

## 2

### Políticas Públicas e a Internacionalização de Empresas

#### 2.1

##### Políticas Públicas: a Política Industrial e a Política Externa

Como exposto anteriormente, os Estados tem preferências, que são anteriores e causalmente independentes de suas estratégias e táticas utilizadas como moeda de troca em sua política externa; estas seriam posições de barganha transitórias, demandas negociadas ou objetivos políticos<sup>1</sup>.

O Brasil tem como uma de suas preferências seu desenvolvimento econômico, seja para promover melhor qualidade de vida a seus cidadãos, seja para obter ganhos econômicos e de influência. Para tal, o país tem historicamente realizado políticas públicas com este fim, sendo neste trabalho discutidas as políticas públicas de âmbito econômico – industrial e macroeconômica<sup>2</sup> – e a externa.

Não se pretende nesta dissertação fazer uma revisão de toda a literatura voltada para o tema de políticas públicas. Adotamos, portanto, a definição de Martins para política pública:

um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. Uma política pública é fruto de um processo de decisão política, usualmente consubstanciado em uma disposição normativa (lei, decreto, documento de governo ou outra forma de *policy outcome*) que demanda competência autorizativa no âmbito governamental (executivo ou, na maior parte das vezes, executivo e legislativo). As políticas públicas dispõem, usualmente, sobre *o que se fazer* (ações), *onde chegar* (objetivos relacionados ao estado de coisas

---

<sup>1</sup> Para a definição completa, ver nota na Introdução desta dissertação a respeito de Preferências Estatais.

MORAVCSIK, 1997, Op. Cit.

<sup>2</sup> A discussão de políticas microeconômicas (fiscal e monetária) não serão abordadas, a fim de delimitar a pesquisa.

que se pretende alterar) e *como fazer* (princípios e macro-estratégias de ação) (MARTINS *apud* ARDISSONE, 2011, p. 27).

Passando da substituição de importações, iniciada durante a I Guerra Mundial (quando o país sofreu com o desabastecimento de manufaturados, que provinham principalmente dos países protagonistas do conflito) e fortemente reforçada entre as décadas de 1930 (com a crise do modelo agroexportador, centrado no café) e 1950 (com destaque para o governo Kubitschek, que entre outras realizações trouxe montadoras de automóveis estrangeiras a se instalar no país) a 1970, o Brasil começou a desenvolver seu setor produtivo.

Na década de 1980, a política industrial sofreu perda de seu papel proeminente dentre as políticas públicas. No contexto de crises econômicas em que o país se envolveu – que culminaram no não pagamento da dívida externa e sua renegociação –, as políticas econômicas visavam a principalmente combater os galopantes índices inflacionários de então.

Durante a década de 1990, as reformas neoliberais não deram destaque a uma política econômica de desenvolvimento industrial do país. A ortodoxia neoliberal argumentava contra tal tipo de política, por ela considerada como distorção na alocação de recursos do país e acusada de ser a origem dos recorrentes *deficits* fiscais que pressionavam a alta inflação. Esta década verificou o esgotamento do regime de industrialização protegida e sua substituição por um modelo que buscou a integração à economia global.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a política de desenvolvimento industrial ganhou proeminência novamente, tendo sido criadas e implementadas duas políticas de abrangência nacional, nos anos de 2003 e de 2008<sup>3</sup>. Peres e Primi, entretanto, colocam que as políticas industriais latino-

<sup>3</sup> Política industrial de 2003, ver: IPEA. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior. [s.n.t.]. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD\\_CHAVE=148](http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=148)> Acesso em: 21 mai. 2012.

Política Industrial de 2008, ver : MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Política de desenvolvimento produtivo. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/>> Acesso em: 21 mai 2012.

ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. Op. Cit.

PERES, Wilson. PRIMI, Annalisa. Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience. **CEPAL - Serie Desarrollo Productivo**, Santiago do Chile , 187, n. 1, p. 1-51, FEB. 2008.

americanas da primeira década do século XXI focaram muito mais em aumentar a eficiência de setores produtivos existentes que em criar novos<sup>4</sup>.

O documento oficial do governo brasileiro sobre a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de novembro de 2003, por exemplo, corrobora tal afirmação de Peres e Primi, visto que tal política focaliza no apoio a poucos setores, a saber: semicondutores (este, sim, um novo setor a ser desenvolvido no país); *softwares*; fármacos e medicamentos; bens de capital.

O Ministério do Desenvolvimento insistia que era função do Estado criar instrumentos que propiciassem uma mudança do patamar competitivo da indústria nacional. E esse aumento da eficiência das empresas seria possível por meio de incentivos à diferenciação e inovação dos produtos [...] (PASSOS, GALVÃO, [2007], p. 53).

Por sua vez, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2008 (conhecida como Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP), incluiu sete programas de financiamento do BNDES destinados a setores produtivos nacionais de destaque (aeronáutica; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; aço; papel e celulose; carnes) e a vinte programas de aumento da competitividade, sob o controle direto do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a saber: automóveis; bens de capital; têxteis e vestimentas; madeira e móveis; cosméticos; construção civil; serviços; indústria naval; couro, calçados e artigos de couro; agronegócio; biodiesel; plásticos; etc.<sup>5</sup>

Ao desenvolver-se economicamente, uma nação fortalece e diversifica suas atividades produtivas<sup>6</sup>, cria tecnologias próprias, tendo como

<sup>4</sup> Ibid., pp. 32; 36.

O ex-diretor do BNDES durante parte do primeiro mandato do ex-presidente Lula, o economista e acadêmico Carlos Lessa, foi um crítico ferrenho das reformas feitas durante o governo Cardoso. Ver: ESTADO DE SÃO PAULO. Lessa critica política industrial de FHC e o compara a Collor. Estado de São Paulo, [São Paulo], 26 out. 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2004/not20041026p23306.htm>> Acesso em 02 mai. 2012.

<sup>5</sup> PERES, Wilson. PRIMI, Annalisa. Op. Cit., p. 38.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Política de desenvolvimento produtivo. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/>> Acesso em: 21 mai 2012.

<sup>6</sup> Diversos acadêmicos destacam dois fatos iniciais que demonstram a importância do setor manufatureiro para o desenvolvimento das nações, principalmente em estágios iniciais: (i) a divisão da renda gerada pelo setor industrial aumenta com o tempo e (ii) com relação aos

objetivo o aumento de seu poder econômico e do bem-estar de sua população e a diminuição de sua vulnerabilidade/dependência externas. O Brasil possui uma economia fortemente diversificada, formada por setores muitas vezes com interesses distintos, conforme explicado na seção anterior. Entretanto, é fato que ainda há severos problemas de infraestrutura (reunidos sob a alcunha de *custo Brasil*), que influenciam diretamente o encarecimento do preço final do produto/serviço, diminuindo a competitividade dos produtos das empresas tanto no mercado internacional, quando são internacionalizadas, quanto no interno.

Conforme verificado nos capítulos anteriores, a política externa (esta também uma política pública com uma relação cada vez mais estreita e íntima com as demais)<sup>7</sup>, porta consigo interesses de grupos domésticos. Sua relação com o ambiente doméstico no que se refere em particular à questão econômica, no caso do Brasil, pode ser verificada, dentre outros exemplos, nos casos expostos anteriormente sobre reconhecimento da China como economia de mercado e as negociações da ALCA e OMC. Isto demonstra a interação de interesses políticos e econômicos domésticos com o plano externo, com atores diversos buscando influenciar as direções das estratégias de política externa.

Ao contrário das maiores potências, o Brasil não conta neste momento com um grande poderio militar nem econômico. Sua participação no comércio mundial ainda é limitada, apesar de, em 2011, ter alcançado a posição de sexto maior Produto Interno Bruto (PIB) do mundo<sup>8</sup>, demonstrando que seu

---

trabalhadores envolvidos em atividades industriais, sua parte desta renda também tende a crescer. A combinação destes dois fatores provoca o crescimento da renda per capita de modo agregado, exceto em casos temporários de desvio do padrão. Ver:

PERES, Wilson. PRIMI, Annalisa. Op. Cit., p. 9.

<sup>7</sup> Como exposto anteriormente, de acordo com Martins (*apud* Ardissonne, 2011), políticas públicas são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos (ver definição completa adotada nas páginas 39 e 40, no presente capítulo)

ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. Op. Cit., pp. 31-32.

PINHEIRO, Leticia. MILANI, Carlos R.S. (orgs). Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Pp. 335; 336.

<sup>8</sup> De 2000 a 2010, as exportações brasileiras cresceram de US\$55.086 para US\$201.915, representando um aumento de 267% no período, colocando o país na posição de 22º exportador do mundo, ficando ainda atrás de países com PIB menores.

Fonte: Organização Mundial do Comércio. International Trade Statistics 2011. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/its11\\_toc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_toc_e.htm)> Acesso em: 06 mai. 2012. Organização Mundial do Comércio. Trade Profiles: Brazil. Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BR>> Acesso em: 06 mai. 2012.

considerável mercado interno é um ativo econômico de extrema importância. Logo, para construir o poder que almeja no cenário mundial, “o caminho mais rápido e direto para o fortalecimento de seu poder Nacional é o próprio caminho do seu desenvolvimento econômico e de expansão industrial”<sup>9</sup>. E, como defendido por Ardissonne, é necessária “uma relação cada vez mais estreita e íntima, em termos sinérgicos, entre a política externa e outras políticas públicas para o aperfeiçoamento do padrão de inserção do Brasil”<sup>10</sup>, “sendo preciso referirmo-nos à nova face das políticas públicas tal como tem sido feito no Brasil nos últimos anos, num movimento de internacionalização de uma extensa pauta de políticas públicas”<sup>11</sup>.

Logo, a aspiração do Brasil a um papel significativo nas relações internacionais e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais se manifesta por meio da política externa na medida em que essa se legitima internamente e se torna parte integrante e participativa do projeto de desenvolvimento nacional<sup>12</sup>.

Durante o século XX, o serviço diplomático profissionalizou-se, tendo sido fundado na estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) o Instituto Rio Branco, em que ainda hoje se formam os diplomatas brasileiros, membros da burocracia estatal federal<sup>13</sup>.

---

Em 2005, o país assumiu a 23ª posição no ranking da Organização Mundial do Comércio dos países exportadores, ultrapassando países com PIB muito menor mas mais voltados para esta atividade, como Austrália, Tailândia e Irlanda.

JUSTUS, Paulo. Brasil é a sexta maior economia do mundo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 mar. 2012. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/brasil-a-sexta-maior-economia-do-mundo-4233033>> Acesso em: 06 mai. 2012.

<sup>9</sup> AMADO, Rodrigo. Araujo Castro. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. P. 212.

<sup>10</sup> ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. Op. Cit., pp. 31-32.

<sup>11</sup> PINHEIRO, Leticia. MILANI, Carlos R.S. Op. Cit., p. 335.

<sup>12</sup> LIMA, Maria Regina S. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.82, ano XIX – jan./mar, 2005. P. 3.

<sup>13</sup> Para mais informações sobre a história da diplomacia e da política externa brasileiras, ver as obras abaixo:

BARROS, Alexandre de S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, Heraldo. TULCHIN, Joseph S. (orgs.). *A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Convívio, 1986.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. ampl. Brasília: UnB, 2008.

Barros<sup>14</sup> defende que o MRE insulou o processo de formulação da política externa brasileira por muito tempo, isolando-o de outras políticas públicas. Porém, a teia de novos agentes hoje atuando internacionalmente envolve não somente outros braços da estrutura estatal (empresas do governo, outros ministérios como o próprio MDIC etc.), mas também da sociedade civil e do setor empresarial, tornando a tarefa de centralização das relações exteriores altamente complexa. Diante disto, o MRE busca evitar incoerências e dissonâncias na implementação da PEB, mantendo relações/diálogos com estes outros atores, tendo em vista que a política externa se tornou um dos braços das políticas públicas nacionais com vistas a reforçar o poderio econômico do país

Englobando outros atores e passando a defender interesses setoriais, a agenda externa nacional tornou-se mais complexa a partir da década de 1990, com o aprofundamento dos impactos da globalização no país e as reformas neoliberais: num contexto em que as políticas internas se tornam cada vez mais internacionalizadas e a externa se torna progressivamente internalizada, esta passou a tratar não somente das relações mantidas entre o Estado com Estados estrangeiros, mas também passou a ser reconhecida como um conjunto de programas mantidos por atores domésticos com outros estrangeiros, expandindo a possibilidade de tais serem membros do governo, do empresariado, da sociedade civil etc.<sup>15</sup>.

Hill, por sua vez, defende que o aumento da internacionalização de assuntos cotidianos causa problemas na definição da política externa e o que deveria ser estudado sob sua égide, definindo a política externa como “a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (normalmente o Estado)”<sup>16</sup>, verificando sua natureza estatal e pública. Para o autor, *ator independente* permitiria a inclusão de fenômenos tal como a União Europeia e o MERCOSUL; relações externas seriam *oficiais* para permitir a inclusão de resultados alcançados por todas as partes da estrutura estatal e de empresas, mas mantendo a parcimônia com respeito ao vasto número de transações internacionais conduzidas hoje em dia; a política seria considerada a *soma* destas

---

<sup>14</sup> BARROS, Alexandre de S. C. Op. Cit., pp. 30; 38.

<sup>15</sup> ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. Op. Cit., p. 29.

<sup>16</sup> HILL, Christopher. The changing politics of foreign policy. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003. P. 3. Tradução do autor.

relações oficiais com fins a delimitá-las, pois senão qualquer ação particular poderia ser vista como pertencente à política externa. E finalmente a política seria *externa* porque o mundo ainda é mais dividido entre comunidades distintas que em uma única e homogênea entidade<sup>17</sup>.

Pinheiro e Milani<sup>18</sup> também observam em sua pesquisa a pluralidade de atores e agendas de política externa no contexto brasileiro, abarcando interesses do governo, de setores econômicos e da sociedade civil. Essa pluralidade de atores e de interesses decorreria do fato de que tanto a ordem internacional quanto a doméstica, levando-se em conta as desigualdades e as diferenças que conformam suas estruturas, abririam diversos espaços para a ação política internacional e doméstica.

Tais autores defendem a noção de *autorização estatal* dos atores primários de política externa, em que agências federais ou entidades subnacionais que ajam internacionalmente deveriam obter a chancela normativa de um ator primário (no caso brasileiro, este seria do plano federal) que garantisse o sentido de autoridade do Estado na condução da política externa, ressaltando, entretanto, não ser mais possível defender o monopólio do Itamaraty sobre aquela. Para eles, “há muita ação externa do Estado brasileiro para além dos muros do Itamaraty. Cabe saber se podemos chamá-la de política externa, no sentido de uma política pública autorizada pelo Estado”<sup>19</sup>.

Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos, portanto, trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre porta-vozes de interesses diversos, que expressam enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais auto-evidentes e/ou permanentes e protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. [...]

Nesse sentido, estudar a política externa enquanto política pública implica, teórica e metodologicamente, buscar entender como e porque os governos optam por determinadas ações [...], concedendo-lhe desse modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade (PINHEIRO, MILANI, 2012, pp. 334-335).

<sup>17</sup> Ibid., p. 3.

<sup>18</sup> PINHEIRO, Leticia. MILANI, Carlos R.S. Op. Cit., pp. 331-333.

<sup>19</sup> Ibid., p. 332.

Pinheiro e Milani, portanto, defendem que a política externa seria influenciada por jogos de influência antes de sua implementação, corroborando a tese de Moravcsik, em que as preferências estatais seriam, num primeiro estágio, definidas por um processo entre a sociedade e o Estado, para, na segunda fase, haver os debates, barganhas ou lutas para serem alcançados os objetivos<sup>20</sup>.

Lima também aponta para a mudança no insulamento da definição da política externa brasileira e sua *politização*<sup>21</sup>. Com a redemocratização e uma inserção mais profunda do país no processo de globalização por meio das políticas liberalizantes, as questões externas teriam se incorporando à agenda doméstica por meio da mobilização de distintos grupos de interesse nacionais que antes não se sentiam ou não eram incentivados a participar da formulação da política externa, tradicionalmente mantida no Itamaraty<sup>22</sup>.

O retorno à ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica vão redundar em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade da criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional (LIMA, 2000, p. 295).

Ardissonne, ao discutir a interação de política externa e outras políticas públicas, afirma que entre as políticas públicas (de âmbito doméstico) capazes de reforçar a posição negociadora brasileira no plano internacional se destaca a política industrial. Esta seria considerada também como política pública na medida em que exige que o Estado desempenhe alguma espécie de papel ativo na sua condução, exercendo um ou mais dos seguintes tipos de intervenção: (a) como regulador, estipulando níveis de produção, de tarifas para certas atividades, ou por meio da criação de incentivos fiscais ou subsídios para apoiar setores industriais; (b) como produtor, participando diretamente da atividade econômica,

---

<sup>20</sup> MORAVCSIK, Andrew. Op. cit., pp. 519; 544

<sup>21</sup> LIMA *apud* ARDISSONE, 2001, p. 27.

<sup>22</sup> ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. Op. Cit., pp.. 27-28.



como no caso de empresas estatais ou de participação em empresas privadas; (c) como consumidor, assegurando um mercado para as indústrias consideradas estratégicas e atividades econômicas por intermédio de programas públicos de compras governamentais; (d) como agente financeiro ou investidor, influenciando o mercado de crédito e promovendo a alocação de recursos financeiros públicos e privados para projetos industriais considerados primordiais por conta de ser impacto na produtividade ou pó sua capacidade de absorver mão de obra<sup>23</sup>.

Pode-se verificar que as políticas públicas que debatemos envolvem uma variedade de aspectos de desenvolvimento econômico provenientes das políticas macroeconômica, industrial, comercial e externa. Não se pode insular as preferências estatais no plano internacional de uma agenda doméstica; elas sofrem interação por meio dos atores discutidos<sup>24</sup>. A teoria liberal coaduna esta afirmação ao defender que haveria dois estágios neste processo, como exposto no capítulo de Introdução: no primeiro deles seriam definidas as preferências estatais, num processo entre a sociedade e o Estado. No segundo estágio ocorreriam os debates, barganhas ou lutas para se alcançar acordos particulares<sup>25</sup>.

A política externa, portanto, apesar de centralizada (mas não realizada somente por meio do) pelo MRE, é realizada também por outros atores do governo e influenciada por outras políticas públicas e atores como o empresariado. Os objetivos finais de tais políticas são os mesmos (aumento do poder econômico e do bem-estar social nacional, crescimento da influência política internacional, maior legitimidade interna dos pleitos internacionais etc.), porém cada qual atuando em sua área concernente para atingi-lo.

---

<sup>23</sup> ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. Op. Cit., p. 33. O autor se baseia na definição de papéis do Estado de: PERES, Wilson. PRIMI, Annalisa. Op. Cit., p. 14.

<sup>24</sup> Não se exclui a importância dos setores da sociedade civil e do terceiro setor, porém estes não serão abordados no presente trabalho.

<sup>25</sup> MORAVCSIK, Andrew. Top. Cit., pp. 519; 544

## 2.2

### Execução de Políticas Industrial e Externa no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva

É fato que o governo de Lula deu continuidade a certas diretrizes e políticas macroeconômicas de inspiração neoliberal implementadas por seus antecessores, tais como a manutenção da independência decisória do Banco Central (Bacen), a manutenção de metas de inflação, a política cambial de flutuação, a política de juros altos (via a taxa de juros SELIC), as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e a manutenção da abertura internacional do sistema financeiro brasileiro realizada pelo governo anterior ilustrada pela Carta ao Povo<sup>26</sup>, feita em 2002 pelo então candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva. Nesta, Lula defendeu que não haveria mudanças nas direções macroeconômicas do país, com o intuito de esclarecer – e porque não dizer *acalmar* – a comunidade financeira global, em um momento em que o país possuía baixas reservas cambiais e estava mais exposto aos humores do mercado financeiro internacional<sup>27</sup>. Portanto, certas diretrizes de políticas públicas não sofreriam mudanças em seu mandato.

Entretanto, seria incorreto considerar as políticas públicas de Lula, especialmente a política econômica (incluindo aí a política industrial), como mera cópia ou herança de governos precedentes. De fato, houve, dentre outras, quatro ações de seu governo que se diferenciam sobremaneira dos anteriores: a paralisação das privatizações; o aumento da participação acionária estatal (por meio do BNDES) em certas empresas nacionais (como exposto por Lazzarini<sup>28</sup>); a implementação de uma nova política pública industrial com vistas ao

---

<sup>26</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Carta ao povo brasileiro. São Paulo, 22 jun. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>> Acesso em: 28 jul. 2011.

<sup>27</sup> O ministro da Fazenda, Guido Mantega reitera que a diminuição da vulnerabilidade externa com o aumento das reservas cambiais internacionais, alcançando cerca de US\$200 bilhões no ano de 2008, foram de extrema importância para o reconhecimento da solidez econômica nacional. Ver: MANTEGA, Guido. Brasil: um novo modelo de desenvolvimento. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). O Brasil e a economia criativa: um novo mundo nos trópicos. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.P. 45.

<sup>28</sup> LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit.

desenvolvimento doméstico; a execução de sua política externa (vista em maiores detalhes no capítulo III).

Aproveitando-se de um período de aumento generalizado dos preços internacionais das *commodities* agrícolas e minerais (que compõem boa parte da pauta brasileira de exportações)<sup>29</sup>, que tem considerável participação na pauta de exportações brasileira – inclusive tendo alguns produtos produzidos no país alcançado preços recordes (tal como o minério de ferro, exportado em larga escala pela empresa Vale) – o país, ao se analisar a balança comercial de 2003 a 2010, acumulou seguidos superávits, tendo o último, de 2010, atingido cerca de US\$20.221 bilhões<sup>30</sup>. Tais resultados foram utilizados pela equipe econômica em compra de divisas internacionais com fins de reserva, amortizações da dívida externa etc.<sup>31</sup> e, vale destacar, foram resultados também da execução de políticas públicas nos planos doméstico e internacional.

Também, houve uma média de crescimento anual do PIB de aproximadamente 3,41% ao ano no período de 2002 a 2009, mesmo passando por aquela considerada como a pior crise financeira mundial desde 1929, iniciada no ano de 2008, tendo alcançado o patamar de crescimento do PIB a ordem de 7,5% em 2010<sup>32</sup>. Ou seja, a equipe do governo Lula habilmente se aproveitou de parte de um legado implementado anteriormente e galgou conquistas socioeconômicas domésticas e de prestígio internacional.

Durante o governo Lula, políticas públicas federais de fomento à melhoria da infraestrutura e outros aspectos do desenvolvimento socioeconômico foram implantadas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, que teve duas fases, denominadas PAC1 e PAC2, em parte ainda em execução no

<sup>29</sup> Para analisar tal expressivo aumento dos preços das commodities, ver: INTERNATIONAL MONETARY FUND. IMF primary commodity prices. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>> Acesso em: 12 jun. 2012.

<sup>30</sup> BACEN. Série histórica de pagamentos. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/balpaga.zip>> Acesso em: 28 jul. 2011.

<sup>31</sup> É importante sinalizar que não basta um momento de crescimento generalizado da economia mundial para um país crescer caso este não adote medidas que o possibilitem aproveitar-se do mesmo. Por exemplo, durante a década de 1990, o país não alcançou altos níveis de crescimento a despeito da tendência mundial nesta direção. Portanto, há grande mérito da equipe do governo nos resultados alcançados pelo país no período estudado.

<sup>32</sup> AGÊNCIA BRASIL. CNI eleva taxa de crescimento para 7,5% em 2010. Portal Brasil, [Brasília], 07 out. 2010c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/10/07/cni-eleva-taxa-de-crescimento-para-7-5-em-2010>> Acesso em: 30 jan. 2011.

governo de Dilma Rouseff) e o Programa Bolsa Família<sup>33</sup>. Houve também a expansão do crédito às empresas e às famílias, além do fortalecimento de atores do empresariado nacional, que obtiveram amplo apoio político e financiamentos generosos do Estado brasileiro: somente no ano de 2010, foram desembolsados cerca de R\$168,4 bilhões pelo BNDES<sup>34</sup>.

O governo Lula foi um período de avanços socioeconômicos notáveis no plano doméstico, impulsionados por uma conjuntura global favorável por quase toda a duração de seus mandatos (salvo pela referida crise detonada em fins de 2008) e pela execução de políticas públicas que conseguiram se aproveitar do momento histórico e alcançar sucesso. Estes avanços tiveram papel importante e cabal na condução da política externa brasileira, em que se consolidou maior interação político-econômica com parceiros do Sul, sendo destacadas as relações comerciais e diplomáticas entre o Brasil e a África, definidas pelo Itamaraty como uma das principais vertentes da política externa brasileira desde 2003<sup>35</sup>.

É verificável que, no caso brasileiro durante o governo Lula, o Estado assumiu os quatro papéis descritos por Peres e Primi<sup>36</sup>. Por meio de seus ministérios e do legislativo, o governo regulou as atividades econômicas e por meios das duas políticas industriais (de 2003 e de 2008) instauradas, promoveu

<sup>33</sup> PORTAL BRASIL. PAC2: investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/>> Acesso em: 26 jan. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Bolsa família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em 20 jul. 2011.

IPEA. Brasil em desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas. Livro II. IPEA: [Brasília], 2009b.

<sup>34</sup> Quanto a financiamentos, observa-se que as empresas brasileiras mais avançadas no processo de internacionalização – algumas das maiores do país – tem sido clientes tradicionais do BNDES na contratação de financiamento para a expansão de sua capacidade produtiva doméstica. Ver:

ALÉM, Ana Cláudia. MADEIRA, Rodrigo. Op. Cit., p. 51

BNDES. Programas e fundos. Op. Cit.

Id. Desembolsos do BNDES somam R\$168,4 bi em 2010. [Rio de Janeiro], 24 jan. 2011.

Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2011/financas/20110124\\_desempenho2010.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/financas/20110124_desempenho2010.html)> Acesso em: 26 jan. 2011.

<sup>35</sup> Para a discussão sobre política externa, ver o capítulo III.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Balanço de política externa: 2003 – 2010. [Brasília]: MRE, [2011b]. P. 34.

Ver também: PNUD. PNUD reforça apoio à aliança Brasil-África. PNUD, Brasília, 23 mar. 2011. Disponível em:

<<http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=3699&lay=apu>> Acesso em: 28 jul. 2011.

A política externa brasileira para a África será analisada mais profundamente no capítulo III.

<sup>36</sup> PERES, Wilson. PRIMI, Annalisa. Op. Cit., p. 14.

apoio a setores considerados chave. Atuou como produtor e como agente financeiro, ao passo que, por meio do BNDES, adquiriu (ou já havia adquirido anteriormente) participação acionária em diversas empresas, ou firmou empreendimentos conjuntos ou concedeu serviços/ativos àquelas, como as que serão alvo de estudo no presente trabalho. E, por fim, por intermédio do PAC, atuou como consumidor, ao promover grandes obras públicas nas quais diversas empresas nacionais tomaram parte em sua execução.

As políticas públicas domésticas também tiveram resultados no plano internacional. Apoiando o empresariado nacional em sua expansão interna e internacional, com vistas a ganhos político-econômicos também para o país, o governo brasileiro lançou mão de diversas medidas. Segundo o MDIC,

apoiar empresas brasileiras participantes de licitações de obras internacionais, como rodovias, hidrelétricas e termelétricas, pontos e metrô, foi uma decisão do governo brasileiro que trouxe ganhos triplos para o país. Primeiro porque promoveu a internacionalização das empresas brasileiras, tornando-as mais conhecidas e competitivas no mercado internacional.

Segundo porque, ao assumir projetos internacionais de grande porte, as companhias brasileiras desencadearam maiores exportações de bens (máquinas, equipamentos e peças) e de serviços, como de engenharia. Mais do que isso: levaram juntos centenas de fornecedores, alguns pequenos e médios, que ofereceram de máquinas e geradores de energia até uniformes de operários e alimentos para o acampamento. Estas licitações deram oportunidade de exportação para um número enorme de empresas que, sozinhas, nunca teriam condições de ir ao exterior.

Além de alavancar um grande volume de exportações nacionais, estas obras buscaram promover o aumento da circulação de pessoas e mercadorias em regiões muitas vezes remotas, criar uma área de controle de fronteira, estimular o turismo e – objeto primordial do governo [(por meio de sua política externa)] – promover a integração física da América do Sul (PASSOS, Ieda. GALVÃO, Fábio. [2007?], p. 45).

## 2.3

### Teorias de Internacionalização de Empresas

Para analisar a ligação governo-empresas e também a motivação por parte do setor privado para se internacionalizar, faz-se necessário analisar as teorias de internacionalização de empresas.

Hemais<sup>37</sup> divide as teorias sobre o processo de internacionalização da firma em duas grandes áreas com enfoques diversos: a econômica, que privilegia abordagens macroeconômicas e estudos sobre competitividade da indústria internacional, e a organizacional, que se interessa pela existência da firma internacional e a criação de conhecimento. Enquanto o enfoque econômico é útil para estabelecer como se desenvolvem as unidades produtivas durante as etapas posteriores de internacionalização da firma, ignora os aspectos da motivação para este processo de internacionalização, que é explorado pelo enfoque organizacional que, por sua vez, não analisa a possibilidade de que os indivíduos façam escolhas estratégicas para sua expansão além-fronteiras.

A internacionalização empresarial não traria somente a diversificação do risco econômico, mas também o risco ou ameaça social, que seria a intensidade da pressão exercida pelos atores (*stakeholders*) sobre a organização a respeito de suas demandas sociais, específicas de cada contexto.

Segundo Hymer<sup>38</sup>, há custos de internacionalização, também denominados barreiras às operações internacionais, que são compostos pelos altos custos fixos necessários para se estabelecer, o custo de adquirir informação sobre o novo país (economia, política, legislação, idioma etc.), assim como a flutuação da taxa cambial, a possível discriminação contra empresas estrangeiras praticadas por governos etc.

---

<sup>37</sup> HEMAIS, Carlos Alberto (Org.). O desafio dos mercados externos: teoria e prática na internacionalização da firma – v. 1 – Rio de Janeiro: Mauad, 2004. Pp. 17-18.  
\_\_\_\_\_. – v. 2 – Rio de Janeiro : Mauad, 2005. P. 21

<sup>38</sup> *apud* HEMAIS, Carlos Alberto, 2004, Op. Cit., p. 21.

A empresa há de ser, portanto, bastante determinada em seu processo de internacionalização para superar todos estas dificuldades. É neste âmbito de riscos financeiros e incertezas que as políticas públicas do governo poderiam vir a auxiliar o processo de internacionalização da firma.

Uma das primeiras teorias de internacionalização da firma foi elaborada por Coase<sup>39</sup>, em 1937. Tal teoria considerava o limite de expansão da firma como determinado pelos custos de estruturação das transações dentro da mesma: quando são menores ou iguais aos custos de usar as trocas de mercado, internaliza-se a produção. Porém se os custos de mercado são maiores, a escolha para a expansão da firma é organizar outra firma.

Casson<sup>40</sup> relaciona o crescimento da firma com a posse de um monopólio de produto com demanda crescente, terminado quando da saturação do mercado.

Em um mercado em expansão, [tal] teoria prediz que a firma terá um padrão de crescimento que se iniciará pela exportação, mudará para licenciamento quando o tamanho do mercado começar a crescer e, finalmente, adotará o investimento direto (HEMAIS, 2004, p. 25).

A teoria do paradigma eclético, de acordo com Herais<sup>41</sup>, por sua vez, busca explicar que a decisão de investimento na produção internacional da firma se baseia na premissa de que esta mesma tenha uma ou mais vantagens comparativas. A firma, então, se internacionalizaria quando esta vantagem fosse percebida como melhor que ceder direitos de representação a outras organizações.

Haveria duas formas de vantagens comparativas que poderiam criar uma posição monopolística para as multinacionais: aquelas derivadas da propriedade (*ownership*) de um ativo específico e aquelas derivadas da propriedade de ativos complementares. O autor também considera que, quando a firma adquire mais experiência com as operações internacionais, passa a apoiar-se menos sobre sua vantagem diferencial e mais em sua capacidade de coordenação e gerenciamento do grupo que se expande por diversos países. Ou seja, o

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 24.

<sup>40</sup> *apud* HEMAIS, Carlos Alberto, Ibid., p. 25.

<sup>41</sup> Ibid., p. 26.

desenvolvimento de uma rede interna coordenada geraria diferenciação/vantagem competitiva para a empresa<sup>42</sup>.

A teoria de internacionalização de empresas da Escola Nórdica de Internacionalização da Firma (também conhecida como Escola de Uppsala), por sua vez, mudou a abordagem macro (do mercado) para uma micro (da firma). Nesta teoria, o conhecimento coletivo da firma (proveniente de seus funcionários) seria limitador de sua taxa de crescimento, diferentemente do pressuposto clássico, que defendia ser o limite de crescimento da firma determinado pela demanda existente: “a firma internacional, na visão da Escola Nórdica, é uma organização caracterizada por processos baseados em aprendizagem”<sup>43</sup>. As etapas de internacionalização seriam, portanto, incrementais.

O modelo de internacionalização da firma na Escola Nórdica tem um enfoque em seu desenvolvimento individual e na aquisição gradual e uso do conhecimento sobre mercados estrangeiros e operações, por conta do crescente comprometimento da firma com o exterior. De acordo com Hemais<sup>44</sup>, neste modelo, tipicamente, as empresas: (1) exportam casualmente (baixo envolvimento/comprometimento com o mercado internacional); (2) aumentam seu comprometimento exportando por meio de um agente ou licenciando a produção; (3) instalam uma subsidiária própria de vendas posteriormente (que seria um alto envolvimento/comprometimento com o mercado internacional), ou, eventualmente, começam a produzir no país estrangeiro. Ou seja, elas se comprometem gradualmente com suas operações no exterior: a oportunidade é percebida e o acúmulo de experiência com as diversas etapas de comprometimento vividas pela firma a permite expandir-se<sup>45</sup>.

O conhecimento específico do mercado estrangeiro seria obtido principalmente por intermédio da experiência nele próprio, e é um recurso por ter imediato impacto sobre o comprometimento de mercado. Logo, quanto maior o conhecimento do mercado, maior o comprometimento com o mesmo. Também,

---

<sup>42</sup> Ibid., pp. 26-27.

<sup>43</sup> ROCHA, Angela (org.). A internacionalização das empresas brasileiras. Rio de Janeiro: Mauad, 2002. P. 16; 17.

<sup>44</sup> HEMAIS, Carlos Alberto, 2004, Op. Cit., p. 28. Id., 2005, p. 48

<sup>45</sup> ROCHA, Angela. Op. Cit., p. 21.



“o conhecimento (...) exerce impacto direto sobre os aspectos de mudança, atividades correntes de negócios e decisões de comprometimento”<sup>46</sup>.

De acordo com Hemais<sup>47</sup> e Rocha<sup>48</sup>, o modelo da Escola de Uppsala é estendido posteriormente, passando a incluir as redes de relacionamentos (*networks*), inicialmente desenvolvidos entre relações bastante pessoais, evoluindo muitas vezes para rotinas e sistemas em um segundo momento.

Tais redes de relacionamento “interagem para construir confiança recíproca e conhecimento”<sup>49</sup>, agindo como fatores influenciadores ou até mesmo determinantes no processo de internacionalização dos negócios. A competitividade internacional advinda do aprofundamento da globalização acirrada criou a heterogeneidade das oportunidades de entrada. Logo, esta heterogeneidade motivaria a firma a escolher mercados e estratégias de entrada que poderiam diferir do previsto pelo modelo tradicional, sendo utilizadas as redes de relacionamento pessoais como ponte de entrada em negócios e, também, em outras redes de relacionamento.

Rocha defende que as *networks* também se apresentam com fins políticos, em que multinacionais buscam influenciar membros do Estado, incorporando a gestão de atores políticos à *network* do negócio. Para a autora, o empreendedor tem interesses racionais (instrumentais), calculando os meios e fins<sup>50</sup>.

É perceptível que as teorias de internacionalização, em geral, de empresas expostas não focam a interação direta entre aquelas e os governos, seja o do país de origem, seja o do país receptor do investimento. A maior parte destas teorias focaliza em aspectos organizacionais ou em oportunidades macroeconômicas para justificar o fenômeno e em uma possibilidade de controle sobre o processo, denominado *evolução planejada*, que seria a formulação por

---

<sup>46</sup> HEMAIS, Carlos Alberto, 2004, Op. Cit., p. 30.

Id., 2005, p. 50.

<sup>47</sup> Id., 2004, Op. Cit.

<sup>48</sup> ROCHA, Angela. Op. Cit., PP. 30.

<sup>49</sup> HEMAIS, Carlos Alberto, 2004, Op. Cit., p. 51.

<sup>50</sup> ROCHA, Angela. Op. Cit., PP. 37-39.

parte da alta gerência de uma estratégia de internacionalização que direcionaria aquele<sup>51</sup>.

Corroborando-o, Guedes expõe que o interesse acadêmico e gerencial pelo fenômeno da internacionalização da firma cresceu rapidamente, sem incorporar, no entanto, as respostas das firmas para políticas e ações governamentais<sup>52</sup>. E tampouco as respostas dos governos para as estratégias de internacionalização das firmas nacionais. As intervenções governamentais seriam centrais para a prática e análise no âmbito dos negócios internacionais. Tanto os atores estatais quanto os privados atuariam em conflito e em cooperação<sup>53</sup>.

Murtha e Lenway<sup>54</sup> definem que as políticas industriais são planos do governo para alocar recursos, com fins em atingir objetivos econômicos nacionais de longo prazo, tais como crescimento e competitividade internacional. As políticas industriais afetariam as empresas multinacionais ao fazer com que as firmas se desviem de seus critérios estratégicos preestabelecidos.

Alguns aspectos têm sido marcantes na liderança das empresas multinacionais em nível global: (1) no início dos anos 1990, apenas as 420 principais empresas multinacionais eram responsáveis por mais da metade da produção mundial; (2) o forte crescimento da participação das exportações das empresas transnacionais no total mundial exportado (no início dos anos 1990, as multinacionais já eram responsáveis por cerca de 75% do comércio mundial total, dos quais mais de um terço correspondia ao comércio intrafirma); e (3) as firmas transnacionais serem a principal fonte privada de financiamento à pesquisa e ao desenvolvimento<sup>55</sup>.

Portanto, neste contexto de aumento da importância da internacionalização das empresas e de sua interação com as políticas públicas de desenvolvimento industrial doméstico e política externa, analisar-se-á não

---

<sup>51</sup> VEIGA, Luiz Filipe Gonzaga Agapito da. *Evolução, comprometimento e escolha de mercados na internacionalização de empresas brasileiras: estudos de caso*. 2001. 118 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001. P. 19.

<sup>52</sup> GUEDES, Ana Lúcia. *Negócios internacionais*. São Paulo: Thomson Learning, 2007. P. 3.

<sup>53</sup> GROSSE, R. BEHRMAN, J. *Theory in international business*. **Transnational Corporations**, v. 1, n. 1, p. 93-126, 1992.

<sup>54</sup> *Apud* GUEDES, 2007, Op. Cit., p. 87.

<sup>55</sup> ALÉM, Ana Cláudia. MADEIRA, Rodrigo. Op. Cit., p. 49.

somente a relação entre governos de origem e o dos Estados hospedeiros do investimento externo das empresas (que seria o âmbito da política externa), mas adicionaremos uma outra dimensão, verificando a relação entre o governo de origem, a empresa investidora e o governo hospedeiro.

## 2.4

### **Internacionalização de Empresas Brasileiras como parte de Políticas Públicas no governo Lula**

Como defendido neste trabalho, as empresas e os Estados podem se associar e buscar concretizar seus objetivos político-econômicos. Assim como os investimentos estrangeiros diretos recebidos pelo país hospedeiro podem auxiliá-lo na modernização de seu setor produtivo, este mesmo país pode apoiar os investimentos diretos de empresas domésticas no exterior, tendo como ganhos a expansão de uma companhia nacional, maior influência internacional, aumento de seu peso econômico no plano mundial, recebimento de remessas de lucros maiores etc.

Guedes<sup>56</sup> defende, ao enfatizar os objetivos de desenvolvimento do país, que o Estado deve retomar seu papel de articulador das interfaces nos âmbitos público-privado, interno-externo e político-econômico. É importante ressaltar que o presente trabalho defende que o Estado pode atuar como fomentador da internacionalização das empresas com fins no aumento da capacidade econômica dos atores privados e, conseqüentemente, do próprio Estado, obtendo ganhos na arena política internacional.

Neste âmbito internacional, faz-se necessário, então, haver tanto uma diplomacia comercial ativa que integre o governo e o setor privado quanto à aplicação de políticas públicas compatíveis. Portanto,

---

<sup>56</sup> GUEDES, Ana Lúcia. Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular. In: RAP. Rio de Janeiro, 40(3), 335-56, mai./jun. 2006. P. 349.

a busca de crescimento sustentável e de redução de vulnerabilidade do governo brasileiro diante dos investimentos externos depende de ações conjuntas, o que inclui incentivar a internacionalização de empresas brasileiras (além das tradicionais políticas de promoção de exportação), e o acesso a capital e tecnologia de ponta (GUEDES, 2006, p. 347).

A importância da internacionalização de empresas para o aumento da competitividade internacional dos países – com consequente aumento da capacidade de geração de renda e emprego no país de origem – e para a redução da vulnerabilidade externa justifica uma atuação proativa do setor público no apoio aos investimentos no exterior. O apoio à internacionalização das empresas é generalizado na economia internacional, não é uma prerrogativa somente de países em desenvolvimento, como o Brasil. Dentre as políticas públicas de apoio à internacionalização disponíveis em diversos países do Norte e do Sul podem ser destacadas: informação e assistência técnica (incluindo missões comerciais e desenvolvimento de projetos); financiamentos; seguros. As experiências bem-sucedidas de apoio à internacionalização apontam para a necessidade da adoção de critérios claros para a cobrança de desempenho das empresas apoiadas pelas políticas públicas, tais como: aumento das exportações; transferências de tecnologia para o país de origem; importação de insumos; e repatriação de divisas<sup>57</sup>.

O presidente Lula<sup>58</sup>, no Fórum Econômico Global de Davos de 2005, expressou diretamente um dos objetivos econômicos de seu governo: “uma coisa que eu tenho provocado sistematicamente nos empresários brasileiros é que eles não devem ter medo de virar empresas multinacionais, que não devem ter medo de fazer investimentos em outros países, até porque isso seria muito bom para o Brasil”.

De acordo com Cervo e Bueno,

o objetivo do Brasil, nesse campo, consiste em formar empresas fortes para competir em escala global, com apoio logístico do Estado e financeiro de instituições nacionais, como o BNDES. Sendo o Brasil um país de internacionalização econômica incipiente, sua política exterior tem longo caminho a percorrer antes de atingir a densidade

<sup>57</sup> ALÉM, Ana Cláudia. MADEIRA, Rodrigo. Op. Cit., p. 50.

<sup>58</sup> *apud* CERVO, BUENO, 2008, p. 508.

dos países avançados, cujas multinacionais cooptam o respectivo governo, o qual entra em coalizões que exercem pressão sobre decisões a tomar em órgãos multilaterais, a OMC em especial, e alcançam, ao termo, regras internas e intergovernamentais a seu favor (CERVO, BUENO, 2008, p. 509)<sup>59</sup>.

O governo federal parece entender que a internacionalização das empresas brasileiras neste momento histórico permite ao país ocupar espaços de maior destaque no cenário econômico mundial. Atua como um elemento de projeção internacional e de formação da imagem do país, constituindo um instrumento de política externa<sup>60</sup>.

O empresariado, por sua vez, busca oportunidades de negócio além-fronteiras motivado não só por apoio governamental e prestígio, mas, principalmente, em busca de possibilidades comerciais dificilmente realizáveis no contexto nacional, o que acaba diversificando o risco de suas operações, ao que começam a contar com outros contextos que não somente o doméstico, menos suscetíveis a crises e outros problemas de caráter local. Com o apoio do governo, os riscos podem diminuir sensivelmente.

As empresas brasileiras, de um modo geral, ainda estão em uma fase incipiente da internacionalização de seus negócios. Dentre as cem maiores empresas do mundo, de acordo com a revista Forbes, apenas cinco são nacionais<sup>61</sup>. Apesar de haver companhias locais já em avançado nível de internacionalização (como diversas do setor de construção civil e de mineração, que realizam seus serviços no exterior desde a década de 1970), a maior parte segue ainda tímida neste processo. Até recentemente, os casos bem-sucedidos de

---

<sup>59</sup> A defesa de CerVO e Bueno (Op. Cit.) expõe uma associação forte entre governo e empresariado observada em muitos países. Entretanto, vale a pena salientar que a cooptação (ou *lobbying*) do governo por entes privados deve ser analisada caso a caso, visto que não necessariamente o que é bom para um determinado setor produtivo o é para a nação (seja a de origem, seja para a hospedeira), nem tampouco queira refletir diretamente os interesses da população em geral. Portanto, ao invés de defender-se uma associação entre governo e empresariado a ponto que um manipule o outro em detrimento da coletividade, antes se apoia uma relação mais democrática entre os atores, com fins de maiores ganhos gerais, não meramente setoriais.

<sup>60</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., p. 405.

<sup>61</sup> As cinco empresas brasileiras que figuram no ranking da Forbes e suas respectivas posições são: Petrobras (10ª posição); Banco Itaú (30ª posição); Banco Bradesco (43ª posição); Banco do Brasil (54ª posição); Vale (56ª posição).

FORBES. The world's biggest public companies. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.forbes.com/global2000/list/>> Acesso em: 04 mai. 2012.

internacionalização de companhias brasileiras resultaram mais da iniciativa das próprias empresas que de uma política deliberada do governo de apoio à criação de multinacionais brasileiras<sup>62</sup>.

O processo de internacionalização de empresas brasileiras se dá, *a priori*, de maneira autônoma por parte das empresas, mas com interesse e apoio do governo federal (por exemplo, por meio de linhas de crédito via o BNDES) e de apoio logístico e de inteligência de parte do MRE<sup>63</sup> (por exemplo, o estabelecimento de uma embaixada brasileira na República da Guiné pouco depois da decisão pela Vale de realizar vultosos negócios de exploração de minas de ferro<sup>64</sup>). Portanto,

embora a decisão de se internacionalizar esteja ligada à estratégia da firma, e não [necessariamente] ao governo, existem políticas públicas que podem estimular a empresa a expandir suas atividades internacionais, seja mediante aquisições, seja mediante o estabelecimento de novas fábricas e escritórios no exterior (ALÉM, MADEIRA, 2010, p. 53).

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi perceptível a maior proeminência do Brasil na arena política internacional. O governo buscou desenvolver o país não apenas focando no plano doméstico, mas no internacional<sup>65</sup>.

Somente no período de 2002 a 2006, no primeiro mandato de Lula, foram realizadas 250 missões comerciais para 60 países, alcançando uma média de aproximadamente 5 viagens por mês. Destes países, nove (ou 15%) eram

<sup>62</sup> ALÉM, Ana Cláudia. MADEIRA, Rodrigo. Op. Cit., p. 49

<sup>63</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., p. 405.

<sup>64</sup> A companhia Vale se instalou oficialmente na Guiné em dezembro de 2005. A embaixada brasileira na capital do país, Conacri, foi estabelecida poucos meses depois, conforme o decreto abaixo:

BRASIL. Decreto Nº 5.770, de 8 de maio de 2006, seção 1, nº 87. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006. ISSN 1677-7042.

BRASIL. Decreto nº 6.422, de 2 de abril de 2008. Brasília: Diário Oficial da União, 03 de abr. de 2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Guiné. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/guine/pdf>> Acesso em: 08 mai. 2012.

<sup>65</sup> A política externa do governo Lula será analisada em maiores detalhes no capítulo III.

africanos, a saber: Argélia, Líbia, Egito, Nigéria, Camarões, Angola, Namíbia, África do Sul e Moçambique<sup>66</sup>.

O enfoque de política de desenvolvimento industrial como substituição de importações, como exposto anteriormente, foi por muito tempo priorizado no país. No governo Lula, entretanto, verificou-se a feitura e prática de políticas industriais mais amplas, com vistas ao desenvolvimento de setores produtivos considerados chave para o governo. Apesar de a criação de capacidade física ser importante, o fato é que a estrutura agroindustrial brasileira tornou-se bastante variada, mas fortemente concentrada na atividade fabril em si, não tendo sido estimulada a inovação, o desenvolvimento de novos produtos, marcas, sistemas internacionais de distribuição, deixando, assim, o Brasil defasado na corrida internacional pelos investimentos em tecnologia<sup>67</sup>.

Com as políticas industriais de 2003 e de 2008, o governo buscou reverter tal defasagem. É também importante ressaltar que não somente por via de investimentos estrangeiros no Brasil, mas incentivando a indústria nacional a inovar e se expandir, seja por financiamentos em pesquisa e desenvolvimento feito pelas empresas privadas seja pelas empresas estatais, como a Embrapa, que desenvolve tecnologia agropecuária e inclusive foi internacionalizada no primeiro mandato presidencial do Partido dos Trabalhadores<sup>68</sup>.

Também, a exportação, outro modo de internacionalização conforme visto na seção anterior, sempre foi (e continua sendo) vista pelo governo brasileiro como positiva para a obtenção de divisas estrangeiras e fortalecimento da economia nacional, além de uma boa alternativa para pequenos, médios e grandes empresários. Contudo, a burocracia do país para tal nunca foi considerada simples para fomentar a ação. Sendo assim, no primeiro mandato presidencial de Lula, com o objetivo de simplificar a legislação que rege o comércio exterior e ampliar os negócios e a entrada de novos empresários, o MDIC reuniu cerca de 240 atos normativos em dois únicos documentos,

---

<sup>66</sup> PASSOS, Ieda. GALVÃO, Fábio . Op. Cit., p. 24.

<sup>67</sup> Ibid., p. 55.

<sup>68</sup> EMBRAPA. Labex e projetos no exterior. [s.n.t.]. Disponível em: <[http://www.embrapa.br/a\\_embrapa/labex](http://www.embrapa.br/a_embrapa/labex)> Acesso em 07 mai. 2012.

permitindo a importação de máquinas e equipamentos com alíquota reduzida e entrada facilitada, desde que não houvesse similar nacional<sup>69</sup>. Ao passo que a importação destes tipos de produtos pese no balanço de pagamentos, por outro a modernização do parque industrial nacional é um investimento e espera-se que se reverta em maiores ganhos (sejam de produtividade, de desenvolvimento tecnológico, de diminuição de custos de produção, de aumento da exportação etc.) num futuro próximo.

Neste esforço de fomentar a internacionalização das empresas nacionais por meio de políticas públicas, o governo brasileiro, por meio da Receita Federal e dos Correios, ampliou o limite de exportações por remessa postal, criou programas de financiamento específicos pelo BNDES<sup>70</sup> e implantou cinco Centros de Distribuição, nos seguintes países: Estados Unidos, Portugal, Alemanha, Polônia e Emirados Árabes Unidos. Ademais, outros três postos estão em fase de implantação, no Panamá, na China e na África do Sul, visando a apoiar o empresariado brasileiro internacionalizado<sup>71</sup>.

Em 2001, o total de investimentos estrangeiros recebidos pelo Brasil foi da ordem de US\$22,457 bilhões. Em 2002, com o início do governo do PT, houve um decréscimo para US\$16,590 bilhões, ainda no primeiro ano de mandato e talvez ainda certo temor de estrangeiros em investir no país por conta do governo do Partido dos Trabalhadores. Entretanto, verifica-se que em 2010, o último ano do governo Lula, o volume de investimentos estrangeiros diretos no Brasil chegou a US\$48,461 bilhões, demonstrando não somente confiança na economia do país, mas nas políticas públicas empreendidas<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Portaria Secex nº 15/2204: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Portaria nº 15 17 nov. 2004. Diário Oficial da União: 23 nov. 2004.

Portaria Secex nº14/2004: Id. Portaria, nº 14, 17 nov. 2004. Diário Oficial da União: 23 nov. 2004. PASSOS, Ieda. GALVÃO, Fábio Op. Cit., p. 15.

<sup>70</sup> Também, o BNDES criou a Área de Negócios Internacionais, com escritórios em Londres e Montevidéu, consideradas pelo banco como regiões estratégicas. Com isto, pretende-se que a instituição desenvolva conhecimento acerca das oportunidades comerciais para exportação e investimento direto no mercado mundial, com finalidade última de impulsionar os planos de expansão das empresas brasileiras ao exterior. Ver: ALÉM, Ana Cláudia. MADEIRA, Rodrigo. Op. Cit., p. 52.

<sup>71</sup> PASSOS, Ieda. GALVÃO, Fábio. Op. Cit., pp. 31; 43.

<sup>72</sup> Para verificar a série completa de investimento direto no Brasil e de outros países da América Latina, ver:



Neste contexto de crescimento da economia nacional durante o governo de Lula, verificam-se ligações governo-empresariado por meio de políticas públicas, de financiamentos do BNDES e de participação acionária de um número considerável de companhias privadas (por meio de empresas estatais e de fundos de pensão destas). Portanto, são visíveis fortes indícios de associação de interesses entre o governo e o empresariado, cada qual entrando com sua parte a fim de obter ganhos individuais. Nota-se, portanto, uma estratégia deliberada do governo em desenvolver setores-chave, muitas vezes até mesmo escolhendo *players* (as *coalizões campeãs* de Risse-Kappen), incluindo a promoção internacional destes – aceita e aproveitada pelo setor privado – como forma de obter ganhos políticos a seus pleitos externos.

No capítulo IV serão analisados os casos de três grupos empresariais de capital brasileiro (Vale, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa) e as ligações destes com o governo brasileiro, no âmbito da política externa Brasil-África e das políticas públicas de desenvolvimento nacional.