

POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DE PAÍSES EMERGENTES

FERNANDO VERONEZE

CENTRO UNIVERSITÁRIO DA FUNDAÇÃO EDUCACIONAL INACIANA PE SABÓIA DE MEDEIROS (FEI)

FERNANDA CECÍLIA RIBEIRO CAHEN

CENTRO UNIVERSITÁRIO DA FEI-SP

DIEGO BONALDO COELHO

ESCOLA SUPERIOR DE PROPAGANDA E MARKETING (ESPM)

Agradecimento à órgão de fomento:
Não teve apoio de órgão de fomento.

POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DE PAÍSES EMERGENTES

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar a evolução histórica-institucional dos instrumentos de políticas governamentais para a internacionalização de empresas de capital nacional. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, mediante o estudo de caso sobre o Brasil. A análise ocorreu no intervalo de 30 anos, período no qual o país passou por uma fase de transição econômica que gerou problemas institucionais, que passaram a ter relevância na agenda pública dos países emergentes. Os resultados mostram que o governo de um país emergente incorpora a internacionalização na agenda para tratar a questão como um problema público, e formula políticas como uma forma de atender a esta demanda.

Palavras-chave: instituições governamentais; papel do governo na internacionalização; internacionalização; teoria institucional.

1. INTRODUÇÃO

Alguns governos de países emergentes têm desempenhado um papel significativo na internacionalização das empresas locais, ou seja, na promoção das exportações e do investimento direto no exterior (IDE). Por exemplo, as multinacionais chinesas fizeram uma expansão internacional agressiva graças ao apoio do governo chinês, o então conhecido “*go global*” (LIU; BUCK; SHU, 2005; LUO; XUE; HAN, 2010; WANG et al., 2012a). Este estudo segue a linha de vários autores (TUNG, 2007; WANG et al., 2012b) que corroboram a ideia de que os governos podem exercer papel relevante na internacionalização das empresas locais, o que colabora para o desenvolvimento econômico dos países.

Ainda no contexto da internacionalização, existem três principais agentes: a empresa nacional, seja ela privada ou pública, que deseja se internacionalizar; e as instituições do governo no país de origem e no país de destino. O relacionamento destes três atores pode gerar diferentes pressões e influências sobre os objetivos e recursos das empresas multinacionais. Devido à extensa abrangência do tema, o presente estudo se restringe a um desses agentes: as instituições do governo no país de origem.

Idealmente, cada economia deve fornecer uma gama de instituições para facilitar o funcionamento dos mercados (KHANNA; PALEPU, 2006; NORTH, 1989). No entanto, uma economia emergente reflete muitas vezes um contexto econômico no qual um agente institucional, no caso o governo (agências governamentais, órgãos reguladores), não é capaz de trabalhar fácil ou eficientemente (KHANNA; PALEPU, 2006; MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). Estudos recentes sobre as barreiras à internacionalização com foco em economias emergentes (SILVA; ROCHA; CARNEIRO, 2009; ROCHA; ÁVILA, 2015) indicaram como principais dificuldades aquelas relacionadas a um ambiente competitivo desfavorável, às ações institucionais inadequadas do governo, e às formas de incentivos para a internacionalização das empresas locais.

Os trabalhos que examinam a relação entre o governo do país de origem e suas multinacionais no processo de internacionalização contemplam a análise do ambiente de negócios (STOPFORD; STRANGE; HENLEY, 1991; RAMAMURTI, 2001) e não das instituições. As facilidades providas pelas instituições governamentais podem melhorar o funcionamento do mercado e impulsionar as empresas locais a se internacionalizarem - esta é uma condição proposta por vários autores (CUERVO-CAZURRA, 2012; CUI; JIANG, 2012; WANG et al., 2012b). Assim, a pergunta norteadora da pesquisa questiona “Os governos brasileiros têm incorporado a internacionalização como problema público?”.

Para responder à questão de pesquisa, foi definido como objetivo analisar as instituições do governo brasileiro em relação à internacionalização das multinacionais brasileiras, utilizando como direcionadores os objetivos específicos abaixo:

- 1) Identificar as instituições governamentais brasileiras que possuam recursos e conhecimento para impulsionar as empresas locais no processo de internacionalização;
- 2) Analisar como a internacionalização é internalizada na agenda política do Brasil e como a questão tem evoluído institucionalmente.

Uma característica marcante de países emergentes é a atuação do governo como um agente direto sobre o comportamento das empresas (CUERVO-CAZURRA, 2012). Este trabalho segue a linha de autores como Cuervo-Cazurra (2012) e Luo, Xu e Han (2010), que enfatizam a atuação das instituições governamentais como fator essencial para analisar o fenômeno, e utilizam como principal perspectiva teórica a teoria institucional.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A entrada de multinacionais de países emergentes em mercados internacionais fez com que os pesquisadores buscassem diferentes teorias para estudar o fenômeno, e uma delas foi a teoria institucional (CUERVO-CAZURRA, 2012; LUO; XUE; HAN, 2010; WANG et al., 2012b).

Uma das perspectivas da teoria institucional é a atuação dos governos, com a criação e desenvolvimento de instituições, políticas públicas e reformas que apoiem as empresas dos países emergentes na internacionalização, seja via exportação ou expansão de suas operações no exterior (LUO; TUNG, 2007; LUO; XUE; HAN, 2010; WANG et al., 2012b). As instituições são as regras do jogo na sociedade. São estas regras que definem a maneira de fazer negócios e definem o comportamento dos agentes econômicos em geral, e a sua ausência ou fragilidade inibe o desenvolvimento econômico e social (NORTH, 1989). A estrutura institucional é composta de relações formais e informais. As relações formais incluem regras políticas, decisões judiciais, e contratos econômicos. As relações informais, por outro lado, incluem normas socialmente sancionadas de comportamento, que são incorporadas na cultura e ideologia (PENG, 2002).

A partir dos anos de 1990, países emergentes, como China, Índia e Brasil, iniciaram reformas pró-mercado, dentre elas a abertura do mercado nacional e a diminuição das restrições às importações. Estas reformas mudaram o contexto competitivo dos mercados domésticos, no qual as empresas locais menos competitivas e com menor capacidade tecnológica e de gestão tiveram a necessidade de internacionalização (FLEURY; FLEURY, 2012).

Este novo contexto induziu as empresas locais destes países a melhorar suas operações e estratégias. Elas buscaram a internacionalização para desenvolver tecnologia, aumentar a produtividade e, desta forma, garantir sua sobrevivência no mercado doméstico (SILVA; ROCHA; CARNEIRO, 2009; DICKEN, 2011; VOSS; BUCKLEY; CROSS, 2010). O contexto institucional dos governos dos países emergentes também sofreu mudanças após as reformas pró-mercado, com o objetivo de diminuir os impactos de uma economia considerada entrante tardia (*late mover*) no cenário global (LUO; TUNG, 2007; LUO; XUE; HAN, 2010).

Os governos dos países emergentes podem ofertar apoio institucional, financeiro ou não financeiro, como, por exemplo, apoio informacional e assistência técnica para promover as MNEs na competição global (CUERVO-CAZURRA, 2012). O governo tem motivos para apoiar a internacionalização das empresas, que variam conforme objetivos políticos e não apenas por interesses comerciais. A relação entre o governo do país de origem e o governo do país de destino (relação governo-governo), em alguns casos, possui mais relevância na decisão do governo de as empresas locais no mercado internacional do que os interesses comerciais das empresas (WANG et al., 2012b).

Neste cenário, tornou-se evidente a interdependência entre empresa e governo em alguns países. O governo pode tributar o comportamento, com subsídios diretos para promovê-lo ou para desencorajá-lo. Pode regular o comportamento, limitando as ações de empresas ou exigindo que elas tomem determinadas ações; pode, também, optar por ser o

fornecedor de bens para a sociedade, através de uma estatal (CUERVO-CAZURRA et al., 2014). Chaturvedi (2013), Lu, Liu e Wang (2011), e Luo e Tung (2007) avaliaram a forma de atuação do governo na internacionalização utilizando como perspectiva teórica a teoria institucional.

3. METODOLOGIA

A natureza deste estudo é essencialmente qualitativa exploratória (CRESWELL, 2003). Utilizamos a metodologia de estudo de caso (YIN, 2015) para avaliar a evolução das instituições brasileiras no apoio à internacionalização. A estratégia de estudo de caso mostra-se adequada para verificar a existência da participação e influência das instituições do governo na internacionalização das empresas ao longo do tempo (YIN, 2015). A unidade de análise é representada pelas diversas instituições do governo que podem atuar de diferentes formas no apoio às empresas locais.

Selecionamos o Brasil, por ser um país emergente que passou por reformas pró-mercado e mudanças institucionais, e se mostrou adequado para responder os objetivos aqui propostos. O papel do governo brasileiro mudou ao longo do tempo, para apoiar a internacionalização, mas também apresenta diversas inconsistências na promoção da internacionalização das empresas. Foi realizado um mapeamento longitudinal das instituições do governo brasileiro que, de alguma forma, atuam para apoiar a internacionalização das empresas.

4. RESULTADOS

As instituições governamentais do Brasil passaram por uma fase de transição similar à nova economia política de outros países emergentes, como por exemplo, China e Índia. Houve várias mudanças institucionais no Brasil que guiaram a participação das empresas no cenário internacional, porém a maior parte delas não tiveram como principal interesse o investimento direto no exterior, e sim o apoio às exportações. A Figura 7 mostra as principais instituições e suas inter-relações na internacionalização das empresas brasileiras, instituições criadas com o objetivo de promover as empresas brasileiras no cenário global, participando direta ou indiretamente do fenômeno.

Seguindo a linha dos autores Luo e Tung (2007) e Luo, Xue e Han (2010), os governos dos países emergentes sofreram mudanças institucionais após as reformas pró-mercado, com o objetivo de reduzir os impactos nas empresas locais, que são consideradas entrantes tardias (*late movers*). O governo brasileiro seguiu a mesma linha, desfazendo-se de instituições que sustentavam o antigo modelo econômico (PSI), como por exemplo a CACEX, e criou a CAMEX, uma instituição que tinha um papel interministerial de apoiar o desenvolvimento de políticas que atendessem ao novo modelo econômico. Além desta instituição, o governo desenvolveu linhas de financiamento de apoio às exportações, como é o caso do BNDES-Exim e do Proex, gerido pelo Banco do Brasil.

A APEX foi modificada como instituição, tornando-se a APEX-Brasil, aumentando seu escopo de atuação na execução de políticas de promoção de exportações. A agência também ficou incumbida de oferecer apoio informacional, assistência técnica e outras orientações, e a criação de *comfort zones*, provendo, nos países de destino, instituições do tipo "*one stop point*", ou ponto de apoio.

As instituições de apoio informacional sobre os países de destino e de assistência técnica também foram desenvolvidas pelo governo chinês, diferenciando-se apenas na obrigação imposta às empresas chinesas de elaborar relatórios anuais de registro dos principais obstáculos enfrentados no país de destino (LUO; XUE; HAN, 2010). Este tipo de controle, realizado por políticas de monitoramento, permite que o país "investidor" aumente sua base de conhecimento e sua capacidade competitiva, reduzindo, com o tempo, os possíveis obstáculos do país de destino.

No início dos anos 2000, houve maior esforço por parte do governo na promoção às exportações e nos investimentos diretos no exterior. Os volumes de exportação e de IDE foram os maiores já registrados na história. O governo não criou novas instituições focadas na inserção internacional das empresas brasileiras, e as ações foram baseadas em políticas de desenvolvimento nacional, com algumas diretrizes voltadas à internacionalização, como foi o caso do termo de referência da CAMEX, que tinha como objetivo prover direção e suporte para a internacionalização das empresas.

As diretrizes e regulamentações brasileiras para apoio ao investimento direto no exterior e para as exportações não ocorreram proporcionalmente, no decorrer do período estudado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo fez um mapeamento das instituições governamentais do Brasil em um período de 30 anos, com o objetivo de analisar a evolução histórica-institucional dos instrumentos de políticas governamentais para a internacionalização de empresas de capital nacional.

O objetivo de identificar as instituições governamentais brasileiras com recursos e conhecimento para impulsionar as empresas locais no processo de internacionalização revelou que houve esforço por parte do governo no desenvolvimento de instituições para suportar a nova política econômica do país, que passou de uma economia fechada e focada na restrição das importações para uma economia aberta. Este esforço, mesmo que parcial - pois as instituições criadas beneficiaram mais as grandes empresas, consistiu na criação de instituições e instrumentos de promoção às exportações e de saída de IDE.

Com a avaliação feita com base nos dados levantados, como, por exemplo, a movimentação das instituições, as principais políticas de apoio à internacionalização e os gráficos de emissão de IDE e de exportação, é possível concluir que: (1) mesmo com o governo disponibilizando recursos para a internacionalização, sendo o principal deles as linhas de financiamento do BNDES, houve inconsistência das instituições governamentais no apoio às empresas para este fim, considerando-se a grande oscilação na saída de IDE; (2) mesmo com o discurso governamental de que o Brasil deveria ser mais atuante no cenário global, as políticas e o apoio das instituições foram direcionados às “campeãs nacionais” e à mesma estratégia de décadas, a exportação.

Estas instituições podem ter diferentes níveis de envolvimento com as empresas locais, e isto condiciona a trajetória destas empresas. O governo pode atuar com forte envolvimento, como foi o caso brasileiro da atuação do Ministério das Relações Exteriores e do Presidente da República nas negociações para a aquisição de uma empresa no exterior.

Foi possível identificar a criação de instituições que cumprem o papel mencionado acima, mas a efetividade não foi identificada no gráfico de saída de investimento direto no exterior, e a maior parte dos desembolsos das linhas de financiamento foram para as empresas com maior nível de envolvimento com o governo; desta forma, é possível sugerir que as instituições e os instrumentos criados foram direcionados para atender a relação governo-empresa no sentido político e não no sentido econômico de promoção geral da internacionalização das empresas brasileiras, já que os principais beneficiadas foram as campeãs nacionais.

REFERENCIAS

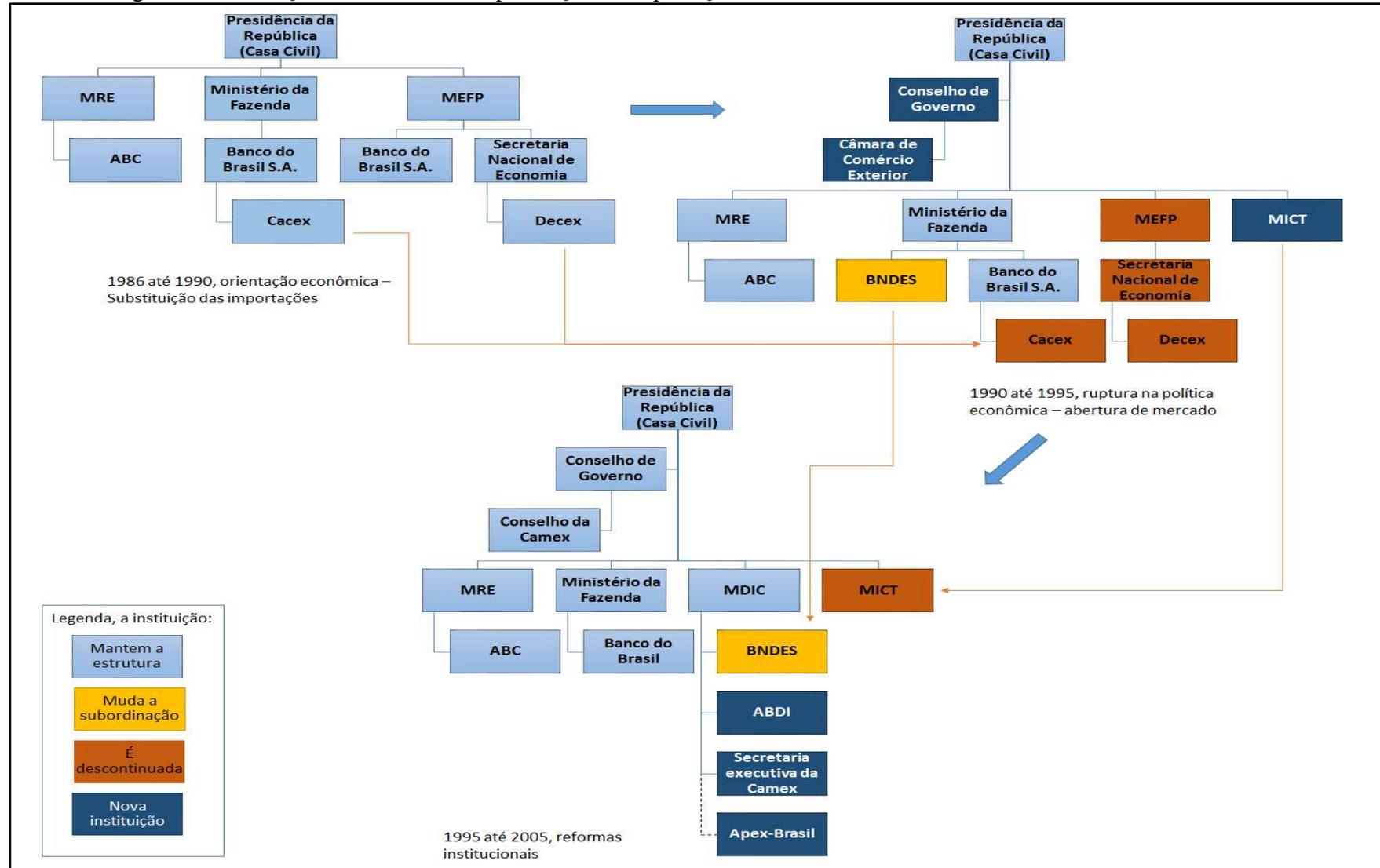
- CRESWELL, J. **Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches**, 2003.
- CUERVO-CAZURRA, A. Extending theory by analyzing developing country multinational companies: Solving the Goldilocks debate. **Global Strategy Journal**, v. 2, n. 3, p. 153–167, 2012.
- CUERVO-CAZURRA, A. et al. Governments as owners: State-owned multinational companies. **Journal of International Business Studies**, v. 45, n. 8, p. 919–942, 2014.
- CUI, L.; JIANG, F. State ownership effect on firms' FDI ownership decisions under institutional pressure: a study of Chinese outward-investing firms. **Journal of International Business Studies**, v. 43, n. 3, p. 264–284, 2012.
- DA SILVA, J. F.; DA ROCHA, A.; CARNEIRO, J. The International Expansion of Firms from Emerging Markets: Toward a Typology of Brazilian MNEs. **Latin American Business Review**, v. 10, n. 2, p. 95–115, 2009.
- FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização. **FGV Editora**, 2012.
- KHANNA, T.; PALEPU, K. G. Emerging Giants. **Harvard Business Review**, v. 84, p. 60–69, 2006.
- LIU, X.; BUCK, T.; SHU, C. Chinese economic development, the next stage: Outward FDI? **International Business Review**, v. 14, n. 1, p. 97–115, 2005.
- LU, J.; LIU, X.; WANG, H. Motives for Outward FDI of Chinese Private Firms: Firm Resources, Industry Dynamics, and Government Policies. **Management and Organization Review**, v. 7, n. 2, p. 223–248, 2011.
- LUO, Y.; TUNG, R. L. International expansion of emerging market enterprises: A springboard perspective. **Journal of International Business Studies**, v. 38, n. 4, p. 481–498, 2007.
- LUO, Y.; XUE, Q.; HAN, B. How emerging market governments promote outward FDI: Experience from China. **Journal of World Business**, v. 45, n. 1, p. 68–79, 2010.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventing state capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond**. Cambridge, Massachusetts: [s.n.].
- NORTH, D. Institutions and economic growth: An historical introduction. **World Development**, v. 17, n. 9, p. 1319–1332, 1989.
- PENG, M. W. Towards an Institution-Based View of Business Strategy. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 19, n. 2, p. 251–267, 2002.
- RAMAMURTI, R. Commentaries: What is Really Different About Emerging Market Multinationals? **Global Strategy Journal**, v. 2, n. 1, p. 41–47, 2012.
- ROCHA, A. DA; ÁVILA, H. D. A. Teoria Institucional E Modos De Entrada De Multinacionais De Países Emergentes. **Revista de Administração de Empresas**, v. 55, n. 3, p. 246–257, 2015.
- VOSS, H.; BUCKLEY, P. J.; CROSS, A. R. The Impact of Home Country Institutional Effects on the Internationalization Strategy of Chinese Firms. **Multinational Business Review**, v. 18, n. 3, p. 25–48, 2010.
- WANG, C. et al. What drives outward FDI of Chinese firms? Testing the explanatory power of three theoretical frameworks. **International Business Review**, v. 21, n. 3, p. 425–438, 2012a.
- WANG, C. et al. Exploring the role of government involvement in outward FDI from emerging economies. **Journal of International Business Studies**, v. 43, n. 7, p. 655–676, 2012b.
- YIN, R. K. **Estudo de caso. Planejamento e método**. 5. ed. [s.l.: s.n.].

Quadro 1 – A trajetória institucional do Brasil na internacionalização das empresas de capital nacional.

Período	ID	Política/Regulamentação	Instituição	Data de emissão	Data de conclusão	Pontos-chave
Início do processo internacional	1	Predomínio da política de substituição de importações (PSI)	CACEX	1953	1990	CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.), criada em 1953. Tinha como funções o licenciamento de exportações e importações, o financiamento do comércio exterior, o controle estatístico das exportações e importações, e formulação e implementação da política de comércio exterior.
	1	Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) por meio dos mecanismos do Plano Real de estabilização	MEFP	1990	-	(1) Orientação à nova inserção internacional voltada para o mercado dos setores público e privado da economia brasileira.
As reformas institucionais do Brasil	2	Aprova novo Estatuto Social do BNDES (nº 4.418/2002) que autoriza o financiamento de projetos de investimento direto no exterior.	BNDES	2002	-	(1) Autoriza o financiamento de projetos de investimento direto no exterior, com restrições específicas, como por exemplo, a exigência de contrapartida em exportações nacionais.
	3	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE	MDIC	2003	2007	(1) Aumento da inserção externa, com o fortalecimento de instituições, como, por exemplo, o BNDES no crescimento das exportações e consolidação de pequenas e médias empresas, através de fomento e financiamento.
	4	Independência para a APEX, instituindo o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (nº 4.584/2003)	MDIC	2003	-	(1) Promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.
Instituições e políticas pós reforma	5	Alteração do Estatuto Social do BNDES (nº 6.322/2007) - flexibilidade de atuação do Banco no financiamento das exportações	BNDES	2007	-	(1) Maior flexibilidade de atuação, uma vez que houve a retirada da exigência de contrapartida em exportações nacionais; (2) capitalização de empresas por meio de subscrição de valores mobiliários; (3) financiamento com cláusulas de desempenho, que prevejam compartilhamento de ganhos com o Banco.
	6	Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP	MDIC	2008	2010	(1) Ampliar a participação das exportações brasileiras; (2) Fortalecimento dos mecanismos de coordenação intergovernamental para aumentar a inserção do Brasil no exterior. Teve duração de 4 anos.
	7	Termo de Referência: Internacionalização de Empresas Brasileiras	CAMEX	2009	-	(1) Debate para consolidar uma posição do Governo Federal, a fim de preparar o ambiente para interlocução qualificada com o setor privado e construir a agenda de ações em coordenação entre governo, meio empresarial e academia; (2) estabelecer o equilíbrio na atuação das políticas públicas para fomentar o desenvolvimento em sua plenitude; (3) Criar condições de competitividade para que as empresas brasileiras alcancem voos mais longos e duradouros.
	8	Plano Brasil Maior – PBM	MDIC	2011	2014	(1) A promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento; (2) O aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas nacionais líderes em <i>commodities</i> para empresas líderes com capacidade de diferenciação de produto, agregação de valor e acesso a novas tecnologias.

Fonte: Elaborada pelos autores

Figura 1 - Mudanças institucionais de promoção às exportações e ao IDE - Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor