



**Anais Eletrônicos do SIMPORI 2015**  
**Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do**  
**Programa “San Tiago Dantas” (Unesp, Unicamp, PUC-SP)**  
**“Governança Global: transformações, dilemas e perspectivas”**  
**São Paulo, 09 a 12 de novembro de 2015**  
**ISSN 1984-9265**

**A política de internacionalização do capital nacional durante o governo Lula: o protagonismo do BNDES**

Gabrielle S. Paz<sup>1</sup>

**Resumo**

Este artigo analisa a política de internacionalização do capital durante o governo Lula a partir da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como executor desta política por meio da concessão de crédito para as empresas brasileiras. Na primeira seção será feita exposição conceitual sobre modos de entrada em mercados no exterior, para na sequência abordar algumas políticas públicas de incentivo à expansão internacional de empresas. As duas últimas seções serão dedicadas à caracterização do processo de internacionalização do capital brasileiro entre 2005-2010 e a participação ativa do BNDES no financiamento subsidiado ao empresariado nacional. O período analisado foi marcado por uma política expansiva de desembolsos do banco e significativa aceleração do processo de internacionalização de empresas já altamente competitivas – grandes beneficiadas pelo apoio governamental. As considerações parciais desta pesquisa apontam para uma política de curto prazo que reforçou a estrutura primário-exportadora da economia brasileira.

**Palavras-chave:** internacionalização – governo Lula – BNDES

**Introdução**

Este artigo pretende analisar a política de incentivo à internacionalização do capital brasileiro no governo Lula (2003-2010) e o papel desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na qualidade de fonte de financiamento ao empresariado nacional. Observa-se que ao longo do governo Lula, o BNDES se constituiu

---

<sup>1</sup> Mestranda em Relações Internacionais/ UERJ – [gabriellespaz@gmail.com](mailto:gabriellespaz@gmail.com)

como ator fundamental na dinâmica de financiamento dos projetos internacionais do capital brasileiro. Seja por meio do mercado de capitais (pela atuação da BNDESPar)<sup>2</sup>, seja por meio da liberação de recursos via produtos de sua carteira (como Finem e Exim, etc), o banco assumiu papel estratégico no processo de internacionalização.

Da análise do papel do Estado à frente do processo de internacionalização, argumenta-se que o apoio estatal se materializou por meio da política de financiamento do BNDES – com juros menores àqueles praticados no mercado. Portanto, sustenta-se que o banco atuou como extensão do governo brasileiro à frente desse processo e a política de incentivo do Estado se justificaria pelos benefícios da internacionalização sobre as variáveis macroeconômicas e pela redução da vulnerabilidade externa do país. A internacionalização de empresas representaria maior acesso a recursos e mercados, a reestruturação do setor industrial e o aumento das exportações com geração de divisas.

Por fim, o método utilizado consistirá na análise de dados primários e secundários, e o trabalho será dividido em quatro sessões, a saber: a primeira destinada ao conceito de internacionalização; na segunda serão discutidas algumas políticas públicas de incentivo à internacionalização; na sequência será feito um panorama da expansão internacional do capital brasileiro no governo Lula; e por último, será analisado o papel do BNDES e da sua política de concessão de crédito subsidiado para internacionalização.

### **Modos de entrada: internacionalização via exportações ou Investimento Externo Direto (IED)**

Em termos gerais, a internacionalização pode ser definida como um processo crescente e continuado de envolvimento das operações de uma empresa com países fora de sua base de origem – o que não implica características evolutivas como etapas sequenciais rígidas e impositivas (DAL-SOTO; ALVES; BULÉ, 2014, p.181). Contudo aqui o conceito de internacionalização será analisado com base no modo de entrada em um novo mercado por uma firma que expande suas atividades no exterior. Serão discutidos tipos de

---

<sup>2</sup> Segundo estatuto: BNDES PARTICIPAÇÕES S/A - BNDESPAR é uma sociedade por ações, constituída como Subsidiária Integral da Empresa Pública BNDES para: I – realizar operações de capitalização de empreendimentos privados; II - apoiar empresas de eficiência econômica, tecnológica e de gestão, com perspectivas de retorno de investimento; III - apoiar o desenvolvimento de novos empreendimentos que incorporem novas tecnologias; IV - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, pelo acréscimo de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital, e V - administrar carteira de valores mobiliários, próprios e de terceiros. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>

internacionalização, com destaque para o Investimento Externo Direto (IED) e exportações – também conhecidos como internacionalização produtiva e internacionalização comercial.

Existem seis modos de entrada aceitos pela literatura especializada, a saber: exportações, licenciamento<sup>3</sup>, *joint ventures*, alianças estratégicas<sup>4</sup>, investimentos *greenfield* e aquisições. O grau de envolvimento e o modo de entrada nos mercados externos escolhido pelas firmas depende do conhecimento sobre o país anfitrião (FERREIRA; SERRA; REIS, 2011, p. 7).

O modo de entrada via exportação representa a forma mais simples de expandir as atividades da firma nos mercados internacionais. Os produtos exportados são fabricados fora do mercado consumidor e, posteriormente, transferidos para ele. Esse modo apresenta menores níveis de envolvimento, risco e controle e suas principais formas são a exportação direta e a exportação indireta (GARRIDO; LARENTIS; SLONGO, 2006, p.3).

A exportação indireta ocorre por meio de intermediários domésticos, seja um agente exportador, seja uma organização cooperativa ou comercial exportadora. É de responsabilidade do intermediário a operacionalização de negócios com o importador internacional. A exportação indireta possui a vantagem de demandar baixo volume de investimentos e baixo grau de risco. Além disso, é possível aproveitar o conhecimento dos intermediários sobre os mercados locais (GARRIDO; LARENTIS, SLONGO, 2006, p.4).

No caso da exportação direta a empresa realiza suas próprias exportações: por meio de um departamento interno de exportação; de uma subsidiária de vendas no exterior; por intermédio de vendedores internacionais e; por meio de agentes ou distribuidores localizados no mercado-alvo. As exportações diretas oferecem o controle parcial ou total sobre o planejamento de *marketing*; uma maior velocidade de informações devido ao menor número de intermediários, e; maior segurança sobre os ativos da empresa (marcas, patentes, tecnologias e processos). As exportações diretas exigem maiores aportes iniciais, assim como maior necessidade de informações – expondo o exportador a maiores riscos do que as exportações indiretas (Idem).

---

<sup>3</sup> O contrato de licenciamento seria um acordo pelo qual uma empresa cede a outra o direito de utilizar determinados conhecimentos (*know-how*) e/ou de explorar direitos de propriedade industrial (marcas, patentes, modelos ou desenhos) contra um pagamento, expresso normalmente através de *royalties* (DIAS, 2007, p.41).

<sup>4</sup> O conceito de “aliança” não é consensual. As alianças incluem uma grande diversidade de relações contratuais, frequentemente estabelecidas entre concorrentes, do mesmo país ou não, e classificam-nas como sendo formas de acesso a mercados externos com produção no exterior. Uma aliança surge quando duas ou mais instituições conjugam esforços para atingir um objetivo estratégico comum (DIAS, 2007, p.86).

Os modos de investimento direto envolvem a propriedade de uma unidade de produção no mercado internacional que podem contemplar todo o processo de fabricação ou apenas uma linha de montagem dos produtos. Esta modalidade de investimento oferece à empresa a possibilidade de controle total sobre suas atividades internacionais, o que possibilita maior exploração da sua vantagem competitiva no mercado-alvo. Outras vantagens proporcionadas são: custos reduzidos por conta do acesso a matérias primas, economia com transportes e ganhos no processo produtivo. O investimento direto também aumenta a capacidade para adaptação de produtos e ofertas ao mercado local, bem como maior confiabilidade e velocidade na entrega ao consumidor final. Como desvantagens estão altos investimentos necessários, maior exposição a riscos, maior prazo para o retorno dos investimentos, maior necessidade de informações, além da dificuldade de desinvestimento diante de resultados negativos da firma no exterior (GARRIDO; LARENTIS; SLONGO, 2006, p.5). Na sequência serão trazidas duas definições de investimento produtivo.

Segundo definição de IED do Relatório “*World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*” da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento):

*“Foreign direct investment (FDI) is defined as an investment involving a long-term relationship and reflecting a lasting interest and control by a resident entity in one economy (foreign direct investor or parent enterprise) in an enterprise resident in an economy other than that of the foreign direct investor (FDI enterprise or affiliate enterprise or foreign affiliate). FDI implies that the investor exerts a significant degree of influence on the management of the enterprise resident in the other economy. Such investment involves both the initial transaction between the two entities and all subsequent transactions between them and among foreign affiliates, both incorporated and unincorporated. FDI may be undertaken by individuals as well as business entities”<sup>5</sup> (UNCTAD, 2007, p.245)*

Enquanto a UNCTAD apresenta um conceito mais amplo e de natureza política sobre investimento direto, a Receita Federal do Brasil (RFB) delimita sua abrangência em termos jurídicos de modo a viabilizar a tributação sobre o mesmo. Importante ressaltar que as duas definições se complementam e permitem um melhor entendimento do conceito de IED. A

---

<sup>5</sup> Tradução livre: “Investimento Estrangeiro Direto é um investimento que envolve um relacionamento de longo prazo e que reflete um interesse duradouro e o controle por uma empresa residente em uma determinada economia sobre uma entidade residente em outra economia. Implica exercício de significativo grau de influência na gestão da empresa. Este tipo de investimento envolve tanto a transação inicial entre as duas partes, quanto todas as transações subsequentes entre eles e outras afiliadas estrangeiras – com ou sem personalidade jurídica. Pode ser empreendido por indivíduos ou entidades empresariais.

seguir, definição apresentada pela RFB que implica tratamento tributário e que diferencia participação societária de empréstimos intrafirma:

“O investimento direto é constituído quando o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito a voto numa empresa; e considera-se como investimento em carteira quando ele for inferior a 10%. O investimento direto está dividido em duas modalidades: participação no capital e empréstimos intercompanhias. A participação no capital compreende os ingressos de recursos de bens, moeda e as conversões externas em investimento estrangeiro direto, incluindo os valores destinados ao programa de privatizações, relacionados com a aquisição/subscrição/aumento de capital, total ou parcial do capital social de empresas residentes. Os empréstimos intercompanhias compreendem os créditos concedidos pelas matrizes, sediadas no exterior, a suas subsidiárias ou filiais estabelecidas no país.” (RECEITA FEDERAL DO BRASIL)<sup>6</sup>.

Os investimentos externos podem correr por meio de novos empreendimentos (*greenfield*), aquisições (*brownfield*) e *joint venture*. No caso das aquisições, existe a possibilidade de entrada mais rápida no mercado, o que reduz o prazo de retorno sobre o investimento, em comparação a novos empreendimentos. Ademais, se adquire algumas habilidades humanas de natureza gerencial e técnica. Entretanto, entre as desvantagens deste tipo de IED estão as dificuldades e custos que envolvem a decisão estratégica de encontrar empresas adequadas e a exposição aos riscos políticos e institucionais do governo local (GARRIDO; LARENTIS. SLONGO, 2006, p.5).

Uma *joint venture* (JV) representa o compartilhamento de um investimento internacional com um sócio que pode ser majoritário, minoritário ou igualitário. Como vantagem destaca-se o menor comprometimento de recursos em relação às demais formas de investimento e a conseqüente redução de riscos. A opção estratégica por uma JV permite ter acesso a maior conhecimento sobre o mercado devido a experiência do sócio local. No entanto, desvantagens relacionadas à possibilidade de conflitos entre os sócios acerca de decisões de investimentos podem comprometer o êxito do empreendimento (Idem).

O objetivo desta seção era realizar breve exposição conceitual acerca dos tipos de internacionalização aqui definidos em função da decisão estratégica da firma sobre o modo de entrada em um mercado. Para a análise que se segue, serão consideradas a internacionalização comercial (via exportações) e o investimento direto (ou produtivo).

---

<sup>6</sup> Informação conforme site da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/IDE/IDEBrasilCuba/ide.htm>>

## **As políticas públicas de incentivo à internacionalização de empresas**

Para analisar o papel desempenhado pelo BNDES na execução da política de incentivo à internacionalização do governo Lula é necessário entender a relevância para um Estado em apoiar a inserção no exterior do empresariado nacional. A seguir serão listados os principais modelos de apoio governamental à empresas que pretendem expandir suas atividades no exterior.

A política de internacionalização de empresas insere-se no planejamento macroeconômico e industrial do Estado. Enquanto a firma busca a expansão no mercado internacional, o Estado deseja promover seu desenvolvimento econômico. Quando o Estado decide priorizar um setor ou liberar recursos para determinadas empresas, manifesta seus interesses politicoeconômicos na dinâmica da política mundial e intervém na relação de forças do mercado. Para o Estado, a internacionalização é uma escolha que reflete a diretriz política e econômica desejada pelo governo em questão (VASCONCELLOS, 2012, p.3).

A existência de uma grande empresa depende de um Estado forte, que disponibiliza crédito subsidiado e estrutura o campo jurídico e político para que ela atue nacional e internacionalmente. Esta relação é tão imbricada que por trás de um Estado hegemônico há sempre grandes empresas internacionalizadas. Em alguns casos, a relação entre empresas e Estado se confunde e naturaliza de tal modo que é comum a penetração do empresariado dentro do aparelho estatal. E a presença desses empresários no governo acaba por influenciar diretamente as políticas públicas em favor dos melhores interesses de determinados setores da indústria. Ademais, a dinâmica relação entre capital e Estado é característica da hegemonia capitalista, onde os interesses das classes dominantes são apresentados como interesses universais (GARCIA, 2011, p.1).

Os Estados financiam e estruturam o campo jurídico e político para que as empresas possam internacionalmente. O Estado brasileiro apoia a internacionalização do empresariado nacional a partir da política de crédito e a política externa. Os esforços pela formação de empresas com competitividade no mercado global foi fundamental dentro do modelo de desenvolvimento do governo Lula que almejava projetar o Brasil como "potência emergente" (Idem). A forte presença do Estado brasileiro foi uma característica importante no movimento de formação de empresas transnacionais privadas e a internacionalização

produtiva de grupos econômicos nacionais durante a gestão Lula fez parte da política industrial do governo operacionalizada em especial pelo BNDES. A atuação do banco constitui uma política pública estruturada, formulada e executada no contexto da estratégia governamental de desenvolvimento produtivo do país (ROCHA, 2014, p.79).

Rosa e Rhoden (2007, p.6-7) apontam para o fato de que existe uma grande dificuldade para definir a conveniência de políticas públicas de incentivo ao investimento direto no exterior, em decorrência da ambiguidade dos efeitos líquidos no país exportador. Para Iglesias e Veiga (2002, p.425), a constatação dos efeitos diretos do IED (como o número de empregos não criados no país emissor ou o fluxo da saída de capital) tem maior expressividade quando comparada com a dificuldade em identificar os efeitos indiretos para o país de origem (como a criação de empregos, o investimento na rede de fornecedores, a criação de novas exportações de peças e bens intermediários, o ingressos de lucros e dividendos, etc). No entanto, o investimento no exterior não é necessariamente uma escolha voluntária, uma vez que a firma exportadora precisa sustentar seu esforço de venda e penetração nos mercados externos, tornando a internacionalização uma decisão quase imperativa.

Neste debate, Alem e Cavalvanti (2005, p. 55-56) argumentam que é preciso repensar o enfoque simplista que coloca a *trade off* entre o mercado interno e o mercado externo como entrave para a internacionalização. Com a maior interdependência dos mercados, as empresas não são afetadas apenas pelas condições domésticas, mas também pela competição internacional. Neste sentido, existem importantes associações entre IED, comércio e fluxos de tecnologia, de modo que sem empresas competitivas internacionalmente, um país não é capaz melhorar sua *performance* econômica. Outro fator positivo da internacionalização é a dispersão geográfica das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) que repercute no fortalecimento da base tecnológica das empresas como um todo.

A renúncia em realizar um investimento no exterior pode comprometer a capacidade da firma de competir globalmente e, como um efeito distributivo indesejável, poderá ocasionar em perda de renda na economia doméstica. Além disso, o investimento no exterior pode impulsionar aquilo que Iglesias e Veiga chamaram de ‘cadeia virtuosa de efeitos sobre o emprego’, em especial quando gera investimentos complementares no país de origem (IGLESIAS; VEIGA, 2002, p. 432). Neste sentido, Rosa e Rhosen (2007, p.7) consideram

que o investimento no exterior pode gerar ganhos não apenas às empresas que se internacionalizam mas também à economia emissora, tendo em vista que a competitividade das empresas internacionalizadas implica fortalecimento da indústria nacional (em reingressos futuros de capital e em crescimento do mercado fornecedor local).

Uma política pública sustentável para estimular a emissão de IED demanda complementariedade com políticas tecnológicas e educacionais – tão caras à formação e desenvolvimento de ativos proprietários específicos. Mas não somente esses aspectos seriam relevantes, sendo necessário também observar outros elementos relacionados à política comercial e de concorrência doméstica. Logo, Rosa e Rhoden (2007, p.8) sustentam que “maior competição (...) forçaria as empresas locais a procurarem novos mercados (e aumentarem a relação exportação/vendas totais) e a desenvolverem ativos específicos que permitiriam enfrentar a concorrência internacional”.

Experiências diversas revelam que uma linha de financiamento de longo prazo constitui componente central de uma política de curto prazo para fomentar o investimento produtivo no exterior. Também é de grande importância considerar a possibilidade de combinar o fonte de financiamento subsidiado com um esquema de garantias contra riscos políticos existentes no país de destino. Outro elemento relevante para elaboração de uma política pró-internacionalização é organização e divulgação de informações estratégicas para a decisão de investimento no exterior. O apoio estatal deve incluir o acesso a dados sobre os mercados e sobre as políticas regulatórias no país de destino, além de promover de missões de empresários para o exterior para troca de experiências e aquisição de *konw-how* (Idem).

No caso brasileiro, historicamente o investimento no exterior tem sido realizado com fundos próprios ou com financiamento externo (por meio da contração de empréstimos ou emissão de títulos de dívida). Mas conforme Iglesias e Veiga (2002, p.369-370) constataram “é muito provável que o *funding* desse tipo de estratégia seja uma restrição relevante para muitas firmas exportadoras brasileiras (...) dada a baixa capacidade de poupança interna (...), e as restrições do mercado de capital”. Os autores observaram que o financiamento dos investimentos em novos mercados tornou-se um instrumento explícito de alguns países de renda média no apoio à atividade exportadora<sup>7</sup>. De fato, para este tipo de investimento, o

---

<sup>7</sup> Os principais mecanismos de apoio às exportações criados no país: a) Adiantamento sobre Contratos de Câmbio (ACC) e Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE); b) Programa de Financiamento às Exportações (PROEX); c) BNDES-Exim; d) Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC); e)



*funding* pode ser uma restrição relevante o que explicaria a necessidade de formulação de políticas públicas destinadas à concessão de crédito para o investimento no exterior.

Alem e Cavalcanti (2005, p.66-67) apontam para as principais medidas associadas às políticas públicas de apoio à internacionalização: a) liberalização das restrições aos investimentos diretos no exterior (já estes que implicam saída de divisas); b) criação de instrumentos internacionais que facilitem e protejam os investimentos no exterior; c) informação e assistência técnica; d) incentivos fiscais; e) mecanismos de seguros para os investimentos; e f) financiamento. A tabela abaixo resume as principais iniciativas governamentais em políticas públicas para apoiar a expansão internacional de empresas. Entre as seis modalidades elaboradas (a partir de dados da UNCTAD) o papel desempenhado pelo BNDES no processo de internacionalização se enquadra no sexto item (Financiamento).

<b>POLÍTICAS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS</b>	
<b>Liberalização das Restrições ao IDE</b>	Consiste em políticas realizadas no âmbito interno para liberalizar ou facilitar a realização do IDE pelas empresas nacionais
<b>Instrumentos e Acordos de Proteção aos Investimentos</b>	São ações destinadas a proteger os investimentos das empresas nacionais no exterior, podem ser operacionalizadas por meio de Acordos Bilaterais de Promoção e Proteção Recíproca dos Investimentos (BTIs e acordos de Bi-tributação), Protocolos de Proteção intrablocos econômicos, ou ainda, através de serviços cobertos pelo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que cobre a presença comercial e a abertura de subsidiárias no exterior, ou ainda, de acordos sobre propriedade intelectual, no âmbito do TRIPS, do PCT e da OMPI.
<b>Centro de Informação e Assistência Técnica</b>	Consiste no oferecimento de serviços de inteligência comercial, como informações sobre mercados estrangeiros específicos e segmentos de produtos, serviços contábeis e jurídicos de apoio para empresas que decidem se internacionalizar, assistência técnica para a adaptação dos serviços e mercadorias as exigências do consumidor externo e ainda centros de distribuição nos mercados externos para armazenamento e suporte logístico as exportações.
<b>Incentivos Fiscais</b>	Consiste no oferecimento de incentivos tributários ou fiscais para que as empresas realizem o IDE. É mais comum ser oferecido pelos países hospedeiros, principalmente por aqueles que possuem zonas francas em seus territórios.
<b>Instrumentos de Seguros para os Investimentos</b>	Consiste no oferecimento de seguros que cobre os riscos do investimento, como riscos políticos e comerciais. O Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) é um exemplo de acordo que tem sido utilizado para este objetivo.
<b>Financiamento</b>	Consiste no oferecimento de linhas de crédito para o desenvolvimento das atividades das empresas. Podem ser mais restritas, voltadas para o desenvolvimento geral das mesmas, ou podem ser específicas para a internacionalização. Podem ainda ser oferecidas tanto pelos países hospedeiros, como pelos de origem das empresas.

Fonte: SOUSA, 2013.

---

Câmbio Simplificado (SIMPLEX); f) Seguro de Crédito à Exportação; g) *Drawback*; h) Programa de Geração de Negócios Internacionais (PGNI); i) Programa Novos Polos de Exportação (PNPE); j) *Brazil Trade Net*; k) Agência de Promoção de Exportações (APEX); l) Consultoria do Banco do Brasil em negócios internacionais; m) Incentivos fiscais. (ROSA; RHODEN, 2007, p.5-6).

Importante ainda fazer uma ressalva acerca da elaboração de critérios para avaliar o êxito das políticas de incentivo, uma vez que as experiências bem-sucedidas de apoio à internacionalização revelaram a necessidade de adotar critérios para a cobrança de desempenho, tais como: a) aumento das exportações; b) transferências de tecnologia para o país de origem; c) importação de insumos; e d) repatriação de divisas (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p.69). Esta é uma consideração muito sensível ao atual momento político e económico enfrentado pelo Banco, uma vez que muito se discute sobre a falta de transparência da instituição e da forte concentração de capital gerada pelas suas políticas de crédito. Admitindo que os subsídios do BNDES às grandes empresas são dinheiro público, estabelecer parâmetros para avaliação das operações de crédito é fundamental.

Para encerrar esta seção, é preciso entender que no desenvolvimento do sistema capitalista, existe uma relação histórica entre a projeção internacional do Estado e a presença de suas empresas no exterior. Ademais, o apoio à internacionalização se sustentaria pela possibilidade de reduzir a vulnerabilidade externa do país, pela necessidade de escoamento da produção nacional e para assegurar acesso a recursos naturais e estratégicos. Cabe também mencionar como benefícios a possível melhoria do saldo da balança comercial ou ainda o aumento da produtividade da empresa com ganhos em escopo e escala. No caso brasileiro, o grande desafio das políticas de incentivo à internacionalização seja melhorar a inserção do Brasil na cadeia global de valor<sup>8</sup>. Apesar do tamanho da economia brasileira, o país ainda apresenta perfil primário-exportador (com forte presença do agronegócio nas exportações) e participação pouco expressiva de bens de maior valor agregado.

## **A expansão internacional do capital brasileiro no governo Lula da Silva**

---

<sup>8</sup> Cadeias Globais de Valor podem ser definidas como o conjunto de atividades necessárias a produção e entrega do produto ao consumidor final. Definição elaborada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A qualificação do processo como cadeia de valor advém do fato de a produção se dar em estágios que agregam valores adicionados. Em cada estágio o produtor, a fim de realizar sua produção, adquire seus insumos e emprega fatores de produção (capital, terra e trabalho). As remunerações desses fatores irão compor o valor adicionado. Este processo se repete no próximo estágio de tal sorte que o valor adicionado anteriormente se transforma em custo para o próximo produtor. Disponível em: < <http://ccgi.fgv.br/pt-br/cadeias-globais-de-valor>>

Historicamente, o baixo índice de internacionalização das empresas brasileiras seria creditado a inúmeros fatores, como a existência de amplo mercado interno consumidor, além da defasagem tecnológica de alguns setores da economia. Esses fatores levaria à permanência das empresas no mercado doméstico em detrimento de projetos internacionais. Contudo, algumas empresas brasileiras se aventuraram no competitivo mercado global, principalmente após a abertura da economia nacional na década de 1990 (DAL-SOTO; ALVES; BULÉ, 2014, p.180). Os autores Rosa e Rhoden (2007, p.5) observaram que a promoção às exportações no Brasil foi por muito tempo tratada como medida paliativa para ajustes do balanço de pagamentos e que a política de promoção às exportações foi baseada em incentivos fiscais e creditícios, mas sem um comprometimento com uma política de médio/longo prazo. Além disso, os ajustes cambiais também desempenharam papel importante dentro dessa lógica de fomento às exportações para resolver os problemas crônicos das contas do governo.

A inserção externa verificada nos anos 1980, a partir da desaceleração da demanda doméstica e da concessão de incentivos fiscais e cambiais, se deu majoritariamente por meio comércio internacional, especialmente em setores industriais de menor valor agregado e baixa tecnologia. Os investimentos brasileiros no exterior estão concentrados em poucas empresas e setores nas áreas de serviço (construção civil e setor financeiro) e de extração mineral e produção de *commodities* (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.21). Abaixo mais duas tabelas elaboradas a partir de dados da UNCTAD para melhor caracterizar a onda de internacionalização do capital produtivo brasileiro durante o governo Lula.

Tabela: F&A por regiões/ países que adquirem e por indústria: 2003-2010 (%)

Setor/Indústria – País investidor	Mundo	Países em Desenvolvimento	AL e Caribe	Brasil
Primário	18.7	44.4	11.1	33.1
Extração de minérios	15.4	4.7	4.7	10.4
Petróleo	1.3	37.6	3.7	16.0
Manufaturas	24.3	18.0	24.7	48.3
Comida, bebidas e tabaco	14.3	4.6	7.5	10.8
Metal e produtos de metal	3.0	2.8	5.5	15.3
Serviços	57.0	37.6	64.1	18.6
Finanças	20.0	6.3	9.1	12.8
Correios e comunicação	13.4	16.1	30.8	-
Atividades empresariais	10.5	1.2	0.7	-
<b>Total (US\$ bilhões)</b>	<b>99.6</b>	<b>54.0</b>	<b>26.8</b>	<b>7.6</b>
<b>Participação no mundo (%)</b>	<b>100</b>	<b>54</b>	<b>27</b>	<b>8</b>

Fonte: UNCTAD, 2011, p.61

Tabela: IED do tipo *greenfield* por regiões/ países investidores e por indústria: 2003-2010 (%)

Setor/Indústria – País investidor	Mundo	Países em Desenvolvimento	AL e Caribe	Brasil
Primário	25	28	24	29
Carvão, petróleo e gás natural	19	24	19	18
Manufatura	58	56	54	68
Metais	27	27	14	25
Veículos a motor e outros equipamentos de transporte	9	8	1	1
<i>Automotive OEM*</i>	7	7	1	-
Comida, bebidas e tabaco	5	3	6	1
Químicos e produtos químicos	4	3	4	-
Serviços	18	16	22	4
Comunicações	5	4	10	-
Atividades empresariais	4	3	4	-
Transportes	3	4	1	2
<b>Total (US\$ bilhões)</b>	<b>708</b>	<b>142</b>	<b>55</b>	<b>25</b>
<b>Participação no mundo (%)</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>4</b>

Fonte: UNCTAD, 2011, p.62

\* Fabricante de equipamento original automotivo (*Automotive OEM*): quando uma empresa faz uma parte ou subsistema que é utilizado no produto final de outra empresa

A performance brasileira teve nos setores manufatureiros e primário as principais operações de investimento produtivo, seja por meio de F&A, seja por novos investimentos (*greenfield*). Contudo os dados consolidados levantados pela UNCTAD não permitem uma análise mais qualitativa acerca do processo de internacionalização das empresas brasileiras. Apesar da predominância do setor de manufaturas, o que em certa medida reflete a competitividade desta indústria, ocorre que as empresas que compõem esse grupo em sua maioria não produzem bens de alto valor agregado. Conforme divulgado pelos *rankings* da Fundação Dom Cabral, as empresas mais internacionalizadas do país estão presentes nos setores de produtos alimentícios, siderurgia e construção e engenharia civil.

A concentração do capital brasileiro no exterior está especialmente em empresas de recursos naturais e primários como Vale e Petrobrás, siderúrgicas como Gerdau e CSN, manufatureiras como Embraer, e construtoras como as gigantes Odebrecht, Camargo Corrêa e

Andrade Gutierrez. Se observada a dispersão geográfica das empresas brasileiras, a região mais escolhida é a América do Sul, apesar de que houve investimentos consideráveis na América do Norte (siderúrgicas, frigoríficos e mineradoras), África (petróleo, construtoras e mineração), Ásia (manufaturas) e Europa (GARCIA, 2011, p.5-6). A tabela abaixo ilustra a tendência estrutural da economia brasileira de concentrar poder econômico em empresas competitivas em seus respectivos segmentos, mas com pouco espaço de destaque na cadeia global de valor. Destaque para o frigorífico JBS-Friboi que iniciou suas operações produtivas no exterior com a aquisição da Swift Armour na Argentina em 2005 com apoio do BNDES.

Tabela: As Empresas Brasileiras mais Internacionalizadas

	<b>Empresa</b>	<b>Setor Principal</b>	<b>Índice FDC*</b>
1°	JBS-Friboi	Produtos Alimentícios	0,616
2°	Gerdau	Siderurgia e Metalurgia	0,495
3°	Ibope	Pesquisa de Mercado	0,456
4°	Metalfrio	Máquinas e Materiais Elétricos	0,437
5°	Odebrecht	Obras de Infraestrutura	0,379
6°	Marfrig	Produtos Alimentícios	0,366
7°	Vale	Extração de Minerais Metálicos	0,342
8°	Sabó	Autopeças	0,288
9°	Tigre	Material de Construção	0,276
10°	Suzano Papel e Celulose	Celulose e Papel	0,276

Fonte: FDC, 2010, p.

\* Índice de Transnacionalidade elaborado pela Fundação Dom Cabral (FDC) que considera o número de empregados, valor dos ativos e das vendas no exterior da firma.

O processo de internacionalização produtiva durante o governo Lula teve em 2004 um ano de valores expressivos (US\$ 9,8 bilhões, no total de IED emitido) em grande medida pela fusão da Companhia de Bebidas das Américas (AMBEV) com o grupo belga Interbrew (estimada em US\$ 4,5 bilhões). No ano seguinte, houve redução para US\$ 2,5 bilhões, dos quais US\$ 1 bilhão foi resultado da aquisição da empresa argentina Loma Negra pela construtora brasileira Camargo Corrêa. Já no ano de 2006, registrou-se novo salto no IED brasileiro atingindo o valor de US\$ 28,2 bilhões, superando pela primeira vez o fluxo de

entrada de IDE (US\$ 18,8 bilhões). Este resultado expressivo esteve muito condicionado à aquisição das empresas canadenses Inco e Canico pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) por US\$ 16,7 bilhões e US\$ 678 milhões, respectivamente<sup>9</sup>. Em 2007, houve nova retração para o patamar de US\$ 7 bilhões, a pesar do registro de um número maior de operações de compras. O destaque entre as aquisições de 2007 foi a compra pela Gerdau das empresas americanas Chaparral Steel (US\$ 3,97 bilhões) e Quanex (US\$ 1,46 bilhão) e da mexicana Industrial Feld (US\$ 259 milhões). Ainda neste ano, o grupo JBS adquiriu a Swift (US\$ 1,4 bilhão) e a italiana Inalca (US\$ 329 milhões)<sup>10</sup>. Em 2008 houve número crescente de operações de menor valor que totalizaram o expressivo patamar de US\$ 20,4 bilhões, tendo sido a maior aquisição a do grupo Gerdau com a compra da Gerdau Macsteel nos Estados Unidos (US\$ 1,45 bilhão) (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.22).

Mesmo com uma relativa retração em 2008 e 2009, devido à crise econômica mundial, a expansão internacional de empresas com sede no Brasil indica uma tendência conjuntural, que pode levar a mudanças de longo prazo correspondentes à crescente internacionalização da economia brasileira como um todo (GARCIA, 2011, p.4-5). Abaixo tabela com os valores referente ao investimento brasileiro no exterior ao longo dos dois governos do ex-presidente Lula:

Tabela: Capitais Brasileiros no Exterior por Modalidade

Em US\$ milhões	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	<b>82.692</b>	<b>93.243</b>	<b>111.74</b> <b>1</b>	<b>152.21</b> <b>4</b>	<b>196.724</b>	<b>209.48</b> <b>8</b>	<b>221.80</b> <b>9</b>	<b>273.96</b> <b>1</b>
Investimento Direto Brasileiro no Exterior	54.892	69.196	79.259	114.17 5	140.036	155.94 2	164.52 3	188.63 7
Investimento Direto (a partir de 10%)	44.769	54.027	65.418	97.715	111.339	113.75 5	132.41 3	169.06 6
Empréstimos Intercompanhia*	10.123	15.169	13.842	16.460	28.697	42.187	32.110	19.572

Fonte: Banco Central do Brasil

\* Inclui empréstimos, financiamentos e *leasing*/arrendamento;

<sup>9</sup> Outras duas operações também contribuíram: a aquisição das filiais brasileira e chilena do Banco de Boston pelo Banco Itaú – respectivamente, US\$ 2,2 bilhões e US\$ 650 milhões – e a aquisição pela AMBEV (Interbrew) da Quilmes argentina por US\$ 1,2 bilhão (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.22).

<sup>10</sup> Petrobras, Votorantim, Vale e Marfrig também realizaram aquisições importantes em 2007.

O processo de internacionalização à época do governo Lula abarcou novas empresas e setores industriais e de serviços, com relativa importância para a dimensão regional (MERCOSUL<sup>11</sup> e América Latina). Interessante ponderar que houve mudanças nas motivações e estratégias de internacionalização por parte das firmas brasileiras, o que representou uma postura menos defensiva com maior inserção externa. As empresas brasileiras que se internacionalizaram adotaram estratégias mais ativas com o intuito de explorar e valorizar suas capacidades produtivas, comerciais e/ou financeiras. Uma variável importante neste processo foi a melhoria nas condições de rentabilidade, de financiamento e de capitalização do empresariado (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.29). Abaixo dados coletados por pesquisa da FDC que evidenciam a dimensão regional do processo de internacionalização das empresas brasileiras.

Tabela: Localização das Transnacionais Brasileiras (%)

<b>Região</b>	<b>Porcentagem</b>
América Latina	53%
Europa	17%
Ásia	15%
América do Norte	9%
África	5%
Oceania	1%

Fonte: FDC, 2010, p.11.

No tocante às principais estratégias de internacionalização levadas a cabo pelas firmas brasileiras, os autores Sarti e Hitakura (2011, p.35) identificaram três grupos, sendo o primeiro, composto pelos investimentos determinados por estratégia de busca ou reafirmação de liderança global. Neste grupo estariam os investimentos do tipo *greenfield*, assim como operações de fusão e aquisição (F&A) que viabilizaram o posicionamento ou a consolidação de empresas brasileiras na qualidade de *global players* em seus setores de atuação. No segundo grupo, os autores identificam diversas variantes de estratégias de internacionalização

---

<sup>11</sup> Mercado Comum do Sul. Para mais informações: <[www.mercosul.gov.br](http://www.mercosul.gov.br)>

do tipo *market-based*<sup>12</sup> – cuja principal motivação seria a ampliação dos espaços de acumulação de capital de empresas competitivas internacionalmente. A exploração de mercados no exterior, inicialmente realizada somente via exportações, tem também se dado por meio de estruturas de produção localizadas diretamente nestes mercados<sup>13</sup>. No último grupo, estariam as empresas que se internacionalizaram buscando estratégias defensivas como forma de reduzir custos de produção e fazer frente à maior pressão competitiva no mercado doméstico. A valorização cambial e a redução dos preços de produtos impulsionaram as empresas nacionais a se defenderem por meio da terceirização de etapas do processo produtivo no exterior (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.36).

Sarti e Hiratuka (2011, p.36) ainda consideram três elementos fundamentais para análise da dinâmica do processo de internacionalização das empresas durante o governo Lula: a) a melhoria significativa da condição financeira das empresas nacionais com o aumento da rentabilidade do capital próprio e o baixo grau de endividamento; b) o processo de valorização do real reduziu a competitividade e a rentabilidade das exportações mas possibilitou que ativos localizados no exterior se tornassem mais atrativos; c) política de apoio promovida pelo governo brasileiro ao processo de internacionalização.

Acontece que os resultados operacionais foram impulsionados pela retomada da demanda doméstica, o que reforçou o fluxo de caixa das empresas, ampliando a capacidade de financiamento próprio. Ademais, as condições de alavancagem de capital de terceiros se tornaram favoráveis, seja pelo acesso ao crédito de longo prazo no mercado internacional, seja por meio do financiamento pela emissão primária de ações. Por fim, deve ser mencionado que a melhoria nas condições de financiamento esteve relacionada com a redução da vulnerabilidade externa graças ao acúmulo de *superávits* comerciais e aumento das reservas (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.37).

---

<sup>12</sup> Dunning (Explaining international production. London: London Unwin Hyman, 1988) classifica o IED em quatro grandes tipos, de acordo com o seu objetivo principal: *resource based*, *market based*, *rationalized specialization (efficiency based)* e *trade and distribution* (IGLESIAS; VEIGA, 2002, p.377).

<sup>13</sup> Diversas são as motivações deste tipo de estratégia, que substitui ou complementa fluxos preexistentes de exportação, destacando-se a necessidade de maior proximidade dos consumidores e usuários, a busca de criar ou reforçar os ativos comerciais no exterior, como canais de comercialização e marcas; e, em alguns casos, também em resposta às crescentes dificuldades de exportação diante das práticas protecionistas por parte dos parceiros comerciais.



No mais, a questão das políticas de apoio à internacionalização se tornou explícita na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)<sup>14</sup> de 2007, em especial nos setores de mineração, petróleo e petroquímica, celulose e papel, e carnes. Neste sentido, do ponto de vista operacional, o principal mecanismo do governo no apoio à internacionalização foram as operações de empréstimo e de capitalização realizadas pelo BNDES (Idem). Dito isto, a política de internacionalização do capital nacional, via BNDES, é considerada como o elemento característico deste processo de expansão econômica do empresariado brasileiro para o exterior (2003-2010). Na última seção deste artigo será problematizada a atuação do BNDES na condição de fonte de financiamento para o capital brasileiro no exterior.

### **A atuação do BNDES no processo de internacionalização do capital nacional**

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) constitui empresa pública federal, cujas origens estão na Lei 1.628 de 20 de junho de 1952, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Atualmente é o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos na economia brasileira, com atuação voltada para o desenvolvimento da agricultura, indústria, infraestrutura e comércio e serviços. O apoio do BNDES ocorre por meio de financiamentos a projetos de investimentos, aquisição de equipamentos, exportação de bens e serviços, além de atuar no fortalecimento da estrutura de capital das empresas privadas (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL).

As modalidades de financiamento se dividem em produtos, de acordo com a finalidade do empreendimento que irão definir as condições financeiras e procedimentos da operação de crédito. Para cada produto existem linhas de financiamento específicas e seus beneficiários podem ser empresas; pessoas físicas residentes no país; entes da Administração Pública (direta ou indireta); e associações/ fundações (Idem). Abaixo, tabela que resume os produtos disponibilizados para internacionalização das empresas brasileiras:

---

<sup>14</sup> Para mais informações, ver: <http://www.desenvolvimento.gov.br/conferencia-apl/modulos/arquivos/IsmarFerreira.pdf> >

Tabela 1: Carteira de Produtos do BNDES para Internacionalização

<b>Produto</b>	<b>Descrição</b>
<b>BNDES Automático</b>	Financiamento a projeto de investimento cujo valor seja, no máximo, R\$ 20 milhões.
<b>BNDES Finem</b>	Financiamentos a projetos de investimento de valor superior a R\$ 20 milhões.
<b>BNDES-Exim</b>	Financiamentos destinados tanto à produção e exportação de bens e serviços quanto à comercialização destes no exterior.

Fonte: BNDES

Os produtos são os mecanismos mais básicos de crédito de longo prazo do BNDES e definem as regras gerais, condições financeiras e procedimentos operacionais do financiamento (Idem). Para análise deste trabalho, serão priorizados os produtos BNDES-Finem e BNDES-Exim destinados ao apoio do investimento produtivo brasileiro no exterior e para o fomento das exportações nacionais, respectivamente.

As origens do produto BNDES-Exim estão em 1990 quando o banco lançou o antigo FINAMEX, programa de financiamento para as exportações brasileiras de bens de capital, com foco nos produtos com maior valor agregado. À época, o FINAMEX disponibilizava apenas uma linha de financiamento conhecida como pré-embarque, mas a partir de 1991, inaugurou a pós-embarque, cujo foco era o financiamento para importadores da América Latina (SOUSA, 2013). Com relação ao apoio às exportações brasileiras, o BNDES-EXIM oferece as seguintes linhas de crédito:

<b>Linhas de Financiamento de Apoio às Exportações Oferecidas pelo BNDES-Exim</b>	
<b>MODALIDADE PRÉ-EMBARQUE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pré-embarque: financia a produção nacional de bens e serviços a serem exportados;</li> <li>- Pré-embarque ágil: financia a produção nacional de bens e serviços a serem exportados associado a um Compromisso de Exportação;</li> <li>- Pré-embarque especial: financia a produção nacional de bens e serviços a serem exportados, exigindo um incremento nas exportações totais da empresa;</li> <li>- Pré-embarque empresa Âncora: financia a produção nacional de bens fabricados por micro, pequenas e médias empresas a serem exportados por empresa exportadora</li> <li>- Pré-embarque automóvel: financia a produção destinada a exportação de automóveis de passeio</li> </ul>
<b>MODALIDADE PÓS-EMBARQUE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Supplier's credit</i>: refinancia o exportador mediante a apresentação dos títulos do financiamento concedido pelo exportador ao importador. O BNDES desconta os títulos e libera os descontos para a empresa exportadora; e</li> <li>- <i>Buyer's credit</i>: o BNDES financia, com a interveniência do exportador, diretamente com a empresa importadora os contratos de financiamento.</li> </ul>

Fonte: Sousa, 2013

As principais diretrizes de atuação do BNDES são voltadas para a integração da América do Sul e suas linhas de financiamento se dividem em dois ramos: produção na fase

pré-embarque; e comercialização na etapa pós-embarque. Na fase de produção, os recursos para o financiamento são disponibilizados em prazos de acordo com o ciclo produtivo da exportadora. Enquanto que na etapa de comercialização, a exportadora pode financiar seu importador, visto que neste caso a empresa recebe os títulos da operação para desconta-los em uma instituição credenciada. Com o crédito subsidiado pelo BNDES, as empresas brasileiras podem competir internacionalmente com prazos mais flexíveis e condições mais atraentes para seus compradores (VALDEZ, 2011, p. 47). Por meio de mecanismos de financiamentos, proporciona-se melhores condições de competitividade na comercialização com o exterior. Podem ter acesso empresas exportadoras de bens e/ou serviços, de qualquer porte, constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país, incluindo *trading company*, empresa comercial exportadora e cooperativa (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

São duas as formas de operar o BNDES-EXIM: a) operação direta; e b) operação indireta, por meio dos bancos credenciados. Para operar o BNDES-EXIM é necessária a consulta prévia (documento para solicitação de financiamento) nas operações direta e indireta não-automática. Deve conter as características da empresa e as especificações necessárias à análise do enquadramento da operação. A taxa de juros é composta pelo custo financeiro, mais a remuneração básica do BNDES, mais a taxa de intermediação financeira, mais a remuneração do banco credenciado (Idem).

O limite de financiamento para micro, pequena e média empresa (MPME) será de até 90% do valor da exportação. Para as demais empresas, o limite de financiamento varia de acordo com o bem/ serviço a ser exportado, a saber: a) bens do Grupo I, subgrupo “Máquinas”: até 70% do valor de exportação; b) bens do Grupo I, (exceto subgrupo “Máquinas”): até 50% do valor de exportação; c) bens do Grupo II e III, (exceto automóveis de passeio NCM 8703): até 90% do valor de exportação; d) para serviços: até 90% do valor de exportação<sup>15</sup> (Idem).

---

<sup>15</sup> Grupo I – bens de capital (máquinas, motores, equipamentos pesados, embarcações, veículos terrestres etc.). Grupo II – bens de consumo (alimentos e bebidas, produtos de origem animal, vegetal e mineral, químicos, fármacos, têxtil, vestuário, calçados, móveis etc.). Grupo III – bens específicos (veículos, motocicletas, materiais inflamáveis etc) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

Importante acrescentar que o fortalecimento da integração da América do Sul passou a fazer parte da missão do BNDES já em 2003 e, neste sentido, o apoio às exportações brasileiras de bens e serviços assume lugar de destaque. Os objetivos principais são: a atração de investimentos, sobretudo em infraestrutura; a expansão do comércio entre os países; o ganho de escala na produção; capacitação tecnológica e humana mediante cooperação e o fortalecimento do poder de negociação dos países. Então o banco passa a atuar como braço econômico da política de integração regional do governo Lula, financiando a IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana)<sup>16</sup> e representando a expansão do capital brasileiro em operações de F&A (LUCE, 2007, p.75).

O BNDES aderiu ao financiamento da IIRSA, delegando a tarefa ao novo Departamento de Integração Sul-Americana. Para além de conferir suporte à integração da infraestrutura regional, a adesão um novo componente da política de promoção às exportações. A condicionalidade à liberação de financiamento era a contratação exclusiva de empresas brasileiras, bem como a aquisição, no mercado brasileiro, de todo equipamento a ser utilizado na execução das obras da IIRSA (Idem).

Luce (2007, p.76) aponta para o fato de que o governo brasileiro dividiu o mercado regional para a concretização da IIRSA, em reunião na sede do BNDES, com as construtoras brasileiras Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, OAS, Carioca e EIT. A partir da reserva de mercado e com o apoio do banco, as empresas asseguram a presença competitiva nas licitações pelos contratos das obras de infraestrutura, visto que as empresas brasileiras participam da concorrência pública em outro país já com o financiamento aprovado – uma vantagem nas licitações. Cabe acrescentar que a propensão ao crescimento do volume de negócios possibilita ganhos de escala dessas empresas. Quanto aos ganhos de escopo, são contemplados na exigência de aquisição de máquinas e equipamentos brasileiros, o que beneficia a indústria de bens de capital.

Apesar de sua sede e foro estarem localizados em Brasília, com o objetivo de diversificar as fontes de recursos para suas linhas de financiamento, o BNDES inaugurou um

---

<sup>16</sup> Mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais dos 12 países sul-americanos, com o objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração da infraestrutura de transportes, energia e comunicação. Para mais informações: <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>

escritório em Montevidéu, no Uruguai, e uma subsidiária em Londres (BNDES Limited)<sup>17</sup>. A instituição também promoveu mudanças em seu estatuto social, desvinculando a concessão de financiamento da contrapartida de performance de exportação. Vale destacar que a partir da filial no exterior, o banco estará apto a captar e emprestar recursos sem a necessidade de internalizá-los (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.40). Segundo consta no estatuto do Banco, artigo 9º, este pode exercer fora do território brasileiro as atividades do seu objeto social, além de constituir subsidiárias no exterior (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL). O banco pode:

“I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias;

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; (Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 21.12.2007) III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação;” (Idem).

Com as alterações sofridas no Estatuto Social do BNDES, coube ao banco estimular a inserção e o fortalecimento de empresas com participação de capital nacional no mercado internacional. Esta política de incentivo se realiza por meio do apoio à aquisição de ativos e à realização de projetos ou investimentos no exterior, com a condição de que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país (Idem).

O produto BNDES-Finem constitui um financiamento a empreendimentos de valor igual ou superior a R\$ 20 milhões, podendo também conceder financiamentos de valor inferior. De acordo com informações do site do BNDES, “poderão ser financiados investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária”, desde que sejam observados os itens financiáveis em cada linha. Quanto às formas de apoio, o financiamento pode ser realizado diretamente com o BNDES ou de forma indireta, por meio de instituições financeiras credenciadas. Também é possível, a critério do Banco, combinar os apoios direto e

---

<sup>17</sup> O BNDES ainda conta com um escritório em Joanesburgo na África do Sul em funcionamento desde 2013.

indireto e as condições financeiras do Finem variam conforme a linha de financiamento em que o cliente ou o investimento se enquadra. No tocante ao capital de giro associado a projeto financiado pelo BNDES-Finem, o Banco pode apoiar o capital de giro associado à qualquer linha deste produto, calculado em função das necessidades específicas do empreendimento. Importante ponderar que o financiamento ao capital de giro associado está limitado a 30% dos itens financiados. O produto dispõe de diversas linhas de financiamento, mas aquelas destinadas ao apoio à internacionalização do capital produtivo brasileiro são as linhas aplicadas a investimentos em bens de capital e a linha aplicada a investimentos em inserção internacional (Idem).

Em setembro de 2005 foi aprovada a primeira operação no âmbito da linha de apoio à internacionalização produtiva, quando o BNDES financiou um frigorífico brasileiro para a compra de outro frigorífico na Argentina. O grupo JBS-Friboi recebeu o empréstimo sob a condição de gerar divisas para o país, por meio de exportações ou de remessas de dividendos, no valor correspondente a 1,5 vezes o financiamento contratado. Para este tipo de operação, o BNDES utiliza recursos captados no exterior e o financiamento inclui o custo de captação externa, um *spread* de 3% a 4,5% ao ano e um prêmio de *performance*. Para receber o apoio financeiro, o investimento precisa apresentar retorno igual ou superior ao valor financiado. Além disso, esses recursos precisam ser remetidos ao Brasil em um prazo a ser definido conforme as necessidade de cada projeto (ROSA; RODHEN, 2007, p.9).

Entres os anos de 2005-2009 o BNDES desembolsou montante superior a R\$ 4,5 bilhões, com destaque para as operações de crédito para a JBS-Friboi. Os setores contemplados, de acordo com o Banco, foram os setores de agroindústria, bens de capital, construção e engenharia, eletroeletrônica, energia, serviços técnicos diversos e tecnologia da informação. Os investimentos foram destinados para a ampliação de capacidade, aquisições, construção de novas plantas, expansão de atividades e/ou instalação de filiais. Os destinos dos investimentos produtivos brasileiros foram: destinados Alemanha, Argentina, Austrália, Costa Rica, Egito, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Índia, Irlanda, Itália, México, Paraguai, Peru, Rússia e Turquia (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.40). A tabela abaixo ilustra a importância do apoio financeiro do banco para a internacionalização da JBS-Friboi – considerada pela literatura como uma estratégia agressiva de aquisições no

exterior. Cabe lembrar que antes de 2005, o frigorífico não possuía unidade produtiva no exterior e agora figura entre uma das empresas mais internacionalizadas do país.

Tabela: Apoio do BNDES à JBS-Friboi (2005-2011)

<b>Data</b>	<b>Tipo</b>	<b>Operação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
01/08/2005	Financiamento	Swift Armour	187.000.000,00
28/06/2007	Compra de ações	Swift Foods	1.463.552.345,17
18/03/2008	Compra de ações	Smithfield e Tasman	1.109.267.813,00
29/12/2009	Debêntures	Pilgrim's Pride	3.479.600.000,00
17/03/2010	Financiamento	Capital de giro	200.000.000,00
18/05/2011	Debêntures	Aumento do capital social	3.477.567.913,60
<b>Total</b>			<b>9.916.988.071,77</b>

Fonte: Rocha, 2012, p.62.

Para complementar a análise deste artigo, aqui estão reunidos dados acerca dos desembolsos do BNDES ao longo do governo Lula no período de 2005 a 2010, uma vez que a primeira operação de IED brasileiro ocorreu no 3º ano de mandato do ex-presidente. Foi dado destaque para aqueles produtos que contribuiriam mais diretamente para a internacionalização do capital brasileiro com base nas informações disponibilizadas pelo próprio site da instituição. Importante fazer uma observação quanto a relevância dos dados analisados de modo agregado em consequência da dificuldade de acesso aos valores separados conforme os dispêndios isolados por linha de financiamento.

Tabela 2: Dispêndios por Produto

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>BNDES Finem*</b>	9.236	13.106	15.167	17.272	27.140	34.619	74.957	45.387
<b>BNDES-Exim</b>	11.903	11.116	13.995	13.852	8.056	12.831	15.630	19.678
<b>BNDES Automático</b>	2.765	3.470	3.654	3.590	5.077	5.515	10.315	13.407

Fonte: BNDES (em milhões de reais)

\*Dados coletados a partir de 2005, ano da primeira operação de financiamento a IED brasileiro.

Importante analisar a política de internacionalização do governo Lula sem negligenciar que esta representa uma faceta da política industrial vigente. Portanto, não seria suficiente para explicar o sucesso ou fracasso das medidas de incentivo à expansão comercial e produtiva do capital brasileiro no exterior. Rocha (2014, p.79-80) considera que houve influência de fatores políticos na fase de execução da política industrial do governo Lula, de tal modo que o processo de internacionalização de empresas incentivado pelo Estado

beneficiou o empresariado de setores nos quais o país já era competitivo. Paradoxalmente, a política foi idealizada para preconizar o apoio a setores mais intensivos em tecnologia, que carecem de competitividade e apresentam *déficit* na balança comercial. O autor também argumenta que o processo de internacionalização baseou-se por demandas de curto prazo de grupos privados e pela disputa entre eles por recursos da política industrial. Abaixo tabela elaborado pelo autor citado que reúne as principais operações de crédito do BNDES para empresas brasileiras no exterior.

Tabela 10: Casos de internacionalização de empresas com apoio do BNDES no governo Lula

<b>Empresas</b>	<b>Setor</b>	<b>Principais Investimentos</b>	<b>País</b>	<b>Ano</b>	<b>Participação do BNDES</b>
Bertin	Alimentício	Canelones Quality Meat Couros Trump Vigor Rigamonti JBS-Friboi	Uruguai Paraguai China Brasil Itália Brasil	200	Financiamento e compra de participação acionária (26,9%)
				6	
				200	
				6	
				200	
				6	
				200	
				7	
				200	
8					
200					
9					
Braskem	Petroquímico	Ipiranga Sunoco Chemicals Quattor	Brasil EUA Brasil	200	Financiamento e compra de participação acionária (5,5%)
				7	
				201	
				0	
201					
0					
Brasil Foods	Alimentício	Sadia Perdigão	Brasil Brasil	200	Financiamento
				9	
				200	
9					
Camargo Corrêa	Construção Civil	Loma Negra Ancap Cimpor Cimentos	Argentina Uruguai Portugal	200	Financiamento
				5	
				200	
				7	
				201	
0					
Fribria	Celulose	VCP Aracruz	Brasil Brasil	200	Financiamento e compra de participação acionária (30,42%)
				9	
				200	
9					
Gerdau	Siderurgia	SiderPeru Chaparral Steel Qanex Corp Sidenor Macsteel Ameristeel	Peru EUA EUA Espanha EUA Canadá	200	Financiamento e compra de participação acionária (3,4%)
				6	
				200	
				7	
				200	
				7	



				200 8 200 8 201 0	
JBS-Friboi	Alimentício	Swift Armour Swift Foods Smithfield Pilgrim's Pride Bertin	Argentina EUA EUA EUA Brasil	200 5 200 7 200 8 200 9 200 9	Financiamento e compra de participação acionária (30,41%)
Marfrig	Alimentício	Breeders and Packers (AB&P) Quinto Cuarto (50%) Tacuarembó Inaler Carroll's Food do Brasil CDB Meats OSI Seara (Cargill) Keystone Foods O'Kane Poultry	Argentina Chile Uruguai Uruguai EUA Reino Unido EUA EUA EUA Reino Unido	200 6 200 6 200 6 200 6 200 8 200 8 200 8 200 9 201 0 201 0	Financiamento e compra de participação acionária (13,89%)
Odebrecht	Construção Civil	Odebrecht América Latina e Angola Odebrecht Venezuela Odebrecht Internacional	AL e Angola Venezuela EUA e Europa	200 9 200 9 200 9	Financiamento
Perdigão	Alimentício	Plusfood Eleva Batávia	Holanda Argentina Brasil	200 7 200 8 200 6	Financiamento
Sadia	Alimentício	Big Foods Excelsior Goiaves	Brasil Brasil Brasil	200 7 200 8 200 8	Financiamento

Vale	Mineração	Inco AMCI Holdings Rio Tinto (ativos) Cementos Argos BSG Resources Guinea	Canadá Austrália Reino Unido Colômbia Reino Unido	200 6 200 7 200 9 200 9 201 0	Financiamento e compra de participação acionária (5,4%)
Votorantim Cimentos	Cimentos	Cemex Acerías Paz del Rio Cementos Avellaneda	EUA Colômbia Argentina	200 5 200 7 200 9	Financiamento
Votorantim Metais	Siderurgia	Acerías Paz del Rio AcerBag US Zinc Cia Minera Atacocha Cia Minera Milpo SAA	Colômbia Argentina EUA Peru Peru	200 7 200 7 200 8 200 8 201 0	Financiamento

Fonte: ROCHA, 2012, p.46.

As considerações parciais apontam que houve uma acomodação de interesses do Estado e do empresariado por uma participação ativa do BNDES na formação e consolidação das grandes empresas brasileiras, bem como em seus processos de internacionalização. A presença do banco foi um diferencial embora exista uma tendência de retração no seu protagonismo. O desafio de integrar a economia do país à cadeia global de valor parece não ter sido levado a cabo, o que reflete talvez um caráter imediatista do governo em apostar naqueles setores já exitosos. E ainda que não seja possível afirmar que estas empresas não teriam se internacionalizado sem o apoio financeiro do BNDES, é bastante razoável afirmar que sem os subsídios do governo brasileiro, elas teriam enfrentado maiores dificuldades.

### Considerações Finais

O período entre 2003 e 2010 foi marcado por ambiente político e econômico favorável à expansão internacional das empresas brasileiras, em decorrência da estabilidade macroeconômica do país e da valorização do preço das *commodities*. É neste cenário que o governo Lula empodera o BNDES na qualidade de agente financeiro do Estado para apoiar a internacionalização do capital brasileiro.

Da análise dos dados consolidados e da revisão da literatura, conclui-se que houve uma política de incentivo à internacionalização do governo Lula, embora sua execução possa ser considerada circunstancial e imediatista sem objetivos de longo prazo. Dentre os modelos de políticas públicas analisados, a ênfase esteve na importância de fontes de financiamento de longo prazo para internacionalização de empresas. Os esforços do governo Lula se materializaram essencialmente na política de crédito do BNDES, que assumiu o papel de agente executor da política de internacionalização. Da carteira de produtos do banco, este trabalho priorizou o BNDES-Exim e o BNDES-Finem por considerar os produtos mais relevantes de incentivo para inserção do capital nacional no exterior.

O banco não desempenhou apenas o papel de agente financeiro, mas também atuou como um ator político e econômico, uma vez que a concessão de crédito para determinados setores implicou concentração de renda e privilegiou grandes grupos econômicos. O incentivo à consolidação de multinacionais de competitividade internacional, através da atuação do BNDES, constituiu um meio encontrado pelo governo de participar indiretamente das decisões estratégicas da iniciativa privada brasileira. A internacionalização de empresas articulava-se à estratégia do governo de tornar o Brasil mais competitivo internacionalmente, de modo que os interesses particulares de alguns grupos foram discursados como universais. Em outras palavras, o sucesso internacional dos empresários brasileiros supostamente representaria o interesse do país na economia mundial.

Observa-se que os resultados de curto e médio prazo não foram capazes de melhorar a inserção internacional do país na cadeia global de valor e os desembolsos realizados pelo banco sobrecarregaram sua capacidade financeira – o que aumentou ainda mais a dependência do empresariado com relação aos empréstimos do BNDES. Diante de um cenário econômico favorável, o processo de internacionalização durante o governo Lula foi capitaneado pelo Estado. Ocorre que o BNDES optou por investir nos setores nos quais o país já era

competitivo em detrimento de medidas sustentáveis e inclusivas que privilegiassem o desenvolvimento de uma indústria nacional de maior valor agregado capaz de competir internacionalmente.

### Referências Bibliográficas

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v.12, n.24, 2005, p. 43-75. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2403.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2403.pdf)> Acesso em: 12 out. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Disponível em: <[www.bndes.com.br](http://www.bndes.com.br)>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Como financiar as exportações pelo BNDES Exim. 2014. Disponível em: <[http://www.texbrasil.com.br/texbrasil/clipping\\_tex/download-1406806899695.pdf](http://www.texbrasil.com.br/texbrasil/clipping_tex/download-1406806899695.pdf)> Acesso em: 12 out. 15.

DAL-SOTO, Fábio; ALVES, Juliano Nunes; BULÉ, Anieli Ebling. Análise do processo de internacionalização do Modelo Uppsala: caminhos para as empresas brasileiras. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 21, n. 1, p. 179-199, 2014. Disponível em: <<http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/viewFile/977/589>> Acesso em: 19 set. 2015.

DIAS, Manuela Cristina da Costa Ferreira. **A internacionalização e os factores de competitividade**: o caso Adira. Dissertação de Mestrado em (Ciências Empresariais), Universidade do Porto, 2007, (200), p.

FERREIRA, Manuel Portugal; SERRA, Fernando A. Ribeiro; REIS, Nuno Rosa. Motivações para a internacionalização e modos de entrada nos mercados externos. 2011. Disponível em: <[http://globadvantage.ipleiria.pt/files/2011/05/working\\_paper-75\\_globadvantage.pdf](http://globadvantage.ipleiria.pt/files/2011/05/working_paper-75_globadvantage.pdf)> Acesso em: 12 out. 2015.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Ranking Transnacionais Brasileiras: repesando as estratégias globais, 2010. Disponível em: <<http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa/Relat%C3%B3rios%20de%20pesquisa%202010/Relat%C3%B3rio%20Ranking%202010%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf>> Acesso em: 11 out. 2015.

GARCIA, Ana S. Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100015&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100015&script=sci_arttext)> Acesso em: 04 set. 2015.

GARRIDO; Ivan Lapuente; LARENTIS, Fabiano; SLONGO, Luiz Antonio. Estratégias de Entrada em Mercados Internacionais e *Performance* Exportadora. 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/ema/2006/dwn/ema2006-mktc-098.pdf>> Acesso em: 19 set. 2015.

IGLESIAS, Roberto Magno; VEIGA, Pedro da Motta. Promoção de Exportações via Internacionalização das Firmas de Capital Brasileiro. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (orgs.) O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro: BNDES. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572008000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572008000200005&script=sci_arttext)> Acesso em: 19 set. 2015.

LUCE, Mathias Seibel. **O subimperialismo revisitado**: a expansão do capitalismo brasileiro e a política de integração do governo Lula da Silva na América Latina. Dissertação de Mestrado em (Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007, (136) p.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/IDE/IDEBrasilCuba/ide.htm>> Acesso em: 10 out. 2015.

ROCHA, Danylo. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: a política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v.22, n.51, 2014, p.77-96. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n51/05.pdf>> Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil**: internacionalização de empresas privadas no governo Lula. Dissertação de Mestrado em (Relações Internacionais) Universidade de São Paulo. (72)p.

ROSA, Patrícia Rodrigues da; RHODEN, Marisa Ignez dos Santos. Políticas Públicas Brasileiras de Incentivo à Internacionalização de Empresas: Em que Medida Podem ter Influenciado o Caso de Uma Multinacional Gaúcha? IN: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, p. 1-16, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B2208.pdf>> Acesso em: 18 set. 2015.

SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra de. Passando em revista: políticas públicas para a internacionalização das empresas brasileiras. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES. 2013. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st12-trab-aceito-0481-13.pdf>> Acesso em: 27 set. 2015.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Investimento Direto e Internacionalização de Empresas brasileiras no período recente. IPEA, Brasília, 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World Investment Report 2007: transnational corporations, extractive industries and development*. Disponível em: <[http://unctad.org/en/docs/wir2007\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf)> Acesso em: 11 out. 2015.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A internacionalização do BNDES no governo Lula**. Dissertação de Mestrado em (Relações Internacionais) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. (132) p.

VASCONCELLOS, Patrícia. O processo de internacionalização de empresas brasileiras e a política externa do Brasil para a América do Sul: o caso da construção civil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., 2012, Brasília. Disponível em: <[http://www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download?ID\\_ARQUIVO=481](http://www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=481)> Acesso em: 16 ago. 2015.