

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS

Public policy and internationalization of brazilian enterprises

Leandro Bruno Santos

Universidade Estadual Paulista, Ourinhos, São Paulo, Brasil

leandrobruno@ourinhos.unesp.br

Artigo recebido em 29/06/2014 e aceito para publicação em 12/12/2014

RESUMO: A internacionalização produtiva é um processo fundamental para o fortalecimento das empresas e o aumento da competitividade dos países, em função dos seus impactos sobre os fluxos de comércio, tecnologia e divisas estrangeiras. As principais economias desenvolvidas foram pioneiras no apoio à internacionalização comercial e produtiva de suas empresas, com a criação de programas de financiamento, prospecção de mercados, seguros e garantias, missões comerciais. O objetivo subjacente a este texto é analisar, de um lado, o papel desempenhado pelo Estado brasileiro, direta e indiretamente, nos vários ciclos de internacionalização produtiva de empresas locais e, de outro lado, apresentar, detalhadamente, a atuação mais incisiva do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na formação de “campeões nacionais” e na internacionalização produtiva durante os primeiros anos deste século. A principal conclusão é que o banco, ao apoiar grupos com atuação em indústrias intensivas em capital e recursos naturais, tem reforçado as especializações regressivas e o padrão tecnológico de adaptação.

Palavras-chave: Mundialização do capital. Estado. BNDES. Empresas Multinacionais. Brasil.

ABSTRACT: The productive internationalization is an essential process to the enterprises strengthening and nations competitiveness growing, due to positive impact on their flows, technology and foreign exchange trade. The major developed economies were pioneers in supporting their enterprises trade and productive internationalization, by creation of funding programs, market research, insurance and guarantees, and trade missions. The objective of this text is to analyze the Brazilian State role played in the several cycles of local companies productive internationalization on the one hand and display in detail the more decisive role of the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) in the “national champions” formation and productive internationalization during the early years of this century on the other. The main conclusion is that the bank, to support groups that operate in capital and natural resources intensive industries, has reinforced the regressive specializations and the adaptation technological pattern.

Keywords: Mundialization. State. BNDES. Multinational Enterprises. Brazil.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-451320150103>

Soc. & Nat., Uberlândia, 27 (1): 37-52, jan/abr/2015

INTRODUÇÃO

Dados e informações divulgados por algumas instituições, como Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL), demonstram o incremento dos Investimentos Externos Diretos (IED) realizados por empresas de países periféricos. Esse conjunto de países aumentou sua participação nos fluxos mundiais de IED de 1% em 1970 para 32% em 2010. Quando se considera os estoques de IED, os países periféricos respondem por 25% de todos os IED em escala mundial.

Apesar dos recorrentes apelos aos impactos negativos da realização de IED - como, por exemplo, a geração de empregos em outros mercados e o envio dos escassos recursos de países subdesenvolvidos ao exterior -, a mundialização da concorrência, decorrente da abertura econômica e dos investimentos cruzados dos grupos (CHESNAIS, 1996), indica que a entrada no mercado internacional, principalmente nas indústrias intensivas em capital e tecnologia, não é uma escolha voluntária, senão imperiosa para fazer frente ao aumento da competição e às constantes transformações produtivas e tecnológicas.

Deste modo, a realização de IED não significa, necessariamente, um *trade-off* entre mercado interno e externo, porque o alargamento dos circuitos espaciais de produção (SANTOS, 1986, 1997) das empresas pode permitir a diminuição da vulnerabilidade externa (aumento das exportações intrafirma, entrada de lucros e dividendos em moeda estrangeira) e o aumento da competitividade das empresas e dos países (aumento da escala de produção, acesso a tecnologias, transbordamento e desenvolvimento de fornecedores domésticos, o aumento das exportações de bens intermediários) (CHO, 2003; GOLDSTEIN, 2007; RICUPERO; BARRETO, 2007; ALEM; MADEIRA, 2010).

O processo de internacionalização de empresas é tanto espontâneo quanto incentivado. Muitos países, sejam eles desenvolvidos ou periféricos, adotam uma inserção ativa no processo de internacionalização do capital, por meio do fornecimento de empréstimos, relatórios sobre

mercados promissores, seguros e garantias, *inter alia*, a fim de extrair os benefícios da integração aos fluxos mundiais de capitais. Das diversas formas de apoio do Estado à internacionalização, podem ser mencionadas a liberalização à entrada e saída de IED, os acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, a oferta de informação e assistência técnica, os mecanismos de segurança dos investimentos e, por fim, as linhas de financiamento.

Neste texto, o principal objetivo é analisar, de um lado, o papel desempenhado pelo Estado brasileiro, direta e indiretamente, nos vários ciclos de realização de IED promovidos por companhias brasileiras e, de outro lado, apresentar elementos que permitam compreender, detalhadamente, a reorientação estratégica do BNDES, que assumiu a função de formar grandes grupos econômicos nacionais e aprofundar o processo de internacionalização produtiva de capitais particulares brasileiros. Buscar-se-á, portanto, demonstrar as interpenetrações, no tempo e no espaço, das lógicas de acumulação de capital e territorial do Estado, tendo como recorte analítico a realização de IED.

Além desta introdução, o texto, doravante, está estruturado em cinco seções, contando com as considerações finais e as referências. Na primeira, procuramos realizar um levantamento histórico a respeito da construção de um aparato institucional de apoio à internacionalização produtiva, quer em países desenvolvidos, quer nos periféricos. Na segunda, destacamos os aspectos espaciais e setoriais presentes nos vários ciclos de IED brasileiros e, principalmente, o papel desempenhado pelo Estado em cada ciclo. Em seguida, procedemos a uma análise da participação do BNDES na concentração e centralização de capital nas várias escalas espaciais. Por fim, esboçamos algumas considerações finais e apresentamos as referências deste texto.

Políticas públicas de apoio à internacionalização produtiva

As políticas públicas agem, direta e indiretamente, determinando o padrão de realização dos fluxos de IED, com impactos no volume, na direção e nas motivações das empresas. Uma

política de internacionalização produtiva pode ser compreendida sob duas maneiras distintas. De um lado, como um conjunto de iniciativas mais amplas que agem na internacionalização produtiva e, de outro lado, por meio de uma série de políticas mais restritas que têm impacto direto na tomada de decisões das empresas (ACIOLY; SCHATZMANN, 2009).

Dentro do conjunto de iniciativas amplas podem ser mencionadas as políticas de inovação tecnológica, capacitação de recursos humanos, infraestrutura, mercado de capitais, ganhos de eficiência etc., ao passo que as políticas mais restritas dizem respeito àquelas que impactam diretamente nas decisões de internacionalização, como barreiras à entrada e saída de IED, informações sobre mercados, instrumentos fiscais e tributários, linhas de financiamento, entre outras. Para Sennes; Mendes (2009, p. 159), enquanto a primeira visa a inserção competitiva das empresas no mercado internacional, a segunda trata da inserção diferenciada dos capitais segundo os mercados e os setores.

Históricamente, as linhas de financiamento público destinadas à internacionalização, inicialmente visando à maior inserção comercial das empresas no mercado internacional, são uma realidade nos países desenvolvidos há mais de um século. Contudo, nos países periféricos, essas experiências surgiram mais tardiamente (anos 1930) e sua proliferação ocorreu de forma mais intensa apenas nas últimas décadas do século XX, por conta dos efeitos da crise econômica dos anos 1980 e da intensificação da competição internacional na década seguinte.

A primeira linha de financiamento de apoio à exportação data de 1906, com a empresa privada Federal Switzerland. Somente 13 anos depois é que houve a criação de um programa público visando oferecer seguro de crédito e financiamento às exportações no Reino Unido (CATERMOL, 2010). Esses dois casos pioneiros foram fundamentais para a criação de outros programas na Europa, a saber Bélgica (1921), Dinamarca (1922), Holanda (1923), Finlândia (1925), Alemanha (1926), Áustria e Itália (1927), França e Espanha (1928) e a Noruega (1929). Os vários programas europeus que foram criados cumpriram papel importante no que se refere ao estímulo ao incremento da produção industrial,

à reativação da atividade exportadora e à geração de emprego na atividade industrial. Outro papel importante por eles desempenhado consistiu na “facilitação das exportações para a União Soviética, país considerado de grande risco para os negócios europeus e com alta necessidade de crédito” (SENNESES, 2007, p. 7).

Durante os anos 1930, outros países desenvolvidos estabeleceram seus programas de apoio à exportação, entre eles os Estados Unidos. Em 1934, ocorreu a criação de uma agência independente do governo estadunidense, denominada Ex-Imbank, cuja finalidade era promover a geração de empregos por meio do financiamento às exportações (MOREIRA; SANTOS, 2001) e, principalmente, financiar o comércio com a União Soviética. O Ex-Imbank, três décadas depois, passou a oferecer às empresas estadunidenses garantias e seguros de exportação.

Na Alemanha, no ano de 1948, deu-se a constituição do Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), com a finalidade de alavancar as exportações das empresas alemãs. Dois anos depois, no Japão, surgiu o Export-Import Bank of Japan, atualmente denominado Japan Bank for International Cooperation, também com o fito de apoiar no intercâmbio comercial com outros países. Essas duas instituições desempenharam um relevante papel para as suas economias arrasadas pela Segunda Guerra Mundial, permitindo a recuperação da atividade industrial e a inserção das empresas locais no comércio internacional em expansão no pós-guerra.

Os países periféricos conheceram a primeira agência de crédito à exportação em 1937, quando da fundação do Banco Mexicano de Comércio Exterior (BANCOMEXT), criado para apoiar as empresas exportadoras nos mercados dos Estados Unidos, Canadá e países da Europa. A África do Sul criou, no ano de 1956, o primeiro programa de apoio às exportações no continente africano. Na Índia, em 1957, foi constituída a empresa privada Export Risks Insurance Corporation (ERIC), posteriormente nacionalizada (SENNESES, 2007). Nas últimas décadas, surgiram iniciativas similares no Leste Europeu e no Sudeste Asiático (CATERMOL, 2010).

A China montou seu programa de apoio às

exportações apenas nos anos 1990. No ano de 1994, surgiu o China Exim Bank (CXM), provedor de financiamento, sobretudo, à exportação de produtos mecânicos, eletrônicos e de alta tecnologia, além de serviços de construção civil. No mesmo ano, para apoiar o desenvolvimento da infraestrutura nacional, foi criado o China Development Bank (CDB). Em 2001, o governo chinês fundiu as operações do CXM com a People's Insurance Company of China e deu origem ao China Export and Credit Insurance Corporation (SINOSURE), que desempenhou um papel, inicialmente, no financiamento de operações de curto prazo e, posteriormente, passou a apoiar as exportações a mercados de alto risco da África, Oriente Médio e antigas repúblicas socialistas (SENNES, 2007, p. 10).

No Brasil, os primeiros intentos de programas oficiais de apoio às exportações surgiram nos anos 1960, com a finalidade de diversificar e ampliar a pauta exportadora, especialmente de produtos manufaturados. A política de apoio às exportações deu-se de maneira escalonada, com isenções fiscais - Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), drawback -, incentivos fiscais (crédito de prêmio do IPI e de prêmio do ICM), taxa de incentivos fiscais, subsídios financeiros, taxa de subsídios financeiros e taxa total de promoção às exportações (MOREIRA; SANTOS, 2001, p. 22).

Até 1990, as políticas públicas brasileiras de apoio à exportação basearam-se na isenção fiscal, por conta de sua magnitude e duração, e na condução da política cambial, com pouco destaque para os instrumentos de crédito. Em 1965, foi criado o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), que teve papel importante nas exportações de bens de capital e consumo durável, mais foi extinto em 1988. Nos anos 1990, houve uma reorientação das políticas de exportação, com uma ênfase maior no financiamento. Para facilitar o processo de obtenção de crédito, foi criado o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), em 1993. Nos anos de 1996 e 1997, surgiram duas linhas de apoio às exportações: Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (FINAMEX), do BNDES, e o Programa de Financiamento às Exportações

(PROEX), levada a cabo pelo Banco do Brasil. Além disso, foram criados a Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações (SBCE) e o Fundo de Garantia de Promoção de Competitividade (FGPC) (SENNES, 2007).

Podemos notar, assim, que apoio à internacionalização comercial das empresas não é uma prerrogativa apenas dos países desenvolvidos, senão uma prática generalizada na economia internacional (ALEM; MADEIRA, 2010). Os países desenvolvidos foram os pioneiros na adoção de um conjunto de programas de apoio às exportações, mas o sucesso alcançado por eles estimulou, nas décadas posteriores, a adoção de incentivos similares por alguns países periféricos. Enquanto os países periféricos criavam suas instituições, os países desenvolvidos, face à liquidez disponível às suas empresas, reorientaram suas instituições diminuindo o financiamento direto e aumentando a atuação nos seguros e nas garantias.

Outro conjunto de políticas importantes para a internacionalização é o apoio à realização de IED (financiamentos, informações etc.), num período em que os fluxos de capitais produtivos são muito superiores em relação aos de comércio. Nos Estados Unidos, a Overseas Private Investment Corporation (OPIC) organiza missões comerciais para o setor privado, financia projetos e fornece garantias aos investimentos em países periféricos, além de seguro contra riscos comerciais. O Japão conta com oito agências de apoio ao IED, com posição de destaque para o Exim Bank of Japan. Nos países desenvolvidos, além da informação e assistência técnica, o apoio financeiro aos IED está presente em grande parte dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 - Instrumentos de apoio à realização de IED nos países desenvolvidos

Países	Informação e assistência técnica			Financiamento	Seguro e garantias
	Informações	Missões	Desenvolvimento de projeto		
Austrália	X	X			
Austria	X			X	X
Bélgica	X			X	X
Canadá	X	X	X	X	
Dinamarca				X	X
Finlândia	X	X	X	X	X
França	X		X	X	
Alemanha	X	X	X	X	
Itália	X	X	X	X	X
Japão	X	X	X	X	X
Países Baixos	X	X		X	X
Nova Zelândia	X			X	
Noruega	X	X	X	X	X
Portugal	X	X		X	
Espanha	X	X		X	X
Suécia	X			X	
Suíça	X	X	X	X	X
Reino Unido				X	X
Estados Unidos	X	X	X	X	X

Fonte: Alem e Madeira (2010, p. 50).

Índia e China, países que junto com o Brasil e a Rússia conformam o BRIC, estimulam a internacionalização de suas empresas, com programas que fornecem desde empréstimos até relatórios sobre mercados promissores (SANTOS, 2010). Segundo Deng (2004, p. 14), em troca de apoio e aprovação aos IED, o governo chinês exige algumas contrapartidas: transferência de tecnologia avançada; acesso a matérias-primas; ganhos com moeda estrangeira; aumento da exportação; fortalecimento das relações com países da África e sudeste da Ásia; manutenção da prosperidade de Hong Kong e Macau. O China Development Bank (CDB), mais recentemente, passou a atuar visando o aumento da competitividade, inovação e internacionalização das empresas chinesas por meio do programa *going global strategy* (SENNES, 2007, p. 10).

Quase todos os países latino-americanos adotam políticas de apoio às exportações e atração de IED, mas o auxílio à realização de IED das empresas está, ainda, em estado incipiente. No Brasil, a iniciativa de alavancar os IED ocorreu em 2002, com a reorientação do BNDES. Na América Latina, é a

partir de 2004, quando da explosão de IED da região, que se colocou em pauta a possibilidade de adotar políticas favoráveis ao avanço das empresas locais, mediante fornecimento de informação e assistência técnica, incentivos e subsídios e financiamento. Assim, a Proméxico – agência de apoio às exportações mexicanas – criou uma linha de crédito para auxiliar a expansão de empresas no exterior. Na Colômbia, o Plan Nacional de Desarrollo salienta a importância do investimento no exterior e o papel da PROEXPORT, agência encarregada de auxiliar nas exportações, no turismo e nos IED (CEPAL, 2011, p. 65).

Por fim, mas não menos importante, vale ressaltar que as diversas instituições de apoio - às exportações e à realização de IED - surgiram com certos lapsos de tempo quando analisamos os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. As motivações, porém, foram semelhantes, pois as aparências epidérmicas (crise econômica, recuperação de impactos da guerra) remetem à crise de superacumulação do capital (impossibilidade de realizar o movimento de acumulação na mesma velocidade) e ao imperativo pela superação de qualquer

barreira espacial. Na próxima seção, confrontamos os diferentes ciclos de internacionalização das empresas brasileiras com as políticas de atuação do Estado.

Estado e internacionalização das empresas brasileiras

A revisão da literatura especializada indica que o primeiro registro de IED levado a cabo por uma companhia brasileira ocorreu nos anos 1930, com a instalação de moinho de trigo na Argentina pelo Grupo Francisco Matarazzo (LÓPEZ, 1999). Contudo, é importante destacar que, do ponto de vista da relevância e da sequência histórica (SPÓSITO; SANTOS, 2012), há o delineamento de um processo de internacionalização de empresas brasileiras apenas a partir de meados dos anos 1960. Desde então, podemos notar a conformação de cinco ciclos de IED brasileiro no exterior, que apresentam particularidades quanto aos ramos e espaços escolhidos e quanto ao papel do Estado.

O primeiro ciclo de realização de IED por empresas brasileiras abrangeu os anos de 1965 a 1976, no qual o país acumulou um estoque de IED de US\$ 260 milhões. A estatal Petrobrás respondeu pela maior parte do estoque. Algumas empresas privadas promoveram IED em autopeças (Eluma), varejo (Pão de Açúcar), material de transporte (Marpolo), bicicletas (Caloi), eletrônicos (Gradiente), engenharia (Tenenge) e alimentos (Copersucar) (WELLS, 1988). A concentração dos investimentos no setor petrolífero deveu-se, principalmente, à necessidade de assegurar o abastecimento interno e aos choques do petróleo.

À época, os países desenvolvidos receberam a maior parte dos IED brasileiros, com 82,3%, os países da América Latina, 10,5%, os paraísos fiscais, 6,1%, e os demais países, 1,1%. Quanto ao número de subsidiárias, os países latino-americanos foram os espaços privilegiados para a expansão das empresas. Segundo Guimarães (1986), os dados demonstrando a relevância dos países desenvolvidos como receptores de IED brasileiros podem ser enganosos à primeira vista, pois a principal empresa investidora, Petrobras, enviava seus capitais aos Estados Unidos para depois reenviá-los a países como Argélia e Iraque, para fins de exploração de petróleo.

No primeiro ciclo, o Estado atuou diretamente

na realização de IED, utilizando a estatal Petrobras no abastecimento interno de petróleo e derivados. Assim, até meados dos anos 1970, não houve uma política financeira de apoio à realização de IED privados. Data desse período a adoção de políticas estatais mais agressivas de apoio às exportações. Além do FINEX, houve a criação, em 1972, do Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEX), que permitia a isenção de impostos sobre a importação, inclusive de bens similares, desde que as empresas nacionais e estrangeiras se comprometessem a exportar valores nunca menor que o dobro que fora permitido importar (FRITSCH; FRANCO, 2001).

O segundo ciclo de internacionalização produtiva ocorreu durante os anos 1977 e 1982, sendo marcado por uma forte elevação dos estoques de capitais no exterior, cuja cifra foi de US\$ 863 milhões. As finanças (45,2%) suplantaram o setor petrolífero (27,6%) quanto à predominância na distribuição setorial dos IED. A indústria respondeu por 16% do total e conheceu um processo de aprofundamento da internacionalização produtiva das empresas Caloi e Gradiente e emergência de novos *players* – Villares (elevadores), Cotia (cabos), Cica (alimentos), Gerdau (siderurgia) etc.

Durante o segundo ciclo, os países desenvolvidos permaneceram como o principal destino dos IED, mas, se comparamos com o ciclo anterior, a sua participação diminuiu de 82,3% para 58,8%. Em contrapartida, os IED direcionados à América Latina e a paraísos fiscais aumentaram consideravelmente, elevando-se de 10,5% para 22,6% e de 6,1% para 17,2%, respectivamente. Desnecessário dizer que a importância das regiões desenvolvidas precisa ser relativizada, tendo em vista que capitais enviados pela Petrobras aos Estados Unidos foram, depois, transferidos para outros países como Iraque, Argélia, Líbia, Colômbia, entre outros (GUIMARÃES, 1986).

Novamente, o Estado atuou diretamente na realização de IED com o uso estratégico da Petrobras, que teve a finalidade de garantir o abastecimento interno de petróleo e derivados. Mas a atuação mais importante deu-se com a ampliação do número de agências de bancos públicos no exterior, a fim de capturar recursos externos, de um

lado, para empréstimos locais e rolagem da dívida pública e, de outro lado, apoiar o incremento das exportações brasileiras à América Latina (DIAS, 1994). Bancos privados também se inseriram no mercado internacional com a mesma finalidade. Nesse período, as políticas fiscais e creditícias de apoio às exportações foram importantes na adaptação da economia às crises externas (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997).

Entre 1983 e 1992, delineou-se um terceiro ciclo de IED brasileiros, com um total de US\$ 2,5 bilhões, distribuídos em finanças (37%), petróleo e telecomunicações (29,5%) e manufatura (10%). Quanto ao setor financeiro, apenas em 1991 houve o envio de US\$ 1 bilhão aos paraísos fiscais, visando à capitalização das agências de bancos brasileiros (DIAS, 1994, p. 16-17). Segundo Sposito; Santos (2012), o terceiro ciclo apresentou as seguintes particularidades: participação de empresas com vendas abaixo de US\$ 500 milhões, aumento do número de subsidiárias no exterior, forte direcionamento dos IED a países vizinhos e maior diversificação dos investimentos no setor industrial.

Em número de casos, os IED ocorreram sob a forma de escritórios de importação e assistência técnica (Cofap, Sharp, Metal Leve, Alpargatas, Villares, Toga etc.) e *joint ventures* (Petrobras, Paranapanema, Grendene, Nansen, Incasa, Brahma). Houve também aquisições (Gerdau, Vale, Globo, Labra, Bardella, Odebrecht etc.), licenciamento de tecnologia (Caloi, Hering, Metal Leve, Sifco) e parcerias tecnológicas (Grendene) (SPOSITO; SANTOS, 2012, p. 235). O predomínio da inserção comercial (escritórios e assistência técnica) foi o resultado das características setoriais (proximidade com o consumidor final, melhoria nas margens de comercialização) e das políticas favoráveis (isenções de tributos, desvalorização cambial).

Em função das pressões do Acordo Geral sobre Tarifas e comércio (GATT) – atual Organização Mundial do Comércio (OMC) – e parceiros comerciais, além do agravamento das restrições financeiras, a maioria das linhas de crédito às exportações foi desativada. O Estado, em resposta à crise econômica, passou a estimular as exportações industriais por meio das isenções tributárias e da condução de uma política

cambial mais ativa (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997). O sistema de proteção e subsídio à exportação permaneceu inalterado, inclusive, aumentaram os incentivos fiscais (SUZIGAN; VILLELA, 1997). À época, Banco do Brasil, Banespa e Banco Real se internacionalizaram para apoiar as estratégias de internacionalização produtiva das empresas brasileiras (GOULART, ARRUDA; BRASIL, 1994, p. 37).

O quarto ciclo de IED apresentou dois momentos distintos. Entre 1992 e 1995, IED ocorreu sob a forma de instalação de escritórios comerciais, assistência técnica e montagem de produtos, em conformidade com os altos índices de inflação e a instabilidade na disponibilidade de capital e crédito (TAVARES, 2006). A partir de 1995, os IED aumentaram e foram direcionados, sobretudo, para facilitar as exportações, por conta da desvalorização do Real. No quarto ciclo, 85% dos IED corresponderam às atividades de comércio e distribuição, ao passo que os destinados às unidades produtivas representaram 12% do total (IGLESIAS; VEIGA, 2002).

Os investimentos em unidades produtivas se concentraram nos ramos químico, têxtil, metalúrgico e automotivo. Estados Unidos (40.0%), Argentina (32.7), México (7.3%) Chile (3.6%) e Venezuela (3.6%) foram os principais destinos dos IED das empresas brasileiras. Essa concentração espacial pode ser explicada por dois motivos, principalmente. Primeiro, à época eram os principais destinos das exportações de manufaturados do país. Segundo, a dimensão regional e a proximidade geográfica exerceram forte atração sobre os investimentos (Iglesias e Veiga, 2002). Empresas como Petrobras, Gerdau, Brahma, Vale, Sabó, Marcopolo e Embraco aprofundaram suas estratégias de internacionalização produtiva, ao passo que Tigre (tubos e conexões), Santista (têxtil), Cutrale e Citrosuco (suco de laranja) e Klabin (sacos industriais) deram início ao alargamento de seus circuitos espaciais de produção.

Durante os anos 1990, o Estado brasileiro, por meio das políticas de estabilização e de abertura econômica, levou as empresas à reestruturação de seus *core business* e à internacionalização produtiva. Iglesias; Veiga (2002, p. 395) salientam que “a

liberalização comercial reduziu o grau de controle das firmas locais sobre o mercado doméstico, levando-as a encarar as exportações e a presença nos mercados externos como uma estratégia permanente”. O governo brasileiro procurou, inicialmente, estimular a exportação de bens duráveis e de capital, além dos serviços de engenharia. Posteriormente, as linhas de financiamento à exportação FINAMEX e PROEX apoiaram as vendas externas. No final da década, a PROEX passou a priorizar as pequenas e médias empresas e o financiamento a empresas de grande porte ficou a cargo do BNDES-Exim (SENNES, 2007).

Nos primeiros anos deste século, as empresas intensificaram seus investimentos, cujos estoques totais do país atingiram US\$ 202,5 bilhões, sendo US\$ 192,9 bilhões IED (participações acionárias acima de 10%) e US\$ 9,6 bilhões empréstimos entre empresas. Do ponto de vista setorial, os IED estão distribuídos em serviços (57,4%), agricultura, pecuária e extração mineral (33,1%) e indústria (9,5%) e, do ponto de vista espacial, estão distribuídos nestes mercados: Áustria, com US\$ 47,3 bilhões (23%), Ilhas Cayman, com US\$ 32,1 bilhões (16%), Holanda, com US\$ 20,8 (10%), Ilhas Virgens Britânicas, com US\$ 16,2 (8%), Bahamas, com US\$ 12,9 (6%), Espanha, com US\$ 11,2 bilhões (6%), e Estados Unidos, com US\$ 10,3 (5%).

Há, claramente, o predomínio da distribuição dos IED em paraísos fiscais e no setor terciário, por conta de dois fatores: i) os principais investidores possuem *holdings* em paraísos fiscais, visando contrabalancear os impostos sobre seus lucros e manejar seus recursos de maneira mais ágil e fácil a outros mercados; ii) os investimentos promovidos pelas *holdings* à busca de participação e/ou controle acionário são classificados, pelo Banco Central do Brasil (BCB), como serviços financeiros, técnicos e administrativos entre companhias. Se fosse considerado o ramo de atividade das investidoras ou empresas controladas pelas *holdings*, os dados indicariam uma maior internacionalização produtiva (SPOSITO; SANTOS, 2012, p. 246).

Os IED são provenientes tanto de empresas (Petrobras, Gerdau, Vale, Sabó, Tigre, Marcopolo) que exibiam certo destaque no cenário internacional,

quanto de companhias de diferentes tamanhos que passaram a realizar, pela primeira vez, aportes significativos de capitais produtivos no exterior, em cimento (Votorantim e Camargo Corrêa), metais (Votorantim), têxteis e calçados (Camargo Corrêa e Coteminas), siderurgia (CSN e Votorantim), frigoríficos e processamento de carnes (JBS, Marfrig e Brasil Foods) e papel e celulose (Suzano).

Neste século, as linhas de crédito destinadas às exportações (BNDES-Exim, Proex equalização, Proex financiamento etc.) continuam sendo importantes no apoio à internacionalização, particularmente das exportações de bens industriais e de serviços. No entanto, a partir de 2002, delineou-se um elemento novo: a reorientação estratégica de atuação do BNDES, com a criação de linha de crédito específica, além de outras estratégias (subscrição de ações, apoio à concentração e centralização de capitais domésticos, criação de filiais no exterior etc.), visando sustentar o alargamento dos circuitos espaciais de produção das empresas.

Ao longo dos ciclos de internacionalização, a interpenetração entre a lógica do capital e a lógica territorial estatal apresentou vários arranjos. Até o início dos anos 1990, a atuação do Estado deu-se de forma direta, com a expansão de estatais do petróleo e bancos públicos, e indireta - por meio de isenções fiscais, financiamento às exportações (interrompida em meados dos anos 1980) e política cambial -, visando assegurar a reprodução das forças produtivas. As empresas privadas, além dos incentivos fiscais e cambiais, também foram beneficiadas com as políticas de substituição de importações, apoios fiscais e creditícios favoráveis à sua consolidação no mercado interno e essenciais para qualquer intento de internacionalização produtiva.

A partir de meados dos anos 1990, houve a retomada das linhas de financiamento específicas visando o aumento das exportações de bens industriais e de serviços. Contudo, uma política de promoção da internacionalização por meio de IED ocorreu, de fato, apenas no início dos anos 2000, quando dos novos arranjos entre Estado e empresariado nacional (IGLECIAS, 2011). De qualquer forma, tanto a retomada das políticas de apoio às exportações, como as várias ações visando criar *players* globais, devem

ser entendidas à luz de alguns processos mais amplos, como o crescimento errático da economia brasileira sob os pilares neoliberais (juros altos, superávit primário, câmbio flutuante), a monopolização de alguns ramos intensivos em capital e, finalmente, a busca de uma inserção mais soberana na economia internacional.

O BNDES e a internacionalização das empresas brasileiras

Existem diversos programas e produtos por meio dos quais os BNDES apoia as exportações de bens e serviços e a internacionalização produtiva de empresas brasileiras. Quanto aos produtos ofertados pela instituição, merecem destaque os BNDES EXIM Pré-embarque (recursos para compra de insumos, contratação da mão de obra e produção de bens a serem exportados) e pós-embarque (apoio à comercialização do produto final), o BNDES FINEM (visando à internacionalização de empresas e a aquisição de bens de capital) e o BNDES Automático (aquisição de máquinas, equipamentos, móveis e utensílios pertinentes a um projeto, além de capital de giro associado ao projeto de investimento). Apesar dos mecanismos e objetivos específicos, essas linhas podem ser combinadas a critério da instituição.

Mais recentemente, o BNDES assumiu uma posição nuclear na concepção e operacionalização da concentração e centralização de capitais. O estatuto social do banco, em seu art. 9, inciso II, foi adaptado para apoiar a internacionalização das empresas brasileiras. O decreto n. 4.418, de 2002, permitiu ao BNDES as seguintes ações: 1) 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; 2) Financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; 3) Contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do país ou sua integração à América Latina; 4) Utilizar recursos captados no mercado externo para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e

investimentos no exterior - por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil - e adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas.

O banco avalia as propostas de IED apresentadas pelas empresas, empresta capitais e exige, como contrapartida, exportações em igual valor durante o período de 6 anos (ALEM; CAVALCANTI, 2007). As empresas que fazem uso das linhas de crédito oferecidas à internacionalização devem antecipar uma participação mínima de bens exportados equivalente a 35% do valor do empréstimo (SENNES; MENDES, 2009, p. 168). Esse percentual também se aplica às obras de engenharia e construção em outros países financiadas pelo banco e realizadas por construtoras brasileiras (IGLESIAS, 2008).

Subjacente à reorientação estratégica do banco estão os seguintes objetivos: 1) evitar o malogro de políticas anteriores, que resultou na desnacionalização e dessofisticação do parque fabril; 2) manter o controle nacional de setores que ajudam substancialmente com a pauta exportadora; 3) promover uma maior internacionalização das empresas nacionais nos principais mercados; 4) reduzir as importações de insumos e gastos com *royalties* destinados ao exterior (SPOSITO; SANTOS, 2012). Existe, atualmente, uma política estatal clara de fortalecimento dos grupos nacionais em alguns ramos (Tabela 1), com participação dos fundos de pensão (Previ, Petros e Funcef, principalmente) e do BNDES.

Tabela 1 - Apoio financeiro estatal às fusões e aquisições domésticas, entre 2008 e 2010, em US\$ milhões

Indústria	Comprador	Vendedor	Valor
Alcool e açúcar	ETH	Brenco	171
Alimentos	Perdigão	Sadia	628
Alimentos	JBS	Bertin	2.228
Calçados	Vulcabras	Azaléia	179
Petroquímica	Braskem	Ipiranga	1.300
Petroquímica	Quattor	Suzano	1.542
Petroquímica	Braskem	Quattor	1.428
Farmacêutico	Aché	Biosintética	168
Papel e celulose	Votorantim	Aracruz	685
Tecnologia da informação	Totvs	Logocenter	22
Tecnologia da informação	Totvs	Datasul	231
Telecomunicação	Oi	Brasil Telecom	1.428
Total			9.839

Fonte: Arbix; Caseiro (2012, p. 137).

Na petroquímica, após rearranjo acionário promovido pela Petrobrás e BNDES, sob os auspícios da entrada de grandes *players* e pouca musculatura dos produtores internos, surgiram poderosas empresas (Braskem e Ultra) que têm realizado IDE. Em açúcar e álcool, a principal preocupação é com a desnacionalização, com muitas empresas em dificuldades financeiras sendo adquiridas por fundos de investimento internacionais e empresas multinacionais (Louis Dreyfus, Bung y Born etc.). Petrobrás adquiriu participações acionárias em empresas e forçou a fusão dos ativos, enquanto o BNDES apoiou a consolidação de grandes companhias. Em alimentos, os fundos de pensão e o BNDES promoveram uma concentração significativa em carnes - grupos JBS, Brasil Foods (Fusão da Sadia com a Perdigão) e Marfrig (SPOSITO; SANTOS, 2012).

O setor de telecomunicações conheceu a incorporação da Brasil Telecom pela Oi, empresa com participação acionária de fundos estatais (Previ, Funcef, Petros) e grupos locais (Andrade Gutierrez). Em papel e celulose, o BNDES participou da aquisição da Aracruz pela VCP, do Grupo Votorantim, para formar a maior produtora mundial de celulose de fibra curta, Fibria. No ramo de lácteos, as empresas Bom Gosto e LeitBom fundiram suas operações e deram origem à maior empresa do segmento no país, LBR Lácteos Brasil S.A., com o apoio do BNDESPar, que fez aporte de R\$ 700 milhões na LBR, dos quais

R\$ 450 milhões corresponderam ao aumento de capital e o restante, R\$ 250 milhões, à subscrição de debêntures conversíveis.

No ramo de fármacos, marcado pela ausência de entidades estatais e cuja maior parte das empresas é local e sob controle familiar, as preocupações são com a desnacionalização e as necessidades de investimentos em biotecnologia e produção de novas fórmulas. O BNDES tem buscado criar grupos na indústria farmacêutica que sejam capazes de adquirir empresas de biotecnologia no exterior e de gerar novas fórmulas que permitam a produção de insumos no mercado local e a redução das importações e dos gastos com *royalties*. Em resposta às pressões governamentais, as empresas Hypermarchas, Aché, EMS e União Química criaram, no ano de 2012, a empresa de biotecnologia BioNovis, com 25% do capital social para cada sócio e investimentos estimados em R\$ 500 milhões até 2017 (SPOSITO; SANTOS, 2012).

Além disso, nos últimos anos, o BNDES realizou empréstimos significativos às empresas, apoiando as suas estratégias corporativas de consolidação no mercado doméstico e de internacionalização produtiva (Tabela 2).

Tabela 2 - Empréstimos do BNDES às empresas multinacionais brasileiras, entre 2008 e 2010, em US\$ milhões

Empresa	Ramo	Valor	Empresa	Ramo	Valor
Petrobras	Petróleo e gás	10.971	Vulcabras	Calçados	219
JBS	Alimentos	4.274	Weg	Bens de capital	193
Vale	Mineração	3.806	Cemig	Distribuição de energia	191
ALL América	Logística	1.803	Suzano	Papel e celulose	161
Votorantim	Conglomerado	1.006	Magnesita	Metalurgia	140
BR Foods	Alimentos	924	Romi	Bens de capital	109
Braskem	Petroquímica e química	905	Natura	Farmacêutico	89
Marfrig	Alimentos	629	Duratex	Madeiras compensadas	79
Gerdau	Siderurgia	601	EMS	Farmacêutico	78
Klabin	Papel e celulose	399	Minerva	Alimentos	70
Camargo Corrêa	Conglomerado	365	Andrade Gutierrez	Engenharia e construção	57
Oxitenon	Petroquímica	360	Localiza	Serviços	57
Lupatech	Bens de capital	244	Bematech	Tecnologia da informação	17
Totvs	Tecnologia da informação	231	Eurofarma	Farmacêutico	9
Total					27.988

Fonte: Arbix; Caseiro (2012, p. 140).

Os empréstimos estão de acordo com a reorientação estratégica do banco para o financiamento industrial e com as diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior, dado o foco setorial (petróleo, petroquímica, papel e celulose, mineração, alimentos etc.) visando à obtenção de resultados percebidos pelo Estado como eficazes para o conjunto

da economia (ALMEIDA, 2009, p. 181). Soma-se aos empréstimos a subscrição de ações (Tabela 3) de empresas brasileiras, em que o banco visa dar-lhes sustentação financeira - em troca de participação acionária - e oferece-lhes linhas de créditos especiais (SENNES; MENDES, 2009).

Tabela 3 - Participação acionária do BNDES nas empresas multinacionais brasileiras

Indústria	Empresas	Participação estatal (%)
Aeronáutica	Embraer	5.05
Alimentos	JBS Friboi	22
	Marfrig	14.27
	Odebrecht Agroindustrial	14.9
	LBR	30
Elétrico	Metalfrío	7.59
Metalmecânica	Tupy	35.77
	Lupatech	11.45
	Romi	7.13
Mineração	Vale	6.71
Autopeças	Iosc-Maxion	24.44
Papel e celulose	Fibria	40.33
	Klabin	20.25
	Suzano Papel e Celulose	17.9
Petroquímica	Braskem	42
Siderurgia	CSN	3.83
	Gerdau	7.23
Têxtil	Coteminas	10.35
Tecnologia da informação	Bematech	8.22
	Totvs	6.52
Transportes	ALL Logística	19.24

Fonte: Arbix; Caseiro (2012, p. 139).

O BNDES abriu, ainda, três filiais no exterior. A subsidiária em Londres, BNDES Limited, é um braço de investimento para participar no ingresso acionário de outra empresa, captar recursos no mercado e nas agências financeiras e fornecer informações às empresas brasileiras sobre o mercado global. A sucursal situada em Montevidéu, por sua vez, atua como suporte para os projetos de integração regional. O escritório em Johannesburgo apoiará com o fornecimento de informações sobre as modalidades de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros e sobre os instrumentos de apoio à internacionalização produtiva nos países africanos.

Além disso, o banco assinou alguns acordos internacionais: em 2004, firmou parceria com o banco estatal chinês CTIC (China International Trust and Investment Corporation), com a finalidade de investir em projetos de infraestrutura ferroviária e portuária na América do Sul; em 2008, assinou memorando com a Corporación de Fomento (CORFO), do Chile, visando criar instrumentos comuns de apoio às pequenas e médias empresas e aumentar os IED brasileiros nesse país. No ano de 2012, assinou um memorando de entendimento com o African Development Bank e o Development Bank of Ethiopia, visando viabilizar o apoio à atuação de empresas brasileiras no continente africano.

Recentemente, por meio da linha de financiamento BNDES Exim, houve o aumento dos empréstimos destinados às exportações de serviços de engenharia (CATERMOL, 2010). Os desembolsos destinados à realização de obras pelas empreiteiras brasileiras no exterior elevaram-se de US\$ 72 milhões, em 2001, para US\$ 937 milhões em 2010. No período, os gastos acumulados sob a modalidade BNDES Exim pós-embarque totalizaram mais de US\$ 3,6 bilhões, dos quais 69% foram destinadas à Argentina (49,2%) e à Venezuela (19,8%), dois dos principais parceiros comerciais do país à época (NYKO, 2011). Entre 2001 e 2010, os gastos do banco com infraestrutura foram destinados à construção de infraestrutura interna de cada país, sem nenhuma vinculação com o conjunto de obras do projeto Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criado oficialmente em 2000 (CRAYCHETE; CRISTALDO, 2013).

Nos últimos três anos (2011-2013), com as novas aprovações e desembolsos do banco, ocorreu uma alteração nos principais destinos dos valores aprovados para os projetos de engenharia e construção, com Cuba e Colômbia tornando-se os principais países com obras financiadas, em valores (Tabela 4). Além das alterações quanto aos países receptores dos investimentos, algumas obras subjacentes à IIRSA foram financiadas pelo BNDES - rodovias em países como Bolívia, Equador e Peru.

Tabela 4 - Projetos financiados pelo BNDES na América do Sul. Exportação de serviços de engenharia e outros em US\$ milhões

Países	Projetos	Valor
Argentina	TGS – Gasoduto San Martin	200
	TGN – Gasoduto Norte	37
	Albanesi – Gasodutos	279
Bolívia	Rodovia Potosí - Tupiza - Villazón	67,2
	Rodovia Pavimentación Potosí - Tarija	89,9
Chile	Ampliação Metro de Santiago	208
Colômbia	Transmilenio	28
	Ferrovias Del Carare	650
Cuba	Porto Mariel	682
Equador	Aviões Embraer para TAME	61,6
	Hidroelétrica San Francisco	242,9
	Irrigação Manabi	113
	Irrigação Tabacundo	64
	Rodovia Interoceânica	30
Paraguai	Rota 10	77
Peru	Rodovia Interoceânica Sul	420
Uruguai	Linha de Transmissão UTE	3
	Irrigação Maldonado	26
Venezuela	Hidroelétrica La Vueltona	121
	Linha 4 Metro Caracas	107,5
	Linha 3 Metro Caracas	78
	Moderniz. Prod. Milho e gado/Fondafa II	19,9

Fonte: Iglesias (2008, p. 186) e Deos; Wegner (2010, p. 84).

Estudos do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) indicam, para o período de 1998 a 2012, um apoio do banco a 48 projetos de infraestrutura na América Latina, sendo que a Construtora Norberto Odebrecht S.A. foi responsável por 26 projetos financiados pela instituição. Desnecessário ressaltar que todos os projetos financiados estão vinculados a empresas brasileiras (construtoras, fornecedoras de bens ou serviços etc.). O mesmo instituto destaca que, nos últimos dez anos, aumentou quase 12 vezes o financiamento feito pelo banco às exportações das construtoras, enquanto os seus desembolsos totais apenas elevaram-se cinco vezes no mesmo período.

A maior parte das exportações de serviços de engenharia tem como destino países da América do Sul. Na sequência, aparecem os países africanos que, de 2007 a 2013, receberam apoio do banco no valor de US\$ 2,9 bilhões, dos quais 96% destinados a Angola. Apesar das novas frentes de investimentos do BNDES em Moçambique, Gana, Guiné Equatorial e África do Sul, a sua carteira de empréstimos continuará

concentrada em Angola, por conta da oficialização, entre os governos dos dois países, de linha de crédito de US\$ 2 bilhões para os anos de 2013 a 2016. É a quinta linha de crédito negociada com Angola desde 2006, totalizando, ao todo, financiamentos aprovados no valor de US\$ 5,2 bilhões.

A análise dos desembolsos mencionados demonstra que o BNDES assumiu uma posição central na reestruturação patrimonial e na formação de campeões nacionais e *players* mundiais em vários ramos econômicos e circuitos de ramos (SPOSITO; SANTOS, 2012). O banco, juntamente com os fundos de pensão, tornou-se o principal operador de uma política industrial que visa formar empresas brasileiras globais capazes de realizar uma inserção mais soberana na economia mundial em setores (baixa e média tecnologia) nos quais o país já é competitivo, levando à otimização das especializações econômicas regressivas (NOVOA, 2009).

Para Sennes; Mendes (2009, p. 157), apesar dessas iniciativas do banco, “não se observam ainda ações coordenadas para a definição de estratégia

nacional sobre o assunto, nem a estrutura de políticas públicas que poderiam apoiar tal estratégia”. Os autores, em seguida, afirmam que “uma série de iniciativas pontuais, e por vezes *ad hoc*, não permite que se conclua pela existência de uma política delineada de internacionalização de empresas brasileiras” (SENNE; MENDES, 2009, p. 172). Ou seja, quando se considera o conjunto de políticas essenciais à internacionalização produtiva, notamos a ausência de uma política coordenada (liberalização de IED, acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, informação e o alargamento dos circuitos espaciais de produção das empresas brasileiras) que apoie a internacionalização dos capitais particulares brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até o início dos anos 1990, a principal política destinada à extensão internacional dos circuitos espaciais de produção e cooperação das empresas brasileiras não era o financiamento à exportação e as linhas de crédito para a realização de IED - apesar da existência do FINEX -, senão as isenções e incentivos fiscais, os subsídios financeiros e o manejo cambial. A atuação mais direta do Estado ocorreu por meio de algumas empresas, Petrobras e bancos públicos, que desempenharam, respectivamente, relevante papel no abastecimento de petróleo e derivados ao mercado interno e na promoção das exportações de bens industriais e serviços de empresas brasileiras na América do Sul.

Um aparato institucional de apoio financeiro às exportações teve início em meados dos anos 1960, com uma interrupção nos anos 1980, por conta da crise econômica e da falta de recursos. Os programas institucionais destinados às exportações foram retomados em meados dos anos 1990, com a criação das linhas FINAMEX e PROEX. No entanto, a atuação mais efetiva e direta, com oferta de linhas de financiamento à realização de IED, ocorreu apenas no começo deste século, tendo como agente operacionalizador o BNDES. Essas sucessivas ações demonstram o papel assumido pelo Estado brasileiro, nas últimas décadas, na inserção mais autônoma do país na economia mundial.

Atualmente, apesar da ausência de ações estatais coordenadas quanto à definição de uma estratégia nacional de internacionalização, a reorientação do papel do BNDES e sua participação direta na promoção de *players* mundiais têm sinalizado o estabelecimento de novos arranjos entre Estado e empresariado nacional e a busca por uma inserção mais autônoma nas cadeias de produção mundiais, particularmente nas indústrias intensivas em capitais e em recursos naturais. Em algumas das principais empresas multinacionais brasileiras (JBS, Marfrig, Iosc-Maxion, Metafrio, Vale, Gerdau, CSN etc.), o banco possui parcela relevante na estrutura societária. As empresas líderes mundiais que emergiram das fusões e aquisições domésticas (Braskem, Fibria etc.) contaram com o respaldo financeiro do BNDES.

Não é demais salientar que participação direta do Estado na internacionalização produtiva, por meio do apoio ao IED, é pequena com relação ao total dos estoques de IED. Contudo, diferentemente dos ciclos de investimentos anteriores, torna-se cada vez mais claro, neste século, um maior entrelaçamento entre Estado e empresariado nacional na promoção de IED, que, na América Latina, é propagado sob a roupagem de maior integração regional, com investimentos em infraestrutura e empréstimos do BNDES. Quanto às relações com a África, tem sido comum a menção à cooperação Sul-Sul. Sob os auspícios da “integração” e da cooperação Sul-Sul, o Estado brasileiro tem fomentado a acumulação de capital à custa do processamento e exploração de territórios tradicionais, campesinato, biomas etc. e construído novas assimetrias espaciais que lhe sejam favoráveis na economia mundial.

Last but not least, o sucesso na estratégia de evitar a desnacionalização de alguns ramos, consolidar importantes conglomerados, contribuir para a pauta exportadora, *inter alia*, apresenta um custo nada negligenciável, dada a formação de monopólios e oligopólios, a falta de formulação de critérios claros para cobrança de desempenho, transferência de tecnologia e de lucros sobre as empresas que tomam empréstimos ou que contam com a participação acionária do BNDES. Além disso, os principais capitais beneficiados pela política

de formação de campeões nacionais são aqueles vinculados a recursos naturais e à intensidade de capitais, de modo que há o reforço às especializações regressivas e à perpetuação de um padrão tecnológico de adaptação.

AGRADECIMENTOS

Os resultados deste texto são provenientes da pesquisa em andamento, intitulada O BNDES e a internacionalização das empresas brasileiras, apoiada pelo CNPq, Edital Universal 14/2013, processo 479259/2013-5.

O autor agradece ao CNPq-Brasil pelo auxílio concedido para a realização da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L.; SCHATZMANN, S. Políticas de promoção e apoio à internacionalização de empresas. In: Camex et al. *Internacionalização de empresas brasileiras*. Brasília: 2009, p. 44-56.
- ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. In: ALMEIDA, A. (Org.). *Internacionalização de empresas brasileiras*. Perspectivas e riscos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 258-282.
- ALEM, A. C.; MADEIRA, R. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 39-58.
- ALMEIDA, M. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: IPEA, 2009.
- ARBIX, G.; CASEIRO, L. Destination and strategy of Brazilian multinationals. *Journal of academic research in economics*, v. 4, n. 2, p. 117-148, 2012.
- BONELLI, R.; VEIGA, P. M.; BRITO, A. F. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. *Texto para discussão IPE*, n. 527, p. 1-72, 1997.
- CATERMOL, F. O BNDES e o apoio às exportações. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 162-176.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, 2011.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHO, J. Foreign Direct Investment: determinants, trends in flows and promotion policies. *Investment promotion and enterprise development Bulletin for Asia and the Pacific*. p. 99-112, 2003.
- DENG, P. Outward investment by Chinese MNCs: motivations and implications. *Business horizons*. v. 47, n. 3, p. 8-16, 2004. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0007-6813\(04\)00023-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0007-6813(04)00023-0)
- DEOS, S. S.; WEGNER, R. Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul. *Oikos*, v. 9, n. 2, p. 69-89, 2010.
- DIAS, V. V. *Las empresas brasileñas: Internacionalización y ajuste a la globalización de los mercados*. Brasília: Cepal, 1994. DOI: <http://hdl.handle.net/11362/9610>
- ERBER, F. S. O padrão de desenvolvimento industrial e tecnológico e o futuro da indústria brasileira. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 5, p. 179-206, 2001.
- FRITSCH, W.; FRANCO, G. *Foreign direct investment in Brazil: its impact on industrial restructuring*. France: OCDE, 1991.
- GOLDSTEIN, A. *Multinational companies from emerging economies*. Composition, conceptualization and direction in the global economy. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- GOULART, L.; ARRUDA, C. A.; BRASIL, H. A evolução na dinâmica de internacionalização. *Revista brasileira de comércio exterior*, n. 41, p. 31-43, 1994.

- GUIMARÃES, E. A. The activities of Brazilian firms abroad. In: OMAN, C. (Org.). *New forms of overseas investment by developing countries: The case of India, Korea and Brazil*. Paris: OCDE, 1986, p. 134-183.
- IGLECIAS, W. Multilatinas e governos nacionais: estratégias para um novo lugar da América Latina no capitalismo contemporâneo? *Carta internacional*, v. 6, n. 1, p. 131-144, 2011.
- IGLESIAS, R. M. Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños en la integración de la infraestructura en América del Sur. *Integración y comercio*, n. 28, p. 161-190, 2008.
- IGLESIAS, R. M.; VEIGA, P. M. *Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro*. Rio de Janeiro: FUNCEX/BNDES, 2002.
- KRAYCHETE, E. S.; CRISTALDO, R. C. The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian development strategies: from internal articulation to expansion to Latin America. *Geopolítica(s)*, v. 4, n. 1, p. 63-85, 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2013.v4.n1.41123
- LÓPEZ, A. El caso brasileño. In: CHUDNOVSKY, D.; KOSACOFF, B.; LÓPEZ, A. (Org.). *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Buenos Aires, 1999, p. 301 – 346.
- MOREIRA, S. V.; SANTOS, A. F. Políticas públicas de exportação: o caso do PROEX. *Texto para discussão. IPEA*, p. 1-43, 2001.
- NOVOA, L. F. O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: CAMPANHA JUSTIÇA NOS TRILHOS *et al.* (Org.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 188-204.
- NYKO, D. *Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. 2011. 125f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2011.
- RICUPERO, R.; BARRETO, F. M. A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país. In: ALMEIDA, A. *Internacionalização de empresas brasileiras. Perspectivas e riscos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 1-36.
- SANTOS, L. B. Papel do BRIC na economia mundial. *Mercator*, v. 9, n. 19, p. 19-35, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.4215/RM2010.0919.0002>
- SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SANTOS, Milton. Circuitos espaciais da produção: um comentário. In: SOUZA, M. A.; SANTOS, M. *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986.
- SENNES, R. O tema financiamento, seguro e garantias ao crédito para exportações: comentários sobre regulamentação no Brasil. *Papéis legislativos*, n. 2, p. 1-15, 2007.
- SENNES, R.; MENDES, R. C. Políticas públicas e as multinacionais brasileiras. In: RAMSEY, J.; ALMEIDA, A. (Org.). *A ascensão das multinacionais brasileiras*. Rio de Janeiro: Campus, 2009, p. 157-174.
- SPOSITO, E. S.; SANTOS, L. B. *O Capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- TAVARES, M. Investimento brasileiro no exterior: panorama e considerações sobre políticas públicas. *Desarrollo productivo*, Santiago, n. 172, 2006. DOI: <http://hdl.handle.net/11362/4570>
- WELLS, C. Brazilian multinationals. *Columbia journal of world business*, v. 7, p. 13-23, 1998.