
INTEGRAÇÃO REGIONAL E PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

BRUNO PASQUARELLI ¹
TATIANA CHIMBO ²

Resumo

No Brasil, nos últimos anos, a economia tem convivido com a expansão do investimento direto no exterior decorrente da crescente internacionalização de suas empresas estatais ou privadas, de maneira que o Estado, através do BNDES, ocupa importante função em tal processo. Por conseguinte, o objetivo central do artigo é demonstrar como vem ocorrendo o processo de internacionalização de empresas no Brasil, destacando o privilégio pela inserção comercial como estratégia de desenvolvimento nacional no âmbito da política externa. Com isso, destacar-se-á o papel efetivo que a internacionalização de empresas trouxe para o processo de integração sul-americana no Governo Lula, em especial àquelas dedicadas às obras de infraestrutura, demonstrando como o posicionamento político em política externa influencia a promoção de políticas públicas no âmbito das empresas transnacionais.

Resumé

Au Brésil, au cours des dernières années, l'économie a connu l'expansion des investissements directs à l'étranger en raison de l'internationalisation croissante de ses entreprises publiques et privées, de sorte que l'État, par la BNDES, joue un rôle important dans ce processus. Par conséquent, l'objectif central du présent article est de montrer comment est le processus d'internationalisation des entreprises Brésil, en soulignant le privilège par l'intégration commerciale comme une stratégie de développement national dans le domaine de politique extérieure. Avec cela, sera mis en évidence le rôle que l'internationalisation des entreprises a apporté au processus d'intégration sud-américaine dans le gouvernement Lula, démontrant comment la position politique sur la politique extérieure influe sur la promotion de politiques publiques dans le contexte des entreprises transnationales.

Introdução

Com a abertura da economia ao exterior e o aumento da competição internacional, ficou mais clara a necessidade de empresas nacionais tornarem-se competitivas internacionalmente, expandindo seus negócios por meio de alianças com outras firmas ou de instalação de unidades no exterior. A internacionalização de uma empresa, definida como o processo de criação, em território estrangeiro, de uma subsidiária ou filial de empresa nacional, objetiva aumentar as exportações de produtos ou serviços por meio de duas instâncias principais: atendimento de mercados externos através de exportações; e

¹ Doutorando da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com pesquisa financiada pela *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo* (FAPESP); Bolsista-Sanduiche na Universidade de Oxford, no Reino Unido, com pesquisa financiada pela CAPES. email: brunopasqua@gmail.com

² Graduanda em Relações Internacionais, Universidade do Sagrado Coração. Email: tatichimbo@gmail.com

investimento direto no exterior, seja para a instalação de representações comerciais ou de unidades produtivas (Alem e Cavalcanti, 2005, p.44).

Até meados dos anos 1970, a teoria econômica justificava a internacionalização de empresas por meio da diferença de taxa reais de juros entre países, sendo que os capitais produtivos seriam atraídos por países onde o rendimento seria maior para se instalar (Hennart, 2001). Porém, ao se internacionalizar, a empresa verifica uma multiplicidade de variáveis presentes. Dessa maneira, a Teoria Eclética de Internacionalização (Dunning, 1988), ressalta que o estudo das atividades internacionais das empresas deve considerar aspectos da teoria econômica, no qual o investimento externo é apenas uma das alternativas para o envolvimento internacional. Por conseguinte, a internacionalização da empresa é justificada através de três vantagens: propriedade (*ownership*), localização (*location*) e internalização (*internalization*). A propriedade diz respeito às vantagens competitivas específicas da firma em relação aos seus concorrentes no país receptor do investimento por meio de ativos tangíveis ou intangíveis (tais como marcas, capacitação tecnológica e qualificação de mão-de-obra), permitindo aproveitar a localização para instalação de uma filial. Quanto mais específicas as vantagens existentes no país estrangeiro, maior a tendência de internacionalização da firma. Por fim, a internalização relaciona-se com a opção da empresa entre vender insumos e licenciar tecnologia no mercado aberto ou internalizar essas atividades por meio de uma filial.

Já para a ampliação das empresas para diversos mercados, é necessário adotar uma nova cultura, com estratégias genéricas e graduais, não apenas econômicas, considerando estágios evolutivos para maior conhecimento do mercado. Esse é o pressuposto central do Modelo Comportamentalista, desenvolvido na década de 1970. O primeiro modelo comportamentalista, denominado de *Uppsala model*, considera o processo gradual no qual as empresas procuram expandir seus negócios em um conjunto de países mais próximos para, em seguida, atingir aqueles mais distantes. Há gradualidade no processo de internacionalização devido à distância, ao desconhecimento do novo e à falta de experiência, cujo processo ocorre à medida que se cumprem algumas etapas de inserção em mercados externos. Para analisar as estratégias de internacionalização de empresas, deve-se considerar fatores culturais, ambientais, organizacionais e comportamentais, com um crescente comprometimento com o mercado externo com base no aprendizado obtido por meio da

experiência e do conhecimento, identificando ameaças e oportunidades e adquirindo informações sobre o ambiente político, econômico, cultural e social do país de destino³.

Já o segundo modelo comportamentalista, denominado de *I-model* (Bilkey e Tesar, 1977, p.93), considera cada estágio como uma inovação da firma onde estão incluídas melhorias na tecnologia e nos métodos ou processos. Porém, diferentemente do Uppsala, o *I-model* enfatiza a função da inovação em cada etapa do processo, sendo que a empresa se internacionaliza à medida que traz ganhos de conhecimento, de inovação e de produção.

Mas, mais importante, as estratégias de entrada em mercados internacionais não devem seguir modelos deterministas, pois podem haver casos intermediários ou específicos (Goulart et al., 1996). Ou seja, o processo de internacionalização não segue, necessariamente, etapas rígidas, sendo determinado por fatores circunstanciais experimentados pelas firmas, resultando em fenômenos contingentes e não-lineares (Alem e Cavalcanti, 2005, p.48). De acordo com Alem e Cavalcanti (2005, p.49) e Terpstra (1985), os modelos anteriores enfocam, acima de tudo, a exportação como a principal estratégia de exportação. Porém, há um momento em que o exportador poderá buscar, de acordo com o mercado, a forma mais adequada de melhoria de sua performance, com necessidade de investir no país cujo mercado é o principal destino de suas exportações, ou seja, o investimento direto estrangeiro (IDE). E, nas últimas décadas, o IDE tem sido positivo, o que pode ser verificado através da disseminação de políticas de atração de capitais produtivos no mundo, especialmente em países em desenvolvimento (Alfaro et. al, 2010). A internacionalização por meio de IDE corresponde a um nível mais complexo de integração econômica, implicando em intercâmbio de capital entre fronteiras e controle estrangeiro de empreendimento doméstico. Com isso, o IDE causa diversos impactos no comércio internacional e nos capitais financeiros globais devido ao intenso comércio intraindustrial e às operações de empréstimo entre matrizes e subsidiárias estrangeiras⁴.

Segundo relatório da UNCTAD, a participação das empresas transacionais de países em desenvolvimento vem aumentando de maneira expressivamente. Em 2008, por exemplo, os fluxos anuais de IDE alcançaram participação recorde de 19% do total. Em 2010, pela

³ Nesse sentido, apesar da distância física de alguns países, aspectos culturais e de fluxo de comércio tornam um país mais próximo do outro. Mesmo sendo distantes, os aspectos culturais fazem com que a “distância física” não prejudique a “distância psicológica”, tornando maior o comércio entre os países.

⁴ Cabe ressaltar que o IDE demanda presença física nos países receptores, o que torna complexa a relação das empresas com governos e atores sociais, de maneira que a política interna dos países afetam o comportamento das empresas transnacionais (Jensen, 2006). E é nesse contexto que as empresas transnacionais tornam-se agentes políticos atuantes, defendendo seus interesses e participando da vida política dos países receptores, além de influenciar decisões governamentais (Boddewyn, 1988).

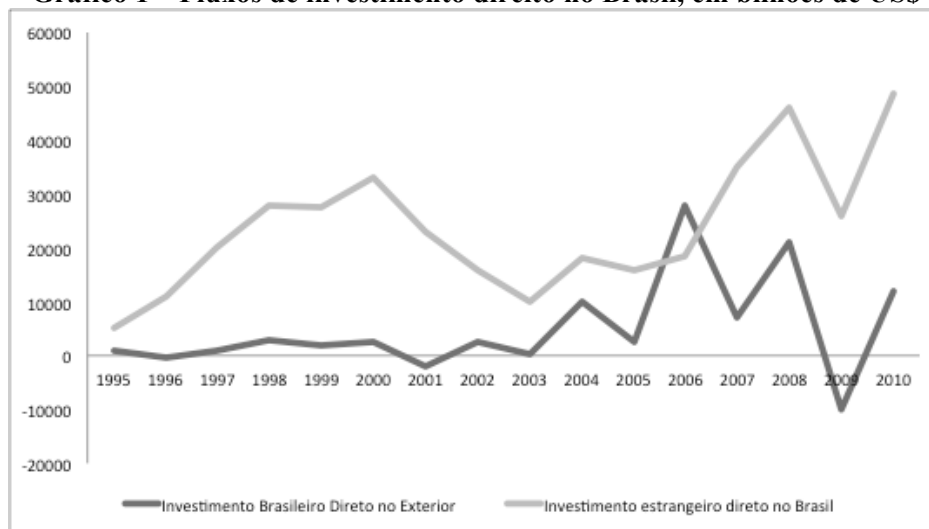
primeira vez na história, os países em desenvolvimento superaram os desenvolvidos em atração de capitais produtivos. Do fluxo total de IDE recebido, 51,6% foram destinados às economias em desenvolvimento (UNCTAD, 2011). Já em relação aos fluxos *outward* os países desenvolvidos preponderam, com participação em torno de 70%. Entretanto, os fluxos *outward* de países em desenvolvimento vêm aumentando consideravelmente, concentrando 30% nos dias atuais (contra apenas 6% na década de 1980). Com isso, os fluxos de IDE do Sul ao Norte e do Sul ao Sul do globo vêm ganhando cada vez mais consistência, à medida que aumenta o peso de nações emergentes na economia internacional - mesmo que os fluxos Norte-Norte e Norte-Sul ainda prevaleçam e mantenham o equilíbrio estrutural da economia política do IDE (UNCTAD, 2011).

No Brasil, nos últimos anos, a economia tem convivido com a expansão do IDE decorrente da crescente internacionalização de suas empresas, sejam elas estatais ou privadas, devido principalmente ao processo de abertura cada vez mais acentuado e materializado em fluxos comerciais com atração de capital estrangeiro e ascensão de firmas transnacionais. Por conseguinte, o Estado passou a se engajar em negociações internacionais em benefício dos proprietários desses ativos, fortalecendo-se no cenário internacional e ocupando papel central no processo de internacionalização de empresas (Büthe e Milner, 2008; Flynn, 2007). Além de atuar diretamente para expandir empresas estatais para o exterior, o governo brasileiro passou a estabelecer políticas públicas destinadas a apoiar investimentos diretos de empresas privadas para outros países e regiões. Para tanto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco estatal de fomento ao setor privado do país, figurou como a principal instituição que concede financiamento subsidiado a projetos de investimentos empresariais, capitalizando firmas privadas por meio de participação acionária.

Durante o governo Lula, a tendência de investimento estatal em empresas transnacionais públicas e privadas se aprofundou, como pode-se observar no gráfico 1, consolidando o processo de internacionalização produtiva de capitais brasileiros (Gammeltoft, 2008; Hiratuka e Sarti, 2011). De acordo com o gráfico, o investimento brasileiro direto no exterior, através da internacionalização de empresas, fortaleceu-se em 2004, aprofundando-se em 2006. Mesmo em 2008, após a eclosão da crise econômica mundial, a tendência de crescimento global se manteve. Já em 2009, houve desaceleração, em função da maior intensidade da crise econômica mundial, fazendo com que diversas empresas repensassem sua estratégia global. Porém, no último ano do governo Lula, houve a inversão do quadro de recuo de investimentos, retomando a curva ascendente, de maneira que a recuperação econômica incentivou novas operações de aquisição e abertura de filiais no exterior por parte

das empresas brasileiras (além de impulsionar, novamente, o fluxo de investimentos estrangeiros para o Brasil, que ultrapassou os US\$ 48 bilhões).

Gráfico 1 – Fluxos de investimento direto no Brasil, em bilhões de US\$



Fonte: Fundação Dom Cabral (2011).

Mas, como se verá a seguir, a política de internacionalização do governo Lula está estreitamente ligada às diretrizes de política externa do país e ao modelo de Estado logístico, cujos interesses se complementaram aos das empresas no âmbito da política externa do país.

Dessa maneira, o objetivo central deste estudo é demonstrar como ocorreu o processo recente de internacionalização de empresas no Brasil, destacando o privilégio pela inserção comercial como estratégia de desenvolvimento nacional no âmbito da política externa do país, e a consolidação de um aparato institucional para promover e implementar políticas de comércio exterior. Isso porque o governo Lula contou com os ganhos da estabilidade econômica promovida pelo governo Cardoso e com um ambiente econômico externo favorável à inserção comercial do País. Por conseguinte, busca-se destacar o papel efetivo que a internacionalização de empresas trouxe para o processo de integração sul-americana, e demonstrar como o posicionamento político em política externa influencia a promoção de políticas públicas no âmbito das empresas transnacionais.

O estudo está dividido em quatro seções. A primeira seção realiza uma análise sobre a política externa brasileira no novo contexto democrático, considerando o papel do Estado na sua condução e desenvolvimento. Na segunda seção, serão destacados os principais procedimentos e políticas públicas utilizados pelo BNDES para promoção e desenvolvimento de empresas transnacionais, atentando para o caso sul-americano como objetivo central da política externa brasileira do governo Lula. Já a terceira seção faz uso do conceito de poder

regional para observar a atuação diplomática do Brasil visando a promoção do regionalismo por meio das empresas transnacionais, evidenciando os pontos que podem ou não classificar o país como uma potência regional. Por fim, serão tecidas as considerações finais.

1. A política externa brasileira e seus objetivos

Em meados dos anos 1980, o Brasil, em um contexto de déficit econômico e de passividade internacional, finalizava sua transição democrática com a posse de José Sarney. No início da Nova República, a política externa caracterizava-se pela continuidade em relação ao regime anterior: privilegiava o controle da recessão econômica, com abertura ao mercado externo, tendências menos protecionistas e esforço diplomático para construção de uma agenda com os Estados Unidos. Em um primeiro momento, argumentava-se que o Brasil deveria maximizar suas oportunidades, em cooperação com os Estados Unidos, para chegar ao Primeiro Mundo. Porém, em um segundo momento, o Itamaraty resistiu à essa orientação, e percebeu que quanto mais se reduziam as possibilidades de atuação do Brasil no plano global, mais a América Latina era valorizada como alternativa estratégica para aumentar a base regional para a inserção internacional do país. Dessa maneira, em 1985 foi estabelecida uma comissão para estudar a integração entre Brasil e Argentina. Um ano depois, foi assinada a Ata para a Integração e Cooperação Econômica, que privilegiava as trocas comerciais. Por fim, em 1988, foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina que conduziu, em 1991, à criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Já nos anos 1990, passou a vigorar a abertura inevitável à nova ordem neoliberal e globalizante do Pós-Guerra Fria, com papel limitado do Estado da economia, maior abertura do mercado interno ao comércio internacional e defesa do livre comércio. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos 1990 (Cervo e Bueno, 2011, p.489), envolvia três características: subserviente ao centro hegemônico do capitalismo; dissolve o núcleo da economia central e transfere renda ao exterior; e reserva para a nação as funções da infância social. E, sem uma política internacional própria, as administrações de Collor e de Cardoso se inspiraram no neoliberalismo para promoção das políticas públicas interna e externa, de maneira que o Brasil aceitou as sugestões do *Consenso de Washington*, implementando políticas fiscais rígidas, retirando o Estado dos investimentos produtivos, privatizando empresas públicas, e vendendo-se às companhias estrangeiras para pagamento da dívida externa.

Nesse contexto, a política externa do governo Collor passou por duas fases distintas (Vigevani e Cepaluni, 2011, p.70). Na primeira fase, alinhou-se com os países desenvolvidos

e fortaleceu a modernização via inserção competitiva da economia internacional através de três pilares fundamentais (Hirst e Pinheiro, 1996, p.6): atualização da agenda internacional do país de acordo com os novos temas e práticas internacionais; construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos, pautada pelo *Consenso de Washington*; e descaracterização do perfil terceiro-mundista. Na política comercial, a liberalização econômica buscou eliminar as barreiras não tarifárias e as proibições no sistema de licenças para importação, além de incentivar a exportação por meio da diminuição de requisitos burocráticos. Houve a abertura unilateral ao mercado interno via redução tarifária (de 31,6% em 1989 a 13,2% em 1993), inundando-o com importações desnecessárias - ao mesmo tempo em que empresas estatais lucrativas começaram a ser privatizadas (Visentini, 2013, p.96-7). Com a reforma ministerial de abril de 1992, Celso Lafer assumiu o Ministério das Relações Exteriores e instaurou a segunda fase da política externa, caracterizada pelo estreitamento das relações com os países do Cone Sul e pelo consenso de que a relação especial com Washington deveria deixar de existir. Havia a percepção de que o Mercosul, criado em 1991, seria uma plataforma para a inserção competitiva no plano mundial. Contudo, os maus resultados políticos e econômicos fizeram Collor perder apoio político, o que ocasionou o processo de *impeachment*.

herdando um cenário doméstico conturbado e uma agenda externa marcada por reiteradas pressões dos Estados Unidos em direção às reformas liberalizantes, o Vice-Presidente Itamar Franco assumiu a Presidência em outubro de 1992. Assim como Collor, seu governo não implementou uma política externa clara e coerente, pois também enfrentou um período com forte instabilidade interna (Vigevani e Cepaluni, 2011, p.70). Mas, diferentemente do seu antecessor, os processos de privatização estancaram, pois Itamar defendia a importância da noção de soberania nacional, além de destacar a necessidade da participação estatal na economia do país (Visentini, 2013, p.99). No plano regional, priorizou a integração sul-americana para a projeção da economia brasileira, fornecendo dimensão estratégica ao Mercosul e às relações com Argentina e Chile. Em 1994, assinou o Protocolo de Ouro Preto, que institucionalizava a estrutura do Mercosul, com processo decisório alicerçado no consenso entre os países membros. Essa estratégia, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2011, p.85), buscava a autonomia com participação, sem privilegiar vínculos exclusivos, visando aumentar o poder de barganha do país por meio do maior número de opções. Ademais, sua política externa foi marcada pela busca da credibilidade no cenário internacional, mantendo diversos compromissos da gestão anterior, além de devolver ao Estado, sem desconsiderar as forças de mercado, a missão do desenvolvimento do país no cenário liberal.

Por fim, em 1994, o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso implantou o Plano Real, objetivando atrair investimentos externos, erradicar a elevada inflação e estabilizar a moeda. Houve a melhora da imagem do governo perante a opinião pública, colocando o país em um patamar mais favorável de renegociação da dívida externa (Vigevani e Cepaluni, 2011, p.87). E, com a estabilização econômica, Cardoso elegeu-se, em 1994, à Presidência. Assim como Collor, em seu primeiro mandato, Cardoso retirou do Estado o papel de coordenação da economia, reconhecendo o predomínio do capitalismo de mercado e retomando o projeto neoliberal, de maneira que o Estado perdeu funções estratégicas e as privatizações foram acompanhadas pelo estabelecimento de Agências Reguladoras, pouco se preocupando com setores privados nacionais e com os custos sociais (Visentini, 2013, p.104-5). O governo Cardoso não apresentava, objetivamente, o desenvolvimentismo como meta de sua política externa e, indo além das exigências do *Consenso de Washington*, optou pela venda preferencial das empresas públicas às companhias estrangeiras. Grande parte do patrimônio econômico estatal foi desmantelado com privatizações desnacionalizantes – importantes para transferência de ativos nacionais às empresas estrangeiras, abrindo nova via de transferência de renda ao exterior por meio dos lucros e aprofundando a dependência estrutural da nação à especulação financeira internacional. Ademais, de acordo com Cervo e Bueno (2011, p.492-6), como as empresas estrangeiras traziam equipamentos sofisticados e não se voltaram para as exportações, o país deixava à míngua sua política de comércio exterior, impedindo a inserção internacional em condições de competitividade sistêmica.

Paralelamente à intensificação do processo de privatizações das grandes empresas públicas, o contexto interno de estabilidade monetária, com saldo negativo na balança comercial e grande volume de reservas cambiais, houve a escolha pela inserção no processo de globalização econômico-financeira⁵. Houve a expansão do universalismo da política externa do país, com aprofundamento da inserção regional, da diversificação de parceiros bilaterais e do multilateralismo, concentrando esforços para elevar a condição de potência internacional do Brasil - mas sem definir claramente o paradigma estratégico de orientação (Cervo, 2008, p.27; Visentini, 2013, p.104).

No plano regional, Cardoso deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul. A partir de 1994, o Mercosul assumiu personalidade jurídico-

⁵ Para Vigevani e Cepaluni (2011, p.93-4), durante seus oito anos de mandato, Cardoso procurou substituir uma agenda de política externa reativa, dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma agenda proativa internacional, alinhada ao neoliberalismo, aceitando os valores hegemônicos universais e guiada pela lógica da autonomia pela participação, impulsionando, assim a inserção internacional do Brasil como *global player*.

institucional para os países-membros (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), além de agregar, como associados, a Bolívia o Chile. De acordo com Visentini (2013, p.105), de 1991 a 1997, o comércio intrazonal apresentou taxas aceleradas de crescimento e avançou no caráter político-estratégico, dando dinamismo à ideia de integração. Com isso, as relações bilaterais continuaram a ser realizadas por meio da diplomacia *global trader*⁶, no qual a boa relação com os Estados Unidos era considerada necessária para a ampliação do papel do país no cenário internacional. Por conseguinte, a inserção do Brasil como um *global trader* assinalava a diversificação das relações externas, agregada ao fortalecimento do regionalismo.

Já em 1998, Cardoso se reelegeu com base no controle da inflação através do aumento da taxa de juros e da atração de capital estrangeiro, na sobrevalorização do Real e nos baixos preços dos produtos básicos, com a convicção de que haveria a manutenção do sistema financeiro internacional favorável. Ademais, a liberalização financeira pressupunha o livre fluxo de capitais e a abertura dos sistemas financeiro, empresarial e dos mercados de valores. Após as reformas privatizantes abrir a economia brasileira aos capitais internacionais, houve o aumento dos fluxos de capitais especulativos e as crises financeiras. E, entre 1995 e 2000, a dívida pública interna passou de 33% para 53% do PIB, enquanto que a dívida externa elevou-se de 148 para 237 bilhões de dólares. A política de comércio exterior, então, passou a ter uma nova função: prover recursos para o pagamento da dívida externa, e não mais para estabilização de preços e contenção da inflação, bloqueando o crescimento econômico e aumentando a dependência do país (Cervo e Bueno, 2011, p. 509-11).

Em 1999, a crise financeira e cambial desvalorizou o Real, com consequências graves nos países vizinhos e associados ao Mercosul. Nesse cenário de desarticulação, prevaleceu a fuga de capitais e o aumento do protecionismo dos países do Primeiro Mundo, com o posterior esgotamento do modelo econômico do Mercosul⁷.

O paradigma do *Estado normal*, que impregnou as políticas públicas de Collor e Cardoso, promoveu o recuo do Estado como agente econômico e o fim do conceito de nacional-desenvolvimentismo, além de equiparar as empresas nacionais às transnacionais, privatizar o patrimônio público e diminuir a função empresarial do Estado. Por conseguinte, a internacionalização da economia e a adesão submissa à globalização neoliberal alterou o

⁶ O conceito de *global trader* pressupõe a adesão à liberalização comercial multilateral, de maneira que o Brasil procurava interesses globais, assumindo posições e agendas diversificadas, buscando mercados e novas relações, mas sem se vincular a um único parceiro (Vigevani e Cepaluni, 2011, p.97).

⁷ De acordo com Vigevani e Cepaluni (2011, p. 113), durante o governo Cardoso, grandes projetos de integração física foram realizados. Mas, ao mesmo tempo, as instituições regionais não se fortaleceram, e, a partir de 1999, o Mercosul passou por uma crise significativa, consolidando-se a perspectiva de União Alfandegária incompleta.

padrão de inserção do Brasil na economia global, prevalecendo o conceito de *globalização assimétrica* (Visentini, 2013, p.108), no qual a debilidade em promover o desenvolvimento perpetuou a tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia global, enfraquecendo seu poder em negociações internacionais relevantes.

Com o fortalecimento da crise interna e o enfraquecimento do modelo neoliberal de Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleito para a Presidência da República em 2002, e reeleito em 2006. Era necessário, então, um outro paradigma, o *Estado logístico*⁸, que mesclasse características do Estado desenvolvimentista com a inserção madura no plano internacional, destacando o papel da América do Sul como área de fortalecimento das economias regionais, e conferindo à política externa funções assertivas e avaliadoras das assimetrias determinadas pela distribuição desigual de poder e de benefícios, tais como o reforço da capacidade empresarial do país, a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas, a abertura dos mercados do Norte em contrapartida ao nacional, mecanismos de proteção diante de capitais especulativos e uma política de defesa nacional (Cervo e Bueno, 2011, p.493-4).

E, embora o segundo governo Cardoso já tivesse iniciado mudanças no curso da política externa, sua ênfase foi invertida após a posse de Lula, implicando em uma inflexão significativa, aprofundando a coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes. Para tanto, a condução da política externa foi concebida de acordo com os a estratégia do *Estado logístico*, dentre os quais: fixar o liberalismo de mercado por meio de regras de reciprocidade de benefícios; estipular a expansão dos negócios no exterior pela via comercial a da internacionalização de empresas brasileiras; e influenciar o ordenamento global e os regimes setoriais (Cervo e Bueno, 2011, p.528).

Foram preservados os acordos com o Primeiro Mundo para obtenção de investimentos e tecnologia, com negociação da dívida externa e sem ruptura do modelo macroeconômico. Contudo, houve o reforço da negociação em organismos financeiros multilaterais e o ajustamento doméstico para reforçar a capacidade de atuação do Estado e do mercado interno. Para tanto, foram efetivadas medidas que revalorizaram o mercado doméstico e a capacidade da poupança interna, com combate aos fatores internos que debilitam uma ação internacional mais qualificada. Era necessária, dessa maneira, “a

⁸ O *Estado logístico* fortalece o núcleo nacional, transferindo responsabilidades empreendedoras à sociedade e ajudando-a a operar no exterior, equilibrando os benefícios da interdependência mediante inserção internacional. Tal Estado não se resume à prestação de serviços e nem é passivo frente às forças do mercado e do poder hegemônico, recuperando o planejamento estratégico do desenvolvimento e exercendo a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais (Cervo e Bueno, 2011, p.489; 529).

consciência do papel do Estado, definindo o interesse nacional a serviço do desenvolvimento ao requisitar a ação política com o fim de fazer o país penetrar os processos globais como agente ativo do sistema, sem submeter-se ao jogo das forças tradicionais” (Cervo e Bueno, 2011, p.529).

A diplomacia política do governo Lula procurou reafirmar os interesses nacionais e enfatizar o protagonismo no cenário internacional por meio de uma diplomacia ativa e afirmativa, com multilateralismo de reciprocidade⁹, onde o Itamaraty ocupou posição estratégica na formulação e execução através de quatro eixos de atuação (Cervo e Bueno, 2011, p.533-43). Em primeiro lugar, no plano da economia internacional, buscou-se a interdependência via reciprocidade na realização de interesses, negociando a atuação na OMC, na Alca, com a União Europeia e na articulação de coalizões com países emergentes. Em segundo lugar, em relação ao comércio internacional, defendeu-se a liberalização dos mercados, enfrentando o desequilíbrio entre a elevação da produtividade brasileira em nível global e a baixa participação no comércio internacional com o objetivo de exigir a liberalização do mercado agrícola e o fim dos subsídios na Europa e nos Estados Unidos, procurando estabelecer, com isso, a reciprocidade de benefícios no comércio entre ricos e emergentes, formando coalizões ao Sul e privilegiando a integração sul-americana. Em terceiro lugar, no domínio da segurança internacional, efetivou-se uma estratégia de prevalência da negociação sobre o uso da violência para solução de conflitos e manutenção da paz, além de reivindicar a democratização das decisões do Conselho de Segurança e a criação, em 2009, do Conselho de Defesa Sul-Americano como um dos órgãos diretivos da Unasul. Por fim, em quarto lugar, houve a associação de desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável.

Para contribuir com o estabelecimento de um sistema internacional multipolar e democrático e visando criar um equilíbrio perante as grandes potências e o capital internacional, foi iniciada a construção de um espaço maior de barganha, buscando novos parceiros. Nesse sentido, as maiores prioridades da agenda em política externa do governo Lula foram: a revitalização do Mercosul e da integração sul-americana, com espaço para uma liderança brasileira compartilhada; a solidariedade com os países africanos; o estreitamento do intercâmbio com potências emergentes, tais como China, Índia, Rússia e África do Sul, com o objetivo de estabelecer parcerias estratégicas e o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul; o

⁹ A reciprocidade não se aplica apenas ao comércio internacional, mas em todas as ordens, como a economia, a segurança, o meio ambiente, a saúde e os direitos humanos (Cervo e Bueno, 2011, p.530).

aprofundamento das relações com a União Europeia; e a valorização das organizações internacionais.

Houve o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração, com a afirmação de agendas internas de desenvolvimento econômico e social, objetivando uma ação concertada no plano mundial. Ademais, Lula possuiu grande credibilidade como porta-voz da América do Sul, o que também facilitou a sua atuação por meio da diplomacia presidencial. Nesse contexto, a integração sul-americana se fortaleceu em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a CASA/Unasul. O Mercosul representa o nível comercial e de investimentos, e recebeu atenção primordial, reforçando o poder de barganha internacional e constituindo-se como meio de negociação para segmentos organizados da sociedade brasileira. Para reforçar o processo de integração, o BNDES iniciou o financiamento de diversas obras que visassem a integração física sul-americana, e foram estabelecidas Cadeias Produtivas Regionais e um Programa de Substituição Competitiva de Importações, fomentando as exportações dos demais membros para o Brasil. A IIRSA, por sua vez, representa uma forma de integração funcional voltada à construção de infraestrutura de transportes, comunicações e energia (Visentini, 2013, p.115), contornando a Lei de Responsabilidade Fiscal que limita a política de desenvolvimento dos Estados, além de constituir-se como um marco para a construção de oleodutos e gasodutos. Já a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 e consolidada institucionalmente após sua transformação, em 2007, no tratado constitutivo da Unasul (União das Nações Sul-Americanas), é um fórum de desenvolvimento político da integração, com diálogo de alto-nível entre os Estados-membros, procurando assentar a região no mapa mundial, expressando a independência política sul-americana e criando um polo de poder regional, com ênfase na segurança baseada na ação diplomática, no respeito à soberania¹⁰ e na não intervenção em assuntos internos dos Estados¹¹, afastando a interferência de potências e de órgãos externos; por fim, no plano econômico, a Unasul busca a promoção da integração produtiva, energética e da infraestrutura (Cervo e Bueno, 2011, p.549-51).

Dessa maneira, a partir da consolidação da conduta do estado logístico foi possível o desenvolvimento da internacionalização econômica das empresas brasileiras como estratégia de ação externa e de inserção internacional através do globalismo industrialista, ampliando as

¹⁰ Em 2009, foi aprovada a cláusula democrática, visando impedir a destituição irregular de governos de direito.

¹¹ Criado em 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) prevê a elaboração de uma doutrina de defesa comum, a concretização de um inventário da capacidade militar de todos os Estados-membros, o acompanhamento dos gastos do setor de defesa da região e a criação de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (Visentini, 2013, p.121).

exportações de bens e serviços. Para tanto, com o apoio do Estado, procurou-se formar empresas fortes para competir em escala global e para investir no exterior (a começar pela América do Sul) em diferentes áreas, como mineração, prospecção, metalurgia, indústria e tecnologia, de maneira que a internacionalização da economia brasileira entrou em ritmo acelerado a partir de 2005 (Cervo e Bueno, 2011, p. 544-8). Nesse sentido, o papel que o BNDES desempenhou no governo Lula insere-se no conceito de Estado Logístico, e o objetivo do Estado passa a consistir “em dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais (Cervo, 2007, p.87). Além disso, o Itamaraty facilitou a internacionalização das empresas brasileiras por meio de suas relações diplomáticas com diversos países, negociando a diminuição das barreiras alfandegárias e acordos para estabelecimento de subsidiárias brasileiras no exterior

O Estado brasileiro, então, instrumentalizou seu aparato institucional de comércio exterior, oferecendo melhores condições para a inserção internacional da economia ao garantir apoio financeiro ao empresariado.

2. Estado brasileiro e investimento em empresas transnacionais

De 1930 a 1980, prevaleceu, no país, o regime de substituição de importações, cujas empresas estrangeiras eram importante fonte de capitais produtivos para o modelo econômico, provendo bens de consumo duráveis para o mercado doméstico. Simultaneamente, o Estado formou grandes empresas estatais para atuar em setores economicamente estratégicos; surgiram, então, companhias como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Petrobrás e Vale do Rio Doce, que se expandiram para o exterior, tornando-se as principais empresas transacionais do capital brasileiro (Amman, 2009). Já na década de 1990, com a liberalização econômica acelerada e as reformas do setor público (aliados ao baixo crescimento de renda nacional), prevaleceu a vinda de fluxos de IDE para o país, destacando-se a participação de empresas brasileiras nos processos de privatizações de estatais. Paralelamente, diversos grupos econômicos nacionais privados e estatais, assim como as empresas recém-privatizadas, passaram a estabelecer operações no exterior, utilizando o IDE como uma estratégia para ganhar competitividade. Contudo, a opção pela internacionalização decorreu tanto de pressões concorrenciais desencadeadas pelo processo de liberalização econômica quanto pela insuficiência de consumo interno devido ao baixo crescimento econômico no período (Sarti e Mariano, 2002). Mas foi a partir dos anos 2000 que a transnacionalidade de empresas brasileiras estatais ou privadas se intensificou, concorrendo internacionalmente nos mais

diversos setores. Tal fato decorreu, de acordo com Arbix (2010), devido às mudanças mais profundas nas estratégias organizacionais de grupos econômicos domésticos, que procuraram deixar de lado o atendimento exclusivo ao mercado interno para buscar consumidores em outros países e regiões.

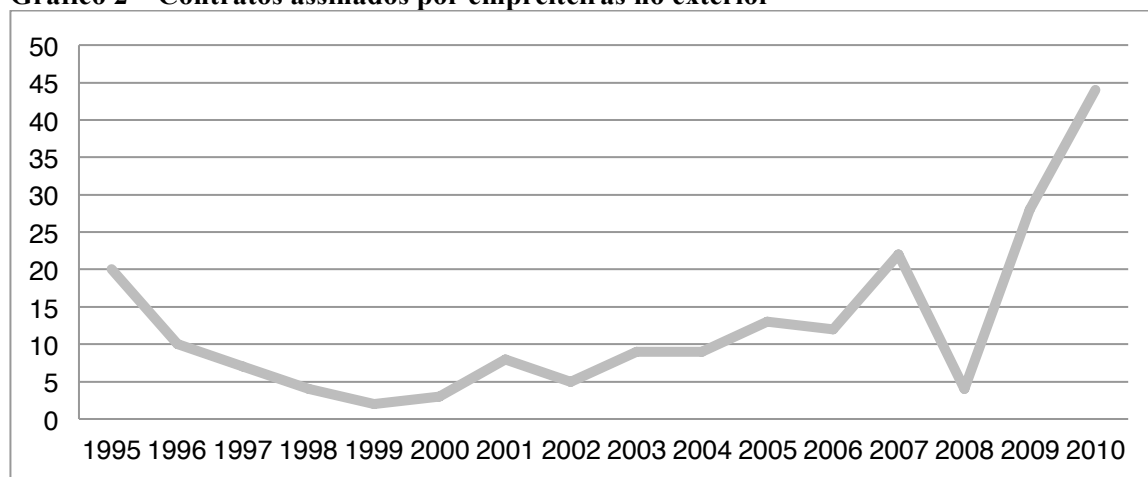
Porém, nessa primeira onda de firmas transnacionais privadas brasileiras, houve em comum o fato de que as iniciativas de internacionalização decorreram, em grande parte, das decisões das próprias empresas do que de políticas governamentais. O BNDES, historicamente, tem o propósito de financiar projetos de desenvolvimento nacional. Criado em 1952, somente a partir de 1994 o Banco passou a apoiar a inserção brasileira no mercado internacional. Porém, o apoio do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras estava restrito, até meados de 2002, aos financiamentos mediante operações de renda variável, com investimentos indiretos. Já em 2002, formou-se um grupo de trabalho no qual foram aprovadas as diretrizes para o financiamento de investimentos brasileiros no exterior, alterando o estatuto e fornecendo à instituição maior autonomia e agilidade, permitindo o apoio a empreendimentos que resultassem de estímulo à exportação de produtos domésticos com o objetivo do controle de mercados externos por meio da utilização de insumos nacionais e do incremento das exportações. Além de criar uma subsidiária em Londres, o Banco inaugurou em Montevideu um Departamento para tratar da América do Sul para identificar e estimular os investimentos diretos na região, em compatibilidade com a política externa brasileira, condizente, portanto, com a política de integração regional. Com isso, procurou-se estimular a inserção e o fortalecimento de empresas brasileiras no mercado internacional através do apoio à implantação de investimentos e promovendo o incremento das exportações brasileiras¹².

A partir de 2005, durante o governo Lula, o BNDES apoiou a inserção brasileira no mercado mundial, privilegiando, porém, o continente sul-americano como área de atuação. Com isso, apoiou a internacionalização de grupos econômicos internacionais, objetivando formar grandes firmas com capacidade para concorrer internacionalmente. O gráfico 2, a seguir, mostra a dinâmica de contratos assinados no exterior por empresas transnacionais brasileiras. De 1995 a 2002, pode-se notar que há retração no processo de transnacionalização

¹² Conforme pode-se notar nos incisos II, III e IV do Decreto n. 4.418: “II - 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; III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; IV - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina”.

de empreiteiras brasileiras, devido à deterioração das condições econômicas internas e externas. Já entre 2003 a 2010, durante o governo Lula, caracterizado pela recuperação da economia brasileira e pelo crescimento da economia mundial, foi possível, observando o aumento do número de contratos, a expansão das atividades das empreiteiras brasileiras no exterior, impulsionando a realização de empreendimentos – em especial na América do Sul.

Gráfico 2 – Contratos assinados por empreiteiras no exterior



Fonte: Campos (2014).

A partir de então, e influenciado pelo cenário positivo tanto doméstica quanto externamente, o Estado deixou de ser indiferente em relação à internacionalização de capitais nacionais produtivos e passou a operar como indutor desses investimentos. Desta forma, em conjunto com o apoio concedido pela diplomacia brasileira, o BNDES incrementou os mecanismos de apoio às exportações brasileiras e, mais importante, criou um programa de apoio à internacionalização, contribuindo para atingir um dos objetivos da política externa do governo Lula, qual seja, a Integração Sul-Americana.

O acoplamento da América do Sul aos fluxos de mercados e capitais não é possível sem o intermédio do Brasil. Diferentemente dos outros países sul-americanos que, historicamente, restringem-se à produção agrícola e mineral ou que se submeteram a intensos processos de desindustrialização, o Brasil reciclou seu parque industrial por meio das privatizações, mantendo-o em condições de produzir e exportar manufaturados com médio valor agregado, capacitando o país no protagonismo sobre as economias do continente. Soma-se a isso o fato de que, com o encolhimento dos mercados dos países desenvolvidos e a adoção de novas barreiras protecionistas, tornou-se primordial a absorção de mercados residuais. Por fim, a boa vontade dos Governos vizinhos, a disponibilidade de matérias-primas estratégicas, a proximidade cultural e geográfica com o Brasil, além dos menores

custos de transporte e maior facilidade para entender a legislação local, tornam a região atraente para investimentos, principalmente nas fases iniciais do processo de internacionalização.

Diversos são os exemplos que podem ser citados. Na Argentina, após a crise de 2000, os investimentos externos diretos europeus, norte-americanos e japoneses diminuíram, abrindo caminho para o investimento das transnacionais brasileiras. Com isso, a Petrobrás adquiriu a Pecom, a Ambev comprou a Quilmes, e a Camargo Corrêa obteve a maior fábrica de cimento do país, a Loma Negra. Já em 2005, foi aprovada a primeira operação do BNDES para internacionalizar uma empresa - a Friboi, que recebeu US\$ 80 milhões do Banco para adquirir 85,3% da empresa argentina Swift Armour S.A, tornando-se o maior frigorífico do mundo. No Uruguai, o BNDES tem incentivado empresas do setor do agronegócio e do setor frigorífico, sendo que a Friboi e a Marfrig passaram a controlar mais de 70% da exportação de carne derivada do país. No Equador, o Brasil passou a impor pacotes fechados que tornam incondicionais as obras das empresas brasileiras no país. Por fim, no Peru, a Votorantim comprou a maior produtora e refinaria do país, a companhia mineira MinCo, que detém 66% das jazidas de zinco, o principal produto mineral do país; também com os recursos oriundos do BNDES, a Gerdau adquiriu a SiderPeru, maior siderúrgica peruana.

Mas como ocorre, então, o investimento do BNDES nas empresas transnacionais públicas e privadas? As empresas, por meio do Banco, adquirem grandes concorrentes internacionais ou ampliam suas atividades no país ou no exterior. Como contrapartida, o Banco, através da subsidiária BNDESPAR, adquire, em alguns casos, participação acionária de empresas que procuram auxílio da instituição. É expressivo, por conseguinte, o número de grandes empresas nacionais que possuem o BNDES como acionista¹³. Sendo assim, um dos principais mecanismos de investimento foram os desembolsos do Banco, auxiliando empresas por meio da compra de participação acionária e aquisição de títulos de dívida privados (debêntures, que são pagas por meio de vendas de ações). A participação acionária do BNDESPAR tornou-se uma via para aquisições no exterior, uma vez que essas empresas se fortalecem no mercado nacional, podendo se expandir¹⁴.

¹³ Além das grandes empresas que atuam no território nacional, a BNDESPAR possui ações de empresas internacionais com experiência nacional, tais como a Brasil Foods (2,55%), Gerdau (3,5%), Braskem (5,55%), JBS-Friboi (17,32%), Fibria e (30,42%). Fonte: BNDESPAR, 2010, p.29-30.

¹⁴ Em 2009, por exemplo, o BNDESPAR continha participação em 22 multinacionais com sede no Brasil, com investimentos totalizando R\$ 92,8 bilhões, correspondendo a 4% da capitalização total do mercado acionário brasileiro

Com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004, foram definidos como prioritários setores intensivos em tecnologia. Já em 2008, iniciou-se uma nova fase de política industrial após o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), permanecendo o foco na inovação e na promoção de atividades tecnologicamente dinâmicas (Delgado et ali, 2010, p.994). Dessa maneira, a importância do BNDES para a política industrial pode ser medida a partir do volume de recursos desembolsados pela instituição durante o período, indo de R\$ 35,1 bilhões, em 2003, para R\$ 168,4 bilhões, em 2010 (Fonte: BNDES).

Desde o início do governo Lula, tornou-se clara a prioridade da América do Sul no âmbito da política externa, o que pode ser especialmente demonstrado por meio do envolvimento do BNDES e de empresas nacionais no financiamento e na execução dos projetos de infra-estrutura no âmbito da IIRSA (Pecequilo, 2009, p. 244). Para tanto, foi estimulada a relação do Estado e do empresariado nacional com o objetivo de buscar uma estratégia comum de inserção internacional que considerasse interesses mútuos.

A IIRSA possibilitou oportunidades para diversos serviços de empreiteiras nacionais, tais como Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Os grandes conglomerados de engenharia e construção¹⁵ são os principais beneficiados com os créditos públicos, sendo que, nos últimos dez anos, o financiamento de obras regionais com recursos do BNDES repassados às empreiteiras aumentou 1.185%¹⁶. Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Corrêa são empreiteiras de destaque no cenário nacional, mas que ao mesmo tempo possuem dispersão geográfica com maior destaque para a América do Sul e com alto índice de transnacionalidade¹⁷. A Andrade Gutierrez possui dispersão em 33 países, mas prepondera na América do Sul, onde possui 25% de subsidiárias. A Odebrecht, por sua vez, tem suas filiais em 21 países, com 25% das subsidiárias situadas no continente sul-americano. Já a Camargo Córrea, com 17 subsidiárias, possui 7 delas na região, totalizando 41% de índice de

¹⁵ Tais empresas são classificadas como de indústria de construção pesada, e estão relacionadas com obras de infra-estrutura, realizando obras de transporte, energia, saneamento, urbanização, dutos, além de portos e aeroportos, ou até mesmo em outros ramos da engenharia, tais como montagem industrial e elétrica.

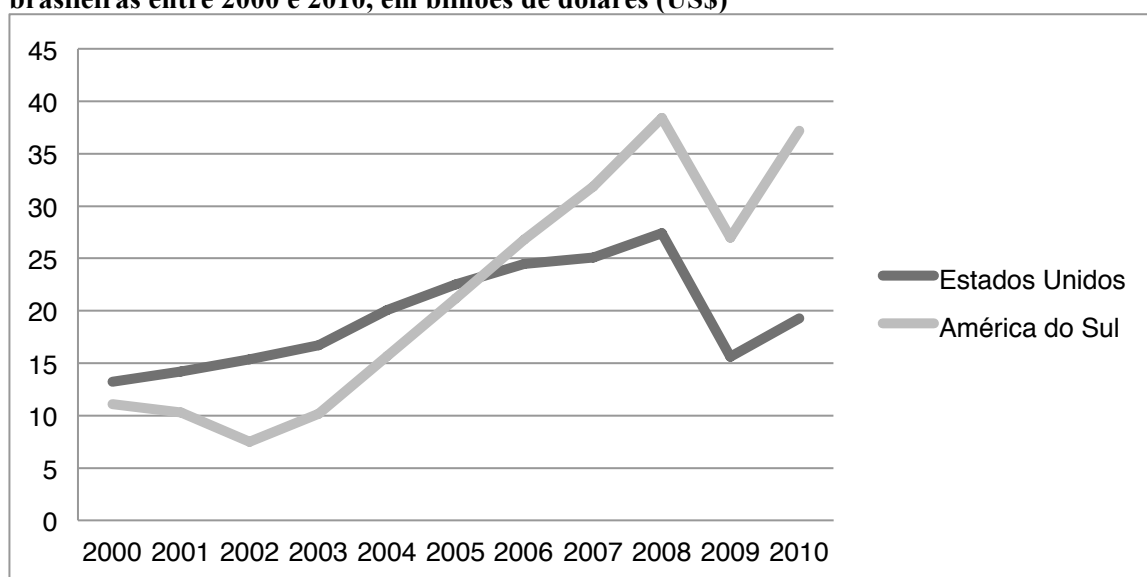
¹⁶ Dentre as principais obras concedidas aos grandes grupos, pode-se citar: na Argentina, a construção e ampliação da rede de gasodutos com aproximadamente US\$ 1,9 bilhão pela Odebrecht e Confab; na Venezuela, a construção e ampliação de metrô de Caracas, com aproximadamente US\$ 943 milhões provenientes da Odebrecht.

¹⁷ Baseado na metodologia da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), o índice de transnacionalidade consiste na avaliação de três indicadores que, agregados, compõem o grau de internacionalização das empresas. Em primeiro lugar, considera-se a receita bruta de subsidiárias no exterior em relação às receitas totais da empresa. Em segundo lugar, calcula-se o valor dos ativos no exterior em comparação com o valor total dos ativos da empresa. Por fim, destaca-se o número de funcionários no exterior a partir do total de funcionários da empresa (Fundação, 2011).

regionalidade. Ainda de acordo com o índice da Fundação Dom Cabral, a Odebrecht era, ao final do governo Lula, a sétima empresa com maior índice de transnacionalidade do país. Por sua vez, a Camargo Corrêa ocupou a vigésima primeira posição, enquanto que a Andrade Gutierrez foi considerada a trigésima primeira empresa do Brasil. São, portanto, três firmas que constam entre as 50 maiores no ranking de transnacionalidade, o que demonstra sua importância nos investimentos do BNDES. Houve queda em relação a 2008, quando a Camargo Corrêa ocupava o primeiro lugar do índice de transnacionalidade, enquanto a Odebrecht era considerada como a segunda firma mais transnacional. Contudo, tal queda não se deu à diminuição de investimentos por parte do BNDES, mas sim devido ao aumento de IDE de outras empresas transnacionais financiadas pelo Banco.

Uma das maneiras de se verificar a importância adquirida pelo continente sul-americano em relação à política externa brasileira diz respeito às exportações do país. De acordo com o gráfico 3, após o fim do primeiro mandato de Lula, em 2006, a América do Sul ultrapassou os Estados Unidos como destino das exportações brasileiras.

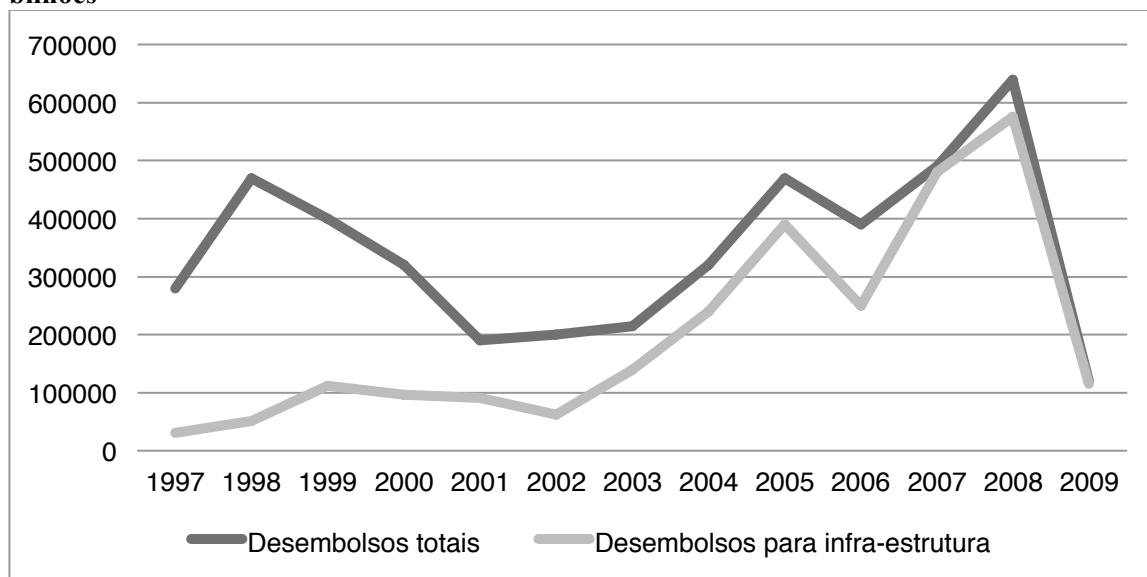
Gráfico 3 - Comparação entre Estados Unidos e América do Sul como destino das exportações brasileiras entre 2000 e 2010, em bilhões de dólares (US\$)



Fonte: Valdez (2011).

Outro fato é que o montante de recursos do BNDES investidos em projetos de infra-estrutura na América do Sul aumentaram severamente, como mostra o gráfico 4. Novamente, houve um pico em 2006 e em 2008, com grande desaceleração em função da crise econômica mundial em 2009.

Gráfico 4 - Desembolsos do BNDES destinados à América do Sul entre 1997 e 2009, em US\$ bilhões



Fonte: Valdez (2011)

Sendo assim, uma das características mais importantes da política econômica do governo Lula foi a atuação do BNDES no financiamento de empresas cujo objetivo era a internacionalização. Tais empresas tinham, como característica central, a atuação em setores de atividades nos quais o Brasil é altamente competitivo, como os intensivos em recursos naturais e o de serviços de engenharia e construção civil (Hiratuka e Sarti, 2011).

Portanto, a preponderância de concentração de empresas transnacionais brasileiras na América do Sul se deve a fatores culturais e geográficos, que colaboram com a redução de custos, além do esforço político-diplomático do governo Lula para tornar o Brasil um líder na América Latina (Fundação, 2011, p. 11). Há uma convergência de ações de política econômica, pautadas no apoio à exportação e na internacionalização de empresas nacionais, e política externa, priorizando os processos de integração política e econômica.

3. Liderança, mediação e soberania: o papel do Brasil na integração regional

Mesmo sendo um poder emergente, o Brasil, especialmente nos últimos anos, vem reiterando a necessidade de obter o apoio da região, exercendo um papel de liderança e privilegiando o bom relacionamento com outros países do continente com o objetivo de promover a integração regional. Nesse sentido, a o investimento do BNDES na internacionalização de empresas brasileiras pode ser considerado como uma estratégia para promover a liderança do país entre os países sul-americanos? Considerando tal estratégia, e admitindo outras variáveis, o Brasil pode ser considerado como uma potência regional?

Mas, então, o que é uma potência regional? Em uma definição simples, potência regional é quando determinado Estado possui recursos e capacidades materiais em uma certa região geográfica, exercendo liderança. Em uma definição mais ampla, refere-se a estados influentes e poderosos em certas regiões ou subregiões geográficas, e que podem ser potências médias ou grandes no âmbito global (Jordaan, 2003; Nolte 2010). A partir desses pressupostos teóricos, Nolte (2010, p.893) define uma potência regional a partir de onze características: i) é economicamente, politicamente e culturalmente interconectado com a região; ii) tem a pretensão de posição de liderança em região delimitada geograficamente, economicamente e politicamente; iii) exibe recursos materiais (econômicos, demográficos e militares), organizacionais (políticos) e ideológicos para a projeção da região; iv) influencia a delimitação geopolítica e a construção ideacional da região; v) exerce sua influência por meio de estruturas de governança regional; vi) tem grande influência em assuntos regionais (atividades e resultados); vii) define significativamente a agenda regional de segurança; viii) define e articula um projeto e uma identidade regional comum; ix) é integrado em fóruns globais e inter-regionais, articulando não apenas em interesse próprio, mas também como representante dos interesses regionais; x) fornece bens coletivos para a região ou participa no fornecimento de tais bens; xi) a posição de liderança na região é reconhecida ou ao menos respeitada por outros estados (sejam da região ou não) – especialmente por outras potências regionais.

Para compreender o papel de liderança do Brasil na América do Sul, é necessário observar os pressupostos centrais da atuação diplomática do país. Sendo assim, a política externa brasileira da atualidade possui três características centrais. Em primeiro lugar, tem natureza instrumental e com estreito relacionamento com a economia do país. Com a redemocratização, houve a integração competitiva na economia global, visando, em um primeiro momento – durante os governos Collor, Franco e Cardoso – a busca da credibilidade e, em um segundo momento, a estratégia da autonomia adotada pelo governo Lula da Silva, com projeção internacional, diversificação das opções e multilateralismo, de maneira que a cooperação com os países do Sul tornaram-se estratégicos para o país, seja política ou economicamente, além de aprofundar a inserção regional e a liderança corporativa na América do Sul. Em segundo lugar, a política externa brasileira é pautada pelo comprometimento e envolvimento ativo com o multilateralismo e com a cooperação internacional, atuando como mediador e com uma agenda em favor da promoção do desenvolvimento para os países em piores condições, e comprometendo-se com o fortalecimento da legitimidade das organizações internacionais. Por fim, há a crescente

importância das políticas regionais e de segurança a partir de três eixos centrais: a promoção e o fortalecimento de acordos regionais, a intervenção em crises políticas, e a defesa da soberania do país e do continente.

Entretanto, a expansão do envolvimento político e os crescentes investimentos de empresas transnacionais brasileiras não significaram a aceitação e a legitimação automática da liderança brasileira na região, durante o governo Lula – embora o país venha se tornando uma potência global intermediária. Em primeiro lugar, o Brasil vem enfrentando algumas dificuldades para obter apoio dos vizinhos sul-americanos para viabilizar seus interesses locais e globais¹⁸. Em segundo lugar, alguns países concorrem contra o Brasil para disputar a liderança e a hegemonia da região. A Argentina considera-se como legítima competidora para a liderança regional, estreitando laços com os Estados Unidos e com a Venezuela para contrabalançar o poder brasileiro, além de adotar medidas comerciais protecionistas e anti-integracionistas. Em terceiro lugar, o Brasil privilegiou a construção do Mercosul e da Unasul com baixa institucionalização, visando atuar com maior independência no plano internacional; e, apesar de avanços nas áreas da política e da segurança, houve dificuldades no âmbito econômico, com diversos entraves na agenda de negociações do bloco. Para o fortalecimento e institucionalização da integração regional, são necessários três tipos de condições (Malamud, 2004, 2005, 2008): de demanda (comércio, investimento, interações sociais, tratados e oportunidades comuns), de oferta (atuação como *paymaster*, distribuição de orçamento regional e de bens públicos, diplomacia presidencial e empreendedorismo supranacional) e inertes (instituições de monitoramento, *enforcement*, resolução de litígios, fóruns de socialização). Com isso, pode-se constatar que, considerando a atuação brasileira como a principal liderança da América do Sul, as condições de demanda vêm crescendo nos últimos anos, com aumento da transnacionalidade das empresas brasileiras e da diplomacia presidencial, mas com declínio relativo da interdependência regional e inexistência de instituições formais e normas regionais.

Ao utilizar o bloco como um instrumento de inserção internacional, o país não pode ser caracterizado como uma potência regional típica, pois não assume a posição de principal condutor da região, hesitando em algumas situações onde é forçado a se impor – como no custeio da proeminência regional e na imposição de princípios de interdependência complexa

¹⁸ Durante o ano de 2004, o país aspirava a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Entretanto, a Argentina, principal parceiro regional, foi contrária à criação de assentos permanentes - privilegiando a introdução da associação semi-permanente. Ademais, o país teve problemas bilaterais com o Equador (na atuação da empresa Odebrecht) e com o Paraguai (reivindicações do governo Lugo de renegociar os termos do Tratado de Itaipu).

para promover cooperação em casos que necessitam de decisões compartilhadas. Para contar com a cooperação e assegurar o status de potência da América do Sul, torna-se evidente a necessidade de atuação do Brasil como *paymaster*, oferecendo subsídios e bens públicos e propiciando a maior institucionalização das organizações regionais.

Portanto, apesar da proeminência regional e do investimento estatal na transnacionalização de empresas, o Brasil não traduziu seus recursos estruturais e instrumentais em liderança efetiva, pois seus principais aliados não seguiram as diretrizes e objetivos da política externa brasileira. Contudo, não houve resistência acentuada, o que fez aumentar o reconhecimento global de liderança regional. Entretanto, mesmo com as limitações da integração regional, Burgess (2008, p.65-6; 70) reitera que a hegemonia consensual brasileira obteve ganhos que compensaram a falta de cooperação e de afirmação da liderança da diplomacia do Brasil na América do Sul sem a imposição de *enforcement*, fazendo com que os outros estados aceitassem e internalizassem elementos centrais da ordem hegemônica, pautada pela liderança inclusiva, participação ativa e contribuição aos participantes subordinados. Como o regionalismo envolveu poucos custos ao projeto hegemônico brasileiro, o Itamaraty utilizou o Mercosul e a Unasul para aperfeiçoar as economias da região e atrair novas tecnologias, orientando os interesses domésticos em direção ao continente como um método de reforçar o projeto consensual.

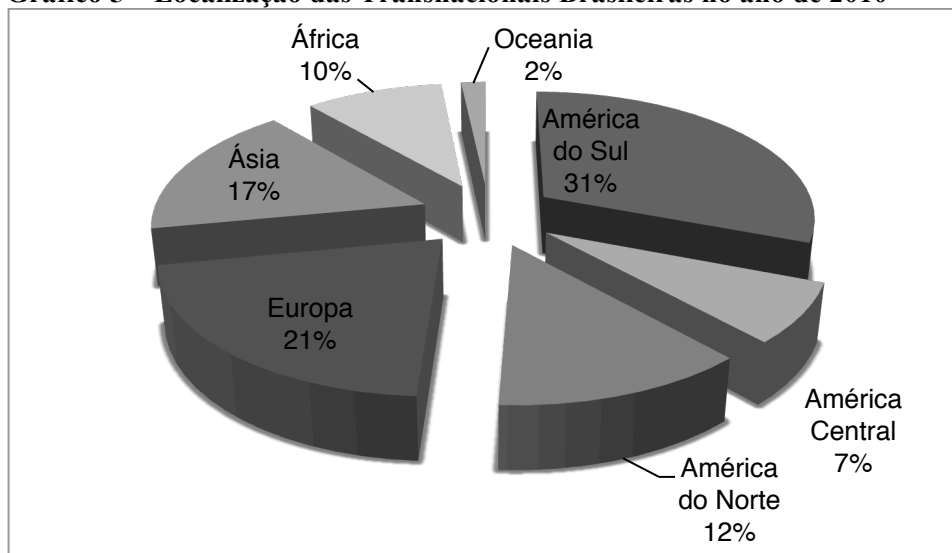
4. Considerações finais

No contexto de fortalecimento do desenvolvimento nacional e de consolidação do Brasil como o principal articulador da integração política e econômica do continente sul-americano, o Governo Lula continuou o processo da consolidação da América do Sul como área de interesse prioritário da política externa brasileira, consolidando a ideia de Estado logístico como induzidor da capacitação de empresas transnacionais do país.

Dessa maneira, o desenvolvimento nacional direcionado à política externa criou condições para que o BNDES pudesse operar internacionalmente em prol do desenvolvimento do país. E, no decorrer do governo Lula, o BNDES apoiou a internacionalização das empresas brasileiras, sendo que, ao final do seu governo, o principal destino dos investimentos no exterior passou a ser, conforme o gráfico 5, a América do Sul (30,9%), seguido por Europa (21,1%), Ásia (16,8%), América do Norte (12,6%), África (9,6%) e Oceania (1%). (Fundação, 2010). Além de financiar as exportações de bens e serviços nacionais, o BNDES apoiou a fusão de empresas nacionais, que passam a atuar com maior competitividade no mercado

internacional. Como contrapartida, ao financiar essas fusões, o BNDES adquiriu ações da nova empresa por intermédio da subsidiária BNDESPAR - BNDES Participações S.A.

Gráfico 5 – Localização das Transnacionais Brasileiras no ano de 2010



Fonte: Ranking das Transnacionais Brasileiras (2011).

Para as empresas transnacionais brasileiras, a internacionalização é uma forma de conquistar espaço no mercado internacional, o que aponta tanto para o Paradigma Eclético da produção internacional quanto para o modelo de Uppsala. Nesse sentido, a internacionalização de empresas pelo BNDES se tornou uma estratégia de Estado, visando processos de integração física, econômica e política da região por meio da consolidação de estreita relação entre Estado e grandes empresas nacionais. Enquanto o Estado promove o desenvolvimento nacional e adquire projeção internacional, as grandes empresas enxergam diversas oportunidades de expansão de mercados para seus produtos e serviços a partir de diversos mecanismos estatais de apoio aos investimentos no exterior.

O governo brasileiro, nos últimos anos, tem se empenhado para tornar factível a integração da infra-estrutura da América do Sul, de maneira que o BNDES passou a investir fortemente na internacionalização de empresas como um projeto físico e político, impulsionando acordos econômicos e políticos para aumentar a exportação de produtos. Com isso, a IIRSA, além de sua função estratégica para os setores de infra-estrutura, também é entendida como uma fonte de atuação política do Brasil, pautada no desenvolvimento e na integração regional. Obviamente, privilegia-se a competitividade externa dos conglomerados econômicos, e não o dinamismo econômico dos povos sul-americanos.

Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. (1994), "Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia". In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, vol.1.
- ALEM, A; CAVALCANTI, C. (2005), "O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, Vol. 12, No. 24, pp. 43-76.
- ALFARO, L; CHANDA, A; KALEMLI-OZCAN, S; SAYEK, S. (2010), "Does Foreign Direct Investment Promote Growth? Exploring the Role of Financial Markets on Linkages". *Journal of Development Economics*, Vol. 91, No. 2, pp. 242-256.
- AMANN, Edmund. (2009), "Technology, Public Policy, and the Emergence of Brazilian Multinationals". In: *Brazil as an Emerging Economic Superpower?*, Brainard, L. e Martinez-Diaz, L. (orgs.). Washington, DC: The Brookings Institution.
- ARBIX, Glauco. (2010), "Structural Change and the Emergence of the Brazilian MNEs". *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 5, No. 3/4, pp. 266- 288.
- BADIE, Bertrand. (2004), *L'Impuissance de la puissance: essai sur les nouvelles relations internationales*. Paris: Fayard.
- BILKEY, W., TESAR, G. (1977), "Export behavior of smaller-sized Wisconsin manufacturing firms"; *Journal of International Business Studies*, Hampshire, v.8, n.1, p. 93-98.
- BODDEWYN, Jean. (1988), "Political Aspects of MNE Theory". *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, No. 3, pp. 341-363.
- BNDES. (2010), "BNDESPAR participa com até R\$ 1,463 bilhão do capital da Friboi". *Notícias BNDES*.
- BURGESS, Sean. (2008), "Consensual Hegemony: theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War". *International Relations*, vol. 22, nº 1, pp. 65-84.
- BÜTHE, T; MILNER, H. (2008), "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?". *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, pp. 741-762.
- CAMPOS, Pedro Henrique. (2014), "O Processo De Transnacionalização Das Empreiteiras Brasileiras, 1969-2010: Uma Abordagem Quantitativa". *Tensões mundiais*. Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 103-123.
- CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. (2009), "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, vol. 30, n. 2.
- CERVO, Amado. (2008), *Inserção Internacional do Brasil. Formação dos Conceitos*. São Paulo: Saraiva.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo (2011), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- DANESE, Sérgio. (1999), *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks.

DELGADO, I; CONDÉ, E; ÉSTHER, A; SALLES, H. (2010), "Variedades de capitalismo e política Industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008)". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 53, No. 4, pp. 959-1008.

DUNNING, John. (1988), *Explaining International Production*. Londres: Unwin Hyman.

FLYNN, Mathew. (2007), "Between Sub-imperialism and Globalization: A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital". *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 9, pp 9-27.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. (2001), *Ranking Transnacionais Brasileiras 2011*.

GOVERNO FEDERAL. (2009), *Internacionalização de Empresas Brasileiras*. Brasília.

HENNART, Jean-François. (2001), "Theories of the Multinational Enterprise". In: *The Oxford Handbook of International Business*, Rugman, A. e Brewer, T. (orgs.). Oxford: Oxford University Press.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. (2011), "Investimento direto e internacionalização de empresas no período recente". IPEA, texto para discussão No. 1610, Brasília.

JENSEN, Nathan. (2006), *Nation-States and the Multinational Corporation: A Political Economy of Foreign Direct Investment*. Princeton: Princeton University Press.

JORDAAN, Eduard. (2003), "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing Between Emerging and Traditional Middle Powers". *Politikon: South African Journal of Political Studies* 30, 2: 165–81.

JORNAL DO BRASIL. (1990), "Rezek nos EUA defende política de não confrontação". 13 maio 1990.

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1999), *Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro: Lacerda.

LIMA, Maria Regina Soares de, e HIRST, Mônica. (2006), "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities". *International Affairs*, vol.82, n.1.

MALAMUD, Andrés. (2004), "Regional Integration in Latin America. Comparative Theories and Institutions", *Sociologia. Problemas e Práticas* [Lisbon] 44, 135-54.

MALAMUD, Andrés. (2005), "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", *Latin American Research Review* 40(1), 138-64.

MALAMUD, Andrés. (2008), "The Internal Agenda of Mercosur: Interdependence, Leadership and Institutionalization", in Grace Jaramillo, ed.: *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. Quito: FLACSO, 115-35.

NOLTE, Detlef. (2010), "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics". *Review of International Studies*, 36, 881-901

PAROLA, Alexandre. (2007), *A Ordem Injusta*. Brasília: Funag.

PECEQUILO, C. S. (2009), *Manual do Candidato: Política Internacional*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão.

PINHEIRO, Leticia. (2004), *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

PRETO, Alessandra Falcão. (2006), *O Conceito de Diplomacia Presidencial: O Papel da Presidência da República na Formulação de Política Externa*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Depto. De Ciência Política, Universidade de São Paulo.

ROCHA, Danylo de Oliviera. (2012), *Estados, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: internacionalização de empresa privadas no governo Lula*. São Paulo. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo.

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

SILVA, André Luiz Reis da. (2009), *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica*. Curitiba: Juruá.

TERPSTRA, V. (1985), *International marketing*. 4 ed. Nova York: Holt, Rinehart and Winston.

UNCTAD, (2011). *Handbook of Statistics 2011*. Genebra: United Nations Publication.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. (2011), *A internacionalização do BNDES no governo Lula*. Porto Alegre. Dissertação (pós-graduação em relações internacionais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. (2011), *A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.

VISENTINI, Paulo. (2013), *A Projeção Internacional do Brasil, 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier.