

Argumentos para um salto qualitativo da estratégia de inserção internacional do Brasil

Ricardo Sennes

Ricardo Camargo Mendes

Gabriel Kohlmann



Concepção e Organização:



Patrocínio:



1. Introdução

O Brasil reuniu, na última década, condições políticas e econômicas capazes de sustentar um salto qualitativo da sua estratégia internacional para além do tradicional campo político e diplomático. Esse salto, com forte viés pró-ativo e propositivo, deve envolver a revisão do tratamento de temas tradicionais na agenda do país, a inclusão de novos temas e a mudança dos instrumentos e meios a serem utilizados.

A não ocorrência desse processo até o momento pode ser atribuída à rapidez das mudanças ocorridas no país e à reduzida coordenação de seus aspectos domésticos e externos. O Brasil iniciou, na década de 90, significativas reformas econômicas que embora não tenham sido homogêneas e lineares, impactou uma gama ampla de setores e a forma de relacionamento do Estado com os atores econômicos. Uma consequência inevitável foi a alteração profunda do padrão da inserção internacional do Brasil, embora essa tenha ocorrido sem ser acompanhada por uma nova estratégia de inserção externa.

Tal alteração levou à ampliação do número de atores sociais e políticos - incluindo, por exemplo, mais ministérios além do Ministério das Relações Exteriores (MRE, o Itamaraty), empresas estatais, agências regulatórias, bancos de fomento, o poder legislativo -, que participam e influenciam a formulação da agenda externa. Não seria exagero dizer que o processo decisório atual no Brasil em relação a temas internacionais é muito mais abrangente, complexo e sofisticado do que há 10 anos.

Também houve forte incremento da atuação brasileira em áreas e foros internacionais, mesmo que em diversos casos não tenha sido planejada. Assim, a indiferença a certos temas e alguns posicionamentos tradicionais do país se mostram, no atual momento, incompatíveis com o padrão e os interesses internacionais do Brasil e chegam a contradizer algumas políticas e esforços adotados no âmbito interno.

Embora com um escopo bem menos abrangente que o necessário hoje em dia, as agências do governo federal diretamente envolvidas na definição da agenda externa do país, notadamente o MRE, foram capazes de estruturar e representar de forma notável o interesse nacional no exterior. Mas o Brasil está frente ao desafio de arquitetar mudanças estratégicas significativas, com base em critérios objetivos, estratégias sustentáveis e ações

consequentes, a exemplo de outros períodos históricos do seu desenvolvimento, como o início do século XX, que contou com as contribuições do Barão do Rio Branco, e os padrões definidos pelo chamado Pragmatismo Responsável dos anos 70.

Embora não se configure numa proposta acabada, o presente estudo busca oferecer referências e propostas a tal planejamento, apresentando alguns temas internacionais que ilustram parte das mudanças estruturais ocorridas nos últimos anos e como impactaram o padrão de inserção internacional do país. Adicionalmente, serão delineadas propostas de ação internacional que podem ter efeitos positivos sobre o desenvolvimento e a inserção global do país, com especial atenção ao tema das empresas multinacionais brasileiras.

2. Rupturas: Novos Temas na Agenda Internacional

Diversas foram as transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas no Brasil nas últimas duas décadas e que, na sua grande maioria, alteraram sua presença internacional. Mas via de regra, esse novo perfil não foi acompanhado por ajustes na estratégia externa do país. A crescente demanda por participações em fóruns internacionais relevantes tem gerado um movimento caótico e desarticulado de ações, muitas vezes oriundas de pressões pontuais e emergenciais de diferentes atores públicos e privados. É preciso notar, no entanto, que apenas uma pequena parcela dessas novas demandas tem sido incorporada à agenda externa, tendo como exemplo alguns tópicos da agenda ambiental e da regional.

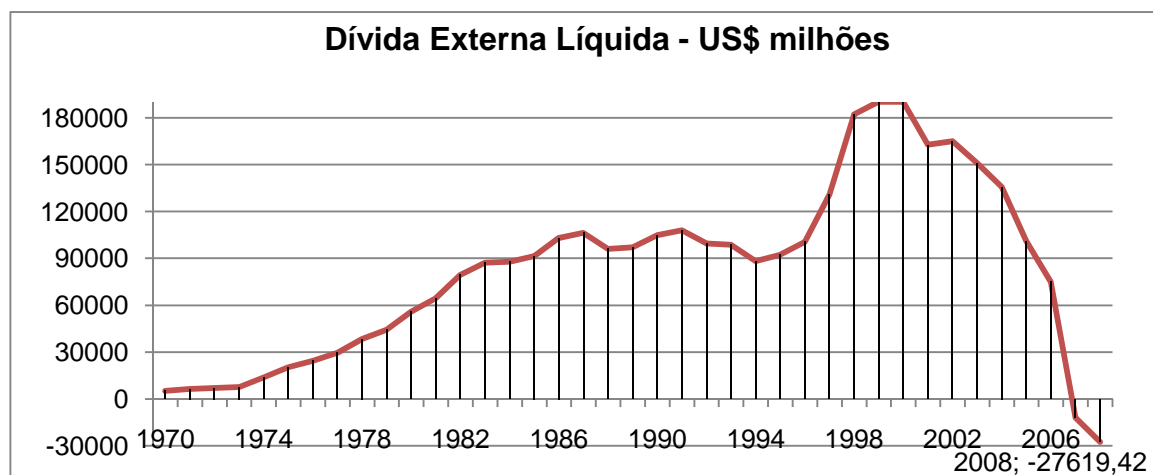
Os sinais de mudanças nos padrões de inserção internacional podem ser agrupados em quatro frentes, que serão discutidas a seguir: economia, pesquisa e inovação (P&D), social e multinacionais brasileiras.

2.1. Mudanças econômicas: reversões históricas

É na área econômica que se encontram as maiores variações da relação do Brasil com o

exterior nas últimas duas décadas. São mudanças tanto pela vertente financeira, quanto comercial. Como consequência, o ambiente brasileiro de negócios se tornou mais integrado à economia mundial, oferecendo condições para uma das principais transformações do paradigma empresarial nacional: a expansão da firma para além de suas fronteiras, com a criação das empresas multinacionais brasileiras e o advento do investimento brasileiro direto.

Na área financeira, a mais significativa mudança refere-se à dívida externa. O país passou a ser credor líquido internacional. Ficou para trás o traço clássico da história da formação da política externa brasileira, de devedor líquido, e com isso alterou-se o poder de barganha do Brasil frente a seus interlocutores. Tal mudança exige uma adequação por parte dos formuladores de política externa a esse cenário, já que os interesses do Brasil sobre o tema se alteraram e a posição a ser defendida hoje difere daquela de 20 anos atrás. Em 2008, o Brasil tinha um saldo de US\$ 27,619 bilhões, consideradas as diferenças das dívidas a pagar e dos créditos a receber.



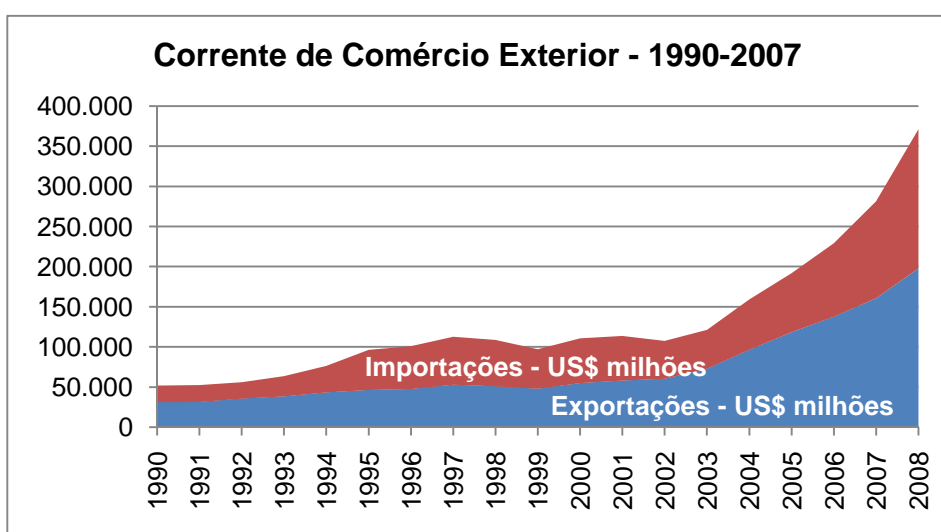
Fonte: BCB – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Ainda na área financeira, outro ponto de mudança que tem forte relação com a redução da dívida externa líquida, bem como com a evolução do comércio exterior brasileiro (que será analisado a seguir), são as reservas internacionais. Em 2008, as reservas somavam quase US\$ 200 bilhões, valor histórico e muito superior aos níveis verificados nas últimas duas décadas.

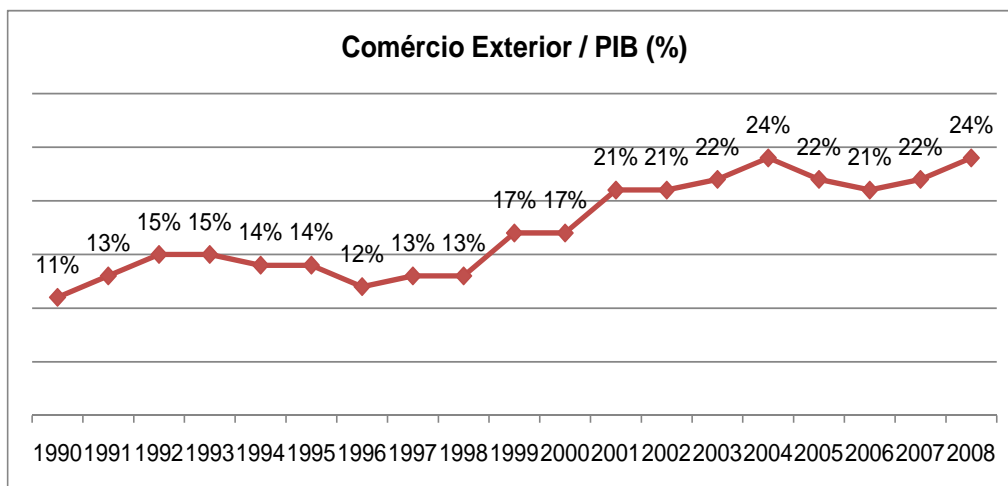


Fonte: BC – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Na área econômica, o fluxo de comércio do Brasil com o mundo passou de US\$ 52,1 bilhões em 1990, para US\$ 371,1 bilhões em 2008, uma evolução de 612%. Nesse período, as exportações subiram de US\$ 31 bilhões para US\$ 197,9 bilhões, um salto de 540%) e as importações passaram de US\$ 21 bilhões para US\$ 173,2 bilhões, uma alta de 720%. Tal evolução transformou a composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, com o comércio exterior passando de uma fatia de 11% para 24% em 2008.



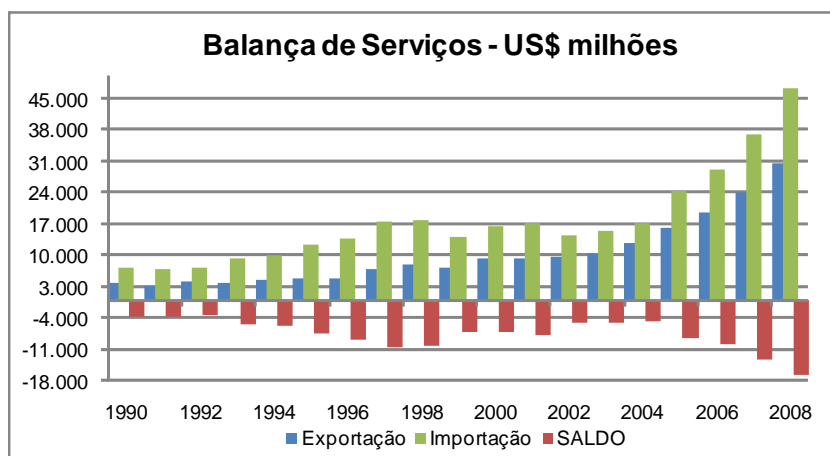
Fonte: MDIC – Elaboração: Prospectiva Consultoria



Fonte: MDIC – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Tal alteração é percebida por empresas de diferentes segmentos, que tanto buscam fornecedores que ofereçam melhores preços e qualidade, como procuram expandir o mercado consumidor para além fronteiras de uma forma consolidada, com o aumento das vendas a mercados já conquistados e com a diversificação de países compradores e de produtos embarcados. Tal movimentação aumenta a competitividade das empresas e dos produtos brasileiros, gera investimentos diretos e em P&D e contribui para o desenvolvimento do país.

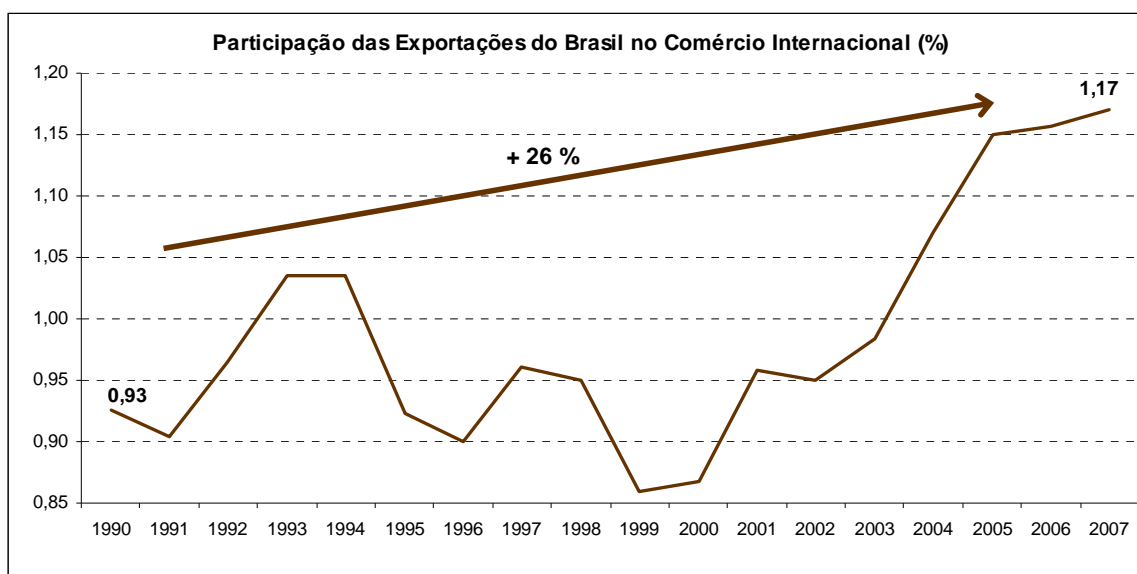
Se os dados do comércio exterior de bens apontam grande evolução nos últimos anos, o perfil do comércio de serviços mostra mudanças ainda mais expressivas. O país se tornou um grande consumidor e produtor de serviços e o desenvolvimento tecnológico local teve efeitos positivos sobre as exportações. Os principais segmentos exportadores - financeiro, engenharia e construção, TI – são intensivos em tecnologia, P&D e conhecimento.



Fonte: BC – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Nota-se, no entanto, que o Brasil apresenta saldo negativo na balança de serviços, decorrente do vigor das importações e não da baixa exportação. No entanto, como o consumo dos serviços importados é essencial para manter e aumentar a competitividade da economia brasileira e muitos deles não serem disponíveis no mercado interno, será somente pelo aumento das vendas externas que tal saldo poderá ser revertido. Assim, se faz necessário uma política externa e comercial pró-ativa na defesa de acordos internacionais de serviços, abrindo a possibilidade de maiores exportações por meio do ganho de escala, do investimento em tecnologia e da produção local de serviços que hoje são importados. Atualmente, a postura internacional do Brasil não vai nesse sentido.

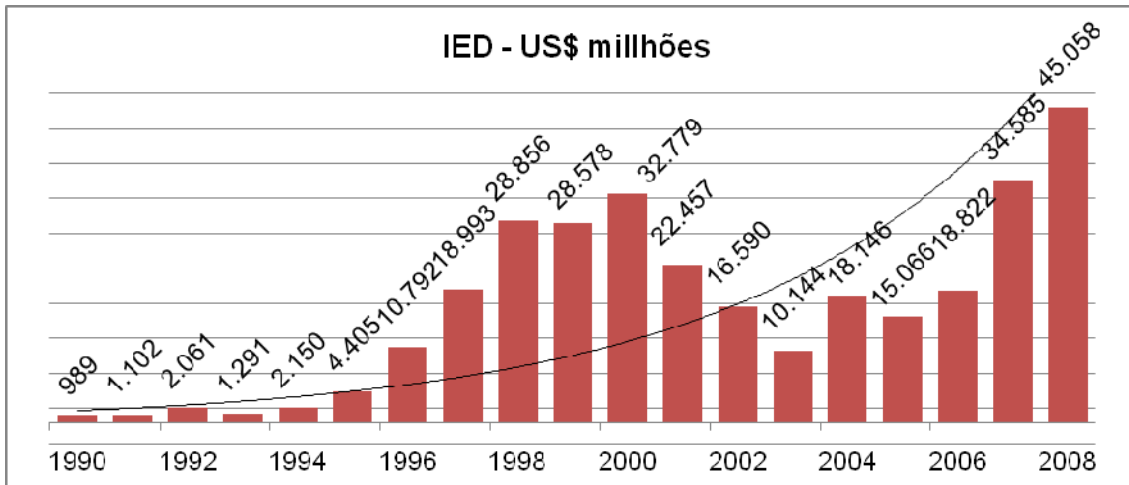
Em meio a esse cenário, a fatia do Brasil no comércio internacional aumentou de 0,93% para 1,17% entre 1990 e 2007, com estimativas de ter alcançado 1,25% em 2008 e, apesar do crescimento, continua num patamar baixo. Tal dado mostra a necessidade de esforços maiores tanto por parte do empresário brasileiro, quanto do Estado, para elevar participação, considerando o interesse nacional.



Fonte: MDIC – Elaboração: Prospectiva Consultoria

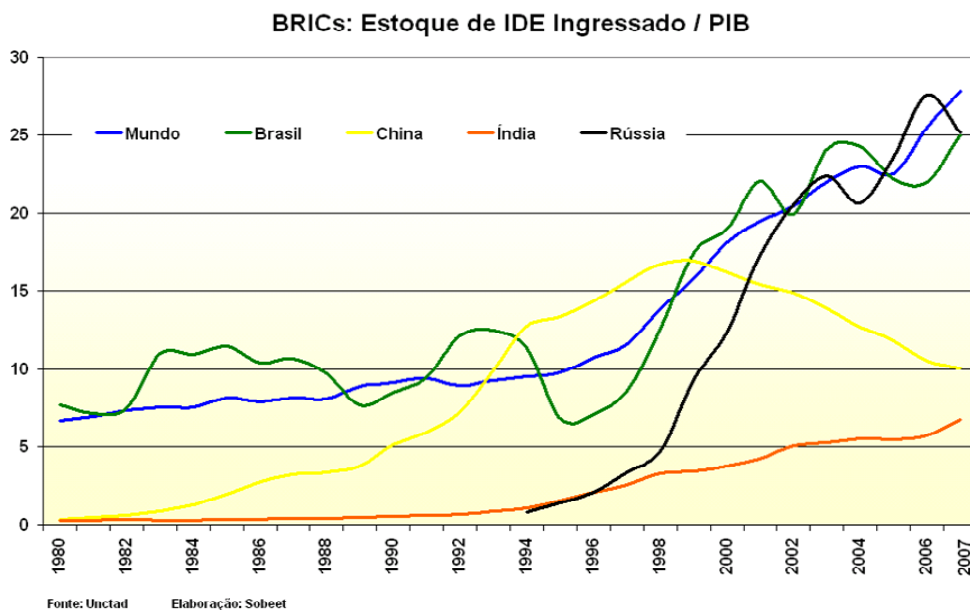
Esse avanço comercial tem forte relação com os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) dos últimos anos, que inseriram o Brasil nas cadeias globais de produção, impulsionando o desenvolvimento, inclusive tecnológico, do parque industrial brasileiro.

Em 1990, o país recebeu menos de um US\$ 1 bilhão, ao passo que em 2008 foram US\$ 45 bilhões:



Fonte: BC – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Tal volume de investimento estrangeiro possui significativa importância sobre o PIB, o que pode ser mensurado pelo estoque de IED sobre o PIB. Em 1990 essa fatia era inferior a 10%, ao passo que em 2007 tal razão foi de 25%. Esse volume é muito próximo da média mundial, no entanto está acima das demais economias do grupo dos BRIC's (Brasil, Rússia, Índia e China). É importante considerar ainda que pela vertente comercial, há o advento da multinacional brasileira e do investimento brasileiro direto, que serão analisados adiante.



Fonte: SOBEET – Unctad World Investment Report – 2008

O desafio que se forma para o Brasil não se dá apenas na presença internacional, mas na especialização e competitividade extrema que tal cenário demanda. Áreas como serviços financeiros, telecomunicações, propriedade intelectual, inovação, comércio intra-firma, logística, entre outros, fazem parte da agenda internacional em busca do desenvolvimento. Em alguns desses itens, como no setor financeiro, o país adquiriu e desenvolveu excelência e competitividade comparável à de economias desenvolvidas. Mesmo em termos de regulação e padrões de concorrência, como no setor de telecom, o perfil é bem próximo ao de países com renda mais elevada.

E não é apenas no setor privado que o Brasil apresenta entidades de qualidade e excelência comparáveis às dos países desenvolvidos. No âmbito público, em especial nas instituições atreladas às atividades econômica e social, há uma rede significativa de agências e instituições habilitadas tecnicamente e com capacidade financeira e regulatória para implementar políticas públicas de qualidade. Com isso, podem capacitar, ampliar e fortalecer a inserção internacional competitiva do país.

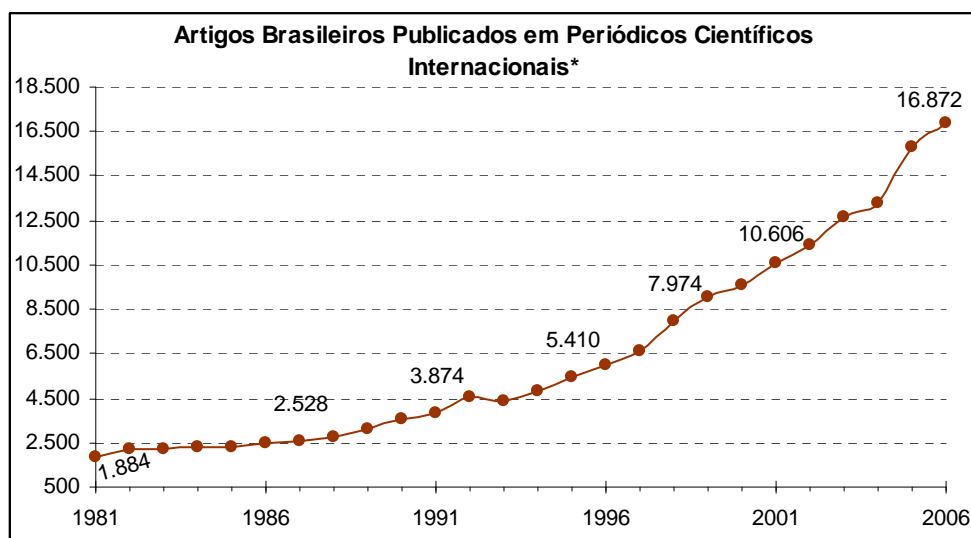
Campo de Ação				
	Financeiro	Empresarial	P&D	
Instituições Públicas	BNDES	BNDES	BNDES	Inserção Internacional Competitiva
	BB CEF	Embrapa Petrobrás APEX	Finep FAPERJ FAPESP ITA Embrapa Petrobrás	

Não obstante, apesar da existência de instituições públicas capacitadas a exercer tal função, seu universo de atuação junto às empresas brasileiras ainda é limitado, concentrando-se em geral no apoio às organizações de grande porte. Assim, se faz necessária a ampliação de tais habilidades para outros entes da administração pública, de modo a aumentar a eficácia das políticas públicas e ampliar seus beneficiados. Tal modelo encontra similaridades com os mecanismos de apoio nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

2.2. Novo espaço para pesquisa e inovação

Uma evolução importante foi percebida na área de tecnologia, conhecimento e inovação no Brasil, exigindo reposicionamento do Brasil na arena internacional sobre esses temas. Em alguns campos científicos, o país deixou de ser apenas importador tecnológico e de conhecimento e passou a exportar capital intelectual.

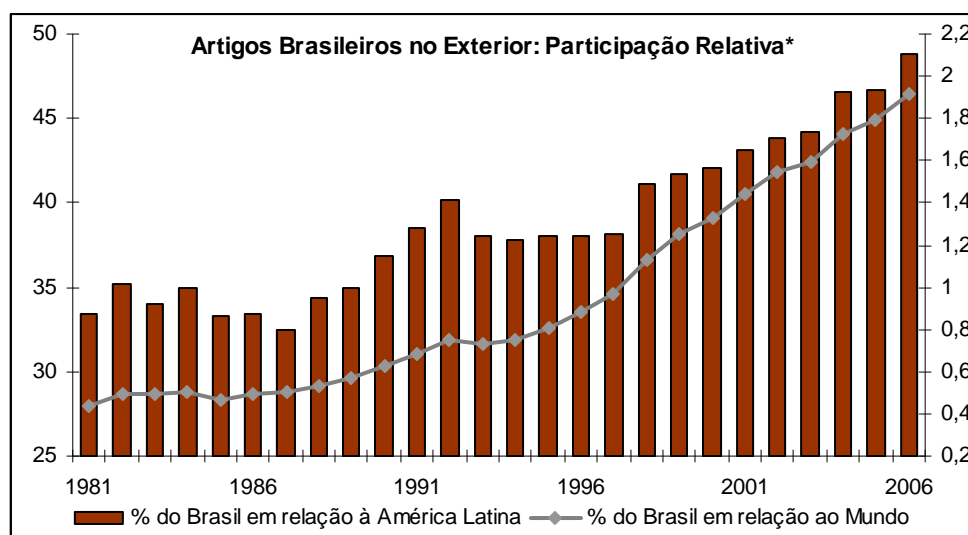
Nas diversas redes acadêmicas e comunidades científicas pelo mundo, a presença de pesquisadores brasileiros é cada vez mais comum e institutos nacionais de pesquisas ganham cada vez mais destaques. Tal fato é claramente perceptível pelo número de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos internacionais. Em 1981 foram menos de duas mil publicações e ao longo dos 10 anos seguintes houve um crescimento pequeno. Em 1991 foram menos de quatro mil e desde então houve grande evolução, ultrapassando a marca das 10 mil publicações em 2001. Em 2006 foram 16.872 artigos publicados conforme a indexação do *Institute for Scientific Information* - ISI



* Indexado no *Institute for Scientific Information (ISI)* – Fonte: MCT – Elaboração: Prospectiva Consultoria

A evidência do crescimento da importância do Brasil na área científica não se verifica apenas pelo número de artigos publicados em periódicos científicos internacionais, mas

principalmente pela participação brasileira no total de publicações no mundo e, sobretudo, em relação à América Latina. Em 1981, o Brasil publicava 0,44% dos artigos em tais periódicos, sendo que em 2006 já representava 1,92% do total. Em relação à produção da América Latina, tal evolução é ainda mais evidente, saindo de 33,4% em 1981 para 48,83% em 2006.



* Indexado no *Institute for Scientific Information (ISI)* – Fonte: MCT – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Ainda na área científica, dois campos de estudos vêm se destacando no Brasil como de excelência e referência internacional. Um deles é o de biotecnologia, que inclui desde instituições públicas - notadamente o Instituto Butantan e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - até laboratórios privados brasileiros e estrangeiros. O outro é o de pesquisas em engenharia agrônoma, com claro destaque para a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes) da Petrobrás, e universidades como Universidade de Campinas (UNICAMP), Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Há ainda boa inserção internacional dos setores de genética, aeroespacial, tecnologia da informação e exploração e prospecção de petróleo.

A consolidação de tais centros de pesquisa de ponta no país e a contínua interação entre as sociedades científicas e das redes acadêmicas com seus pares no exterior segue a seguinte

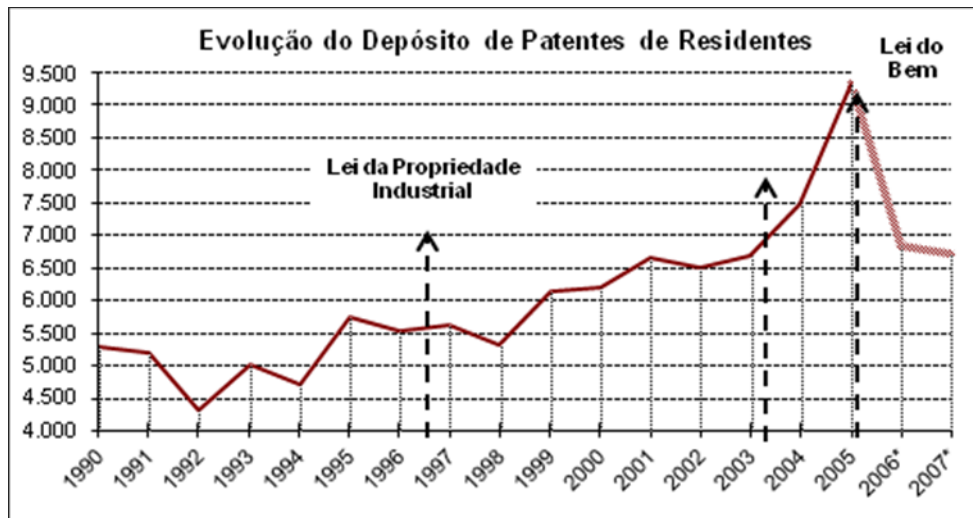
lógica: nas relações com os países desenvolvidos o interesse brasileiro é o de aprofundar pesquisas e agregar conhecimentos tecnológicos, ao passo que nas relações com países em desenvolvimento a lógica é inversa, já que nesse caso o Brasil é o referencial de tecnologia e conhecimento que essas economias procuram.

Mas diferentemente do que se observa na maior parte dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹, 75% dos pesquisadores brasileiros atuam em instituições públicas, segundo o MCT, e embora apresentem uma elevada produção de artigos científicos, são deficientes em termos de produção de patentes. Esse descompasso é sinal da falta de conexão entre academia e meio empresarial, além do forte vínculo de pesquisadores com as instituições públicas de ensino e pesquisa. É importante observar ainda que a relação entre investimento em P&D e o PIB nos países da OCDE é de 2,5%, com destaque para a Coreia do Sul, com quase 3%. No Brasil, esse investimento é de 1% do PIB, sendo 65% custeado pelo governo.

O Plano de Ação 2007-2010 do Ministério da Ciência e Tecnologia tem como meta elevar em 50% o nível de investimentos em P&D até 2010, com aporte de R\$ 13 bilhões provenientes dos setores público e privado, de acordo com o planos do MCT divulgados em 2006. Isso colocará o Brasil no patamar de países como Espanha, Irlanda e Noruega e pouco abaixo da média da União Européia.

Ainda que os pedidos de patentes brasileiros correspondam a uma pequena fração do total mundial, as empresas e as instituições nacionais envolvidas com inovação já percebem a importância da proteção da propriedade intelectual. Muitos esforços para promover a inovação vêm sendo feitos pelo governo e por instituições públicas e privadas nos últimos anos. Tais esforços têm gerado resultados positivos, como indicado na figura abaixo, que apresenta a evolução do número de pedidos de patentes por solicitantes residentes no país, considerando Patentes de Invenção (PI) e Modelos de Utilidade (MU).

¹ A OCDE reúne 30 países, a maior parte deles é do grupo dos desenvolvidos.



Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), PIs e MUs de residentes.

Obs: Os dados de 2006 e 2007 devem ser entendidos como preliminares.

São exemplos desses esforços as políticas públicas implementadas nos últimos anos, incluindo a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Lei da Inovação e a Lei do Bem, as linhas de crédito e fomento disponibilizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), entre outras iniciativas nos âmbitos federal e estadual. São também exemplos a instalação de incubadoras de empresas nas universidades e a criação de Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) ou Agências de Inovação nos Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs), como previsto na Lei de Inovação.

No setor privado também se observa uma grande atenção ao salto inovativo do país. A criação de um ainda incipiente mercado de *venture capital*, a contratação de doutores pelas empresas e as parcerias com instituições de pesquisa são evidências desse movimento.

2.3. Mudança Social: migrações

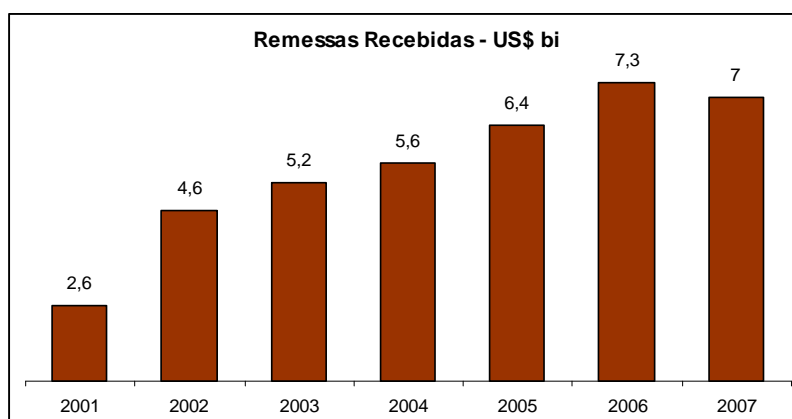
A inserção internacional brasileira se redesenhou também no campo social, por meio da grande quantidade de emigrantes brasileiros que, a partir da segunda metade da década de

80 e de forma acentuada nos anos 90 e 2000, se estabeleceram principalmente nos EUA, Europa e Japão. Até meados dos anos 80, o Brasil era receptor líquido de migrantes, tornando-se posteriormente em emissor líquido de migrantes. Atualmente, segundo o Itamaraty, estima-se que 3 milhões de brasileiros morem no exterior.

Brasileiros no Exterior (em milhões)				
1985-1987	1995	2000	2005	2007
1,2	1,8	1,9	2,6	3

Fonte: MRE

Tais dados por vezes são imprecisos, já que podem não captar aqueles que se encontram de maneira irregular fora do país, situação estimada para 50% dos emigrantes brasileiros. Esse grupo de pessoas passa a ter importância econômica para o país na medida em que o ganho financeiro que realizam é remetido às famílias que estão aqui. Segundo estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foram US\$ 7 bilhões as remessas dos brasileiros no exterior para o país.



Fonte: BID – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Ao mesmo tempo, as crescentes comunidades de brasileiros no exterior podem ser vistas como ampla e dinâmica rede de contatos e informações. Tal como ocorre com outras

comunidades em diáspora, esse pode ser tratado como um ativo e não apenas como um problema. Um desses ativos é o efeito sobre a internacionalização de serviços de alguns bancos brasileiros interessados em prestar serviços a essas comunidades e que por isso abrem filiais nas economias que se tornaram residência, mesmo que temporária, de brasileiros. Algumas iniciativas nesse sentido podem ser desenhadas por outros segmentos, com base numa nova estratégia de inserção internacional do país.

2.4. As Multinacionais Brasileiras

Como mencionado anteriormente, uma das principais transformações da inserção internacional do Brasil nos últimos anos é a emergência da multinacional brasileira. Esse processo, que se acelerou nos anos 90 e se consolidou nos anos 2000, engloba companhias de grande e médio porte e de múltiplos setores, como o de siderurgia, mineração, financeiro, TI, engenharia e construção civil e energia. Isso significa que uma gama importante de empresas possui vantagens competitivas que lhes confere capacidade de concorrer no mercado internacional, sendo utilizadas com o objetivo de aumentar, e em alguns casos consolidar, seu poder de mercado.

Como o exemplo histórico dos países desenvolvidos sugere, a atuação das multinacionais no exterior contribui para o desenvolvimento dos países de origem. Ao mesmo tempo, essas empresas contribuem para o aumento da presença econômica e na política desses países no exterior.

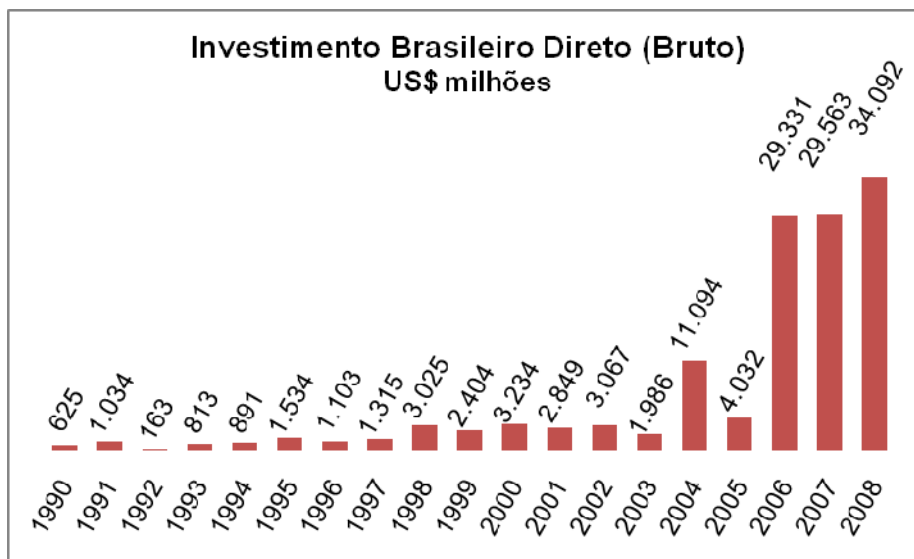
Alguns efeitos potencialmente positivos podem ser esperados da atuação das múltiplas brasileiras, tais como:

- Aumento, no médio e longo prazos, da entrada de divisas no país (remessas de lucros), podendo ser vista como base para o equilíbrio das contas externas do país. Estima-se que em 10 anos começará um fluxo estável de entrada de divisas, correspondendo a 10% do estoque anual de capital no exterior.;
- Empresas podem ser vistas como âncoras ou vetores de internacionalização ou

exportação para outras empresas de segmentos diversos, que se tornam fornecedores nas operações internacionais dessas múltis. Tal movimento é perceptível claramente em serviços, em especial nas áreas financeiras e de TI, mas não apenas, envolvendo também empresas industriais;

- Possibilidade de acesso a novos recursos financeiros e não-financeiros, tecnologias e conhecimento; e
- Instrumento para estender a presença internacional do país, com forte reflexo na política externa e nas relações bilaterais.

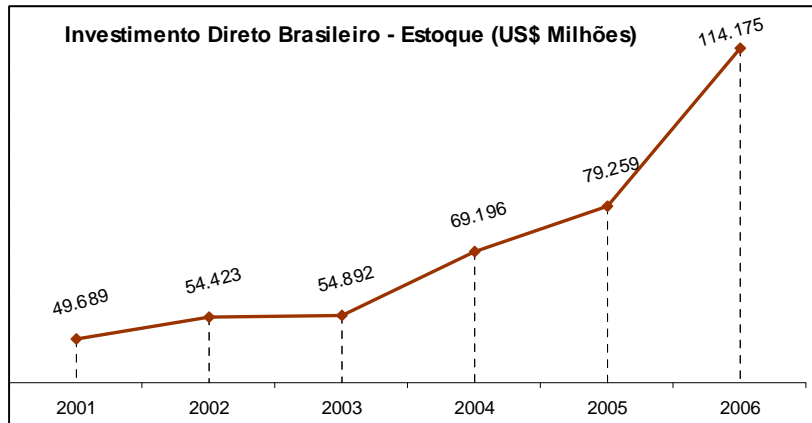
A evolução da presença internacional das empresas de capital nacional pode ser mensurada pelo investimento externo direto brasileiro, que no início dos 1990 variava na casa das centenas de milhões de dólares, ao passo que em 2008 foi de mais de US\$ 34 milhões (bruto), conforme demonstra o gráfico abaixo.



Fonte: BC – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Outro dado de mensuração do investimento brasileiro direto, logo, da presença produtiva de empresas brasileiras no exterior, é pelo estoque desse IBD, que somente em 2001 começou a ser contabilizado pelo Banco Central. Nesse ano, o Brasil possuía estoque de pouco menos US\$ 50 bilhões, enquanto que em 2006 esse volume foi de US\$ 114 bilhões,

alta de 129,7%.



Fonte: BC – Elaboração: Prospectiva Consultoria

Tal volume de investimentos coloca o Brasil como um dos principais investidores do mundo em desenvolvimento, fato de grande transformação, dado que até poucos anos atrás sua estratégia básica era a de atração de investimento. Em 2006, pela primeira vez na história o Brasil enviou mais investimento direto que recebeu. Naquele ano, o país foi o 12º maior investidor do mundo e o segundo entre os emergentes, de acordo com estudo da Fundação Dom Cabral.



Fonte: Fundação Dom Cabral – Estudo das Multinacionais Brasileiras (2007)

Na lista das maiores multinacionais brasileiras encontra-se não apenas empresas que possuem grande destaque interno, mas também já há exemplos de companhias que se tornaram verdadeiros competidores globais, com posições avançadas em seus setores e, acima de tudo, com leque potencial de vantagens competitivas iguais ou maiores que seus concorrentes. A Vale é a maior delas, conforme a lista a seguir, que apresenta as 20 maiores multinacionais brasileiras por ativos no exterior. Em 2007 essas empresas possuíam US\$ 73 bilhões investidos fora do país, conforme estudo da Fundação Dom Cabral.

Quadro 3 – As 20 Maiores Transnacionais Brasileiras por Ativos no Exterior - 2007				
Posição 2007	Posição 2006	Maior Cresc. Absol. 07/06	Empresa	Setor
1	1	2	Vale*	Mineração
2	2	3	Petrobras *	Petróleo e Gás
3	3	1	Gerdau *	Aço
4	4	19	Embraer	Aviação
5	7	6	Camargo Corrêa SA *	Diversificado
6	-	5	Construtora Norberto Odebrecht	Construção
7	-	8	Votorantim Cimentos	Cimento
8	-	4	Camargo Corrêa Cimentos	Cimento
9	9	9	Aracruz Celulose	Celulose e papel
10	12	7	Andrade Gutierrez*	Diversificado
11	18	17	Ultrapar Participacoes *	Diversificado
12	-	12	Camargo Corrêa Construtora	Construção
13	13	15	Tigre	Construção
14	20	10	Lupatech	Metal-mecânica
15	11	13	Marcopolo	Transportes
16	-	11	Sadia	Alimentos
17	17	14	América Latina Logística	Logística
18	-	16	Metalfrio	Eletroeletrônica
19	19	20	Sabó	Autopeças
20	15	21	Natura	Higiene e cosméticos

Fonte: Fundação Dom Cabral – Estudo das Multinacionais Brasileiras (2008)

Vale ressaltar também a amplitude de países de atuação das empresas brasileiras, conforme o quadro abaixo. Esse é outro ponto a ser considerado no desenho das estratégias futuras do país.

PRINCIPAIS MULTINACIONAIS BRASILEIRAS - OPERAÇÕES INTERNACIONAIS			
EMPRESA	SETOR	REGIÕES	PAÍSES
Gerdau - 13 países	Siderurgia	América Latina	Argentina, Chile, Colômbia, Uruguai, Peru, Venezuela, Rep. Dominicana, Guatemala, México
		América Norte	EUA, Canadá
		Europa	Espanha
		Ásia	Índia
Vale - 26 países	Mineração	América Latina	Argentina, Chile, Peru, Colômbia
		América Norte	EUA, Canadá
		África	África do Sul, Angola, Moçambique, Guiné
		Europa	França, País de Gales, Suíça, Alemanha, Inglaterra, Noruega
		Ásia	Índia, Omã, Mongólia, China, Cingapura, Indonésia, Coréia do Sul, Japão
		Oceania	Austrália, Nova Caledônia
Petrobrás - 26 países	Energia	América Latina	Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, México
		América Norte	EUA
		África	Angola, Líbia, Moçambique, Nigéria, Senegal, Tanzânia
		Ásia	China, Cingapura, Índia, Irã, Japão, Paquistão
		Europa	Portugal, Reino Unido, Turquia
Votorantim - 14 países	Diversos	América Latina	Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Bahamas
		América Norte	EUA, Canadá
		Europa	Inglaterra, Bélgica. Alemanha, Suíça
		Ásia	China, Cingapura
		Oceania	Austrália

Camargo Correa - 13 países	Diversificado	América Latina	Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Paraguai, Chile, Uruguai, México
		América Norte	EUA
		África	Angola, Marrocos
		Europa	Espanha
JBS - 14 países	Frigoríficos	América Latina	Argentina, Chile, México
		América Norte	EUA
		Europa	Inglaterra, Itália, Suíça
		África	Egito
		Ásia	China, Hong Kong, Coréia do Sul, Taiwan, Japão
		Oceania	Austrália

Posição de outubro de 2008

Para um país como o Brasil, com pequena margem de poder no campo internacional para ter uma posição de protagonismo na formulação da ordem mundial, uma rede de empresas nacionais no exterior pode ser um importante ativo para o desenho de uma estratégia externa soberana e autônoma. É necessário, para tanto, que por meio de políticas públicas sejam definidas as formas de colaboração e de apoio entre as empresas e o estado brasileiro, com foco em pontos convergentes básicos.

A atuação internacional empresarial não é uma tarefa fácil, já que a concorrência é bastante acirrada e envolve capacidades competitivas muitas vezes assimétricas. Como regra geral, os estados sedes das empresas multinacionais definem políticas de apoio internacional dos mais diversos recortes, prática amplamente seguida pelos países da OCDE. Os estados tendem a definir estratégias para alterar (ou no caso dos países desenvolvidos, manter) as condições e as regras da arena econômica internacional a seu favor, e na maior parte das vezes isso implica em atuar, direta e indiretamente, apoiando as empresas de seus países.

Nos setores e regiões considerados estratégicos para os países, negociações e atuações políticas são fatores determinantes nas decisões de investimento externo das

multinacionais. Conforme observa Andrea Goldstein², a expansão internacional e as estratégias empresariais das multinacionais de países asiáticos em desenvolvimento, por exemplo, estão embutidas no quadro de economia política dessas economias, como investidores e receptores de recursos.

Goldstein³ considera ainda que a expansão internacional de empresas dos países em desenvolvimento sofre com a desvantagem de uma posição competitiva mais fraca que a de seus rivais de países desenvolvidos. Portanto, a atuação conjunta Estado-empresa, via políticas públicas de apoio e política externa pró-ativa, tende a se tornar ainda mais fundamental, na medida em que pode amenizar tais desvantagens.

Esse é um campo no qual o Brasil não possui tradição, mesmo porque é recente o processo de internacionalização de suas empresas como fenômeno amplo e consolidado. Não obstante, o país dispõe de capacidade política e institucional em várias áreas, que podem ser mobilizadas visando uma atuação internacional pró-ativa das multinacionais brasileiras. O balizamento das políticas públicas que o país venha a formular no sentido de apoiar o surgimento e o fortalecimento de suas múltiplas pode seguir alguns parâmetros, como:

- As multinacionais brasileiras, ao adquirirem conhecimentos e alavancarem suas vantagens produtivas, tecnológicas e financeiras no exterior, passam a atuar também no mercado interno de forma compatível com esse novo patamar de competitividade. Esse efeito garante às empresas competitividade no mercado doméstico nas disputas com as multinacionais estrangeiras, contribuindo para criar uma espécie de “reserva de mercado” às empresas nacionais que não é baseado na proteção, mas na competição. Associado a essa dinâmica, produz-se um efeito benéfico sobre o processo acelerado de consolidação em muitos setores, tornando a multinacional brasileira consolidadora, e não parte da estratégia de consolidação de outra empresa;
- Para as empresas que já possuem posição de destaque no mercado internacional,

²GOLDSTEIN, Andrea. **Multinational Companies from Emerging Economies: Composition, Conceptualization and Direction in the Global Economy**. Palgrave Macmillan: New York, 2007.

³ Ibid.

especialmente quando suas rivais contam com expressivo apoio estatal, é de interesse a definição de políticas de apoio à manutenção desse protagonismo, quando não a ampliação dele. Dessa forma, evita-se a perda de mercados e de oportunidades para os concorrentes, seja aquela decorrente de consolidação, seja pelo posicionamento em determinados mercados estratégicos:

- Associado às premissas dos itens anteriores, passa a fazer sentido incluir mecanismos para garantir a manutenção de investimentos internos, especialmente em áreas que produzam bens e serviços de maior valor agregado, ou que signifiquem atividades estratégicas das empresas, como P&D, gestão, finanças e marketing;

O desenho e a implantação de uma política ampla, eficiente e consistente de fortalecimento das multinacionais brasileiras, bem como o aumento do número de empresas internacionalizadas, implica na coordenação e alinhamento de várias instâncias governamentais, da administração direta e indireta do governo. No entanto, como as competências e instrumentos a serem mobilizados para esse fim estão alocados em várias unidades do governo, muitos desses órgãos já desenvolvem ações próprias, com diferentes impactos na inserção internacional do Brasil.

Sendo assim, a seguir estão indicadas algumas das ações e políticas possíveis e o conjunto de órgãos governamentais a serem envolvidos ou potencialmente envolvidos:

Área / Tema	Política Pública / Ação Governamental	Envolvidos	Coordenadores
Desenvolvimento Industrial e Tecnológico	Política Industrial exibindo claro estímulo tecnológico e à inovação, oferecendo incentivos fiscais vinculados à performance doméstica e externa, dentre outros	MRE, MDIC, BNDES, CAMEX, MCT, FINEP, Embrapa, APEX, Faperj, Fapesp, CNPq	MRE; Presidência da República; Casa Civil
Finanças e Mercado de Capitais	Políticas de crédito e de garantias para contratos de longo prazo ou investimentos externos; apoio à estruturação de operações multinacionais, combinando financiamentos, acordo <i>profit-sharing</i> e de <i>golden-share</i> , créditos conversíveis em ações, dentre outros instrumentos	MRE, BNDES, MF, COFIG, CAMEX, BB,	
Política Comercial	Ênfase na abertura de mercados não apenas por redução tarifária, mas por não-tarifária também. Acordos de Serviços, proteção à propriedade intelectual, investimentos, bi-tributação, etc.	MRE, MDIC, CAMEX, MF, INPI, Presidência da República	
Diplomacia	Uso intensivo da Diplomacia Presidencial, destaque para troca de informações, monitoramento de oportunidades de riscos, acordos políticos, alianças estratégicas, etc	MRE, Presidência da República, APEX, MDIC	
Integração Regional	Acordos de convergência regulatória ou de preferência tarifária, estruturação de mecanismos financeiros e maior espaço para concessões em áreas estratégicas, entre outros	MRE, Presidência da República, APEX, MDIC	

Muitas dessas medidas e políticas públicas já existem tanto para o fortalecimento interno, quanto externo de empresas brasileiras internacionalizadas. Porém, são ações isoladas, não coordenadas e não objetivadas a uma inserção internacional dinâmica, autônoma e

competitiva. A política industrial é exemplo desse fato. Lançada de modo revisado e ampliado em maio de 2008 sob o nome de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o plano apresenta a intenção de aumentar exportações do país e de incentivar a internacionalização de empresas. No entanto, é digno de nota o fato de o Itamaraty não ser, até o momento, integrante de um programa dessa natureza.

Dessa forma, sem ferir os valores brasileiros e nem contradizer as estratégias de desenvolvimento nacional, mas claramente baseado-se nos interesses estratégicos nacionais, o Brasil possui condições de arquitetar estratégias robustas de apoio à atuação internacional de suas empresas, no contexto de uma formulação estratégica da inserção internacional consistente e pró-ativa. Dentre as medidas possíveis, pode-se citar:

- A criação de ambientes políticos favoráveis à atuação das empresas brasileiras, com destaque para o entorno regional e os países com os quais o Brasil mantém laços históricos e estratégicos importantes;
- Auxílio às empresas no sentido de destravar negócios em outros países nas áreas consideradas politicamente sensíveis;
- Redução, correção e impedimentos de assimetrias de mercado motivadas pela ação direta ou indireta de outros Estados;
- Geração de incentivos para a atuação internacional de suas empresas, sejam elas de caráter fiscal, creditício, de garantias, etc.

3. Agenda Externa

É importante considerar que muitas dessas mudanças, que geram demandas ao setor público e soluções de ordem política, já estão incorporadas na agenda interna do Estado e até mesmo no que tange a atual inserção internacional, que ocorre de modo muito mais dinâmico e ativo que no passado. Porém, falta o respaldo de uma política externa à altura dos desafios que surgiram para o país e de sua importância no sistema internacional contemporâneo.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) lançou em 2006 seus “Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento”, no qual afirma que o país deve ser ativo na sua inserção internacional e a política externa deve ser para defender tais interesses nacionais:

“O desenvolvimento econômico do país deve ser focado simultaneamente na expansão dos mercados interno e externo. No tocante ao mercado externo, há de se levar em conta que num mundo globalizado o país deve buscar alianças estratégicas regionais e multiregionais para melhorar a competitividade externa. A política externa deve ser ambiciosa de forma a garantir a abertura de novos mercados.”⁴

Assim, levando em consideração as mudanças aqui postas nas últimas duas décadas, aliadas às demandas de planejamento estratégico e à defesa do interesse nacional que tais transformações exigem, são necessário ajustes importantes na estratégia internacional do país, as quais implicarão também na redefinição das alianças políticas internacionais. Por exemplo, o fato de o Brasil ter se tornado exportador de capitais - tanto por investimento direto, quanto por investimentos em carteira públicos e soberanos -, exige uma redefinição da posição do país em relação a acordos de proteção de investimentos. Conhecido como Bilateral Investment Treaty (BIT), o Brasil assinou diversos desses instrumentos durante a década de 1990, mas nenhum foi aceito pelo Congresso Nacional, logo, não estão em vigor.

BIT's enviados ao Congresso Nacional					
Ano	1994	1995	1997	1998	1999
País	Chile, Portugal, Suíça, Reino Unido	Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Venezuela	Cuba	Holanda	Bélgica e Luxemburgo

Tais acordos têm o objetivo de reduzir os riscos não-comerciais de investimentos, ou seja,

⁴ CDES. **Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento** CDES / SRI: Brasília, 2006. pág. 20

os riscos políticos. Oferecem garantias jurídicas de segurança ao investidor estrangeiro de tratamento justo e equitativo, livre gestão, operação e liberdade de transferência do capital investido e de seus rendimentos. No contexto da década de 90, o Brasil buscava se firmar como um país seguro para receber investimento direto estrangeiro, enquanto disputava com outros países em desenvolvimento os fluxos crescentes de IED. Muitos desses países assinaram tais acordos com diversos países desenvolvidos, oferecendo tal vantagem de segurança em comparação ao Brasil. Seguindo a tendência mundial do sistema, o país passou também a assinar os acordos.

O Itamaraty enviou ao Congresso Nacional seis dos 14 acordos assinados (Alemanha, Chile, França, Portugal, Reino Unido e Suíça), mas nenhum deles avançou de forma positiva. Em 2002, como Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer enviou à Câmara dos Deputados um pedido de retirada de tramitação de tais acordos, argumentando que “a inexistência de acordos do gênero não tem afetado a posição do Brasil como importante receptor de investimentos internacionais, cujos fluxos de entrada encontram-se entre os mais altos no grupo dos países em desenvolvimento.”⁵

Se nos anos 90 o país necessitava receber os fluxos de investimento direto estrangeiro e por isso ensaiou aceitar as regras do sistema internacional desse tema (os BIT's), atualmente o Brasil é emissor de investimento estrangeiro direto, passando a ser exportador de capital. Tal mudança necessita ser incorporada à política externa brasileira, de modo que o país comece a formular as regras do sistema internacional e não mais apenas aceitá-las. Os BIT's fazem parte desses acordos, dos quais o Brasil não mais pode se ausentar.

É importante considerar ainda que tais acordos pressupõem, de forma intrínseca, determinado risco de instabilidade política-institucional por parte do país receptor dos investimentos. Como será visto adiante acerca do investimento brasileiro direto e das multinacionais brasileiras, boa parte dos negócios externos do Brasil estão na África e América Latina, que apresentam tais características. Assim, os BIT's não são mais relevantes apenas para a proteção do investidor estrangeiro no país, mas também para a segurança do investidor brasileiro no exterior. Nesse caso, faz-se necessária a lembrança dos casos recentes envolvendo a Petrobrás na Bolívia e a Odebrecht no Equador.

⁵ Presente em: BRASIL, República Federativa do. **Diário da Câmara dos Deputados** Ano LVII – 13/12/2002 – Ata da 234ª Sessão Solene, Matutina, em 12 de dezembro de 2002 - Mensagem 1.079/2002 – pág 21-22

Os acordos de investimento são apenas um dos exemplos de posturas e posicionamentos que devem ser revistos. O país precisa repensar também, por exemplo, sua posição em relação à proteção da propriedade intelectual, na medida em que empresas brasileiras passam a disponibilizar suas inovações, tecnologias e marcas em todo o mundo. Na mesma linha, carece uma atitude mais pró-ativa na arena internacional em setores estratégicos, tais como TI, serviços financeiros e telecomunicações. A estrutura de mercado e os marcos regulatórios do país nesses temas possibilitam esse redirecionamento, destacando que tais tópicos sequer fazem parte da agenda regional ou internacional do Brasil.

Outro instrumento muito útil na defesa dos interesses das empresas brasileiras no exterior são os acordos que evitem a bi-tributação de renda e capital dos investimentos. Tal ferramenta já é usada pelo Brasil com vários países desde meados da década de 60, porém eram demandas das empresas estrangeiras presentes no país ou do Estado investidor. Nos últimos anos, tal situação se inverteu e são as multinacionais brasileiras que defendem o instrumento. A atual gestão da política externa, iniciada em 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, não dá a devida atenção ao tema, como demonstra o quadro abaixo.

Ano	País	Abrangência	Ano	País	Abrangência
1967	Japão	Renda e Capital	1986	Hungria	Renda e Capital
1967	Reino Unido	Transporte Aéreo e Marítimo	1986	Eslováquia	Renda e Capital
1971	França	Renda e Capital	1988	Índia	Renda e Capital
1972	Bélgica	Renda e Capital	1989	Coréia do Sul	Renda
1974	Dinamarca	Renda e Capital	1990	Holanda	Renda e Capital
1974	Espanha	Renda e Capital	1991	China	Renda e Capital
1975	Áustria	Renda e Capital	1996	Finlândia	Renda e Capital
1975	Alemanha	Renda e Capital	1997	Estados Unidos	Transporte Aéreo e Marítimo
1975	Suécia	Renda e Capital	2000	Paraguai	Renda
1978	Itália	Renda e Capital	2001	Chile	Renda e Capital
1978	Luxemburgo	Renda e Capital	2001	Portugal	Renda e Capital
1980	Argentina	Renda e Capital	2002	Bolívia	Renda
1980	Noruega	Renda e Capital	2002	Israel	Renda e Capital
1983	Equador	Renda e Capital	2003	México	Renda
1983	Filipinas	Renda e Capital	2004	Rússia	Renda
1984	Canadá	Renda e Capital	2006	Peru	Renda
1986	Repú. Tcheca	Renda e Capital	33 acordos		

Assim, mostra-se fundamental uma retomada dos acordos de bi-tributação, aumentando sua abrangência em termos de conteúdo e de número de países. Nesse último caso, os

acordos devem ocorrer em especial com aqueles onde há investimento brasileiro, afinal, tal instrumento no presente é importante para a empresa estrangeira e para as crescentes multinacionais do Brasil.

4. Agências públicas frente a estratégia internacional

Uma estratégia internacional visando a defesa dos interesses do país e a busca pelo desenvolvimento nacional deve combinar a ação de diversos representantes do Estado, de forma harmônica e coordenada, sob a mesmo planejamento estratégico. Não se trata de quebrar o monopólio do Itamaraty na formulação e execução da política externa, pelo contrário, trata-se de auxiliá-lo em temas, propostas, agendas e arenas em que o corpo diplomático brasileiro não apresente graus de especialização técnica suficientes para qualificar uma posição internacional forte, coerente e de defesa dos interesses nacionais.

Nesse sentido, a abertura de espaços para representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no alinhamento de políticas comercial e industrial, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para a coerência das estratégias de P&D&I e de propriedade intelectual e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em questões ambientais, entre outros, pode estabelecer a cooperação e coerência dos formuladores e executores das políticas públicas, com efeitos sobre a inserção internacional do país. Atualmente, há uma grande sobreposição de cargos e competências entre os diversos ministérios e o MRE, inclusive dentro desse último.

É essencial a formulação de um planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional que inclua todos esses temas e que acarrete um igualmente importante ajuste no papel de liderança do Itamaraty frente a esse processo, com a coordenação e o suporte dos outros órgãos estatais. Tal assistência não deve ser realizada apenas em Brasília por burocratas de escalões inferiores, mas sim *in loco*, ou seja, nas diversas representações do país no exterior, por funcionários que possuam poder decisório e de alta especialidade, assim como ocorre em diversos outros países, principalmente nos Estados Unidos.

5. Conclusão

Fica claro que o Brasil sofreu profundas transformações nos últimos 20 anos, alterando também as relações do país com o mundo, seja por meio da sociedade, da economia ou da política. Acima de tudo, tal relacionamento não foi planejado e foi apenas parcialmente acompanhado pela política externa brasileira, sem ser incorporado à estratégia de desenvolvimento do país.

Fora do âmbito regional, o país tende a aparecer como coadjuvante na maioria desses temas internacionais, ou mesmo não ter qualquer papel. Apenas em raríssimas situações o país se coloca em posição de liderança e protagonismo.

Dessa forma, o que este trabalho propõe é uma renovação dos conceitos de inserção internacional do Brasil, por meio de um planejamento estratégico que englobe a atualização da agenda externa brasileira e, especialmente a operação de uma estratégia para os próximos 20-25 anos. Esse planejamento deve envolver não apenas o Itamaraty, mas também outros setores governamentais e da sociedade, como empresários, acadêmicos, etc.

Parte da estratégia internacional deverá ser focada e contar com a participação das multinacionais brasileiras, que em vários momentos serão as maiores representantes dos interesses brasileiros no exterior e, portanto, do desenvolvimento nacional. Assim, é preciso uma dinâmica para o fortalecimento das empresas já internacionalizadas, bem como para o aumento do número das companhias com operações no exterior.

O Brasil já apresenta muitas iniciativas que fortalecem essas empresas, mas são ações isoladas, sem uma coordenação e um programa específico. O país também apresenta graus institucionais e recursos que permitem um planejamento de estratégia internacional à altura de seus desafios no cenário global.

Diante desse rol de instrumentos possíveis, é preciso estabelecer uma agenda consistente de curto e longo prazo, com claras prioridades e metas no sentido de adequar a ação internacional a esse novo ciclo de desenvolvimento nacional e à inserção internacional que o país demanda.