização por setores específicos, orientando empresas do *Middle Market*, desde a fase de decisão até a implementação do projeto, e fornecendo assessoria no planejamento estratégico pré-operacional, com a realização de estudos de mercado, prospecção de novas oportunidades e organização de missões e de eventos relacionados ao tema. O apoio da APEX à promoção da marca Brasil no exterior e às empresas interessadas em acessar novos mercados tem-se revelado de fundamental importância para o processo de internacionalização.

No que concerne a estratégias para a internacionalização, o apoio da Apex-Brasil a empresas brasileiras é fornecido especialmente para aquelas que possuem intenção de expandir suas atividades em mercados onde a agência possui unidades no exterior, quais sejam, Estados Unidos, Colômbia, Cuba, Angola, Bélgica, Rússia, China e Emirados Árabes Unidos. De acordo com o ex-presidente da entidade, Alessandro Teixeira, os escritórios da Apex-Brasil são incubadoras de internacionalização (CAIXETA, 2009).

Um instrumento importante de apoio ao processo de internacionalização de empresas brasileiras é o Programa Internacionalização e Competitividade – Inter-Com, desenvolvido pela Apex-Brasil em parceria com a FDC. O programa visa à capacitação de executivos de empresas com atuação no mercado internacional e ao desenvolvimento de habilidades relevantes para o processo de internacionalização. Dentre as atividades oferecidas pelo Inter-Com estão a realização de jogos de internacionalização que simulam o ambiente de negócios internacional e a criação de redes de relacionamento entre executivos de empresas brasileiras em processo de internacionalização dos seus negócios. Para ser elegível a participar da capacitação, as empresas devem ter atuação contínua no mercado internacional nos últimos cinco anos e planejar a expansão de operações no mercado

internacional, contando para isto com unidade própria no exterior ou com previsão de estabelecimento de tal unidade.

O Inter-Com prevê a realização de capacitação com base em módulos internacionais. O primeiro módulo foi realizado nos Estados Unidos, em agosto de 2013, e disseminou informações sobre as melhores práticas de internacionalização de negócios no País. Além de conteúdo teórico, o programa contou com depoimentos de empresas brasileiras que já possuem operações nos Estados Unidos. Participaram também representantes de escritório de advocacia, agência de publicidade e propaganda, especialistas em *private equity* e a agência local de atração de investimentos.

6.5.3. Banco do Brasil – BB

Apesar de possuir uma história que remonta a várias décadas, o estabelecimento de bases de apoio à operação de empresas multinacionais brasileiras no exterior pelo Banco do Brasil – BB deu-se mais recentemente. Em 2007, o BB obteve autorização do Banco Central do Brasil para abrir três novas empresas nos Estados Unidos, com o objetivo de oferecer serviços financeiros básicos aos brasileiros residentes no País. O ano de 2009 foi caracterizado por uma intensificação no processo de internacionalização dos negócios do BB, com a inauguração da primeira unidade no exterior de serviços administrativos, localizada nos Estados Unidos, e com a abertura do escritório de representação no Uruguai, tendo como um dos objetivos auxiliar empresas brasileiras com atuação no País. No primeiro semestre de 2010, o banco central norte-americano concedeu ao BB qualificação que permitirá ao banco exercer atividades bancárias nos Estados Unidos nas mesmas condições vigentes para os bancos locais. Também naquele ano, o BB realizou a aquisição do controle acionário do Banco Patagonia, sexto maior banco nacional da Argentina.

Atuando há mais de 70 anos em operações de comércio internacional e no atendimento a clientes no exterior, o BB possui atualmente mais de 50 pontos de atendimento no exterior e subsidiárias em 24 países. A atuação do banco no exterior visa principalmente a facilitação de negócios com o Brasil, por meio do suporte a empresas brasileiras em operações de comércio exterior e do relacionamento com instituições

financeiras internacionais. O BB utiliza sua rede no exterior para promover negócios bilaterais e fornecer serviços bancários a expatriados brasileiros.

De acordo com o website da BrasilGlobalNet, o BB prevê a possibilidade de fornecer a empresas estabelecidas no exterior como subsidiárias de empresas brasileiras e a empresas multinacionais que são clientes do banco no Brasil capital de giro e descontos de títulos comerciais, mecanismos de financiamento à importação, emissão de cartas de crédito de importação e prestação de garantias no exterior.

Sobre o apoio do BB à internacionalização de empresas brasileiras, o relatório de atividades do segundo trimestre de 2010, disponível no website do banco, afirma que

O Conselho de Administração do BB aprovou, dentre os direcionadores corporativos, que o BB deve ‘ampliar a participação internacional e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras’. Nesse sentido, no exterior, o posicionamento estratégico do Banco é direcionado aos segmentos de atacado e varejo em favor do apoio às comunidades de imigrantes brasileiros, do financiamento às empresas brasileiras com negócios envolvendo a corrente de comércio exterior e da atuação em mercado de capitais. As ações do conglomerado vislumbram fortalecer o relacionamento com instituições financeiras internacionais, agentes econômicos e governo, apoiando a implantação de projetos transnacionais e binacionais.

6.5.4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

Até meados de 2002, o suporte fornecido pelo BNDES à internacionalização de empresas brasileiras estava restrito aos financiamentos realizados mediante operações de renda variável, acontecendo, portanto, de forma indireta (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 69). Em 2002, anteriormente à ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República, o BNDES estabeleceu um grupo de trabalho para avaliar possíveis linhas de financiamento a investimentos diretos no exterior (ZIBECHI, 2012, p. 177). Em meados do mesmo ano, a diretoria do banco aprovou as diretrizes para a criação de uma linha de financiamento à implantação de projetos no exterior. Em seguida, o estatuto do banco foi alterado, de modo a permitir o apoio a empreendimentos no exterior, contanto que eles promovessem a exportação de produtos brasileiros (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 69).

A partir de 2003, o BNDES passa a adotar um novo modelo de inserção competitiva com o objetivo de buscar uma posição vantajosa para o Brasil na divisão

internacional do trabalho. Para isso, o banco operacionaliza uma estratégia baseada na concentração de capitais em âmbito doméstico para o apoio à competição destes capitais no exterior (NOVOA, 2009, p. 190). O BNDES tem sido decisivo para a internacionalização de empresas brasileiras, por meio de sua política de concessão de crédito e pela aquisição de participações acionárias (BUGIATO; BERRINGER, 2012, p. 31).

Apesar de a alteração do estatuto do BNDES ter acontecido durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o primeiro financiamento concedido por meio de uma linha específica para a internacionalização ocorreu em 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (MENEZES, 2010, p. 65). Tratou-se da compra, pela Friboi, maior empresa frigorífica de carne bovina do Brasil, de 85,3% da empresa argentina Swift Armour, por meio da captação de US\$ 80 milhões de recursos do BNDES (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 71).

Cabe destacar que o artigo 9º do decreto 6.322 (BRASIL, 2007) afirma que o banco poderá “financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País”. Além e Cavalcanti (2005, p. 71) adicionam que como contrapartida ao financiamento recebido do BNDES para realização de investimento no exterior é exigido aumento nas exportações líquidas da empresa equivalente ao investimento realizado, tendo este aumento nas exportações um prazo de seis anos. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (2013, p. 57), a linha de crédito do BNDES específica para apoio à internacionalização de empresas começou a ser utilizada em 2005 após a flexibilização por parte do banco das condicionalidades exigidas para sua concessão, como aquelas em relação ao aumento das exportações a partir do Brasil e à geração de empregos no País.

De acordo com o website do BNDES, são elegíveis para receber financiamento do banco para a internacionalização de empresas

Sociedades com sede e administração no País e controle nacional, incluindo subsidiárias no exterior; e sociedades estrangeiras cujo acionista com maior capital votante e que exerça influência dominante sobre as atividades nelas desempenhadas seja: a) pessoa jurídica controlada, direta ou indiretamente, por pessoa física ou grupo de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País; ou b) pessoa jurídica controlada por pessoa jurídica de direito público interno.

Em relação aos empreendimentos financiáveis pela linha de financiamento de apoio à internacionalização de empresas, o website do banco arrola os seguintes itens:

1) Investimentos em projetos destinados à implantação, ampliação e/ou modernização de unidades no exterior; 2) gastos em comercialização, marketing e aquisição de marcas; 3) investimentos e gastos em desenvolvimento tecnológico e capacitação, incluindo a aquisição ou licenciamento de patentes, treinamentos e certificação; 4) participação societária em empresas estrangeiras; 5) capital de giro associado aos investimentos previstos acima.

O banco tem também realizado prospecção de novos negócios, desenvolvido alternativas para a estruturação de financiamentos a empresas com intenção de expandir suas operações no exterior e criado unidades externas de apoio a empresas brasileiras que já atuam em mercados estrangeiros. Além e Madeira (2010, p. 52) afirmam que, com o objetivo de reforçar o suporte à internacionalização das empresas brasileiras, o BNDES criou a Área Internacional, sob cuja responsabilidade estão três escritórios recentemente inaugurados, um em Montevidéu, um em Londres (ambos inaugurados em 2009) e um em Joanesburgo (inaugurado em 2013). Para os autores, os escritórios no exterior facilitarão a identificação de oportunidades de exportação e de investimento direto, contribuindo para impulsionar os projetos de expansão das empresas brasileiras em mercados externos.

Como parte de suas atividades de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, o BNDES também capta recursos no mercado internacional de capitais para repassar a empresas que pretendem expandir ao exterior. O custo do financiamento realizado com estes recursos será formado por um *spread* de 3% a 4,5% ao ano sobre o custo de captação, somado a um prêmio a ser definido de acordo com cada projeto. Como requisito para receber os recursos, o retorno do projeto terá de ser igual ou superior ao valor financiado, e os ganhos gerados pelo projeto deverão ser enviados ao Brasil de acordo com um prazo previamente definido (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 71).

Finalmente, o BNDES realiza aquisição de participações acionárias em empresas com planos de internacionalizar suas atividades. Conforme a tabela a seguir, das 33 empresas em que a BNDES Participações – BNDESPar, braço de participações do BNDES, possuía participação acionária no final de 2013, 12 estavam presentes no Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras (JBS, Marfrig, Eletrobras, Suzano, Petrobras, Embraer, Vale, Totvs, Gerdau, Oi, CEMIG e Banco do Brasil).

Tabela 10 – Percentual da participação da BNDESPar no capital total das empresas investidas em 31 de dezembro de 2013 e presença no Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013

Empresa	% de participação da BNDESPar no capital total	Presente no Ranking FDC das Multinac. Brasileiras 2013?	Empresa	% de participação da BNDESPar no capital total	Presente no Ranking FDC das Multinac. Brasileiras 2013?
Brasiliiana ⁽¹⁾	53,85	×	Iochpe	6,77	×
Vigor ⁽¹⁾⁽²⁾	31,41	×	CPFL	6,74	×
Fibria ⁽¹⁾	30,40	×	Embraer	5,37	✓
Tupy ⁽¹⁾	28,19	×	Vale	5,08	✓
COPEL ⁽¹⁾	23,96	×	Braskem	5,03	×
JBS ⁽¹⁾	23,59	✓	Totvs	4,55	✓
Marfrig	19,63	✓	Ecorodovias	3,76	×
Granbio ⁽¹⁾	15,00	×	COPASA	3,67	×
TPI Triunfo	14,74	×	Gerdau	3,44	✓
ALL	12,10	×	Taesa	2,61	×
Renova	12,08	×	PDG Realty	1,74	×
Eletrobras	11,86	✓	Oi	1,28	✓
Suzano	11,69	✓	Tractebel	0,95	×
Petrobras	10,37	✓	CEMIG	0,75	✓
Eneva (ex-MPX)	10,34	×	CSN	0,60	×
Light	10,30	×	Banco do Brasil	0,19	✓
Klabin	8,68	×			

Fonte: Elaboração própria com base nas demonstrações financeiras da BNDESPar referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2013 e no Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013, elaborado de acordo com dados de 2012.

(1) Coligadas (são coligadas as sociedades nas quais a investidora tenha influência significativa)

(2) A Vigor é subsidiária da JBS.

Desde que o BNDES começou a se envolver no apoio à internacionalização de empresas brasileiras, cerca de vinte operações foram concretizadas, em sua maior parte referentes a transações de aquisição de participação acionária para capacitar empresas em processo de internacionalização, em detrimento da concessão de crédito. O relativo baixo grau de utilização de financiamentos do BNDES pode ser explicado pelo fato de que diversas empresas em processo de internacionalização possuem acesso a recursos a taxas competitivas no mercado de capitais internacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 57).

Críticas à atuação do BNDES provêm dos mais variados setores, desde setores da esquerda até a direita, passando pelos movimentos sociais e pelo setor financeiro (ZIBECHI, 2012, p. 158). Um dos principais alvos de desaprovação em relação à atuação do banco está relacionado ao envolvimento do Tesouro Nacional, que capta recursos com o pagamento de taxas de juros próximas à do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC e empresta a empresas com a cobrança de taxas de juros bem menores que aquelas, gerando, assim, um alto custo à sociedade (ALMEIDA et al., 2010).

Outros concentram suas críticas na distribuição pouco diluída da concessão da maior parte do crédito do banco, que foi destinada de 2008 até junho de 2010 à Petrobras, à Eletrobras e a dez grupos privados, que incluem a Andrade Gutierrez, a Camargo Corrêa e a Odebrecht, as três maiores construtoras do País, a mineradora Vale, o grupo Votorantim e o frigorífico JBS. Para estes críticos, o BNDES estaria utilizando sua capacidade de financiamento para beneficiar atores com trânsito favorável em Brasília em detrimento dos consumidores e de concorrentes (BALTHAZAR, 2010). Estes críticos adicionam que muitos destes grandes grupos receptores de recursos do BNDES já possuem grau de investimento das principais agências de classificação de risco, o que os permite contrair financiamentos a baixo custo no mercado internacional de capitais. Finalmente, critica-se o fato de que muitas das empresas consideradas de capital nacional, por estarem submetidas a leis brasileiras e terem sede e administração no Brasil, são, na verdade, incubadas pelo capital estrangeiro ou a ele vinculadas, e aproveitam-se das vantagens oferecidas no País para se consolidarem nas cadeias produtivas internacionais (NOVOA, 2009, p. 191).

6.5.5. Ministério das Relações Exteriores – MRE

O MRE é um órgão político da administração direta que tem como uma de suas principais funções assessorar o Presidente da República na elaboração da política exterior do Brasil. Diversas decisões tomadas pelo MRE relacionadas a negociações internacionais possuem efeito direto ou indireto na atuação das empresas brasileiras no exterior, como nos casos de acordos de comércio e investimentos, negociações para a definição de tarifas sobre o comércio externo, negociações de acordos para evitar a dupla tributação e tratativas para a formação de blocos regionais (SOUSA, 2012, p. 157). No que concerne ao apoio à internacionalização de empresas brasileiras, o MRE tem procurado manter uma postura proativa, por meio, por exemplo, do canal de diálogo que possui com as empresas brasileiras com investimentos no exterior, principalmente as de grande porte, as quais têm procurado o órgão para esclarecer diversas questões que surgem a partir de suas operações no exterior, incluindo a necessidade de informações sobre os países, a solução de controvérsias e assessoria em assuntos relacionados a regulamentação e segurança jurídica. Nestas questões, o MRE conta com sua rede de representações no exterior e com o acesso a instâncias políticas elevadas para encaminhamento das soluções (RIBEIRO; LIMA, 2008, p. 41-42).

Estabelecido na década de 1970, o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do MRE – DPR foi criado com o objetivo de promover a política nacional de promoção das exportações. O DPR tem passado, desde 2009, por alterações em sua estrutura e em sua metodologia de trabalho, como resposta ao aumento do comércio exterior brasileiro, à maior variedade de parceiros comerciais do Brasil e à maior presença de empresas multinacionais brasileiras no exterior. Em 2010, foi adicionado o termo “Investimentos” ao nome do DPR, de forma a fornecer maior visibilidade às atividades de atração de investimentos e de apoio à internacionalização de empresas, as quais já vinham sendo realizadas pelo departamento. Em relação às atribuições do DPR, o decreto 7.304, de 2010 (BRASIL, 2010), afirma que

Ao Departamento de Promoção Comercial e Investimentos compete orientar e implementar as atividades de promoção comercial e de atração de investimento direto estrangeiro, além de apoiar a internacionalização de empresas brasileiras e

de manter coordenação com outros órgãos públicos e privados que atuam na área de comércio exterior. (BRASIL, 2010).

O DPR é responsável, no exterior, por 101 Setores de Promoção Comercial – SECOMs, localizados em pontos estratégicos de 80 países, no interior de embaixadas e consulados brasileiros. Com apoio dos SECOMs, o MRE desenvolve atividades de inteligência e de promoção comercial. Dentre as atividades dos SECOMs estão a divulgação de informações sobre oportunidades comerciais e de investimentos, o suporte a empresas brasileiras prospectando novos mercados e novos negócios, o apoio à participação de empresários em missões e eventos de negócios e a elaboração de estudos de mercado. Recentemente, foram abertos SECOMs na América do Norte, na América Central e na África. O DPR planeja expandir suas atividades no exterior por meio da inauguração de novos SECOMs em locais com grande potencial de negócios, visando incrementar as atividades de suporte às empresas multinacionais brasileiras e auxiliar sua projeção em mercados externos.

O MRE tem desenvolvido atividades visando à promoção de setores com potencial de internacionalização por empresas brasileiras e adquirido estudos para identificar nichos e firmas com maior potencial de internacionalização. Ademais, o DPR tem realizado planejamento estratégico de modo a permitir a coordenação da atuação das entidades governamentais envolvidas no apoio à internacionalização de empresas. O MRE também assessora empresas brasileiras interessadas em realizar negócios no exterior por meio da elaboração de materiais de divulgação e da realização de atividades de capacitação. O órgão também disponibiliza estudos de apoio ao investidor brasileiro na América do Sul e no Oriente Médio e estudos sobre oportunidades para a internacionalização de empresas brasileiras derivadas de acordos de livre comércio regionais.

Durante as missões presidenciais e ministeriais ao exterior, a agenda de promoção e atração de investimentos tem sido cada vez mais contemplada, principalmente naquelas realizadas em países da América Latina e da África. Para estimular a internacionalização de empresas brasileiras, o DPR criou no portal BrasilGlobalNet uma seção destinada a empresários, pesquisadores e estudantes interessados em obter informações sobre o assunto. A implementação do Projeto Radar da Internacionalização,

também a cargo do DPR, deverá acarretar a disponibilização de um sistema de inteligência sobre as empresas multinacionais brasileiras, com informações sobre os casos mais recentes de internacionalização, sobre intenções futuras e sobre as necessidades das empresas que já realizaram ou pretendem realizar IBD.

6.5.6. Outros órgãos

Além dos órgãos supracitados, outros organismos governamentais têm prestado apoio à internacionalização de empresas, ainda que de forma mais marginal e menos direta. O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO tem auxiliado a inserção internacional de empresas brasileiras por meio da adequação de produtos, padronização da produção e inovação. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, por sua vez, tem fornecido dados e inteligência econômica às empresas interessadas em se internacionalizar (CAIXETA, 2009).

6.6. Política de estímulo à formação de campeões nacionais

Estratégia importante na política econômica recente brasileira é o estímulo à formação dos chamados campeões nacionais, grandes grupos empresariais capazes de serem competitivos internacionalmente. Em relação a estes atores, o papel do Estado não tem sido precipuamente o fornecimento de suporte operacional, mas o de participante em grandes operações de fusões e aquisições por estes grupos empresariais, tornando-se o Estado sócio de algumas das maiores empresas do País (ZIBECHI, 2012, p. 137). De modo a incentivar a formação de multinacionais brasileiras, o então ministro do Desenvolvimento Miguel Jorge e o presidente do BNDES Luciano Coutinho anunciaram, em junho de 2007, medidas que incluíam o oferecimento de crédito com condições especiais, ressaltando que a internacionalização da economia brasileira seria apoiada de acordo com setores selecionados como competitivos, dentre os quais mineração, siderurgia e suco de laranja

foram citados como alvos potenciais (NAKAGAWA, 2007). Analisemos alguns exemplos da política estatal de apoio à formação de campeões nacionais.

Em abril de 2008, a empresa de telefonia Oi anunciou a aquisição da Brasil Telecom, resultando na criação de uma grande empresa de telecomunicações de controle nacional (SALLES et al., 2008). O governo apoiou a aquisição, incluindo como parte do apoio o financiamento de R\$ 6,8 bilhões por bancos estatais, em uma operação estimada em R\$ 12,5 bilhões. Além dos R\$ 2,5 bilhões fornecidos pelo BNDES e dos R\$ 4,3 bilhões fornecidos pelo BB, estimou-se que os fundos de pensão estatais Previ, Petros e Funcef realizaram investimentos de R\$ 3 bilhões. Como justificativa para seu apoio à operação, o governo afirmou que seria interessante a formação de uma grande empresa de telecomunicações capaz de concorrer com os grupos privados do setor atuantes no Brasil (ENTENDA..., 2008). Zibechi (2012, p. 140) afirma que foi fundamental para a participação do BNDES e dos fundos de pensão na operação o fato de ela resultar na criação de “uma empresa totalmente brasileira, presente em todo o país e com capacidade de se expandir dentro e fora de fronteiras”.

O Grupo Votorantim adquiriu, em janeiro de 2009, a Aracruz com o apoio do BNDES, operação que criou a Fibria, maior empresa do mundo no setor de celulose. Para a operação, o BNDES, que já possuía 3,1% do capital da Votorantim Celulose e Papel e 5,5% do capital da Aracruz, disponibilizou até R\$ 2,4 bilhões, passando a deter 26% da nova empresa e direito a veto em assuntos relevantes, inobstante sua participação minoritária (BARBIERI, 2009). A respeito da operação, o presidente do BNDES afirmou (FRIEDLANDER, 2009) que

[...] é uma das tarefas do BNDES apoiar a formação de empresas brasileiras eficientes, com atuação global, traduzindo a excelente competitividade que o Brasil tem em vários setores, como o de celulose. (FRIEDLANDER, 2009).

A operação de fusão entre a Sadia e a Perdigão, empresas que já possuíam negócios em diversos países, ocorrida em maio de 2009, resultou na criação da Brasil Foods, a maior empresa exportadora de carnes do mundo. Teve papel fundamental nas negociações Luiz Fernando Furlan, ex-presidente da Sadia e ministro da pasta de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior durante o primeiro mandato de Luiz

Inácio Lula da Silva. Além do apoio do governo à transação, o Brasil negociou com a China um acordo que permitisse que pela primeira vez as empresas brasileiras tivessem acesso ao mercado alimentício do País (ZIBECHI, 2012, p. 137-138). Além disso, na operação, o BNDES desembolsou R\$ 400 milhões, o que resultou na posse pelo banco de 3% das ações da empresa (LIMA, 2009).

Em setembro de 2009, o BNDES apoiou a fusão entre os frigoríficos JBS-Friboi e Bertin, da qual resultou a maior processadora mundial de carnes. Anteriormente à operação, os desembolsos do BNDES nas empresas totalizaram R\$ 8 bilhões, tendo o banco adquirido 14% da JBS-Friboi em 2007 e 27% da Bertin em 2008. Após a fusão, o BNDES passou a deter 22,4% da nova empresa, a JBS-Bertin (LIMA, 2009). Além disso, a capitalização do BNDES na JBS-Friboi em 2007 possibilitou que a empresa adquirisse a empresa norte-americana Swift Foods, com o intuito de obter acesso ao mercado do País (ZIBECHI, 2012, p. 138).

6.7. Conclusão

Apesar de apenas recentemente o IBD e o comprometimento com políticas e instrumentos de apoio à internacionalização de empresas terem ganhado espaço na agenda externa brasileira, o tema tem sido objeto de discussões no âmbito do governo, e iniciativas têm sido tomadas para apoiar as empresas multinacionais brasileiras em seus projetos de expansão ao exterior. O apoio governamental à realização de IBD ocorre em consonância com o papel de maior protagonismo que o Brasil pretende exercer em âmbito internacional, utilizando-se para isso de sua posição hegemônica na América do Sul.

Importantes iniciativas têm sido tomadas para a promoção do IBD, dentre as quais podem ser citados o fornecimento de informações estratégicas (por meio de políticas como o PAIPME e órgãos como a ABDI, a Apex-Brasil e o MRE), a concessão de incentivos fiscais (por meio do estabelecimento de ADTs), a criação de instrumentos mitigadores de risco (por meio de instrumentos como o CCR) e a concessão de financiamentos (por meio de órgãos como o BB e o BNDES). Outros exemplos importantes do comprometimento governamental com o apoio à internacionalização de empresas

brasileiras podem ser observados na política industrial recente do País e na estratégia de formação dos chamados campeões nacionais.

Muitas destas iniciativas foram implementadas há décadas, quando o apoio à realização de IBD possuía menor importância na agenda de política externa brasileira. Exemplos disto são o estabelecimento de ADTs desde a década de 1960 e a assinatura do CCR na década de 1980. Apesar disso, é mais recentemente que tem se intensificado o envolvimento estatal no apoio à internacionalização de empresas brasileiras, seja por meio da criação de novos instrumentos, seja pela atribuição de novas funções a instrumentos já existentes ou pela maior utilização deles.

Exemplos do primeiro caso incluem a criação da ABDI (em 2004) e o estabelecimento da Apex-Brasil (em 1997), seguido pela criação de uma área na agência dedicada a investimentos (em 2004). Os exemplos do segundo caso, por sua vez, possuem maior número. Iniciemos pelo CCR, o qual, apesar de ter sido firmado em 1982, passou a ser utilizado para o financiamento de longo prazo de projetos de integração física da América Latina a partir da década de 1990. No caso do BB, cuja história remonta a várias décadas, a intensificação das atividades externas deu-se a partir de 2007. O BNDES, outro banco público envolvido no apoio à internacionalização de empresas brasileiras, fundado em 1952, teve apenas em 2002 seu estatuto alterado de modo a permitir a realização de financiamentos no exterior e concedeu em 2005 pela primeira vez financiamento específico para a internacionalização. Finalmente, no que concerne ao MRE, apesar de o DPR ter sido criado na década de 1970, foi em 2010 que as atividades relacionadas à promoção de investimentos passaram a ter maior visibilidade.

Cabe notar a implementação de parte significativa das iniciativas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras durante os mandatos do presidente Lula da Silva, fato consonante a suas diretrizes de política externa de fortalecimento de relações externas visando ao aumento do peso brasileiro nas negociações internacionais e de intensificação de relações diplomáticas com o objetivo de aumentar intercâmbios comerciais.

7. Evolução do processo de integração sul-americana desde a década de 1990

7.1. Introdução

Uma tendência da política externa brasileira observada desde o início da década de 1990 é a realização de esforços para a integração regional sul-americana. Nesta área, as principais instituições estabelecidas para atingir este fim são o MERCOSUL e a UNASUL. Estes esforços têm início a partir da aproximação entre Brasil e Argentina promovida pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín no contexto da transição democrática nestes países, que culminou na assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, em 1986.

A institucionalização da integração regional sul-americana iniciou-se alguns anos mais tarde, com o Paraguai e o Uruguai unindo-se aos esforços de integração de Brasil e Argentina para a criação do MERCOSUL, em 1991, pelo Tratado de Assunção. Posteriormente, com o Protocolo de Ouro Preto, que foi assinado em 1994, a estrutura institucional do MERCOSUL foi complementada.

Ao se concluir a primeira metade da década de 1990, a conclusão da Rodada Uruguai, o afastamento das preocupações concernentes à economia norte-americana e a formação de blocos comerciais regionais contribuíram para o crescimento dos fluxos de comércio e para a formação de um ambiente pouco propício à adoção de medidas protecionistas (VEIGA; RIOS, 2008, p. 7).

Na América do Sul, este ambiente traduziu-se na implementação de estratégias de liberalização unilateral do comércio e na realização de esforços de negociação de acordos comerciais ou de redefinição dos termos de acordos herdados do período em que o modelo de substituição de importações norteava o desenvolvimento dos países da região. Este cenário começou a alterar-se a com a sucessão de crises econômicas que afetaram países emergentes a partir dos últimos anos do século XX, que acarretaram a revisão do papel exercido pelo Estado para o desenvolvimento e do benefício da liberalização comercial para suas economias (VEIGA; RIOS, 2008, p. 7-8).

Nos anos 1990, o modelo de integração sul-americano foi marcado pelo regionalismo aberto (ideia de que a abertura ao comércio global seria mais interessante se realizada em conjunto com a formação de um mercado regional), que coincidiu com as presidências de Carlos Menem e Fernando Collor na Argentina e no Brasil, respectivamente, os quais seguiram as políticas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington, de 1988, que recomendava ações como privatizações, desregulamentação de mercados e abertura comercial. Estas políticas contribuíram para um período de estabilidade e de aumento do comércio na região até 1997, quando ocorre a crise asiática, que acarreta diminuição da liquidez e da disponibilidade de investimentos diretos. Em 1999, o Brasil entra em crise e sua desvalorização cambial atinge duramente a Argentina, que entra em crise também em 2001. Em 2002, o Brasil volta a sofrer abalos, às vésperas das eleições que marcam a tendência à esquerda no cenário político do Cone Sul (LIMA; COUTINHO, 2007, p.142).

Com isso, depois de a América do Sul ter presenciado, no contexto de afirmação do neoliberalismo nos anos 1990, a onda regionalista do regionalismo aberto, convivem atualmente na região distintas formas de integração regional, fato que se afasta da esperança de existência de uma homogeneização de instituições que resultaria num modelo unitário de democracias de mercado (LIMA; COUTINHO, 2007, p.125).

De fato, as tentativas de consolidação de um espaço de livre comércio reunindo os países da ALADI encontram dificuldades na região em um contexto de evidente revisão dos modelos de política doméstica e externa prevalecentes nos anos 1990, época em que o regionalismo aberto serviu de base para os modelos de negociação para a integração regional (VEIGA; RIOS, 2008, p. 5-6).

7.2. Precedentes do processo de integração sul-americana

Apesar de estar relacionado à transição democrática na Argentina e no Brasil na década de 1980, o processo de integração da América do Sul possui precedentes que remontam ao período de vigência de regimes autoritários nos dois países.

Um importante marco que contribuiu para maior cooperação bilateral entre Brasil e Argentina em temas como intercâmbio comercial, investimentos e cooperação tecnológica foi a assinatura do Acordo Tripartite Argentina – Brasil – Paraguai, em 1979, durante o governo de João Figueiredo, por meio do qual foi estabelecido, após mais de uma década de desavenças, entendimento sobre o aproveitamento dos recursos hidrelétricos compartilhados do Rio Paraná que contemplou a compatibilização das represas de Itaipu e Corpus (HIRST, 1991, p. 74). “Mediante uma negociação objetiva das cotas de Itaipu e da projetada represa de Corpus, lançaram-se as bases para a retomada da cooperação bilateral” (CORRÊA, 2006, p. 427).

Posteriormente, em 1982, a Guerra das Malvinas demonstrou a intenção dos governos de Brasil e Argentina de construírem na região um ambiente cooperativo. Enquanto a Argentina beneficiou-se do apoio diplomático e militar concedido pelo governo brasileiro, o Brasil logrou demonstrar sua decisão de abandonar uma posição conflitiva em relação à Argentina sem abdicar da defesa da solução pacífica de controvérsias, um dos princípios de sua política externa (HIRST, 1991, p. 75). De acordo com Cervo e Bueno (2008, p. 451-452),

A Chancelaria apoiou a resolução do Conselho de Segurança da ONU, em seus três aspectos coerentes com a conduta tradicional (cessação das hostilidades, retirada das tropas argentinas, negociação), mas ressaltou o direito argentino sobre as ilhas e manteve uma neutralidade favorável ao país vizinho, ao perceber que contra ele se voltava todo o Norte. (CERVO; BUENO, 2008, p. 451-452).

A consolidação da redemocratização na região entre 1985 e 1990 desempenhou um papel importante no processo de integração da América do Sul. De acordo com Corrêa (2006, p. 433),

[...] a vigência da democracia permitiu um grau de coordenação e concentração nunca antes observado na história do Continente, abrindo caminho para processos inéditos de associação e integração, como no caso do Brasil e da Argentina. (CORRÊA, 2006, p. 433).

Ademais, a reformulação do relacionamento do Brasil com a Argentina, por meio da superação de rivalidades e de desconfianças originadas no passado, foi provavelmente a principal e mais duradoura linha de política externa do governo de José Sarney, iniciado em março de 1985 (CORRÊA, 2006, p. 440).

O nascimento da cooperação no Cone Sul foi impulsionado por uma política vigente na segunda metade da década de 1980, tanto no Brasil como na Argentina, que visava a extinguir as desavenças, inclusive militares, presentes na região, que acabava de sair de regimes autoritários, em prol da formação de um espaço democrático e cooperativo, ainda que não houvesse na região um grau elevado de interdependência econômica. Nesta época, os acordos firmados possuíam como objetivo o estabelecimento de uma integração produtiva, no contexto do modelo nacional-desenvolvimentista (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 141).

De fato, uma importante característica do processo de integração regional no período anterior a 1990 foi a influência do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, o qual foi adotado por grande parte dos países da América do Sul nas décadas precedentes. Isto significava, no âmbito da ALADI, por exemplo, a adoção de políticas de liberalização pouco ambiciosas, em setores em que não havia ameaça à produção doméstica (VEIGA; RIOS, 2008, p. 4).

Em novembro de 1985, um passo importante para a aproximação de Brasil e Argentina foi dado pela assinatura da Declaração de Iguazu pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, por meio da qual os países se mostravam dispostos a acelerar o processo de integração bilateral. Este esforço de aproximação culminou na assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, em 1986, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE.

Segundo o website do MDIC, os princípios que mais tarde viriam a nortear o Tratado constitutivo do MERCOSUL estavam presentes na Ata para a Integração Argentino-Brasileira:

flexibilidade, para permitir ajustamentos no ritmo e nos objetivos; gradualismo, para avançar em etapas anuais; simetria, para harmonizar as políticas específicas que interferem na competitividade setorial e equilíbrio dinâmico, para propiciar uma integração setorial uniforme.

Como motivadores para a realização da integração regional, os governos dos países consideraram a necessidade de uma inserção madura no sistema internacional, o papel dinamizador da iniciativa de reverter a tendência decrescente do comércio intrarregional e a presença de atributos comuns aos dois países, tais como o compromisso

com a transição democrática, o estágio de desenvolvimento de suas estruturas industriais e a adoção de políticas externas convergentes por seus ministérios de relações exteriores (HIRST, 1991, p. 76).

Durante sua concepção, o PICE contou com participação marginal dos setores empresariais de Brasil e Argentina, apesar de a economia ter sido a principal variável do Programa. Ademais, uma atitude de reserva marcou a postura dos empresariados dos países em relação ao PICE (HIRST, 1991, p. 78):

Do lado argentino, existia um forte temor de que a nova política de aproximação bilateral viesse reforçar as assimetrias produzidas pelo incremento das transações durante o período 1979-81, quando o papel argentino passou a ser, fundamentalmente, o de abastecedor de matérias-primas. No caso brasileiro, a tendência dominante foi o desinteresse motivado por duas razões: o receio de que menores restrições às importações argentinas prejudicassem suas posições no mercado interno, e a percepção de que, em termos de mercado externo, as oportunidades de penetração nas economias desenvolvidas – particularmente nos Estados Unidos – eram mais vantajosas. (HIRST, 1991, p. 78).

A estratégia de operação do Programa previa a realização de esforços para promover a integração e cooperação bilateral de setores comerciais e industriais argentinos e brasileiros e tinha como núcleo dinâmico a complementação industrial dos setores de bens de capital dos países. Além disso, foi estabelecido um programa de cooperação tecnológica que privilegiava setores de ponta como biotecnologia, informática e energia nuclear (HIRST, 1991, p. 79).

O programa de integração enfrentou diversas dificuldades por conta das crises econômicas por que passaram Brasil e Argentina nas décadas de 1980 e 1990, que se sobrepuseram ao esgotamento da eficácia da estratégia desenvolvimentista nos países latino-americanos. Como resposta, tanto no Brasil como na Argentina houve a percepção de que a solução para a crise seria a adoção de políticas econômicas liberais que incluiriam a redução do papel do Estado na economia e a liberalização comercial. Esta percepção constitui a base dos novos entendimentos entre Brasil e Argentina no que concerne à integração regional (HIRST, 1991, p. 81-82).

Com isso, o caráter inicialmente dirigista do PICE focado na integração dos parques industriais de Brasil e Argentina foi sendo substituído por uma ênfase na expansão

comercial espontânea entre os países, a qual poderia estimular a ampliação da presença das principais empresas nacionais e multinacionais nos dois países (HIRST, 1991, p. 83).

De acordo com Corrêa (2006, p. 441), o processo de integração entre Brasil e Argentina foi caracterizado por quatro princípios que parecem presidir e determinar tanto o processo de consolidação do MERCOSUL como outras iniciativas sub-regionais, quais sejam:

- 1) o de que a integração, ademais da vontade política dos governos, depende essencialmente do interesse dos agentes econômicos;
- 2) o de que a integração deve partir necessariamente de correntes de comércio já existentes e com um certo grau de abrangência e complexidade;
- 3) o de que a integração deve ir além da liberalização comercial, para alcançar a área da produção, de forma a gerar escala para as economias, atrair investimentos diretos e maximizar os recursos produtivos, em particular o desenvolvimento tecnológico; e, finalmente,
- 4) o de que a integração continental se fará a partir da escala sub-regional, como um somatório de iniciativas semelhantes à empreendida pelo Brasil e Argentina ao amparo, mas indo mais além, dos esquemas previstos na ALADI. (CORRÊA, 2006, p. 441).

Em 1988, foi assinado por Brasil e Argentina o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que objetivava estabelecer uma área de livre comércio dentro de dez anos. Como parte do Tratado, foram assinados 24 protocolos concernentes a temas tais como bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, cooperação nuclear, transporte marítimo e transporte terrestre.

7.3.A integração regional sul-americana nos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso

A década de 1990 foi caracterizada, na América do Sul, por uma movimentada agenda de negociações comerciais regionais, num contexto regional de substituição dos projetos intervencionistas de desenvolvimento centrados na industrialização protecionista por um modelo neoliberal que transfere para o mercado a tarefa promover o desenvolvimento. Isto foi demonstrado tanto pela intensificação de acordos de integração já existentes, como no caso dos acordos bilaterais negociados no âmbito da ALADI, que se tornaram mais ambiciosos e abrangentes, quanto pelo estabelecimento de novos

mecanismos de integração mais profunda, como no caso dos acordos para criação de uniões aduaneiras e de mercados comuns (VEIGA; RIOS, 2008, p. 4-5).

Na década de 1990, o chamado regionalismo aberto foi marcado pelo estabelecimento de acordos de livre comércio, em um contexto de globalização econômica caracterizada pela valorização da abertura de mercados e por um regionalismo não exclusivo que, no âmbito da América Latina, estimularia o comércio e legitimaria a inserção de países periféricos a partir das reformas de mercado realizadas na época. Com isso, a integração do Cone Sul, inicialmente projetada como um instrumento de inserção internacional estratégica da região, passa a ter o objetivo de estimular a abertura comercial que então se iniciava (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 127-129).

Assim, em julho de 1990, foi assinada a Ata de Buenos Aires, a qual reduziu o prazo para formação de uma área de livre comércio no Cone Sul para quatro anos e meio, até dezembro de 1994. Além disso, a partir deste momento, o objetivo de Brasil e Argentina passou a ser o estabelecimento de um mercado comum. Em dezembro de 1990, os governos dos países assinaram o Acordo de Complementação Econômica nº 14, incorporando os 24 protocolos do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988. O Acordo de Complementação Econômica nº 14 serviu como base para a posterior elaboração do Tratado de Assunção, que constituiu o MERCOSUL.

A integração sul-americana contou, no início dos anos 1990, com a convergência política dos presidentes Fernando Collor e Carlos Menem, que pautaram suas políticas externas com base nas reformas das economias de Brasil e Argentina. Entretanto, quando da assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, tornou-se evidente a divergência de posicionamentos adotados por Argentina e Brasil: enquanto o primeiro país entendia que o MERCOSUL deveria ser um primeiro passo para a integração hemisférica, o segundo enfatizava seu caráter de fórum de fortalecimento da posição regional para eventuais discussões em âmbito continental (MELLO, 2002, p. 37-38).

O contexto da gênese do MERCOSUL no início da década de 1990 foi marcado pelas negociações para a criação do NAFTA – *North American Free Trade Agreement* e pelo lançamento da Iniciativa para as Américas pelo presidente norte-americano George Bush. Neste contexto, a diplomacia brasileira empenhou-se em adotar a estratégia de

articular uma posição conjunta com seus vizinhos no Cone Sul para formular uma resposta defensiva à iniciativa norte-americana, ressaltando que ela não deveria contrapor-se aos esquemas de integração em curso na região nem limitar as opções de cooperação com outras partes do globo (MELLO, 2002, p. 37). Cruz (2010, p. 52) ressalta o duplo papel estratégico do MERCOSUL de fornecer base para a nova situação de intensificação da competição econômica global e de servir como base para as negociações com os Estados Unidos sobre a formação de uma área de livre comércio em âmbito hemisférico.

Como resultado, esta articulação liderada pelo Brasil possibilitou a constituição do MERCOSUL, com a evidência de que o Chile não aderiria ao arranjo regional e com a participação do Uruguai e do Paraguai no bloco. Ademais, como resposta ao Plano Bush, anunciado em junho de 1990 e que propunha o estabelecimento de uma área de livre comércio hemisférica, optou-se pelo aprofundamento do projeto do MERCOSUL, que deveria ir além da criação de uma zona de livre comércio e contemplar a formação de um mercado comum (MELLO, 2002, p. 37-38).

Sobre a estratégia da diplomacia brasileira para o MERCOSUL em relação aos Estados Unidos, Mello (2002, p. 38) destaca que

De fato, o formato e a evolução posterior do processo de integração sub-regional instaurado em 1990 demonstraram que, embora os marcos gerais do projeto inicial de política externa do governo Collor estivessem voltados para a aproximação e a convergência com as posições dos Estados Unidos, a diplomacia brasileira encontrou no MERCOSUL um espaço para uma atuação internacional independente do eixo central nas relações com Washington. Da perspectiva da diplomacia brasileira, a união aduaneira do MERCOSUL não apenas fortaleceria o poder de barganha do Brasil nas negociações hemisféricas, mas também poderia constituir uma plataforma para um projeto de inserção global, autônoma, colocando o País no mapa dos blocos internacionais. (MELLO, 2002, p. 38).

A institucionalização da integração regional sul-americana iniciou-se em 1991, com o Paraguai e o Uruguai unindo-se aos esforços de integração de Brasil e Argentina para a criação do MERCOSUL, pelo Tratado de Assunção.

Conforme mencionado acima, a participação dos presidentes de Brasil e Argentina no início dos anos 1990 foi de suma importância para a criação do bloco regional. Sobre o papel da diplomacia presidencial no estabelecimento do MERCOSUL, Cason e Power (2009, p. 131) afirmam que

Tanto Collor de Mello como Menem assinaram o acordo com um cronograma acelerado, o qual objetivava forçar suas economias a se ajustarem em um período muito curto de tempo, e (crucialmente) fazê-lo antes do fim de seus mandatos presidenciais. O objetivo do Tratado era de garantir as reformas de livre mercado que cada presidente estava pressionando, e ter certeza de que seu projeto de integração tinha um legado além de suas presidências. (CASON; POWER, 2009, p. 131).

Fato importante logo após a criação do MERCOSUL foi o final das negociações do NAFTA, em dezembro de 1992. Com isso, passou-se a considerar a possibilidade de inclusão no novo bloco de países latino-americanos, dentre os quais a Argentina e o Chile seriam os candidatos prioritários. Em relação a essa possibilidade, o Brasil foi considerado pelos Estados Unidos como um caso desviante, por conta do seu atraso na implementação de reformas econômicas e na obtenção da estabilização monetária (MELLO, 2002, p. 38).

A partir do governo Itamar Franco, nota-se uma mudança de postura no que diz respeito à integração regional em relação à adotada por Fernando Collor de Mello. A integração latino-americana, e particularmente o MERCOSUL, adquiriram um sentido estratégico mais abrangente além da função de catalisadores do processo de liberalização da economia brasileira (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14).

Ademais, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso no MRE, o conceito de América Latina passa a ser preterido pela utilização do termo América do Sul, o que demonstra a estratégia da diplomacia brasileira de afastar-se do NAFTA e excluir o México de suas intenções de integração econômica e delimita claramente o espaço prioritário de ação brasileira em âmbito regional (MELLO, 2002, p. 39).

Assim, novas iniciativas integracionistas foram empreendidas pelo Brasil em âmbito regional. Em dezembro de 1992, durante a VI Reunião da Cúpula do Rio em Buenos Aires, foi lançada a Iniciativa Amazônica, com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio entre Brasil e os países amazônicos. Em 1993, os esforços de integração regional do Brasil foram manifestados por meio da proposta de formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA na reunião do Grupo do Rio em Santiago, combinando o MERCOSUL, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14-15).

Segundo Hirst e Pinheiro (1995, p. 15), a ALCSA

Trata-se de um projeto de criação de uma zona de livre comércio plena no prazo de dez anos, com redução linear e automática de tarifas, sem prejuízo para a participação dos países membros do MERCOSUL em outros esquemas de liberalização comercial. Interpretada por muitos como uma resposta à criação do NAFTA, a proposta da ALCSA pretendia dar maior visibilidade política à crescente presença do Brasil no comércio intrarregional observada nos últimos anos. (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 15).

No que concerne à iniciativa de criação da ALCSA, analisada como uma resposta ao plano norte-americano de lançamento de uma agenda de integração em âmbito hemisférico, viu-se certo descontentamento por parte dos estados-membros do MERCOSUL em relação ao Brasil, por este não ter consultado previamente seus sócios na organização regional sobre o assunto (VEIGA, 1995, p. 24).

Entretanto, apesar de a ALCSA não ter evoluído institucionalmente como o planejado durante sua formação, a política brasileira de integração regional foi reforçada pelo interesse de Bolívia e Chile em associarem-se ao MERCOSUL, em um cenário de malogro da estratégia norte-americana de expansão do NAFTA a outras áreas do continente (MELLO, 2002, p. 39).

Em 1994, a estratégia norte-americana de unificação hemisférica evidenciou-se pela proposta de formação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, durante a realização da Cúpula das Américas, em Miami, de 9 a 11 de dezembro daquele ano. A Cúpula contou com os chefes de Estado e de governo da região, à exceção de Cuba, e foi a primeira do gênero desde a realização da Reunião dos Chefes de Estado Americanos, em 1967, em Punta del Este. No encontro de Miami, decidiu-se pelo início imediato de negociações para estabelecimento da ALCA, as quais deveriam ser finalizadas com prazo em 2005 (MAGALHÃES, 1999, p. 9).

Para Cruz (2010, p. 83), “a diplomacia brasileira sempre encarou com muita reserva a proposta norte-americana da ‘área de livre comércio’ hemisférica”. Entretanto, de acordo com a análise dos círculos oficiais brasileiros, o processo de formação da ALCA tornar-se-ia irreversível caso os Estados Unidos obtivessem a vontade política para desenvolvê-lo. Isto levou o Brasil a aceitar, durante a Cúpula das Américas de 1994, negociações para a formação de um bloco hemisférico de livre comércio até 2005. Esta

aceitação baseava-se na visão brasileira de que quaisquer gestões contrárias à formação do bloco o deixariam isolado no continente. A estratégia brasileira, entretanto, consistia na prática em tentar retardar à medida do possível o início das negociações sobre acordos tarifários e não tarifários (LIMA, 1999, p. 139-140). Como parte da estratégia defensiva brasileira cujo objetivo era ganhar tempo na expectativa de que no final das negociações fossem obtidas concessões que tornassem o acordo aceitável para o Brasil, podem ser citadas ações como a negociação em bloco; exigência de concessão de mandato negociador pelo Congresso americano ao presidente dos Estados Unidos; e ênfase em aspectos sensíveis aos Estados Unidos, tais como a abertura do mercado do País a produtos importantes da pauta de exportação brasileira como suco de laranja e produtos siderúrgicos e alterações nas políticas de subsídios agrícolas e de *anti-dumping* (CRUZ, 2010, p. 83).

Esta nova iniciativa norte-americana levou também o Brasil a ter uma tendência a realizar concessões aos seus parceiros do MERCOSUL para que se atingisse o objetivo de criação de uma união aduaneira até o fim de 1994. A Argentina, contudo, adotava uma posição mais cautelosa, em direção a uma integração de menor alcance, ante a possibilidade de entrada do País no NAFTA e as dificuldades encontradas no estabelecimento da união aduaneira (MELLO, 2002, p. 39).

Outra atividade desenvolvida pela diplomacia brasileira foi a realização de ações com o objetivo de evitar o afastamento de Argentina e Chile do projeto de integração regional, uma vez que estes países encontravam-se atraídos a unirem-se ao NAFTA e estavam dispostos a adiantar a criação da ALCA de 2005 para 2003 (CERVO; BUENO, 2008, p. 487).

Em resposta ao avanço das negociações para formação do bloco hemisférico em 1995, a estratégia da diplomacia brasileira consistiu em expandir as alianças regionais do MERCOSUL por meio da assinatura de acordos de associação, inicialmente com o Chile e com a Bolívia, firmados em 1996 (MELLO, 2002, p. 39).

A integração sul-americana foi definida pela diplomacia brasileira como condição prévia para a integração hemisférica. Esta estratégia é baseada em três argumentos: o avanço do interesse de agentes econômicos brasileiros na América do Sul; o aumento da competitividade destes agentes; e a noção de que o plano norte-americano

pretendia deslocar a hegemonia brasileira a favor de seus próprios interesses (CERVO; BUENO, 2008, p. 487).

Em 1997, a diplomacia brasileira avaliou que a diminuição de risco de esvaziamento do MERCOSUL, em curto prazo, provinha da paradoxal recusa do Congresso norte-americano em autorizar o Poder Executivo a negociar livremente o estabelecimento da ALCA (CERVO; BUENO, 2008, p. 488). Entre a primeira Cúpula das Américas, em Miami, em 1994, e a segunda, em Santiago, em 1998, a estratégia brasileira em relação à ALCA consistiu no protelamento (ALBUQUERQUE, 2006, p. 463). Além do decurso do tempo e da legislação norte-americana que limitava o mandato negociador do presidente e transferia ao jogo de pressões do Congresso as deliberações sobre a formação da área de livre comércio, contribuiu para o arrefecimento das negociações sobre a ALCA a decisão do governo dos Estados Unidos de fornecer ofertas distintas aos interlocutores envolvidos e de transferir ao fórum da OMC as negociações dos temas mais sensíveis (CRUZ, 2010, p. 83-84).

Em paralelo às negociações sobre a formação da ALCA, o governo brasileiro lançava mão de negociações coletivas entre o MERCOSUL e a União Europeia, resultando na assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional em 1992 e do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação em 1995. Na ocasião da primeira reunião de cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países da América Latina, Caribe e União Europeia, em 1999, foi lançada a iniciativa de estabelecimento de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia, a qual poderia também envolver formas de integração política e serviria como alternativa à zona hemisférica sob a hegemonia norte-americana. A formação desta área, prevista para 2005, foi condicionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso à eliminação dos subsídios agrícolas vigentes sob a Política Agrícola Comum da União Europeia (CERVO, 2002, p. 29).

A desvalorização do real, em janeiro de 1999, representou uma importante prova para o MERCOSUL. Isto porque, com a desvalorização da moeda brasileira, a Argentina passou a alegar que alguns de seus segmentos industriais estavam sendo seriamente comprometidos pelo aumento das exportações brasileiras, fato que gerou grandes desavenças comerciais.

A partir deste momento, no entanto, a expansão da integração regional foi tema importante na agenda de integração sul-americana, o que se evidenciou pela realização de negociações entre o MERCOSUL e a CAN, na perspectiva da diplomacia brasileira de adesão do Chile ao MERCOSUL e na realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, em 2000, ocasião em que foi proposta a criação de uma zona de livre comércio na América do Sul (CERVO; BUENO, 2008, p. 485).

Além disso, da cúpula de presidentes do subcontinente de 2000 resultou a IIRSA, um importante instrumento para o Brasil de dinamização do processo de construção da integração física sul-americana (COUTO, 2007, p. 165). A integração física possui um caráter distinto da integração precipuamente comercial predominante nos anos 1990, uma vez que suas potencialidades estratégicas, derivadas do alto custo humano e material inicial, manifestam-se principalmente nos prazos médio e longo (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 140). Para Zibechi (2012, p. 207), entretanto, o projeto de integração física do subcontinente não almeja a aproximação dos países envolvidos, mas a vinculação da região aos mercados globais, caracterizando-se, assim, como uma integração voltada para fora, exógena.

Após a existência de um ambiente internacional parcialmente cooperativo, característico da administração Clinton, que coincidiu com seis anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2000, a nova diretriz implementada pelo governo de George W. Bush em direção ao unilateralismo criou dificuldades para o mandatário brasileiro. Em resposta a este novo cenário, o governo brasileiro procurou reforçar relações com China, Índia e África do Sul, ao mesmo tempo em que utilizava as negociações entre MERCOSUL e União Europeia para garantir maior espaço de manobra (VIGEVANI et al., 2003, p. 56-57).

Outro fato observado no período foi o controle, sob liderança do Brasil, da velocidade e caráter do processo de estabelecimento da ALCA, conforme verificado na Cúpula de Quebec, em 2001. Contribuiu também para o arrefecimento do ímpeto em direção à criação da ALCA a tendência introspectiva da economia norte-americana originada pela perspectiva de recessão após os atentados terroristas de setembro de 2001 (CERVO; BUENO, 2008, p. 485-488).

No final de 2002, na interseção dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, os presidentes agiram de forma coordenada para, sob liderança do Brasil, criar o Grupo Amigos da Venezuela (que também contou com Estados Unidos, México, Chile, Espanha e Portugal), de forma a colaborar para a estabilização política do País (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 311). Na primeira reunião, em novembro de 2002, entre as equipes de Lula da Silva e do presidente da Argentina Eduardo Duhalde, evidenciou-se a necessidade de retomar a integração regional com base nas diretrizes estabelecidas pelo PICE, no marco da aproximação realizada pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín no final da década de 1980 (CRUZ, 2010, p. 90).

7.4.A integração sul-americana a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Ao assumir a presidência, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva deixou claro que a integração seria uma das bases de sua administração. A retórica em seu discurso demonstra uma priorização ideológica com o Sul, principalmente com a América do Sul (CASON; POWER, 2009, p. 133). O objetivo de consolidar o processo de integração regional está presente no conteúdo do Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum, apresentado na Cúpula do MERCOSUL de junho de 2003 pelo governo brasileiro. As negociações em torno deste programa encontraram grandes dificuldades pois tiveram de enfrentar interesses alinhados com a concepção do MERCOSUL como instrumento de integração com viés essencialmente comercial. A relação Brasil-Argentina tornou-se fundamental para o lançamento das novas diretrizes do MERCOSUL, o que ficou evidenciado nas declarações conjuntas dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner: o Consenso de Buenos Aires, de outubro de 2003, e a Ata de Copacabana, de março de 2004 (CRUZ, 2010, p. 91).

Uma das manifestações do posicionamento adotado por Lula da Silva foi a continuidade nas negociações para um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a

CAN, após ser anunciada a assinatura de um acordo entre os blocos no final da administração Fernando Henrique Cardoso (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 310).

Em relação à ALCA, de modo a escapar do impasse nas negociações ou da aceitação da proposta norte-americana segundo termos que trouxessem poucos benefícios ao Brasil, Lula da Silva ressaltou o caráter além de simplesmente comercial do acordo, enfatizando questões relacionadas a serviços, proteção ao investimento estrangeiro e compras governamentais, além de demandar a preservação ou ampliação de condições para a implementação de políticas visando ao desenvolvimento socioeconômico. Ademais, Lula da Silva explicitou a interligação dos processos de integração simultaneamente em decurso (CRUZ, 2010, p. 84). Sobre a estratégia brasileira de negociação da ALCA, Amorim (2003) afirma que

Após um processo de reflexão dentro do governo, que não deixou de envolver debates com o Legislativo e a sociedade civil, o presidente Lula aprovou as linhas mestras do posicionamento brasileiro nas negociações sobre a ALCA. De forma sucinta, essa posição - obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação - pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1 entre o MERCOSUL e os EUA; 2) o processo ALCA propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como a parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os EUA em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras *anti-dumping*. (AMORIM, 2003).

Em resposta às pressões exercidas pelos interlocutores norte-americanos, foi rompida a postura defensiva adotada até então no que concerne às negociações para a formação da ALCA, de modo a evitar um desfecho dramático para o lado brasileiro. Durante a Oitava Reunião Ministerial da ALCA em Miami, em 2003, o Brasil e seus parceiros do MERCOSUL alteraram irreversivelmente as negociações em relação à proposta inicial dos Estados Unidos apresentada na Cúpula de Miami em 1994. Em 2005, finalmente, durante a Cúpula das Américas de Mar del Plata, representantes de Brasil, Argentina, Venezuela e dos demais parceiros do MERCOSUL resistiram às pressões realizadas pelos Estados Unidos para estabelecimento da ALCA, cujo tratado deveria ter sido assinado em janeiro de 2005, segundo o cronograma estabelecido. O acordo para a

formação da área continental de livre comércio foi, assim, arquivado, ao que parece, definitivamente (CRUZ, 2010, p. 93-94).

Em 2004, diante da necessidade de extensão da integração regional a toda América do Sul, do destaque da agenda política inerente ao processo e como resposta às dificuldades em se cumprir os objetivos econômicos da integração, é criada a Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, que surge como uma alternativa de intensificação das relações econômicas na região e de aumento de seu poder de barganha nos contextos hemisférico e internacional (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 131).

Este processo iniciado pelo estabelecimento da CASA foi completado pela aprovação, durante Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008, do tratado constitutivo da UNASUL, organização formada pelos doze países da América do Sul. Dez países já ratificaram seu tratado (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), o qual entrou em vigor em 11 de março de 2011, após o Uruguai ter depositado seu instrumento de ratificação, cumprindo-se, assim, o requisito de nove ratificações necessárias para a entrada em vigor do Tratado. A UNASUL tem como objetivo a promoção da integração regional, baseando-se na convergência de interesses e no desenvolvimento econômico e social da região.

No governo de Dilma Rousseff, o caminho em direção à integração regional continua, ainda que com objetivos políticos menos ambiciosos e com uma agenda claramente voltada ao desenvolvimento econômico. Em relação à integração regional, pode ser destacada a criação oficial da Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos – CELAC, no final de 2011, a qual substituirá o Grupo do Rio com um grau significativamente mais elevado de institucionalidade. A diplomacia brasileira, entretanto, teve atuação bastante limitada neste episódio. Cabe destacar também o incentivo dado pela política desenvolvimentista do governo à realização de obras de infraestrutura na região por empresas brasileiras, com diversos projetos bilaterais sendo implementados nesta área, com destaque para a Bolívia e Peru (SARAIVA, 2012, p. 298).

Acerca do MERCOSUL, as diretrizes estabelecidas pelo governo de Lula da Silva foram mantidas, já que, embora o bloco não receba tratamento prioritário, seu avanço

constitui uma política de Estado. Como exemplos de ações que receberam prosseguimento a partir do governo anterior, podem ser citados o projeto de complementação produtiva em determinados setores, o MERCOSUL social e o programa de integração fronteiriça. O FOCEM, por sua vez, presenciou um aumento no número de projetos aprovados sob sua égide. Na dimensão político-institucional, contudo, não houve avanços significativos, e o MERCOSUL não logrou determinar as regras de eleição dos membros de seu parlamento (SARAIVA, 2012, p. 298). De fato, em relação às diretrizes estabelecidas por Lula da Silva, o governo de Dilma Rousseff não introduziu nenhuma alteração significativa na agenda regional da política econômica externa do Brasil (VEIGA; RIOS, 2013, p. 89).

7.5. Balanço dos principais mecanismos institucionais de integração regional

Desde o governo de José Sarney, o MERCOSUL tem sido prioritário para a diplomacia brasileira. A administração de Fernando Henrique Cardoso considerou o bloco como uma importante ferramenta para aumentar a parcela da região na economia global. Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, destacou a importância do MERCOSUL para o estabelecimento das bases de uma eventual união política na América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 318-319).

Isto demonstra que, apesar dos reveses, a integração regional tem sido uma das prioridades da diplomacia brasileira. O MRE tem considerado o MERCOSUL como um instrumento estratégico de consolidação da presença brasileira na América do Sul (CASON; POWER, 2009, p. 133).

7.5.1. Balanço dos resultados alcançados pelo MERCOSUL

O MERCOSUL constitui uma zona de livre comércio e uma união aduaneira em fase de consolidação, com matizes de mercado comum (BRASIL, 2011a, p. 1). Uma importante função do MERCOSUL para o Brasil é a de facilitar o seu esforço prioritário de estabelecer um espaço mais integrado na América do Sul, assim como de ser um importante

interlocutor com outras regiões do mundo, notadamente com a União Europeia (LAMPREIA, 1998, p. 12). Além disso, o reforço do MERCOSUL foi parte da estratégia brasileira de organização do espaço sul-americano com autonomia em relação aos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2008, p. 486-487). Atualmente, com a incorporação da Venezuela, o MERCOSUL representa o principal instrumento de promoção da integração da região sul-americana (CRUZ, 2010, p. 91).

Para Lampreia (1998, p. 11-12), apesar de, no MERCOSUL, cada país ter de renunciar parte de sua soberania, as perdas resultantes da maior subordinação aos interesses do conjunto dos países membros no processo decisório são mais que compensadas pelas vantagens econômicas colhidas por todos os membros advindas da intensificação do comércio intrabloco e do fortalecimento da atratividade da região como destino de investimentos estrangeiros diretos.

No Brasil, o MERCOSUL representou talvez o primeiro caso em que uma pluralidade de atores fora do âmbito estatal, tais como empresários, sindicatos e organizações da sociedade civil, participou ativamente da elaboração da política externa. Dentre as ações destes grupos, pode-se destacar a prática de *lobby* (CASON; POWER, 2009, p. 133). Cabe destacar também a relevância do MERCOSUL para transações comerciais do Brasil, notadamente as exportações de produtos industrializados, bem como a expansão da presença de empresas brasileiras no interior do bloco (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 15).

De acordo com o website do MRE, a promoção de investimentos é um dos principais objetivos do MERCOSUL, e a entrada de capitais deve-se tornar mais propícia com o aperfeiçoamento da união aduaneira. O IED no âmbito do MERCOSUL foi regulamentado pelo Protocolo de Colônia, o qual, porém, ainda não está em vigor por não ter sido ratificado por nenhum dos membros do bloco. O Artigo 2 do protocolo estimula a promoção de investimentos intrabloco e estabelece que estes investimentos terão tratamento nacional e condição não menos favorável que a dos investimentos de terceiros Estados. O anexo define setores para cada país isentos de tratamento nacional. Exemplos destes setores, os quais são considerados estratégicos pelos países do bloco, incluem a exploração

de minerais, certos serviços públicos, telecomunicações e mídia (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2006, p. 231).

A integração no MERCOSUL permaneceu predominantemente estacionária desde a entrada em vigor da união aduaneira, em 1995, com a adoção de uma TEC com inúmeras exceções. Esta imobilidade é resultado das dificuldades cada vez maiores encontradas para se aprofundar o processo de integração e das desavenças entre os países-membros do bloco. A opção adotada foi a de permitir maior flexibilização na condução das políticas econômicas dos membros do MERCOSUL, o que acarretou o descumprimento de uma série de acordos e, conseqüentemente, o maior atrito entre os países do bloco (MELLO, 2002, p. 39).

As dificuldades de avanço do processo de integração do MERCOSUL podem também ser justificadas pela posição negociadora do Brasil, a qual fez com que o bloco constituísse um meio termo entre uma área de livre comércio e uma união aduaneira, com reduzidos mecanismos de institucionalização e discriminações positivas limitadas em benefício dos parceiros menores (VEIGA, 1999, p. 25). Além disso, o MERCOSUL é um projeto relativamente jovem e marcado por significativas assimetrias entre seus membros (FLÔRES JR, 2005, p. 4).

Apesar disso, certos avanços temáticos foram conquistados. Com o Protocolo de Ouro Preto, que foi assinado 17 de dezembro de 1994, a estrutura institucional do MERCOSUL foi ampliada e o bloco foi dotado de personalidade jurídica internacional (HOFFMAN et al., 2008, p. 104). Também em relação a questões institucionais, foi constituído, em dezembro de 2006, o Parlamento do MERCOSUL. Em relação ao reforço de sua base jurídica, cabe destacar a aprovação, em 2002, do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias entre os Estados Partes. Com a aprovação deste Protocolo, houve a criação do Tribunal Permanente de Revisão, que visa assegurar o cumprimento do conjunto normativo do bloco.

De acordo com Sennes (2010, p. 123), a instituição do Tribunal Permanente de Revisão e do Parlamento do MERCOSUL, previsto a ser eleito por voto direto, representam iniciativas de institucionalização do bloco, porém, de alcance limitado. No Brasil, maior

país do bloco, não há nenhuma indicação de que as forças políticas se comprometam com a implementação de órgãos supranacionais de governança.

Inobstante as dificuldades encontradas pelo MERCOSUL, como nos caso do conflito entre Argentina e Uruguai em torno da instalação de uma indústria papelreira às margens do Rio Uruguai e do impasse em relação à adoção de uma institucionalidade mais democrática, é notável o fato de que o bloco tenha excedido a dimensão comercial para incluir aspectos sociais, culturais e políticos (CRUZ, 2010, p. 105).

Para o aprofundamento do processo de integração, a redução das assimetrias entre os membros do MERCOSUL possui papel relevante na agenda do bloco. De modo a alcançar este objetivo, foi criado em dezembro de 2004 e estabelecido em junho de 2005 o FOCEM. Outro instrumento relevante é o Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas, criado para garantir operações de crédito concedido a PMEs participantes de projetos de integração da produção.

Evolução importante do MERCOSUL foi a criação, no ano de 2007, do Sistema de Pagamento em Moeda Local – SML, com o objetivo de reduzir os custos financeiros nas transações comerciais. O SML passou a funcionar a partir da assinatura de um convênio bilateral entre os bancos centrais do Brasil e da Argentina, em setembro de 2008. Este mecanismo também deverá ser estabelecido para transações entre Brasil e Uruguai.

Na área empresarial, acontecimento relevante foi a organização, em paralelo à Cúpula de Brasília de 2012, do I Fórum Empresarial do MERCOSUL, o qual contou com a presença de lideranças empresariais e altas autoridades de governo, que trataram de temas tais como agronegócio, energia, inovação, infraestrutura e logística. O II Fórum Empresarial do bloco ocorreu em junho de 2013, em paralelo à Reunião de Cúpula do MERCOSUL realizada em Montevidéu.

Sobre a agenda de expansão geográfica do MERCOSUL, cabe ressaltar que, além dos acordos assinados com Chile e Bolívia, em 1996, faz parte da evolução do bloco a assinatura de acordos de livre comércio com Peru (em 2003), Colômbia, Equador e Venezuela (em 2004), os quais passaram a ser considerados Estados Associados (COMISSÃO DE REPRESENTANTES PERMANENTES DO MERCOSUL, 2010, p. 7). Em 2012, Guiana e Suriname passaram a ter formas de participação nos encontros do

MERCOSUL, embora não possuam o status de Estados Associados. Os membros da ALADI podem aderir, mediante negociação, ao Tratado de Assunção.

Além dos acordos firmados em âmbito regional, o MERCOSUL estabeleceu vínculos com países fora da América do Sul, ao firmar acordos de livre comércio com Israel, em 2007; Egito, em 2010; e Palestina, em 2011. As negociações para um acordo de livre comércio entre MERCOSUL e União Europeia continuam em curso.

Em julho de 2012, o MERCOSUL presenciou sua primeira expansão desde sua criação, com o ingresso definitivo da Venezuela em reunião extraordinária do bloco ocorrida sem a presença do Paraguai. O Paraguai não participou do encontro por estar provisoriamente suspenso do MERCOSUL devido ao processo político que conduziu, em junho daquele ano, ao processo de impeachment do então presidente Fernando Lugo. Também em 2012, foi assinado o Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL. Outro país que tem negociado adesão ao bloco é o Equador, que deve prosseguir nas negociações durante as próximas reuniões do bloco.

7.5.2. Balanço dos resultados alcançados pela UNASUL

Objetivos políticos, geopolíticos e econômicos estão presentes na criação da UNASUL. No que concerne a objetivos políticos, a UNASUL tem por objetivo ressaltar o papel da região no cenário mundial. Em termos geopolíticos, a UNASUL enfatiza a segurança regional, estabelecendo um esquema de solução de disputas regionais a partir de doutrinas sul-americanas de direito internacional que afastam a ingerência de potências e órgãos externos. Finalmente, no que diz respeito a aspectos econômicos, a UNASUL visa a promover a integração produtiva, energética e da infraestrutura da América do Sul (CERVO; BUENO, 2008, p. 514).

A UNASUL pode ser considerada como um instrumento de extensão geográfica e de expansão temática dos acordos sub-regionais consolidados na região na década de 1990, tendo como objetivo congregar em uma área de livre comércio o MERCOSUL e a CAN e incorporar à agenda desta região expandida uma gama de temas mais variada, incluindo assuntos como energia, infraestrutura, comércio de serviços e

investimentos. Em princípio, não existe qualquer incompatibilidade entre a existência da UNASUL e o avanço dos acordos sub-regionais em direção à formação de uniões aduaneiras (VEIGA; RIOS, 2008, p. 14).

Doze conselhos setoriais formam, atualmente, a UNASUL, quais sejam: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura e planejamento; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; e segurança cidadã, justiça e ações contra o crime organizado internacional. Dentre outras instâncias que compõem a UNASUL está um grupo de trabalho de solução de controvérsias em matéria de investimentos. O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN foi criado durante a terceira reunião da UNASUL, em 2009, em Quito (INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2013, p. 17). Esta medida visou conferir ao tema da integração da infraestrutura regional devido comprometimento político e estratégico por parte dos países envolvidos (BRASIL, 2011b, p. 1).

A UNASUL tem sido um importante mecanismo de solução pacífica de controvérsias e de manutenção da estabilidade na América do Sul. A organização atuou na mediação da crise separatista do Pando, em 2008, na Bolívia. Após a crise institucional do Equador, ocorrida em 2010, foi incorporado à UNASUL um protocolo adicional ao tratado constitutivo da organização que estabeleceu medidas a serem adotadas por seus membros em casos de ruptura da ordem constitucional. Outra medida para a promoção da estabilidade regional foi o estabelecimento de um mecanismo de medidas de fomento da confiança e da segurança pelo Conselho de Defesa Sul-Americano.

7.5.3. Balanço dos resultados alcançados pela IIRSA

A integração da infraestrutura remonta a acontecimentos passados há mais de uma década. Fato de destaque para o programa de integração física do subcontinente foi a I Reunião de Presidentes da América do Sul, acontecida em 2000, na cidade de Brasília. Na ocasião, os chefes de Estado dos doze países independentes da região lançaram uma iniciativa que promovesse a integração física e a cooperação com base em múltiplos eixos,

de modo a enfrentar os desafios e se aproveitar das oportunidades apresentadas pelo processo de globalização econômica. Resultado concreto do encontro foi o lançamento da IIRSA (INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2013, p. 17). A partir de 2011, a IIRSA foi incluída no trabalho do COSIPLAN como seu foro técnico para assuntos concernentes ao planejamento da integração física da região da América do Sul, iniciando-se uma nova etapa no trabalho da IIRSA.

A IIRSA é um projeto multissetorial que tem como objetivo o desenvolvimento e a integração das infraestruturas regionais de transporte, energia e telecomunicações. As obras previstas no projeto estão distribuídas em dez eixos de integração e desenvolvimento, corredores que concentrarão os investimentos visando ao aumento do comércio e à conexão da região a cadeias produtivas internacionais (ZIBECHI, 2012, p. 201). Para a aplicação deste projeto é necessária a remoção de barreiras físicas, normativas e sociais no subcontinente por meio da construção de grandes obras, da harmonização de normas dos doze países da região e da ocupação de espaços esparsamente povoados mas que possuem reservas de valiosos recursos naturais (ZIBECHI, 2012, p. 202). Cabe ressaltar que a integração física do espaço sul-americano requer a superação de barreiras naturais tais como a Cordilheira dos Andes, a Floresta Amazônica e a Bacia do Rio Orinoco (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2000, p. 33). Sete Princípios Orientadores foram definidos para os trabalhos da iniciativa: regionalismo aberto; eixos de integração e desenvolvimento; sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; aumento do valor agregado da produção; tecnologias da informação; convergência normativa; e coordenação público-privada (INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011, p. 16).

De acordo com o website da IIRSA, foram identificados dez Eixos de Integração e Desenvolvimento, faixas multinacionais de território em que se encontram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais, quais sejam:

1. **Eixo Andino**, abarcando os principais pontos de articulação de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.
2. **Eixo Andino do Sul**, que abarca algumas regiões de Argentina e Chile.

3. **Eixo de Capricórnio**, cuja área de influência se localiza em torno do trópico de mesmo nome e inclui cinco países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai.

4. **Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná**, com uma área de influência que incorpora territórios na Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, todos eles vinculados de alguma forma aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai.

5. **Eixo do Amazonas**, configurado pela maior extensão territorial dentre os eixos considerados na planificação territorial da IIRSA, envolvendo uma faixa territorial que se inicia na costa do Oceano Pacífico, atravessa a Cordilheira dos Andes, projeta-se pela extensa região amazônica e vincula-se ao Oceano Atlântico.

6. **Eixo do Escudo Guianês**, cuja área de influência articula regiões do Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela.

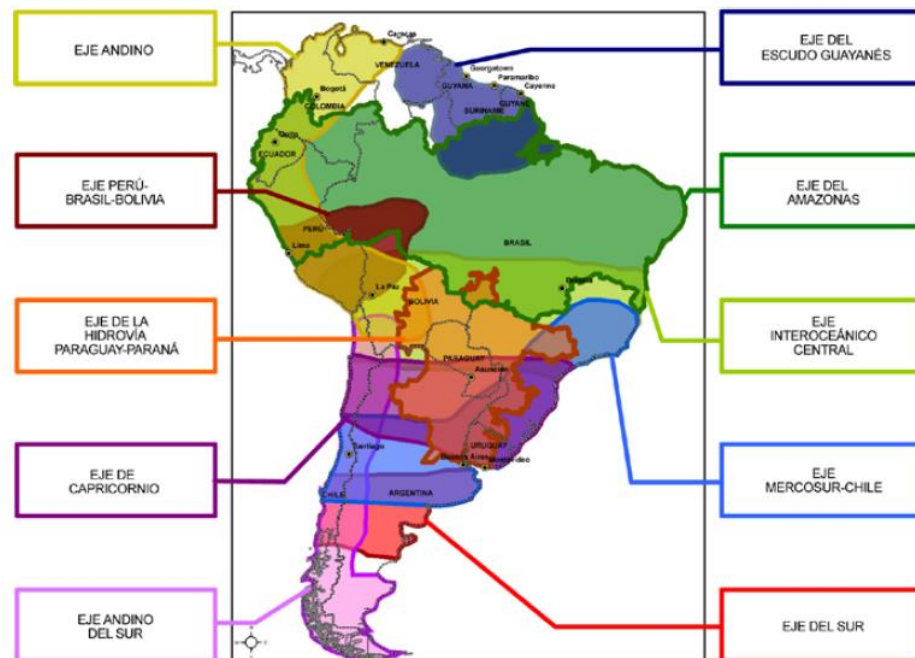
7. **Eixo do Sul**, cuja área de influência abarca territórios na Argentina e Chile.

8. **Eixo Interoceânico Central**, cuja área de influência atravessa o subcontinente sul-americano, vinculando portos no Oceano Pacífico a portos no Oceano Atlântico e abarcando regiões na Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru.

9. **Eixo MERCOSUL-Chile**, cuja área de influência atravessa a América do Sul, incluindo os principais centros econômicos, cidades e portos da região, abarcando Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

10. **Eixo Peru-Brasil-Bolívia**, que tem uma área de influência que vincula pontos na tríplice fronteira entre Brasil, Bolívia e Peru.

Figura 2 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (2013, p. 20)

O Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA, responsável pelo fornecimento de apoio técnico e financeiro aos trabalhos, atuando como facilitador do processo e coordenador das atividades, é formado por funcionários do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, do Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA.

Diferentemente da época em que o modelo desenvolvimentista foi predominantemente adotado na região, quando o Estado possuía papel praticamente exclusivo na implementação de projetos de integração física, os trabalhos no âmbito da IIRSA são compatíveis com uma economia de mercado e com a participação de entes privados, num contexto em que os governos da região possuem limitações financeiras mais estritas que outrora. A IIRSA foi estabelecida de forma a acomodar a participação de três atores básicos – governos, bancos de fomento e parceiros privados – cuja atuação conjunta deve buscar condições favoráveis para a obtenção de recursos para a execução de projetos e

para o fornecimento de assessoria técnica que permita o desenvolvimento de um ambiente regulatório favorável para a participação da iniciativa privada nos projetos de integração física da região (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003, p. 216-217).

Cumprido destacar que, após a agenda de integração regional com viés predominantemente comercial, a IIRSA propõe um tipo de integração que fornece à região condições mais propícias para um maior desenvolvimento e uma interdependência mais sólida entre os países da América do Sul. O fundamento subjacente aos trabalhos planejados sob a égide da IIRSA é melhorar a infraestrutura física do subcontinente sul-americano de modo a avançar o processo de integração regional por meio de uma visão estratégica que aumente o comércio regional, distribua os benefícios da integração e torne a região mais competitiva internacionalmente (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003, p. 215). Hiratuka e Sarti (2011, p. 48) ressaltam, entretanto, que boa parte dos projetos da IIRSA estão voltados a facilitar o comércio regional com outras partes do planeta, e que seria importante que as obras de infraestrutura no âmbito da iniciativa tivessem como objetivo estimular a integração das cadeias produtivas regionais, de modo a promover também o comércio intrarregional.

Dez anos após o estabelecimento da IIRSA, os resultados alcançados pela iniciativa foram considerados como compostos de resultados tangíveis e intangíveis. No primeiro grupo estão as iniciativas constantes no Portfólio de Projetos IIRSA, as prioridades regionais apresentadas na Agenda de Implementação Consensual (subconjunto de projetos do Portfólio IIRSA considerados prioritários para a integração física regional) e as ações visando a facilitar as operações dos Eixos de Integração e Desenvolvimento e dos Processos Setoriais de Integração (os quais envolvem, principalmente, ações específicas para promover o desenvolvimento de regiões do subcontinente nas áreas de tecnologia da informação e comunicação, transporte aéreo, transporte marítimo e integração energética). Dentre os resultados intangíveis estão a obtenção de conhecimento sobre as restrições e oportunidades da região, o aumento da cooperação entre os países envolvidos, o capital institucional formado e a mobilização de recursos para a cooperação técnica na região (INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011, p. 95).

Em julho de 2010, dos 31 projetos que compunham a Agenda de Implementação Consensual 2005-2010, nenhum cumpriu os prazos previstos inicialmente, com 28 projetos apresentando evolução e 3 projetos pendentes de solução. Os projetos que evoluíram encontravam-se nas seguintes situações: 2 projetos haviam sido concluídos, 15 projetos haviam progredido apesar de problemas relacionados à natureza das obras, 3 projetos haviam encontrado problemas financeiros que foram solucionados, 3 projetos haviam encontrado dificuldades de ordem burocrática que também foram superados e 5 projetos haviam sido obrigados a estender seus prazos por motivos técnicos ou ambientais (INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2010, p. 40).

Em outubro de 2013, a carteira de projetos do COSIPLAN contava com 583 projetos de integração regional, totalizando um investimento estimado de mais de US\$ 157 bilhões, conforme a tabela a seguir. Cabe destacar que, destes projetos, 74% foram financiados pelo setor público, perfazendo 54% do total de investimento esperado, conforme a Tabela 12. Nogueira (2008, p. 4) ressalta que parte significativa destes projetos refere-se à construção de obras de melhoria da infraestrutura de transportes, como pontes, rodovias e ferrovias, e que alguns destes projetos são particularmente interessantes ao Brasil, como a duplicação da Rodovia do MERCOSUL, que facilitará o escoamento da produção agrícola do sul do País, e a construção do anel ferroviário em torno da Região Metropolitana de São Paulo, que auxiliará o acesso de mercadorias até o Porto de Santos.

Tabela 11 – Indicadores gerais da carteira de projetos do COSIPLAN por Eixos de Integração e Desenvolvimento, outubro de 2013

Eixos de Integração e Desenvolvimento	Projetos		Investimento estimado⁽¹⁾	
	Nº	%	US\$ milhões	%
Eixo do Amazonas	88	15%	28.949	18%
Eixo Andino	65	11%	9.184	6%
Eixo de Capricórnio	80	14%	13.975	9%
Eixo do Escudo Guianês	20	3%	4.560	3%
Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná	94	16%	7.865	5%
Eixo Interoceânico Central	62	11%	8.831	6%
Eixo MERCOSUL-Chile	122	21%	52.701	33%
Eixo Peru-Brasil-Bolívia	26	4%	29.090	18%
Eixo do Sul	28	5%	2.762	2%
Total⁽²⁾	583	100%	157.731	100%

Fonte: Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (2013, p. 53)

- (1) Não são considerados os investimentos de dois projetos existentes cujos investimentos foram principalmente realizados antes do início da Iniciativa IIRSA. Estes projetos são o Corredor rodoviário Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua, do Eixo Andino; e o Sistema de Itaipu, do Eixo MERCOSUL-Chile.
- (2) Os totais de “Número de projetos” e de “Investimento estimado” mencionados não se relacionam com a soma aritmética dos totais por Eixos de Integração e Desenvolvimento, por existirem dois projetos rótula: (i) Passo de Fronteira Pircas Negras, pertencente aos Eixos de Capricórnio e MERCOSUL-Chile; e (ii) Pavimentação Potosí - Tupiza - Villazón, pertencente aos Eixos de Capricórnio e Interoceânico Central. Projetos rótula são os que articulam dois ou mais grupos de projetos do mesmo ou de diferentes Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Tabela 12 – Caracterização da carteira de projetos do COSIPLAN por tipo de financiamento, outubro de 2013

	Privado		Público		Público/Privado	
	Nº	Invest. estimado (US\$ milhões)	Nº	Invest. estimado (US\$ milhões)	Nº	Invest. estimado (US\$ milhões)
	projetos		projetos		projetos	
Transporte	63	20.091	390	72.450	61	14.315
Energia	7	3.435	38	12.871	14	34.524
Comunicações	3	0	6	43	1	2
Total	73	23.526	434	85.364	76	48.841
%	13%	15%	74%	54%	13%	31%

Fonte: Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (2013, p. 54)

Embora a IIRSA tenha obtido êxito na adoção de uma metodologia e de uma carteira de projetos, a iniciativa tem encontrado dificuldades para a obtenção de financiamentos para levar a cabo a integração física da América do Sul. Inobstante a presença do BID, CAF e FONPLATA no Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA e de sua contribuição financeira para a elaboração dos projetos, a maior parte dos resultados obtidos em termos de obras de integração física sul-americana deveu-se aos financiamentos provenientes dos programas brasileiros de apoio a exportações, a cargo do BNDES e do BB-Proex (programa de financiamento às exportações do BB), e à iniciativa individual da CAF. Enquanto o BID tem fornecido recursos principalmente para a elaboração de estudos e projetos, o Brasil aprovou US\$ 10 bilhões em recursos para a implementação de projetos de infraestrutura desde 2003 até 2010. A expectativa original na época de lançamento da IIRSA era a de que o BID pudesse se comprometer a fornecer um maior volume de recursos e de que os projetos sob a chancela da IIRSA pudessem ter maior acesso ao mercado internacional de capitais com o auxílio da divulgação exercida pelos bancos que participam da iniciativa (BRASIL, 2011b, p. 1).

As obras de integração da infraestrutura sul-americana que recebem recursos por meio de financiamento do BNDES e do BB-Proex são executadas por grandes empresas brasileiras de construção civil tais como Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e OAS. Dentre as empresas fornecedoras de máquinas e equipamentos e de materiais de transporte para a execução das obras estão Embraer, Alstom, Confab e Mercedes-Benz do Brasil (BRASIL, 2011b, p. 2).

7.6. Dificuldades recentes para o progresso da integração sul-americana

Recai sobre o Brasil a principal responsabilidade de coordenar a promoção de instituições regionais, devido a seu maior volume de recursos e por ser o País o principal beneficiário dos resultados alcançados pela integração. A legitimidade desta liderança dependerá do grau de generosidade que o Brasil estará disposto a demonstrar perante seus vizinhos (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 136-137).

Recentemente, evidenciaram-se as dificuldades encontradas pelo projeto de integração sul-americana, dentre as quais podem ser citadas o fato de que muitas economias da região são voltadas à exportação e pouco integradas entre si, a existência de disparidades socioeconômicas entre países e no interior de países, a inexistência de uma infraestrutura regional eficiente e a ausência de comprometimentos permanentes pelos governos da região com a estratégia de integração (FIORI, 2011, p. 22).

Sobre as dificuldades encontradas para a integração regional liderada pelo Brasil, no âmbito do MERCOSUL, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 312-313) afirmam que

A estagnação na afirmação do MERCOSUL, ainda que este seja impulsionado por iniciativas e ativismo no campo social, parlamentar e de outros setores da sociedade e do governo, resulta de razões estruturais. No caso brasileiro, consolidou-se a resistência de alguns setores empresariais, que perderam o interesse regional e percebem potenciais maiores nos mercados dos Estados Unidos e da União Europeia. Ao longo do governo Lula da Silva, não se fortaleceu na sociedade a vocação regionalista. Lógicas regionais internas, a grande pobreza de alguns Estados, problemas que vão se agravando, como a criminalidade, a ideologização de debate sobre política regional e internacional, a busca de resultados imediatos por meio de relações econômicas mais intensas com tradicionais centros dinâmicos da economia mundial são fatores que podem afetar a relação com o MERCOSUL construída nas décadas de 1980 e 1990. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 312-313).

Uma vez que o MERCOSUL não constitui uma área de livre comércio consolidada e tampouco uma união aduaneira integral, persiste na agenda do bloco uma série de questões relativas a exceções tarifárias temporárias e a licenças automáticas, dentre outras. O avanço em temas como barreiras não alfandegárias e questões regulatórias tem-se mostrado particularmente difícil. Empecilho significativo é representado pela resistência de agências nacionais em adotar os padrões negociados no bloco (SENNES, 2010, p. 123-124).

Além disso, embora desde 1991 o governo brasileiro tenha escolhido o MERCOSUL como base de suas ações externas nas áreas de política e economia, parecem existir certo cansaço e desgaste paradoxal em relação ao MERCOSUL no exato momento em que existe um consistente interesse político no processo de integração no âmbito do bloco regional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 313). O esvaziamento do MERCOSUL faz com que para o Brasil as negociações comerciais sejam transferidas para a arena bilateral, tanto aquelas realizadas com os parceiros do bloco quanto aquelas conduzidas com outros países da região. A agenda de comércio e investimentos passa, assim, a envolver a gestão de conflitos comerciais e relativos aos investimentos de empresas brasileiras na região e a promoção da expansão das empresas multinacionais brasileiras, com destaque para aquelas do setor de engenharia e construção (VEIGA; RIOS, 2013, p. 87).

No que concerne às relações entre Argentina e Brasil, a colaboração mútua a partir da segunda metade dos anos 1980, a qual se estendeu até a década de 1990, vem encontrando uma série de empecilhos para sua plena materialização devido a dificuldades dos países em alcançar uma convergência de visões necessárias à integração (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 314).

A Argentina passou, durante os anos 1990 e a crise de 2001, por um processo de desindustrialização, fato que evidenciou suas assimetrias em relação ao Brasil e serviu como fonte adicional de tensões no MERCOSUL. Além de ter havido um crescimento exponencial dos investimentos brasileiros na Argentina, os manufaturados, que respondem por quase a totalidade de exportações brasileiras para a Argentina, são responsáveis por

menos de 30% das exportações argentinas para o Brasil (CERVO; BUENO, 2008, p. 512-513).

A Argentina, que se torna deficitária em relação ao Brasil após ter sido superavitária a maior parte do tempo desde a criação do MERCOSUL, toma, então, medidas unilaterais de restrição à importação de produtos brasileiros, o que representa uma inversão do que se espera de um processo de integração. Como consequência, há uma deterioração do interesse dos agentes econômicos em relação ao MERCOSUL e um direcionamento das relações do Brasil para fora do bloco, seguindo sua necessidade de conquista de novos mercados (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 145-146).

Veiga e Rios (2008, p. 5) apontam que o bloqueio da agenda do MERCOSUL e a falta de perspectiva de retomada do aprofundamento da integração regional decorrem da persistência de regimes especiais de importação e de exceções à TEC, em resposta às queixas crescentes dos países pequenos e da falta de interesse da Argentina em aprofundar a união aduaneira e em atuar em bloco nas negociações comerciais internacionais, adotando uma política cada vez mais protecionista.

Outras dificuldades para a integração regional também merecem ser citadas. Primeiramente, apesar de o MERCOSUL ser a área de maior significado comercial para Uruguai e Paraguai, os Estados Unidos, pela potencialidade de seu mercado, possuem alta capacidade de influência sobre esses países. Em segundo lugar, existe no bloco uma insuficiência no que concerne a políticas de desenvolvimento regional que possam trazer certa convergência econômica e estímulos financeiros a cadeias produtivas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 319).

Deve-se citar também o fato de que os acordos de livre comércio possuem mais rápido êxito em mercados com certo grau de integração. O seu avanço, após o estágio inicial de aproveitamento das vantagens comparativas entre os países-membros, geralmente acarreta níveis mais elevados de oposição doméstica, gerada a partir da politização de setores econômicos deslocados com o advento da cooperação regional (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 128).

Tendência recente também verificada na América do Sul, nos últimos anos, é o processo de revisão crítica das políticas econômicas adotadas na região nos anos 1990.

Inserido num amplo contexto internacional de expansão do nacionalismo econômico e do protecionismo, tem emergido na região, por meio de iniciativas como a UNASUL e a Aliança Bolivariana para as Américas – ALBA, um regionalismo pós-liberal que tem demonstrado uma propensão a definir um novo conjunto de prioridades e uma agenda renovada vinculada ao direcionamento do poder político à esquerda em muitos países na região (VEIGA; RIOS, 2008, p. 2).

Os movimentos de revisão política de países como Argentina, Venezuela e Bolívia, entretanto, apresentam importantes diferenças, de acordo com Veiga e Rios (2008, p. 10), uma vez que

[...] apenas na Argentina há um claro recrudescimento do protecionismo comercial, concentrado na resistência à redução de tarifas para produtos industriais nas negociações da OMC, na imposição de barreiras às exportações brasileiras deste tipo de produtos e na imposição de restrições às exportações de produtos alimentícios. Venezuela e a Bolívia parecem mais preocupadas em rever políticas relacionadas aos investimentos estrangeiros e às regras para serviços, tendência que também se observa, embora de forma menos estridente politicamente, no caso da Argentina, no que se refere ao tratamento concedido a empresas estrangeiras que investiram em serviços de infraestrutura (água e esgoto, energia). (VEIGA; RIOS, 2008, p. 10).

No ambiente pós-Consenso de Washington, estratégias de desenvolvimento distintas, incluindo aquelas que se distanciam do padrão liberal, possuem maior aceitabilidade. É neste ambiente que muitos países da América Latina desenvolveram um processo de revisão de políticas em prol do desenvolvimento, a partir de um diagnóstico de mau desempenho econômico herdado das estratégias implementadas nas décadas anteriores. Como parte deste processo, os projetos de integração regional são questionados por estarem vinculados à estratégia liberal dominante nos anos 1990 (VEIGA; RIOS, 2008, p. 9).

Como resultado, há na região uma propensão muito menor à liberalização comercial unilateral, uma crescente resistência em alguns países ao aprofundamento da liberalização preferencial e um processo de revisão dos regimes de IED implementados na década de 1990, caracterizados por serem em geral bastante liberais. (VEIGA; RIOS, 2008, p. 6).

Num ambiente de forte politização das agendas de política comercial e dos projetos de integração, parece haver, apesar da tendência à expansão sem limites do processo de integração regional, uma propensão ao estabelecimento de mínimos denominadores comuns aceitáveis por todas as partes. Ademais, com a migração da Venezuela da CAN para o MERCOSUL e a assinatura de acordos de livre comércio por países andinos com os Estados Unidos, a perspectiva de uma aproximação entre os dois blocos sub-regionais sob a égide da UNASUL se enfraquece em detrimento de uma divisão entre os blocos que segue alinhamentos políticos (VEIGA; RIOS, 2008, p. 14-15).

De fato, tem-se comentado atualmente que a América Latina encontra-se dividida em dois blocos antagônicos. De um lado, a Aliança do Pacífico, com orientação pró-mercado, formada por Chile, Colômbia, México e Peru, os quais assinaram, em maio de 2013, um acordo para remover barreiras tarifárias de 90% dos produtos comercializados entre os países e estabeleceram um prazo para eliminação das tarifas sobre os 10% remanescentes. Antes disto, os países já haviam removido requisições de visto para seus cidadãos. Os quatro membros do bloco são países que têm adotado políticas a favor do livre mercado e que têm apresentado em média altas taxas de crescimento econômico, além de terem estabelecido uma rede de acordos de livre comércio com outros países. A Aliança do Pacífico marca um retorno à ideia do regionalismo aberto, a qual esteve presente na época da formação do MERCOSUL. De outro lado, o MERCOSUL, onde o Estado exerce maior influência sobre assuntos econômicos, cujos países têm apresentado recentemente índices mais baixos de crescimento. Em termos de expansão, parte significativa dos membros da ALBA está sendo admitida ao MERCOSUL sob a égide do Brasil (A CONTINENTAL..., 2013).

Para explicar as dificuldades encontradas recentemente no processo de integração sul-americana, dois diagnósticos são apontados. O primeiro aponta que essas dificuldades são resultado tanto de divergências econômicas entre os países da região como de diferentes preferências políticas por parte de seus governos. Disto resultaria um baixo grau de efetividade do processo de integração, refletido na dificuldade de se influenciar o comportamento de agentes públicos e privados e de se avançar em direção a formas mais profundas de integração, como a união aduaneira (VEIGA; RIOS, 2008, p. 11-12).

O segundo diagnóstico poderia ser denominado de pós-liberal. Este diagnóstico foca na influência da visão crítica de certos países sul-americanos sobre o regionalismo aberto prevalecente na década de 1990, que, ao enfatizar questões comerciais, teria deixado de lado aspectos importantes como as assimetrias estruturais entre os países da região e a agenda de promoção do desenvolvimento vinculada aos processos de integração. Deste diagnóstico teriam resultado projetos como a criação do FOCEM (VEIGA; RIOS, 2008, p. 13). Cabe ressaltar que o Brasil é responsável pelo fornecimento de 70% dos recursos do fundo, possuindo, assim, alta relevância para seu funcionamento (SENNES, 2010, p. 124).

Veiga e Rios (2008, p. 15-16) apontam três variáveis internas e duas variáveis externas como passíveis de influenciar o processo de integração regional sul-americana nos próximos anos, quais sejam: o grau de politização das agendas comerciais dos países da região; a evolução política no Brasil, maior país da região; o interesse de grupos privados com relação aos fluxos de comércio e investimentos intrarregionais; o ambiente mundial de fracos resultados das negociações multilaterais de liberalização comercial e de recrudescimento do protecionismo; e a evolução macroeconômica dos principais *players* em âmbito internacional e seu impacto sobre os preços das *commodities* exportadas pelos países da América do Sul.

7.7. Conflitos gerados a partir da maior presença brasileira na América do Sul

Lula da Silva, em seus mandatos presidenciais, declarou repetidamente que o Brasil procurava, ao invés de hegemonia, cooperação (CRUZ, 2010, p. 91). O website da BrasilGlobalNet ressalta que o relacionamento favorável do Brasil com os países receptores de empresas multinacionais brasileiras tem favorecido a expansão do IBD, e que um sólido e aberto diálogo com estes países pode auxiliar na proteção dos investimentos brasileiros no exterior. É reconhecido, entretanto, o fato de que a atitude das empresas multinacionais brasileiras perante os governos e as comunidades locais pode influenciar o tipo de reação manifestada por parte dos países receptores em resposta à presença crescente destas empresas em seus territórios.

Para Fontes (2009, p. 220-221), o Brasil atingiu um nível de concentração de capitais que o estimula a adotar uma posição imperialista, ainda que de forma subordinada, colocando o País diante de urgentes desafios. A expansão brasileira na América do Sul tem gerado, dessa forma, conflitos entre empresas e governos, causando muitas vezes desconforto diplomático. Certas empresas multinacionais brasileiras têm-se apresentado como porta-vozes dos interesses nacionais, em sintonia com a política externa oficial (ZIBECHI, 2012, p. 172). A frequente relação entre Estado e empresas faz com que muitas vezes os interesses das empresas sejam considerados como interesses nacionais (GARCIA, 2012, p. 167). De forma recorrente, a relação entre empresas e Estado se evidencia por meio da presença de representantes de empresas em cargos públicos, por meio de *lobby* e pela realização de contatos informais, como em relações de amizade (GARCIA, 2009, p. 11).

A expansão brasileira na região tem modificado a propriedade de empresas e da terra em diversos países. No Uruguai, a presença brasileira se dá no controle da agroindústria e de parte da terra; no Paraguai, está relacionada à compra de terras para a produção de soja e no controle da hidroeletricidade; na Bolívia, passa pelo controle de hidrocarbonetos e pelo controle de terras para produção agropecuária na região de Santa Cruz; na Argentina, trata-se de investimentos na indústria e na extração de petróleo. Em todos os países da região, observa-se a realização de grandes obras de infraestrutura pelas construtoras brasileiras, que, por sua pujança, não encontram concorrentes significativos nos países da América do Sul (ZIBECHI, 2012, p. 222). Serão analisados, a seguir, exemplos da expansão brasileira nos países do subcontinente e potenciais e reais conflitos que esta expansão tem gerado.

7.7.1. Argentina

No contexto da crise econômica argentina do início dos anos 2000, empresas multinacionais brasileiras aproveitaram-se das oportunidades geradas para adquirir uma série de importantes empresas no País, passando a controlar setores relevantes de sua economia. Podem ser citadas como exemplo a aquisição da Pérez Companc, maior

petroleira argentina, pela Petrobras; a aquisição da Swift Armour pela JBS, que passou a deter parcela significativa do mercado de carnes na Argentina; a compra da empresa de cimento Loma Negra pela Camargo Corrêa; e a aquisição da Quilmes pela Ambev (ZIBECHI, 2012, 242).

O recente histórico da economia argentina, marcado por crises, gerou um ambiente desfavorável para a indústria nacional, levando muitas empresas do País a irem à falência ou a serem adquiridas por empresas estrangeiras. A partir do processo de internacionalização da economia argentina nos anos 1990, destacaram-se como remetentes de IED ao País os Estados Unidos e países da Europa Ocidental, com menor destaque para Chile e Brasil. O caso do IED brasileiro diferencia-se dos demais pelo interesse das empresas em realizar investimentos para escapar do chamado custo Brasil e para conseguir reduções de custos financeiros (BIANCO et al., 2008, p. 33-34).

Até a crise argentina eclodida em 2001, os investimentos brasileiros no País concentraram-se em poucas atividades, principalmente no setor de petróleo e gás. Cabe destacar a presença da Petrobras em toda a cadeia do setor no País, desde a extração até a comercialização de gás e petróleo. Contudo, pela maturação de sua indústria doméstica, com maior desenvolvimento tecnológico e variadas cadeias produtivas, os investimentos brasileiros na Argentina foram destinados a uma mais diversa variedade de setores em relação aos outros países da região, que tenderam a receber majoritariamente investimentos em atividades extrativas ou em atividades manufatureiras de menor complexidade (ZIBECHI, 2012, 242-243). De acordo com economistas, autoridades de governo e empresários argentinos ouvidos pela BBC Brasil (CARMO, 2011), dentre as razões que levam empresas brasileiras de diferentes setores a se instalarem na Argentina estão o crescimento econômico argentino, a desvalorização do peso frente ao real, a possibilidade de evitar barreiras comerciais, o fornecimento da demanda local e a chance de exportar para o Brasil e para outros países.

Em 2000, havia 60 empresas brasileiras na Argentina; atualmente, há 350. Dentre o universo de empresas brasileiras no País, podem ser citados como exemplo os bancos Itaú e Patagonia (subsidiária do BB); a empresa de cimentos Loma Negra (pertencente à Camargo Corrêa); as têxteis Alpargatas, Coteminas e Santana; a fabricante

de ônibus Marco Polo; e a empresa de calçados Vulcabras (REBOSSIO, 2013). Enquanto em 2002 e 2003 os investimentos brasileiros no País foram destinados principalmente a operações de fusões e aquisições, mais recentemente os investimentos têm-se concentrado em projetos *greenfield*, em que há geração de nova capacidade produtiva. No período entre 2003 e 2010, a Argentina foi o país que recebeu o maior número de anúncios de projetos novos de empresas brasileiras na América Latina com 62 projetos, os quais representaram 29% do total de projetos do Brasil na região. O Brasil esteve na quarta posição entre os maiores investidores estrangeiros diretos na Argentina em 2009 (SERODIO, 2011). Do estoque de investimentos brasileiros realizados na Argentina entre 2005 e 2011, estima-se que 25% foram destinados ao setor industrial, 18,5% ao setor de petróleo e gás e 10,9% ao setor de mineração (CARMO, 2011).

O processo de controle crescente de importantes setores da economia argentina por empresas brasileiras e a reversão dos superávits comerciais no comércio bilateral a favor do Brasil levaram as autoridades argentinas a protestarem sobre os benefícios da participação do País no MERCOSUL (LUCE, 2007, p. 91).

A Petrobras foi o principal investidor brasileiro na Argentina entre 1995 e 2006 (BIANCO et al., 2008, p. 48). No entanto, o governo argentino impôs limites à Petrobras quando a empresa brasileira tentou vender a empresa Transener a uma empresa estadunidense, por considerá-la como estratégica, levando a Petrobras a abortar a operação. A Petrobras também sofreu pressões do governo argentino em relação aos investimentos necessários para a manutenção de sua concessão para exploração e acerca dos preços praticados pela empresa. A política oficial argentina levou a Petrobras a diminuir sua presença nos segmentos em que o governo do País exerce controle de preços e tarifas, como nos casos da comercialização de combustíveis e da distribuição de energia elétrica (ZIBECHI, 2012, 243).

Portanto, apesar de o Brasil demonstrar interesse em manter uma parceria estratégica com a Argentina, criando grupos de trabalho conjuntos, estabelecendo acordos mutuamente benéficos para os países e contornando conflitos comerciais, a relação entre Brasil e Argentina não é uma relação entre iguais, haja vista o controle por empresas brasileiras de setores estratégicos da economia argentina, como nos casos das indústrias

petroleira e siderúrgica, e a diversidade setorial dos investimentos brasileiros no País, contrastando com os realizados nos demais países da região, que recebem majoritariamente investimentos relacionados à exploração de recursos naturais (ZIBECHI, 2012, 245).

7.7.2. Bolívia

Os interesses brasileiros na Bolívia estão basicamente distribuídos em dois setores: na exploração crescente de recursos naturais pela Petrobras e na produção de soja por empresários brasileiros do agronegócio no departamento de Santa Cruz (ZIBECHI, 2012, 229). Além do gás natural e da soja, as empresas brasileiras possuem participação significativa na Bolívia nos setores financeiro e de construção civil (TREVISAN, 2005). Segundo a Fundação Terra (apud 40% DE LA SOYA..., 2010), capitais brasileiros seriam responsáveis por 40% da soja produzida na Bolívia.

A Petrobras começou a investir pesadamente na Bolívia em 1994. Em 1997, foi iniciada a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, finalizado em 2000, a um custo total de US\$ 8 bilhões, repartidos entre o governo da Bolívia e a Petrobras. Em 2005, a participação da Petrobras no PIB do País era de 18%, e a empresa respondia por 24% dos impostos arrecadados. Após tomar posse, em 2006, Evo Morales promove a invasão de refinarias da Petrobras. Em setembro do mesmo ano, é assinado o decreto de nacionalização dos hidrocarbonetos, e a negociação de ressarcimento da Petrobras é iniciada. Em 2007, Bolívia e Petrobras negociaram o valor a ser pago pela nacionalização das refinarias. Embora a estatal brasileira houvesse solicitado inicialmente ressarcimento de US\$ 200 milhões, o valor final acordado a ser pago pelo governo boliviano foi de US\$ 112 milhões. Naquele ano, 25% dos postos de combustíveis na Bolívia eram de bandeira Petrobras, e a empresa produzia 100% da gasolina e 60% do óleo diesel consumidos na Bolívia (CONHEÇA..., 2007).

O decreto de nacionalização representou um importante revés para o presidente Lula da Silva no que concerne ao processo de integração regional. Em resposta ao decreto, o governo brasileiro adotou a posição de reconhecer a autodeterminação do governo boliviano na gestão de seus assuntos internos, procurando não demonstrar alguma

insatisfação. Houve, entretanto, uma campanha exercida por diplomatas e analistas com visão distinta da oficialmente adotada em prol de medidas mais energéticas pelo Brasil (LUCE, 2007, p. 95-96). A medida de Evo Morales, além de atingir duramente a Petrobras, que havia investido pesadamente na Bolívia na construção do gasoduto ligando as reservas do País aos principais centros econômicos no Brasil, evidenciou a dependência que o Brasil possuía em relação ao gás como fonte de energia (CRUZ, 2010, p. 98).

7.7.3. Equador

Durante a série de cúpulas (MERCOSUL, UNASUL, Grupo do Rio e Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento – CALC) ocorridas no complexo hoteleiro da Costa do Sauípe em 2008, a Odebrecht assinou cartazes no caminho entre o aeroporto de Salvador e o local do encontro apoiando a integração do subcontinente, após ter estado no epicentro de uma crise com efeitos sobre o processo de integração regional. A crise foi causada pela proibição da atuação da empresa no Equador devido à construção de uma hidrelétrica com diversos problemas, que também acarretou a contestação pelo presidente do Equador Rafael Correa de parte da dívida externa do País com o Brasil, incluindo os R\$ 243 milhões fornecidos pelo BNDES para a realização da obra pela Odebrecht (ROSSI, 2008).

De acordo com Zibechi (2012, p. 234), a expulsão da Odebrecht do Equador em 2008 representou o maior revés sofrido pelo Brasil na América do Sul recentemente, ao que se adiciona a retirada voluntária da Petrobras dois anos mais tarde após a empresa não aceitar a assinatura de novos acordos propostos pelo governo equatoriano. O impacto da crise com o Equador foi de tal vulto que os esforços empreendidos por Dilma Rousseff para retomar relações mais estreitas com o País surtiram até recentemente escassos resultados, abrindo espaço para que a China ocupe o vazio deixado pelo Brasil e pelos Estados Unidos no Equador. O caso da Odebrecht foi particularmente uma derrota significativa de Luís Inácio Lula da Silva por seu relacionamento próximo ao empresariado e por se tratar de uma das principais empresas multinacionais do País.

7.7.4. Paraguai

Nos departamentos limítrofes com o Brasil de Alto Paraná, Canindeyú e Amambay, colonos brasileiros detêm a posse de porções significativas do território, chegando mais recentemente a possuir uma presença significativa no departamento de Concepción, localizado mais ao centro do País. As compras de terras por brasileiros têm tido como objetivo a produção de soja. Nos departamentos de Alto Paraná e Canindeyú, que fazem divisa com os estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, os chamados brasiguaios possuem 40% do território e 80% da produção de soja. Cabe ressaltar, além disso, que os brasileiros controlam 13% do território paraguaio e mais de 20% da superfície arável, que formam, contudo, as terras mais propícias à produção agropecuária (ZIBECHI, 2012, p. 226). No caso da soja, principal produto de exportação, o Paraguai atingiu o posto de quarto maior exportador mundial na safra 2011/12, quando a produção atingiu 9 milhões de toneladas (FELÍCIO, 2011), o que pode demonstrar a força da presença brasileira no País.

A assimetria entre Brasil e Paraguai também pode ser observada na questão energética. Embora a usina binacional de Itaipu tenha uma capacidade instalada de 14.000 MW, dos quais ao Paraguai cabe a metade, conforme acordado no Tratado de Itaipu, o País consome apenas 5% de sua fatia, tendo de exportar os 95% remanescentes ao Brasil por um preço de custo (ZIBECHI, 2012, p. 227). Ao ser eleito presidente do Paraguai em 2008, Fernando Lugo demonstrou seu interesse em iniciar com brevidade negociações para a revisão antecipada do Tratado de Itaipu (marcada originalmente para 2023), de modo a conseguir um preço mais favorável para a energia gerada pela usina binacional que não é consumida no País e é exportada ao Brasil (PALACIOS, 2008). Em 2011, o senado brasileiro aprovou texto que eleva de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões ao ano a quantia paga pelo Brasil ao Paraguai pela cessão de energia da usina binacional de Itaipu (GIRALDI, 2011).

7.7.5. Uruguai

Dentre as dez maiores empresas exportadoras do Uruguai, cinco são brasileiras (quatro frigoríficos e uma produtora de arroz), uma é finlandesa, uma é argentina, uma é estadunidense, e apenas duas são uruguaias. Este processo de controle estrangeiro sobre a produção e exportação do Uruguai de produtos como carne, arroz e cerveja colocam o País em uma posição bastante vulnerável frente ao Brasil. Ainda que não tenha havido conflitos importantes com empresas brasileiras, as autoridades uruguaias têm mostrado preocupação sobre o impacto que esta concentração pode ter sobre a fixação de preços que possa prejudicar produtores do País (ZIBECHI, 2012, p. 222).

A imprensa uruguaia tem veiculado frequentemente a opinião de empresários, analistas e funcionários públicos preocupados com a chamada desnacionalização da economia do País. Apesar de a chegada da Petrobras e da Ambev entre 2003 e 2004, que se uniram à Gerda, presente no País desde a década de 1990, ter sido considerada positiva pelos residentes do País, como parte do processo de recuperação da crise econômica de 2002, o ingresso no Uruguai alguns anos mais tarde dos frigoríficos Marfrig e Bertin, que compraram quatro frigoríficos locais e passaram a controlar um terço do abate e da comercialização da carne bovina, um dos principais produtos da economia uruguaia, começou a preocupar os uruguaios. Adicionaram à apreensão dos uruguaios em 2007 a aquisição pela brasileira Camil da empresa Saman, responsável por 45% da produção e exportação uruguaias de arroz, o segundo principal produto da pauta de exportações do País, e o surgimento da marca do Banco Itaú por diversas partes do Uruguai após o banco brasileiro ter comprado as operações do BankBoston no Brasil, no Uruguai e no Chile (ROCHA, 2007).

7.8. Conclusão

O processo de integração sul-americana tem apresentado tanto resultados positivos concretos de grande impacto para os povos da região como evidentes fraquezas que dificultam o aprofundamento deste processo. Cervo e Bueno (2008, p. 483-486) apontam seis aspectos benéficos logrados com o processo de integração regional, quais sejam: a promoção do conhecimento e a demolição de preconceitos entre os países; a

criação de uma zona de paz no Cone Sul, com efeitos sobre toda a América do Sul; a elevação do comércio regional; a transformação do MERCOSUL em sujeito de direito internacional, em 1994; o fortalecimento do poder de barganha do MERCOSUL e de seus membros; e a alavancagem da ideia de América do Sul. As fraquezas do processo de integração na região também totalizam seis: distintas visões de mundo entre os membros que dificultam a negociação coletiva; a dificuldade de coordenação de políticas devido à recusa em sacrificar a soberania; a desmoralização do mecanismo da TEC; a insuficiência de mecanismos de superação das desigualdades entre os membros; a existência de contenciosos comerciais entre Brasil e Argentina; e a escassez de instituições comunitárias.

A América Latina tem presenciado a formação de uma nova cultura política internacional baseada em redes de discussão e em propostas de políticas públicas, caracterizando-se como uma protossociedade civil internacional. As mudanças em curso na América Latina, em particular, na América do Sul, entretanto, acarretam uma série de novos problemas uma vez que demandas reprimidas de uma série de setores e localidades desfavorecidas são expostas nas negociações em torno dos projetos de integração. Conforme aumenta a interdependência, cresce também o potencial de conflito entre os países. No caso do subcontinente sul-americano, os conflitos decorrentes do relacionamento aprofundado entre os países muitas vezes traduziram-se em tensões entre os Estados envolvidos, dificultando, assim, o próprio processo de integração. Frente a estes desafios, a atitude brasileira predominante tem sido a busca de consenso e de soluções satisfatórias para todas as partes envolvidas, considerando que a integração requer alto grau de flexibilidade por parte dos atores envolvidos (CRUZ, 2010, p. 105-106).

A integração física da América do Sul, as medidas de facilitação do comércio e o crescente entrelaçamento de suas economias tendem a fazer com que a região se torne destino cada vez mais importante para as exportações brasileiras, fornecendo uma base sólida para o processo de integração regional contra possíveis reveses que alterações nas diretrizes políticas dos países da região podem trazer (CRUZ, 2010, p. 104). No caso da implementação da IIRSA, um dos principais problemas do projeto é o fato de que ele evidenciará as desigualdades existentes na região entre países e localidades ricas e pobres, uma vez que a integração ao mercado mundial não ocorrerá de forma homogênea, mas

seguirá as vantagens comparativas de cada país. Haverá, como resultado do processo, portanto, ganhadores e perdedores (ZIBECHI, 2012, p. 208).

As dificuldades de integração inerentes às disparidades estruturais dos países-membros do MERCOSUL tornaram-se ainda mais evidentes a partir da vitória de candidaturas de esquerda na região e da adoção de políticas nacionalistas de recuperação econômica em resposta às crises em países emergentes nos últimos anos do século XX, uma vez que tais políticas têm por objetivo proteger seus mercados e afastar qualquer medida que resulte em perda de autonomia governamental na condução de políticas de desenvolvimento (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 146).

O futuro da integração regional sul-americana estará, neste cenário, condicionado à evolução política doméstica dos países do subcontinente. No ambiente atual de fortalecimento do nacionalismo econômico e de forte politização das agendas de política comercial, os cenários para avanço do processo de integração na América do Sul não podem ser muito otimistas.

Contudo, os anos 2000 podem ser analisados como um período de oportunidade de mudança de paradigmas de integração regional sul-americana, do regionalismo aberto prevalecente na década de 1990 para um modelo de integração física e produtiva, em que o Estado volta a ter papel relevante como indutor de um projeto de integração com potencial de ser mais duradouro, operando este desta vez em parceria com a iniciativa privada. Este modelo possui o diferencial de ser menos vulnerável a novas alterações de orientação política. Apesar de certo pragmatismo na região para a concretização da integração física da América do Sul, o sucesso desse processo, que se encontra em curso, não está assegurado (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 147-150).

CONCLUSÃO

A economia contemporânea mundial tem sido cada vez mais influenciada pela atuação das empresas multinacionais, as quais têm exercido grande influência sobre os padrões de comércio internacional e sobre a geografia econômica mundial. Além disso, o controle de parte significativa dos fluxos de investimentos globais e das inovações tecnológicas por estas empresas tem feito com que sua influência transcenda a arena econômica e alcance o cenário político, resultando atualmente em uma complexa rede de interações entre empresas e governos.

A importância adquirida por empresas multinacionais de países emergentes nas últimas décadas tem alterado significativamente o cenário mundial do IED. Em comparação às empresas multinacionais provenientes de países desenvolvidos, aquelas de países em desenvolvimento geralmente possuem em maior grau vantagens competitivas a partir de fatores disponíveis em seus países de origem, tais como recursos naturais. Além disso, as empresas multinacionais de países em desenvolvimento podem muitas vezes estar em melhores condições de atuar em países com nível similar de desenvolvimento e de lidar com os riscos neles existentes, em relação às empresas multinacionais de países desenvolvidos. Entretanto, apesar de possuírem vantagens distintas, empresas multinacionais de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos têm enfrentado as mesmas pressões competitivas em direção à internacionalização, advindas do processo de globalização econômica, levando estas empresas a apresentarem em muitos casos padrões de comportamento similares.

A internacionalização das empresas brasileiras se insere no contexto de atuação das empresas multinacionais de países em desenvolvimento e das chamadas multilatinas. Marco importante para a internacionalização da economia brasileira foram as reformas econômicas de viés liberal realizadas no Brasil durante a década de 1990, que promoveram entrada maciça de capitais estrangeiros no Brasil e atuaram como catalizadores para a expansão ao exterior por grandes grupos empresariais brasileiros, os quais realizaram seus processos de internacionalização em resposta à concorrência crescente no mercado doméstico, o qual até então era protegido contra a competição de atores externos.

Na década de 1990, a internacionalização de empresas brasileiras foi promovida de diversas formas pelas políticas externas adotadas pelos mandatários brasileiros. Apesar de sua brevidade, o governo de Collor de Mello deixou importantes marcas no Brasil em relação ao perfil de inserção internacional do País. No governo de Fernando Collor de Mello, um dos principais propósitos da política externa foi colocar em prática o processo de abertura externa da economia brasileira, por meio da eliminação de barreiras a importações e da redução de tarifas de importação, pondo fim ao modelo nacional-desenvolvimentista adotado até a década de 1980. O processo de privatização, iniciado durante a década de 1980, foi intensificado na administração de Fernando Collor de Mello. Ademais, no final de 1991, foi alterada a regulação sobre o IED ingressante no Brasil, resultando na concessão de tratamento do capital estrangeiro como equivalente ao nacional.

Com uma base política mais sólida, Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao projeto iniciado por Fernando Collor de Mello no que concerne à abertura da economia e à privatização de empresas estatais, consolidando-o e intensificando-o. Além disso, o êxito do plano de estabilização monetária de 1994 permitiu que os agentes econômicos, dentre eles os de origem estrangeira, passassem a contar com um ambiente mais favorável à realização de negócios e de investimentos, contribuindo para que o Brasil se tornasse um importante mercado para a realização de IED, principalmente a partir da desvalorização cambial em 1999.

Na primeira década do século XXI, os fluxos de IED a partir do Brasil aumentaram significativamente, e a internacionalização da economia brasileira contou com uma maior diversidade setorial e de empresas participando do processo, incluindo uma maior participação de empresas de menor porte. Esta alteração no perfil de inserção econômica internacional do Brasil foi estimulada pela melhoria dos resultados operacionais das empresas, pela melhoria das condições de financiamento e pela implementação de políticas públicas proativas.

A partir de 2000, a internacionalização de empresas brasileiras também foi estimulada pela política externa brasileira de diversas maneiras. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma combinação de política externa que priorizou as relações Sul-Sul com um apoio governamental favorável à comunidade empresarial. Atividade

importante da política do presidente no plano externo foi a busca de mercados para as exportações brasileiras, tendo os países em desenvolvimento recebido prioridade. A postura de política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva permitiu um maior comprometimento do Estado com o apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Em termos regionais, a liderança na América do Sul e a aproximação com os países vizinhos tornaram-se importantes objetivos da política externa brasileira durante os mandatos de Lula da Silva, o que facilitou a projeção internacional das empresas multinacionais brasileiras.

O governo de Dilma Rousseff parece manter as diretrizes de política externa estabelecidas por seu antecessor, ainda que recentemente a agenda de política externa tenha perdido espaço para as preocupações com a economia brasileira e que aparentemente a prioridade conferida à América do Sul tenha diminuído.

Apesar do crescimento recente da realização de IBD, os investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior são pequenos em relação ao PIB, se comparados a outros países do globo, incluindo seus pares em desenvolvimento, fazendo com que haja grande espaço para crescimento. Ademais, os fluxos de IBD apresentam alta volatilidade, influenciados pela situação vigente da economia brasileira e por operações pontuais de grandes empresas, e as políticas públicas de apoio à expansão ao exterior por empresas brasileiras são tidas como insuficientes.

Isto porque, como apenas recentemente o IBD começou a somar montantes significativos e ganhar maior importância na agenda de política externa brasileira, ainda não há uma política estatal de apoio à expansão de empresas brasileiras no exterior considerada consistente. Apesar disso, o tema tem sido abordado no âmbito do governo e certas iniciativas têm sido adotadas para apoiar as empresas multinacionais brasileiras. Dentre as políticas disponíveis para a promoção do IBD podem ser citados o fornecimento de informações estratégicas, a concessão de incentivos fiscais, o oferecimento de instrumentos mitigadores de risco e a concessão de financiamentos, além do apoio à formação de grandes empresas multinacionais de capital nacional. Parte significativa das iniciativas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras foi implementada durante

os mandatos do presidente Lula da Silva, fato condizente com algumas das principais diretrizes de sua política externa.

A América do Sul tem sido o principal destino dos investimentos realizados por empresas multinacionais brasileiras, o que demonstra a relevância da proximidade geográfica e cultural para o processo de internacionalização. A atratividade da região para a instalação de empresas brasileiras pode também ser explicada pela diminuição de barreiras alfandegárias e pela cooperação bilateral com seus países, o que evidencia a importância da integração regional para a internacionalização de empresas brasileiras, com destaque para a atuação do MERCOSUL, principal instrumento de promoção da integração da região sul-americana, o qual constitui uma zona de livre comércio e uma união aduaneira em fase de consolidação. A IIRSA, que tem como objetivo o desenvolvimento e a integração das infraestruturas regionais, é outro mecanismo que tem favorecido a internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul.

Entretanto, o projeto de integração sul-americana tem passado recentemente por uma série de dificuldades, causadas por fatores como a baixa integração entre as economias da região, a existência de disparidades socioeconômicas entre os países, a ausência de uma infraestrutura eficiente e a falta de comprometimentos perenes pelos governos da região com a política de integração.

Estas dificuldades tornaram-se ainda mais evidentes a partir da vitória de candidaturas de esquerda na região e da adoção de políticas econômicas nacionalistas. O MERCOSUL, o qual ainda não constitui uma área de livre comércio consolidada e tampouco uma união aduaneira completa, enfrenta em sua agenda questões sensíveis, principalmente no que concerne a exceções tarifárias. No caso da IIRSA, apesar da adoção de uma carteira de projetos visando à integração física da América do Sul, a iniciativa tem encontrado dificuldades para a obtenção de financiamentos para implementá-los, e seus resultados têm sido bastante tímidos.

REFERÊNCIAS

40% DE LA SOYA estaría en manos brasileñas. **La Razón**, La Paz, 15 nov. 2010. Disponível em <http://www.la-razon.com/economia/soya-manos-brasilenas_0_1286271382.html>. Acesso em: 21 fev. 2014.

A CONTINENTAL divide. **The Economist**, Londres, 18 maio 2013. Disponível em <<http://www.economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and/print>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Internacionalização de PMEs**. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=98>. Acesso em: 6 mar. 2014.

ALBUQUERQUE, J.A.G. A política externa do governo Fernando Henrique. In: ALBUQUERQUE, J.A.G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S.H.N. (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 453-464.

ALEGRETTI, L. CNI: Brasil reduz investimento externo em 2012. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 jan. 2014. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,cni-brasil-reduz-investimento-externo-em-2012,175484,0.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

ALÉM, A.C.; CAVALCANTI, C.E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez./2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2403.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2011.

ALÉM, A.C.; MADEIRA, R. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALÉM, A.C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, jun./2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_brasil_em_transicao/brasil_em_transicao_completo.pdf>. Acesso em: 20 set. 2011.

ALMEIDA, C.; NOVO, A.; DUARTE, P. Manifesto de empresários defende BNDES, mas especialistas criticam política de fomento. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 ago. 2010. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/manifesto-de-empresarios-defende-bndes-mas-especialistas-criticam-politica-de-fomento-2969438>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

ALMEIDA, P.R. A política internacional do PT e a diplomacia do governo Lula. In: ALBUQUERQUE, J.A.G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S.H.N. (Coord.). **Sessenta anos de**

política externa brasileira (1930-1990). 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 483-546.

ALVES, R.M. Explicando o sistema CCR-ALADI: um caminho possível para a integração financeira e comercial e as intenções do Brasil. **Boletim Meridiano**, Brasília, v. 11, n. 121, p. 16-20, set./out. 2010. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/802/827>>. Acesso em: 15 set. 2013.

AMORIM, C.L.N. A Alca possível. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 jul. 2003. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0807200309.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

ANDERSSON, S. The internationalization of the firm from an entrepreneurial perspective. **International Studies of Management and Organization**, New York, v. 30, n. 1, p. 63-92, Spring 2000.

ARBIX, G.; CASEIRO, L. Multinacionais brasileiras dinamizam a economia. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 out. 2011. Disponível em <<http://www.valor.com.br/opiniaofz0807200309.htm>>. Acesso em: 29 set. 2013.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos**. Washington: Secretaria-Geral da Associação Latino-Americana de Integração, 2013. Disponível em <<http://www.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/Vtextoconveniowebp/texto>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BALTHAZAR, R. Doze grupos ficam com 57% de repasses do BNDES. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 ago. 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0808201002.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **CCR - Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/rex/ccr/resumo_ccr.asp>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BANCO DO BRASIL. **Análise do Desempenho 2T10**. Disponível em: <http://www.bb.com.br/portalbb/page51,136,10426,0,0,1,8.bb?codigoNoticia=25017&codigoMenu=410&codigoRet=14352&bread=12_3_3>. Acesso em: 7 mar. 2014.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35317367>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

BANCO MUNDIAL. **Glossary.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **How we Classify Countries.** Disponível em: <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Internacionalização.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/internacionalizacao.html>. Acesso em: 8 mar. 2014.

BARBIERI, C. Grupo Votorantim compra a Aracruz com ajuda do BNDES. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 jan. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2101200902.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

BERNAL-MEZA, R. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n.1, p. 36-71, 2002.

BIANCO, C; MOLDOVAN, P.; PORTA, F. **La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina.** Santiago: CEPAL, 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32388/DocW22.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Item a) América do Sul. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.2-america-do-sul-mercosul/view>>. Acesso em: 29 dez. 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Item a) América do Sul. Relações com países sul-americanos. Infraestrutura. Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **MERCOSUL.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>>. Acesso em: 1 out. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Acordo de complementação econômica nº 14: Brasil/ Argentina.** Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=450&refr=405>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **APEX-Brasil cria Unidade de Investimentos.** Disponível em:

<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=6237>>.
Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento**. Rio de Janeiro, maio/2008. Disponível em:
<<http://www.mdic.gov.br/pdp/arquivos/destswf1212175349.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Decreto n. 2.398, de 21 de nov. de 1997. **Dispõe sobre a criação, no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, da Agência de Promoção de Exportações - APEX**. Brasília: Casa Civil, 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2398.htm>. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. Presidência da República. Decreto n. 4.584, de 5 de fev. de 2003. **Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil e dá outras providências**. Brasília: Casa Civil, 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm#art13>. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. Presidência da República. Decreto n. 6.322, de 21 de dez. de 2007. **Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto no 4.418, de 11 de outubro de 2002**. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm>. Acesso em: 8 mar. 2014.

_____. Presidência da República. Decreto n. 7.304, de 22 de set. de 2010. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências**. Brasília: Casa Civil, 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Acordos para Evitar a Dupla Tributação**. Disponível em:
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AcordosInternacionais/AcordosDuplaTrib.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASILGLOBALNET. **Políticas públicas e mecanismos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras**. Disponível em:
<<http://www.brasilglobalnet.gov.br/Internacionalizacao/frmPolíticasPublicas.aspx>>.
Acesso em: 5 mar. 2014.

BUGIATO, C.M; BERRINGER, T. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **Revista Digital em Debate**, Florianópolis, n. 7, p. 28-44, 2012. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28/23239>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

CAIXETA, N. Alessandro Teixeira: “Acordamos para a internacionalização”. **Revista PIB**, São Paulo, dez. 2009. Disponível em <http://www.revistapib.com.br/noticias_visualizar.php?id=432>. Acesso em: 4 set. 2013.

CANTWELL, J.; BARNARD, H. Do firms from emerging markets have to invest abroad? Outward FDI and the competitiveness of firms. In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 55-85.

CARMO, M. Investimentos diretos brasileiros na Argentina disparam. **BBC Brasil**, São Paulo, 2 ago. 2011. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/08/110802_argentina_economia_mc_is.shtml>. Acesso em: 25 fev. 2014.

CARVALHO, F.P. What explains Brazilian Multinationals? An investigation on the relationship between internationalization and economic structure. In: **CONFRONTING THE CHALLENGE OF TECHNOLOGY FOR DEVELOPMENT: EXPERIENCES FROM THE BRICS**, 2008, Oxford. **SLPTMD Conference Papers**. Oxford: University of Oxford, 2008. p. 1-28. Disponível em: <<http://www3.qeh.ox.ac.uk/slptmd/Carvalho.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

CASARÕES, G.S.P. **As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância**. 2011. 186 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em <[http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bri/33004110044P0/2011/casaroes_gsp_me_mar.pdf](http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bri/33004110044P0/2011/casaroaes_gsp_me_mar.pdf)>. Acesso em 20 fev. 2014.

CASON, J.W.; POWER, T.J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CERVO, A.L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.

CERVO, A.L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. Las empresas multinacionales de América Latina: características, evolución y perspectivas. **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, n. 297, p. 29-64, 1999. Disponível em: <<http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR700.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

COELHO, D.B.; OLIVEIRA JUNIOR, M.M. As multinacionais brasileiras e os desafios do Brasil no século XXI. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 44-57, 2012. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/110_DBCMMOJR_F.pdf>. Acesso em: 25 set. 2013.

COMISSÃO DE REPRESENTANTES PERMANENTES DO MERCOSUL. **Cartilha do Cidadão do MERCOSUL**. Montevideu, edição 2010. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/cartilha-do-cidadao>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Internacionalização das empresas brasileiras**: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas. Brasília: CNI, 2012. Disponível em: <http://www.sobeet.org.br/carta/SOBEET_CNI.pdf>. Acesso em: 17 set. 2013.

_____. **Os investimentos brasileiros no exterior**: relatório 2013. Brasília: CNI, 2013. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/01/16/429/20140116145719451313i.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2014.

CONHEÇA, passo a passo, a história da Petrobras na Bolívia. **G1**, Rio de Janeiro, 9 maio 2007. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL33446-9356,00-CONHECA+PASSO+A+PASSO+A+HISTORIA+DA+PETROBRAS+NA+BOLIVIA.html>. Acesso em: 21 fev. 2014.

CORRÊA, D.; LIMA, G.T. A internacionalização produtiva das empresas brasileiras: breve descrição e análise geral. In: **WORKSHOP SOBRE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS**, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2006. p. 1-16.

_____. Internacionalização produtiva de empresas brasileiras: caracterização geral e indicadores. **Informações Fipe**, São Paulo, p. 15-18, abr./2007. Disponível em <http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2007/4_15-18-dani-lima.pdf>. Acesso em: 9 set. 2013.

CORRÊA, L.F.S. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J.A.G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S.H.N. (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**: volume I. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

COUTO, L.F. O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 159-176, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2011.

CRUZ, S.C.V. **Estado e economia em tempo de crise**: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80. 1992. 188 f. Tese (Livre-Docência em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000210337&fd=y>>. Acesso em 3 mar. 2014.

_____. **O Brasil no mundo**: ensaios de análise política e prospectiva. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

_____. Reformas econômicas nos países estudados. **Cadernos do IFCH**, Campinas, n. 30, p. 43-113, 2004.

CUERVO-CAZURRA, A. The multinationalization of developing country MNEs: the case of multilatinas. **Journal of International Management**, Columbia, SC, v. 14, n. 2, p. 138-154, 2008. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1075425308000288>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

DE DEOS, S. (Coord.). **Perspectivas do Investimento na Dimensão do Mercosul e da América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/ie_ufrj_et08_mercosul.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

DUNNING, J.H. **Explaining international production**. London: Unwin Hyman, 1988.

_____. Explaining the international direct investment position of countries: towards a dynamic or developmental approach. **Weltwirtschaftliches Archiv**, Kiel, v. 117, n. 1, p. 30-64, 1981. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/40438551?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21103112539853>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

DUNNING, J.H.; KIM, C.; PARK, D. Old wine in new bottles: a comparison of emerging market TNCs today and developed-country TNCs thirty years ago. In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets**: threat or opportunity? Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 158-180.

EDEN, L. The rise of TNCs from emerging markets: threat or opportunity? In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets**: threat or opportunity? Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 333-338.

ELIAS, J.; LAGUNA, E. Investimento brasileiro no exterior aumenta 60%. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 set. 2013. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3213812/investimento-brasileiro-no-externo-aumenta-60>>. Acesso em: 29 set. 2013.

ENTENDA o processo de fusão entre a Oi e a Brasil Telecom. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 dez. 2008. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,entenda-o-processo-de-fusao-entre-a-oi-e-a-brasil-telecom,295353,0.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

FELÍCIO, C. Soja em franca expansão no Paraguai. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 set. 2011. Disponível em <<http://www.valor.com.br/empresas/1008846/soja-em-franca-expansao-no-paraguai>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

FIORI, J.L. **Brasil e América do Sul**: o desafio da inserção internacional soberana. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1560.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2014.

FLEURY, A; FLEURY, M.T.L.; REIS, G.G. El camino se hace al andar: La trayectoria de las multinacionales brasileñas. **Universia Business Review**, Madrid, n. 25, p. 34-55, primeiro quadrimestre de 2010. Disponível em: <http://ubr.universia.net/pdfs_web/25010-02.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2014.

FLÔRES JR, R.G. Investimento direto estrangeiro no MERCOSUL: uma visão geral. **Ensaio Econômico da EPGE**, Rio de Janeiro, n. 598, agosto de 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/807/1919.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

FONTES, V. O imperialismo brasileiro. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG et al. (orgs.). **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina**: um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 220-245. Disponível em: <[http://www.rls.org.br/sites/default/files/\(9\)%20Transnacionais%20-%20miolo%20baixa%20resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.rls.org.br/sites/default/files/(9)%20Transnacionais%20-%20miolo%20baixa%20resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2013.

FRIEDLANDER, D. Com ajuda do BNDES, Votorantim assume controle da Aracruz. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 jan. 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,com-ajuda-do-bndes-votorantim-assume-controle-da-aracruz,310366,0.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2013**: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras. Disponível em <<http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa/Relat%C3%B3rios%20de%20pesquisa%202013/Ranking%20das%20Multinacionais%20Brasileiras%202013.pdf>>. Acesso em 22 set. 2013.

_____. **Ranking transnacionais brasileiras 2010**: repensando as estratégias globais. Disponível em <http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf>. Acesso em 17 set. 2011.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL; THE COLUMBIA PROGRAM ON INTERNATIONAL INVESTMENT. **Press Release**: Brazil's multinationals take off. Nova Lima and New York, 3 dez. 2007. Disponível em <http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/Brazil_2007.pdf>. Acesso em 14 fev. 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Balance of payments and international investment position manual**. Washington, D.C, 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

_____. **Frequently Asked Questions**: World Economic Outlook (WEO). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm#q4b>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

FURLAN, F. A vez das multilatinas. **Exame Melhores e Maiores**. São Paulo, p. 247-252, jul./2013.

GARCIA, A.E.S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula**: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 2012. 413 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=20964@1>. Acesso em 17 set. 2013.

_____. Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG et al. (orgs.). **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina**: um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 188-204. Disponível em: <[http://www.rls.org.br/sites/default/files/\(9\)%20Transnacionais%20-%20miolo%20baixa%20resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.rls.org.br/sites/default/files/(9)%20Transnacionais%20-%20miolo%20baixa%20resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2013.

GEIGER, R. Corporate governance of emerging market TNCs: why does it matter? In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets**: threat or opportunity? Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 204-226.

GILPIN, R. **Global political economy**: understanding the international economic order. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2001.

_____. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

_____. **U.S. power and the multinational corporation**: the political economy of foreign direct investment. New York: Basic Books, 1975.

GIRALDI, R. Lugo comemora revisão do Tratado de Itaipu pelo Brasil. **Revista Exame**, São Paulo, 12 maio 2011. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/lugo-comemora-revisao-do-tratado-de-itaipu-pelo-brasil>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

GLOBERMAN, S.; SHAPIRO, D.M. Outward FDI and the economic performance of emerging markets. In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 229-271.

GOLDSTEIN, A. **Multinational companies from emerging economies: composition, conceptualization and direction in the global economy.** Basingstoke e New York: Palgrave Macmillan, 2007.

_____. Who's afraid of emerging-market TNCs? Or: are developing countries missing something in the globalization debate? In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 183-203.

GOWAN, P. **A roleta global.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

GRATÃO, R.F. **Políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras no mercado dos Emirados Árabes Unidos: o papel da Apex-Brasil.** 2012. 69 f. Monografia (Bacharelado em Administração) - Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/4278/1/2012_RafaelFreixoGratao.pdf>. Acesso em 3 set. 2013.

GUEDES, A.L. Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p. 335-356, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31246.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

HALL, C. Are emerging-market TNCs sensitive to corporate responsibility issues? In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 215-226.

HERZ, M. Brazil: Major Power in the Making? In: VOLGY, T.J. et al (orgs.). **Major Powers and the Quest for Status in International Politics.** New York: Palgrave Macmillan, 2011.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/artigos/TD_1610_WEB.pdf>. Acesso em: 24 set. 2013.

HIRST, M. O programa de integração Argentina-Brasil: concepção original e ajustes recentes. In : VEIGA, P.M. (org.). **Cone sul: a economia política da integração**. Rio de Janeiro: FUNCEX, 1991.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos extremos**: o breve século XX. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMAN, A.R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

HURRELL, A. Brazil and the New Global Order. **Current History**, Philadelphia, v. 109, n. 724, p. 1-8, 2010.

_____. **Progressive enmeshment, hegemonic imposition or coercive socialization?** Understanding policy change in Brazil (mimeo).

HYMER, S. **Empresas multinacionais**: a internacionalização do capital. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

IGLESIAS, R.; COSTA, K. Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do IndexInvest Brasil. **Breves CINDES**, Rio de Janeiro, jan./2012. Disponível em:
<http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=625&catid=4>. Acesso em: 26 set. 2013.

IGLESIAS, R. **Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul**: investimentos diretos no exterior. Brasília: CNI, 2007. Disponível em:
<<http://www2.fiescnet.com.br/web/recursos/VUVR01EY3pOZz09>>. Acesso em: 21 out. 2013.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **O investimento estrangeiro na economia brasileira e o investimento de empresas brasileiras no exterior**. São Paulo: IEDI, 2003. Disponível em:
<http://www.sindlab.org/download_up/inv_estrang.pdf>. Acesso em: 26 set. 2013.

INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Agenda de Implementação Consensuada 2005 – 2010**: Relatório de Avaliação. Buenos Aires, jul./2010. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2014.

_____. **Cartera de proyectos 2013**. Santiago, 2013. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

_____. **IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios**. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

JAGUARIBE, H. Introdução geral. In: ALBUQUERQUE, J.A.G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S.H.N. (Coord.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 31-43.

JOHANSON, J.; VAHLNE, J. The internationalization process of the firm - a model of knowledge development and increasing market commitments. **Journal of International Business Studies**, East Lansing, v. 8, p. 23-32, 1977. Disponível em: <<http://www.palgrave-journals.com/jibs/journal/v8/n1/pdf/8490676a.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

KOJIMA, K. The “flying geese” model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications. **Journal of Asian Economics**, Tokyo, v. 11, n. 4, p. 375-401, 2000. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1049007800000671>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

KUPFER, D. Internacionalização às avessas. **Valor Econômico**, São Paulo, 31 maio 2006. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/kupfer310506.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

LAMPREIA, L.F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

LIMA, M.R.S. Brazil's alternative vision. In: MACE, G.; BÉLANGER, L. (orgs.). **The Americas in transition: the contours of regionalism**. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em <http://books.google.com.br/books?id=kZIDRD2vL6IC&pg=PA133&lpg=PA133&dq=Brazil%E2%80%99s+alternative+vision+lima&source=bl&ots=UfSOEFoHtj&sig=Gaidfqi5oTRk0f947_GailA013M&hl=pt-BR&sa=X&ei=96ALUaCaCZTW8gST34DgCA&ved=0CDoQ6AEwAA#v=onepage&q=Brazil%E2%80%99s%20alternative%20vision%20lima&f=false>. Acesso em: 18 fev. 2013.

LIMA, M.R.S.; COUTINHO, M.V. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LIMA, S. Em 18 meses, BNDES gasta R\$ 5 bi para criar "gigantes". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 out. 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0410200905.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

LUCE, M.S. **O subimperialismo brasileiro revisitado**: a política de integração regional do governo Lula. 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14394>>. Acesso em 1 mar. 2014.

MAGALHÃES, F.S. **Cúpula das Américas de 1994**: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica. 1999. 200 f. Tese (Curso de Altos Estudos) - Instituto Rio Branco, Brasília, 1999. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0020.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

MELLO, F.C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

MENEZES, N.B. **Inserção internacional do Brasil**: uma análise da política governamental de incentivo à internacionalização de empresas (1997-2005). 2010. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em <<http://tardis.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/1950/1/000427439-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em 9 set. 2013.

MICHALET, C.A. **O capitalismo mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MORAN, T.H. What policies should developing country governments adopt toward outward FDI? Lessons from the experience of developed countries. In: SAUVANT, K.P. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets**: threat or opportunity? Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008. p. 272-298.

NAKAGAWA, F. Política industrial dará incentivo a multinacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2806200716.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

NOGUEIRA, J.L.M. Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana - IIRSA. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, n. 9, p. 1-5, 2008. Disponível em <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20080416132121.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.

NOVOA, L.F. O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG et al. (orgs.). **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina**: um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 188-204.

Disponível em: <[http://www.rls.org.br/sites/default/files/\(9\)%20Transnacionais%20-%20miolo%20baixa%20resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.rls.org.br/sites/default/files/(9)%20Transnacionais%20-%20miolo%20baixa%20resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2013.

OMAN, C. **Globalisation and regionalisation**: the challenge for developing countries. Paris: OCDE, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings**. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#ftnc>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment**. Paris: OCDE, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

OZAWA, T. Foreign direct investment and economic development. **Transnational Corporations**, Fort Collins, v. 1, n. 1, p. 27-54, 1992. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/iteiitv1n1a3_en.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2013.

PALACIOS, A. Lugo espera reunião com o Brasil 'o mais rápido possível'. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 abr. 2008. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,lugo-espera-reuniao-com-o-brasil-o-mais-rapido-possivel,160435,0.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

PASSOS, P.L. Caminho para a internacionalização. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 set. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/pedropassos/2013/09/1341344-caminho-para-a-internacionalizacao.shtml>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira** (1889-2002). 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PORTER, M.E. **A vantagem competitiva das nações**. 16. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

QUINTANAR, S.; LÓPEZ, R. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 213-221, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100011>. Acesso em: 1 out. 2011.

REBOSSIO, A. Un socio en retirada: Brasil se aleja y repliega sus inversiones. **La Nación**, Buenos Aires, 5 maio 2013. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/1578854-un-socio-en-retirada-brasil-se-aleja-y-repliega-sus-inversiones>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

RIBEIRO, F.J.; LIMA, R.C. **Investimentos brasileiros na América do Sul**: desempenho, estratégias e políticas. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – Funcex, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02012.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

ROCHA, J. Onda de investimentos brasileiros já motiva insatisfação no Uruguai. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 set. 2007. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/481133/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 2 mar. 2014.

ROSSI, C. Pivô de crise, Odebrecht saúda cúpula e pede "integração". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 dez. 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1512200811.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

RÜTTIMANN, A.B et al. CCR: seu papel no financiamento à infraestrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 81-114, jun./2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2904.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

SALLES, Y.; NETO, E.; RODRIGUES, L. Oi anuncia compra da Brasil Telecom por R\$ 5,8 bilhões. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 abr. 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/04/395747-oi-anuncia-compra-da-brasil-telecom-por-r-58-bilhoes.shtml>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

SANTISO, J. La emergencia de las multilatinas. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 95, p. 7-30, 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/33748/RVE95Santiso.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

SARAIVA, M.G. La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades. In: SERBIN, A. et al (Coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012. p. 289-300. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2012.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. (Coord.). **Perspectivas do investimento na indústria**: Projeto PIB – perspectiva do investimento no Brasil; v. 2. Rio de Janeiro: Synergia, 2010.

SAUVANT, K.P. Emerging markets' FDI strikes sensitive nerve. **Shanghai Daily**, Shanghai, p. 6 A, 23 out. 2008a. Disponível em:

<<http://www.vcc.columbia.edu/pubs/documents/KPSop-edinShanghaiDaily-23Oct2008.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

SAUVANT, K.P.; MASCHKE, W.A.; MCALLISTER, G. Foreign direct investment by emerging market multinational enterprises, the impact of the financial crisis and recession and challenges ahead. In: GLOBAL FORUM ON INTERNATIONAL INVESTMENT, 8., 2009, Paris. **Programme and documents...** Paris: OCDE, 2009. p. 1-28. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/globalforum/44246197.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

SAUVANT, K.P. The rise of TNCs from emerging markets: the issues. In: _____. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008b. p. 3-14.

SENNES, R.U. Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia de hub-and-spokes. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 113-145, dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/111024_rtm_portugues03.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2014.

SERODIO, G. Empresas brasileiras aumentam aposta em novos na Argentina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 set. 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/981727-empresas-brasileiras-aumentam-aposta-em-novos-na-argentina.shtml>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

SOUSA, A.T.L.M. **O investimento direto externo de empresas brasileiras na América do Sul**. 2012. 205 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

TAVARES, M. **Investimento brasileiro no exterior: panorama e considerações sobre políticas públicas**. CEPAL, Santiago, 2006. Disponível em <<http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/9/28819/LCL2624P.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

TEIXEIRA, A.G. A Internacionalização de Empresas Brasileiras e o Papel do Estado. In: FÓRUM NACIONAL, 18., 2006, Rio de Janeiro. **Relação...** Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, 2006. p. 1-5. Disponível em: <http://www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP01600>. Acesso em: 9 set. 2013.

TREVISAN, C. "Império brasileiro" emerge na Bolívia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 maio 2005. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2205200503.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Methodology and Classification**. Disponível em:

<<http://unctadstat.unctad.org/UnctadStatMetadata/Classifications/Methodology&Classifications.html>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Transnational corporations (TNC).** Disponível em: <[http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Transnational-corporations-\(TNC\).aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Transnational-corporations-(TNC).aspx)>. Acesso em: 24 jan. 2013.

_____. **World Investment Report 1998:** Trends and determinants. New York and Geneva: ONU, 1998. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir1998_en.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2013.

_____. **World Investment Report 2006:** FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development. New York and Geneva: ONU, 2006. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/wir2006_en.pdf>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. **World Investment Report 2009:** Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. New York and Geneva: ONU, 2009. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2014.

_____. **World Investment Report 2013:** Global Value Chains: Investment and Trade for Development. New York and Geneva: ONU, 2013. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2013.

VEIGA, P.M. Brazil in Mercosur: reciprocal influence. In: ROETT, R. (org.). **Mercosur:** regional integration, world markets. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

_____. Mercosul: a agenda de consolidação interna e os dilemas da ampliação. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 15-26, 1995.

VEIGA, P.M.; RIOS, S.P. América del Sur en la agenda brasileña de comercio e inversiones: condicionantes y actores. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (orgs.). **Brasil y América Latina:** ¿Qué Liderazgo es Posible? Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2013. p. 69-111. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Brasil_y_America_Latina_Que_Liderazgo_es_Posible.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Breves CINDES**, Rio de Janeiro, ago./2008.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. **Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 80, n. 2, p. 190-207, 1966. Disponível em: <<http://qje.oxfordjournals.org/content/80/2/190.full.pdf+html?sid=54de02eb-1ee2-4e2b-82e9-2b348ba9c221>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M.P. A ALCA e a política externa brasileira. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 74, p. 1-40, jul./2005. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/cadcedec/CAD74.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2014.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M.F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

ZIBECHI, R. **Brasil potencia**: entre la integración regional y un nuevo imperialismo. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2012.