

SIMONE SILVA DE DEOS
GIULIANO CONTENTO DE OLIVEIRA
Organizadores

**FORMAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
DE GRANDES EMPRESAS:
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SELECIONADAS**

Giuliano Contento de Oliveira

José Carlos Braga

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

Silas Thomaz da Silva

Simone Silva de Deos

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia

Fundap

2012

© 2012

REVISÃO ORTOGRÁFICA / PROJETO GRÁFICO-VISUAL / EDITORAÇÃO /
NORMALIZAÇÃO / CAPA

Vernaculum Comunicações Internacionais

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Centro de Documentação da FUNDAP, SP, Brasil)

Formação e internacionalização de grandes empresas: experiências internacionais selecionadas / organizadores Simone Silva de Deos, Giuliano Contento de Oliveira. São Paulo: FUNDAP; Campinas: CERI-IE-UNICAMP, 2012.

347 p.

ISBN 978-85-7285-140-4

1. Políticas públicas - Internacionalização das empresas. 2. Empresas multinacionais. 3. Empresas de negócios internacionais. 4. Relações econômicas internacionais - Internacionalização empresarial. I. Deos, Simone Silva de (org.). II. Oliveira, Giuliano Contento de (org.). III. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. IV. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Instituto de Economia. Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais.

CDD - 350.0072
338.644
338.88

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia <www.eco.unicamp.br>
✉ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 3521.5726 📧 public@eco.unicamp.br
13083-857 - Campinas, São Paulo - Brasil

AGRADECIMENTOS

O presente livro, síntese de um longo e profícuo trabalho de pesquisa, envolveu além da equipe de pesquisadores do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (CERI-IE-Unicamp), um grupo muito maior e dedicado de pessoas, sem as quais esta obra não teria sido viabilizada.

Em primeiro lugar, gostaríamos de agradecer à Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (Fundap) pela parceria que possibilitou esta pesquisa. De modo especial, registramos nosso reconhecimento a seu Diretor Executivo, Doutor Geraldo Biasoto Junior, que apoiou o projeto e compartilhou com a equipe, em vários momentos, suas ideias e inquietações acerca do tema. No mesmo sentido, somos gratos ao Doutor Aurilio Sérgio Costa Caiado, Assessor Técnico em Relações Institucionais da Diretoria Executiva da Fundap quando da execução deste trabalho, por sua colaboração irrestrita e crucial ao longo das várias etapas da pesquisa. Também, agradecemos aos pesquisadores da Fundap pelos instigantes comentários e sugestões apresentados no *workshop* realizado em julho de 2010.

Registramos, ainda, agradecimento especial ao Professor Doutor Marcos Antonio Macedo Cintra, idealizador do projeto na origem, incentivador do mesmo ao longo de toda a execução e presença indispensável em algumas de nossas mais profícuas discussões.

Momento marcante na trajetória da pesquisa foi o seminário “O Papel das Políticas Públicas na Formação e Internacionalização de Grandes Grupos

Agradecimentos

Nacionais” realizado em 03 de dezembro de 2010, no Auditório do IE-Unicamp. Somos imensamente gratos a cada um dos conferencistas do evento, cujas contribuições foram essenciais ao amadurecimento de várias das ideias apresentadas neste livro. Foram eles: André Nassif, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Antonio Corrêa de Lacerda, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Cláudio Frischtak, da Inter. B Consultoria; Elba Cristina Lima Rego, do BNDES; Fernando Sarti, do IE-Unicamp; Luciana Acioly da Silva, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e Luis Afonso de Lima, da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (SOBEET). Tais contribuições, ademais, suscitaram pontos que não puderam ser tratados aqui, mas ficaram registrados e, por certo, serão abordados em pesquisas futuras.

Também, somos gratos ao Professor Doutor Mariano Laplane, Diretor do IE-Unicamp quando da realização deste projeto, por sua participação no seminário, bem como pelo apoio institucional à realização do trabalho. Por fim, gostaríamos, ainda, de agradecer a todo o corpo de funcionários do IE-Unicamp, que propiciou condições para a realização do evento. De modo especial, agradecemos a Secretária da Comissão de Pesquisa, Denise Capocci, e ao Secretário do CERI, José Ricardo Vulto, por seu trabalho competente e indispensável ao longo de toda a realização deste projeto.

Os Autores

SUMÁRIO

Os Autores	9
Prefácio	11
Apresentação	13
1 O Papel do Estado na Formação e Internacionalização dos Grandes Grupos Japoneses	
<i>Roberto Alexandre Zanchetta Borghi</i>	
Introdução	23
1.1 Trajetória de Desenvolvimento do Japão no Pós-guerra	24
1.2 Internacionalização dos Grandes Grupos Japoneses	43
Considerações Finais	62
Referências Bibliográficas	64
Anexo	70
2 O Direcionamento do Estado Sul-Coreano nos Processos de Formação e Internacionalização dos Grandes Grupos Empresariais	
<i>Roberto Alexandre Zanchetta Borghi</i>	
Introdução	73
2.1 Trajetória Recente de Desenvolvimento da Coreia do Sul	76
2.2 Internacionalização dos Grandes Grupos Empresariais da Coreia do Sul	93
Considerações Finais	118
Referências Bibliográficas	120
Anexo	125

3 Os Processos de Formação e Internacionalização de Grandes Grupos: a Experiência Indiana	
<i>Silas Thomaz da Silva</i>	
Introdução	131
3.1 Formação de Grandes Grupos	133
3.2 Internacionalização de Grupos Indianos	160
Considerações Finais	179
Referências Bibliográficas	182
4 China: a Importância do Estado na Formação e Internacionalização dos Grandes Grupos Nacionais	
<i>Silas Thomaz da Silva</i>	
Introdução	187
4.1 Formação de Grandes Grupos Nacionais	189
4.2 O Estímulo à Internacionalização das Empresas Chinesas	202
Considerações Finais	231
Referências Bibliográficas	235
Anexo	240
5 Formação e Internacionalização de Grandes Grupos Empresariais: Experiências Seleccionadas da União Europeia	
<i>Giuliano Contento de Oliveira</i>	
<i>Simone Silva de Deos</i>	
Introdução	245
5.1 União Europeia: Contextualização Geral	246
5.2 Os “Velhos Players”: Reino Unido, França e Alemanha	260
5.3 Os “Novos Players”: Espanha e Finlândia	295
Considerações Finais	325
Referências Bibliográficas	331
À Guisa de Conclusão: Lições, Problemas e Políticas Necessárias para o Brasil	339
<i>José Carlos Braga</i>	
<i>Giuliano Contento de Oliveira</i>	

OS AUTORES

GIULIANO CONTENTO DE OLIVEIRA

Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Realizou o Doutorado em Economia no IE-Unicamp, tendo defendido a tese “Estrutura patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil: teoria, evidências e peculiaridades (1970-2008)”. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Brasileira, Economia e Finanças Internacionais, Economia Monetária e Financeira e Finanças Públicas. Possui diversos artigos e capítulos de livros publicados. Contato: <giuliano@eco.unicamp.br>.

JOSÉ CARLOS BRAGA

Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Diretor do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI) dessa mesma Universidade. Pós-Doutoramento na University of California, Berkeley, USA.

Leciona e realiza pesquisas em Teoria Econômica, Economia Brasileira e Economia Internacional. Autor do livro “Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo”. Tem publicado inúmeros artigos sobre os temas acima mencionados em livros, revistas e periódicos. Contato: <bragajcs@uol.com.br>.

ROBERTO ALEXANDRE ZANCHETTA BORGHI

Doutorando em *Development Studies* na Universidade de Cambridge e Mestre e Bacharel em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Possui especialização em “Gestão e Estratégia de Empresas” e “Economia

Financeira” pela Unicamp. Tem experiência nas áreas de Economia Industrial, Economia Internacional e Teoria Macroeconômica, com apresentação de artigos em conferências nacionais e internacionais. Participação em diversas pesquisas, com ênfase na indústria automobilística, na dinâmica das corporações transnacionais e no processo de desenvolvimento de diferentes países. Contato: <robertoazborghi@yahoo.com.br>.

SILAS THOMAZ DA SILVA

Doutorando em Economia na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE-UFRGS) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Unicamp. Foca seus trabalhos nas áreas de Teoria Econômica e Economia Internacional, com ênfase nos temas sobre experiências comparadas de desenvolvimento e investimento direto estrangeiro, tendo publicações concernentes à economia chinesa. Contato: <silastsilva@gmail.com>.

SIMONE SILVA DE DEOS

Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp), Doutora em Economia pela mesma instituição e Mestre e Bacharel em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE-UFRGS).

Concentra suas pesquisas na área de Economia Monetária e Financeira, Economia Brasileira e Economia Internacional, com ênfase nos temas de regulação bancária e financeira, cooperação regional e financiamento público do desenvolvimento. É autora de capítulos de livros na área, bem como de artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais. Contato: <simonedd@eco.unicamp.br>.

PREFÁCIO

O projeto de pesquisa “O Papel das Políticas Públicas na Formação e Internacionalização dos Grandes Grupos Nacionais: Lições Internacionais, Desafios Brasileiros”, foi concebido a partir da necessidade de um entendimento mais profundo sobre os processos de formação e internacionalização de grandes grupos empresariais. De fato, o presente livro deve ser entendido como a síntese dos resultados de pesquisa realizada em parceria entre a Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (Fundap) e o Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais do Instituto de Economia da Unicamp (CERI-IE-Unicamp) sobre um tema de extremo interesse no debate econômico contemporâneo, quer no âmbito acadêmico, quer nas discussões de política econômica, quer no plano empresarial.

Para abordar o tema, foram investigadas as estratégias governamentais de apoio a empresas aplicadas pelos governos em economias como Japão, Coreia do Sul, Índia, China e alguns países selecionados da União Europeia. O objetivo da análise de casos tão diversos foi construir um amplo painel de experiências de políticas, de forma a enriquecer o debate e permitir que lições sejam extraídas, em particular, para o caso brasileiro.

Em tempos de globalização e de relações de crescente complexidade entre empresas transnacionais, comércio externo e competitividade global das economias, a internacionalização empresarial tem sido crescentemente estimulada pelos Estados Nacionais. Tal processo, inclusive, é observado com vigor nos chamados países da periferia do sistema, com destaque aos BRICs. Efetivamente, a internacionalização das atividades empresariais decorre de condicionantes microeconômicos e macroeconômicos, bem como

Prefácio

da estratégia de desenvolvimento delineada pelos Estados Nacionais. Para as empresas, possibilita aumento de competitividade em mercados nos quais a concorrência está cada vez mais acirrada. Para os governos, esse processo articula-se com o objetivo de viabilizar uma inserção minimamente soberana de suas economias na globalização.

As experiências discutidas ao longo do livro revelam, portanto, que a internacionalização de grandes grupos é um objetivo não só das empresas, mas também dos governos, considerando que a concorrência intercapitalista não se processa de forma independente da esfera política. O ponto a ser ressaltado é que as estratégias de apoio à formação e internacionalização de grandes grupos empresariais estão inseridas nos projetos de desenvolvimento econômico, combinadas com um arsenal de políticas em outras dimensões.

Embora díspares e repletas de especificidades, as experiências internacionais estudadas neste livro guardam, em comum, a existência de instrumentos diversos de apoio à internacionalização das empresas. O estudo realizado contribui, assim, para a obtenção de lições importantes nesse sentido, algumas das quais poderão, certamente, auxiliar na construção de uma tessitura institucional mais propícia para a internacionalização das empresas de outros países, entre os quais, o Brasil.

Entretanto, sem dúvida que o tema, por sua importância e dado o momento experimentado pela economia brasileira, merece e, mais do que isso, requer novas contribuições. As lacunas são evidentes, quer do ponto de vista da análise internacional comparada, quer do ângulo da análise do próprio movimento recente de internacionalização das empresas brasileiras. Nesse sentido, o caminho está aberto para a discussão ganhar novas contribuições.

Geraldo Biasoto Junior

Aurilio Sergio Costa Caiado

São Paulo, 13 de julho de 2011.

APRESENTAÇÃO

*Simone Silva de Deos
Giuliano Contento de Oliveira*

Este livro é resultado da pesquisa “O Papel das Políticas Públicas na Formação e Internacionalização dos Grandes Grupos Nacionais: Lições Internacionais, Desafios Brasileiros”, realizada mediante parceria entre a Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (Fundap) e o Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais do Instituto de Economia da Unicamp (CERI-IE-Unicamp).

O livro tem o objetivo de analisar a participação do Estado, por meio das políticas públicas adotadas, nos processos de formação, consolidação e expansão internacional dos conglomerados empresariais, a partir de alguns estudos de caso com países selecionados. Foram investigadas, assim, as estratégias governamentais de apoio às empresas, visando a fomentar grandes grupos nacionais desde sua constituição até a condução de investimentos produtivos no exterior. Os países estudados foram Japão, Coreia do Sul, Índia e China, como representantes asiáticos, e União Europeia, em particular alguns de seus países-membros, a saber, Reino Unido, França, Alemanha, Espanha e Finlândia. O estudo dessas experiências permite uma análise mais acurada das políticas que já vêm sendo conduzidas pelo governo brasileiro a fim de promover a consolidação de grupos empresariais nacionais e seu movimento de internacionalização produtiva, bem como de outras formas de intervenção que podem ser utilizadas nesse sentido.

Ambos os temas - políticas de apoio à formação e internacionalização dos grupos - estão relacionados, na medida em que apresentam elementos para a compreensão do papel governamental na trajetória das empresas internacionalizadas. As empresas, a propósito, buscam se internacionalizar

com o apoio dos governos. Em alguns casos, pode-se dizer que é um objetivo dos próprios governos, com vistas a adquirir, manter ou fortalecer a competitividade do capital nacional, encontrar novos espaços de acumulação e até mesmo representar um contraponto “político” aos *players*, antes dominantes, em áreas consideradas estratégicas. De fato, entende-se que o tema de formação de grandes grupos esteja incluso na estratégia de desenvolvimento conduzida pelos países em diversos momentos de sua história. Estratégia de desenvolvimento esta para a qual se combinam várias políticas como industrial, comercial, cambial, tributária, creditícia e monetária em prol de um objetivo comum de desenvolvimento.

Nesse âmbito, vale mencionar alguns “fatos estilizados do desenvolvimento” discutidos por Rodrik (2006, p. 9-15), a saber: i) “desenvolvimento econômico requer diversificação produtiva, não especialização”; ii) “países com crescimento elevado são aqueles com grandes setores industriais”; iii) “acelerações do crescimento estão associadas a mudanças estruturais na direção industrial”; iv) “padrões de especialização não são determinados por dotações de fatores”; v) “países que promovem exportações de bens mais ‘sofisticados’ crescem mais rápido”; vi) “há convergência ‘incondicional’ da produtividade ao nível de produtos individuais” , ou seja, quando um país começa a produzir determinado bem, a produtividade à qual esse bem é produzido converge à fronteira de produtividade para aquele bem independentemente de características específicas do país¹; e vii) “alguns padrões de especialização são mais conducentes do que outros para promover um *upgrading* industrial”. Em resumo, o autor procura demonstrar a importância da diversificação, sobretudo industrial, e da combinação de políticas, como a industrial e a cambial, para promover o desenvolvimento econômico.

Nos casos analisados neste livro, em distintos graus, o modo de atuação do Estado e suas estratégias de desenvolvimento nos diferentes períodos indicam o esforço despendido para criar estruturas industriais

¹ Como os produtos manufaturados mais sofisticados possuem uma fronteira de produtividade mais distante de ser alcançada, isso possibilita maior espaço para a realização de um *catching-up* tecnológico e crescimento. Conclui-se, portanto, que para convergir aos níveis de renda das economias avançadas é necessário aos países mais pobres passar a produzir os bens que essas economias produzem, justamente essas manufaturas mais sofisticadas, uma vez que ampliará suas possibilidades de melhorias na produtividade.

diversificadas e, em alguns países, baseadas em tecnologia de ponta. Em geral, nesse contexto, adotaram-se medidas orientadas para a formação de grandes grupos empresariais, bem como para sua internacionalização, alinhadas à estratégia nacional de desenvolvimento. Não se trata, necessariamente, de favorecer alguns setores em detrimento de outros, mas de criar condições macroeconômicas, microeconômicas e institucionais que permitam gerir problemas e propor soluções, ou seja, enfrentar os desafios do desenvolvimento.

Vale ressaltar que parte dos países analisados concentrou suas políticas de apoio à formação de grandes grupos nacionais fortes no contexto dos “anos dourados” do capitalismo, entre as décadas de 1950 e 1970, ou seja, em um período histórico e político em que a intervenção estatal era vista de modo bem distinto daquele que passou a prevalecer sob a égide dos mercados globalizados. Mas embora o contexto atual apresente diferenças substanciais em relação aos “anos dourados”, as lições extraídas a partir de alguns países estudados, tais como China, Espanha e Finlândia, reiteram a necessidade de políticas de apoio estatal de modo a criar condições para a consolidação das corporações.

O tema da internacionalização produtiva das empresas vincula-se, de fato, às estratégias de desenvolvimento do país. Nesse sentido, torna-se necessária uma reflexão mais profunda acerca do fenômeno, bem como das políticas que apoiam a internacionalização, acentuada em período recente, após a adoção por parte dos Estados Nacionais de medidas promovendo maior liberalização dos fluxos de Investimento Direto Externo (IDE). No debate sobre a internacionalização, especificamente quanto às políticas de apoio, emergem críticas importantes relacionadas, por exemplo, à possibilidade de “exportação” de empregos, redução do investimento doméstico e prejuízos ao balanço de pagamentos. Quanto aos problemas no balanço de pagamentos, eles surgiriam na medida em que a internacionalização envolveria, em um primeiro momento, uma saída de divisas do país.

De fato, tais elementos devem ser considerados, mas é preciso ter em conta, segundo Alem e Cavalcanti (2005, p. 55), o caráter dinâmico do processo, fundamental à própria sobrevivência das empresas nacionais, além de contribuir para o aumento de competitividade de seus países de

origem. Nesse sentido, a internacionalização pode ter um efeito “líquido” muito positivo a longo prazo, benéfico quer para a geração de empregos internamente, quer para os investimentos. Em horizonte mais amplo, inclusive, a internacionalização enseja a oportunidade de remessa de lucros e dividendos das empresas que se estabeleceram no exterior.

De acordo com a Cepal (2007, p. 103), a realização de IDE pode contribuir para fortalecer a competitividade das empresas, assegurando os recursos naturais e consolidando os mercados de exportação. Além disso, pode ajudá-las a melhorar sua eficiência, mediante estabelecimento de plataformas de exportação em locais com custos mais baixos, bem como lhes permitir o acesso a ativos estratégicos, tais como tecnologia, conhecimento técnico e recursos financeiros.

Dunning (1994) classifica o IDE segundo a motivação das empresas em direção à internacionalização, em quatro tipos principais que podem ser combinados, a saber: *resource seeking*, *market seeking*, *efficiency seeking* e *strategic asset seeking*. O primeiro (*resource seeking*) está orientado para a exploração de recursos naturais ou mão de obra não qualificada. A segunda modalidade (*market seeking*) está voltada à exploração do mercado doméstico do país receptor. Os investimentos *efficiency seeking*, por sua vez, dirigem-se à racionalização da produção para explorar economias de escala e de escopo. Finalmente, o último tipo de IDE (*strategic asset seeking*) tem como principal objetivo proporcionar ativos estratégicos à firma investidora, ou seja, recursos e capacidades que mantenham ou acrescentem sua competitividade nuclear nos mercados regionais ou globais. Os processos de fusões e aquisições (F&A) constituem uma forma típica de realização dessa estratégia, a qual mostra-se relevante na trajetória de crescimento dos países em desenvolvimento.

Como resultado do processo de acirramento da concorrência internacional e da percepção, por parte dos governos, dos benefícios advindos com a internacionalização de suas empresas, políticas orientadas à maior inserção mundial dos grupos nacionais foram, paulatinamente, adotadas de forma sistemática pelos diferentes Estados Nacionais. Os países desenvolvidos passaram a implementar políticas de desregulamentação sobre a saída de IDE, seguidos dos países periféricos, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Posteriormente, foi incentivada a criação de agências e

instrumentos destinadas à promoção do IDE, inclusive multilaterais, buscando minimizar eventuais riscos inerentes a essa atividade².

É nessa perspectiva, envolvendo fatores macroeconômicos e institucionais, estratégias empresariais e políticas públicas, que analisam-se, neste livro, as diversas experiências dos países mencionados.

No primeiro capítulo, examina-se a formação e internacionalização de grandes grupos japoneses. O processo de formação e consolidação doméstica dos conglomerados do Japão – os denominados *keiretsu* – remete ao período do “milagre econômico” verificado no país entre as décadas de 1950 e 1970, quando se intensificou a relação entre bancos e grupos empresariais. Estes se formaram após o desmantelamento dos antigos conglomerados (*zaibatsu*) no pós-guerra, sobretudo em torno a grandes bancos com os quais as empresas haviam acumulado débitos.

Para a consolidação da industrialização do país e o fortalecimento dos grupos em bases que permitissem o crescimento sustentado, foi fundamental a participação ativa do Estado, o qual incentivou o processo de concorrência direta entre os conglomerados. Por um lado, o Banco Central do Japão favoreceu os mecanismos de crédito, mantendo um nível de liquidez compatível com as necessidades de expansão dos bancos e da economia. Por outro, o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI) não poupou esforços para reservar o mercado japonês aos capitais nacionais e orientar os investimentos dos grandes grupos aos setores industriais considerados estratégicos, em especial o da indústria pesada e química, que permitiriam o rompimento da situação estrutural de estrangulamento do balanço de pagamentos. Embora, posteriormente, a atuação do MITI tenha sido restrita, os *keiretsu* já apresentavam amadurecimento e condições para enfrentar a feroz concorrência externa.

No que se refere ao processo de internacionalização dos grupos japoneses, destacam-se alguns fatores macroeconômicos. Afinal, o fato de tornar-se o maior investidor mundial, os saldos crescentes em conta corrente e o próprio efeito da valorização do iene sobre a competitividade das empresas japonesas ensejaram, na década de 1980, a saída de IDE e a

² Pode-se mencionar, por exemplo, a criação da *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), instituição pertencente ao Banco Mundial, em 1985.

procura por novos mercados consumidores (Estados Unidos) e, como parte das estratégias corporativas de constituir redes globais de produção, regiões com custos menores (Sudeste Asiático). Tais condições, todavia, bastante peculiares e importantes não foram as únicas determinantes do processo de internacionalização. Desempenharam papel indispensável, também, as linhas de financiamento e os demais procedimentos governamentais (garantias, acesso a informações etc.) para fomentar a expansão internacional das empresas. Nesse sentido, deve-se sublinhar o apoio do *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), além de outras instituições japonesas e internacionais.

O segundo capítulo aborda a experiência da Coreia do Sul, um dos principais casos de industrialização tardia, com efetiva participação do Estado, visando, especialmente, a realizar o *catching-up* industrial, comercial e tecnológico com os países avançados, bem como consolidar grandes grupos empresariais bastante diversificados e internacionalizados. A formação de grandes conglomerados sul-coreanos (*chaebol*) esteve associada às estratégias de desenvolvimento do país ao longo do tempo. Para alcançar os objetivos preconizados, promoveram-se grandes grupos nacionais, em caráter seletivo, a fim de que estes realizassem os investimentos necessários nas áreas desejadas.

Facilitados pelo fato de serem os principais bancos comerciais do país estatais, diversos instrumentos, como linhas de crédito subsidiadas e cobertura de risco aos investimentos, foram colocados à disposição dos *chaebol*, principalmente nas décadas de 1960 e 1970. O acesso aos benefícios estava condicionado ao desempenho dos grupos em termos de competitividade, rentabilidade ou metas de exportação. A depender dos resultados, alguns eram “premiados”, outros “penalizados”. Para que as distintas políticas fossem bem-sucedidas, a orientação governamental no sentido de promover, como prioridade, o desenvolvimento econômico foi fundamental.

A participação estatal também foi marcante no processo de internacionalização dos grupos sul-coreanos. As políticas foram paulatinamente implementadas de acordo com o que se julgava estratégico para o desenvolvimento do país e a manutenção da competitividade de suas empresas. Até meados da década de 1980, quando se priorizava o

fortalecimento da indústria nacional, eram elevadas as restrições à entrada e à saída de IDE.

Mas, superado o problema mais grave do balanço de pagamentos, mediante a obtenção de superávits em conta corrente, lançaram-se as bases para a implementação de políticas orientadas à competitividade das empresas sul-coreanas em âmbito internacional, buscando a conquista de novos mercados, redução de custos e acesso a recursos estratégicos. Medidas em prol da liberalização da saída de IDE foram seguidas, especialmente a partir da década de 1990, porém de maneira cautelosa.

No que tange ao fomento da internacionalização, destaca-se o papel do *Ministry of Finance and Economy* (MOFE) e do *Eximbank* da Coreia do Sul, com incentivos que perpassam uma gama de instrumentos, desde informações mais gerais aos investidores sobre os países de destino, até crédito para financiar o investimento. Também se incluem garantias e seguros, a fim de proteger o capital investido contra problemas políticos, bem como acordos internacionais referentes à tributação. Com isso, os fluxos de saída de IDE sul-coreanos tenderam a aumentar. Destinavam-se, majoritariamente, para outros países asiáticos, sobretudo a China, e concentram-se, em sua maioria, nos produtos manufaturados, setor em que a competitividade sul-coreana é maior.

O terceiro capítulo, por sua vez, analisa a Índia, um caso em que não existe relação de continuidade entre os dois processos estudados. Nesse país, a formação de grandes grupos data do século XIX, quando a Índia era ainda uma colônia britânica, enquanto o processo de internacionalização atingiu um estágio mais profundo muito recentemente, a partir de 2006. De fato, com a Independência indiana (1947), o Estado assumiu uma estratégia de desenvolvimento com planejamento e voltada “para dentro” e promoveu o nascimento e/ou fortalecimento dos grupos que estiveram associados ao esforço de industrialização, isto é, dos grupos pertencentes às indústrias consideradas prioritárias. Nos anos 1960, contudo, o Estado optou por adotar uma política mais restritiva aos grandes grupos existentes, promovendo a emergência “espontânea” de novos grupos. Estes foram beneficiados pela possibilidade de expansão, em um contexto em que eram impostas restrições aos grupos mais antigos, bem como pelas políticas de

proteção à produção interna, como a lei de patentes de 1970, que favoreceu o processo de engenharia reversa.

Entre a independência e as reformas econômicas dos anos 1990, o governo indiano auxiliou a formação de alguns grandes grupos de forma direta, por meio de políticas intencionais declaradas e conexas a sua estratégia de desenvolvimento e, de forma indireta, pela ausência de regulamentação (ou de restrições), como no caso da indústria de *software*. Após as reformas dos anos 1990, o Estado assumiu uma postura mais ativa no fomento ao setor privado nacional, mas sem a intenção explícita de formar grandes grupos nacionais. No caso da internacionalização, a participação do Estado foi relativamente mais ativa e explícita. Ambos os processos, entretanto, evoluíram inteiramente ligados às estratégias de desenvolvimento nacional. A inserção mundial diferenciada das empresas indianas, tanto com relação aos países como também aos setores de destino, possui estreita relação com as políticas tecnológica, educacional e de fomento à internacionalização empresarial.

No caso chinês, analisado no quarto capítulo, é possível observar que os processos de formação e internacionalização dos grandes grupos estão ligados diretamente, podendo-se entender o movimento “para fora” do capital como uma continuidade da formação dos grandes grupos nacionais. Na China, de maneira mais específica, o Estado elegeu, gradativamente, a partir de 1986, um grupo de empresas com o objetivo de torná-las líderes em suas respectivas indústrias e montar um “time de campeãs nacionais” (“*national team*”). Para isso, muitos foram os instrumentos utilizados pelo Estado, o qual estabeleceu uma política de “caso a caso”, procurando entender cada indústria para conceder estímulos adequados. Além da análise individualizada, instituiu uma política de tentativa e erro no âmbito da qual foi, aos poucos, realizando testes para verificar quais eram os incentivos mais efetivos. Vale ressaltar que esse processo, encarado como uma das principais preocupações de Estado, é bastante recente, pois foi executado na década de 1990.

O processo de internacionalização das empresas chinesas é ainda mais atual, pois somente a partir de 2003 os fluxos de saída de Investimento Direto Externo aumentaram e começaram a ganhar dimensões relevantes. Na origem dessa mudança está o projeto *Going Global*, efetivado na esteira

da crise asiática (final da década de 1990), contemporaneamente à entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) e em um contexto de “conforto macroeconômico”, caracterizado por alto nível de reservas internacionais e balança comercial superavitária. O contexto de realização do *Going Global* influenciou os tipos de incentivos concedidos pelo Estado que, em parte, diferem dos aplicados no processo de formação de grandes grupos nacionais. Destacam-se o crédito subsidiado, as garantias/seguros, a isenção de tributos, os acordos bilaterais, a promoção de informações acerca de oportunidades de investimento e as flexibilizações burocráticas nos processos de aprovação de projetos.

Finalmente, o último capítulo analisa o caso da União Europeia, particularmente as políticas de apoio à formação e internacionalização de grupos no Reino Unido, na França, na Alemanha, na Espanha e na Finlândia. No caso do Reino Unido, França e Alemanha, os processos são relativamente mais antigos, ainda que o período posterior à Segunda Guerra Mundial seja decisivo no sentido de ter ensejado uma contrarreação política e econômica ao processo de internacionalização do capital norte-americano. Não obstante, nesses três países o movimento de internacionalização foi intensificado a partir de meados da década de 1990. Ademais, tanto no Reino Unido como na França e Alemanha, há um amplo conjunto de instrumentos para fomentar e possibilitar a internacionalização empresarial.

Já na Espanha e Finlândia, os chamados novos *players*, a dinamização do processo de internacionalização empresarial ocorreu no período mais recente, a partir da segunda metade da década de 1990. Em ambos os casos, o papel das políticas públicas foi altamente relevante para possibilitar esse movimento. No caso espanhol, o envolvimento do Estado no processo de privatização com vistas à formação de grandes grupos e o provimento de mecanismos de apoio à internacionalização foram essenciais para transformar a economia em exportadora líquida de capitais, com importante presença das multinacionais espanholas na economia mundial. No caso finlandês, por seu turno, o processo de transição da condição de periferia do mundo europeu, ainda nos anos 1970, para a de atual *global player*, no que diz respeito à internacionalização, exigiu constante intervenção estatal no âmbito das atividades tecnológicas, além de expressivos investimentos e políticas de incentivo em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I).

Apresentação

Os processos de constituição e consolidação de um dinâmico sistema nacional de inovação serviram de suporte à internacionalização de diversas empresas do país, estando na origem do sucesso econômico finlandês recente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

CEPAL. República de Corea: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe. In: **LA INVERSIÓN extranjera en América Latina y el Caribe, 2006**. Santiago: Cepal y Naciones Unidas, mayo 2007. cap. III, p. 95-162.

DUNNING, John H. Re-evaluating the benefits of foreign direct investment. **Transnational Corporations**, v. 3, n. 1, Feb. 1994.

RODRIG, Dani. **Industrial development: some stylized facts and policy directions**. Harvard University, Aug. 2006.

UNCTAD. **World Investment Report 1995: Transnational corporations and competitiveness**. New York and Geneva: United Nations, 1995.

O PAPEL DO ESTADO NA FORMAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GRANDES GRUPOS JAPONÊSES

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

INTRODUÇÃO

Este capítulo visa a analisar a participação do Estado japonês por meio das políticas públicas adotadas, no que concerne, por um lado, à formação e consolidação de grupos empresariais fortes e, por outro, à sua internacionalização produtiva. Desse modo, busca-se evidenciar o papel do governo e as medidas tomadas a fim de promover o desenvolvimento de grandes grupos, bem como incentivar sua expansão em âmbito internacional.

Tais processos são entendidos como partes integrantes das políticas de desenvolvimento econômico estabelecidas pelo país. O caso japonês constitui um dos exemplos mais significativos nesse sentido. Compreender os rumos das políticas adotadas para reconstruir o país no pós-guerra é condição *sine qua non* para examinar como as empresas puderam desenvolver as capacidades internas necessárias para enfrentar a concorrência externa.

Argumenta-se que o apoio concedido no pós-guerra foi decisivo para que os grupos impulsionassem os planos de investimento e desenvolvimento do país, ao mesmo tempo em que se fortaleciam. Dessa estratégia, originaram-se os *keiretsu*¹, grandes conglomerados econômico-financeiros “*caracterizados por um network estável e complexo de relações entre empresas, capaz de coordenar estratégias*

¹ A palavra japonesa *keiretsu* define “*um complexo de empresas industriais e financeiras, intimamente associadas*” (TORRES FILHO, 1983, p. 120).

globais de concorrência sem, no entanto, tolher desnecessariamente a autonomia e a flexibilidade decisória de cada um de seus membros” (TORRES FILHO, 1991b, p. 1).

Diante de um contexto de acirramento da concorrência internacional e de movimentos de liberalização dos mercados, sobretudo a partir da década de 1970, medidas reduzindo as restrições à saída de Investimento Direto Externo (IDE) e de promoção à internacionalização produtiva foram tomadas. Ressalta-se, por um lado, o caráter dinâmico desse processo, que contribuiu para o fortalecimento da competitividade das empresas nacionais (ALEM; CAVALCANTI, 2005; CEPAL, 2007; UNCTAD, 1995) e, por outro, a necessidade de que os auxílios oferecidos não sejam apropriados apenas em âmbito privado, isto é, tenham reflexos positivos sobre a economia e a sociedade como um todo, o que exige um Estado ativo, seja indutor, seja fiscalizador.

O capítulo apresenta duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, dividida em duas subseções, discorre-se sobre a trajetória de desenvolvimento do Japão. Inicialmente, busca-se compor um panorama do período histórico de constituição dos *keiretsu*, destacando as condições da economia japonesa no pós-guerra e durante o “milagre” japonês. Assim, discutem-se as características principais do processo de recuperação e industrialização do Japão, bem como sua interface com a formação dos grupos empresariais nacionais de caráter distinto dos antigos *zaibatsu*. Na segunda subseção, destina-se atenção especial à situação econômica recente do país, principalmente no que concerne ao período pós-“milagre” e à crise da década de 1990. Na segunda seção, composta de duas subseções, trata-se da internacionalização dos grupos japoneses. Na primeira subseção, apontam-se medidas atinentes à regulação dos fluxos de saída de IDE. Ressalta-se, com isso, a evolução do IDE nas décadas recentes, especialmente, a partir dos anos 1980. Na segunda subseção, salienta-se a atuação governamental, sobretudo mediante o *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), para apoiar e promover a realização de investimentos no exterior.

1.1 TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DO JAPÃO NO PÓS-GUERRA

Nessa seção, procura-se expor algumas características da trajetória de desenvolvimento do Japão, sobretudo no que tange à ação estatal para a formação e consolidação de grandes grupos nacionais. Em primeiro lugar,

busca-se compor um panorama do período histórico de constituição dos *keiretsu*, destacando as condições da economia japonesa no pós-guerra e durante o “milagre” japonês. Em segundo lugar, enfatiza-se a situação econômica recente do país, em especial a crise da década de 1990.

1.1.1 O PÓS-GUERRA E A FORMAÇÃO DOS *KEIRETSU*

O entendimento do processo de industrialização e desenvolvimento japonês, fundamental para se analisar as relações entre o Estado e o capital privado, exige a reconstrução do período histórico do pós-guerra. Isso porque, naquele período, o direcionamento das políticas governamentais orientou-se para o crescimento econômico² e apoio à formação de grandes conglomerados empresariais, os *keiretsu*. A derrota japonesa na Segunda Guerra Mundial causou ao país sérios problemas. Além de recessão, desemprego, inflação e destruição de diversas cidades, o governo militar americano agravou a situação. Desejava-se que o Japão não conseguisse mais se reerguer e ocupar uma posição relevante entre as principais nações industrializadas. Para isso, eliminaram-se os elos que conformavam os principais grupos econômicos (*zaibatsu*)³. Os Estados Unidos impuseram algumas medidas que desestruturaram o padrão de concorrência existente entre os *zaibatsu*. Dentre elas, destacavam-se a política antitruste americana, a expropriação das famílias que conformavam os *zaibatsu*, com a venda das ações de suas *holdings*, e o fim dos mecanismos de controle centralizados dos grandes grupos⁴.

² Conforme Chang (2004, p. 91-92), esse crescimento, assim como o de outros países do Leste Asiático, resultou “basicamente da ativa política industrial, comercial e tecnológica (ICT) do Estado”.

³ A respeito da formação dos *zaibatsu* ainda no século XIX, Barbosa de Oliveira (2003, p. 253-254) afirma que “os bancos conformavam o elo dominante da propriedade capitalista no Japão e, dada a ausência de limitações legais, puderam dar origem a grupos que desdobravam suas atividades no campo da indústria, dos transportes, dos seguros, do comércio exterior, da mineração etc. Dessa forma, em fins do século, a economia japonesa era dominada pelos *zaibatsu*, forma de organização monopolista superior, na qual, sob uma mesma relação de propriedade, o capital se desdobrava em capital industrial, bancário e comercial, indicando, assim, que a própria industrialização nipônica resultou no predomínio do capital monopolista”.

⁴ A primeira medida assentava-se no argumento do “livre mercado”, isto é, de que não se podia nem deveria inibir os mecanismos de autorregulação do mercado. Assim, tornava-se necessário desmembrar os *zaibatsu*, que eram considerados “oligopólios” a serem combatidos. A segunda medida refletia a “punição” americana às elites japonesas,

Em virtude, contudo, do acirramento da Guerra Fria a partir de 1947, ou seja, da ameaça de contágio do “perigo comunista”, a estratégia americana para o Japão sofreu significativa mudança, visando a resgatar e estabilizar a economia recentemente derrotada (TORRES FILHO, 1999). O que se observou, pelo menos nas duas décadas seguintes, foi um processo de revigoramento da economia japonesa que conseguiu crescer, anualmente, a taxas próximas de 10% no período 1953-1973, muito superiores às verificadas em outras economias desenvolvidas⁵. Isso foi sustentado, em grande medida, pelas também elevadas taxas de investimento público e privado⁶.

Ademais, fortaleceram-se novamente suas empresas, que se tornaram muito competitivas em diversos setores, como o de bens de capital, eletrônica e automobilística. As políticas adotadas para dissolver as estruturas industriais japonesas ajudaram na conformação dos novos conglomerados. Com a política americana de fragmentar as empresas, tornando-as “agentes atomizados”, foi dissolvida parte das grandes barreiras à entrada que dificultavam o acesso de outros grupos a determinados mercados. Adicionalmente, apesar do confisco das ações das famílias *zaibatsu* e sua venda nas bolsas de valores, não foram demasiadamente afetadas a rede de relações pessoais entre os gerentes das diversas empresas que compunham os grupos e, sobretudo, a concentração de débitos junto ao banco comercial do antigo *zaibatsu*.

Foi a partir deste sistema informal de relações pessoais entre gerentes e, principalmente, da concentração de débitos entre um determinado grupo de empresas e um determinado banco, que se deu a formação dos modernos conglomerados japoneses. Entretanto, ao se reagruparem, as empresas *zaibatsu* deram origem a uma nova forma de conglomeração – o *keiretsu* – e a um padrão de concorrência, diverso do que havia existido no Japão pré-guerra (TORRES FILHO, 1991b, p. 7-8).

procurando evitar uma recuperação do país, dado que o poderio econômico japonês obtido até então era, em grande medida, resultado dos esforços promovidos pelo governo, desde a Restauração Meiji, no processo de industrialização e fortalecimento dos *zaibatsu*. A terceira medida buscava inibir a presença de um mecanismo centralizado de comando sobre a estrutura do conglomerado, apesar de os bancos terem sido preservados (TORRES FILHO, 1991b, p. 6-7).

⁵ Ver Torres Filho (2000).

⁶ Segundo Singh (1998, p. 113), nas décadas de 1950 e 1960, a produção industrial do Japão cresceu a taxas anuais de aproximadamente 13%.

A não extinção por parte da intervenção americana, de todos os mecanismos de articulação existentes entre os grandes grupos, e entre estes e o Estado, permitiu uma reconcentração do capital nacional em novas bases, os *keiretsu*, formados, em especial, no momento de reconstrução do pós-guerra e no período do “milagre econômico” japonês. Como os ativos dos bancos não foram afetados ao se desmantelarem os antigos grupos, muitas empresas acumularam débitos com alguns bancos, dos quais se tornaram dependentes. Ademais, suas relações com estes foram intensificadas pelo fato de que, nas décadas de 1950 e 1960, necessitavam de uma aproximação maior com um dos *city banks* (bancos municipais) para obterem acesso aos créditos concedidos pelo governo japonês.

Esses novos conglomerados, bastante diversificados, diferiam dos antigos *zaibatsu*. Estes “*eram setorialmente especializados e de propriedade das famílias que lhes emprestavam o nome*” (TORRES FILHO, 1991b, p. 5). Desse modo, cada qual atuava em um determinado setor, distinto dos demais, caracterizando uma competição industrial entre os grandes grupos que não era realizada de forma direta.

Torres Filho (1983, p. 121-122) aponta três fatores que diferenciavam os *keiretsu*⁷. O primeiro refere-se ao fato de os *keiretsu* não se restringirem apenas aos conglomerados formados pelo reagrupamento parcial de empresas de antigos *zaibatsu*. Ao contrário, alguns se originaram no pós-guerra em torno de grandes bancos, ou independentemente de grandes instituições financeiras. Como exemplo desses últimos, têm-se a Toshiba e a Toyota. O segundo fator consiste na separação entre propriedade e controle, ocasionada pela expropriação dos ativos das famílias proprietárias dos antigos *zaibatsu*. Com isso, as grandes empresas japonesas passaram a ser dirigidas pelos próprios

⁷ Em termos de estrutura, os *keiretsu* podem ser classificados em dois tipos: os *keiretsu* horizontais e os *keiretsu* independentes ou verticais. Segundo Torres Filho (1991b, p. 11), os grandes *keiretsu* horizontais assemelham-se “*a um sistema planetário no qual gravitam em torno de uma ‘estrela-líder’ – um dos city banks – um conjunto de grandes ‘empresas-planetas’ acompanhadas por suas ‘subcontratadas-satélites’*”. Cada um dos conglomerados está em concorrência global e sistêmica com os demais. Isto, no entanto, não os impede de adotarem estratégias cooperativas, quando está em jogo o interesse comum frente a competidores estrangeiros”. Outro tipo de *keiretsu* corresponde aos verticais. Estes, embora heterogêneos entre si, não possuem um grau de diversificação tão elevado quanto o dos *keiretsu* horizontais. Eles eram, em geral, liderados por uma grande empresa, manufatureira ou comercial. Para mais detalhes, ver Torres Filho (1991b, p. 20-21).

executivos e as decisões, em nível dos conglomerados, começaram a ser tomadas coletivamente, em reuniões periódicas dos presidentes das principais empresas do grupo, por meio dos chamados “clubes de presidentes”. O terceiro fator concerne ao padrão de investimento distinto dos *zaibatsu* e dos *keiretsu*. Enquanto os primeiros centravam-se predominantemente nos setores em que eram líderes, evitando a concorrência direta, os outros assumiram uma estratégia bastante diversificada, na medida em que investiram em quase todos os setores, tornando-se, muitas vezes, concorrentes uns dos outros. Tal tendência de diversificação setorial foi intitulada de “princípio do controle global”⁸.

Para que os grupos em formação se inclinassem à competição direta, desempenhou um papel importante a política praticada pelo governo japonês denominada de “concorrência entre iguais”. Esta previa que o Estado não discriminaria o acesso de nenhum grande grupo aos setores em expansão, notadamente os da indústria pesada, escolhidos como estratégicos nos programas de industrialização. Com isso, os conglomerados poderiam competir em áreas correlatas, sem o favorecimento de alguns⁹. Ademais, ao invés de utilizar-se a entrada do capital estrangeiro, optou-se pelo crédito para estimular o setor privado e reforçar o processo de conglomeração em torno aos grandes bancos comerciais.

⁸ Ao se inserir em um novo setor, o conglomerado era seguido pelos demais e “na medida em que as vendas cresciam rapidamente, criavam-se novas possibilidades de investimentos em mercados internos aos conglomerados, situados a jusante e a montante na matriz interindustrial. Foi o chamado ‘princípio do controle global’ ou *get-set control*” (TORRES FILHO, 1991b, p. 9). Ainda segundo Torres Filho (1991b, p. 10), esse processo originou os três maiores *keiretsu* existentes (Mitsubishi, Mitsu e Sumitomo), herdeiros dos quatro maiores *zaibatsu* da época pré-guerra. Possibilitou, contudo, o surgimento de novos grupos que, aproveitando-se das vantagens institucionais e de mercado responsáveis pela reorganização dos antigos *zaibatsu*, conseguiram fortalecer-se diante da concorrência acirrada no mercado japonês. A partir de diversas empresas do antigo *zaibatsu* Yasuda, extinto no pós-guerra, emergiu o *keiretsu* Fuji. Além disso, em torno de grandes bancos comerciais, foram formados os outros dois *keiretsu*, Sanwa e Daichi-Kangyo.

⁹ Singh (1998, p. 118) sublinha o fato de que o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI) “encouraged vigorous competition between large firms in leading industries. [...] In this respect MITI’s approach differed markedly from that of other dirigiste governments, which generally supported a single national champion in each favoured industry”.

Como resultado, os *city banks* passaram a ter nos *keiretsu* importância ainda maior da que tinham nos *zaibatsu*. Tornaram-se, durante o período do “milagre econômico”, um canal privilegiado de acesso das empresas japonesas ao principal instrumento de efetivação de suas decisões de investimento, o crédito em condições favorecidas (TORRES FILHO, 1991b, p. 8-9).

Diferentemente do que ocorria nos *zaibatsu*, em que aos bancos era relegado o plano secundário, agindo como redistribuidores de fundos dentro do grupo sob a forma de empréstimos, enquanto o controle efetivo era exercido pelas *holdings* centrais (*honsha*), os *city banks* tornaram-se elementos fundamentais na formação dos *keiretsu*. Foi em torno a um grande banco comercial que as empresas recuperaram-se no pós-guerra, uma vez que eles podiam conceder o crédito – abundante devido à ação estatal, via Banco do Japão¹⁰ – que elas necessitavam. Assim, eles “cumpriram um papel extremamente importante na mobilização e na intermediação dos recursos financeiros de longo prazo necessários à materialização das decisões de investimento das empresas industriais”¹¹ (TORRES FILHO, 1983, p. 108).

Além de serem responsáveis pelo financiamento das empresas dos *keiretsu*, os grandes bancos comerciais assumiam a função de avalista dessas empresas frente ao restante do sistema financeiro. Em suma, as empresas podiam tomar empréstimos de outras instituições financeiras não ligadas a seu grupo, porém o *main bank* do grupo sinalizava, previamente, a essas outras instituições a aprovação ou não dos financiamentos. Além disso, responsabilizava-se pelos créditos em liquidação, em caso de falência das firmas pertencentes a seu conglomerado. Assim, assumia os riscos dos financiamentos tomados por empresas de seu grupo, enquanto as demais instituições

¹⁰ A política creditícia do governo japonês raramente apresentou caráter restritivo, exceto em momentos de desequilíbrio externo, que exigia desacelerar a demanda e o nível de importações. Durante todo o período, portanto, os bancos, em particular os *city banks*, dispuseram de acesso fácil e seguro ao financiamento do Banco do Japão, visto que a própria disponibilidade desses recursos consistia em uma medida importante de estímulo às decisões de investimento dos grupos e, conseqüentemente, fortalecia a base industrial e impulsionava o crescimento econômico do país (TORRES FILHO, 1983, p. 112-113).

¹¹ Essa dependência das empresas em relação aos bancos, contudo, reduziu-se após o período do “milagre econômico”, em virtude de dois fatores: a redução dos níveis de endividamento das empresas japonesas e a diversificação de suas fontes de financiamento no Japão e no exterior. Embora continuem importantes dentro do grupo, o papel dos bancos diminuiu, permitindo maior autonomia decisória das empresas (TORRES FILHO, 1991b, p. 29-30).

financeiras atuavam apenas como provedoras de *funding*. Em última instância, quem de fato bancava os empréstimos era o Banco Central do Japão, cujo tratamento entre iguais possibilitava esse comportamento dos grandes bancos (TORRES FILHO, 1991b, p. 26).

A atuação do Banco do Japão favorecia os interesses do crescimento industrial, visto que o crédito bancário era um dos principais instrumentos de financiamento de longo prazo. Assim, garantia níveis de liquidez compatíveis com a expansão das operações dos grandes bancos e da economia em geral, configurando-se como parte expressiva de suas operações o crédito ao setor privado. Além disso, não se promoviam aumentos na taxa de juros de redesconto. Em caso de necessidade de ajustes, utilizava-se o contingenciamento linear dos créditos abertos aos principais bancos como mecanismo para arrefecer o crescimento da demanda agregada e do processo especulativo (TORRES FILHO, 1999, p. 238-239).

No sentido de ampliar e solidificar a base de captação de recursos para investimentos, o governo promoveu uma reforma do sistema financeiro¹² (TORRES FILHO, 1983, p. 102-103). Foram criadas instituições especializadas em crédito de curto e longo prazo, além daquelas voltadas a setores específicos como agricultura, pesca e pequenas e médias empresas. Surgiram bancos de crédito de longo prazo, assim como *trust banks*, basicamente financiadores da aquisição de máquinas e equipamentos a grandes empresas por meio da captação de recursos com certificados de depósitos de médio prazo (*loan trusts*). Os *city banks* (bancos municipais) e os *local banks* (bancos regionais) ficaram responsáveis pela captação e empréstimos de recursos de curto prazo, desenvolvendo os primeiros uma relação mais próxima com os *keiretsu*, inclusive na concessão de crédito. O sistema financeiro japonês ainda passou a contar com diversas instituições de caráter mútuo, a exemplo dos bancos de

¹² Torres Filho (1991a, p. 257-319) analisa a estrutura e as mudanças ocorridas no sistema financeiro japonês, ressaltando os períodos anterior e posterior a 1973. Antes de 1973, destacava-se a atuação do Banco do Japão e do Ministério das Finanças (MoF) no controle do crédito e das taxas de juros, as quais se mantiveram baixas e estáveis. A partir da crise de 1973, o mercado financeiro japonês modificou-se devido ao rápido crescimento do estoque da dívida pública, à mudança no padrão de financiamento das empresas não financeiras, à diversificação da demanda por ativos financeiros e à internacionalização do sistema financeiro. Outros detalhes a respeito da política financeira japonesa e da estrutura do sistema financeiro podem ser encontrados em Cintra (2007, p. 80-98).

poupança e empréstimos mútuos, associações de crédito, cooperativas de crédito, associações sindicais de crédito e instituições financeiras para a agricultura, reflorestamento e pesca. Torres Filho (1991a, p. 261) aponta, além dos bancos privados, a importância do Banco de Desenvolvimento do Japão (BDJ)¹³ que, até a primeira metade da década de 1970, esteve associado fortemente ao financiamento dos investimentos industriais. Os recursos eram emprestados a taxas menores do que as de mercado e destinavam-se, em grande medida, à reestruturação de setores “estruturalmente deprimidos” e que, por essa razão, representavam riscos elevados aos bancos privados.

Outro aspecto a ser avaliado refere-se à iniciativa tomada pelo Estado de limitar o acesso ao mercado interno apenas para os grupos nacionais. Ao controlar as importações e a entrada de IDE, reduziu-se a ameaça de uma concorrência externa potencialmente capaz de frustrar os projetos de investimento das empresas japonesas. Nesse sentido, destaca-se a atuação do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI¹⁴). O projeto de identificação dos setores que deveriam ser promovidos foi orientado a partir de dois objetivos, a saber, o rápido crescimento do mercado interno e o rompimento da situação estrutural de estrangulamento do balanço de pagamentos¹⁵. Ele, no entanto, centrava-se, antes, na “*reafirmação da nacionalidade e do capitalismo japonês através da intensificação da industrialização do país*” (Torres Filho, 1983, p. 72). De acordo com Singh (1998, p. 117), “*MITI’s basic philosophical approach to ‘competition’ was rather different from that of the US economists. It did not*

¹³ Cintra (2007, p. 96-98) apresenta algumas prioridades estabelecidas pelo BDJ desde a sua fundação, no início da década de 1950, até o início dos anos 2000, após a sua reorganização, realizada em 1999. Até a década de 1970, os esforços concentraram-se na promoção do desenvolvimento econômico e social e no alcance das economias desenvolvidas (*catching-up industrial*). No momento posterior, os objetivos centravam-se, principalmente, no desenvolvimento de novas tecnologias, na realização de ajustes estruturais e na melhoria da qualidade de vida e da infraestrutura.

¹⁴ Em 2001, o MITI sofreu uma reorganização e passou a chamar-se METI (*Ministry of Economy, Trade and Industry*). Optou-se por utilizar, no estudo, a denominação MITI, pois o período de referência abordado para sua atuação corresponde majoritariamente à fase anterior à mudança para METI. Mais detalhes em: <<http://www.meti.go.jp/english/>>. Acesso em: 8 fev. 2008.

¹⁵ Conforme aponta Singh (1998, p. 116), “*the government had two main proximate objectives: to attain a current account equilibrium at as high a growth rate as possible; to increase the private sector’s propensities to invest and save so as to substantially raise the long-term growth rate of the economy*”.

regard competition per se as an end in itself but as a way of promoting technical progress and rapid industrialization in Japan”.

Com a Lei de Controle de Câmbio e do Comércio Exterior, de 1949, junto à imposição de tarifas aduaneiras, o MITI passou a limitar as compras externas. Dessa forma, exercia um forte controle sobre as importações, visando, especialmente, a reduzir os déficits crônicos na balança comercial, uma vez que a ocorrência destes poderia levar a intervenções de organismos internacionais que buscavam promover uma política industrial com caráter distinto do intervencionismo japonês. Dada também a impossibilidade de se desenvolver uma base primário-exportadora – até porque o país tendia estruturalmente a importar mais do que exportar, haja vista as próprias limitações territoriais e condições geográficas –, sua indústria era obrigada a responsabilizar-se pelo financiamento externo de suas importações, exigindo uma preocupação constante com preços, qualidade, produtividade e programas de promoção das exportações por meio de subsídios e esforços de vendas, a fim de evitar desequilíbrios das contas externas que pudessem tornar-se restrições ao processo de crescimento econômico (TORRES FILHO, 1999, p. 238). Apenas a partir de meados da década de 1960, quando os grupos nacionais estavam suficientemente fortalecidos para enfrentar a concorrência externa, é que foram aceitos alguns mecanismos de eliminação das barreiras à entrada de mercadorias e capitais estrangeiros¹⁶.

Em relação ao acesso do capital estrangeiro ao mercado japonês, o controle também era rígido. O MITI e o Ministério das Finanças, valendo-se da Lei do Investimento Estrangeiro de 1950, determinavam que o capital estrangeiro deveria obter autorização prévia do governo japonês para instalar-se no país, quando se desejava repatriar lucros, dividendos, juros ou o principal investido. Assim, sua entrada era dificultada ao máximo, sendo apenas um pouco mais flexível no caso de aporte tecnológico, visto como prioridade no desenvolvimento das bases industriais japonesas¹⁷ (TORRES FILHO, 1983, p. 76-78).

¹⁶ Mais detalhes em Torres Filho (1999).

¹⁷ A partir da década de 1960, sob pressão americana e europeia, o MITI perdeu força nesse processo de regulação e iniciaram-se medidas de liberalização das importações. Até 1970, entretanto, pode-se afirmar que foi pequeno o avanço do processo de abertura do mercado japonês ao exterior, pois o governo permaneceu restringindo as importações ora por limites

Foi nesse contexto institucional, no qual se permitiu a antigos *zaibatsu* articularem-se em grandes conglomerados, incluindo empresas industriais, comerciais (*trading companies*¹⁸) e financeiras, que se tornou possível o “milagre econômico” japonês¹⁹ (TORRES FILHO, 1999, p. 236-237). Torres Filho (1983, p. 63-71) separa esse processo em dois períodos, a saber, o período “heroico” da industrialização (1953-1961) e o de crescimento acelerado autossustentado (1965-1973). O primeiro “corresponde à fase de montagem e consolidação da base técnica e da institucionalidade que posteriormente deram lugar à ‘máquina’ de crescimento acelerado do Japão moderno”. Nesse processo, as próprias decisões de investimento, alicerçadas pela rápida expansão do crédito, criaram as condições para ampliar a produção e a demanda por bens de capital que, por sua vez, puxariam toda a indústria.

Em seguida, observou-se uma fase de transição, de 1960 a 1965, caracterizada pelo declínio das taxas médias de crescimento, devido às medidas governamentais tomadas para conter o déficit comercial, sobretudo diminuindo as importações. Com isso, a pressão dos Estados Unidos e de países europeus aumentava no sentido de tornar o Japão menos restritivo à entrada de mercadorias e capitais estrangeiros. Foi nesse momento, em que se optou por uma redução do controle normativo do MITI e uma liberalização paulatina do

máximos de gasto, ora por um sistema de quotas. Quanto à entrada de capital estrangeiro, foi somente no início dos anos 1970, quando o MITI de fato já não apresentava mais a mesma capacidade normativa das décadas anteriores, que o processo de liberalização intensificou-se. Nessa época, contudo, a indústria japonesa não necessitava mais de uma proteção direta, pois os segmentos fomentados pelo MITI apontavam um amadurecimento suficiente para concorrer com os rivais estrangeiros (TORRES FILHO, 1983, p. 78-82).

¹⁸ As *sogoshosha* (ou *trading companies*) foram incentivadas desde a era Meiji, visando, sobretudo, ao controle estratégico do comércio exterior japonês. Com a formação dos *keiretsu*, elas foram importantes para as relações comerciais do grupo, na medida em que agiam como grandes intermediários comerciais no fornecimento de matérias-primas e na colocação de produtos de grande parte das empresas do conglomerado, tanto no mercado interno como no externo. Dessa forma, possuíam ligações com todas as companhias do grupo e prestavam serviços ligados à avaliação de risco e inteligência em mercados internacionais. Seu papel foi mais ativo durante a fase pré-internacionalização dos grandes grupos japoneses, uma vez que, naquele momento, eram as grandes responsáveis pelas relações comerciais estabelecidas no exterior. Em seguida, com a internacionalização, as empresas e bancos passaram a desenvolver seus próprios canais de atuação internacional (TORRES FILHO, 1991b, p. 32).

¹⁹ Torres Filho (1991a, p. 15-31) também aborda os condicionantes do “milagre econômico” japonês.

comércio exterior, que se iniciou o “*processo de autonomia crescente dos grandes grupos frente ao Estado japonês*”. No segundo período, notou-se a substituição dos déficits comerciais por uma tendência de superávits crescentes resultante da acumulação de vantagens dinâmicas pela indústria japonesa. Além disso, eliminado o problema externo, o país pôde voltar a crescer significativamente, enquanto outros países industrializados já enfrentavam problemas de redução em seu crescimento.

[...] a indústria japonesa já dispunha de vantagens dinâmicas [...] que lhe permitia aproveitar a retomada do comércio internacional [...]. Assim, nos anos em que o sistema financeiro internacional privado se abriu aos países menos desenvolvidos, criando-se um novo padrão de endividamento externo, o Japão pôde, graças a sua condição de superavitário comercial, manter-se dentro de sua estratégia de *growth without debt* (TORRES FILHO, 1983, p. 92).

1.1.2 O QUADRO ECONÔMICO RECENTE E O POSICIONAMENTO DAS FIRMAS JAPONESAS

Até 1973, o Japão vinha sustentando elevadas taxas de crescimento. Porém, o primeiro choque do petróleo e as mudanças no cenário internacional, principalmente com o fim da conversibilidade do dólar em ouro, impactaram negativamente a economia japonesa. Segundo Torres Filho (1991a, p. 32),

o aumento do preço internacional do petróleo catalisou um processo endógeno de instabilidade, rompendo as principais “âncoras” institucionais, que haviam dado suporte à expansão econômica das duas décadas anteriores. Assim, em um prazo relativamente curto, a taxa de câmbio passou a ser flutuante, os preços das principais matérias-primas importadas aumentaram substancialmente, a inflação disparou e os mercados de risco tornaram-se mais voláteis.

Embora isso tenha se refletido em um momento de crise e arrefecimento do crescimento econômico, o Japão conseguiu recuperar-se em decorrência, basicamente, de dois fatores: a) mudanças que ocorreram na política, estrutura e formas de organização industrial, que possibilitaram o acúmulo de vantagens dinâmicas de custo e mercado das empresas japonesas em vários setores frente a seus concorrentes; b) elevação dos juros nos Estados Unidos em 1979, o que implicou uma valorização do dólar perante as moedas de seus principais parceiros comerciais. Com isso, as empresas americanas apresentavam-se em

situação desfavorável para concorrer com suas rivais estrangeiras, justamente quando as empresas japonesas detinham importantes vantagens competitivas, inclusive para atuar em território americano (TORRES FILHO, 1991a, p. 52-54).

No acúmulo de vantagens competitivas, foi fundamental a função exercida pela política industrial japonesa. A partir da década de 1970, ela foi orientada, sobretudo, para promover as indústrias “intensivas em conhecimento”, isto é, os segmentos de alta tecnologia, como o de informática (TORRES FILHO, 1991a). Complementarmente, o Estado restringiu-se a fixar normas e critérios setoriais, não intervindo na concorrência intraindustrial²⁰. “*Não se verifica o tratamento discriminatório, especialmente entre os grandes conglomerados, nem qualquer ‘escolha dos campeões’ (pick the winners), do tipo coreano, até porque o Japão já havia escolhido os seus há muito tempo*” (TORRES FILHO, 1991a, p. 140).

Sob o impacto da elevação dos juros e da valorização cambial, os Estados Unidos passaram a registrar volumosos déficits em conta corrente, tendo sido o Japão o principal beneficiário. Os elevados superávits em conta corrente registrados pelo Japão frente aos EUA tornaram-no o principal credor líquido do mundo em 1985, posição ostentada pelos americanos durante longo período²¹.

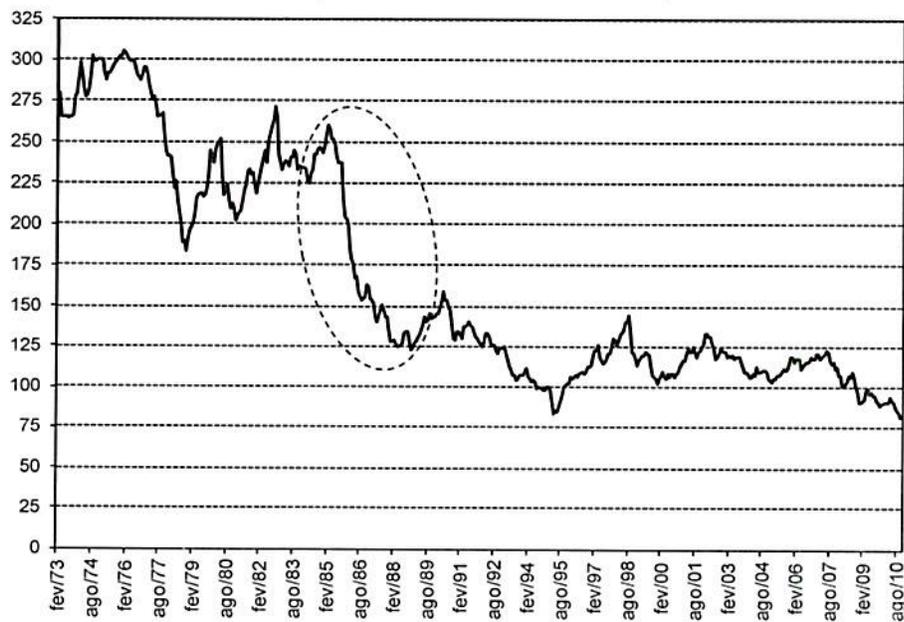
Como consequência, o Japão teve de enfrentar dois problemas. O primeiro consistia em como realizar a transferência para o exterior dos gigantescos excedentes em moeda estrangeira, minimizando os desajustes macroeconômicos desse processo. O segundo estava relacionado ao modo de enfrentar as pressões americanas para flexibilizar as limitações às importações de bens e serviços estrangeiros e à liberalização do mercado financeiro japonês (TORRES FILHO, 1997).

²⁰ Para uma discussão mais pormenorizada sobre a política industrial japonesa, ver Torres Filho (1991a, p. 134-214). O enfoque prioritário é dado à condução dessa política no período pós-1973. Um de seus aspectos consistia na atuação do MITI na escolha de setores potencialmente estratégicos a longo prazo, como os de equipamento industrial, eletrônica de informação, aviação e energia nuclear. Atenção especial é concedida à política adotada no caso dos setores de tecnologia de ponta, nos quais as empresas japonesas são referência atualmente. Nesse sentido, foram importantes os investimentos em ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e desenvolvimento (P&D). Sobre a política tecnológica adotada pelo Japão, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, ver Mikami e Hirota (2000).

²¹ A evolução do saldo em conta corrente japonês a partir de 1980 e de outros indicadores econômicos do país encontra-se na Tabela 1, em Anexo.

Destarte, o processo de liberalização financeira no Japão direcionou-se ao gerenciamento dos desequilíbrios externos de forma a impedir uma rápida valorização do iene. Até 1985, as mudanças realizadas na regulação financeira com o exterior concentraram-se no mercado de câmbio, destacando-se a eliminação dos limites para os bancos japoneses manterem “posições abertas” em moeda estrangeira e das restrições que impediam os residentes de efetuarem operações em mercados futuros, sem lastro em transações comerciais. O que reverteria, contudo, o quadro econômico japonês seriam os Acordos de Plaza e do Louvre, firmados em 1985 e 1987, respectivamente, a partir dos quais foi estabelecido entre os governos das maiores economias mundiais o *soft landing* do dólar, ou seja, sua desvalorização gradual e coordenada. No caso japonês, o processo de valorização do iene foi denominado de *endaka* (ou “iene forte”), conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Evolução da taxa de câmbio iene-dólar, 1973-2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco do Japão (BoJ), disponíveis em: <http://www.stat-search.boj.or.jp/index_en.html#>. Acesso em: 11 dez. 2010.

Nota: Média mensal da taxa nominal de câmbio iene por dólar no mercado de Tóquio (de fevereiro de 1973 a novembro de 2010).

Em decorrência disso, houve uma redução do crescimento da economia e da taxa de lucro dos setores exportadores, o que levou o Banco Central do Japão a adotar uma política monetária expansionista²². Tal política conseguiu reanimar o nível de atividade. Ela também acabou por estimular o setor privado a continuar reciclando os excedentes em moeda estrangeira e possibilitar às empresas obter compensações financeiras com operações de arbitragem²³. A medida, entretanto, teve efeito contrário e perverso, ao desencadear um processo especulativo nos mercados de ativos do Japão, seja imobiliário, seja de ações.

Esse processo especulativo retroalimentava-se, provocando uma sobrevalorização dos ativos financeiros e imobiliários²⁴. Como medidas, o Banco Central japonês adotou uma política restritiva de crédito, elevando, de abril de 1989 a outubro de 1990, a taxa de redesconto de 2,5% para 6% (Gráfico 2) e o Ministério das Finanças determinou que os bancos restringissem os empréstimos destinados a imóveis no início de 1990. Com isso, desfez-se o sistema de sustentação da bolha. No entanto, desencadeou-se uma profunda recessão econômica que retraiu fortemente o consumo privado e os investimentos, além de ocasionar não apenas aumento do superávit comercial e em conta corrente do Japão com os Estados Unidos e os países do Sudeste Asiático, mas também prejuízos de empresas e bancos.

Tentaram-se, inclusive, algumas políticas de cunho keynesiano, via investimentos públicos e redução dos juros, além das medidas para sanear o

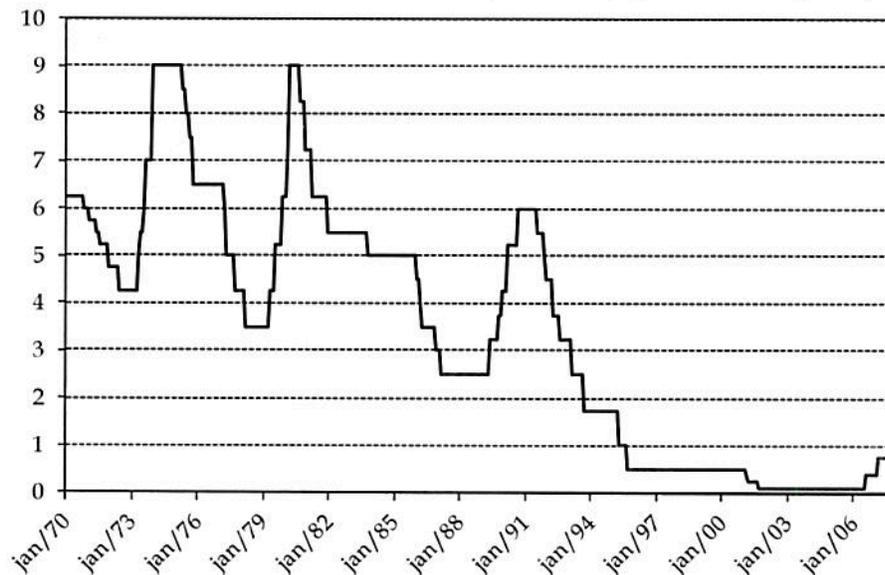
²² A taxa de redesconto, que estava em 5% em janeiro de 1986, caiu pela metade até fevereiro do ano seguinte (Gráfico 2).

²³ As empresas produtivas, por exemplo, lançavam-se em operações especulativas (*zaitechi*), buscando ganhos não operacionais. Além disso, muitas empresas redirecionaram para os mercados de capitais, doméstico e internacional, parcela da demanda por crédito que era suprida pelos bancos. Conforme aponta Singh (1998, p. 123), no período precedente, do "milagre econômico", o governo japonês "*deliberately encouraged in that country a bank-based rather than a stock-market-based system*".

²⁴ "O processo especulativo, uma vez em andamento, criou condições de sua própria reprodução em escala ampliada. A valorização dos ativos ocasionava um crescimento no patrimônio dos investidores. Este capital adicional aumentava-lhes a capacidade de endividamento junto ao setor bancário, já que, no Japão, os empréstimos são, geralmente, garantidos por ações ou terras. Muitas empresas faziam, então, uso desse novo potencial de alavancagem financeira para carrear ainda mais recursos para as bolsas e para o mercado imobiliário, ampliando ainda mais o valor destes ativos, o que realimentava o processo" (TORRES FILHO, 1997, p. 396).

sistema bancário. Dois choques, contudo, tornaram-nas insustentáveis. O primeiro foi um novo *endaka*, ou seja, uma forte valorização cambial ocorrida em 1995, que foi superada mediante um acordo entre os governos americano e japonês, a fim de realizar intervenções no mercado de câmbio para sustentar uma paridade de 100 ienes por dólar. A natureza do segundo choque, por sua vez, era fiscal. A retomada do crescimento havia possibilitado ao governo reduzir o déficit público, porém sua credibilidade foi afetada com a recessão e a crise financeira que atingiu as economias asiáticas em 1997 (TORRES FILHO, 1999).

Gráfico 2. Evolução da taxa de desconto do Banco do Japão, 1970-2007 (% a.a.)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco do Japão (BoJ), disponíveis em: <http://www.boj.or.jp/en/type/stat/dlong/fin_stat/boj/index.htm>. Acesso em: 9 fev. 2008.

Nota: Valores no final de cada mês (de janeiro de 1970 a dezembro de 2007).

Puderam-se notar, portanto, as dificuldades enfrentadas pela economia japonesa no período recente, e seus efeitos sobre as atividades produtivas. Conforme Torres Filho (2000, p. 26), as consequências da crise foram muito além das baixas taxas de crescimento, pois se observou a desorganização de

empresas, mercados e das formas tradicionais de conglomeração do capital japonês, inclusive no que tange à relação com o aparelho do Estado, haja vista, por exemplo, a busca de financiamento das empresas para além do tradicional crédito oferecido pelos bancos nos períodos precedentes.

Devido ao papel ativo exercido pelo antigo MITI no processo de reconstrução da economia japonesa no pós-guerra, quando foi um dos eixos de articulações entre o capital privado nacional e o Estado, são apresentados alguns de seus planos de ação para superar as referidas dificuldades do período mais recente. No relatório do METI (2003), são expostos os desafios e direções das políticas industrial e econômica japonesas, com atenção às formas de financiamento das indústrias – após o enfraquecimento, durante a década de 1990, da relação entre bancos e empresas no que tange à concessão de empréstimos –, ao mercado de trabalho, à revitalização industrial, ao sistema tributário sobre a indústria e às iniciativas empreendedoras, isto é, ao surgimento de novos negócios. No relatório do METI (2006), o enfoque predominante consiste na estratégia do “novo crescimento” (“*new growth*”), alicerçada em outras três: “estratégia do novo crescimento econômico” (“*new economic growth strategy*”), “estratégia econômica global para alcançar o novo crescimento” (“*global economic strategy for forging new growth*”) e “nova estratégia nacional para energia” (“*new national energy strategy*”). O objetivo consiste em retomar o crescimento por meio de inovações tecnológicas – estabelecendo, inclusive, “novos grupos industriais líderes mundiais” (“*new world leading industry groupings*”) em áreas como tecnologia da informação –, bem como a partir do desenvolvimento estratégico de políticas energéticas e do dinamismo asiático e de outros países, dentre outras iniciativas.

Segundo Hiranuma (2002), ex-ministro do atual METI, dada a perda de competitividade do Japão na década de 1990, o país deveria adotar seis estratégias no sentido de constituir uma estrutura industrial para promover “*world-class companies*”. Considerava-se necessário fomentar o processo de inovação tecnológica, promover a reestruturação corporativa (em níveis industriais e empresariais) com “*selection and concentration*”, aumentar a mobilidade do trabalho, criando mais empregos nos setores de serviço, atrair

investimento estrangeiro direto e talentos do exterior²⁵, estabelecer a “*East Asia Free Business Area*”, a fim de facilitar as atividades econômicas e a livre circulação de bens, serviços e pessoas, além de criar novos mercados com uma estratégia nacional para quatro áreas: “*environment and energy; digital consumer electronics, broadband communications and IT; medical, healthcare and biotechnology; and nanotechnology and materials needed to support the above three areas*”²⁶.

É nítida a importância de diversos conglomerados japoneses na economia mundial. De acordo com a Tabela 1, 10% das maiores corporações transnacionais (CTs) não financeiras²⁷ do mundo em 2007 eram grupos empresariais japoneses, concentrados nos setores automobilístico, de comércio em geral e de equipamentos elétricos e eletrônicos. Em termos de internacionalização, destacam-se Toyota – líder no *ranking* de ativos estrangeiros dentre as corporações japonesas – e Honda, com a participação mais elevada de combinação de ativos, vendas e emprego estrangeiros em relação ao total dessas categorias, expressa pelo índice de transnacionalização (TNI).

No Quadro 1, apresentam-se as principais características discutidas nessa seção atinentes à formação e consolidação dos grandes grupos nacionais japoneses em dois períodos. De um lado, o período do pós-guerra e do “milagre econômico”. De outro, o período posterior à década de 1970, com destaque para a crise dos anos 1990 e seus efeitos sobre a economia e os conglomerados.

²⁵ Vale observar que, no período de formação dos *keiretsu*, o governo posicionava-se desfavoravelmente à entrada de investimentos estrangeiros, inclusive como forma de garantir a soberania nacional e o mercado interno às empresas e indústrias “nascentes”.

²⁶ Diante da crise econômica internacional, Harding e Soble (2009) salientam a necessidade de o Japão repensar seu perfil industrial, transitando de produtos eletrônicos de consumo, nos quais perdeu competitividade com o processo de fabricação modular, para o desenvolvimento de tecnologias de ponta e *design*.

²⁷ Para as principais transnacionais financeiras, ver Unctad (2009, p. 234). No *ranking* dos grupos financeiros, para 2008, constam os japoneses Mitsubishi UFJ Financial Group, Nomura Holdings Inc. e Mizuho Financial Group Inc. Alguns detalhes sobre a reorganização desses conglomerados financeiros, que passaram a atuar cada vez mais como bancos universais, podem ser vistos em Cintra (2007, p. 88-90).

Tabela 1. As maiores corporações japonesas transnacionais, segundo ativos estrangeiros em 2007, baseado no *ranking* das 100 maiores CTs não financeiras do mundo (em US\$ milhões e número de empregados)

Ranking ^a		Corpo- ração	Ativos		Vendas		Emprego ^c		TNI ^b (%)
Ativos Estr.	TNI ^b		Estr.	Total	Estr.	Total	Estr.	Total	
1 (6)	5 (75)	Toyota Motor Corp.	153.406	284.722	145.815	230.607	121.775	316.121	51,9
2 (23)	1 (16)	Honda Motor Co. Ltd.	83.232	110.663	87.276	105.288	158.962	178.960	82,3
3 (30)	3 (47)	Nissan Motor Co. Ltd.	61.673	104.732	72.469	94.949	92.122	180.535	62,1
4 (36)	9 (93)	Mitsubishi Motors Corp.	54.606	103.109	43.443	202.658	20.683 ^c	60.664	36,2
5 (41)	2 (43)	Mitsui & Co. Ltd.	50.371	85.008	22.858	50.341	40.425	42.621	66,5
6 (43)	4 (49)	Sony Corp.	45.424	110.112	58.824	77.819	119.500	180.500	61,0
7 (61)	7 (82)	Japan Tobacco Inc.	34.443	44.625	23.208	56.226	14.251	47.459	49,5
8 (80)	6 (80)	Marubeni Corp.	28.073	45.677	11.385	36.546	2.289	3.729	51,3
9 (89)	10 (96)	Hitachi Ltd.	24.824	92.376	33.814	98.480	120.982	347.810	32,0
10 (98)	8 (88)	Itochu Corp.	22.099	46.100	10.926	25.098	23.324	48.657	46,5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do relatório da Unctad (2009, p. 225-227).

^a Nas duas classificações distintas do *ranking* (ativos estrangeiros e TNI), a numeração entre parênteses corresponde à posição da empresa no *ranking*, considerando as cem corporações transnacionais não financeiras presentes em Unctad (2009). A numeração fora dos parênteses corresponde à posição da empresa no *ranking*, considerando apenas as dez corporações japonesas presentes na Tabela.

^b TNI, *Transnationality Index*, é calculado como a média das três seguintes razões: ativos estrangeiros/total de ativos, vendas estrangeiras/total de vendas e emprego estrangeiro/total de emprego.

^c Os dados de emprego foram calculados utilizando-se a participação de emprego estrangeiro no total de emprego do ano anterior para o total de emprego de 2007.

Nota: A lista cobre apenas corporações transnacionais (CTs) não financeiras.

Quadro 1. Japão: condicionantes e dinâmica da economia e dos conglomerados empresariais durante o “milagre” e a crise da década de 1990

Pós-guerra e o “milagre econômico”	Período pós-“milagre” e a crise da década de 1990
<ul style="list-style-type: none"> • Pós-guerra <ul style="list-style-type: none"> - Ocupação americana: política antitruste, expropriação das famílias <i>zaibatsu</i> (venda das ações nas Bolsas) e fim dos mecanismos de controle centralizados dos grandes grupos; - Guerra Fria: “perigo comunista” - mudança da estratégia americana e possibilidade de o Japão se reerguer; - Preservação do sistema informal de relações pessoais entre gerentes das diversas empresas e concentração de débitos de um grupo de empresas junto a um banco; - Bancos preservados: reagrupação dos conglomerados (formação dos <i>keiretsu</i>); - Política de “concorrência entre iguais”: nenhum favorecimento estatal a grupos concorrentes em áreas correlatas; - Crédito: estimular o setor privado e reforçar o processo de conglomeração em torno dos grandes bancos comerciais; - “Princípio do controle global”: tendência de diversificação setorial; - “Concorrência excessiva”: concorrência intensa e direta entre os grandes conglomerados japoneses; - Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI): determinação de setores estratégicos nos programas de industrialização; - Políticas industrial e comercial alinhadas: orientação defensiva, evitando déficits crônicos na balança comercial; - Controle sobre importações e entrada de capital estrangeiro: reduzir a ameaça da concorrência externa (Lei de Controle de Câmbio e do Comércio Exterior, 1949, e Lei do Investimento Estrangeiro, 1950) - restrições acentuadas até a década de 1970; - Banco Central do Japão (BoJ): conceder crédito ao setor privado e garantir níveis de liquidez compatíveis com a expansão das operações dos grandes bancos e da economia em geral; - Reforma do sistema financeiro: criar uma base sólida de captação de recursos (instituições especializadas em crédito de curto e longo prazo e voltadas a setores específicos); - Banco de Desenvolvimento do Japão (BDJ): financiamento dos investimentos industriais; - “Milagre econômico”: crescimento acelerado e grande transformação na estrutura produtiva, originando novas relações inter e intraindustriais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crise e antecedentes <ul style="list-style-type: none"> - Choques do petróleo e fim da conversibilidade do dólar: impactos negativos sobre a economia japonesa; - Recuperação do Japão: acúmulo de vantagens dinâmicas de custo e mercado de suas empresas e elevação dos juros nos Estados Unidos em 1979 (valorização do dólar e perda de competitividade das empresas americanas); - Política industrial reorientada para os setores “intensivos em conhecimento” (de alta tecnologia); - Inexistência de privilégios governamentais a grupos específicos; - Japão: elevados superávits em conta corrente frente aos Estados Unidos, tornando-se o principal credor líquido do mundo em 1985; - Acordos de Plaza (1985) e do Louvre (1987): desvalorização coordenada do dólar; - Forte valorização do iene (<i>endaka</i>); - Redução do ritmo de crescimento econômico; - Política monetária expansionista; - Processo especulativo nos mercados acionário e de ativos imobiliários - crise econômica; - Empresas produtivas em operações especulativas para obter ganhos não operacionais (<i>zaitech</i>); - Liberalização financeira - mudança no financiamento e na organização industrial: maior independência da empresa em relação ao banco do conglomerado; - Estouro da bolha especulativa: recessão econômica, aumento do superávit comercial e em conta corrente com os Estados Unidos e os países do Sudeste Asiático e prejuízos de empresas e bancos; - Outros choques: cambial (novo <i>endaka</i> em 1995) e fiscal; - Período recente - propostas do MITI: especial atenção para as formas de financiamento das indústrias (após o enfraquecimento da relação entre bancos e empresas), mercado de trabalho, revitalização industrial, sistema tributário sobre a indústria e iniciativas empreendedoras (novos negócios); - Estratégia do “<i>new growth</i>”: crescimento por meio de inovações tecnológicas, do desenvolvimento estratégico de políticas energéticas e do dinamismo asiático e de outros países; - Adotar estratégias para constituir uma estrutura industrial de promoção de “<i>world-class companies</i>”.

Fonte: Elaboração própria.

1.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GRANDES GRUPOS JAPONESES

Essa seção, subdividida em duas, objetiva caracterizar o Investimento Direto Externo japonês e apontar políticas públicas de apoio à internacionalização das empresas. Na primeira subseção, apontam-se medidas atinentes à regulação dos fluxos de saída de IDE, enfatizando sua evolução nas décadas recentes, especialmente a partir dos anos 1980. Na segunda subseção, sublinha-se a atuação governamental, sobretudo mediante o *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), para apoiar e promover a realização de investimentos no exterior.

1.2.1 POLÍTICAS REGULATÓRIAS, EVOLUÇÃO E PERFIL DO IDE JAPONÊS

Conforme demonstrado na abordagem sobre o processo de industrialização e consolidação de grandes grupos empresariais no pós-guerra, havia, naquele período, uma preocupação de cunho nacionalista a respeito dos resultados auferidos nas transações comerciais e, de maneira geral, no balanço de pagamentos. Apenas eram permitidos os investimentos que contribuíssem para as exportações japonesas ou conduzissem ao suprimento de insumos necessários às indústrias domésticas. As regulações que ditavam esse processo foram flexibilizadas em 1969 e eliminadas em 1972 (UNCTAD, 1995, p. 317).

O contexto internacional e a própria relação das empresas com o Estado, mais especificamente com o MITI, já se encontravam relativamente desgastados. Nesse contexto, os conglomerados nacionais estavam potencialmente desenvolvidos para enfrentar a concorrência externa, o que significava abrir o mercado japonês e expandir-se internacionalmente. Cabe observar, entretanto, que embora nas décadas de 1950 e 1960 fossem observados sinais de expansão internacional da indústria japonesa, até 1973 não se podia afirmar a existência de um fenômeno de transnacionalização das grandes empresas japonesas, tal como se verificou com firmas europeias e americanas. Dentre as razões para essa diferença, destacam-se o fato de o Japão representar, naquele período, um dos principais espaços nacionais de acumulação capitalista e, também, da maturidade das empresas japonesas ter sido alcançada no decorrer da década de 1960, ou seja, tardiamente em relação às rivais americanas e europeias. Complementarmente, sublinha-se o papel das *sogoshosha* (*trading companies*) nos *keiretsu* para o investimento externo, uma vez que eram responsáveis pela condução das atividades comerciais do grupo, conferindo-lhe acesso a

informações privilegiadas sobre oportunidades de investimento em outras localidades (TORRES FILHO, 1983, p. 130-133).

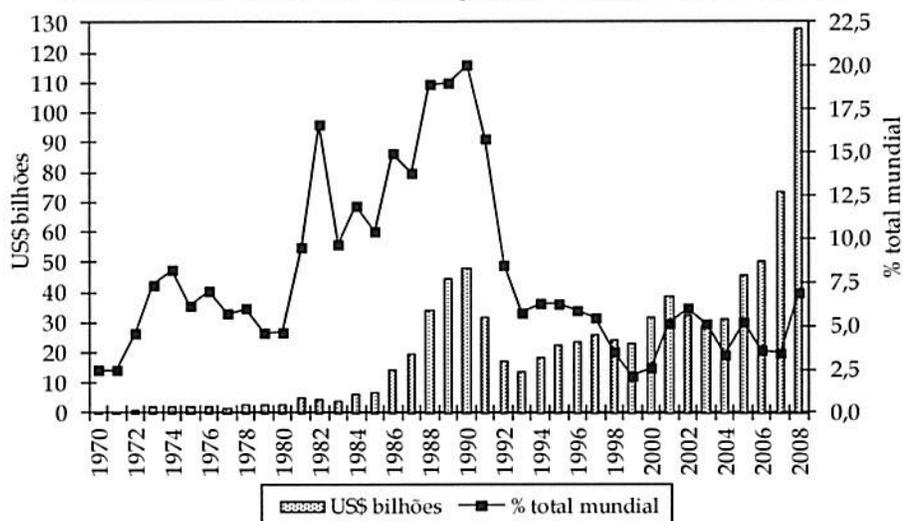
Em meio a esse contexto e com a intensificação do processo de internacionalização, Francis (2003, p. 5) discute como a realização de IDE pelas empresas japonesas teve importância decisiva na reestruturação industrial do país²⁸. Com elevados superávits em conta corrente e enfrentando um protecionismo em seus mercados de exportação desde meados da década de 1960, o Japão emergiu como importante investidor mundial. Essa estratégia foi uma opção para a perda de competitividade em determinadas indústrias – causada pelo aumento dos custos da mão de obra, da terra e da regulação ambiental, além da apreciação do iene, em 1985 – e para evitar atritos comerciais com outros países desenvolvidos. Nesse sentido, a postura governamental foi imprescindível para transformar a estrutura produtiva doméstica de uma indústria de bens leves intensiva em trabalho, em uma indústria pesada intensiva em capital e, posteriormente, em uma indústria de serviços e intensiva em tecnologia.

De acordo com Acioly da Silva (2006, p. 17), um dos condicionantes dos fluxos globais de IDE a partir de meados da década de 1980 foi a emergência do Japão como grande investidor internacional, em virtude dos desequilíbrios macroeconômicos mundiais que valorizaram a taxa de câmbio do iene frente às demais moedas, especialmente, o dólar (Gráfico 1). Urata (2002, p. 3) aponta ainda, analisando o IDE japonês para a Ásia, a importância da liberalização sobre a entrada de IDE nesses países, para a intensificação dos fluxos nessa direção, além da competitividade. Desse modo, os fluxos de saída de IDE tornaram-se mais significativos a partir de meados da década de 1980, alcançando o pico mais alto em 1990, montante de quase US\$ 50 bilhões que seria somente ultrapassado em 2006 (Gráfico 3).

[...] o país se tornou responsável por 20% dos fluxos mundiais de IDE nos anos 1980, contabilizando uma participação quase três vezes maior do que a dos anos 1970. O crescimento dos investimentos diretos japoneses no exterior, no entanto, experimentou maior expansão na segunda metade dos anos 1980, respondendo por 36% dos fluxos mundiais e destinando aos Estados Unidos metade desse total – uma tendência já histórica de concentrar seus investimentos nesse país (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 24).

²⁸ Vale frisar que o artigo de Francis (2003), embora aponte alguns aspectos da saída de IDE japonês, prioriza a regulação e os fluxos de IDE atraídos pelo Japão.

Gráfico 3. Fluxo de saída de IDE do Japão, 1970-2008 (em US\$ bilhões e %)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

Nota: Cabe observar que o elevado fluxo em 2008 foi resultante da apreciação do iene frente ao dólar, conforme notado no Gráfico 1.

Nos anos 1980, o IDE japonês direcionou-se para cinco países, a saber, Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Austrália e Panamá. Na Ásia, as estratégias das filiais japonesas estiveram associadas ao fortalecimento gradual de seu *regional core*. Setorialmente, os investimentos japoneses concentraram-se em serviços financeiros e imobiliários, além da indústria automobilística e eletrônica na Europa e nos Estados Unidos, visando a atender o mercado interno. Ademais, “a construção de networks nesses setores fez parte das estratégias das CTs [Corporações Transnacionais] japonesas de estabelecer relações mais estreitas com seus fornecedores para servir a suas filiais. Vale notar que esses fornecedores eram frequentemente filiais das próprias companhias japonesas” (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 24).

O aumento dos investimentos japoneses nos EUA, por sua vez, deveu-se ao crescimento da economia americana a uma taxa em torno de 4% nos anos

1980, e à desvalorização do dólar a partir de 1985, o que impactou o preço de seus ativos domésticos. Em decorrência da pressão para a redução do superávit comercial japonês com os EUA, combinado com o medo do protecionismo, as corporações japonesas preferiram o IDE às exportações, a fim de obter acesso ao mercado americano²⁹ (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 23-24).

Deve-se considerar, ainda, a mudança de estratégia de atuação adotada pelas corporações japonesas. Acioly da Silva (2006, p. 25) ressalta que, na década de 1970, elas dependiam fortemente das exportações para acessar o mercado externo. Além disso, o IDE, que assumia níveis relativamente baixos, direcionava-se para as atividades de suporte e manutenção daquela estratégia exportadora, a exemplo dos serviços financeiros e do comércio e distribuição de mercadorias. Na década seguinte, contudo, as estratégias reorientaram-se no sentido de constituir redes. Os objetivos consistiam em assegurar o acesso aos principais mercados mundiais (EUA e Europa) e penetrar no dinâmico mercado asiático, adiantar-se às possíveis ondas de protecionismo nos EUA e na Europa, influenciar as vantagens locais em cada uma das três regiões (intensificando o comércio com outros mercados) e responder à pressão para redução do superávit japonês com seus maiores parceiros comerciais³⁰.

Na década de 1990, entretanto, o Japão não repetiu o sucesso anterior em relação ao IDE. Segundo Acioly da Silva (2006, p. 41), a *“recessão econômica (uma taxa de crescimento média em torno de 1,7% contra 4,0% dos anos 1980), queda na lucratividade de suas empresas e dificuldades no mercado financeiro deixaram as CTs japonesas com menos capital para investir no mercado externo”*.

²⁹ Bayoumi e Lipworth (1997b) apontam que as principais forças orientadoras do IDE japonês referem-se ao investimento doméstico e à taxa de câmbio, além do ambiente favorável aos investimentos nos países receptores, que influencia a distribuição do IDE. Ademais, o IDE impacta significativamente o comércio internacional, com efeitos temporários sobre as exportações e mais permanentes sobre as importações, segundo análise econométrica de Bayoumi e Lipworth (1997a).

³⁰ Para mais detalhes da internacionalização japonesa na década de 1980, ver Torres Filho (1991a).

Ademais, o IDE japonês destinou-se geograficamente para o Leste, Sul e Sudeste Asiático, como parte da estratégia das empresas de transferir sua produção para tais regiões, visando a compensar a perda de competitividade decorrente da valorização do iene. Segundo dados do Ministério das Finanças do Japão, a Ásia recebeu mais da metade de todos os novos investimentos efetuados pelo Japão em meados da década de 1990³¹.

Com a crise asiática e as consequentes dificuldades enfrentadas pelo setor financeiro do país, o fluxo de IDE voltou a reduzir-se. Recuperou-se, contudo, em 2000, o que não se sustentou devido à crise mundial. Em seguida, com a retomada da liquidez internacional, os volumes de saída de IDE atingiram patamares equivalentes aos do auge, na década de 1980.

Por setor, a tendência da distribuição do IDE japonês entre 1989 e 2004 para número de casos, de acordo com o Ministério das Finanças do Japão³², foi de predominância dos investimentos em setores não industriais, a exemplo do comércio, serviços e do setor imobiliário, até meados da década de 1990, e de finanças e seguros no momento posterior. Dentre os investimentos em setores industriais, não houve destaque. Em termos de valor, o IDE japonês destinado a setores não industriais reduziu-se, em detrimento do aumento de participação dos setores industriais. Não obstante, os setores não industriais ainda representavam mais da metade do IDE, sendo o setor financeiro e de seguros um dos principais. Os setores químico, elétrico e de equipamentos de transporte, incluindo a indústria automobilística, destacavam-se entre os setores industriais.

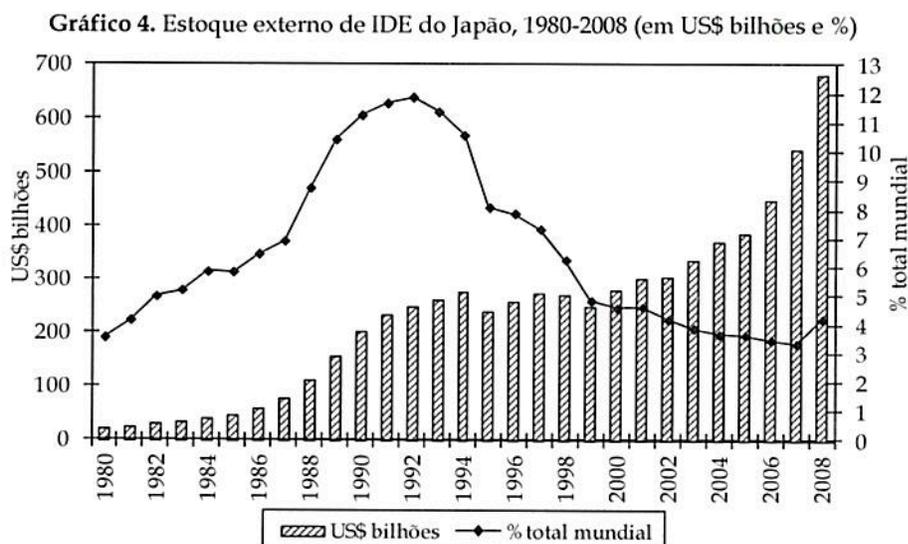
Deve-se frisar, também, que a participação dos fluxos de saída de IDE do Japão no total mundial reduziu-se, drasticamente, durante a década de 1990 e

³¹ Cabe a ressalva de que durante a maior parte da década de 1990, a América do Norte recebeu cerca de 40% a 50% do IDE japonês em termos de valor, sinalizando que, apesar de realizados em menor número, os investimentos japoneses na região apresentaram valores mais elevados. Já o comportamento asiático indicava uma participação superior em termos de número de casos do que em valor, ou seja, tratava-se de muitos novos investimentos, porém não necessariamente de grande montante. Para mais detalhes, consultar: <<http://www.mof.go.jp/english/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

³² Ver: <<http://www.mof.go.jp/english/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

oscilou em torno de 5% nos anos 2000. Isso difere enormemente do ocorrido na década de 1980, época de auge de realização de investimentos japoneses no exterior. A participação do IDE japonês no total mundial realizado, que estava, no início da década, praticamente em patamares semelhantes aos atuais, chegou até mesmo a ultrapassar 20% em 1990 (Gráfico 3). Foi nesse momento que se observou um forte processo de internacionalização de empresas japonesas, buscando novos mercados.

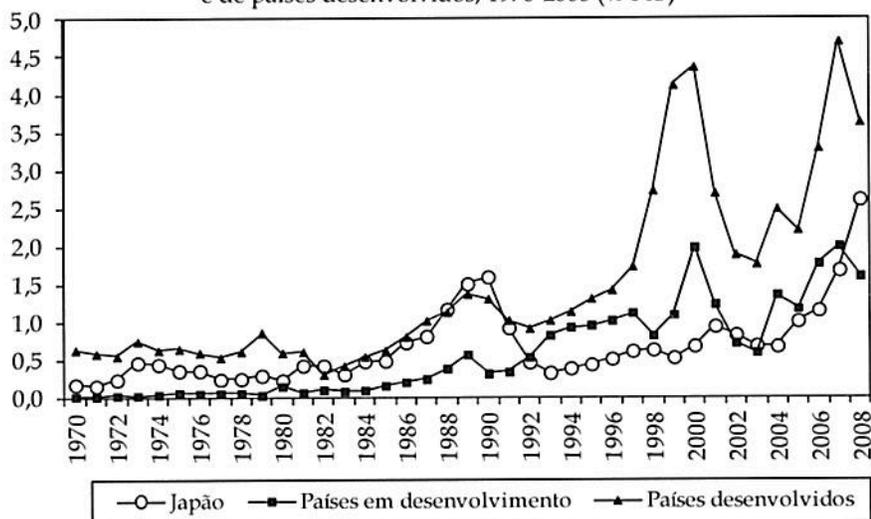
No que concerne aos estoques externos de IDE (Gráfico 4), observa-se uma trajetória de crescimento na maior parte do período considerado, de forma mais acentuada entre 1985-1992 e 2000-2008. Em 2008, o estoque total atingiu, aproximadamente, US\$ 680 bilhões. Essa mesma tendência, no entanto, não se verifica em termos de participação mundial. Ainda que crescente durante os anos 1980 e quase alcançando 12% em 1992, a representatividade japonesa no estoque externo de IDE mundial decresceu fortemente a partir de então. Manteve-se abaixo de 4% na maior parte dos anos 2000, superando este patamar em 2008.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

Em termos dos fluxos de saída de IDE japoneses como proporção do PIB, o Gráfico 5 indica, ao menos, três fases distintas. Ao longo da década de 1970, esses fluxos foram superiores aos registrados nos países em desenvolvimento, mas inferiores aos observados nos desenvolvidos. Na década subsequente, os fluxos de saída do IDE japonês acompanharam o crescimento desses fluxos dos países desenvolvidos. Dos anos 1990 em diante, período caracterizado por menor dinamismo da economia japonesa, tais fluxos foram inferiores aos dos países em desenvolvimento, com exceção de 2002, 2003 e, mais claramente, 2008.

Gráfico 5. Fluxo de saída de IDE do Japão, de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos, 1970-2008 (% PIB)

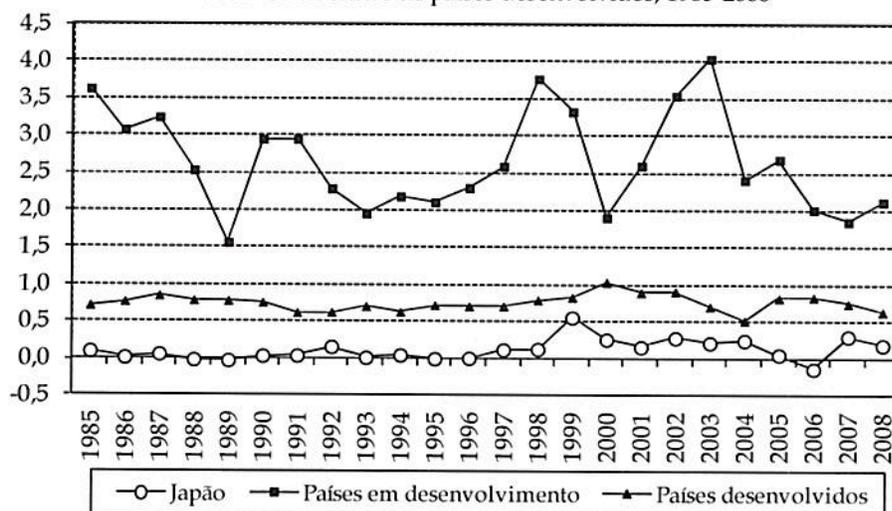


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

O Gráfico 6, por sua vez, explicita o grau de internacionalização produtiva do Japão. O comportamento da relação entre os fluxos de entrada e de saída de investimentos do país é, em todo o período considerado, inferior a 1 e também às relações verificadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ademais, aproxima-se de zero em grande parte do período. Isso representa a maior intensidade da realização de investimentos no exterior em relação aos

fluxos de recebimento. A partir do final da década de 1990, eleva-se um pouco, porém mantém-se abaixo de 0,5, exceto em 1999. É nítido, portanto, o fato de a economia japonesa ser bastante internacionalizada, com movimentos importantes nesse sentido ocorridos na década de 1980.

Gráfico 6. Relação entre fluxos de entrada e saída de IDE do Japão, de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos, 1985-2008



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

Nota: Os valores negativos apresentados pelo Japão em 1988, 1989 e 2006 decorrem de fluxos de entrada de IDE no país negativos nos respectivos anos. Segundo classificação da Unctad, isso corresponde a investimentos reversos ou desinvestimentos. Ao menos um dos três componentes do IDE (*equity capital*, *reinvested earnings* e *intra-company loans*) foi negativo e não compensado por montantes positivos dos demais componentes.

Dada a relevância de Estados Unidos e China na economia mundial e nas transações com o Japão, a distribuição setorial do IDE nestes países é examinada (Tabela 2). Observa-se nítida diferença na distribuição do IDE japonês para esses locais. Enquanto para os EUA predominam, de um modo geral, os investimentos nos setores não industriais, para a China, ao contrário, o IDE volta-se majoritariamente aos setores industriais. No caso americano, os

investimentos japoneses concentram-se mais, pelo lado dos setores não industriais, em serviços, finanças e seguros, comércio e imobiliário e, no âmbito industrial, no setor elétrico. No atinente à China, destaque apenas aos serviços até o início da década de 1990, por parte dos setores não industriais. Em relação aos setores industriais, cabe ressaltar os setores têxtil e químico, relevantes em determinados momentos, elétrico, com elevada importância durante a maior parte do período, e de equipamentos de transporte, com participação crescente dos investimentos japoneses na China, reiterando as vantagens competitivas desse país.

A respeito das motivações e preocupações empresariais para a realização de investimentos japoneses no exterior, destaca-se o *Survey Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies*, pesquisa realizada anualmente pelo *Japan Bank for International Cooperation (JBIC)*, desde 1989, com os industriais japoneses sobre suas atividades no exterior. De acordo com JBIC (2006)³³, constatou-se que a maior prioridade deles era o fortalecimento ou expansão da produção externa, seguido pelo fortalecimento ou expansão das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). A respeito da possibilidade de investimento no médio prazo (cerca de três anos), mais de 80% possuíam planos de expansão dos investimentos no exterior. As principais localidades apontadas para esses investimentos foram Rússia, China e países da Europa Central e Oriental. Dentre os BRICs, a parcela mais significativa da produção e das vendas japonesas concentrava-se na China, embora Rússia, Índia e, particularmente, Brasil indicassem crescimento no médio prazo, reforçado pela expectativa de crescimento do mercado local desses países. Para o Brasil, esse foi apontado como o principal fator promissor. Como preocupações, destacaram-se, no caso brasileiro, a instabilidade das condições sociais e de segurança, as operações pouco claras do sistema legal, a forte competição no mercado local e a instabilidade cambial e de preços.

³³ A pesquisa, em 2006, englobava 967 empresas industriais com três ou mais filiais estrangeiras, sendo que os questionários foram respondidos por 594 delas.

Tabela 2. Valor do IDE japonês destinado aos Estados Unidos e à China distribuído por setor, anos selecionados (em %)

	Estados Unidos						China					
	1989	1992	1995	1998	2001	2004	1989	1992	1995	1998	2001	2004
Alimentos	1,7	2,8	1,9	2,5	2,7	6,2	3,1	2,7	3,2	7,6	0,8	2,3
Têxtil	0,4	0,4	0,7	0,4	0,7	0,7	2,5	11,2	10,5	3,7	2,3	2,4
Madeira e papel	0,4	0,2	0,5	0,3	0,2	-	0,3	0,3	1,6	0,7	1,5	1,2
Químicos	3,8	2,9	3,6	5,9	7,9	4,7	2,6	1,8	3,2	11,1	10,2	6,2
Metais	3,3	2,5	0,6	4,5	2,3	11,0	1,4	2,7	8,0	6,8	9,1	8,7
Maquinário	1,7	2,2	2,8	2,9	8,8	2,1	9,8	4,7	10,7	8,3	8,9	9,4
Elétrico	8,3	5,1	10,4	15,0	21,4	3,9	18,2	17,8	20,9	11,8	35,8	10,3
Equipamentos de transporte	4,1	4,1	2,0	3,3	7,1	7,3	0,3	3,0	8,6	13,0	14,2	36,6
Outros	3,5	7,1	9,5	2,3	2,3	2,0	8,9	16,4	11,2	12,3	5,5	5,7
Total industrial	27,1	27,4	32,0	37,2	53,3	37,9	47,0	60,7	78,0	75,3	88,3	82,8
Agricultura e silvicultura	0,2	0,3	0,2	0,1	0,3	-	0,1	0,5	0,4	-	-	-
Pesca	0,0	0,0	0,0	-	0,1	-	1,3	1,2	0,2	-	-	0,1
Mineração	0,5	0,5	0,0	0,7	0,5	0,8	1,1	0,2	0,2	-	-	0,0
Construção	0,9	1,3	0,4	1,5	-	-	0,9	0,7	2,0	5,9	0,1	-
Comércio	7,2	11,5	8,0	17,6	18,5	11,9	2,0	2,2	5,8	3,2	6,4	5,6
Finanças e seguros	13,9	11,3	7,0	18,8	7,0	12,3	2,3	0,0	-	2,8	2,1	3,6
Serviços	22,0	31,4	39,3	8,6	12,8	18,1	40,1	20,5	4,0	7,0	2,2	3,0
Transporte	0,5	0,6	0,5	1,8	3,7	15,5	3,3	2,5	1,1	0,8	-	0,4
Imobiliário	26,4	15,7	11,4	13,7	3,8	3,4	1,9	6,1	6,0	3,3	0,6	0,3
Outros	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total não industrial	71,9	72,5	66,9	62,8	46,7	62,1	52,8	33,8	19,7	23,0	11,5	12,9
Filiais	1,1	0,1	1,1	-	-	-	0,2	5,5	2,3	1,6	0,2	4,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério das Finanças do Japão, disponíveis em: <<http://www.mof.go.jp/english/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

Nota: Os dados disponíveis compreendem o período 1989-2004. A escolha dos anos na Tabela foi arbitrária, apenas procurando representar a tendência ao longo do período. Os anos correspondem aos anos fiscais do Japão, isto é, iniciam-se em abril e terminam em março do ano seguinte.

Em pesquisa semelhante realizada entre julho e agosto de 2009³⁴, alguns meses após a eclosão da crise econômica internacional, verificou-se que as atividades das empresas japonesas foram afetadas, porém, 66% das companhias ainda pretendiam fortalecer suas operações no exterior. Nesse contexto, adotaram-se providências para estimular as atividades de P&D e expandir a produção na Ásia. Embora a China seja vista como mercado promissor, Índia, Brasil e Indonésia também constituem países bem avaliados pelas empresas japonesas. Para o Brasil, as principais razões para investir no país continuam as mesmas, com destaque para o potencial de crescimento do mercado local, bem como as preocupações, incluindo um sistema tributário complexo (JBIC, 2009b).

1.2.2 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO À REALIZAÇÃO DE IDE

De acordo com a Unctad (1995, p. 313), as políticas de promoção à saída de Investimento Direto Externo podem ser agrupadas em três categorias: informação e assistência técnica; apoio financeiro direto e incentivos fiscais; seguros de investimento e garantias. Estes conformam os principais instrumentos de fomento à internacionalização produtiva que determinado país pode adotar. Dentre os países desenvolvidos, o Japão é um dos mais ativos na promoção do IDE, apresentando todos os mecanismos citados (ALEM; CAVALCANTI, 2007, p. 275).

As agências financiadoras de programas para a saída de IDE geralmente oferecem serviços em parceria com atividades de assistência ao desenvolvimento (UNCTAD, 1995, p. 315). Além do *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), tratado em uma subseção, devem-se apontar outras instituições que contribuem para a realização de investimentos no exterior, utilizando-se de instrumentos complementares ao financiamento e, muitas vezes, tão importantes quanto.

Um primeiro órgão consiste na *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), pertencente ao Banco Mundial e da qual o Japão é país-membro. No total, são 175 países associados, sendo 25 desenvolvidos e 150 em desenvolvimento. Na condição de países-membros, esses se beneficiam, dentre outros auxílios, de garantias para a realização de seus investimentos no exterior

³⁴ A pesquisa, em 2009, compreendia 1.004 empresas industriais, sendo que 625 delas responderam aos questionários enviados pelo JBIC.

contra eventuais riscos, relacionados a perdas decorrentes de restrição de remessa de lucros, expropriação, quebra de contrato por parte do governo do país receptor do investimento e guerras civis ou conflitos internos que ameacem ativos tangíveis³⁵. Também oferece seguros e garantias, tanto na área comercial como de investimentos, a *Nippon Export and Investment Insurance* (NEXI), uma instituição administrativa independente cujos acordos de seguro firmados são compartilhados com o governo japonês³⁶.

Um segundo órgão vinculado à política de IDE é o Ministério das Finanças japonês (MoF), um dos patrocinadores da base de informações FDI.net integrada à MIGA com o objetivo de fomentar o IDE em mercados emergentes. Desde 1995, o MoF auxilia a MIGA mediante o tratamento de assuntos concernentes à cooperação e ao desenvolvimento econômicos. Além disso, provê informações sobre o ambiente legal e de negócios para a realização de investimentos. Tais aspectos, no entanto, relacionam-se, especialmente, aos investimentos a serem feitos no Japão, e não pelo Japão³⁷.

Uma terceira instituição fomentadora de projetos de IDE é a *Japan External Trade Organization* (JETRO), cujo objetivo, quando de sua formação em 1958, era promover as exportações japonesas. Atualmente, sua atuação foi reorientada para atender, em especial, o IDE no Japão e ajudar pequenas e médias empresas a elevarem seu potencial exportador. A JETRO desempenha também atividades que contribuam para a expansão de firmas japonesas no exterior e protejam a propriedade intelectual – nesse caso, mediante o desenvolvimento de mecanismos e parcerias com outros governos. Por meio de uma rede global de 70 escritórios em mais de 50 países, a JETRO auxilia as empresas a desenvolverem atividades nos mercados externos, fornecendo informações aos investidores sobre as peculiaridades locais. Na Ásia Oriental, por exemplo, estão disponíveis, em 14 escritórios localizados em nove países, especialistas com experiência em comércio, indústria e contabilidade que prestam serviços de consultoria em um conjunto de assuntos, tais como leis, impostos e mercado de

³⁵ Para mais informações sobre a MIGA e suas finalidades, visitar: <<http://www.miga.org/>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

³⁶ Detalhes sobre as modalidades de seguros em: <<http://nexi.go.jp/e/>>. Acesso em: 10 out. 2010. Ver também Leo (2010b) sobre algumas parcerias com empresas brasileiras.

³⁷ Ver: <<http://www.fdi.net/>>. Acesso em: 24 maio 2008.

trabalho³⁸. Organizam-se, ademais, missões no exterior com representantes de firmas e organizações japonesas, a fim de estudarem as condições de mercado e o ambiente local para investimento. Tais missões englobam, ainda, visitas a empresas japonesas instaladas no país para que ofereçam informações iniciais sobre o ambiente de negócios da região³⁹.

1.2.2.1 O PAPEL DO JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION

A respeito dos incentivos fiscais e financeiros para a efetivação de investimentos japoneses no exterior, sobressai a atuação do *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), o antigo *Export-Import Bank* do Japão. Sua atuação, quando criado em 1950, consistia em prover recursos para financiamento comercial, principalmente, para as exportações necessárias no processo de industrialização japonês. Também, era oferecido crédito de importação no caso de matérias-primas utilizadas na produção, dada sua escassez no país. Essas operações comerciais logo tornaram o JBIC um órgão financiador de investimentos. Em 1957, ele passou a conceder empréstimos para investimentos no exterior (UNCTAD, 1995, p. 315).

Em outubro de 2008, a atuação do JBIC foi reformulada. Por meio da *Japan Finance Corporation Law*, o banco tornou-se parte integrante da *Japan Finance Corporation* (JFC). Esta se consolidou como a instituição financiadora das políticas, após a fusão de diversas agências, como o JBIC, a *National Life Finance Corporation* (NLFC), a *Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation* (AFC) e a *Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise* (JASME). A JFC passou a apresentar três braços de atuação: o internacional, conduzido pelo JBIC; o de unidades financeiras domésticas, formadas a partir da reestruturação das três outras instituições mencionadas; o de operações de resposta a crises, para fornecer crédito a instituições financeiras⁴⁰ (JBIC, 2008c).

³⁸ Pode-se mencionar o caso do *JETRO Shanghai Business Consultation Center*, que visa a fornecer todo tipo de informação necessária à realização de investimentos na China.

³⁹ Para detalhes sobre a JETRO, principalmente no que se refere à promoção de IDE no exterior, ver: <<http://www.jetro.go.jp/en/jetro/activities/overseas/>>. Acesso em: 24 maio 2008. Ver, também, Watanabe (2009) para casos de investimentos de empresas japonesas no Brasil, inclusive com participação do escritório brasileiro dessa organização.

⁴⁰ Sobre detalhes da JFC, ver: <<http://www.jfc.go.jp/english/index.html>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

Sob responsabilidade do JBIC, ficaram as *International Financial Operations* (IFOs). As *Overseas Economic Cooperation Operations* (OECOs), que lhe pertenciam desde 1999, passaram para a *Japan International Cooperation Agency* (JICA). Antes de outubro de 1999, essas duas modalidades de operações eram conduzidas, respectivamente, pelo *Export-Import Bank of Japan* (JEXIM) e pelo *Overseas Economic Cooperation Fund* (OECF), quando, então, foram reunidas sob o JBIC (JBIC, 2008a, 2008c).

O JBIC é responsável por oito operações, visando a promover o desenvolvimento no exterior e a aquisição de recursos naturais estratégicos ao Japão, manter e melhorar a competitividade internacional das empresas japonesas e responder a rupturas na ordem financeira internacional⁴¹. As operações são as seguintes: empréstimos de exportação, empréstimos de importação, empréstimos para investimento externo, empréstimos não vinculados (*untied loans*), empréstimos-ponte, participação acionária, atividades de pesquisa⁴² e garantias (JBIC, 2008c, 2009a). O banco apresenta, ainda, uma rede de escritórios distribuída internacionalmente, com representação inclusive no Brasil⁴³.

A Figura 1 apresenta a configuração recente da linha dos empréstimos para investimento no exterior, principal mecanismo de fomento da instituição

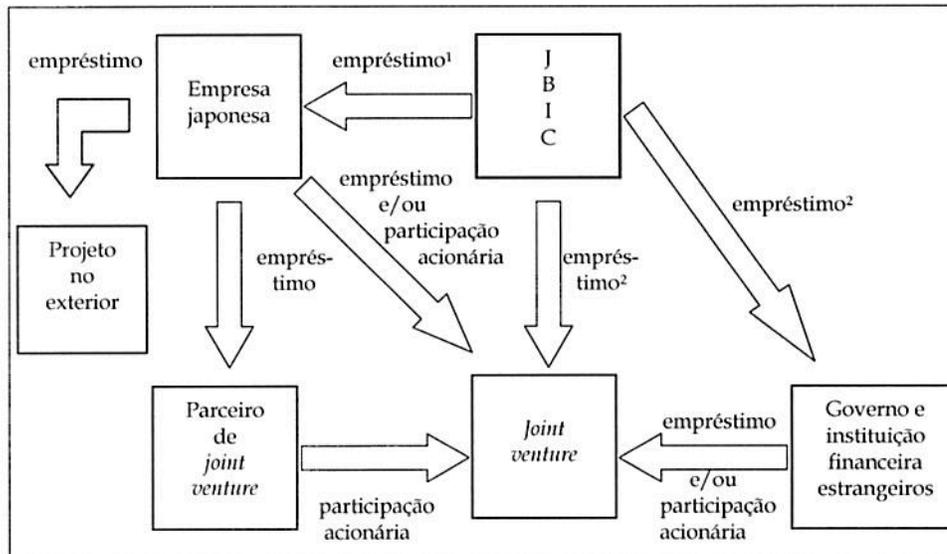
⁴¹ Em Unctad (1995), encontram-se diversas informações sobre a atuação do JBIC à época. Salienta-se a ampla gama de operações, ligadas não apenas ao financiamento de transações comerciais, como também de empresas japonesas, mediante os empréstimos para investimento no exterior. Além dos aportes financeiros realizados, o JBIC ajudava a promover o IDE por meio do *Research Institute for International Investment and Development*, cuja pesquisa colaborava na formulação de políticas do banco. Um *Overseas Investment Consulting Office* também contribuía para aconselhar as firmas japonesas com projetos de IDE. Embora o banco não oferecesse seguro de investimento, o MITI operava um sistema de proteção aos riscos de investimento não cobertos por seguradoras privadas (Ibidem, p. 317).

⁴² Concentradas no *International Research Office* do *Corporate Planning Department* e com os resultados divulgados ao público por meio de seminários, relatórios e artigos. Uma das principais pesquisas refere-se ao *Survey Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies*, realizado anualmente. Há esforços, também, do JBIC para consolidar uma rede de pesquisas com agências e instituições de pesquisa no exterior (JBIC, 2009a).

⁴³ Página eletrônica do JBIC no Brasil: <<http://www.jbic.org.br/>>. Acesso em: 10 out. 2010. Leo (2010a) aponta alguns acordos firmados entre o JBIC e companhias brasileiras como Petrobrás e Vale. Os projetos financiados concentram-se nas áreas de energia, recursos naturais e infraestrutura e abarcam parcerias entre empresas brasileiras e japonesas.

no que tange à expansão produtiva internacional das empresas japonesas. Os empréstimos destinam-se a investidores japoneses, *joint ventures* japonesas ou, ainda, governos e instituições financeiras estrangeiros que realizam novos empréstimos e/ou adquirem participação acionária nessas *joint ventures*. Tais empréstimos não são, unicamente, voltados para projetos de larga escala, sendo também concedidos a pequenas e médias empresas que buscam expandir suas operações no exterior.

Figura 1. JBIC: Overseas Investment Loans



Fonte: Elaboração própria com base em JBIC (2008c).

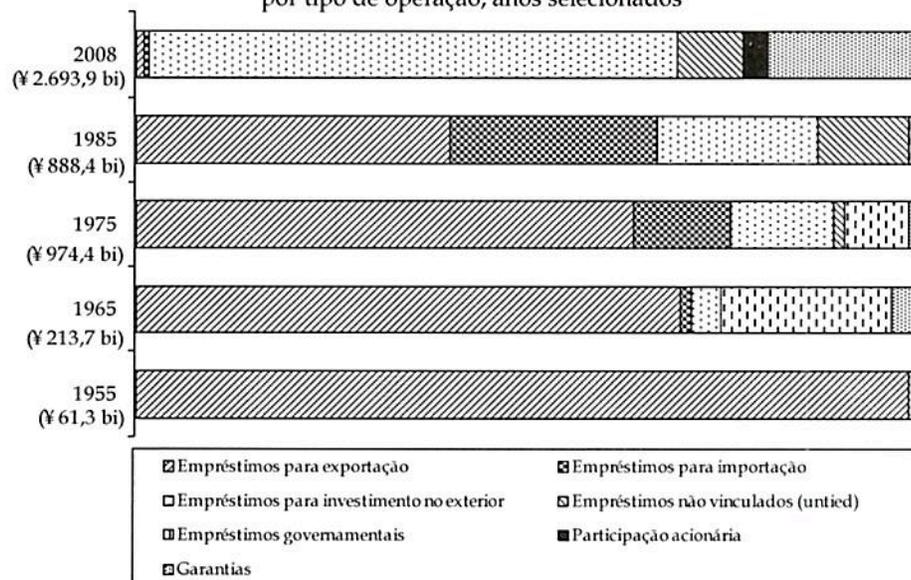
¹ Empréstimos a investidores japoneses (limitados a pequenas e médias empresas).

² Empréstimos a *joint ventures* japonesas ou a governos, bancos estrangeiros ou outras instituições que concedem empréstimos ou nelas investem.

O JBIC fornece, ademais, informações e orientações sobre o ambiente de negócios em outros países. Como prestador oficial, o banco procura mitigar os riscos da realização de investimentos em outros países, dialogando com os demais governos e agências. Também, oferece garantias para estimular instituições financeiras privadas a concederem financiamento e adquire recebíveis das empresas, títulos governamentais e debêntures das corporações, emitidas para financiar seus projetos (JBIC, 2008c).

Vale frisar a distribuição das principais operações de financiamento realizadas pelo JBIC nas últimas décadas⁴⁴. Nota-se uma perda de importância relativa dos empréstimos para exportação que, em meados da década de 1950, representavam quase 100% do valor dos empréstimos concedidos e, em 2008, possuíam uma participação de apenas 1% (Gráfico 7).

Gráfico 7. Evolução da distribuição dos compromissos financeiros assumidos pelo JBIC por tipo de operação, anos selecionados



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do JBIC (2009a, p. 52).

Nota: A série de “participação acionária” obteve valor zero em todos os anos considerados, exceto em 2008, quando “empréstimos governamentais” foram nulos. No Gráfico, são consideradas apenas as atividades referentes às operações financeiras internacionais do JBIC atualmente. Não são apresentadas, portanto, as operações de cooperação econômica no exterior.

Em contrapartida, os empréstimos para investimento no exterior cresceram paulatinamente de importância. Em 2008, constituíram a operação

⁴⁴ Cabe destacar que o *funding* do JBIC para o apoio de todas essas atividades provém de diversas fontes, como do *Fiscal Investment and Loan Program* (FILP), da emissão de títulos garantidos pelo governo e da agência do FILP, de aportes de capital governamental e recursos internos. As contas do JBIC, incluindo receitas e gastos, são submetidas à Dieta Nacional do Japão para aprovação como parte do orçamento nacional (JBIC, 2009a).

mais significativa do JBIC, com participação superior a 65%. Percebe-se ainda como evoluiu, significativamente, o montante emprestado pela instituição. Em 1955, o valor total era de 61,3 bilhões de ienes e, em 2008, alcançou 2,7 trilhões de ienes.

Complementarmente, pode-se analisar essa evolução no período mais recente. Quanto aos compromissos financeiros, apresentados na Tabela 3, destacam-se os empréstimos para investimento no exterior⁴⁵. Em 2008, por exemplo, superaram 1,8 bilhão de ienes. Em quase todo o período, apresentaram participação acima de 50% do total das operações financeiras internacionais do banco. Deve-se frisar, ainda, a evolução das garantias que, a partir de 2005, ultrapassaram os empréstimos para exportação em número de casos. Em termos de valor, já registravam montantes mais significativos.

Faz-se mister comparar não apenas os compromissos financeiros assumidos pelo JBIC, como também os desembolsos realizados (Tabela 4). Estes se centraram nos empréstimos para investimento no exterior e nas garantias. Verifica-se que, ao longo do período, os valores dos desembolsos realizados em cada área não são equivalentes aos dos compromissos financeiros assumidos, o que pode ser explicado pela diferença de prazo, isto é, não necessariamente as operações financeiras aprovadas em um determinado ano representam repasse imediato de recursos. Consequentemente, os desembolsos podem ser referentes a compromissos financeiros contratados no ano vigente, ou anteriormente. Ao contrário do total de compromissos financeiros assumidos, que em todo o período elevou-se, o montante de desembolsos realizados sofreu oscilações, ainda que apontando para crescimento. Em 2008, o total de empréstimos para investimentos no exterior atingiu 1,4 trilhão de ienes, o que representou cerca de 10% de todo o IDE realizado pelo Japão no referido ano⁴⁶.

⁴⁵ Conforme dados do JBIC (2009a), em 2007 e 2008, a maior parcela dos empréstimos para investimento no exterior oferecidos pelo JBIC destinou-se aos serviços de utilidade pública, com participação elevada no montante, porém com baixo número de casos. Para esse setor, entre os dois anos, houve uma diferença importante. Enquanto em 2007 correspondeu a quase $\frac{3}{4}$ do total dos compromissos do JBIC, em 2008 a participação recuou para pouco mais de $\frac{1}{4}$. Neste ano, a indústria manufatureira, com destaque para o setor químico e de equipamentos de transporte, o comércio e os serviços apresentaram representatividade significativa dentre os setores beneficiados por compromissos de empréstimos do banco.

⁴⁶ Isso pode ser constatado, considerando a taxa de câmbio em 2008 de, aproximadamente, 100 ienes/dólar (Gráfico 1) e o total do fluxo de saída de IDE do Japão no ano, de quase US\$ 130 bilhões (Gráfico 3).

Tabela 3. Compromissos financeiros assumidos pelo JBIC, 2004-2008*
(em número de casos, bilhões de ienes e %)

	2004			2005			2006			2007			2008		
	Nº	%	Total												
Empréstimos															
- para exportação	40	10	114,8	29	5	73,1	34	5	75,7	24	2	37,8	24	2	27,6
- para importação	10	5	58,5	10	60,7	60,7	8	8,2	8,2	0	5	255,7	15	2	15,4
- p/ invest. no exterior	141	64	716,8	117	65	874,4	94	889,6	54	67	732,5	43	149	1.816,5	67
- não vinc. (<i>united</i>)	3	11,9	1	4	59,6	4	9	75,5	5	8	131,7	8	8	225,5	8
Garantias	23	216,0	19	38	273,6	20	43	603,8	37	30	534,3	32	30	523,0	19
Partic. acionária	3	2,2	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Total	220	1.120,3	100	198	1.341,4	100	188	1.652,8	100	134	1.692,1	100	218	2.693,9	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do JBIC (2009a).

Nota: * Trata-se apenas das operações financeiras internacionais. As operações de cooperação econômica no exterior não estão incluídas, uma vez que, em 2008, deixaram de ser administradas pelo JBIC. Para dados dessas operações, ver JBIC (2008a).

Tabela 4. Desembolsos realizados pelo JBIC, 2004-2008*
(em bilhões de ienes e %)

	2004			2005			2006			2007			2008		
	Total	%	Total	Total	%	Total	Total	%	Total	Total	%	Total	Total	%	Total
Empréstimos															
- para exportação	165,5	13	81,6	7	77,5	5	70,2	5	54,4	2					
- para importação	83,9	6	55,7	5	20,0	1	45,0	3	216,8	10					
- p/ invest. no exterior	633,1	48	631,9	55	857,8	52	820,4	59	1.433,0	66					
- não vinc. (<i>united</i>)	146,2	11	82,2	7	103,9	6	66,4	5	80,7	4					
Garantias	287,2	22	294,1	26	586,8	36	387,9	28	366,3	17					
Partic. acionária	0,1	0	0,3	0	0,4	0	0,2	0	30,2	1					
Total	1.315,9	100	1.145,8	100	1.646,4	100	1.390,0	100	2.181,7	100					

Fonte e Nota: Idem à Tabela 3 acima.

O Quadro 2 sintetiza as principais informações discutidas a respeito do processo de internacionalização das empresas japonesas nesta seção. Destacam-se os contextos de expansão e retração da participação do Japão nos fluxos internacionais e as medidas de apoio adotadas pelo Estado para promover a saída de IDE.

Quadro 2. Japão: caracterização do processo de internacionalização e medidas de apoio à saída de IDE

<i>Fases da internacionalização japonesa</i>	<i>Políticas de promoção à saída de IDE</i>
<ul style="list-style-type: none"> • 1950-1980 <ul style="list-style-type: none"> - Milagre econômico japonês; - Prioridade para a formação de grupos nacionais fortes alinhados às estratégias de desenvolvimento nacional - surgimento dos <i>keiretsu</i>; - Movimento incipiente de expansão internacional das empresas japonesas, sobretudo até 1973 (importância das <i>sogoshosha</i>); - Exportação como estratégia predominante na década de 1970 - IDE apenas como suporte e manutenção dessa estratégia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento <ul style="list-style-type: none"> - Diversos mecanismos de atuação do <i>Japan Bank for International Cooperation</i> (JBIC), com destaque para os empréstimos para investimento no exterior; - JBIC: empréstimos para corporações japonesas, <i>joint ventures</i> com empresas japonesas e governos ou instituições financeiras estrangeiras que financiem investimentos de firmas japonesas ou suas <i>joint ventures</i>; - Volume crescente de financiamento do JBIC, especialmente destinado a empréstimos para investimentos no exterior.
<ul style="list-style-type: none"> • Década de 1980 <ul style="list-style-type: none"> - Auge do IDE japonês, principalmente na segunda metade da década (elevada participação mundial); - Mega superávits comerciais; - Japão torna-se grande investidor internacional; - Forte valorização do iene (<i>endaka</i>); - Expansão para os EUA e Sudeste Asiático, conquistando novos mercados e reduzindo custos para enfrentar a perda de competitividade; - Estratégia de internacionalização orientada para constituir redes globais de produção (<i>networks</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência técnica e informações <ul style="list-style-type: none"> - Ministério das Finanças em associação com a MIGA, por meio do FDI.net; - <i>Japan External Trade Organization</i> (JETRO): missões no exterior, mecanismos contra a violação da propriedade intelectual e constituição de rede global de escritórios para prestar auxílio e consultoria às empresas que visam a investir no respectivo país; - JBIC: <i>International Research Office</i> do <i>Corporate Planning Department</i>; seminários, relatórios e artigos; destaque para o <i>Survey Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • Período atual (década de 1990 em diante) <ul style="list-style-type: none"> - Bolha especulativa dos ativos financeiros e imobiliários e severa crise econômica; - Redução do IDE japonês: crise, queda na lucratividade das empresas e dificuldades de obtenção de capital no mercado financeiro inibiram os investimentos; - Expansão do IDE com a retomada da liquidez internacional nos anos 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguros e garantias <ul style="list-style-type: none"> - <i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> (MIGA), pertencente ao Banco Mundial: garantias contra perdas decorrentes de restrição de transferência de moeda, expropriação, guerras e quebra de contratos; - Papel da <i>Nippon Export and Investment Insurance</i> (NEXI) para seguros comerciais e de investimento; - Seguros: apoio do <i>Ministry of Economy, Trade and Industry</i> (METI), antigo Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI); - Garantias: JBIC.

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, por um lado, mostrar o caminho trilhado pelo governo do Japão durante o processo de industrialização do país, enfatizando a imbricação entre o Estado e os grandes grupos, especialmente no pós-guerra, e por outro, apontar o modo ativo como ele fomentou, via as políticas adotadas, a expansão internacional das empresas japonesas. Para isso, dissertou-se, inicialmente, sobre os fatores decisivos que permitiram a reorganização dos conglomerados e a constituição dos *keiretsu*, isto é, as políticas que orientaram o processo de desenvolvimento e o salto de industrialização durante o “milagre econômico”, concomitantemente ao processo de consolidação dos grandes grupos empresariais. Em seguida, discorreu-se sobre as formas de apoio do Estado à realização de investimentos no exterior por parte dos grupos japoneses.

Conforme discutido ao longo deste capítulo, a estratégia de desenvolvimento nacional adotada pelo Japão no pós-guerra foi de fortalecimento do Estado e do capital nacional, instituindo-se e reestruturando-se conglomerados antes de se enfrentar a concorrência internacional. Sob hegemonia americana, urgia conquistar e manter uma constante vantagem concorrencial da indústria nacional. No processo de consolidação dos *keiretsu*, foi fundamental o papel desempenhado pelos bancos, seja porque muitas empresas haviam acumulado, anteriormente, débitos com alguns bancos, tornando-se deles dependentes, seja porque, nas décadas de 1950 e 1960, elas necessitavam de maior aproximação com os bancos para obterem acesso aos créditos concedidos pelo governo.

Foi indispensável, para que a industrialização do país se consolidasse sobre bases que permitissem o crescimento sustentado, o processo de concorrência direta entre os grandes conglomerados, apoiados pelo crédito das instituições bancárias. Isso, por sua vez, requereu uma participação ativa do Estado. Por um lado, o Banco Central do Japão favoreceu os mecanismos de crédito e manteve um nível de liquidez compatível com as necessidades de expansão das operações de crédito dos bancos e da economia. Por outro, o MITI não poupou esforços para reservar o mercado japonês aos capitais nacionais e para orientar os investimentos dos grandes grupos aos setores industriais considerados estratégicos, sobretudo os das indústrias pesada e química, que permitiriam um rápido crescimento do mercado externo e o rompimento da

situação estrutural de estrangulamento do balanço de pagamentos. Embora a atuação do MITI mais tarde fosse restringida, os *keiretsu* já apresentavam o amadurecimento e as condições essenciais para enfrentar a feroz concorrência externa. Ademais, seguindo o princípio da “concorrência entre iguais”, o Estado tratava os *keiretsu* sem distinções, o que o tornava “coordenador do processo de acumulação, representando o interesse comum da nação e do conjunto de seus grandes blocos de capital, e não de quaisquer frações específicas” (TORRES FILHO, 1991a, p. 22-23). Foi, portanto, em torno de um grande banco e com o apoio governamental que as empresas japonesas reestruturaram-se e consolidaram-se.

Assim, o processo de internacionalização das firmas japonesas esteve associado a uma fase precedente de organização da estrutura industrial e alinhamento com as prerrogativas governamentais no que diz respeito à estratégia de desenvolvimento. Buscou-se, então, em um primeiro momento, constituir grupos nacionais dentro de setores entendidos pelo Estado como necessários para se obter menor dependência externa e maior crescimento econômico. Essa estratégia permitiria que, em meio a um contexto posterior de pressão pela liberalização dos mercados, esses conglomerados fossem capazes de competir, tanto interna como externamente, deslocando a produção (parcial ou completamente) para alguns dos países de origem de seus principais concorrentes. Tratou-se, pois, de formar empresas de grande porte que deveriam atingir uma dimensão global.

Foi mostrado como algumas condições macroeconômicas e as políticas estratégicas do Estado japonês contribuíram decisivamente nesse processo. O fato de tornar-se o maior investidor mundial, os saldos crescentes em conta corrente e o próprio efeito da valorização do iene sobre a competitividade das empresas japonesas propiciaram um ambiente para a saída de investimento direto externo e a procura por novos mercados, inclusive, com custos menores.

Tais condições na década de 1980 não foram, todavia, os únicos determinantes do processo de internacionalização dos grupos japoneses, uma vez que as linhas de financiamento e os demais estímulos e auxílios, a exemplo de informações sobre os países receptores dos investimentos e seguros e garantias, oferecidos por diversas instituições japonesas e internacionais, desempenharam papel indispensável. A atuação governamental, especialmente mediante o apoio do JBIC às empresas, permaneceu relevante ao longo do tempo, apesar da alteração no caráter de seu financiamento. Em verdade, ainda

que a saída de IDE do Japão tenha declinado na década de 1990, sob os efeitos da crise que se abateu sobre o país, os financiamentos para manter ou ampliar empresas no exterior, ou promover novos negócios, foram ampliados.

Por fim, cabe destacar que tanto a formação como a internacionalização dos grupos japoneses constituem processos históricos particulares, dados sob condições econômicas e sociais específicas, quer em âmbito nacional, quer em âmbito internacional. Sendo assim, não se pode prescrever a fórmula do sucesso⁴⁷, mas é possível que certas lições sejam assimiladas. No caso japonês, mesmo com a profunda recessão econômica da década de 1990, observa-se o poderio econômico não apenas do país no cenário internacional como também das grandes corporações, gestadas durante o período do “milagre”, frente a seus concorrentes ocidentais. Ademais, o caso japonês é bastante elucidativo para a análise do papel do Estado e sua ativa e decisiva atuação na formação de grandes empresas, alinhadas ao desenvolvimento do país, e na promoção de sua expansão, haja vista a percepção da necessidade de constituir e manter grupos competitivos internacionalmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY DA SILVA, Luciana. **Tendências dos fluxos globais de investimento direto externo**. Brasília: IPEA, jun. 2006. (Texto para Discussão IPEA, n. 1192).

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. In: ALMEIDA, André (Org.). **Internacionalização de empresas brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 9.

⁴⁷ Conforme Zysman e Doherty (1995, p. 36), “[...] a resposta aos desafios estratégicos do desenvolvimento que confronta o Estado em cada época não é um produto nem da economia analítica pura nem da política pura. Antes, as soluções [...] são criadas em um contexto institucional que define uma trajetória de desenvolvimento historicamente consolidada. Existe frequentemente uma variedade de soluções, não uma única resposta ótima, para os desafios do desenvolvimento”.

BANK OF JAPAN. **The expansion of corporate groups in the financial services industry: trends in financial conglomeration in major industrial countries.** Financial Systems and Bank Examination Department, Bank of Japan, Dec. 28, 2005.

BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. **Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado.** São Paulo: Editora da Unesp; Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

BAYOUMI, Tamim; LIPWORTH, Gabrielle. **Japanese foreign direct investment and regional trade.** International Monetary Fund - Asia Pacific Department, Aug. 1997a. (IMF Working Paper).

BAYOUMI, Tamim; LIPWORTH, Gabrielle. Japanese foreign direct investment and regional trade. **Finance & Development**, Sept. 1997b. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/bayoumi.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2008.

CEPAL. República de Corea: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe. In: **LA INVERSIÓN extranjera en América Latina y el Caribe, 2006.** Santiago: Cepal y Naciones Unidas, mayo 2007, cap. III, p. 95-162.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

CINTRA, Marcos Antonio M. Caracterização dos Fundos, Delimitação Conceitual, Experiências Internacionais e Enfoques Teóricos. Relatório I do Projeto de pesquisa - **O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento - Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos.** Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/IE/Unicamp; Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2007. Mimeografado.

FRANCIS, Smitha. FDI flows into Japan: changing trends and patterns. **International Development Economics Associates (IDEAs)**, 2003. Disponível em: <http://www.networkideas.org/focus/aug2003/FDI_Flows_Japan.pdf>. Acesso em: 12 maio 2008.

HARDING, Robin; SOBLE, Jonathan. **Japão repensa sua identidade industrial.** *Valor Econômico*, Financial Times, p. A14, 24-26 jul. 2009.

HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. **Doomed to choose: industrial policy as predicament.** Cambridge, MA: Harvard University, setembro de 2006. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/doomed.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2007.

HIRANUMA, Takeo. **Six strategies for greater competitiveness: the path towards reviving Japan's competitiveness and moving into an industrial structure which fosters world-class companies.** Industrial Competitiveness Strategy Council - Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), 41st OECD Council at Ministerial Level, Japan, 15 May 2002. Disponível em: <<http://www.meti.go.jp/english/information/data/c6Strategiese.html>>. Acesso em: 8 fev. 2008.

JBIC. **Survey report on overseas business operations by Japanese manufacturing companies.** Results of JBIC FY 2006 Survey: Outlook for Japanese Foreign Direct Investment (18th Annual Survey), Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Institute, Nov. 2006.

JBIC. **Annual Report 2007.** Japan Bank for International Cooperation (JBIC), 2007. Disponível em: <<http://www.jbic.go.jp/english/base/achieve/annual/index.php>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

JBIC. **Annual Report 2008.** Japan Bank for International Cooperation (JBIC), 2008a. Disponível em: <<http://www.jbic.go.jp/en/about/business/year/2008/index.html>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

JBIC. **JBIC signs MOU with BNDES in Brazil.** *JBIC, News Release*, NR/2008-51, October 17, 2008b.

JBIC. **The role and function of the Japan Bank for International Cooperation,** 2008c. Disponível em: <<http://www.jbic.go.jp/en/about/role-function/index.html>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

JBIC. **Annual Report 2009.** Japan Bank for International Cooperation (JBIC), 2009a. Disponível em: <<http://www.jbic.go.jp/en/about/business/year/2009/index.html>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

JBIC. **Survey report on overseas business operations by Japanese manufacturing companies**. Result of JBIC FY 2009 Survey: Outlook for Japanese Foreign Direct Investment (21st Annual Survey), Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Institute, Nov. 2009b.

LEO, Sérgio. Com projetos bilionários, japoneses reagem ao avanço da China no Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, p. A2, 19 abr. 2010a.

LEO, Sérgio. Entidades financeiras do Japão querem oferecer linhas de crédito para parcerias. *Valor Econômico*, São Paulo, p. A2, 19 abr. 2010b.

METI. **Challenges and directions of economic and industrial policy in Japan**. Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), Nov. 2003. Disponível em: <<http://www.meti.go.jp/english/information/download/files/c0310EIPe.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2008.

METI. **FY 2007 Economic and industrial policy: key points**. Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), Aug. 2006. Disponível em: <http://www.meti.go.jp/english/policy/index_metipolicies.html>. Acesso em: 9 fev. 2008.

MIKAMI, Yoshiki; HIROTA, Hideki. Japanese industrial development and the role of the State: a short history. **Technical Report of the Technological University of Nagaoka**, v. 21, p. 149-165, mar. 2000. Disponível em: <http://lib.nagaokaut.ac.jp/kiyou/data/study/k21/K21_21.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2008.

OCDE. Japan. *OECD Economic Surveys*, Apr. 2008.

RODRIK, Dani. **Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich**. Cambridge, Massachusetts: NBER (National Bureau of Economic Research), Dec. 1994. (Working Paper Series, Working Paper n. 4964).

RODRIK, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, Glauco et al. (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora Unesp: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

RODRIK, Dani. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge, MA: Harvard University, Sept. 2004. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2007.

RODRIK, Dani. **Industrial development**: some stylized facts and policy directions. Harvard University, Aug. 2006.

SINGH, Ajit. Savings, investment and the corporation in the East Asian miracle. **Journal of Development Studies**, v. 34, n. 6, p. 112-137, 1998.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **O mito do sucesso**: uma análise da economia japonesa no pós-guerra (1945-1973). Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da UFRJ, nov. 1983. (Texto para Discussão, n. 37).

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **A economia política do Japão**: reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973-1990). Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1991a.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Os keiretsu e os desafios da internacionalização**. Texto apresentado no 1º Encontro Brasileiro de Estudos sobre o Japão e o Pacífico, EAESP-FGV, São Paulo, nov. 1991b.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. A crise da economia japonesa nos anos 90 e a retomada da hegemonia americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Japão: da industrialização tardia à globalização financeira. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Japão**: características estruturais da crise econômica atual. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Seminário sobre o Japão, 7-8 dez. 2000.

UEHARA, Alexandre Ratsuo. O crescimento econômico e os investimentos diretos japoneses no Brasil. **Estudos Japoneses e Intercâmbio Cultural, Revista eletrônica, Japan Foundation**, São Paulo, n. 2. Disponível em: <http://www.fjsp.org.br/estudos/revista_ponto.htm>. Acesso em: 5 fev. 2008.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2006**: Global partnership and national policies for development. New York and Geneva: United Nations, 2006.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2007**: Regional cooperation for development. New York and Geneva: United Nations, 2007.

UNCTAD. **World Investment Report 1995: Transnational corporations and competitiveness.** New York and Geneva: United Nations, 1995.

UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from developing and transition economies - implications for development.** New York and Geneva: United Nations, 2006.

UNCTAD. **World Investment Report 2007: Transnational corporations, extractive industries and development.** New York and Geneva: United Nations, 2007.

UNCTAD. **World Investment Report 2008: Transnational corporations and the infrastructure challenge.** New York and Geneva: United Nations, 2008.

UNCTAD. **World Investment Report 2009: Transnational corporations, agricultural production and development.** New York and Geneva: United Nations, 2009.

URATA, Shujiro. **Japanese Foreign Direct Investment in East Asia with particular focus on ASEAN 4.** Waseda University, International Monetary Fund (IMF). Prepared for the "Conference on Foreign Direct Investment: opportunities and challenges for Cambodia, Laos, and Vietnam" to be held in Hanoi, Vietnam, on August 16-17, 2002. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2002/fdi/eng/pdf/urata.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2008.

WATANABE, Marta. Japão volta a se interessar pelo Brasil. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A14, 23 jun. 2009.

ZYSMAN, John; DOHERTY, Eileen. **The evolving role of the State in Asian industrialization.** BRIE (The Berkeley Roundtable on the International Economy), Nov. 1995. (Working paper, 84). Disponível em: <<http://brie.berkeley.edu/publications/WP%2084.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2008.

Tabela 1. Indicadores macroeconômicos do Japão, 1980-2009

Anos/ Indicadores	PIB (preços constantes) Variação anual (%)	PIB (preços correntes) US\$ bilhões	PIB per capita US\$ (preços correntes)	Investimento % PIB	Inflação (1) Variação anual (%)	Taxa de desemprego (2)	Saldo em conta corrente US\$ bilhões
1980	3,2	1.071	9.172	32,3	7,8	2,0	-10,8
1981	4,2	1.184	10.064	31,2	4,9	2,2	4,8
1982	3,4	1.100	9.290	29,9	2,7	2,4	6,8
1983	3,1	1.200	10.063	28,0	1,9	2,7	20,8
1984	4,5	1.276	10.625	27,8	2,3	2,7	35,0
1985	6,3	1.364	11.293	28,4	2,0	2,6	51,2
1986	2,8	2.021	16.640	28,1	0,6	2,8	86,1
1987	4,1	2.449	20.066	28,7	0,1	2,8	84,5
1988	7,1	2.971	24.244	30,8	0,6	2,5	79,3
1989	5,4	2.973	24.162	32,0	2,2	2,3	63,2
1990	5,6	3.058	24.774	32,7	3,1	2,1	43,9
1991	3,3	3.485	28.119	32,4	3,4	2,1	68,4
1992	0,8	3.796	30.523	30,8	1,6	2,2	112,3
1993	0,2	4.350	34.864	29,4	1,3	2,5	132,0
1994	0,9	4.779	38.196	28,2	0,6	2,9	130,6

Continua...

Tabela 1 - Continuação

Anos/ Indicadores	PIB (preços constantes) Variação anual (%)	PIB (preços correntes) US\$ bilhões	PIB per capita US\$ (preços correntes)	Investimento % PIB	Inflação (1) Variação anual (%)	Taxa de desemprego (2)	Saldo em conta corrente US\$ bilhões
1995	1,9	5.264	41.969	28,3	-0,1	3,2	111,4
1996	2,6	4.643	36.930	28,9	0,1	3,4	65,7
1997	1,6	4.262	33.821	28,3	1,9	3,4	96,6
1998	-2,0	3.857	30.527	26,3	0,6	4,1	119,1
1999	-0,1	4.369	34.512	24,8	-0,3	4,7	114,5
2000	2,9	4.667	36.800	25,4	-0,8	4,7	119,6
2001	0,2	4.095	32.214	24,8	-0,7	5,0	87,8
2002	0,3	3.918	30.756	23,1	-0,9	5,4	112,6
2003	1,4	4.229	33.134	22,8	-0,3	5,3	136,2
2004	2,7	4.606	36.059	23,0	0,0	4,7	172,1
2005	1,9	4.552	35.633	23,6	-0,3	4,4	165,7
2006	2,0	4.363	34.150*	23,8	0,3	4,1	170,4
2007	2,3	4.380	34.287*	24,1	0,0	3,8	211,0
2008	-0,7	4.911	38.457*	23,5	1,4	4,0	157,1
2009*	-5,4	5.049	39.573	21,2	-1,1	5,4	96,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *World Economic Outlook* (WEO - Oct. 2009) do Fundo Monetário Internacional (FMI), disponíveis em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 7 mar. 2010.

Notas: * Estimativas do FMI. (1) Média dos preços ao consumidor. (2) % do total da força de trabalho.

O DIRECIONAMENTO DO ESTADO SUL-COREANO NOS PROCESSOS DE FORMAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GRANDES GRUPOS EMPRESARIAIS

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo consiste em analisar a atuação do Estado sul-coreano mediante as principais políticas adotadas nos processos de formação e consolidação de grupos nacionais fortes, bem como nos de apoio à sua internacionalização. Ambos os temas estão inter-relacionados na medida em que apresentam elementos para a compreensão do papel governamental na trajetória das empresas nacionais que, no início, foram apoiadas em seu crescimento doméstico e, a seguir, incentivadas a atuar internacionalmente.

Entende-se que o primeiro tema esteja incluso em uma política industrial e, em maior amplitude, na estratégia de desenvolvimento conduzida pelo país. Torna-se, portanto, necessário verificar em que medida promover a consolidação de grandes grupos constitui parte do interesse nacional. No caso sul-coreano, o modo de atuação do Estado e suas estratégias de desenvolvimento nos diferentes períodos indicam o esforço despendido a fim de criar um parque industrial diversificado e, posteriormente, referência em tecnologia. Percebeu-se a necessidade de não se especializar na produção de bens cuja dotação de fatores era abundante na Coreia do Sul em dado momento, a exemplo daqueles intensivos em trabalho, e diversas condições contribuíram no sentido da diversificação. Dentro desse panorama é que foram adotadas medidas governamentais orientadas para a formação de grandes grupos

empresariais alinhados à estratégia nacional, ou seja, capazes de alcançar o desenvolvimento desejado em determinadas áreas consideradas prioritárias.

Indubitavelmente, a Coreia do Sul ilustra um dos principais casos de industrialização tardia, com efetiva participação do Estado, visando especialmente a realizar o *catching-up* industrial, comercial e tecnológico com os países mais avançados¹. Conforme salienta Amsden (1989, p. 8), a concessão de subsídios foi uma das mais importantes políticas adotadas pelos países de industrialização tardia. No caso sul-coreano, contudo, não representou apenas a proteção de mercado para a indústria nascente, mas também uma das formas de incentivar as empresas privadas a atingir certos padrões de desempenho necessários ao progresso econômico do país:

In late-industrializing countries, the state intervenes with subsidies deliberately to distort relative prices in order to stimulate economic activity. This has been as true in Korea, Japan, and Taiwan as it has been in Brazil, India, and Turkey. In Korea, Japan, and Taiwan, however, the state has exercised discipline² over subsidy recipients. In exchange for subsidies, the state has imposed performance standards on private firms. Subsidies have not been giveaways, but instead have been dispensed on the principle of reciprocity. With more disciplined firms, subsidies and protection have been lower and more effective than otherwise (Grifos no original).

O trecho exemplifica o modo de atuação do Estado no período de forte expansão econômica e de formação dos grupos empresariais. A experiência desse país revela uma clara orientação das políticas governamentais para a promoção das exportações, o fomento à industrialização e um posterior redirecionamento à área de tecnologia. Mediante essas estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Estado, em meio à conjuntura externa, ocorreram a formação, a consolidação e a expansão de grandes conglomerados, os chamados *chaebol*. Atualmente, tais grupos possuem um padrão competitivo internacional nos segmentos de atuação. Pode-se citar, por exemplo, o caso da Samsung Electronics e da LG Corporation no setor de equipamentos elétricos e

¹ Em defesa da atuação do Estado na promoção da indústria nascente, ver Chang (2004).

² Deve-se ressaltar que, para Amsden (1989, p. 15), o conceito de disciplina empregado pelo Estado “may be thought of as comprising two interrelated dimensions: (a) penalizing poor performers; and (b) rewarding only good ones”.

eletrônicos e o da Hyundai Motor Company e da Kia Motors na indústria automobilística³. Segundo Hiratuka e Sarti (2006, p. 13), dentro da Ásia,

apenas Coreia e Taiwan lograram ter sucesso no mercado internacional de produtos manufaturados através de estratégias autônomas, [...] além de uma forte política orientada ao desenvolvimento tecnológico e para a promoção de exportações. Esses países passaram a ser não apenas receptores de investimento, mas também grandes investidores no exterior, dado que suas empresas passaram também a se internacionalizar.

Nesse contexto, pode-se compreender o segundo tema referente à internacionalização das empresas. Apenas mediante uma atuação ativa do Estado foi possível um movimento de expansão e consolidação internacional das corporações sul-coreanas. Ao adquirirem competitividade, sob suporte das políticas públicas, puderam expandir seus espaços de acumulação. Mesmo com maior autonomia em relação ao Estado, os grupos beneficiaram-se de diversos instrumentos de apoio concedidos pela esfera pública, desde canais de financiamento e acordos de tributação a seguros, garantias e fornecimento de informações.

A partir de tais observações, o capítulo encontra-se dividido em duas seções, além da introdução e considerações finais. Na primeira, realiza-se uma análise da trajetória recente de desenvolvimento do país, enfatizando aspectos atinentes à formação de grandes grupos nacionais. Essa seção subdivide-se em três, cada qual destacando um período das estratégias de desenvolvimento do país. Na segunda, abordam-se aspectos das medidas de fomento à internacionalização dos grandes grupos empresariais. Para isso, há duas subseções. Na primeira, apresentam-se alguns aspectos do processo de liberalização promovido pelo governo a fim de facilitar a realização de investimentos no exterior, bem como se destaca a evolução do IDE da Coreia do Sul. Na segunda, são abordadas algumas políticas governamentais de fomento à internacionalização das empresas, com ênfase ao suporte financeiro direto e aos

³ Conforme as Tabelas A.I.15. (p. 220-222) e A.I.16. (p. 223-225) do relatório da Unctad (2008), Samsung e Hyundai se apresentavam entre as cem maiores corporações transnacionais do mundo em 2006, respectivamente, na 62ª e 90ª posição no *ranking* por ativos estrangeiros. Já a LG e a Kia encontravam-se entre as cem maiores empresas transnacionais dos países em desenvolvimento, ocupando o 10º e 20º lugar, respectivamente. Nessa lista, também figurava a Hynix Semiconductor Inc., na 34ª posição.

incentivos fiscais. Trata-se, ainda, dos instrumentos utilizados pelo *Eximbank* da Coreia do Sul, visando a apoiar as empresas a efetuarem investimentos no exterior.

2.1 TRAJETÓRIA RECENTE DE DESENVOLVIMENTO DA COREIA DO SUL

Procura-se, nesta seção, delinear alguns aspectos relevantes na trajetória de desenvolvimento da Coreia do Sul por meio da ação estatal na direção da formação e consolidação de grupos nacionais. Apresentam-se três subseções, de acordo com alguns períodos característicos da estratégia de desenvolvimento do país⁴: na primeira, compreende-se o período entre 1948 e 1972, marcado pela substituição de importações e fomento às exportações; na segunda, de 1973 a 1979, enfatizam-se a consolidação da indústria pesada e química e as estratégias governamentais em prol do fortalecimento de grandes conglomerados, como a política do *picking winners and punishing losers*; na terceira, o estudo direciona-se à mudança de estratégia de desenvolvimento, alicerçada na tecnologia, assim como à intensificação do processo de liberalização da economia.

2.1.1 O PERÍODO DE FOMENTO ÀS EXPORTAÇÕES (1948-1972)

No período compreendido entre 1948 e 1972, observou-se um processo de industrialização por substituição de importações e forte fomento às exportações. No momento inicial da industrialização por substituição de importações, foram estimulados projetos nos setores de cimento, fertilizantes, refino de petróleo e fibras sintéticas, os quais contribuíram em grande medida para o aumento de produtividade da indústria têxtil. A partir dos anos 1960, todavia, promoveu-se

⁴ Diversos autores dividem a história recente da Coreia do Sul em alguns períodos que marcaram sua trajetória de desenvolvimento. Leung-Chuen (2001), por exemplo, identifica três fases de política industrial: a de forte fomento às exportações (1961-1973), a de apoio à indústria pesada e química (1973-1979) e a de intervenção neutra, funcional (a partir dos anos 1980). Sohn (2003) identifica seis períodos, a saber, o de substituição de importações (1948-1961), o de fomento às exportações (1962-1972), o de fomento à industrialização (1973-1979), o de liberalização econômica (1980-1993), o de globalização (1994-1997) e o de crise (1997-1998), além de uma era pós-crise. São utilizados alguns elementos discutidos por esses autores nessas fases, bem como outras contribuições presentes na literatura sobre o assunto, em especial sobre o tema de apoio governamental ao crescimento e fortalecimento de empresas nacionais.

uma transformação da indústria leve para a indústria pesada com incentivos aos setores de ferro e aço, máquinas e equipamentos em geral e construção naval.

A primeira tentativa do governo de Seungman Rhee, eleito presidente da República da Coreia do Sul em 1948, de promover um processo de substituição de importações por bens produzidos internamente não apresentou os efeitos positivos esperados, em especial, devido à Guerra da Coreia (1950-1953) que levou o país a um quadro de recessão e inflação. Dessa forma, o governo teve de utilizar a ajuda externa para reconstruir a indústria e financiar as importações. Não se priorizava a promoção da exportação, até porque se mantinha uma taxa de câmbio sobrevalorizada mediante um sistema de taxas cambiais múltiplas, adotado de 1953 a 1960. Assim, dentre as principais políticas comerciais do período, destacavam-se a barreira tarifária, cuja média variava entre 25% e 30%, e as restrições quantitativas às importações, além do sistema de taxas múltiplas de câmbio que dependiam dos tipos de transações e do parceiro comercial. Observaram-se, então, aumento do déficit comercial e continuidade do quadro econômico crônico de baixo crescimento (SOHN, 2003, p. 272-274).

Em 1961, o governo Rhee foi derrubado e, em seu lugar, assumiu o general Chung Hee Park, em maio de 1962. O governo militar tinha como objetivo transformar a economia baseada na ajuda externa, herdada dos anos 1950, em uma economia alicerçada na manufatura voltada à exportação. Especialmente na segunda metade da década, é que se tornou mais sistemático e planejado o fomento às exportações.

No que se refere ao câmbio, o governo promoveu uma forte desvalorização, passando de 65 *won*/dólar, em 1960, para 130 *won*/dólar no ano seguinte (Tabelas do Anexo). No início da década, houve ainda o anúncio do Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico (1962-1966). Algumas reformas foram implementadas, porém não resultaram de imediato no crescimento econômico e na modernização do parque industrial planejados. Já se sinalizava, contudo, o objetivo principal do governo, o de promover um crescimento econômico por meio de maior mobilização do capital nacional. Isso caracterizou o período de 1964 em diante, agora novamente sob um regime civil, mas ainda liderado por Park. Merece destaque, nesse processo, o ano de 1965, quando as reformas monetárias, orçamentárias e fiscais passaram a apresentar resultados positivos. Uma das reformas consistia em uma nova rodada de desvalorização do câmbio que ultrapassou os 270 *won*/dólar.

Além da desvalorização, as exportações foram favorecidas por um conjunto de outras ações como, por exemplo, acesso a créditos preferenciais para exportação, isenção de tarifas sobre importações de bens intermediários usados para produzir bens exportáveis, isenção de impostos indiretos internos sobre bens intermediários utilizados para produzir bens exportáveis, reduções de impostos diretos sobre renda auferida com a exportação, sistema que vinculava permissões e cotas de importação ao desempenho nas exportações e aprovação de depreciação acelerada de ativos fixos de importantes indústrias de exportação. Essas medidas perduraram, basicamente, até o início da década de 1980 e propiciavam à empresa exportadora diversas vantagens de um sistema preferencial de impostos, de acesso automático ao crédito e de vários programas de subsídios com apoio administrativo do governo (SOHN, 2003, p. 275-276). Assim, de acordo com Leung-Chuen (2001, p. 126), nessa fase *“trade, exchange, fiscal and financial policies were integrated to pursue the primary objective of export growth”*.

Dessa forma, um dos propulsores para o desenvolvimento sul-coreano no período foi a orientação das políticas governamentais para a exportação, o que levou as empresas do país a competir no mercado mundial e propiciou ao governo um mecanismo para julgar o resultado das firmas, conforme seu desempenho no comércio exterior. Certas “metas” eram determinadas pelo governo, em conjunto com as firmas, de tal modo que as que não alcançassem os patamares desejados preestabelecidos poderiam perder o subsídio governamental de obter empréstimos oficiais preferenciais de longo prazo. Nessa época, constituíram-se as bases para o desenvolvimento econômico da Coreia do Sul, superando a dependência da ajuda externa. Com forte participação estatal, promoveram-se as exportações e liberaram-se, parcialmente, as importações, sobretudo para bens intermediários utilizados na produção de exportáveis. Principalmente na segunda metade da década de 1960, observaram-se um forte crescimento econômico e um aumento das exportações do país (Tabelas do Anexo).

Ademais, o que se configurava na época era uma mudança na matriz setorial da economia, tornando-se importantes os produtos manufaturados, como os têxteis. Mediante proteção tarifária e crédito subsidiado, essa indústria desenvolveu-se mais em meia década do que em meio século. Forte impulso à industrialização seria dado, entretanto, na década seguinte com o fomento à

indústria pesada e química. O que não se pode afirmar é que a liberalização parcialmente ocorrida nesse período tenha sido responsável pela expansão da economia sul-coreana. Segundo Amsden (1989, p. 78), *“to attribute the role of equilibrators in such expansion to the market mechanism rather than to the government’s dual policy of discipline and support is to misrepresent a fundamental property of the most successful cases of late industrialization”*.

De acordo com a Cepal (2007, p. 96-97), a visão ortodoxa desconsidera o papel do Estado no êxito do desenvolvimento dos países asiáticos. O desempenho alcançado pela Coreia do Sul decorreu das políticas industriais e tecnológicas estratégicas formuladas e implementadas pelo governo que, em larga medida, visavam a fortalecer os grandes conglomerados privados nacionais. A estratégia, conforme já delineada, consistia na combinação de uma política de substituição seletiva de importações com a forte promoção das exportações, o que significava proteger e subsidiar determinadas indústrias responsáveis pela maior parte das exportações.

Dessa forma, a estratégia nacional buscou aumentar o retorno sobre o investimento privado nacional mediante concessão de subsídios (entre eles, empréstimos com taxas de juros negativas, garantias governamentais e benefícios para as exportações), mecanismos de proteção à importação, nacionalização do setor bancário, autorização de engenharia reversa de produtos patenteados no exterior e imposição de metas de desempenho a empresas estrangeiras instaladas no país, como equilíbrio comercial e requisitos sobre o conteúdo de origem nacional. Assim, a estratégia de desenvolvimento baseava-se em uma “sociedade de risco entre o governo e as empresas”, segundo a qual determinadas empresas privadas nacionais participavam de alguns setores de exportação supervisionados pelo governo para assegurarem empréstimos garantidos por este, transformando-se em agentes do Estado para o cumprimento de seus planos de desenvolvimento econômico⁵.

⁵ Cabe destacar que alguns autores, como Rodrik (1994), apresentam uma abordagem crítica à visão tradicional do crescimento econômico sul-coreano orientado para a exportação, por desconsiderar outros fatores relevantes. Para o autor, o governo sul-coreano tinha, assim como em Taiwan, *“clear industrial priorities and they did not hesitate to intervene (through subsidies, trade restrictions, administrative guidance, public enterprises, or credit allocation) to reshape comparative advantage in the desired direction”* (RODRIK, 1994, p. 2). Sua argumentação volta-se, principalmente, à demanda crescente por investimentos que marcou o início da década de 1960, de tal modo que o governo buscava proporcionar um significativo e

2.1.2 O PERÍODO DA INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA (1973-1979)

No período subsequente, de 1973 a 1979, a atenção voltou-se à consolidação da indústria pesada e química, sendo que as estratégias governamentais orientadas para o fortalecimento dos grandes conglomerados foram mais ativas, mediante, por exemplo, a política do *picking winners and punishing losers*. Com o lançamento do Plano de Promoção da Indústria Pesada e Química (PPIPQ) em 1973 e os Planos Quinquenais de Desenvolvimento Econômico, foram definidos seis setores industriais como centrais, a saber, aço, metais não ferrosos, máquinas (inclusive automóveis), construção naval, eletrônica e produtos químicos. Foram investidos US\$ 9,6 bilhões nessas áreas entre 1973 e 1981 (SOHN, 2003, p. 280). As indústrias siderúrgica, petroquímica e de metais não ferrosos foram selecionadas, em um primeiro momento, para o país alcançar a autossuficiência nesses setores, em que dependia de importações, enquanto a escolha dos demais foi condicionada ao fato de serem intensivos em tecnologia.

Como mecanismo mais importante para a promoção da indústria pesada e química, deve-se considerar o apoio financeiro estatal⁶. Implementou-se uma política monetária e fiscal expansionista e ofereceu-se crédito subsidiado a taxas inferiores às do mercado, por meio de bancos estatais. O crédito “administrado” era destinado explicitamente apenas às empresas consideradas essenciais para o desenvolvimento do PPIPQ. Essas empresas receberam um elevado volume de empréstimos subsidiados pelo *National Investment Fund* (NIF), parte do *National*

crescente retorno ao capital privado. Além disso, para alcançar maior sucesso nos resultados econômicos, foi utilizada uma série de mecanismos de intervenção estratégica, como subsídios ao investimento, apoio administrativo e uso das empresas públicas. Outras duas condições iniciais que distinguiam o país eram a abundância relativa de capital humano e a distribuição equitativa de renda e riqueza. O ponto central defendido pelo autor consiste na ação estatal para coordenar e subsidiar o investimento privado, de tal maneira que essas condições iniciais impediriam que a intervenção governamental conduzisse esse processo de desenvolvimento e maior volume de investimentos para um comportamento *rent-seeking*. Desse modo, a ação estatal direcionou-se a tornar propício o ambiente para o investimento. Na Coreia do Sul, por exemplo, durante o mandato do presidente Park, foi dada ênfase ao crescimento econômico, de forma que “*entrepreneurs who undertook investments in line with his priorities would be richly rewarded (while others were penalized)*” (RODRIK, 1994, p. 31).

⁶ A respeito da política de crédito direcionado e outros instrumentos de política industrial, inclusive comparando os processos de desenvolvimento da Coreia do Sul e de Taiwan, ver Canuto e Ferreira Júnior (1989) e Ferreira Júnior e Canuto (1990).

Investment Fund Act, legislado em 1973. Assim, o mais poderoso instrumento de fomento às empresas era a alocação dos fundos de investimento. As indústrias escolhidas pelo governo em sua estratégia de desenvolvimento recebiam empréstimos do NIF e de bancos comerciais estatais, de tal modo que as taxas de juros reais desses empréstimos eram frequentemente negativas, devido à elevada inflação. Além disso, para esses setores as taxas de juros e os custos de se tomar recursos emprestados eram mais baixos (LEUNG-CHUEN, 2001, p. 155-156). Havia, também, um forte controle governamental sobre preços e salários. As taxas salariais eram estabelecidas, tomando-se em consideração seus impactos sobre o nível de preços e as exportações. Como resultado, obteve-se uma fase de elevado crescimento econômico e desenvolvimento das indústrias fomentadas (LEUNG-CHUEN, 2001, p. 129-134).

Adicionalmente, em 1975, foi criada a Lei de Redução e Isenção de Impostos, que garantia impostos menores sobre os lucros, além de tratamento tributário preferencial para empresas relacionadas com a indústria pesada e química. Apesar de a maioria dos incentivos governamentais consistir, contudo, em concessões fiscais, créditos especiais de investimento e depreciação acelerada do capital fixo, havia outros relacionados às políticas comerciais adotadas. Mantinham-se, por exemplo, as elevadas tarifas que protegiam os produtos dessas indústrias contra a concorrência externa, de tal maneira que a liberalização comercial não ocorreu a todas as importações; ao contrário, permaneceram sujeitas a tarifas e controles quantitativos aquelas destinadas ao mercado interno diretamente ou na forma de insumos⁷.

Como consequência dessas políticas industriais adotadas na década de 1970 pelo governo, formaram-se os chamados *chaebol*, os grandes conglomerados sul-coreanos. De fato, o período do fomento industrial foi o que marcou o salto da Coreia do Sul para a consolidação de grandes grupos empresariais. “*Korea’s development-oriented state was at the wheel of its industrialization drive, at least for the 1960s and 1970s. Private firms, particularly chaebol, served as engines*” (LEUNG-CHUEN, 2001, p. 162). Um *chaebol* é um grupo de negócios diversificado – com várias empresas operando em diversas áreas –, tipicamente pertencente e gerenciado por um ou dois conjuntos de famílias relacionadas. Tais grupos foram intencionalmente criados pelo governo

⁷ É evidente que tais políticas comerciais foram modificadas posteriormente, sobretudo no contexto da Organização Mundial do Comércio, conforme será visto na próxima subseção.

para alcançar as economias de escala inerentes às tecnologias maduras, para competir nos mercados de exportação e para engajar-se no processo de aprendizado tecnológico. Sob o regime ditatorial do general Park, exacerbaram-se práticas ilegais⁸ e acentuou-se uma aliança entre o Estado e os empresários⁹. Essa relação foi um dos fatores condicionantes da industrialização pesada, a qual se beneficiou inclusive da nacionalização de todos os bancos comerciais, de forma que o governo controlava o acesso ao crédito e seus custos. Quanto às firmas, aquelas que apresentavam o desempenho almejado recebiam mais licenças para expandir ou eram convidadas a atuar em outras atividades subsidiadas. Consequentemente, às empresas bem dirigidas eram assegurados crescimento e diversificação (LEUNG-CHUEN, 2001, p. 162-163).

Outro aspecto importante a se considerar concerne à política de *picking winners* e *punishing losers*. Esta representou, de maneira ímpar, o dirigismo estatal presente à época na economia e o papel efetivamente indutor de determinados investimentos por parte do governo, de tal forma que, na industrialização sul-coreana dos anos 1970, os destinos da acumulação e reprodução de capital eram traçados no bojo do Estado. “Mediante centralização dos fundos de investimento e concessão de licenças e subsídios, este definia quem entrava nos setores e quem ampliava e diversificava suas capacidades. Da mesma forma, detinha grande capacidade de influenciar a conformação e a sobrevivência de estruturas patrimoniais existentes” (CANUTO, 1994, p. 134). Nesse sentido, podia ser observado um padrão de atuação seletivo do governo, a saber, o de premiação e penalização, respectivamente, de bons e maus desempenhos. Estes eram assim determinados de acordo com alguns parâmetros, tais como o cumprimento de metas de exportação, a busca de autonomia tecnológica na fabricação, a redução de preços locais e/ou melhor qualidade etc. Conforme o resultado obtido, os agentes privados eram sujeitos a recompensas ou castigos, política esta seguida coerentemente pelo Estado de acordo com seus critérios de decisão.

Segundo Sohn (2003, p. 280-281), o sistema de recompensas e punições possuía quatro instrumentos básicos: planejamento e controle rigorosos,

⁸ Como, por exemplo, muitos empresários enriqueceram ilegalmente no período anterior, o Estado optou, ao invés de processá-los, por anistiá-los em troca da realização de investimentos nas indústrias consideradas estratégicas pelo governo.

⁹ Para mais detalhes dessa relação, inclusive no regime democrático, do papel dos *chaebol* na industrialização sul-coreana e de outros aspectos do desenvolvimento econômico do país, ver Menárguez (2002).

persuasão moral, incentivos e alocação de crédito¹⁰. As medidas adotadas pelo governo consistiam no aumento da oferta de créditos administrados de longo prazo e incentivos fiscais para os setores industriais considerados vitais ao desenvolvimento econômico; no estabelecimento de várias instituições vocacionais e de treinamento para proporcionar trabalhadores especializados, necessários às indústrias de manufatura pesada e química; e, também, na criação de institutos de pesquisas, patrocinados pelo governo, para desenvolver a tecnologia requerida por tais indústrias.

A promoção governamental de tal política, no entanto, somente se tornou viável uma vez que o próprio Estado detinha o controle monetário-financeiro. Mediante um setor bancário estatal, foi possível realizar um sistema de “prêmios” e “castigos”. Assim, não apenas a industrialização e o desenvolvimento foram conduzidos no sentido considerado o mais adequado pelo governo, como também ocorreu um direcionamento, não orientado pelas forças de mercado, do processo de formação e consolidação dos grandes conglomerados industriais. Estes ainda se beneficiavam dos incentivos concedidos na área de tecnologia e buscavam diversificar-se de acordo com o fomento dado pelo governo que, por sua vez, era compatível com aquilo que julgava relevante para concluir as bases de desenvolvimento do país.

Dentre as políticas governamentais, incluíam-se os subsídios aos investimentos que consistiam, basicamente, na concessão de crédito aos grandes grupos empresariais a taxas reais de juros negativas. Havia, inclusive, uma alocação do crédito conforme a prioridade dada às diferentes atividades econômicas, dependendo dos planos de investimento, tecnologia envolvida, economias de escala e grau estratégico do setor. Como resultado, as firmas já estabelecidas, em especial as grandes (ou os *chaebol*), eram as maiores receptoras dos empréstimos subsidiados. Também, fazia parte da política do governo a socialização do risco de investimento em determinados setores, isto é, dava-se uma garantia implícita de que o Estado recompensaria empresários que investissem em algumas atividades “desejáveis” preestabelecidas, caso as circunstâncias futuras ameaçassem a rentabilidade de tais investimentos.

Desse modo, muitos *chaebol* puderam expandir-se. Nem todos, entretanto, foram tão bem-sucedidos. Conforme mencionado anteriormente, os que não

¹⁰ Para uma análise pormenorizada sobre como o governo beneficiou algumas firmas (de setores como cimento, aço, construção naval e máquinas e equipamentos) para se tornarem líderes setoriais mediante a alocação de crédito subsidiado, ver Amsden (1989, p. 243-325).

satisfizeram as metas estipuladas pelo governo receberam punições. Consequentemente, vários deles perderam o favoritismo – seja por motivos de eficiência, seja por motivos políticos –, caíram no esquecimento ou foram desmembrados e tiveram suas partes distribuídas entre outros *chaebol*. Há evidências de que o apoio repetido a um pequeno conjunto de grandes grupos foi trocado por um bom desempenho em termos de produção e gerência operacional. Esse critério de promoção industrial – *picking winners and punishing losers* – basicamente, não se alterou na década de 1980, apesar da menor vulnerabilidade financeira dos maiores *chaebol* e das lutas sociais por democratização, que já apontavam para modificações no cenário das relações entre Estado e empresas.

O que se percebe, portanto, na trajetória de desenvolvimento da Coreia do Sul, é a participação estatal efetiva como condutor e direcionador dos investimentos. O capital privado nacional desempenhou, contudo, em grande medida por meio dos incentivos governamentais, um papel essencial para se alcançar as bases de uma economia avançada. Diferentemente do caso brasileiro, em que o crescimento e o investimento foram impulsionados pelas empresas estatais e pelas multinacionais que adentraram no país de modo mais intenso a partir das décadas de 1950 e 1960, o processo de industrialização sul-coreano esteve apoiado nos *chaebol*, lócus básico da acumulação de capital¹¹ (TORRES FILHO, 1991, p. 14). Em suma, de acordo com Cintra (2007, p. 117),

[...] entre 1961 e o início dos anos 1980, a economia sul-coreana efetuou um salto espetacular na sua estrutura produtiva. O fato de os bancos comerciais privados terem sido estatizados – com o risco bancário socializado e com as margens de lucros bancárias sob controle – possibilitou aos grupos empresariais aumentar continuamente seus níveis de endividamento (com créditos de longo prazo e taxas de juros baixas) para empreender ambiciosos projetos de investimento em consonância com os planos governamentais. Resultou desse processo a formação de

¹¹ Segundo dados da Unctad, os fluxos de entrada de IDE no país eram pouco significativos até meados da década de 1980 e intensificaram-se apenas de 1995 em diante. Algo semelhante ocorreu com o estoque de IDE recebido pela Coreia do Sul que, em 2007, alcançou US\$ 119,6 bilhões. Não era, contudo, representativo no momento de consolidação das bases industriais. Segundo Leung-Chuen (2001, p. 151-152), durante a década de 1970, o IDE foi rigorosamente controlado. Entre 1965 e 1985, o IDE representou menos de 1% do PIB. Somente nas décadas de 1980 e 1990, o governo liberou, gradualmente, os controles sobre o investimento externo com o objetivo de adquirir tecnologias estrangeiras mais avançadas para sustentar a competitividade internacional de suas indústrias de maior valor agregado.

grandes grupos capitalistas – *chaebol* –, com elevadas taxas de alavancagem (relação entre o capital de terceiros e o capital próprio superior a seis), mediante a renovação permanente dos créditos. Vale dizer, o Estado pôde centralizar e alocar o crédito, com taxas de juros baixas e prazos relativamente longos, garantindo a consolidação dos conglomerados empresariais.

2.1.3 LIBERALIZAÇÃO E O DIRECIONAMENTO AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Desde 1980, a política industrial sul-coreana passou a ser coordenada com sua política nacional de ciência e tecnologia. Essa reorientação de política culminou no Quinto Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico (1982-1986) cujos principais aspectos eram apoiar o desenvolvimento tecnológico e recursos humanos, estimular um ambiente de mercado mais competitivo, reduzindo barreiras de importação, e oferecer apoio temporário àqueles setores industriais que, embora considerados essenciais para a economia nacional, não apresentavam infraestrutura de apoio adequada na época para manter um crescimento sustentado. Além disso, em fevereiro de 1980, o sistema cambial foi alterado, passando do câmbio fixo para um sistema de cesta de múltiplas moedas, pelo qual o *won* foi ancorado a uma cesta de moedas dos principais parceiros comerciais. Permaneceu, assim, até 1990, quando a Coreia adotou o sistema de média de mercado pelo qual a taxa oficial do dia iria basear-se na média do volume de transações da taxa do dia anterior, permitindo maior flutuação da moeda (SOHN, 2003, p. 283-289).

A superação da crise da dívida sul-coreana no início dos anos 1980 esteve associada não apenas à “vizinhança benigna”, ou seja, à proximidade física e econômica do Japão, que possibilitou suporte financeiro e intenso aprendizado tecnológico no período da crise da dívida, como também à “competência por parte do Estado e da grande empresa privada para aproveitar, com méritos próprios, as oportunidades de ingressar diretamente na Terceira Revolução Industrial” (CANUTO, 1994, p. 10). Logo, foi fundamental para a recuperação do país e sua orientação, a fim de se tornar um líder tecnológico, o redirecionamento da estratégia estatal combinada com a manutenção de certas relações de apoio aos conglomerados nacionais.

A partir de 1994, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) para substituir o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a

Coreia modificou suas políticas industriais e comerciais no sentido de abolir o sistema de subsídios diretos às exportações e alguns sistemas de comércio tradicionalmente administrados e controlados. Assim, a competição tornou-se a nova diretriz na formulação das políticas internas e externas sul-coreanas, o que contribuiu para acelerar o processo de reestruturação industrial. As indústrias intensivas em mão de obra continuaram a migrar para o exterior, enquanto foi estimulado o Investimento Direto Externo a fim de introduzir novas tecnologias. Além disso, tornou-se importante a promoção do IDE, principalmente em áreas de alta tecnologia, simplificando regulamentos e procedimentos governamentais.

Assim, de 1980 em diante, promoveu-se um redirecionamento da estratégia de desenvolvimento, alicerçada na tecnologia, e a intensificação dos processos de liberalização e desregulamentação da economia, com seus impactos sobre as estruturas produtivas. De acordo com a Cepal (2007, p. 98), a estratégia de desenvolvimento que se consolidou com os planos para a indústria pesada e química na década de 1970 enfrentou um dilema quanto aos atores econômicos que impulsionavam a fase de crescimento acelerado com uso intensivo de capital. A grande quantidade de investimentos absorvidos pelo processo de industrialização orientado ao exterior obrigou o Estado a preferir os *chaebol* como principais atores econômicos. O governo, por isso, sentiu necessidade de garantir a estabilidade do sistema baseado nesses conglomerados, visto que a quebra de qualquer um deles desestabilizaria todo o sistema financeiro nacional. Essa garantia implícita, contudo, também contribuiu para que os *chaebol* realizassem investimentos em excesso, o que reduziu a eficiência do sistema econômico sul-coreano baseado nas sociedades de risco entre o governo e as empresas. Por fim, a crise financeira de 1997¹², que culminou com a quebra de muitas companhias importantes, obrigou os governantes a reformular a estratégia de desenvolvimento sul-coreano. Em relação aos *chaebol*, a crise enfrentada pelo país em 1997 resultou em uma reestruturação das empresas¹³. Segundo a Cepal (2007, p. 100),

¹² Uma interpretação sobre as razões da crise é apresentada por Medeiros (2001). O autor argumenta que, com o processo de liberalização dos mercados financeiros domésticos e da conta financeira do balanço de pagamentos durante a década de 1990, houve um acúmulo de capitais voláteis de curto prazo em relação às reservas disponíveis, tornando o regime cambial - com taxa de câmbio sobrevalorizada - insustentável.

¹³ De acordo com Menárguez (2002, p. 125), estabeleceu-se o *Gran Trato* ou *Big Deal*. “En este acuerdo, los altos ejecutivos de las cinco corporaciones más importantes acordaron con el presidente de

[...] a partir de la reforma de las empresas, algunos de los principales conglomerados decayeron (como Hyundai y Samsung) o desaparecieron como entidades independientes (Daewoo, Kia, Haitai, Hanla, Jinro, Nabo, Sammi, entre otros) y muchos de sus principales competidores (como Samsung Electronics Company, Hyundai Motor Company y LG Electronics) se volvieron más independientes o se vendieron a competidores (Hynix y Kia Motor).

Cabe apenas reforçar o direcionamento dado ao longo das últimas três décadas à estratégia de desenvolvimento do país. O apoio governamental nas áreas de tecnologia reiterava o compromisso em modificar a matriz industrial e transformar a Coreia do Sul de seguidor e importador de tecnologia em inovador e líder tecnológico¹⁴. Com a estratégia voltada à inovação e o aparato institucional criado de fomento à cooperação entre empresas¹⁵, institutos de pesquisa e universidades, a competitividade internacional do país aumentou. “Este mejoramiento tecnológico e industrial de la estructura exportadora de la República de Corea ha sido fundamental para impulsar su competitividad internacional” (CEPAL, 2007, p. 102). Conforme os dados da Tabela 1, a participação das exportações da Coreia do Sul no mercado mundial passou de 1,46% em 1985 para 2,8% em 2004. Isso reflete o incremento das exportações de produtos não baseados em recursos naturais, em especial os bens de média e alta tecnologia, que são mais

Corea la transformación de sus grupos para concentrarse en una serie de áreas de negocio, con lo que se comprometían a intercambiar o vender las filiales con negocios no relacionados con estas áreas claves”. Nam (2004) discute, ainda, o processo de privatização de diversas empresas públicas após a crise asiática. Apesar disso, o governo permanece com participação acionária direta e/ou indireta (por meio de bancos públicos) em muitas delas.

¹⁴ Lee (2005) caracteriza três fases do desenvolvimento tecnológico da Coreia do Sul, apresentando a institucionalidade de apoio criada em cada uma: a de “imitação” da tecnologia estrangeira (1962-1979); a de “internalização” da tecnologia, com desenvolvimento de produtos locais com tecnologia compatível com a do exterior (década de 1980); a de “criação”, com a produção interna de tecnologia de ponta e com produtos líderes de mercado (década de 1990 em diante).

¹⁵ Vale destacar que as empresas passaram a constituir redes e alianças estratégicas com outras companhias, a fim de desenvolver tecnologias. Conforme aponta Seong (2001, p. 34), “to expand and deepen networks of innovation, Republic of Korea firms are collaborating among themselves as well as with leading companies in the world. Accumulating core competencies in the knowledge-intensive sector is one way for the Republic of Korea to achieve further economic development. The other side of the story is to keep being active in world trade and to expand and deepen its production network with other countries. The dynamic economies in Asia are providing both opportunities and challenges for the Republic of Korea to do so. Republic of Korea firms are actively participating in the international division of labour with other firms in the world. At the same time, they are striving to weave their way into the core of global innovation networks by engaging in strategic alliances with technologically leading companies around the world”.

dinâmicos. No caso dos produtos de alta tecnologia, as exportações sul-coreanas que, em 1985, correspondiam a menos de 2% do total mundial, em 2004, já eram responsáveis por 5,35% do volume mundial transacionado. Também, é possível verificar a estrutura da pauta de exportações, alicerçada majoritariamente em produtos manufaturados não baseados em recursos naturais que, em 2004, representavam 87% do total exportado, sendo quase a metade de produtos de alta tecnologia (42,7%). Ademais, os dez principais produtos exportados pelo país, que representam mais da metade de sua exportação, são basicamente bens de tecnologia avançada, relacionados à inovação e ao conhecimento (Tabela 1). Dentre eles, destacam-se as válvulas e tubos de cátodo e outros semicondutores, equipamentos de telecomunicações e automóveis.

Nesse contexto, vale mencionar o caso dos equipamentos eletrônicos que, embora considerados um dos setores-chave da economia desde a *Electronics Industry Promotion Law*¹⁶ de 1969, foram impulsionados para além do estágio de montagem por meio do Quarto Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico (1977-1981). O objetivo deste era produzir partes e componentes básicos da indústria de eletrônicos, incluindo computadores e semicondutores, ao acelerar a substituição de importações de tais bens. Algumas das medidas tomadas pelo governo a fim de incentivar esses produtos de maior valor agregado foram: estabelecer um parque industrial para a produção de semicondutores e computadores; estabelecer um instituto de pesquisa nesse parque industrial para o desenvolvimento de produtos – o *Electronics and Telecommunication Research Institute (ETRI)*; proteger o mercado doméstico contra a concorrência externa, inclusive aprovando uma legislação em 1983 para restringir as importações de alguns tipos de computadores e periféricos; limitar os investimentos estrangeiros diretos no setor de eletrônicos, ainda que as *joint-ventures* fossem vistas como algo positivo e formadas pela maioria das grandes empresas engajadas no setor, como Hyundai, Daewoo, Lucky-Goldstar (LG) e Samsung. Na área de semicondutores¹⁷, o projeto de produção VLSI (Very Large Scale Integrated) tornou-se uma das prioridades nacionais do desenvolvimento, incluindo a colaboração entre institutos de pesquisa do setor público e laboratórios de P&D do setor privado (AMSDEN, 1989, p. 82-83).

¹⁶ Lei formulada para estimular os investimentos nas operações de montagem de televisores preto e branco. Para mais detalhes sobre a indústria eletrônica sul-coreana, ver Unctad (1995, p. 250-253).

¹⁷ Para uma análise mais detalhada dessa indústria, ver Kim (1996).

Tabela 1. Coreia do Sul: competitividade no mercado mundial, 1985-2004 (em %)

	1985	1990	1995	2000	2004
I. Participações de mercado	1,46	1,87	2,19	2,52	2,80
1. Recursos naturais ^a	0,30	0,38	0,32	0,31	0,16
2. Manufaturas baseadas em recursos naturais ^b	0,70	0,77	1,21	2,00	1,89
3. Manufaturas não baseadas em recursos naturais ^c	2,28	2,62	2,86	3,13	3,64
- Baixa tecnologia ^d	5,01	4,72	2,97	2,69	2,23
- Média tecnologia ^e	1,11	1,54	2,21	2,50	3,07
- Alta tecnologia ^f	1,80	2,53	3,82	4,14	5,35
4. Outros ^g	0,53	0,68	1,43	1,19	1,26
II. Estrutura das exportações	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Recursos naturais ^a	4,8	3,3	1,9	1,6	0,8
2. Manufaturas baseadas em recursos naturais ^b	9,3	7,4	9,2	12,3	10,6
3. Manufaturas não baseadas em recursos naturais ^c	84,6	88,0	86,7	84,3	87,0
- Baixa tecnologia ^d	48,9	41,8	22,5	16,7	11,9
- Média tecnologia ^e	21,6	25,6	31,3	30,2	32,4
- Alta tecnologia ^f	14,4	20,7	33,0	37,5	42,7
4. Outros ^g	1,1	1,2	2,2	1,8	1,7
III. Dez principais produtos de exportação	17,7	24,0	42,3	52,2	57,5
776- Válvulas e tubos de cátodo, outros semicondutores	+	4,8	7,4	16,7	15,1
764- Equipamentos de telecomunicações, n.e.p.	+	3,2	3,4	3,8	7,4
781- Automóveis para passageiros (exceto os destinados a serviços públicos)	+	1,4	3,2	5,1	7,4
759- Partes n.e.p. e acessórios destinados a máquinas e aparelhos dos grupos 751 ou 752	+	0,7	1,1	3,4	4,3
871- Instrumentos e aparelhos de óptica	+	0,1	0,2	0,2	0,6
752- Máquinas para a elaboração automática de dados e suas unidades	+	0,9	3,5	6,5	6,6
334- Produtos derivados do petróleo, refinados	+	2,1	0,6	1,9	4,5
583- Produtos de polimerização e copolimerização	+	0,7	1,2	2,9	3,1
778- Máquinas e aparelhos elétricos, n.e.p.	+	1,2	1,3	2,5	1,7
674- Planos universais, chapas e pranchas de ferro ou aço	+	2,7	2,3	2,3	2,2

Fonte: Cepal (2007, p. 102).

Nota: Os grupos de produtos baseiam-se na Classificação Uniforme para o Comércio Internacional das Nações Unidas (CUCI), Rev.2. A abreviatura n.e.p. significa "no especificado ni incluído em outra parte".^a Inclui 45 mercadorias de processamento simples (inclusive concentrados);^b Inclui 65 categorias: 35 grupos de produtos agrícolas/florestais e 30 grupos de outros produtos (em sua maioria, metais não de aço e produtos derivados do petróleo, cimento, vidro entre outros);^c Inclui 120 grupos que representam a soma de "d", "e" e "f";^d Inclui 44 artigos: 20 grupos no conjunto de têxteis e vestimentas e outros 24 grupos (produtos do papel, vidro e aço, jóias);^e Inclui 58 artigos: 5 grupos da indústria automobilística, 22 da indústria de processamento e 31 da indústria de engenharia;^f Inclui 18 artigos: 11 grupos no conjunto de produtos eletrônicos, e outros 7 (produtos farmacêuticos, turbinas, aeronaves, instrumentos);^g Inclui 9 grupos sem classificar (na maioria da seção 9). * Indica que os grupos encontram-se entre os 50 mais dinâmicos das importações mundiais no período de 1985 a 2004; + Indica os grupos em que a Coreia do Sul aumentou (+) a participação de mercado nas importações mundiais no período de 1985 a 2004.

Deve-se considerar ainda, no atinente às estratégias de desenvolvimento, o papel do Estado como direcionador das políticas diante do contexto externo. Quando a mão de obra era abundante e os salários baixos, foi fomentada uma indústria leve voltada para a exportação. Em seguida, com a perda de competitividade desses setores ocasionada em razão dos salários ainda mais baixos das *Newly Industrializing Economies* (NIE) e o conseqüente deslocamento de algumas firmas para essa região, a política de desenvolvimento orientou-se para a indústria pesada e química, no início dos anos 1970. Em meados da década de 1980, grande parte dessas indústrias tornou-se competitiva no mercado mundial e os esforços voltaram-se à produção e desenvolvimento de produtos de alta tecnologia. Essa política, por sua vez, também foi bem-sucedida, na medida em que colocou a Coreia do Sul, já na década seguinte, como um dos principais países nesses segmentos (LEUNG-CHUEN, 2001, p. 140-141). Atualmente, o governo permanece desempenhando um papel ativo, mediante, por exemplo, a atuação do Ministério do Conhecimento, responsável por indústria, comércio e energia, com estratégias voltadas não apenas aos setores cuja competitividade sul-coreana é forte internacionalmente (automobilístico, de construção naval, de semicondutores e eletrônico, siderúrgico, têxtil e de máquinas e equipamentos), mas também às consideradas novas fontes de crescimento econômico, que compreendem 17 indústrias de três grandes setores: tecnologia “verde”, serviços com valor agregado e sistemas de convergência (incluindo robótica, comunicações, tecnologia de informação, nanotecnologia etc.)¹⁸.

A Tabela 2 apresenta o volume de vendas das dez principais empresas sul-coreanas em 1995 e 2005. Nota-se o grande salto dado pela maior parte das empresas em uma década, mesmo passando pela crise de 1997, quando muitas tiveram de reestruturar-se. As vendas totais da Samsung Electronics, por exemplo, passaram de US\$ 20,9 milhões para US\$ 56,7 milhões nos anos considerados.

Sob essa perspectiva, a estratégia do Estado sul-coreano pode ser assim sintetizada, segundo Leung-Chuen (2001, p. 141-142):

Public policy was at the centre of development. The government set the targets, decided on the strategy, and controlled the allocation of strategic inputs. It even inspired and harnessed national effort, through campaigns and exhortation, to

¹⁸ Ver detalhes sobre a política industrial do Ministério do Conhecimento da Coreia do Sul em: <<http://www.mke.go.kr/language/eng/policy/Ipolicies.jsp>>. Acesso em: 6 nov. 2010.

attain growth objectives. Private enterprises were relied upon to do the production. But the government was the premier entrepreneur, able, through incentives and licensing, to determine what, when and how much to produce in milestone investment projects. Particularly, it initiated new industries and orchestrated structural changes. State enterprises were created when needed. The trade regime was schizophrenic, with a pro-export bias, as reflected in trade preferences and an aggressive real effective exchange rate policy, combined with import protection.

Tabela 2. Dez principais empresas da Coreia do Sul, 1995 e 2005 (em US\$ milhões)

Ranking	1995	Vendas totais	2005	Vendas totais
	Empresa		Empresa	
1	Samsung Corp.	24,9	Samsung Electronics	56,7
2	Hyundai Corp.	21,6	Hyundai Motor Co.	27,0
3	Samsung Electronics	20,9	Korea Electric Power ^a	24,8
4	Daewoo	19,4	LG Electronics	23,5
5	LG International Corp.	13,4	SK	21,6
6	Hyundai Motor Company	13,3	Posco	21,4
7	Korea Electric Power	12,9	Kookmin Bank ^b	17,7
8	Posco	10,6	Kia Motor ^c	15,8
9	SK	8,5	SK Networks	14,7
10	LG Electronics	8,5	S-Oil	12,0

Fonte: Cepal (2007, p. 100).

^a Korea Electric Power Corp. dividiu-se em seis empresas geradoras em 2001. Estabeleceram-se o Mercado de Energia da Coreia e a Comissão de Eletricidade da Coreia para supervisionar a concorrência na indústria, sobretudo a separação dos setores de geração, distribuição e comercialização.

^b Kookmin Bank surgiu como resultado de uma série de grandes aquisições.

^c O *chaebol* Kia faliu e a Kia Motors foi finalmente adquirida pela Hyundai Motor Co., depois de vários leilões do governo.

Nota 1: Algumas empresas são divisões de seus respectivos grupos, a exemplo da Samsung Electronics e da LG Electronics, pertencentes à Samsung Corp. e à LG International Corp.

Nota 2: Os valores foram convertidos de *won* para dólar, utilizando-se a taxa de câmbio vigente em 1995 e 2005, que foi de, respectivamente, 774,7 *won*/dólar e 1.013,0 *won*/dólar (ver Tabelas do Anexo).

O Quadro 1 expõe, resumidamente, as medidas do governo sul-coreano, discutidas nessa seção, durante as distintas fases de desenvolvimento do país. Enfatizam-se aquelas concernentes à formação e consolidação de grandes grupos empresariais.

Quadro 1. Coreia do Sul: resumo das medidas de apoio à industrialização e à formação dos *chaebol*, por período

<i>Período</i>	<i>Medidas</i>
1948-1972	<ul style="list-style-type: none"> • Substituição de importações - Governo Rhee: dificuldades decorrentes da Guerra da Coreia; - Processo de substituição de importações sem os efeitos esperados; - Câmbio sobrevalorizado: não priorizava as exportações; - Políticas comerciais: barreiras tarifárias e restrições quantitativas às importações. • Fomento às exportações (Governo Park) - Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico; - Expressiva desvalorização cambial; - Benefícios às exportações: crédito preferencial, isenção de tarifas e impostos indiretos sobre bens intermediários, redução de impostos diretos sobre renda da exportação, depreciação acelerada de ativos fixos de indústrias de exportação etc.; - Proteção tarifária e crédito subsidiado: setores de cimento, fertilizantes, refino de petróleo e fibras sintéticas (impulso à indústria têxtil); - Estratégia nacional: política de substituição seletiva de importações e promoção das exportações – proteger e subsidiar as indústrias responsáveis pelas exportações; - Ação estatal para aumentar o retorno sobre o investimento privado nacional: empréstimos com taxas de juros negativas, garantias governamentais, benefícios para as exportações, nacionalização do setor bancário e autorização de engenharia reversa etc.
1973-1979	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso à indústria pesada e química - 1973: Plano de Promoção da Indústria Pesada e Química; - Seis setores industriais centrais: aço, metais não ferrosos, máquinas (inclusive automóveis), construção naval, eletrônica e produtos químicos; - Principais agentes financeiros: bancos estatais – alocação de crédito para investimento e capital de giro, conforme as metas de desenvolvimento estabelecidas pelo governo; - Política monetária e fiscal expansionista; - Crédito subsidiado – taxas de juros reais negativas; - Fundos para investimento destinados às indústrias estabelecidas como prioritárias; - 1975: Lei de Redução e Isenção de Impostos (impostos mais baixos sobre os lucros e tratamento tributário preferencial para empresas da indústria pesada e química); - Políticas comerciais: barreiras tarifárias e controles quantitativos às importações; - Capacidades tecnológicas locais de fabricação e processos de “aprendizado reverso”; - Sistema de recompensas e punições (<i>picking winners e punishing losers</i>): planejamento e controle rigorosos, persuasão moral, incentivos e alocação de crédito; - Parâmetros de atuação seletiva do governo: cumprimento de metas de exportação, busca de autonomia tecnológica na fabricação, redução de preços locais e/ou melhor qualidade etc.; - Principais receptores dos empréstimos subsidiados: grandes conglomerados (<i>chaebol</i>); - Socialização do risco de investimento (recompensa do Estado a empresários em caso de ameaça à rentabilidade de investimentos nas áreas prioritárias).
1980-actual	<ul style="list-style-type: none"> • Direcionamento ao desenvolvimento tecnológico - Início da década de 1980: crise da dívida; - Processo gradual de desregulamentação financeira e liberalização das importações; - Superação da crise: “vizinhança benigna” e redirecionamento da estratégia de desenvolvimento nacional para a inovação; - Fim da vantagem comparativa sul-coreana alicerçada na mão de obra barata; - Coordenação entre as políticas industrial e de ciência e tecnologia; - 1982-1986: Quinto Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico; - Apoio japonês: suporte financeiro e transferência de tecnologia; - Manutenção das relações de apoio aos grupos nacionais e incentivo à tecnologia; - Criação da OMC: abolição do sistema de subsídios diretos às exportações; - Incentivo à internacionalização das empresas nacionais; - 1997: crise financeira asiática – elevado grau de endividamento dos <i>chaebol</i> (falência de alguns e reestruturação de outros); - 1998: adoção do regime de metas de inflação e do câmbio flutuante; - Orientação para fortalecimento internacional da competitividade das indústrias sul-coreanas e fomento a setores considerados novas fontes de crescimento econômico.

Fonte: Elaboração própria.

2.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GRANDES GRUPOS EMPRESARIAIS DA COREIA DO SUL

Após elencados os principais aspectos da trajetória de desenvolvimento da Coreia do Sul durante as últimas décadas, esta seção, dividida em duas subseções, objetiva caracterizar o IDE sul-coreano e apontar políticas públicas de apoio à internacionalização das empresas. Na primeira subseção, descrevem-se alguns aspectos do processo de liberalização promovido pelo governo a fim de facilitar a realização de investimentos no exterior. Destaca-se, também, a evolução do IDE da Coreia do Sul. Na segunda subseção, são abordadas algumas políticas governamentais atinentes à promoção e ao apoio à internacionalização das empresas, com especial ênfase ao suporte financeiro direto e aos incentivos fiscais. Trata-se, ainda, dos instrumentos utilizados pelo *Eximbank* da Coreia do Sul, visando fomentar as empresas a efetuarem os investimentos externos.

2.2.1 POLÍTICAS REGULATÓRIAS E EVOLUÇÃO DO IDE DA COREIA DO SUL

Durante a fase inicial de desenvolvimento da Coreia do Sul, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960, a tendência foi considerar a entrada de IDE por parte das empresas transnacionais no país como um mal necessário em algumas situações, mas do qual não se podia depender. Como contrapartida, o enfoque principal da estratégia de desenvolvimento foi o fortalecimento dos conglomerados nacionais e o acesso à tecnologia estrangeira. A realização de IDE por parte das empresas sul-coreanas foi desmotivada, por seu turno, principalmente devido aos problemas no balanço de pagamentos. Até o início da década de 1980, a saída de IDE era apenas permitida quando necessária para obter recursos naturais, abrir ou fortalecer os mercados exportadores ou, ainda, apoiar alguma atividade especial, a exemplo de projetos de construção geradores de divisas no Oriente Médio (CEPAL, 2007, p. 104). Com isso, o número de projetos de investimento no período foi relativamente baixo.

À medida que o enfoque da estratégia de desenvolvimento sul-coreano voltou-se à inovação e à pesquisa e desenvolvimento (P&D), o IDE passou a ser visto de maneira mais favorável, sendo promovido ativamente para poder alcançar novas tecnologias, melhorar a eficiência da economia nacional e facilitar

uma maior integração no mercado internacional. A saída de IDE intensificou-se com a melhora nos saldos do balanço de pagamentos, tornando-se cada vez mais evidente que esses investimentos eram necessários para consolidar as redes de produção internacionais das empresas sul-coreanas e apoiar seus esforços para atingir um nível de P&D compatível com o padrão mundial (CEPAL, 2007, p. 103).

Até meados da década de 1980, devido à elevada dívida externa e à deterioração da conta corrente, o governo sul-coreano mantinha um rígido sistema de controle de capital. Ao se alcançar, contudo, em 1986, um superávit em conta corrente (Tabelas do Anexo), a postura governamental reorientou-se no sentido de promover a saída de IDE, o que foi reforçado pela percepção da necessidade desse tipo de investimento para fortalecer a competitividade das empresas nacionais, impactada negativamente pela elevação dos salários e pelo estabelecimento de barreiras comerciais nos mercados de exportação sul-coreanos.

A partir desse momento, verificaram-se iniciativas de internacionalização para fortalecer a competitividade das corporações da Coreia do Sul, seja deslocando a produção para países com salários mais baixos, seja flexibilizando as regulações existentes sobre o IDE. Adotaram-se, assim, controles regulatórios menos restritivos à saída de IDE, simplificando, por exemplo, os procedimentos de requerimento. Um mecanismo foi especificar valores mínimos dos projetos, de tal modo que era exigida somente uma certificação de bancos internacionais para investimentos considerados pequenos, um procedimento de notificação em caso de projetos de porte médio e aprovação para grandes investimentos no exterior. Ao aumentar progressivamente esses valores mínimos, foram, gradualmente, liberalizados os procedimentos de controle. Conforme a Unctad (1995, p. 324), na época, projetos considerados pequenos, de até US\$ 300 mil, precisavam apenas obter validação de instituições internacionais do mercado de câmbio, enquanto saídas de IDE no montante de até US\$ 10 milhões, o que compreendia quase 99% de todos os projetos, requeriam somente uma notificação. Assim, *“en consonancia con la política de globalización del gobierno, los principales chaebol se embarcaron en ambiciosas estrategias de globalización dirigidas a aumentar su participación en la producción y las ventas en el exterior para alcanzar a los líderes mundiales”* (CEPAL, 2007, p. 105-106).

De acordo com a Unctad (2006b, p. 208), esse processo de liberalização gradual dos fluxos de investimento pode ser dividido em quatro estágios. O **primeiro estágio** compreende o período entre 1968 e 1974. Em 1968, permitiu-se pela primeira vez que investimentos sul-coreanos fossem realizados no exterior. Isso levou algumas empresas a expandir-se internacionalmente, no início da década de 1970, embora de modo ainda pouco difundido, uma vez que o governo, dados os déficits crônicos em conta corrente, mantinha diversas restrições à saída de IDE, visando a mitigar o risco de uma fuga de capital e/ou de crise no balanço de pagamentos.

O **segundo estágio** corresponde ao período 1975-1980, quando foram estabelecidas diretrizes para a aprovação e monitoramento dos fluxos de saída de IDE. Era necessário, por exemplo, autorização prévia para os projetos de investimento, bem como rigoroso requerimento de qualificação. Os projetos eram aprovados se apresentassem alguma das razões: importar matéria-prima que não pudesse ser suprida domesticamente; aliviar gargalos nas exportações; assegurar uma área de pesca; reposicionar uma indústria no exterior, a fim de permitir que esta recuperasse sua competitividade internacional.

O **terceiro estágio** refere-se à década de 1980 (1981-1990). Em 1981, os procedimentos para investir no exterior foram simplificados, visto que os requerimentos de autorização prévia dos planos de investimento foram extintos e as restrições sobre as qualificações do investidor foram facilitadas. Foi apenas a partir de 1987, contudo, que a liberalização das políticas, permitindo a saída de IDE, iniciou-se de fato. Ademais, na medida em que as indústrias intensivas em trabalho estavam perdendo competitividade, dado um aumento dos salários, a possibilidade de reorganizar a produção, deslocando-a para regiões de custos menores com mão de obra mais barata e acesso a matérias-primas abundantes, surgia como opção para enfrentar a crescente concorrência. Uma das medidas tomadas pelo governo no sentido de facilitar a saída de IDE nesse período foi estabelecer um sistema por meio do qual as empresas podiam realizar seus investimentos no exterior, desde que em projetos de, no máximo, US\$ 1 milhão, simplesmente, notificando o Banco Central da Coreia.

O **quarto estágio**, de 1991 em diante, caracteriza-se por maior promoção à saída de IDE, se comparado aos períodos anteriores. Apesar de um déficit em conta corrente obtido em 1991 e um desempenho relativamente fraco de alguns projetos de IDE no exterior, o processo de liberalização dos fluxos de saída de

IDE sul-coreano continuou durante a década de 1990. Em 1994 e 1995, por exemplo, para projetos até uma determinada dimensão, os investidores deveriam apenas obter um certificado das casas de câmbio. Como medida preventiva, no entanto, foi introduzido, em outubro de 1995, um requerimento de financiamento próprio que viria a ser abolido mais tarde¹⁹. A partir de 1996, o Investimento Direto Externo foi permitido em todos os setores e, no ano seguinte, os procedimentos foram transferidos do sistema de autorização e permissão para o sistema de notificação e relato para todos os projetos de IDE. Além disso, desde abril de 1999, notificação prévia e aprovação por uma casa de câmbio são os únicos requisitos para a realização de um investimento no exterior, independentemente da dimensão do projeto²⁰. Com a expansão rápida das reservas internacionais e uma moeda valorizada, no ciclo recente de liquidez internacional, o governo passa a promover ativamente a saída de IDE. Apesar disso, não há, ainda, uma completa liberalização dos fluxos de saída de IDE, como se pode verificar em outros países, a exemplo de Chile, Costa Rica, México, Hong Kong, Cingapura e Emirados Árabes Unidos (UNCTAD, 2006b, p. 206).

A partir dessas considerações, pode-se compreender, de modo mais apurado, o comportamento dos fluxos de saída de IDE do país ao longo das últimas décadas. Conforme observado no Gráfico 1, os fluxos de saída de IDE tornaram-se mais significativos a partir de meados da década de 1980, porém montantes superiores a US\$ 3 bilhões seriam alcançados somente de 1995 em diante. A maior marca registrada foi de um pouco mais de US\$ 15 bilhões em 2007. Apesar da crise mundial no início da década de 2000, foi possível, com a retomada do ciclo de liquidez internacional recuperar, em 2004 e 2005, os patamares verificados anteriormente e atingir o recorde em 2007. Em relação à participação dos fluxos de saída de IDE da Coreia do Sul no total mundial,

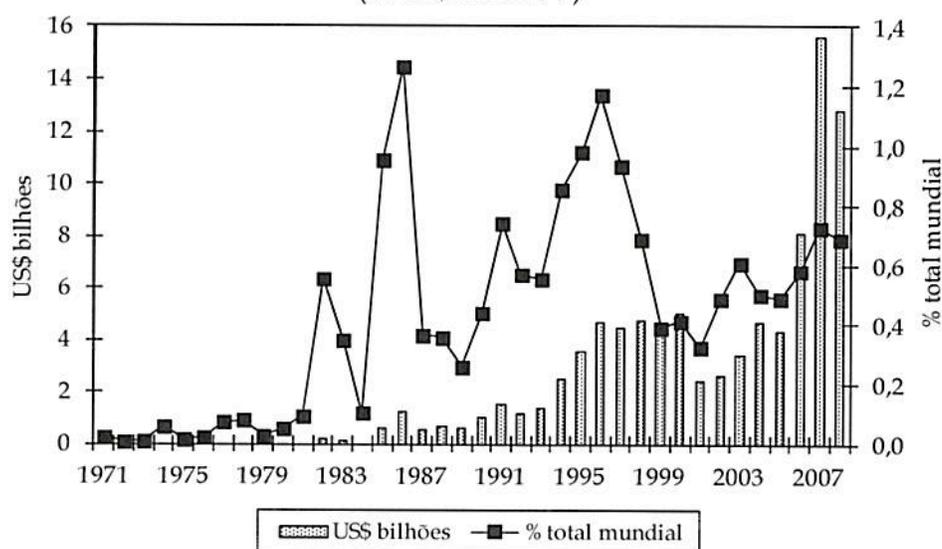
¹⁹ Era exigido que as filiais estrangeiras com suporte financeiro de menos de US\$ 100 milhões de suas matrizes financiassem 10% desse valor. Em caso de assistência financeira da matriz exceder US\$ 100 milhões, a filial estrangeira deveria suprir 20% dessa quantia como financiamento próprio.

²⁰ Há algumas exceções. São exigidas notificação prévia ao *Ministry of Finance and Economy* (MOFE) e aprovação pelo mesmo das instituições financeiras domésticas que desejam investir em qualquer outro negócio, de qualquer residente para investir externamente nos setores bancário e de seguros e de companhias financeiramente vulneráveis para realizar investimentos de mais de US\$ 10 milhões.

percebe-se um caráter bastante oscilante. Em 1986, ano de referência no estudo da liberalização dos fluxos de saída de IDE da Coreia do Sul, nota-se a participação mais representativa desses fluxos no total mundial durante o período 1971-2008, de 1,27%. Essa participação, entretanto, declina e chega a apenas 0,26% em 1989. Na primeira metade da década de 1990, volta a recuperar-se e ultrapassa novamente 1% em 1996, porém, com a crise asiática essa participação retorna a patamares baixos. Atualmente, a participação da Coreia do Sul nos fluxos de saída de IDE foi de aproximadamente 0,7%.

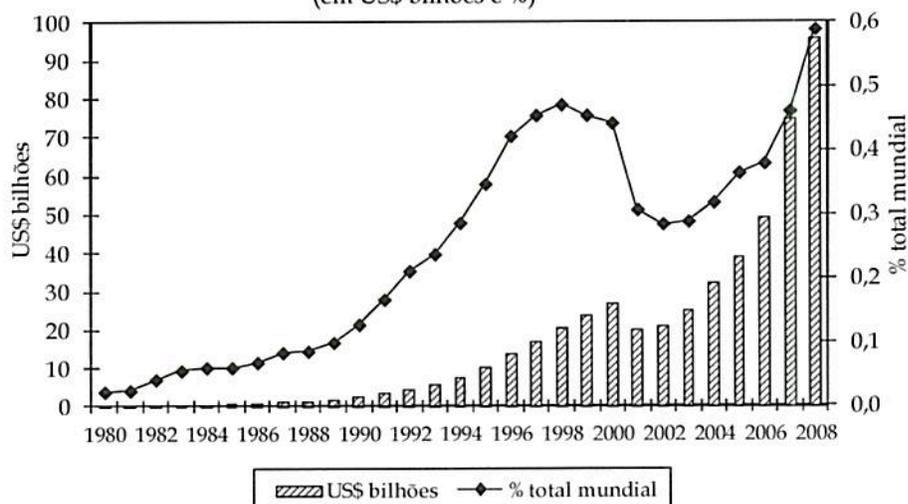
No que se refere aos estoques externos de IDE, diferentemente dos fluxos, tanto em milhões de dólares como na participação em relação ao total mundial, observa-se uma trajetória de crescimento no período entre 1980 e 2000 (Gráfico 2). Esta, no entanto, acentuou-se fortemente na década de 1990. Apesar da redução do estoque externo de IDE, ocorrida em 2001, houve uma recuperação e, em 2008, registrou-se o maior volume já atingido pela Coreia do Sul (mais de US\$ 95 bilhões). Sua participação mundial, crescente a partir de 2003, aproximou-se de 0,6% em 2008.

Gráfico 1. Fluxo de saída de IDE da Coreia do Sul, 1971-2008
(em US\$ bilhões e %)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

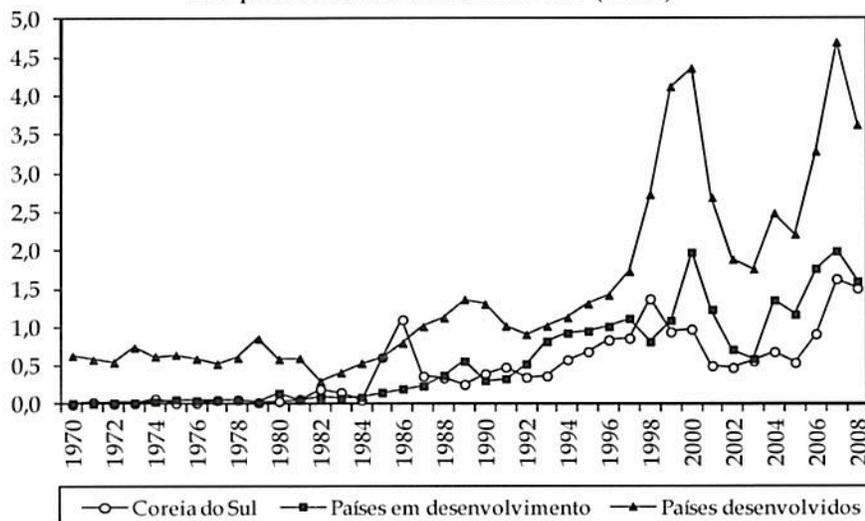
Gráfico 2. Estoque externo de IDE da Coreia do Sul, 1980-2008
(em US\$ bilhões e %)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

Alguns indicadores adicionais, como as relações entre fluxo de saída de IDE e PIB e entre fluxos de entrada e de saída de IDE, contribuem no dimensionamento da internacionalização da economia sul-coreana. Nota-se, por meio do Gráfico 3, que os fluxos de saída de IDE em relação ao PIB do país nunca foram muito expressivos. Ao longo de quatro décadas, apenas em alguns momentos específicos, como em 1986, esse indicador foi superior na Coreia do Sul (1,1%) do que no conjunto de países em desenvolvimento. Naquele ano, aliás, foi mais elevado do que para o bloco de países desenvolvidos. Isso sinalizou um movimento de expansão para o exterior. Apesar de o indicador aproximar-se de 1,4% em 1998, não se pode afirmar que aquele movimento repetiu-se após a crise asiática, uma vez que o PIB decresceu 6,9% em 1998, sem ter havido grandes alterações nos fluxos de saída de IDE, diferentemente do que ocorreu em 1986, quando a taxa de crescimento do PIB alcançou 12,3% (Tabelas do Anexo) e o IDE foi bastante incentivado.

Gráfico 3. Fluxo de saída de IDE da Coreia do Sul, de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos, 1970-2008* (% PIB)

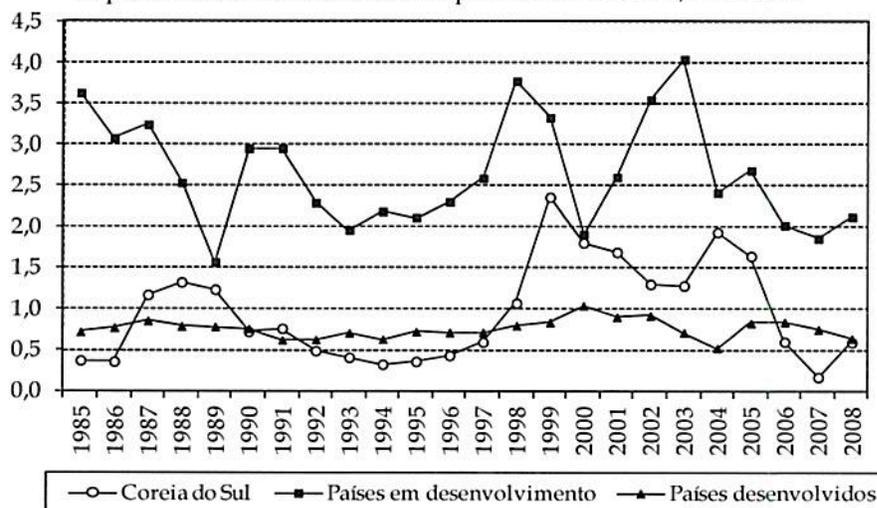


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

* Dados para a Coreia do Sul a partir de 1971.

O comportamento descrito não implica necessariamente um baixo grau de internacionalização da economia sul-coreana. O Gráfico 4 mostra a evolução da relação entre fluxos de entrada e saída de IDE. Logicamente, quando superior a 1, o indicador aponta para recebimentos de investimentos maiores do que realizações no exterior e, quando inferior a 1, mais investimentos efetuados em outros países do que deles recebidos. Durante a maior parte da década de 1990, o indicador para a Coreia do Sul foi inferior a 1. Em seguida, passou a superar esse valor até 2006, quando os fluxos de saída de IDE recuperaram-se. Ao longo do período, o indicador para as economias em desenvolvimento foi sempre superior a 1 e ao registrado pela Coreia do Sul. Inclusive, na maior parte do período em que esteve abaixo de 1, este indicador foi relativamente inferior no país, se comparado ao observado nas economias desenvolvidas, o que sinaliza importantes momentos de internacionalização da economia sul-coreana.

Gráfico 4. Relação entre fluxos de entrada e saída de IDE da Coreia do Sul, de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos, 1985-2008



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

Segundo dados²¹ do *Export-Import Bank (Eximbank)* da Coreia do Sul, praticamente metade (48%) do estoque de IDE realizado pelo país entre 1968 e junho de 2009 foi orientada para países asiáticos²². A segunda região no mundo que mais recebeu investimentos sul-coreanos foi a América do Norte (23,2%), seguida pela Europa (15,7%). Ao considerar o intervalo de tempo a partir de 2002, observa-se um aumento da participação asiática até 2005, quando atingiu 59,7%, e um declínio posteriormente. Em 2008, a região recebeu aproximadamente metade do IDE sul-coreano (US\$ 10,9 bilhões). Apesar disso, as demais regiões, que apresentaram algumas oscilações no período, não alcançaram o mesmo grau de representatividade asiático como região receptora do IDE da Coreia do Sul (Tabela 3). Isso está associado ao fenômeno de desenvolvimento sequencial promovido pelos “gansos voadores” na Ásia

²¹ Outros dados, na mesma direção aqui abordada, podem ser obtidos em Yoon (2007).

²² Dados do *Eximbank* da Coreia do Sul disponíveis em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 23 ago. 2009. De acordo com essa mesma fonte, os vinte principais países receptores dos investimentos externos sul-coreanos, somados ao Brasil, representavam cerca de 84% do total de IDE realizado pelo país no acumulado do período, sendo China e Estados Unidos responsáveis por quase 45% do total. O Brasil possuía uma participação baixa, inferior a 1%.

(PALMA, 2004). Observou-se um movimento paulatino de migração de parte da indústria manufatureira dos países desenvolvidos, principalmente, para o continente asiático. Sob a liderança japonesa e em função das próprias políticas adotadas pelos governos dos *Newly Industrialized Countries* (NICs) de primeira geração (Coreia do Sul, Cingapura, Taiwan e Hong Kong), direcionadas à exportação, esses países puderam impulsionar seu movimento de industrialização, inclusive desenvolvendo produtos mais dinâmicos, com maior densidade tecnológica. Posteriormente, a partir de meados da década de 1980, esses países, junto ao Japão, transferiram as etapas finais do processo produtivo, mais intensivas em trabalho não qualificado (as fases, especialmente, de montagem), aos países da região com oferta abundante de mão de obra barata, sobretudo China e NICs de segunda geração (Malásia, Indonésia, Tailândia e Filipinas), intensificando os fluxos de investimento e comércio na região (UNCTAD, 2002).

Tabela 3. Investimento Direto Externo da Coreia do Sul, por região de destino, 2002-2009 (em % do total)

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Ásia	47,2	56,3	56,4	59,7	54,7	51,9	49,9	39,4
Oriente Médio	1,2	0,6	0,6	0,7	1,5	0,9	0,8	2,0
Am. do Norte	15,2	22,8	21,8	18,5	19,2	16,5	23,4	27,2
Am. Central e do Sul	7,4	12,9	8,5	7,7	10,5	6,7	7,4	4,4
Europa	26,4	4,9	10,8	9,4	10,5	20,3	13,8	21,1
África	0,5	0,6	0,7	1,9	1,9	1,1	1,3	4,2
Oceania	2,0	1,9	1,1	2,2	1,7	2,5	3,3	1,7
Total (em US\$ milhões)	4.005,5	4.753,7	6.668,6	7.048,8	11.561,4	21.793,2	21.822,5	6.201,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Eximbank* da Coreia do Sul, disponíveis em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

* Acumulado do ano de 2009 até o mês de junho.

Por setor de atividade, o IDE sul-coreano destina-se, principalmente, ao ramo manufatureiro, com quase metade do estoque de IDE realizado entre 1968 e junho de 2009. Em seguida, têm-se o comércio, as instituições financeiras e a mineração²³. Isso inclusive contribui para compreender o fato de que a

²³ Dados do *Eximbank* da Coreia do Sul disponíveis em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

competitividade internacional do país radica mais no setor manufatureiro, no qual se concentra a maioria das atividades dos *chaebol*, do que nos serviços. Ao se analisar a evolução de 2002 a 2009, deve-se atentar a alguns fatos importantes (Tabela 4). Em 2002, a maior participação relativa era do setor manufatureiro (45,4%), seguido do comércio (29,6%) e dos serviços financeiros (11,5%). O peso do setor manufatureiro atingiu 55,8% em 2004, porém reduziu-se para 30,9% em 2008. Apesar disso, permanecia o mais importante no concernente ao IDE realizado pelo país. Em 2008, a segunda maior participação relativa foi do comércio em geral (16,7%), seguido da mineração – cuja proporção no IDE total passou de 5,2% em 2002 para 16% em 2008 – e das instituições financeiras (15,4%).

Os principais fatores pelos quais as corporações sul-coreanas realizaram investimentos no exterior entre 2000 e 2004 foram a aquisição e garantia dos mercados de exportação, o desenvolvimento de recursos naturais e a utilização de mão de obra mais barata, representada pelos benefícios advindos com os baixos salários²⁴. Assim, a força motriz para a realização de IDE na Coreia do Sul consiste na busca de mercados (com destaque para os Estados Unidos) e na redução de custos (com ênfase para a Ásia). Outras motivações, como evitar barreiras comerciais, adquirir tecnologia mais avançada e assegurar o fornecimento de matérias-primas, não foram elencadas como as principais²⁵ (Tabela 5). Cabe, todavia, salientar que os determinantes do investimento externo apresentam uma distinção nítida quanto à indústria em que são realizados. De acordo com um estudo de Ha (2004) *apud* Cepal (2007, p. 110), a maioria dos setores intensivos em mão de obra elege a redução de custos como principal motivação para efetuar o IDE, diferentemente dos setores mais voltados à tecnologia e à indústria pesada, cujo principal fator reside na busca de mercados. Em virtude disso, são apresentadas no Quadro 2 as estratégias de internacionalização adotadas por algumas empresas sul-coreanas de diversos setores.

²⁴ Para uma discussão mais detalhada sobre os determinantes dos fluxos de saída do IDE e seus efeitos sobre o comércio, inclusive enfatizando a complementaridade entre comércio e investimento e realizando uma abordagem empírica, por meio de modelos econométricos, ver Lee (2002).

²⁵ Não se aponta a obtenção de ativos estratégicos, provavelmente incluída na categoria “outros”, uma vez que tal categoria apresenta um percentual elevado e, em nenhuma outra, esses ativos são mencionados.

Tabela 4. Investimento Direto Externo da Coreia do Sul, por setor, 2002-2009
(em % do total)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Agricultura e pesca	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3
Mineração	5,2	7,9	4,7	7,2	12,4	9,4	16,0	20,2
Manufatura	45,4	50,5	55,8	52,2	47,1	37,1	30,9	33,3
Suprimento de eletricidade, gás e água	0,0	-	-	0,9	0,3	1,8	0,4	1,2
Construção	1,5	1,1	1,2	3,0	4,3	3,9	3,9	3,2
Comércio em geral	29,6	16,1	16,7	13,7	10,4	9,3	16,7	12,5
Hotéis e restaurantes	1,0	1,8	1,7	1,6	2,0	1,7	1,6	1,1
Transporte	0,3	0,3	0,2	2,6	1,6	1,6	2,4	3,1
Informação e comunicações	2,4	1,9	1,7	2,6	2,9	2,4	2,7	1,3
Atividades profissionais, científicas e técnicas	0,4	0,8	0,6	2,8	3,3	13,8	8,2	13,5
Instituições financeiras e seguradoras	11,5	17,0	13,8	10,5	12,8	16,8	15,4	9,1
Outros	2,2	2,3	3,0	2,5	2,3	1,7	1,4	1,0
Total (em US\$ milhões)	4.005,5	4.753,7	6.668,6	7.048,8	11.561,4	21.793,2	21.822,5	6.201,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Eximbank da Coreia do Sul, disponíveis em: <<http://www.koreaxim.go.kr/en/>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

* Acumulado do ano de 2009 até o mês de junho.

Nota: A categoria "instituições financeiras e seguradoras" inclui "financial and insurance activities", "real estate activities and renting and leasing", "business facilities management and business support services". A categoria "outros" engloba "public administration and defense, compulsory social security", "education", "human health and social work activities", "arts, sports and recreation related services", "membership organizations, repair and other personal services", "activities of households as employers", "activities of extraterritorial organizations and bodies", "sewerage, waste management, materials recovery and remediation activities".

Tabela 5. Coreia do Sul, motivações para a realização de IDE, 2000-2004
(em US\$ milhões e %)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
Adquirir mercados de exportação	1.423	4.223	3.197	1.687	2.351	12.881
	23,6	66,5	50,7	29,1	29,6	39,7
Desenvolver recursos naturais	451	296	504	1.149	784	3.184
	7,5	4,7	8,0	19,8	9,9	9,8
Beneficiar-se dos baixos salários	297	452	563	739	871	2.922
	4,9	7,1	8,9	12,7	11,0	9,0
Evitar as barreiras comerciais	238	82	160	299	418	1.197
	3,9	1,3	2,5	5,2	5,3	3,7
Adquirir tecnologia avançada	362	146	141	77	265	991
	6,0	2,3	2,2	1,3	3,3	3,1
Assegurar o fornecimento de matérias-primas	59	46	62	125	108	400
	1,0	0,7	1,0	2,1	1,4	1,2
Outros	3.205	1.108	1.672	1.731	3.146	10.862
	53,1	17,4	26,5	29,8	39,6	33,5
Total	6.037	6.353	6.300	5.806	7.942	32.438
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cepal (2007, p. 109).

* Valores expressos em US\$ milhões na linha superior e em percentagem na linha inferior de cada categoria.

Quadro 2. Estratégias de grupos empresariais sul-coreanos para a internacionalização

- Samsung Electronics Company (SEC)

O *chaebol* Samsung, originado em 1938 sob a designação Samsung General Store, passou a chamar-se Samsung Corporation em 1948, tornando-se um dos maiores e mais influentes conglomerados comerciais da Coreia do Sul. Em 1969, foi fundada a Samsung Electronics Company (SEC), o braço de maior destaque internacional do grupo no segmento de eletrônica. É uma das líderes mundiais em diversos ramos de atuação, a saber, aparelhos digitais (incluem eletrodomésticos, como refrigeradores, lavadoras de roupa, fornos de micro-ondas e aparelhos de ar condicionado), meios digitais (televisores, monitores, equipamento audiovisual e óptico, computadores e impressoras), telas de cristal líquido (separadas do setor de meios digitais em 2004), semicondutores (memórias DRAM, memórias flash, pacotes multichip, circuitos integrados de controle de tela etc.) e redes de comunicação (celulares, sistemas de redes, equipamentos de banda larga etc.).

Os dois primeiros setores apresentam um crescimento lento, tecnologias relativamente maduras e margens de ganho reduzidas. Distintamente, telas de cristal líquido e redes de comunicação demonstram um crescimento acentuado, tecnologias dinâmicas e margens de lucro mais elevadas. Já os semicondutores registram um desempenho variável, conforme a demanda cíclica e exigem gastos constantes em pesquisa e desenvolvimento. Como resultado, a estratégia adotada aponta para a constituição de uma rede de produção global, visando a melhorar a eficiência dos setores de aparelhos e meios digitais, isto é, reduzir seus custos de produção mediante a descentralização da linha de montagem para regiões de menores salários. Dessa forma, as atividades menos dinâmicas encontram-se mundialmente disseminadas, enquanto as demais, de maior dinamismo, ainda estão concentradas na Coreia do Sul. Apesar disso, alguns centros de *design*, pesquisa e tecnologia localizam-se nos principais mercados como Estados Unidos, Europa e China. De qualquer modo, a organização e a experiência da SEC indicam sua transformação empresarial, passando de seguidor a inovador nos segmentos de tecnologia de ponta.

- LG Electronics (LGE)

A Lucky Goldstar foi fundada em 1946, dedicando-se à eletrônica e aos artigos para o lar. Após a crise financeira de 1997, a companhia reorganizou-se em três grupos: LG Group, GS Group e LS Group. A LG Corp. passou a formar um grupo de empresas com três atividades principais: eletrônica e telecomunicações, produtos químicos e energia e serviços. A LG Electronics (LGE) é a principal filial da LG Corp. no segmento de eletrônica. Assim como a SEC, a LGE é uma empresa bastante internacionalizada e disputa, também, a liderança mundial em diversos setores. Atua nos segmentos de aparelhos digitais, meios digitais, telas digitais e comunicações móveis. Junto a seus associados (LG Philips LCD, LG Innotek e LG Micron), a empresa construiu uma extensa rede global de produção, *design*, pesquisa e desenvolvimento. Grande parte da produção dos itens de menor valor agregado é realizada na China. Nos principais mercados, como Estados Unidos e Europa, encontram-se centros de pesquisa e, em países próximos, que pagam salários inferiores, como o México na América do Norte e a Polônia na Europa, localizam-se algumas fábricas menores. Do mesmo modo que a SEC, a LGE aplicou diversas estratégias para criar sua rede global, a exemplo de aumentar a eficiência (reduzindo custos de produção), lograr o acesso a mercados e adquirir ativos estratégicos como tecnologia.

Continua...

Quadro 2 - Continuação

- Hyundai Motor Company (HMC)

A Hyundai Motor Company (HMC) foi fundada em 1967 como parte do *chaebol* Hyundai e participou ativamente do Plano de Promoção da Indústria Pesada e Química da Coreia do Sul. Sua evolução compreendeu três etapas distintas: a de desenvolvimento de um modelo patenteado independentemente, a de organização da produção em grande escala e a do estabelecimento de uma rede mundial. A estratégia de internacionalização por meio do IDE iniciou-se em meados da década de 1980. Apesar do sucesso, a baixa qualidade dos produtos e a alta dos custos trabalhistas causaram uma forte redução das vendas nos Estados Unidos entre 1989 e 1993. Consequentemente, a postura adotada concernente à internacionalização foi mais cautelosa. A crise financeira de 1997, embora tenha impactado negativamente a firma, possibilitou a oportunidade estratégica de adquirir os ativos de suas concorrentes sul-coreanas Asia Motors e Kia Motors. A partir dessa nova situação, a HMC voltou-se novamente à estratégia de tornar-se uma empresa transnacional. A fim de assegurar a qualidade de seus produtos, foi o primeiro fabricante a oferecer dez anos de garantia a seus automóveis no mercado americano. Suas principais instalações internacionais localizam-se na China, Índia, Turquia e Estados Unidos. Ainda que no início tenha seguido as trajetórias das empresas transnacionais japonesas do setor, atualmente, a HMC está se consolidando como um fabricante inovador em nível mundial, com o desenvolvimento de vantagens competitivas que a colocam como importante *player* do setor automobilístico.

- Indústria têxtil

Nas primeiras etapas do processo de industrialização, o setor têxtil, via exportação, obteve os recursos necessários para desenvolver outras indústrias. Além disso, os produtos têxteis sintéticos tiveram grande importância no Plano de Promoção da Indústria Pesada e Química. Atualmente, o peso dessa indústria no PIB do país tem se reduzido. Isso está associado não apenas ao crescimento de outros setores, mas também à perda de mercado para produtos da China e da Índia. Ainda apresenta, no entanto, relevância na economia doméstica e mundial, sobretudo devido ao segmento de fibras sintéticas, cujo dinamismo tecnológico é maior. As empresas sul-coreanas de maior destaque no ramo têxtil são: Sae-A Trading Co. Ltd. (com uma rede de subcontratação global), Shinwon Corporation (com um sistema de produção verticalmente integrado), Hansoll (com um sistema de produção internacional articulado em duas regiões - o Sudeste Asiático para produtos mais elaborados e a América Central para artigos mais simples), Hansae Co. Ltd. (competidor via preço com sistemas mundiais de abastecimento e produção) e Youngwon Trade Co. (com instalações no exterior, para lograr uma estrutura de custos mais competitiva e maior flexibilidade na produção). Como forma de garantir sua sobrevivência frente ao aumento da concorrência internacional do setor, foi fundamental o processo de internacionalização dessas empresas.

Continua...

Quadro 2 – Continuação

- Indústria de manufaturas baseadas em recursos naturais

Para a Coreia do Sul, assegurar os recursos naturais, dada sua escassez, sempre foi um dos objetivos do desenvolvimento. A expansão internacional das empresas manufatureiras baseadas em recursos naturais não apenas resultou no simples acesso a esses recursos, mas também na própria manutenção da capacidade competitiva. Resumidamente, são analisados os casos de empresas processadoras de petróleo (SK Corp.), que refinam cobre (LS-Nikko) e manufaturam aço (POSCO) e produtos florestais (Eagon Industrial Co.). A SK Corp., integrante do SK Group (quarto maior conglomerado da Coreia do Sul que atua em setores de energia e telecomunicações e que, até a crise de 1997, era conhecido como Sunkyong Group), detém ativos nos setores de exploração e produção de petróleo e gás, produtos petroquímicos e lubrificantes. Seu objetivo é tornar-se um dos principais atores no setor energético da região da Ásia e Pacífico. Uma característica, no entanto, que marca seu processo de internacionalização é a passividade, pois a empresa busca constituir sociedades com empresas locais importantes para minimizar os riscos nos novos mercados. Quanto à LS Nikko Copper Inc., a demanda por cobre no mercado relativamente pequeno da Coreia do Sul limitou sua expansão e transformou a internacionalização em uma necessidade, embora esse processo ainda seja cauteloso e passivo. A Pohang Iron and Steel Co. (POSCO) foi fundada em 1968, como empresa estatal e privatizada entre 1998 e 2000. Sua estratégia centra-se na produção de aço mais elaborado, de maior valor agregado, e seu sistema internacional baseia-se em dois elementos, a saber, assegurar os recursos naturais e obter acesso a mercados competitivos. O processo de internacionalização da Eagon Industrial Co., empresa de menor porte se comparada às anteriores, foi impulsionado por dois fatores: uma escassez de insumos provenientes de recursos naturais na Coreia do Sul em 1979 e a crise financeira de 1997. Suas atividades direcionaram-se para operações baseadas no conhecimento e para a fabricação de produtos mais sofisticados de madeira e sistemas de construção. Esse caso demonstra que até as empresas menores foram forçadas a internacionalizar-se para permanecerem competitivas.

Fonte: Elaboração própria com base em Cepal (2007, p. 112-136).

2.2.2 POLÍTICAS DE APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO

As políticas de apoio à internacionalização na Coreia do Sul sofreram diversas mudanças ao longo do tempo e foram intensificadas, principalmente, após o início do processo de liberalização, em julho de 1981. Essas modificações estavam relacionadas a quatro aspectos básicos. O primeiro referia-se às finanças, cujas mudanças estiveram ligadas a um acesso maior aos empréstimos do *Export-Import Bank* da Coreia do Sul e do *Economic Development Cooperation Fund*, à negociação de acordos de proteção de investimentos com os governos

dos países anfitriões e ao estabelecimento de normas para a administração das divisas. O **segundo** relacionava-se à tributação, com destaque para a negociação de acordos a fim de evitar a dupla taxação com os governos dos países receptores dos investimentos e medidas específicas aos setores industriais vinculados aos recursos.

O **terceiro** aspecto era atinente ao seguro do investimento no exterior (*Overseas Investment Insurance*) oferecido pela *Export Insurance Corporation* da Coreia do Sul (KEIC), que objetivava proteger o investidor contra perdas decorrentes de descontinuidade do projeto de investimento originadas de problemas políticos, como guerra, expropriação, restrição de transferências e ruptura de contrato por parte do país receptor do investimento. De acordo com informações do relatório da KEIC (2006, p. 24-25), o montante subscrito para esse programa em 2006²⁶ foi de 131,7 bilhões de *won*, um aumento de 104% em relação ao ano anterior (64,6 bilhões de *won*)²⁷. Esses valores, no entanto, são bem inferiores ao total concedido pela agência como forma de seguro, pois a KEIC oferece diversas modalidades de seguros e garantias, não apenas para investimentos, como também para operações comerciais de curto, médio e longo prazo²⁸. Conforme a Tabela 6, embora o número de contratos subscritos tenha oscilado entre 2003 e 2008, o montante correspondente apresentou significativo aumento, passando de US\$ 41,9 bilhões para US\$ 103,2 bilhões.

²⁶ No relatório de 2008 da KEIC, o valor correspondente ao *Overseas Investment Insurance* aparece agrupado ao de outros produtos da categoria de transações de médio e longo prazo. Relacionado também ao investimento, vale destacar o *Overseas Business Credit Insurance*, lançado em 2007 com o propósito de cobrir riscos de não pagamento do principal e do serviço da dívida referentes a acordos de empréstimos com um período de pagamento superior a dois anos para negócios no exterior. Esse produto cresceu 543,8% de 2007 para 2008, atingindo o montante de 1,4 trilhão de *won* (KEIC, 2008, p. 24).

²⁷ Em dólares, assumindo uma taxa de câmbio de 1.000 *won*/dólar (em 2005, a taxa de câmbio foi de 1.013,0 *won*/dólar e em 2006, de 929,6 *won*/dólar), o montante seria de US\$ 131,7 milhões em 2006 e US\$ 64,6 milhões em 2005.

²⁸ A respeito de seguros, especialmente para as relações comerciais com outros países, ver a página eletrônica da KEIC: <<http://www.keic.or.kr/>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

Tabela 6. Montante dos seguros subscritos pela KEIC, 2003-2008
(em US\$ bilhões e número de contratos)

Ano	Número de contratos		Montante subscrito	
	Quantidade	Variação (%)*	Valor	Variação (%)*
2003	403.309	-	41,9	-
2004	385.023	-4,5	60,3	25,4
2005	385.317	0,1	72,2	16,3
2006	415.991	8,0	88,9	13,0
2007	419.147	0,8	97,7	10,8
2008	439.921	5,0	103,2	41,7

Fonte: elaboração própria com base nos dados dos *Annual Reports* 2006 e 2008 da *Korea Export Insurance Corporation* (KEIC).

Nota: Os valores foram convertidos de *won* para dólar de acordo com as seguintes taxas de câmbio vigentes nos respectivos anos: para 2003, 1.197,8 *won*/dólar; para 2004, 1.043,8 *won*/dólar; para 2005, 1.013,0 *won*/dólar; para 2006, 929,6 *won*/dólar; para 2007, 938,2 *won*/dólar; para 2008, 1.257,5 *won*/dólar. * Taxa de variação anual calculada, no caso do montante subscrito, a partir dos valores em *won*. A conversão para dólar com diferentes taxas de câmbio para cada ano altera as taxas de variação, evidentemente.

Como quarto aspecto, era concedido respaldo nas áreas de administração e informação eram por meio do centro de assistência para as empresas sul-coreanas no exterior, da rede de informação sobre IDE e do sistema de informação para as empresas sul-coreanas no exterior do *Ministry of Finance and Economy* (MOFE), *Eximbank* sul-coreano e Instituto Sul-Coreano de Economia Industrial e Comércio. De modo geral, essas diversas transformações no modo de atuação e intervenção das instituições da Coreia do Sul sinalizam uma política mais coerente e coordenada a respeito da realização do IDE (CEPAL, 2007, p. 111).

Os quatro aspectos supracitados explicitam as principais linhas de atuação do governo a fim de facilitar a internacionalização de firmas sul-coreanas. Os serviços de assistência técnica e de informação, os seguros e garantias, bem como os incentivos financeiros e fiscais configuram uma ampla gama de opções disponíveis às empresas com planos de investimento no exterior. Grande parte dessas medidas de apoio é concedida pelo *Export-Import Bank* da Coreia do Sul que, dada sua importância na promoção de investimentos no exterior, é analisado em uma subseção especial. Vale ressaltar, também, o papel da *Korea Petroleum Development Corporation* e da *Mining Promotion*

Corporation, responsáveis pelo acesso do país a recursos, principalmente naturais, ao efetuarem estudos para desenvolver recursos estrangeiros essenciais e até prover parte do capital inicial e operacional para projetos de IDE em áreas correlatas.

Complementar à ação da KEIC, que oferece seguro contra risco político e de marcos regulatórios frágeis em alguns países receptores de investimento, têm-se os serviços prestados pela *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), que provê seguro contra riscos não comerciais às empresas dos países membros quando realizam IDE²⁹. Recentemente, foi firmado um acordo de cooperação entre a MIGA e o *Eximbank*, visando a promover o investimento em países em desenvolvimento, ao mitigar riscos políticos e não comerciais nesses países (MIGA, 2010).

Por fim, deve-se mencionar a atuação do *Korea Development Bank* (KDB), cujo objetivo consiste em financiar o desenvolvimento das indústrias estratégicas, mediante uma série de empréstimos e garantias³⁰. Embora seu campo de ação não inclua diretamente o fomento à realização de IDE, ele apresenta papel relevante no apoio às empresas. Como exemplo, pode-se citar a reestruturação financeira dos conglomerados industriais pós-1997, na qual colaborou na reorganização das estruturas de dívidas, nos processos de fusões e aquisições etc. (CINTRA, 2007, p. 126-130).

2.2.2.1 O PAPEL DO EXIMBANK DA COREIA DO SUL

Dada a importância dos programas de financiamento e suporte oferecidos pelo *Export-Import Bank* (*Eximbank*) da Coreia do Sul no apoio à realização de investimentos no exterior por parte das empresas do país, faz-se mister analisá-lo mais detidamente³¹. Sua atuação é bem diversificada, proporcionando uma

²⁹ Mais detalhes sobre a MIGA podem ser encontrados em Unctad (1995, p. 340) ou na própria página eletrônica da agência: <<http://www.miga.org/>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

³⁰ Outras informações sobre o KDB podem ser encontradas em sua página eletrônica: <<http://www.kdb.co.kr/>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

³¹ As informações contidas nessa subseção baseiam-se nos *Annual Reports 2006* e *2008* do *Eximbank* da Coreia do Sul e em sua página eletrônica: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 19 ago. 2009. Nesta encontram-se, inclusive, os procedimentos necessários para a realização do investimento, desde o estudo de exequibilidade e o plano de investimento até o início das operações no exterior e a liquidação de subsidiárias.

ampla gama de serviços financeiros para exportação, importação e investimentos externos, além de garantias e serviços não financeiros. Ademais, o banco é responsável pela operação de dois fundos governamentais, a saber, o *Economic Development Cooperation Fund* (EDCF), um programa oficial sul-coreano de assistência ao desenvolvimento, e o *Inter-Korean Cooperation Fund* (IKCF), um programa de cooperação econômica com a Coreia do Norte. Desse modo, o Eximbank busca, desde sua criação em 1976, estimular o crescimento do país fomentando as exportações, facilitar a cooperação econômica com outros países e fortalecer a competitividade das firmas sul-coreanas no mercado global, mediante uma série de instrumentos. A Tabela 7 indica os compromissos financeiros assumidos e desembolsos efetuados pelo Eximbank sul-coreano entre 2004 e 2008. Na quase totalidade do período, tanto os compromissos como os desembolsos cresceram. Em 2008, atingiram, respectivamente, o montante de US\$ 47,6 bilhões e US\$ 44,7 bilhões.

Tabela 7. Compromissos financeiros assumidos e desembolsos realizados pelo Eximbank, 2004-2008 (em US\$ milhões)

Ano	Compromissos financeiros			Desembolsos		
	Empréstimos	Garantias	Total	Empréstimos	Garantias	Total
2004	14.878	15.126	30.004	11.056	11.311	22.366
2005	16.962	17.118	34.081	14.877	12.612	27.489
2006	21.191	24.100	45.291	18.085	14.999	33.084
2007	24.456	30.043	54.499	20.745	21.872	42.617
2008	21.642	25.962	47.604	20.095	24.642	44.737

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos *Annual Reports* (2005, 2006, 2007 e 2008) do Eximbank da Coreia do Sul.

Nota: Os valores foram convertidos pelo próprio Eximbank sul-coreano de *won* para dólar de acordo com as seguintes taxas de câmbio vigentes nos respectivos anos: para 2004, 1.043,8 *won*/dólar; para 2005, 1.013,0 *won*/dólar; para 2006, 929,6 *won*/dólar; para 2007, 938,2 *won*/dólar; para 2008, 1.257,5 *won*/dólar.

Dentre os programas de financiamento ao investimento externo, podem-se citar o *Overseas Investment Credit*, o *Overseas Project Credit*, o *Overseas Business Credit* e o *Natural Resources Development Credit* (seus termos e condições de financiamento encontram-se sintetizados no Quadro 3). O primeiro consiste em crédito concedido a empresas sul-coreanas que invistam em suas filiais no exterior, na forma de empréstimos de longo prazo ou participação acionária. Ele é estendido quando os projetos de investimento são considerados instrumentos

que contribuem para o desenvolvimento econômico do país e para promover a cooperação econômica com outros países. A fim de ilustrar o montante destinado a essa linha de fomento, a principal do *Eximbank* sul-coreano no que se refere ao financiamento do investimento externo e uma das mais importantes dentre todos os ramos de atuação do banco, apresenta-se na Tabela 8 a evolução recente dos compromissos financeiros assumidos e dos desembolsos realizados. Os compromissos totalizaram, em 2005 e 2008, US\$ 1,9 bilhão (aumento de 39,7% em relação a 2004) e US\$ 3,3 bilhões (8,8% a mais que em 2007), respectivamente, enquanto os desembolsos do banco atingiram US\$ 1,3 bilhão e US\$ 4,2 bilhões, representando um aumento, para 2005 e 2008, de 49,4% e 78% em relação aos respectivos anos anteriores.

Tabela 8. Compromissos financeiros assumidos e desembolsos realizados pelo *Eximbank* na modalidade *Overseas Investment Credit*, 2005-2008 (em US\$ milhões)

Ano	Compromissos financeiros		Desembolsos	
	Valor	Variação (%)*	Valor	Variação (%)*
2005	1.913	39,7	1.332	49,4
2006	2.593	24,4	2.252	55,2
2007	4.015	56,3	3.172	42,2
2008	3.259	8,8	4.212	78,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos *Annual Reports* (2005, 2006, 2007 e 2008) do *Eximbank* da Coreia do Sul.

Nota: Os valores foram convertidos de *won* para dólar de acordo com as seguintes taxas de câmbio vigentes nos respectivos anos e fornecidas pelo *Eximbank* sul-coreano: para 2005, 1.013,0 *won*/dólar; para 2006, 929,6 *won*/dólar; para 2007, 938,2 *won*/dólar; para 2008, 1.257,5 *won*/dólar.

* Taxa de variação anual fornecida pelo *Eximbank* e calculada a partir dos valores em *won*. A conversão para dólar, com diferentes taxas de câmbio para cada ano, altera as taxas de variação, evidentemente.

O segundo programa de financiamento, o *Overseas Project Credit*, consiste em crédito fornecido a empresas sul-coreanas engajadas em atividades no exterior, de tal forma que obtenham da Coreia a maior parte do material necessário para instalar, expandir e operacionalizar os equipamentos em outros países. O terceiro, por sua vez, o *Overseas Business Credit*, é oferecido pelo *Eximbank* diretamente para empresas estrangeiras nas quais empresas sul-coreanas possuam participação acionária, ou por intermédio de bancos estrangeiros, com o intuito de compra de equipamentos e/ou capital de giro. O

quarto, o *Natural Resources Development Credit*, concerne à concessão de empréstimo para empresas sul-coreanas ou empresas estrangeiras, cujo capital seja, em parte, pertencente a empresas sul-coreanas, com o intuito de conduzir projetos de investimento no exterior para a exploração, desenvolvimento ou produção de recursos naturais. Entendem-se como recursos naturais minérios (ouro, prata, cobre, ferro, carvão, petróleo, gás natural etc.), produtos agrícolas (milho, algodão, trigo etc.), marítimos e florestais.

Quadro 3. *Eximbank* da Coreia do Sul: prazos e condições dos empréstimos

	<i>Overseas Investment Credit</i>	<i>Overseas Project Credit</i>
Tomador do empréstimo	- Empresas sul-coreanas planejando investir no exterior com mais de três anos de experiência na área	- Empresas sul-coreanas condutoras de projetos no exterior sem estabelecer uma filial fora do país
Tipos de empréstimos	- Crédito para firmas sul-coreanas adquirirem participação acionária em empresas estrangeiras - Crédito para firmas sul-coreanas reemprestarem para empresas estrangeiras, nas quais possuem participação acionária, sob a forma de fundos de longo prazo para <i>ventures</i> operadas fora da Coreia	-
Moeda	- Moeda estrangeira ou <i>won</i>	- Moeda estrangeira ou <i>won</i>
Cobertura	- Até 80% (90% para pequenas e médias empresas)	- Até 80% (90% para pequenas e médias empresas)
Taxa de juros	- <i>Won</i> : Taxa fixa: <i>Base rate</i> ^a + margem Taxa flutuante: <i>Base rate</i> ^a + margem - Moeda estrangeira: Taxa fixa: <i>Swap rate</i> + margem Taxa flutuante: Libor (6 meses) + margem	- <i>Won</i> : Taxa fixa: <i>Base rate</i> ^a + margem Taxa flutuante: <i>Base rate</i> ^a + margem - Moeda estrangeira: Taxa fixa: <i>Swap rate</i> + margem Taxa flutuante: Libor (6 meses) + margem
Prazo de pagamento	- Período de reembolso máximo de 25 anos, incluindo um período de carência de três anos	- Período de reembolso máximo de 25 anos, incluindo um período de carência de três anos
Reembolso do principal	- Basicamente, parcelas iguais anuais (pagamentos únicos na data de vencimento possível para empréstimos com prazos de pagamento de menos de três anos)	- Basicamente, parcelas iguais anuais (reembolso único no fim do prazo de pagamento possível para empréstimos menores que três anos)

Continua...

Quadro 3 – Continuação

	<i>Overseas Investment Credit</i>		<i>Overseas Project Credit</i>
Cláusulas de segurança	<ul style="list-style-type: none"> - Garantia bancária, penhor ou hipoteca dos ativos locais do devedor - Empréstimos <i>on credit</i> possíveis para tomadores considerados capazes de honrar suas dívidas 		<ul style="list-style-type: none"> - Garantia bancária, penhor ou hipoteca dos ativos locais do devedor - Empréstimos <i>on credit</i> possíveis para tomadores considerados capazes de honrar suas dívidas
Linha de crédito	-		-
	<i>Overseas Business Credit</i>		<i>Natural Resources Development Credit</i>
	<i>Direct Loan</i>	<i>Two Step Loan</i>	
Tomador do empréstimo	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas estrangeiras, nas quais uma firma sul-coreana possui participação acionária 	<ul style="list-style-type: none"> - Bancos estrangeiros 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas sul-coreanas - Empresas estrangeiras com participação acionária de firmas sul-coreanas (mín. 10%) - Governos ou empresas estrangeiras que estão investindo em alguma empresa, na qual uma firma sul-coreana tenha participação acionária (mín. 10%) - Empresas estrangeiras com as quais as companhias sul-coreanas tenham contratos de longo prazo para compra de recursos naturais
Tipos de empréstimos	-		-
Moeda	- Basicamente, uma moeda estrangeira		-
Cobertura	- Até 100%		- Até 100%
Taxa de juros	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Won</i>: Taxa fixa: CIRR (<i>won</i>) + margem Taxa flutuante: <i>Base rate</i>^a + margem - Moeda estrangeira: Libor (ou <i>Swap rate</i>) + margem 		-
Prazo de pagamento	<ul style="list-style-type: none"> - Período de reembolso máximo de 25 anos, incluindo um período de carência de três anos - Um período de reembolso de três anos para capital de giro 		<ul style="list-style-type: none"> - Período de reembolso máximo de 25 anos, incluindo um período de carência de até sete anos

Continua...

Quadro 3 – Continuação

	<i>Overseas Business Credit</i>		<i>Natural Resources Development Credit</i>
	<i>Direct Loan</i>	<i>Two Step Loan</i>	
Reembolso do principal	- Basicamente, parcelas iguais anuais (pagamentos únicos na data de vencimento possível para empréstimos com prazos de pagamento de até três anos)		- Com uma frequência de, no máximo, a cada 12 meses
Cláusulas de segurança	- Garantia bancária, penhor ou hipoteca dos ativos locais do devedor - Empréstimos <i>ou credit</i> possíveis para tomadores considerados capazes de honrar suas dívidas		-
Linha de crédito	-	- Linha de crédito de 1 ano estabelecida entre o <i>Eximbank</i> e os bancos estrangeiros	-

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas na página eletrônica do *Eximbank* da Coreia do Sul: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

^a *Base rate* ou *prime rate* correspondem à menor taxa de juros a qual as empresas podem tomar empréstimos de um banco.

Além desses financiamentos mencionados, com o objetivo de apoiar a realização de investimentos no exterior, o *Eximbank* da Coreia do Sul oferece, basicamente, dois tipos de garantias. Uma forma de garantia é destinada aos bancos comerciais sul-coreanos e bancos estrangeiros que participaram de transações conduzidas pelo *Eximbank*, tal como um empréstimo a empresas sul-coreanas, de modo que lhes é garantido o pagamento de todo o principal e dos juros incidentes sobre o empréstimo no caso do devedor não honrar a dívida. A outra forma de garantia está vinculada ao crédito de exportação, uma vez que é assegurado ao importador estrangeiro que o exportador sul-coreano atuará conforme estabelecido contratualmente, caso contrário, o *Eximbank* o ressarcirá.

Há, também, serviços não financeiros prestados pelo banco. Entre eles, destacam-se: informações econômicas diversas sobre os países por meio do *Overseas Economic Information System* (OEIS); *Consulting Service*, que proporciona o esclarecimento de dúvidas legais sobre contratos e transações internacionais; *Export Credit Advisory Service* (ECAS), cujo objetivo é oferecer serviço de consultoria financeira a exportadores sul-coreanos nos primeiros estágios de negociação contratual, bem como informações relativas à indústria, mercados e *status* financeiro dos países importadores.

Finalmente, deve-se destacar a existência das *Bilateral Investment Treaties*. Há dois tipos desses tratados, a saber, os *Bilateral Treaties for the Reciprocal Protection of Investments* e os *Bilateral Conventions for the Avoidance of Double Taxation*. O primeiro busca proteger os investidores de riscos como guerra, expropriação e limites de remessas de capital. No total, são 62 países que já praticam o acordo e seis signatários nos quais o acordo ainda não entrou em vigor, dentre eles, o Brasil. O outro corresponde às convenções bilaterais que procuram evitar a bitributação. Em relação aos lucros do negócio e à renda advinda da propriedade, estes são taxados no país em que o negócio se realiza e a propriedade se situa. Os lucros de operações com navios e aviões são taxados nos países em que as companhias residem. Dividendos e juros, por sua vez, podem ser taxados em ambos os países, porém os países onde as empresas residem, geralmente, cobram um imposto de 10% a 20%. A fim de eliminar a dupla taxação, o imposto pago em um dos países deve ser deduzido da quantia a ser paga no outro. Dentre os 57 países que praticam tal convenção, figura o Brasil. Há ainda mais sete signatários do acordo que até o momento não o exercem.

O Quadro 4 sintetiza as principais informações discutidas nessa seção no atinente ao processo de liberalização das políticas de saída de IDE e às medidas de promoção à internacionalização adotadas pelo governo sul-coreano. Destacam-se, nesse sentido, os instrumentos financeiros, tributários, de proteção ao investimento (seguros e garantias) e de assistência técnica e informações.

Quadro 4. Coreia do Sul: medidas de apoio à internacionalização via IDE

<i>Liberalização das políticas de saída de IDE</i>	<i>Políticas de promoção à saída de IDE</i>
<ul style="list-style-type: none"> • 1968-1974 <ul style="list-style-type: none"> - Permissão para que o IDE sul-coreano fosse realizado; - IDE pouco difundido, devido aos déficits crônicos em conta corrente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento <ul style="list-style-type: none"> - <i>Export-Import Bank</i>: ampla gama de serviços financeiros para exportação, importação e investimentos externos; - Destaques do <i>Eximbank</i> para promoção do IDE: <i>Overseas Investment Credit</i>, <i>Overseas Project Credit</i>, <i>Overseas Business Credit</i> e <i>Natural Resources Development Credit</i>; - Fundos governamentais do <i>Eximbank</i>: <i>Economic Development Cooperation Fund</i> (EDCF) e <i>Inter-Korean Cooperation Fund</i> (IKCF); - <i>Korea Development Bank</i> (KDB): financiar o desenvolvimento das indústrias estratégicas, mediante uma série de empréstimos e garantias.

Continua...

Quadro 4 - Continuação

<ul style="list-style-type: none"> • 1975-1980 <ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de diretrizes para a aprovação e monitoramento da saída de IDE; - Condições de aprovação dos projetos: importar matéria-prima que não pudesse ser suprida domesticamente; aliviar gargalos nas exportações; assegurar uma área de pesca; reposicionar uma indústria no exterior, a fim de permitir que recuperasse sua competitividade internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tributação <ul style="list-style-type: none"> - Acordos bilaterais para evitar bitributação (<i>Bilateral Conventions for the Avoidance of Double Taxation</i>); - Medidas setoriais específicas; - Incentivos fiscais diversos (relacionados, por exemplo, ao imposto de renda).
<ul style="list-style-type: none"> • 1981-1990 <ul style="list-style-type: none"> - Simplificação dos procedimentos para investir no exterior: fim dos requerimentos de autorização prévia e menores restrições sobre as qualificações do investidor; - 1986: superávit em conta corrente minimizou as restrições de balanço de pagamentos sobre a saída de IDE (adoção de controles regulatórios menos restritivos); - Perda de competitividade das indústrias intensivas em trabalho: necessidade de deslocar a produção. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguros e garantias <ul style="list-style-type: none"> - <i>Korea Export Insurance Corporation (KEIC)</i>: proteção do investidor contra perdas decorrentes de descontinuidade do projeto de investimento originadas de problemas políticos, como guerra, expropriação, restrição de transferências e ruptura de contrato por parte do país receptor do investimento (<i>Overseas Investment Insurance</i>) e cobertura de riscos de não pagamento do principal e do serviço da dívida referentes a acordos de empréstimos com um período de pagamento superior a dois anos para negócios no exterior (<i>Overseas Business Credit Insurance</i>); - <i>Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)</i>: agência do Banco Mundial; - Acordos bilaterais para evitar riscos (<i>Bilateral Treaties for the Reciprocal Protection of Investments</i>).
<ul style="list-style-type: none"> • 1991-2006 <ul style="list-style-type: none"> - Década de 1990: continuidade do processo de liberalização dos fluxos de saída de IDE (permissão para todos os setores e menor grau de exigências prévias para a realização do IDE); - Aumento das reservas internacionais e apreciação da moeda: promoção governamental mais ativa da saída de IDE; - Não houve, ainda, uma completa liberalização dos fluxos de saída de IDE da Coreia do Sul. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência técnica e informações <ul style="list-style-type: none"> - Respaldos na área de administração e informação concedidos por meio do centro de assistência para as empresas sul-coreanas no exterior, rede de informação sobre IDE e sistema de informação para as empresas sul-coreanas no exterior do <i>Ministry of Finance and Economy (MOFE)</i>, <i>Export-Import Bank</i> sul-coreano e Instituto Sul-Coreano de Economia Industrial e Comércio; - <i>Export-Import Bank: Overseas Economic Information System (OEIS)</i>, <i>Consulting Service</i> e <i>Export Credit Advisory Service (ECAS)</i>.

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscou-se evidenciar o papel ativo exercido pelo Estado sul-coreano na formação, consolidação e internacionalização de grandes grupos empresariais, mediante a adoção de diversas políticas inseridas no processo mais amplo de desenvolvimento do país. O forte caráter das medidas governamentais na economia da Coreia do Sul pôde ser observado desde a formação dos conglomerados nacionais, os *chaebol*, cuja relação com o Estado foi essencial para sua consolidação, até o apoio às empresas para a realização de investimentos no exterior.

Uma série de instrumentos, especialmente subsídios ao crédito para financiamentos de novos investimentos e cobertura de risco a esses empreendimentos, foi colocada à disposição dos *chaebol* pelo governo. Vale ressaltar que, no período em que se intensificou essa relação entre Estado e empresariado, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, os principais bancos comerciais do país eram estatais, o que facilitava uma política de favorecimento de linhas de crédito subsidiadas e outros mecanismos condizentes com a estratégia mais geral de desenvolvimento nacional.

Essa estratégia, no entanto, sofreu reorientações ao longo do período. Assim, a sociedade e a economia sul-coreanas transformaram-se de intensivas em trabalho para intensivas em capital. Mais tarde, caracterizaram-se como intensivas em tecnologia. No decorrer do processo e para que isso efetivamente se configurasse como realidade, o Estado cumpriu papel decisivo e, para alcançar os objetivos determinados, promoveu grandes grupos nacionais a fim de que estes realizassem os investimentos necessários. Seriam beneficiados, contudo, por meio dos instrumentos de fomento, apenas aqueles *chaebol* cujas áreas de atuação fossem compatíveis com o projeto de desenvolvimento do país. Além disso, o acesso aos benefícios estava condicionado ao desempenho dessas empresas, por exemplo, em termos de competitividade, rentabilidade ou metas de exportação.

Em um primeiro momento, dependia-se do interesse do Estado em estimular determinados setores. Algumas empresas eram “premiadas” e outras “penalizadas”. Em seguida, dependia-se dos resultados alcançados por essas firmas para que novas oportunidades de expansão ou diversificação surgissem e fossem fomentadas, caso contrário, não haveria estímulos governamentais para

sua continuidade. Era nítido, portanto, o interesse do Estado em consolidar grandes grupos nacionais, porém, estes deveriam atender às suas exigências, especialmente atuando nas áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do país. Assim, as políticas implementadas foram condizentes com o objetivo maior proposto pela administração pública. Contudo, não se pode negar que a existência de uma tessitura institucional capaz de garantir maior transparência e, assim, restringir relações promíscuas entre Estado e empresariado, poderia ter contribuído para o caráter democrático do processo de desenvolvimento sul-coreano³².

No que se refere ao movimento de internacionalização, uma vez mais se observou a participação estatal. As políticas adotadas nesse sentido foram, no entanto, paulatinamente implementadas, de acordo com o que se julgava importante para o desenvolvimento do país e a manutenção da competitividade de suas empresas. Até meados da década de 1980, as restrições à entrada e saída de investimento estrangeiro ainda eram elevadas, contudo, devido a fatores internos e externos, elas foram amenizadas. Medidas em prol da liberalização da saída de IDE foram adotadas, especialmente a partir da década de 1990, porém de maneira cautelosa. As políticas regulatórias foram afrouxadas e outras, visando a promover a internacionalização, criadas.

Sob a perspectiva de internacionalização dos grupos empresariais, destaca-se o papel do *Eximbank* da Coreia do Sul. Seus incentivos perpassam uma gama de instrumentos, desde informações aos investidores sobre os países de destino até crédito para financiar o investimento com prazos de pagamento flexíveis. Também, incluem garantias e seguros, a fim de proteger o capital investido de problemas políticos, bem como a participação em acordos internacionais referentes à tributação.

Com isso, os fluxos de saída de IDE sul-coreanos tenderam a aumentar. Apesar da crise asiática, eles se recuperaram e estão sendo gradualmente conduzidos conforme a estratégia de desenvolvimento do país, voltada à tecnologia, foco da política industrial, e sinalizando um engajamento maior entre as instituições. Ademais, destinam-se majoritariamente para outros países

³² Conforme sublinha Rodrik (2002, p. 56-57), ao discutir a coordenação governamental do investimento privado na Coreia do Sul e em Taiwan, bem como os laços institucionais entre governo e *chaebol*, "a lição é que os arranjos institucionais desejáveis variam não só de país para país, como no interior de cada um deles ao longo do tempo".

asiáticos, sobretudo a China, e concentram-se em sua maioria nos produtos manufaturados, justamente no setor em que a competitividade sul-coreana é maior.

Reitera-se, portanto, a importância estatal na condução de políticas que atuem direta ou indiretamente na promoção do IDE. A Coreia do Sul exemplifica um caso em que há um alinhamento entre a estratégia de desenvolvimento nacional e empresarial, inclusive no que tange às políticas de apoio ao Investimento Direto Externo, ainda que de modo mais incipiente, comparativamente à formação de grandes grupos. Apontou-se que a saída de IDE fora bastante controlada e que, apenas recentemente, incentivos maiores foram concedidos. Tal procedimento condizia com a estratégia ampla de desenvolvimento que antes se concentrava no fortalecimento da indústria nacional. Contornado o problema mais grave do balanço de pagamentos, lançaram-se as bases para garantir a competitividade de suas empresas em âmbito internacional. Nesse sentido, a fim de possibilitar a conquista de novos mercados, reduzir custos e obter acesso a recursos estratégicos, políticas de apoio à internacionalização tornaram-se mais frequentes, apesar de, em algum grau, restritas.

Por fim, deve-se atentar aos distintos contextos históricos em que se inserem as diversas economias, a fim de evitar a generalização ou reprodução de experiências que são particulares, delimitadas no tempo e no espaço. Assim, as especificidades encontradas no caso da Coreia do Sul devem ser devidamente ponderadas em qualquer tentativa de comparação. Conforme mostrado, ao longo da trajetória de desenvolvimento do país, as condições externas e internas alteraram-se, refletindo modificações na condução de política do governo, inclusive em relação à formação, ao fortalecimento e à internacionalização dos grupos nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

AMSDEN, Alice H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

CANUTO, Otaviano. **Processos de industrialização tardia: o “paradigma” da Coreia do Sul.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Economia, Campinas, 1991.

CANUTO, Otaviano. **Brasil e Coreia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia.** São Paulo: Nobel, 1994.

CANUTO, Otaviano; FERREIRA JÚNIOR, Hamilton de Moura. Coreia do Sul e Taiwan: aspectos histórico-estruturais e política industrial. In: SUZIGAN, Wilson (Coord.). **Reestruturação industrial e competitividade internacional.** São Paulo: Fundação SEADE, abr. 1989. (Coleção Economia Paulista).

CEPAL. República de Coreia: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe. In: **LA INVERSIÓN extranjera en América Latina y el Caribe, 2006.** Santiago: Cepal y Naciones Unidas, mayo 2007, cap. III, p. 95-162.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CINTRA, Marcos Antonio M. Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos. Relatório I do Projeto de pesquisa – **O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos.** Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/IE/Unicamp; Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2007. Mimeografado.

COUTINHO, Luciano. Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 351-378.

FERREIRA JÚNIOR, Hamilton de Moura; CANUTO, Otaviano. Coreia do Sul e Taiwan: notas sobre a política industrial. **Revista de Economia Política**, v. 10, n. 2 (38), p. 116-131, abr./jun. 1990.

HA, B. Korea's foreign direct investment policies: evaluation and implications. **Industrial Economic Review**, Seul, v. 9, n. 4, Jul./Aug. 2004.

HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. **Doomed to choose: industrial policy as predicament.** Cambridge, MA: Harvard University, Sept. 2006. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/doomed.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2007.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Globalização, comércio internacional e desenvolvimento industrial**: notas sobre a inserção dos países em desenvolvimento da Ásia e da América Latina. Campinas: IE/Unicamp, 2006. Mimeografado.

KIM, S. Ran. The Korean system of innovation and the semiconductor industry: a governance perspective. **Science Policy Research Unit – Sussex European Institute**, University of Sussex, England, Dec. 1996.

KOREA EXIMBANK. **Annual Report 2005**. Disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

KOREA EXIMBANK. **Annual Report 2006**. Disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

KOREA EXIMBANK. **Annual Report 2007**. Disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

KOREA EXIMBANK. **Annual Report 2008**. Disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en/>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

KOREA EXPORT INSURANCE CORPORATION (KEIC). **Annual Report 2006**. Disponível em: <<http://www.keic.or.kr/>>. Acesso em: 16 fev. 2008.

KOREA EXPORT INSURANCE CORPORATION (KEIC). **Annual Report 2008**. Disponível em: <<http://www.keic.or.kr/>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

LEE, Chang-Soo. **Korea's FDI outflows: choice of locations and effect on trade**. Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), Jul. 2002. (Working Paper 02-07).

LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento da Coreia do Sul. In: KIM, Kinsu; NELSON, Richard. **Tecnologia, aprendizado e inovação – as experiências das economias de industrialização recente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005. (Série Clássicos da Inovação).

LEUNG-CHUEN, Chau. South Korea: government-led development and the dominance of giant corporations. In: KAI-SUN, Kwong; LEUNG-CHUEN, Chau; LUI, Francis T.; QIU, Larry D. **Industrial development in Singapore, Taiwan, and South Korea**. New Jersey: World Scientific Publishing, 2001.

MEDEIROS, Carlos A. A economia política da crise e da mudança estrutural na Ásia. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 17, p. 33-54, dez. 2001.

MENÁRGUEZ, Francisco García-Blanch. **Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000): aspectos internos y factores internacionales**. Madrid, España: Editorial Síntesis, 2002.

MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMY. **2007 Korean Taxation**. Ministry of Finance and Economy (MOFE), Republic of Korea, 2007. Disponível em: <<http://english.mofe.go.kr/>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY. MIGA and Korea Eximbank team up to promote investment in developing countries. **MIGA News, Press Release**, Washington, DC, March 1, 2010.

NAM, Il Chong. Recent Developments in the Public-Enterprise Sector of Korea. In: ITO, Takatoshi; KRUEGER, Anne O. (Ed.). **Governance, regulation, and privatization in the Asia-Pacific Region. NBER East Asia Seminar on Economics**, University of Chicago Press, v. 12, p. 95-128, Jan. 2004.

PALMA, Gabriel. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, José Luís (Org.). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 393-454.

RODRIK, Dani. **Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich**. Cambridge, Massachusetts: NBER - National Bureau of Economic Research, Dec. 1994. (Working Paper Series, Working Paper n. 4964).

RODRIK, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, Glauco et al. (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora Unesp; Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

RODRIK, Dani. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge, MA: Harvard University, Sept. 2004. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2007.

RODRIK, Dani. **Industrial development: some stylized facts and policy directions**. Harvard University, Aug. 2006.

SCHMIDT-HEBBEL, Klaus; TAPIA, Matías. **Monetary policy implementation and results in twenty inflation-targeting countries**. Santiago, Chile: Central Bank of Chile, 2002. (Working Papers, n. 166).

SEONG, Somi. **Korea's industrial development, globalization, and prospects for regional and global integration**. Seoul, Korea: Korea Development Institute (KDI), Apr. 2001. (Working Paper, 2001-03). Disponível em: <http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/main/main.jsp/>. Acesso em: 22 dez. 2007.

SOHN, Chan-Hyun. As políticas de fomento do comércio exterior e da industrialização da Coreia do Sul. In: BENECKE, Dieter W.; FENDT, Roberto; NASCIMENTO, Renata (Org.). **Brasil na arquitetura comercial global**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Coreia do Sul: um paradigma de industrialização retardatária**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial/UFRJ, out. 1991. (Série Documentos, n. 4).

UNCTAD. **Trade and Development Report 2002: Developing countries in world trade**. New York and Geneva: United Nations, 2002.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2006: Global partnership and national policies for development**. New York and Geneva: United Nations, 2006a.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2007: Regional cooperation for development**. New York and Geneva: United Nations, 2007a.

UNCTAD. **World Investment Report 1995: Transnational corporations and competitiveness**. New York and Geneva: United Nations, 1995.

UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from developing and transition economies - implications for development**. New York and Geneva: United Nations, 2006b.

UNCTAD. **World Investment Report 2007: Transnational corporations, extractive industries and development**. New York and Geneva: United Nations, 2007b.

UNCTAD. **World Investment Report 2008: Transnational corporations and the infrastructure challenge**. New York and Geneva: United Nations, 2008.

YOON, Deok Ryong. **Korea's outward FDI in Asia: characteristics and prospects**. Paper prepared for ICRIER Workshop on Intra-Asian FDI Flows: Magnitude, Trends, Prospects and Policy Implications, April 25-26, 2007, at Casurina Hall, India Habitat Centre, Lodhi Road New Delhi 3, India.

ANEXO

Tabela 1. Principais indicadores macroeconômicos da Coreia do Sul, 1960-2008

Ano	PIB per capita (US\$) ^a	PIB (US\$ bilhões) ^a	Taxa de crescimento do PIB (%) ^c	Taxa de inflação (%) ^{a, b}	Taxa de juros (%) ^c	Taxa de poupança privada (%) ^d	Taxa de desemprego (%) ^e
1960	80	1,95	1,1	n.d.	10,0	2,9	11,7
1961	82	2,10	5,6	n.d.	15,0	4,7	12,2
1962	87	2,31	2,2	n.d.	15,0	4,8	9,8
1963	100	2,72	9,1	n.d.	15,0	9,1	8,2
1964	103	2,88	9,6	n.d.	15,0	8,3	7,7
1965	105	3,01	5,8	n.d.	26,4	5,7	7,4
1966	125	3,67	12,7	11,3	26,4	9,1	7,1
1967	142	4,27	6,6	10,9	26,4	7,3	6,2
1968	169	5,23	11,3	10,8	25,2	9,0	5,1
1969	210	6,63	13,8	12,4	22,8	12,9	4,8
1970	243	7,99	7,6	16,0	22,8	12,2	4,5
1971	285	9,37	9,1	13,5	20,4	11,2	4,5
1972	316	10,57	5,3	11,7	12,0	15,1	4,5
1973	396	13,50	14,0	3,2	12,0	19,8	4,0
1974	535	18,55	8,5	24,3	15,0	18,4	4,1
1975	591	20,85	6,8	25,2	15,0	15,5	4,1
1976	800	28,65	13,4	15,3	16,2	19,1	3,9
1977	1.028	37,43	10,7	10,1	14,4	22,3	3,8
1978	1.406	51,96	11,0	14,5	18,6	24,1	3,2

Continua...

Tabela 1 - Continuação

Ano	PIB per capita (US\$) ^a	PIB (US\$ bilhões) ^a	Taxa de crescimento do PIB (%)	Taxa de inflação (%) ^{a, b}	Taxa de juros (%) ^c	Taxa de poupança privada (%) ^d	Taxa de desemprego (%) ^e
1979	1.662	62,37	7,0	18,3	18,6	22,4	3,8
1980	1.597	60,00	-4,8	28,7	19,5	18,0	5,2
1981*	1.846	71,48	6,2	21,4	n.d.	24,6	4,5
1982*	1.939	76,25	7,3	7,2	n.d.	25,7	4,1
1983*	2.118	84,55	10,8	3,4	n.d.	29,0	4,1
1984*	2.307	93,23	8,1	2,3	n.d.	31,0	3,9
1985	2.242	91,10	5,4	2,5	10,0	23,7	4,0
1986	2.568	105,40	12,3	2,8	10,0	27,8	3,8
1987	3.218	133,40	12,8	3,1	10,0	30,8	3,1
1988	4.295	179,80	12,4	7,1	10,0	31,5	2,5
1989	5.210	220,40	6,9	5,7	10,0	28,4	2,6
1990	5.883	251,80	9,6	8,6	10,0	27,4	2,4
1991	6.757	292,00	9,1	9,3	10,0	28,3	2,3
1992	7.007	305,70	5,0	6,2	10,0	27,1	2,4
1993	7.513	330,80	5,8	4,8	8,5	26,7	2,8
1994	8.483	376,90	8,2	6,3	9,3	26,0	2,4
1995	10.076	448,30	9,3	4,5	8,8	26,0	2,0
1996	10.548	484,60	6,9	4,9	12,4*	35,5*	2,0
1997*	11.474	527,26	4,7	4,4	13,2	35,5	2,6

Continua...

Tabela 1 – Continuação

Ano	PIB per capita (US\$) ^a	PIB (US\$ bilhões) ^a	Taxa de crescimento do PIB (%)	Taxa de inflação (%) ^{a, b}	Taxa de juros (%) ^c	Taxa de poupança privada (%) ^d	Taxa de desemprego (%) ^e
1998*	7.528	348,47	-6,9	7,5	14,9	37,5	7,0
1999*	9.558	445,56	9,5	0,8	5,0	35,3	6,6
2000*	10.891	511,96	8,5	2,3	5,1	33,0	4,4
2001*	10.177	481,98	4,0	4,1	4,7	31,1	4,0
2002*	11.504	547,86	7,2	2,8	4,2	30,5	3,3
2003*	12.711	608,34	2,8	3,5	4,0	31,9	3,6
2004*	14.181	681,23	4,6	3,6	3,6	34,0	3,7
2005*	16.444	791,57	4,0	2,8	3,3	32,1	3,7
2006*	18.395	888,44	5,2	2,2	4,2	30,8	3,5
2007*	19.751	957,05	5,1	2,5	4,8	30,8	3,3
2008*	20.583	999,37	2,2	4,7	4,8	30,7	3,1

Fonte: Leung-Chuen (2001, p. 119-120) – dados de 1960 a 1980 e de 1985 a 1996 para todas as categorias, exceto quando indicado por um asterisco – *apud Economic Statistics Yearbook*, diversos anos e *National Accounts 1994*, do *National Statistical Office*, da República da Coreia – *Major Statistics of the Korean Economy*, diversos anos, e *The First Five Year Economic Development Plan, 1962-1966*. * Dados obtidos no site do Banco Central da Coreia do Sul (BOK), disponíveis em: <<http://eng.bok.or.kr/eng/Main.action>>. Acesso em: 19 ago. 2009, exceto as séries de PIB, PIB per capita e taxa de desemprego, obtidas no *World Economic Outlook Database* do Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em: <<http://www.imf.org/external/>>. Acesso em: 20 ago. 2009. A série completa de taxa de inflação foi obtida no BOK.

Notas: para os dados cuja fonte é Leung-Chuen (2001): dados do PNB e PNB per capita, ao invés do PIB e PIB per capita (ambos em preços correntes). A taxa de juros corresponde à taxa de juros bancária dos depósitos para o período de um ou mais anos. Além disso: ^a Ambas as séries em preços correntes. Estimativas do FMI para 2007 e 2008; ^b Taxa de inflação corresponde à variação do *consumer price*, referência para o regime de metas de inflação da Coreia do Sul adotado desde 1998; ^c De 1996 em diante (dados do BOK), *uncollateralized overnight rate*, a taxa de juros de referência do regime de metas de inflação do país; ^d De 1981 a 1984 e de 1996 em diante (dados do BOK), *gross saving ratio*; ^e Estimativa do FMI para 2008.

Tabela 2. Principais indicadores do setor externo da Coreia do Sul, 1960-2008

Ano	Saldo em conta corrente (US\$ milhões)*	Corrente de comércio (% PIB)*	Balança comercial (US\$ milhões) ^a	Exportações (US\$ milhões) ^b	Dívida externa (US\$ milhões)	Taxa de câmbio (won/US\$)	Reservas internacionais (US\$ mil)*
1960	n.d.	15,8	-310	33	n.d.	65,0	155.196
1961	n.d.	20,2	-242	41	n.d.	130,0	205.206
1962	n.d.	21,4	-335	55	n.d.	130,0	166.793
1963	n.d.	20,3	-410	87	157	130,0	129.633
1964	n.d.	19,0	-245	119	177	256,0	128.900
1965	n.d.	24,2	-240	175	206	272,1	138.296
1966	n.d.	30,2	-430	250	392	271,5	235.787
1967	n.d.	32,9	-574	320	645	274,6	347.236
1968	n.d.	37,6	-835	455	1.199	281,5	387.652
1969	n.d.	38,1	-992	623	1.800	304,5	549.474
1970	n.d.	37,5	-922	882	2.245	316,7	583.521
1971	n.d.	40,6	-1.046	1.132	2.922	373,2	534.501
1972	n.d.	43,6	-574	1.676	3.589	398,9	693.801
1973	n.d.	60,5	-566	3.271	4.260	397,5	1.034.159
1974	n.d.	64,6	-1.937	4.515	5.937	484,0	1.049.345
1975	n.d.	62,3	-1.671	5.003	8.456	484,0	1.541.555
1976	n.d.	62,0	-591	7.715	10.533	484,0	2.948.078
1977	n.d.	61,6	-477	10.047	12.648	484,0	4.288.300
1978	n.d.	60,6	-1.781	12.710	14.871	484,0	4.879.331
1979	n.d.	60,2	-4.396	14.705	20.287	484,0	5.628.050
1980	-5.312	72,0	-4.384	17.214	27.170	65,99	6.528.116

Continua...

Tabela 2 - Continuação

Ano	Saldo em conta corrente (US\$ milhões)*	Corrente de comércio (% PIB)*	Balança comercial (US\$ milhões) ^a	Exportações (US\$ milhões) ^b	Dívida externa (US\$ milhões)	Taxa de câmbio (won/US\$)	Reservas internacionais (US\$ mil)*
1981*	-4.607	73,9	-3.849	20.747	n.d.	700,5	6.794.951
1982*	-2.551	69,0	-2.827	20.934	n.d.	748,8	6.890.423
1983*	-1.524	67,0	-1.849	23.272	n.d.	795,5	6.760.656
1984*	-1.293	67,0	-1.089	26.486	n.d.	827,4	7.587.858
1985	-795	63,4	-19	26.442	46.762	890,2	7.677.109
1986	4.709	66,2	4.206	33.913	44.510	861,4	7.905.058
1987	10.058	69,5	7.659	46.244	35.568	792,3	9.144.023
1988	14.505	65,7	11.445	59.648	31.150	684,1	12.340.016
1989	5.344	59,5	4.597	61.409	29.372	679,6	14.977.832
1990	-2.014	57,0	-2.004	65.016	31.699	716,4	14.459.147
1991	-8.417	55,3	-6.980	71.870	39.135	760,8	13.306.008
1992	-4.095	54,3	-2.146	76.632	42.819	788,4	16.639.926
1993	821	52,7	1.860	82.236	43.870	808,1	19.704.200
1994	-4.024	54,0	-3.145	96.013	89.830*	788,7	25.032.000
1995	-8.665	58,8	-4.749	123.242	119.799*	774,7	31.928.200
1996	-23.120	59,2	-15.278	129.715	157.363*	844,2	32.401.948
1997*	-8.287	65,4	-3.256	138.731	174.231	1.415,2	19.710.347
1998*	40.371	79,5	41.665	132.251	163.807	1.207,8	51.962.972
1999*	24.522	71,4	28.463	145.375	152.936	1.145,4	73.700.287
2000*	12.251	74,3	16.954	176.221	148.119	1.259,7	95.855.137
2001*	8.033	69,2	13.488	151.478	128.687	1.326,1	102.487.506

Continua...

Tabela 2 – Continuação

Ano	Saldo em conta corrente (US\$ milhões)*	Corrente de comércio (% PIB)*	Balança comercial (US\$ milhões) ^a	Exportações (US\$ milhões) ^b	Dívida externa (US\$ milhões)	Taxa de câmbio (won/US\$)	Reservas internacionais (US\$ mil)*
2002*	5.394	64,8	14.777	163.414	141.471	1.200,4	120.811.409
2003*	11.950	68,5	21.952	197.289	157.394	1.197,8	154.508.796
2004*	28.174	77,6	37.569	257.710	172.259	1.043,8	198.175.363
2005*	14.981	75,8	32.683	288.971	187.882	1.013,0	209.967.669
2006*	5.385	78,0	27.905	331.842	260.061	929,6	238.387.872
2007*	5.876	82,3	28.168	379.045	383.152	938,2	261.770.734
2008*	-6.406	107,0	5.994	433.427	381.057	1.257,5	200.479.128

Fonte: Leung-Chuen (2001, p. 119-120) – dados de 1960 a 1980 e de 1985 a 1996 para todas as categorias, exceto quando indicado por um asterisco – *apud Economic Statistics Yearbook*, diversos anos e *National Accounts 1994*, do *National Statistical Office*, da República da Coreia – *Major Statistics of the Korean Economy*, diversos anos, e *The First Five Year Economic Development Plan, 1962-1966*.

* Dados obtidos no site do Banco Central da Coreia do Sul (BOK), disponíveis em: <<http://eng.bok.or.kr/eng/eng.Main.action>>. Acesso em: 19 ago. 2009, exceto a série de taxa de câmbio, obtida no *Korean Statistical Information Service (KOSIS)* do *Korea National Statistical Office (KNSO)*, disponível em: <<http://www.nso.go.kr/eng2006/engmain/index.html>>. Acesso em: 22 dez. 2007 – apenas para 2007 e 2008, dados baseados no BOK e nas taxas de câmbio consideradas pelo *Eximbank*. As séries completas de saldo em conta corrente e reservas internacionais foram retiradas do BOK; a série de corrente de comércio, que se refere a bens e serviços, é do *World Development Indicators (WDI)*, do Banco Mundial.

Notas: ^a De 1981 a 1984 e de 1997 em diante (dados do BOK), saldo da balança de bens; ^b De 1981 a 1984 e de 1997 em diante (dados do BOK), exportações de bens (FOB).

OS PROCESSOS DE FORMAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DE GRANDES GRUPOS: A EXPERIÊNCIA INDIANA

Silas Thomaz da Silva

INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva analisar o caso indiano de formação e internacionalização de grandes grupos empresariais, apresentando as principais políticas adotadas pelo governo nesse sentido. A existência de grandes grupos indianos e o fato de que, nos últimos anos, os fluxos de saída de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) da Índia têm aumentado, fazem desse país um objeto especial de pesquisa. Além disso, atualmente, os “olhares” de muitos pesquisadores voltam-se para a Índia em função de suas altas taxas de crescimento, cuja média dos anos 2000 foi próxima de 7%.

Cumprе salientar, desde logo, que na Índia não existe uma relação de continuidade entre os dois processos estudados nesta pesquisa: formação e internacionalização de grandes grupos empresariais. Isso porque, no caso desse país, enquanto a formação de grandes grupos indianos data do século XIX, o processo de internacionalização apenas atinge um estágio mais significativo a partir da década de 2000.

A análise da formação dos grandes grupos indianos suscita muitas questões, tais como a forma de organização dos principais grupos, a sua relevância em relação a indicadores da economia nacional, a interação de cada grupo com o Estado, suas origens e a influência do modo de inserção internacional de seu país.

As características de cada uma dessas dimensões do processo de formação de grandes grupos podem variar de país para país. Um exemplo de tal heterogeneidade pode ser observado nas diferentes formas de interação dos citados grupos com o Estado. Enquanto alguns governos contribuem para o nascimento e fortalecimento de grupos nacionais, outros inibem ou são neutros na construção destes. Com relação aos governos que contribuem, uma classificação adicional pode ser estabelecida, tendo como critério a forma com a qual fomentam seus grupos, a saber, intencional declarada, intencional não declarada ou não intencional. De forma geral, essa classificação poderia ser atribuída a países como China, Japão e Índia (para algumas indústrias), respectivamente.

Além da influência do Estado, a forma de organização dos grupos nacionais também é uma característica importante para que eles se tornem grandes. De fato, em cada forma, encontram-se fatores que podem acelerar o crescimento de um grupo¹.

Relativamente aos grandes grupos indianos, não existe um padrão de organização empresarial, embora outras características em comum possam ser apontadas. Os grupos indianos são heterogêneos, sendo, inclusive, mais uma expressão do grande mosaico cultural, religioso, linguístico e étnico que é a Índia.

Quanto ao processo de internacionalização, o intuito deste trabalho é averiguar, primeiro, a participação do Estado no auxílio à internacionalização de tais grupos, a partir do marco regulatório e da existência ou não de órgãos de fomento ao IDE, para depois analisar algumas características do processo, como sua intensidade e o destino do capital indiano (regional e setorialmente).

Nesse sentido, o capítulo procura capturar as principais questões concernentes aos grandes grupos indianos. Para tanto, além desta introdução, o texto será dividido em duas seções, sendo a primeira destinada ao processo de formação de grandes grupos e a segunda à análise do processo de internacionalização. Seguem as considerações finais.

¹ A forma de organização familiar dos *zaibatsu*, por exemplo, criou relações e culturas empresariais que foram fundamentais para o nascimento dos *keiretsu*, os grandes grupos japoneses. Para mais detalhes, consultar o primeiro capítulo deste livro.

3.1 FORMAÇÃO DE GRANDES GRUPOS

Para entender o processo de formação de grandes grupos nacionais de uma forma mais ampla, de modo a incluir todas as questões relevantes concernentes a esse tema (a participação do Estado, a organização empresarial dos grupos, seu impacto nos resultados macroeconômicos, a influência da inserção internacional do país de origem dos grupos, dentre outras), o fio condutor mais adequado acaba sendo a análise da história econômica do país a ser estudado. Assim, a abordagem adotada para o estudo dos grupos indianos será a histórica, com a apresentação de algumas especificidades.

3.1.1 GRUPOS ECONÔMICOS (*BUSINESS HOUSES*)

Em Mazumdar (2008), realiza-se uma revisão de literatura de trabalhos que utilizam o conceito de grupo econômico para países em desenvolvimento². Ressalta-se que, em muitos desses trabalhos, a ideia de grupo econômico é interpretada focando apenas uma das quatro características fundamentais do conceito de grupo econômico de Leff (1978). Nessa definição, as quatro características fundamentais são: i) o caráter de múltiplas companhias dentro do grupo (*multi-company character*), que consiste na junção de companhias como entidades legalmente independentes, cujas atividades são coordenadas conjuntamente; ii) o caráter de conglomerados, no qual o grupo, por meio de suas diferentes companhias, engaja-se em um conjunto de diversos ramos produtivos; iii) a concentração na propriedade/capital e no controle das companhias; iv) por último, a existência de uma rede social baseada em laços familiares, ou de outra natureza, entre os proprietários e administradores das diferentes empresas do grupo.

De modo crítico, Mazumdar (2008) afirma que a maioria dos trabalhos que focam apenas uma das características de um grupo, o faz em sua segunda característica, qual seja, a de ter um caráter de conglomerado. Segundo o autor, o problema desse foco é que muitas companhias, por si, já diversificam suas

² Usa-se esse termo no trabalho pelo simples fato de ser o termo mais frequente na bibliografia examinada. Certamente, a designação “países periféricos” ou “países subdesenvolvidos” seria mais precisa.

atividades produtivas sem ao menos possuírem ligações com outras companhias, portanto, sem fazer parte de um grupo. Assim, tais trabalhos tendem a projetar resultados errôneos quando se propõem estabelecer fatos estilizados, dada a heterogeneidade do objeto que analisam com apenas um critério. O comportamento, porém, de identificar o grupo apenas em seu caráter de conglomerado, suscita algumas questões para o próprio aperfeiçoamento do conceito de grupo econômico. É necessário estar em quantas indústrias diferentes para ser enquadrado como um grupo? Qual a vantagem de se estar em um grupo?

Na esteira desses questionamentos, Mazumdar (2008) ressalta dois pontos importantes a serem analisados. Primeiro, o formato pelo qual o grupo é composto. Observa-se que existe diferença de um grupo gerado por meio da construção de estruturas comuns de duas (ou mais) entidades/companhias separadas, para outro que surja a partir da transformação de uma firma. Segundo Mazumdar (2008, p. 4):

is a multi-company group a particular form that the individual firm may assume or is it a structure founded on inter-firm coordination? The difference between the two is not a matter of degrees of coordination. They are two qualitatively distinct things, because coordination within a firm is clearly different from coordination between firms even when both are distinguished from market coordination by a common ex ante nature. The former presumes the existence of a firm as a single entity while the latter brings different entities possessing their distinct individualities into a common structure.

Um segundo ponto a ser destacado pelo autor é que a formação de um grupo não é necessariamente uma resposta à existência de lacunas institucionais (existência de custos de transação com o Estado). O autor aponta não saber, ao certo, se os grupos adquirem determinadas vantagens pela influência que possuem após alcançarem o *status* de grande grupo econômico ou por meio do preenchimento de lacunas institucionais, sendo o mais provável uma combinação dos dois.

Analisando os grupos indianos sob a perspectiva do primeiro ponto levantado, observa-se que, em sua formação, eles não são, em sua maioria, a junção de diferentes firmas que optaram seguir uma administração coordenada, mas sim o desenvolvimento de uma única firma que, crescendo, adquiriu forma

particular de organização. Em um estudo muito conhecido sobre a caracterização dos grandes grupos indianos (Hazari, 1966), o fato destacado como uniforme entre eles é justamente a existência de uma unidade de decisão que guia as partes do grupo (*multi-company character*), ao invés de partes que optam por unir-se, estabelecendo, conjuntamente, um núcleo de coordenação³. Isso guarda estreita relação com o período anterior à independência indiana, no qual, a partir da fragmentação política/produtiva e da forma específica de colonização britânica, emergiram casas de negócios (*business houses*) que se tornariam grandes grupos nacionais. O caráter familiar dessas “casas” talvez explique o surgimento dos grupos a partir da transformação de uma firma.

No decorrer do texto, serão apresentados alguns fatos que sustentam a ideia de uma dinâmica de crescimento dos grupos mais atrelada à proximidade que eles possuem com os líderes políticos, e menos, aos ganhos provenientes de lacunas institucionais supridas por arranjos entre companhias de um mesmo grupo. Grosso modo, observa-se que, historicamente, alguns grandes grupos conseguiram expandir-se a despeito do apoio político não ter sido perene. Por outro lado, muitos acabaram atrofiando-se ou perderam espaço dentro de sua indústria sem a guarida de líderes do governo.

Resumidamente, em relação ao primeiro e segundo pontos, se, por um lado, os grupos indianos possuem em comum uma autoridade de controle unilateral, ao invés de uma administração negociada mutuamente entre as companhias que compõem o grupo, por outro, devido à instabilidade no apoio do Estado, os caminhos pelos quais eles se desenvolveram foram diversos. A divergência, no entanto, de trajetórias de crescimento dos grupos indianos não pode ser apenas atribuída à presença/ausência do apoio de seu governo. Outros fatores como diversidade étnica e religiosa, concentração da propriedade, formas de expansão, captação de recursos e multiplicidade de filiais também contribuem para caracterizar o conjunto dos grupos indianos como heterogêneo. No Quadro 1, seguem exemplos de fatores que foram essenciais ao crescimento de alguns grupos.

³ *A corporate group may be defined as consisting of units which are subject to the decision-making power of a common authority [...] The group functions as a single organization, nevertheless, though each of the corporate units under its control is a separate legal entity (HAZARI, 1966, p. 5).*

Quadro 1. Fatores explicativos do nascimento de alguns grupos indianos

Período	1900s	1950s	1960s	1990s
	Pré-independência	Pós-independência	License Raj	Liberalização
Grupos Empresariais Representativos	Tata, Birla	Goenka, Khaitan	Ambani	Wipro/ Infosys Ranbaxy/ DRL
Fator associado ao crescimento	Comunidades Étnicas	Transferência de ativos	Vários fatores	Advento do Marketing

Fonte: Khanna e Palepu (2004).

Observa-se que, para grupos indianos como Tata e Birla, dois dos primeiros a tornarem-se grandes, a questão étnica foi muito importante. O grupo Tata, fundado em 1868 por Jamsetji Tata, sempre foi controlado pela família - uma família Parsee (*Parsi*) da comunidade zoroástrica (GOLDSTEIN, 2008, p. 88). O grupo Tata, portanto, está vinculado não apenas a uma etnia (Parsee), mas também a uma religião - o zoroastrismo. O grupo Birla, fundado em 1857 por Seth Narayan Birla, um membro da comunidade/etnia Marwari, é considerado o que mais possui atividades produtivas espalhadas pelo território indiano (KHANNA; PALEPU, 2004, p. 14).

An important feature of entrepreneurship in India is the reliance on the ethnic group, to supplement family networks. The Marwari, Gujerati and Parsi communities are, by far, the dominant business communities in India in recent decades, and even today. For example, these communities collectively controlled 62 of the 100 largest companies in 1989. Other active communities include the Punjabis, Chettiars and the Maharashtrians (KHANNA; PALEPU, 2004, p. 14) [grifo nosso].

Pode-se fazer um recorte entre os grupos anteriores e posteriores a 1970, porque, nas décadas de 1950 e 1960, a propriedade parcial ou integral de muitas empresas britânicas situadas na Índia foi transferida para grupos nacionais, sendo que os constituídos posteriormente ao período citado não gozaram dessa prerrogativa, como o fizeram os grupos Goenka e Khaitan (KHANNA; PALEPU, 2004, p. 7). No período conhecido como *License Raj*, iniciado na década de 1960, instaurou-se por parte do governo um controle dos grandes monopólios. Isso possibilitou a emergência de novos grandes grupos, que souberam aproveitar a concessão de direitos de expansão, diversificação

produtiva e importação e exportação para concentrarem capital, sendo considerados exemplos de sucesso os grupos Ambani, Jindal e Bajaj (GUPTA, 2009, p. 7).

No que se refere à captação de recursos, os grupos que emergem na década de 1990 usufruem muito mais de canais de financiamento para expansão produtiva relativamente aos que se ergueram em décadas anteriores. Isso, em razão do sistema financeiro doméstico ser mais desenvolvido e haver possibilidade de captação no mercado financeiro internacional, o que não existia antes da abertura econômica dos anos 1990. São característicos dessa década grupos vinculados ao setor de serviços⁴ e/ou à indústria farmacêutica, para os quais o *marketing* é um dos motores de crescimento.

A number of first generation entrepreneurs were able to tap into the capital markets to exploit new business opportunities. Prominent among them was the Reliance Group [...] Reliance went on to become a diversified business group when it began to exploit new business opportunities thrown open with the deregulation of power and telecommunication sectors. This era also gave rise to a number of prominent companies in the software and pharmaceutical sectors – Infosys, Wipro, and Satyam Computer Services in software, and Ranbaxy and Dr. Reddy's in pharmaceuticals (KHANNA; PAPELU, 2004, p. 17).

3.1.2 PRÉ-INDEPENDÊNCIA

A importância do período anterior à independência da Índia, para os propósitos desse trabalho, reside na evolução da integração econômica do território que, atualmente, compreende esse país, bem como no legado administrativo, jurídico e organizacional deixado pelos ingleses. Tais fatores foram os catalisadores da formação e crescimento interno dos primeiros grupos indianos – embora encará-los como indianos, talvez, não seja inteiramente correto, tendo em vista que a Índia ainda era uma colônia britânica.

A atividade econômica organizada já existia na Índia há muitos séculos. Porém, anteriormente à época denominada *British Raj* (período de domínio britânico), ela foi muito fragmentada dentro do território. Antes disso, sob o

⁴ Uma atenção especial será dada, mais adiante, ao nascimento e desenvolvimento de grupos na indústria de *software* indiana.

domínio do império Mughal (controlado por indianos muçulmanos descendentes de uma dinastia turco-mongol, os Timurids), existiu, de forma incipiente, um mercado nacional. Os Mughals, cujo domínio perdurou aproximadamente entre 1.100 d.C. e 1.650 d.C., exerciam o próprio poder para recolher impostos da população, sem recorrer à classe mercantil para angariar suas receitas. Segundo Khanna e Palepu (2004), com a fragmentação e queda desse império, observou-se a coexistência de dezenas de pequenos principados, cada qual contando, a partir de então, com mercadores e financistas locais. Sob tal perspectiva, geraram-se os núcleos de famílias economicamente proeminentes (*family business*).

Após a chegada de Vasco da Gama à Índia, em 1498, iniciou-se um período de rivalidade entre alguns Estados europeus pela supremacia comercial na região. O controle do país pela Inglaterra começou de fato em 1858, embora já funcionasse antes por meio da Companhia das Índias Orientais (CIO) (SCHATZMANN, 2010, p. 41). Após o fim do monopólio da CIO, alguns comerciantes ingleses abriram empresas de comércio na colônia e, então, assistiu-se ao advento de grandes “casas” de comércio. No início do século XX, alguns grupos locais também se tornaram proeminentes, a despeito da aversão ou apoio das “casas” britânicas⁵ (KHANNA; PALEPU, 2004).

De fato, houve um legado importante da presença britânica no que diz respeito à construção de um aparato institucional de hábitos, valores (como o direito de propriedade) e órgãos (como os do sistema governamental e da burocracia jurídica), o que contribuiu para uma melhor organização econômica da colônia. Nas palavras de Kapur e Kim (2006, p. 4):

The case of India does not fall neatly into any of our current categories of understanding on the subject of colonial institutions and development [...] Yet, despite the small number of British immigrants, the British government established institutions in India based on private property rights and an English-type judicial system for the native populations. In a land where property rights were informal, complex, overlapping, and locally defined by tradition and village leaders, the British attempted to introduce an impersonal, bureaucratic, modern form of property rights.

⁵ Trata-se de uma questão controversa, dada a divergência de opinião entre alguns autores (KHANNA; PALEPU, 2004).

Além do “legado organizacional”, apesar de possivelmente existirem conflitos entre casas da metrópole e da colônia, também se observou a associação entre algumas delas. Ademais, certas famílias abastadas economicamente também mantinham laços com representantes políticos do governo britânico. Considerando, por exemplo, o grupo Tata, Hazari (1986) *apud* Khanna e Palepu (2004, p. 8) afirma que:

A close relationship between business and government had existed for quite some time in India [...] JRD Tata, in the pre-independence period, presided over a group that was, in fact, quite reliant on government contracts. Before World War I, Tata Steel would not have started without a guarantee from the British government for Indian Railways, nor would Tata Steel have grown to the largest integrated steel factory in the British Commonwealth without such government contracts. And Tata Steel was protected by tariffs against German and Japanese, if not British, steel.

Existiu, portanto, uma sintonia do grupo Tata com as lideranças britânicas, que o favoreceu na criação de mais uma ramificação industrial. Além disso, o tratamento diferenciado não vinha apenas por meio de um canal. A citação exemplifica o auxílio do governo britânico ao grupo Tata a partir da concessão de contratos e da proteção tarifária relativa à importação de produtos alemães e japoneses. O grupo Tata, no entanto, foi neutro em relação ao processo de independência. Grupos como o Birla⁶, por sua vez, mais próximos aos líderes que desenhavam os movimentos, foram privilegiados pelo governo instaurado após a independência. Esses casos fortalecem o argumento de que o auxílio ao crescimento de alguns grupos fez-se mediante a proximidade com o poder político⁷.

⁶ Segundo Khanna e Palepu (2004, p. 9): *As the movement for freedom from the British Raj gathered momentum in the 1920s and 1930s, close relationships developed between Indian businesses and leaders of the political movement for India's independence. Underscoring their symbiotic relationship in a letter, as he was building steam for India's independence movement in 1927, Mohandas Gandhi told G.D. Birla, a prominent Indian businessman, "I am ever hungry for money". The pragmatic collaboration between the new Indian government and the business community to build modern India continued in the immediate aftermath of independence (1947 to 1960).*

⁷ Além da instabilidade política, serão abordados neste trabalho outros fatores – como o projeto de desenvolvimento econômico e o desejo do Estado de equalização do poder privado – que proporcionam o crescimento de alguns grupos nacionais como uma espécie de efeito colateral de outros objetivos.

O número de grupos familiares indianos que surgiram anteriormente ao período da independência não foi desprezível. Na Tabela 1, são apresentados os 50 maiores em termos de ativos. Nela, observa-se como o grupo Tata emergiu como o maior nesse período. O valor de seus ativos, inclusive, era superior a três vezes o valor dos ativos em mãos do segundo maior grupo.

Tabela 1. Classificação dos 50 maiores grupos indianos por ativos em 1939 (RsCr*)

Ranking	Grupo	Ativos	Ranking	Grupo	Ativos	Ranking	Grupo	Ativos
1	Tata	62,4	18	Killick	3,5	35	Octavious Steel	2,0
2	Martin Burn	18,0	19	Kilburn	3,2	36	Shaw	2,0
3	Bird	12,4	20	Sarabhai	3,0	37	CV Mehta	1,9
4	Andrew Yule	12,4	21	Brady	2,8	38	Mangaldas	1,8
5	Inchcape	10,7	22	Rajputana Textiles	2,8	39	Daga	1,7
6	ED Sassoon	9,6	23	Steel Bros	2,8	40	Forbes	1,6
7	ACC	8,7	24	McLeod	2,7	41	Harvey	1,5
8	Begg	5,8	25	Walchand	2,6	42	Dunlop	1,4
9	Oriental Tel& Elec	5,6	26	Thackersey	2,6	43	Spencer	1,4
10	Dalmia	5,5	27	Lawrie	2,6	44	Williamson	1,2
11	Jardine	5,3	28	Mafatlal	2,5	45	Harrisons	0,9
12	Wallace Bros	5,3	29	BIC	2,4	46	Henderson	0,6
13	Birla	4,9	30	Lalbhai	2,3	47	C Jehangir	0,4
14	Wadia	4,7	31	Kettlewell	2,2	48	Turner	0,4
15	Duncan	4,5	32	Gillanders	2,2	49	Provident	0,3
16	Finlay	3,8	33	Shri Ram	2,2	50	J Warren	0,2
17	Scindia	3,7	34	Swedish	2,1			

Fonte: Khanna e Palepu (2004).

* Os valores dos ativos estão em crore (Cr) (1 crore = 10 milhões) e a moeda em questão é a rúpia (Rs). Essa unidade é comum em dados da economia indiana e sua abreviação é RsCr.

3.1.3 PÓS-INDEPENDÊNCIA

O estudo dos grupos indianos nesse período será dividido em três etapas, a saber, do começo da independência até o início da década de 1960, compreendendo os dois primeiros Planos Quinquenais; de meados dos anos 1960 até meados dos anos 1980, período conhecido como *License Raj*; a partir de 1980,

quando se iniciam algumas medidas de abertura econômica⁸, aprofundadas na década seguinte.

3.1.3.1 DE 1947 AO INÍCIO DA DÉCADA DE 1960

A independência indiana inaugura um momento histórico em que procura isolar, em suas perspectivas de desenvolvimento, as influências do contexto internacional e de seu passado de domínio britânico⁹. No momento de independência da Índia, o mundo estava em seus primeiros anos de bipolarização entre países capitalistas e socialistas. Dada a atmosfera de construção de um novo país naquele momento, no âmbito das relações internacionais esperava-se um posicionamento indiano quanto ao alinhamento a alguns dos dois pólos. Mas uma terceira alternativa, liderada pela Índia, foi lançada. A Índia capitaneou o movimento dos não alinhados (MNA), sendo Jawaharlal Nehru um de seus fundadores, em 1956 (juntamente aos líderes de Iugoslávia e Egito). O MNA contribuiu para reforçar a questão Norte-Sul, quando o conflito Leste-Oeste era o norteador da geopolítica internacional (VIEIRA, 2007, p. 31). Essa postura reforçou o caráter autárquico do projeto de desenvolvimento que o país adotou pós-independência, porém, apesar do neutralismo ativo como líder do MNA, a Índia contou com o apoio militar¹⁰ e econômico da União Soviética durante quase toda a Guerra Fria.

⁸ Virmani (2006) *apud* Schatzmann (2010, p. 45) estabelece uma cronologia semelhante. O autor aponta duas fases da economia indiana no período pós-independência, sendo o início do processo de abertura econômica o ponto de separação entre elas. Para a primeira fase (1951-1980), ele apresenta duas subfases, sendo elas, a busca dos “altos comandos” entre 1951 a 1965 e “socialismo legislativo-burocrático”, de 1965 até 1980. A primeira subfase é caracterizada pela ocupação da economia pelo setor público, com a criação de monopólios públicos e eliminação progressiva da competição em muitas áreas da economia. No período seguinte, a atenção volta-se para o aumento do controle público sobre o setor privado, inclusive em áreas onde ele (setor privado) havia sido previamente permitido.

⁹ Vieira (2007) classifica o período 1950-1973 como “Nacionalismo econômico e industrialização autárquica”, argumentando que o modelo econômico seguido nessa fase era, implicitamente, o soviético, pois os indianos percebiam a política colonial inglesa como a maior causa do subdesenvolvimento econômico do país.

¹⁰ Outro papel relevante atribuído a URSS em sua relação com a Índia durante a Guerra Fria foi o apoio estratégico militar nuclear fornecido em função do conflito Indo-Paquistanês, iniciado em 1947, do qual derivaram três guerras até 1991. Essa posição era de grande importância, uma vez que o Paquistão contava com o apoio da China e dos Estados Unidos (VIEIRA, 2007, p. 32)

Quanto ao sistema político após sua independência, a Índia sagrou-se uma república soberana, federalista e democrática. É uma república de tipo parlamentarista, sendo o Primeiro Ministro chefe de governo, e o Presidente o chefe de Estado. O país rege-se por um parlamento bicameral, composto pelo Rajya Sabha (câmara alta do legislativo – eleição indireta) e pelo Lok Sabha (câmara baixa – eleição direta). O sistema federal é composto de 25 estados e 7 territórios, sendo que os governadores estaduais são nomeados diretamente pelo Presidente da República. Em termos partidários, a condução da política indiana divide-se, tradicionalmente, entre as coalizões lideradas pelo *Indian National Congress Party* (Partido do Congresso) e pelo BJP (*Bharatiya Janata Party*). O Partido do Congresso, criado em 1885, esteve no poder durante quase todo o período pós-independência e teve um papel importante no processo de independência do país, graças à liderança de Jawaharlal Nehru. Ele foi o primeiro governante formal indiano¹¹, ocupando o cargo de primeiro ministro de 1947 a 1964 (ano de sua morte). A grande importância de Nehru deve-se, dentre outros fatores, por ter ele levado a cabo um planejamento econômico que atendia aos anseios de seu partido, composto de jovens intelectuais que defendiam a modernização do país.

Em 1948, Nehru formulou Planos de Desenvolvimento (aprovados pelo Congresso) que se consubstanciariam, pouco tempo depois, nos Planos Quinquenais. Em março de 1950, foi criada a Comissão de Planejamento do governo da Índia, encarregada da formulação, execução e acompanhamento dos Planos Quinquenais, cujos objetivos foram: persecução de metas de crescimento, modernização e justiça social, visando à maximização da eficiência na utilização dos recursos produtivos disponíveis no país. Os planos, antes de serem submetidos ao Congresso para aprovação, eram submetidos ao Comitê de

¹¹ No processo de independência indiano, foi Mahatma Gandhi quem, de fato, atuou na construção da atual estrutura política, promovendo um movimento de massa sem confrontação de força física, com base no simbolismo e nos valores hindus [...], conseguiu organizar um movimento contra a ordem e o domínio inglês na Índia sobre a economia, a política e a cultura [...]. Após o assassinato de Mahatma Gandhi (1948), dois grandes líderes assumiram o cenário político indiano: o primeiro ministro Jawaharlal Nehru, cientista e humanista com visão nacionalista que conviveu com Gandhi durante a guerra de independência da Índia; Vallabhbhai Patel, político de direita que liderava o Congresso Nacional à época e teve papel importante na integração política de seu país. Patel faleceu em dezembro de 1950, deixando Jawaharlal Nehru como líder imbatível e pai da independência da Índia, que governou até morrer, em 1964 (LOZARDO, 2007, p. 215).

Consultoria de Planejamento, ao Instituto de Estatística Indiano e a painéis com economistas do país, o que reflete uma tradição de discussão democrática do planejamento de longo prazo (NASSIF, 2006, p. 17).

Como um país de industrialização tardia (*late comer*), a Índia teria um grande desafio pela frente, após sua independência, para superar seu atraso produtivo. Contribuiu para isso o fato dos integrantes do governo terem recebido pressões para dedicarem atenção às pequenas empresas, o que se tornou um dos pilares da política de desenvolvimento indiana até a década de 1980¹². Para dar conta do atraso produtivo, o país optou, sobretudo, pela proteção comercial e substituição de importações¹³ como forma (meio) de buscar sua superação industrial e, assim, obter autonomia produtiva, o objetivo principal (fim) do governo indiano. Observa-se isso na rubrica “modelo de desenvolvimento” dos primeiros Planos Quinquenais (Quadro 2).

Na concepção do primeiro Plano Quinquenal, não estava subjacente modelo teórico algum, ou mesmo qualquer experiência pregressa de desenvolvimento que orientasse sua execução (NASSIF, 2006, p. 18). Como consequência dessa inexperiência na realização de uma política industrial, observou-se a ausência de prioridades setoriais. Em contraposição, o segundo e o terceiro Plano, tanto na concepção como na implementação, receberam a influência do físico e professor Mahalanobis que, mediante arcabouço teórico, conferiu vazão e direção aos intentos políticos de desenvolvimento “voltado para dentro”.

¹² Após a proclamação da independência em 1947, emergiu, na Índia, uma estratégia de desenvolvimento ancorada em seis pilares principais, que vigorou até o início da década de 1980. Estes pilares eram: i) planejamento diretivo, com base em Planos Quinquenais; ii) prioridade à industrialização pesada, com forte proteção da atividade empresarial; iii) preservação da pequena produção artesanal; iv) regulação do sistema financeiro; v) pequena participação do capital estrangeiro; vi) propriedade ou controle estatal dos setores estratégicos (CINTRA; PRATES, 2009).

¹³ É necessária a ressalva de que a ideia de substituição de importações para a Índia é muito diferente da encontrada na América Latina. Na Índia, a motivação não são crises de balanço de pagamento, mas o caráter autárquico de desenvolvimento do país, influenciado, por sua vez, pelo modelo de economia “fechada” da antiga União Soviética. Um argumento, inclusive, contrário ao modelo indiano ser semelhante ao Latino Americano é o fato de que, no período do primeiro Plano Quinquenal (1951-1956), a Índia esteve em condições comerciais superavitárias e com acúmulo considerável de reservas em libras. (VIEIRA, 2007, p. 41).

Quadro 2. Características dos primeiros Planos Quinquenais

<i>Planos Quinquenais</i>	<i>Período</i>	<i>Setores prioritários</i>	<i>Modelo de desenvolvimento / regime de comércio / fatos estilizados</i>
1º	1951-1956	Não houve	Substituição de importações / protecionismo comercial
2º	1956-1961	Bens de capital, mineração e metalurgia básica; apoio a pequenas e médias empresas	Substituição de importações / elevado protecionismo comercial
3º	1961-1966	Bens de capital, química e insumos básicos (aço, energia elétrica e combustíveis)	Substituição de importações / protecionismo comercial
4º	1966-1974	Metalurgia básica, metais não ferrosos (alumínio, cobre e zinco), indústrias de engenharia pesada, química e petroquímica, fertilizantes e construção naval	Substituição de importações / protecionismo comercial
5º	1974-1979	Metalurgia básica, exploração e refino de petróleo, fertilizantes	Substituição de importações / liberalização comercial em 1976 (fracassada) e recrudescimento protecionista logo a seguir

Fonte: Nassif (2006).

Uma vez guiado pela base teórica de Mahalanobis¹⁴, o foco do segundo e do terceiro Plano Quinquenal foi o fomento de indústrias que favorecessem o setor de bens de capital. Isso engloba não apenas o desenvolvimento isolado da indústria de bens de capital, mas também de outras indústrias conexas a ela, como metalurgia básica, insumos básicos (aço, energia elétrica e combustíveis) dentre outras, que ora atuavam no sentido de fornecer matéria-prima, ora atuavam como demandantes de bens de capital. Esse foco na indústria de bens de capital e indústrias conexas seria inviável sem mecanismos de controle do Estado sobre a atividade produtiva nacional, dada a perspectiva econômica autárquica em um país com fatores de produção internos ainda precários.

¹⁴ Grosso modo, o modelo teórico de Mahalanobis pressupõe uma economia fechada com apenas dois setores - o de bens de capital e o de bens de consumo. Destarte, com essa configuração, somada à hipótese de que o crescimento econômico depende de um aumento da participação do investimento no total da renda de uma economia, conclui-se que, para crescer, é necessário um aumento da participação do setor de bens de capital no valor agregado total. Em outras palavras, pragmaticamente, o foco da política de desenvolvimento de longo prazo deveria ir além do protecionismo comercial e avançar no sentido de expandir a indústria pesada nacional.

Nesse sentido, do primeiro Plano Quinquenal ao terceiro (1951 a 1966), assistiu-se à criação de uma regulamentação de crescente controle do governo sobre a produção. Em Schatzmann (2010, p. 46-48), são elencadas algumas das principais medidas tomadas com o intuito acima citado, entre as quais:

- **Ato de Desenvolvimento Industrial e Regulação** (*Industries Development and Regulation Act*) (ID&R - 1952) - marco regulatório para controlar o padrão dos investimentos industriais privados. Instituiu a política de licenciamento industrial para investimentos acima de certo limite, preservando o setor de pequena escala da obrigatoriedade da licença. Todas as empresas que quisessem realizar um investimento deveriam conseguir permissão para investir;

- **Ordem de Controle de Importações** (*Import Control Order*) (1955) - as licenças de importação e as licenças industriais foram os principais instrumentos de política industrial da Índia nos anos pós-independência. Elas tinham por objetivo controlar as importações, em especial, nos setores priorizados em cada plano. O governo também possuía monopólio sobre a importação de algumas mercadorias;

- **Resolução de Política Industrial** (*Industrial Policy Resolution*) (1956) - esta resolução classificou as indústrias em três categorias. Todas as novas unidades das indústrias da primeira categoria seriam realizadas pelo Estado. Eram dezessete setores¹⁵ nessa categoria. As indústrias da segunda categoria comportavam participações públicas e privadas, mas o setor público tinha a intenção de aumentar sua participação ao longo do tempo. A terceira categoria representava todos os demais setores. A participação do setor privado seria incentivada pelo setor público, de acordo com os programas formulados nos Planos Quinquenais e também via investimento em infraestrutura e energia.

Com relação ao licenciamento industrial, com base em sua implantação, todas as atividades em curso tiveram de ser recadastradas, de modo que novos estabelecimentos industriais só poderiam ser criados com a obtenção de licença por parte do governo central, ficando isentas desse enquadramento apenas as

¹⁵ Aço e ferro, siderúrgica pesada, novas plantas e maquinário para produção de aço e ferro, carvão, geração e distribuição de energia elétrica (inclusive equipamentos), mineração dos principais minerais, mineração e processamento de metais não ferrosos, equipamentos de telecomunicação, aviação, minerais para geração de energia atômica, energia atômica, transporte aéreo, transporte ferroviário e construção naval, sendo que os quatro últimos eram exclusivamente monopólio estatal.

pequenas e médias empresas (NASSIF, 2006, p. 20). O controle da expansão da produção conferiu um poder de intervenção muito grande ao Estado indiano e, a partir disso, ele poderia favorecer os grupos econômicos com os quais tinha mais proximidade.

Em relação à Resolução de Política Industrial de 1956, cabe ressaltar que, indiretamente, o apoio do Estado ao setor privado a parece condicionado aos Planos Quinquenais. O relevante é que os incentivos então existentes, a despeito de contribuírem ou não para a formação de grandes grupos, tinham como objetivo direto as metas dos Planos Quinquenais. Visava-se ao fomento de indústrias e não ao desenvolvimento de grupos nacionais pujantes. Assim, como decorrência do projeto econômico escolhido pelo Estado, voltado à industrialização e de outros fatores, os dois maiores grupos indianos (Tata e Birla) cresceram aceleradamente, entre 1950 e 1980 (Tabela 2).

Diante do panorama apresentado, algumas questões demandam maior detalhamento. Que fatores favoreceram o crescimento de grupos não alinhados aos líderes políticos? Mesmo não sendo o objetivo final do Estado formar grandes grupos, como ele atuou no sentido de favorecer as empresas que o ajudariam a alcançar suas metas de política industrial?

Tabela 2. Ativos das 10 maiores *Business houses* indianas (RsCr. e % das 22 maiores)

<i>Business house</i>	1951		1965		1975		1980		1989-90	
	RsCr.	(%)	RsCr.	(%)	RsCr.	(%)	RsCr.	(%)	RsCr.	(%)
Tata	152	48%	418	31%	942	22%	1539	22%	8531	25%
Birla	65	21%	293	22%	905	21%	1432	20%	8473	25%
Reliance	-	-	-	-	-	-	166	2%	3600	10%
Thapar	9	3%	72	5%	198	5%	348	5%	2177	6%
Singhania	10	3%	59	4%	210	5%	413	6%	2139	6%
Larsen & Toubro	-	-	-	-	138	3%	216	3%	1682	5%
Modi	-	-	11	1%	115	3%	199	3%	1399	4%
Bajaj	-	-	21	2%	104	2%	179	3%	1391	4%
Mafatlal	-	-	46	3%	244	6%	428	6%	1344	4%
Chidambaram	17	5%	-	-	28	1%	44	1%	1273	4%
Total das 22 maiores	313		1326		4235		7156		34538	

Fonte: Gupta (2009).

Com relação ao crescimento de grupos, Khanna e Palepu (2004) trabalham com a ideia de que existiam dois caminhos que poderiam ser seguidos pelas companhias indianas no intuito de expandir seus lucros, a saber, inserir-se nos grupos familiares com fortes conexões políticas (*rent seeking*) ou realizar atividades empresariais cooperativas no âmbito dos grupos familiares (*entrepreneurial activity*). Segundo Khanna e Palepu (2004), o crescimento por meio de *rent seeking* não é uma explicação completa para o desenvolvimento de todos os grupos indianos. O grupo Tata, por exemplo, ao perder proximidade com líderes políticos, continuou expandindo-se. De fato, para isso teve respaldo de sua grande capacidade produtiva, o que é algo valioso dentro de um projeto de desenvolvimento autárquico em um país em processo de industrialização. Tanto é que, contrariamente ao grupo Tata, outros grupos menores minguaram sem o apoio Estatal. Um fator *entrepreneurial activity*, que favoreceu o crescimento dos grupos sem relações próximas aos políticos influentes, foi a prática da evasão fiscal. Segundo relatório do Wanchoo Committee, “*tax evasion, remained a characteristic of business houses in the entire post-independence period*”. A evasão fiscal¹⁶, juntamente ao dinheiro que entrava de forma ilegal (*Black Money*) nesses grupos, chegou a representar algo próximo de 23% do PIB indiano (GUPTA, 2009, p. 7).

Relativamente à forma pela qual o Estado atuou, no sentido de favorecer algumas empresas de indústrias prioritárias, parte do apoio foi realizada por meio de instituições financeiras. No que tange à concessão de empréstimos voltados a investimentos, em 1948 surgiu o *Industrial Finance Corporation* para financiar o setor industrial; em 1952, foram fundadas as *State Financial Corporations* para fomentar as indústrias no âmbito dos estados; em 1955, foi estabelecida a *Industrial Credit and Investment Corporation of India*, instituição de caráter privado fundada com o apoio do Banco Mundial; em 1957, o *Reserve Bank of India* instituiu, em sua estrutura, o *Industrial Financial Department*; em 1964, surgiram como subsidiárias o *Industrial Development Bank of India* e a *Unit Trust of India*, a primeira para fomentar o crédito de longo prazo e a segunda para desenvolver o mercado de *securities* (CINTRA; PRATES, 2009, p. 387).

¹⁶ Parte da evasão fiscal teve estreita relação com o modo de organização de propriedade dos grupos econômicos ancorados na religião hindu. Para mais detalhes, ver Gupta (2009).

Além do suporte financeiro, a concessão de licenças industriais também se configurou como uma vantagem aos grupos que as obtinham. Isso porque, sendo controlado o volume de produção em cada indústria, os grupos em posse das licenças podiam gozar de poder de monopólio e aumentar seus *mark-ups*, mesmo que a pequenas e médias empresas não fosse proibida a expansão produtiva (NASSIF, 2006, p. 23).

3.1.3.2 DE MEADOS DE 1960 A 1980 (*LICENSE RAJ*)

Durante grande parte desse período, quem se manteve no poder foi Indira Gandhi¹⁷, filha do primeiro presidente indiano, Nehru. Ela foi primeira ministra de 1966 a 1977 e de 1980 a 1984, ano em que foi assassinada. Apesar de Indira pertencer ao mesmo partido de seu pai, o Partido do Congresso, ela promoveu uma reviravolta em relação a algumas condutas do governo do pai, pois tinha ideias próprias para governar e agia independentemente de suas bases políticas, de modo que seu governo foi cercado por desarticulações (LOZARDO, 2007, p. 215). Dada a simbiose entre algumas *business houses* e certos representantes políticos, contrariar interesses de determinadas bases políticas significou, muitas vezes, ferir benefícios de alguns grupos econômicos. Segundo Gupta (2009, p. 6) “*The period from 1965 to the 1980 for the capitalist class in India has been a period of negotiating its complementary relationship with the state in the face of its own growth and diversification*”.

Houve, durante o período aludido, um embate entre capitalistas e governo, estimulado por questionamentos no âmbito da sociedade, passando, posteriormente, a ser discutido dentro do Parlamento¹⁸. Alguns movimentos sociais, como a greve em massa de 1974 e o movimento para reforma agrária de Bangladesh, questionavam a concentração de ativos nas mãos de grandes

¹⁷ Indira carrega o sobrenome Gandhi de seu marido, não mantendo parentesco algum com o grande nome da independência da Índia, Mahatma Gandhi.

¹⁸ *Several prominent government commissions, including the Mahalanobis Committee of 1964, Monopolies Inquiry Commission of 1965, R. K. Hazari Committee of 1966, and the Industrial Licensing Policy Committee of 1969, were established during this period. These commissions documented evidence that big business houses were exerting significant influence on Indian economy, and that they were exploiting growth opportunities through favorable access to finance and government permits* (KHANNA; PALEPU, 2004, p. 8-9).

capitalistas. Um debate público sobre a concentração de riqueza na Índia veio à tona com o Relatório de Hazari (1966)¹⁹, que apresentava dados sobre os grandes grupos indianos. Nele, relatava-se a natureza da capacidade ociosa e da não utilização de licenças industriais do grupo Birla. Conforme apresenta Gupta (2009, p. 7): “*The pre-empted unutilised capacities of the ten top business houses and the resulting asset concentration opened up the Pandora’s box of the capitalist “evils” aided by the state*”.

A partir de algumas reflexões, formava-se, no parlamento, um consenso quanto à necessidade de se implementar controles mais rígidos sobre os grandes grupos. A legislação atinente às restrições monopolísticas foi, então, o resultado de uma mobilização política feita à luz de debates no parlamento, nos quais foram tratadas as implicações da concentração de riquezas e de licenças industriais sobre o crescimento econômico e a diminuição da pobreza (GUPTA, 2009, p. 7). Assim sendo, inaugurou-se, com Indira, um período de criação de medidas para conter o avanço do poder econômico de grandes grupos industriais (nacionais e internacionais). Podem ser elencadas, como medidas restritivas, segundo Schatzmann (2010, p. 48):

- **Ato sobre Monopólios e Práticas Restritivas** (Monopolies and Restrictive Practices Act) (MRTP - 1969) – como o próprio nome sugere, busca evitar a constituição de monopólios, ou seja, concentração de poder econômico e práticas que restrinjam o mercado, procurando controlar os grandes grupos familiares;
- **Nacionalização do sistema bancário** (1969) e, posteriormente, das seguradoras, assegurando, assim, a gestão interna das maiores fontes de recursos;
- **Ato de Regulação Cambial** (Foreign Exchange Regulation Act) (FERA - 1973)²⁰ – instituído para controlar a participação acionária de investidores estrangeiros no mercado doméstico, afetando diretamente as multinacionais já instaladas no país e, também, as potenciais investidoras. Limitava a 40% a participação do capital estrangeiro nos empreendimentos privados.

¹⁹ Hazari (1966) é um estudo clássico dos grupos indianos que define grupo como “área sujeita a uma mesma autoridade de decisão”. Nesse trabalho, Hazari realizou uma análise sobre o exercício de poder de monopólio por parte dos grandes grupos, concluindo que eles usufruíam desse artifício (KHANNA; PALEPU, 2004, p. 7).

²⁰ Também através do *Foreign Exchange Regulation Act*, estabeleceu-se um controle em relação ao repatriamento de lucros de investimentos externos (GUPTA, 2009, p. 7).

Tendo-se em conta essas medidas e outras, também restritivas, do período precedente (Ato de Desenvolvimento Industrial e Regulação, Ordem de Controle de Importações e a Resolução de Política Industrial), a Índia é percebida, nesse período, como uma das economias mais fechadas do mundo. Essa mudança de postura do governo teve três consequências principais, a saber, o nascimento de uma nova classe de capitalistas e, logo, de novos grupos econômicos; uma reação dos antigos grupos que, então, buscaram meios de evitar a contração de seus lucros; e, por último, o surgimento de tensões entre novos grupos e antigos.

Dada a limitação do crescimento de grupos antigos como Tata e Birla, de um lado, e o contexto de um modelo de desenvolvimento autárquico, em que se buscava a internalização de indústrias, de outro, o governo indiano precisava contar com novos atores internos para formar os grandes grupos, uma vez que o capital estrangeiro também havia sido tolhido e desincentivado, com as medidas restritivas. Dado que, desde a independência, a defesa de pequenas e médias empresas industriais foi sempre preconizada, a partir do desenvolvimento de algumas delas, surgiram novos grupos econômicos. Outros grupos privados nasceram por meio de grandes e médios comerciantes que, ao perceberem a fragilidade do setor externo indiano, exportador de *commodities* e importador de bens manufaturados, vislumbraram na produção interna de artigos industriais uma oportunidade de crescimento e diminuição do custo de divisas internacionais. As famílias Ambani, Jindal and Bajaj são exemplos da conversão de “*medium scale family run trading houses*” em grandes grupos industriais.

Big and medium trading-cum-industrial houses in India were never interested in an export-led growth model. For a class whose first source of income came from commodities trade, there was a contingent dilemma. Importing manufactured goods like textiles and exporting primary commodities like tea and spices proved unsustainable in terms of costs due to high import duties as part of the import substitution policy regime. This was the economic basis of the phenomenon of 'trader turning into manufacturer' (GUPTA, 2009, p. 7).

Além do protecionismo comercial e do alto custo das divisas internacionais, outro fator que auxiliou no desenvolvimento de novos grupos no período do *License Raj* foi a postura do governo em relação às patentes de

produtos importados²¹. Tal como em outros países asiáticos (Coreia e China, por exemplo), a Índia também foi palco de processos de engenharia reversa. Como ressalta Schatzmann (2010, p. 49):

Ao se tornar independente, a Índia herdou uma lei de patentes do período colonial que incorporava regras comparáveis àquelas praticadas nos países desenvolvidos. Após vinte e três anos de debates entre comissões, chegou-se a uma lei de patentes voltada ao atendimento das necessidades econômicas do país (Patent Act of 1970). A comissão mais influente na configuração final da lei, estudando casos em outros países, observou que a fraca lei de patentes alemã ajudou a promover a indústria química para uma posição de liderança mundial. A comissão assinalou, ainda, os interesses e as estratégias de políticas públicas nas áreas de alimentos e medicamentos, de modo que eles foram favorecidos pelo reconhecimento da patente apenas para processos produtivos e não para novos produtos. Além disso, o prazo de validade das patentes era bastante reduzido, podendo variar de 5 a 14 anos.

Essa regulamentação de patentes beneficiou a introdução e consolidação de grupos na indústria farmacêutica que, por sua vez, se tornou um dos segmentos industriais mais dinâmicos na Índia, alguns anos mais tarde. Outro segmento industrial atualmente dinâmico, cujos grupos nacionais surgiram nesse período, é o de *software*²². Poucos, no entanto, sabem que sua origem data da década de 1960²³. Devido à ausência de regulação e por tratar-se de uma indústria nova, o governo indiano não se preocupou em restringir a produção

²¹ Segundo Gupta (2009, p. 11), “Process patents were recognized under the National Act and this gave an advantage to manufacturers to reverse-engineer goods and machinery. This encouraged many entrepreneurs to turn from trade to industry”.

²² A indústria de *software* indiana é reconhecida mundialmente por sua competitividade e pela importância que tem nas contas nacionais de seu país.

²³ Em 1968, foi criada a empresa Tata Consultancy Services (TCS), mais uma companhia do grupo Tata e a primeira da indústria de *software* na Índia – atualmente, a maior do país. Dadas, no entanto, as características dessa indústria, como baixo requerimento de capital para a entrada, baixa regulamentação (por tratar-se de uma indústria nova) e não necessidade de grande escala produtiva para alta lucratividade, além da TCS, algumas pequenas empresas também se aventuraram nesse setor. As cinco maiores empresas dessa indústria são TCS, Infosys Technologies, Wipro Technologies, Satyam Computer Services e HCL. Dentre elas, TCS, Wipro e Satyam foram lançadas por grupos econômicos e ainda estão vinculadas a seus respectivos grupos.

nessa indústria²⁴. Ademais, a indústria de *software* recebeu um incentivo da indústria de *hardware*. Isso porque algumas transnacionais produtoras de *hardware* com filial na Índia, como a IBM, optaram por sair do país em 1977, em virtude do Ato de Regulação Cambial (*Foreign Exchange Regulation Act*) que obrigou às empresas estrangeiras a permanecerem com até, no máximo, 40% da propriedade de suas filiais (KHANNA; PALEPU, 2004, p. 20). Uma consequência direta disso foi a existência de mão de obra qualificada deixada no país²⁵, passível de ser absorvida por alguns grupos.

Como ressaltado no início desta subseção, uma das consequências das restrições impostas no *License Raj* foi o surgimento de novos grandes grupos. Os antigos grupos, contudo, não ficaram inertes diante das limitações impostas pelo Estado. Sustenta essa ideia o fato de que, a despeito das medidas restritivas para conter a expansão e diversificação de grandes grupos, alguns deles, como Tata e Birla, continuaram crescendo.

Dentre os motivos que possibilitaram a “resistência” de alguns dos grandes grupos, citam-se a utilização de várias formas de registro de novas empresas do grupo; a sonegação de impostos (já levantada neste trabalho); a manutenção de laços com representantes políticos por meio de caminhos ilegais; a prática de altos *mark-ups*; a procura de mercados externos que dessem vazão ao crescimento restrito internamente; a intensificação da utilização de mecanismos internos aos grupos, como os de otimização na alocação do capital, dos insumos e dos recursos humanos de cada grupo dentro das empresas que o compõem (GUPTA, 2009, p.8; NASSIF, 2006, p.33; PRADHAN, 2008a, p.38).

A reação dos antigos grupos econômicos, no entanto, não foi apenas no sentido de se adequarem às condições estabelecidas pelo governo, mas também de questioná-lo e pressioná-lo para a flexibilização das restrições criadas, uma vez que nem todos os grupos antigos tinham a pujança do Tata e do Birla para

²⁴ “India’s wildly successful software and business-process-outsourcing industries blossomed not because of help from the government, but precisely because its Licence Raj did not understand these nascent fields well enough to choke them off” (THE ECONOMIST, 2010).

²⁵ The decision of IBM to leave India meant that 1200 employees of the company had to look for other alternatives to exploit their skills. Many of these employees set up small software consulting companies which would offer software development and maintenance services to former IBM costumers, leading to the beginnings of the Indian software industry (KHANNA; PALEPU, 2004, p. 20).

continuarem crescendo. Além de não crescerem, alguns grupos antigos tinham de assistir à chegada dos novos, que possuíam privilégios e direitos de expansão e diversificação produtiva. Um exemplo emblemático disso é a ascensão do grupo Reliance, que suplantou o antigo grupo tradicional Goenkas, da indústria têxtil, por meio de um processo de diversificação vertical, caminho pelo qual o último grupo foi proibido de enveredar. Nos anos 1970, uma forma que o governo encontrou de ceder a pressões dos grupos antigos, no intuito de também diminuir a tensão entre esses e os novos, foi a revisão da definição de escala. A partir desta, estabeleciam-se os parâmetros para se enquadrar uma empresa como pequena, média ou grande, o que, por sua vez, definia se ela precisaria (ou não) de licenças para aumentar sua produção e se receberia alguns incentivos.

De fato, após a volta ao poder do Partido do Congresso, no início dos anos 1980, essa conduta do governo, de ceder às pressões privadas, só viria a intensificar-se, não somente pela pressão dos grupos econômicos, mas também pela influência da conjuntura internacional, que ajudaria na formulação de uma nova concepção de projeto de desenvolvimento nacional pelo governo indiano.

3.1.3.3 PÓS-REFORMA: DOS ANOS 1980 ATÉ O PRESENTE

O processo de desregulamentação/abertura econômica da Índia implicou uma modificação nos papéis assumidos pelos setores público e privado na estrutura produtiva, tendo marcado o início de um novo projeto de desenvolvimento nacional. Significou, pois, a reformulação da visão de desenvolvimento seguida pelos representantes do país desde sua independência. A ideia central utilizada anteriormente, de planejamento de longo prazo (Planos Quinquenais), não foi abandonada com a reforma, mas inserida em outra lógica, não mais autárquica.

3.1.3.3.1 DÉCADA DE 1980

A reforma econômica indiana foi gradual. Seu início data de meados dos anos 1980 e sua intensificação ocorreu após a crise cambial do início dos anos 1990. Na primeira década referida, já se observava uma aproximação do governo com o setor privado. A volta de Indira Gandhi ao poder e, logo, do

Partido do Congresso, no início de 1980, marcou esse momento. É curioso observar que foi justamente no governo anterior de Indira, durante o *License Raj*, que se inaugurou o movimento contrário, vale dizer, de priorização do setor público e de pequenas empresas. A mudança de postura de um governo para outro provém de algumas constatações. Primeiro, de que o balanço de pagamentos era sensível a insumos energéticos por depender de sua importação – preocupação que ficou mais evidente com a segunda crise do petróleo, em 1979. Isso levou os governantes a repensarem o conceito de autossuficiência defendido desde a independência. Como ressalta Schatzmann (2010, p. 53):

Não mais se assumia a forma de substituição de importações indiscriminada, mas a necessidade de substituição contínua das importações em áreas críticas, onde poderia haver mudanças repentinas em preços e disponibilidade. Entretanto, dado que a pauta de importações tende a se modificar conforme a economia cresce e se desenvolve, é necessário que as exportações sejam incentivadas como forma de financiar essas novas demandas. Assim, a promoção de exportações é uma parte tão importante da busca pela autossuficiência quanto uma substituição de importações eficiente.

Uma segunda constatação é que o país experimentou um padrão de crescimento modesto e inferior ao de outros países em desenvolvimento, os quais também passaram por um processo de industrialização entre 1950 e 1980. Com uma taxa média de crescimento do PIB de 3,7% nesse período, a Índia não conseguiu avançar muito na superação de seus problemas sociais. Nesse sentido, começou a ser defendido o aumento da produtividade como meio de se atingir taxas mais altas de crescimento econômico.

No sexto Plano Quinquenal (1980) foi ressaltado tanto o objetivo de aumento da produtividade (cujo motor seria a promoção da competição no mercado doméstico), como a necessidade de se conceder incentivos à promoção da base exportadora. Para que isso ocorresse, no entanto, era mister a diminuição do controle do governo sobre a estrutura produtiva e o comércio externo. No sétimo Plano Quinquenal, de 1985, com o primeiro ministro Rajiv Gandhi (filho de Indira), reconhecia-se a necessidade de consolidar e aprofundar algumas medidas tomadas por Indira. Rajiv, com seu apoio político, tornou-se o responsável pelo início das reformas econômicas indianas. Os principais focos da reforma, entre 1985 e 1990, foram eliminação gradual dos licenciamentos

industriais e relaxamento das licenças de importação, porém, outros aspectos foram também contemplados (Quadro 3).

Sinteticamente, pode-se caracterizar a reforma dos anos 1980 como sendo discreta (leia-se, sem avanços muito profundos) e “pró-business”, no sentido de que favoreceu o setor privado existente, ao invés de novos entrantes, uma vez que as barreiras externas permaneceram elevadas (SCHATZMANN, 2010, p. 56). O objetivo central do governo indiano foi o aumento da produtividade interna. Isso foi realizado, primeiro, pela via da competição interna, portanto, sem o capital externo.

Quadro 3. As reformas econômicas indianas do período 1985-1990

Licenciamento industrial	<ul style="list-style-type: none">- Aumento do número de indústrias isentas do regime de 25, em 1985, para 31, em 1990;- Permissão para o aumento de capacidade potencial em até 113% do máximo de capacidade utilizada, alcançada em qualquer dos cinco anos anteriores a 1986.
Licenciamento de importações	<ul style="list-style-type: none">- Aumento do número de itens de bens de capital incluídos na lista de Licenciamento Geral Aberto (isenção do regime de licenciamento de importações) de 1.007, em 1987, para 1.170, em 1988, e 1.329, em 1990;- Aumento do número de itens de bens intermediários incluídos na lista de Licenciamento Geral Aberto de 620, em 1987, para 949, em 1988;- Cobertura das importações isentas do regime de licenciamento em 1988 (30% do valor total das importações).
Direitos de monopólio público na importação	<ul style="list-style-type: none">- Forte redução dos direitos de monopólio do governo na importação de itens estratégicos;- Cobertura total da participação de importações sujeitas a direitos de monopólio no valor total importado: 27% em 1987 (contra 67% em 1981)
Incentivo à exportação	<ul style="list-style-type: none">- Permissão para aumentar o valor de itens importados destinados à produção para exportação;- Isenção de até 100% (em 1988) de tributos incidentes sobre lucros derivados da exportação;- Redução das taxas de juros incidentes nos financiamentos às exportações;- Garantia de manutenção dos incentivos concedidos à exportação pelo período mínimo de três anos.
Minirreforma tributária	Modificação do sistema de tributação sobre insumos produzidos no país, ou importados, para quase todos os segmentos manufatureiros (exceto derivados de petróleo, têxteis e fumo), que resultou numa expressiva redução da incidência de impostos e, portanto, do custo de produção industrial.

Fonte: Nassif (2006).

3.1.3.3.2 DÉCADA DE 1990 EM DIANTE

Ao contrário do primeiro estágio de reforma econômica iniciado por Rajiv Gandhi, o que ocorreu no início da década de 1990, foi algo muito mais profundo. No decorrer dos anos 1980, observaram-se déficits fiscais e em conta corrente do balanço de pagamentos crescentes. Isso porque, apesar das receitas do governo terem aumentado, assim como as exportações, o crescimento absoluto dos gastos fiscais e das importações foi mais elevado na maioria dos anos. Para financiar as duas posições deficitárias, o governo emitiu títulos em moeda local, realizou empréstimos externos e logrou atrair fluxos crescentes de capitais externos privados (NASSIF, 2006, p. 37). Os empréstimos em moeda estrangeira, somados aos déficits comerciais, culminaram, em 1991, em uma crise cambial, com perdas expressivas de reservas internacionais. Isso, por sua vez, provocou um crescimento quase nulo do produto interno e uma aceleração no nível de preços, com taxas anuais de inflação que alcançaram dois dígitos.

Assim, como consequência de tantos fatores, o governo optou por avançar nas reformas iniciadas na década anterior. Com a reforma econômica de 1991, a Índia passou a experimentar uma transformação profunda, que a preparou e a projetou para altas taxas de crescimento (em média, 6,3% ao ano entre 1990 e 2008). Nassif (2006, p. 39) argumenta que esse crescimento justificou-se por dois fatores, além da reforma, a saber: i) uma política macroeconômica que priorizou o crescimento e a geração de empregos como principal meta; e ii) uma visão estratégica de longo prazo materializada na transferência de atividades do setor público para o privado, na manutenção do planejamento e na presença do Estado em setores pouco atrativos à livre iniciativa. As reformas, a política macroeconômica e a visão estratégica de longo prazo explicitam uma nova concepção do papel do Estado na Índia.

A análise da “nova política industrial” de julho de 1991 (sintetizada no documento *Statement of Industrial Policy*) é um primeiro passo para o entendimento do novo papel assumido pelo Estado indiano em sua economia. A “nova política industrial” foi um dos marcos regulatórios estabelecidos nas reformas da década de 1990. De acordo com Schatzmann (2010, p. 58): “Suas prescrições atingem as áreas de licenciamento industrial, investimento estrangeiro, acesso à tecnologia externa, papel do setor público, e a lei de monopólio e práticas de comércio restritivas”. No documento sobre a nova política industrial, menciona-se que o governo continuaria a perseguir a política de autossuficiência, ao mesmo tempo em que se empenharia para construir **capacitações** que permitissem a geração de recursos externos.

A partir das reformas, o governo começa a delimitar o espaço de ação produtiva do setor público²⁶ e a promover a extinção dos requerimentos de licenciamento industrial, permitindo o investimento sem liberação prévia de órgãos públicos. Ainda, seleciona algumas exceções²⁷ que demandam aprovação para inversões, rotuladas como segmentos estratégicos para a economia²⁸. Assim, a ideia de autossuficiência da nova política industrial deixou de incorporar o Estado como produtor. Contribuiu para isso a queda do monopólio estatal em algumas áreas²⁹, como na de telecomunicações. Em suma, excetuando os setores nos quais o Estado ainda mantém o monopólio ou o controle via licenciamento, sua influência nos setores abertos à competição privada passou a se dar sob a forma de um agente regulador.

Além do papel de regulador e da presença em áreas com importância estratégica, o Estado também se tornou fundamental no investimento em infraestrutura física e social (leia-se, construção de capacitações) (SCHATZMANN, 2010, p. 59). O novo papel do Estado pode ser sintetizado nas palavras: regulação, áreas estratégicas, infraestrutura e capacitações. Lall (2000) atribuiu um grande papel às capacitações para o desenvolvimento de um país, ao constatar que, na era da globalização, crescem mais os países inseridos nas cadeias produtivas dinâmicas. Isso porque, segundo ele, tais cadeias são as que possuem maior conteúdo tecnológico. O autor faz uma diferenciação entre o México e alguns países asiáticos para demonstrar que a simples abertura econômica, sem a construção de capacitações locais, não repercute em crescimento de longo prazo. Apontando a Coreia do Sul como um caso bem-sucedido de crescimento sustentado no longo prazo, ele mostra como a criação

²⁶ A ideia de autossuficiência do período anterior às reformas tinha o Estado não só como um agente de controle da produção interna, mas também como um agente produtor que possuía mecanismos para enveredar por qualquer indústria que desejasse. Nesse sentido, observou-se um crescimento do número de empresas públicas e da participação do setor público na estrutura produtiva como um todo, no período que vai da independência indiana até a década de 1980 (ALFARO; CHARI, 2009).

²⁷ São exceções, até hoje, as indústrias de bebidas alcoólicas, cigarros, explosivos industriais, eletrônica, aeroespacial, equipamento de defesa e alguns produtos químicos (CINTRA; PRATES, 2009, p. 393).

²⁸ Além da existência de exceções para o licenciamento industrial, a produção de alguns itens continuou sendo reservada para pequenas empresas (ou setor informal), que absorvem a maior parte da força de trabalho do país (CINTRA; PRATES, 2009, p. 393).

²⁹ Ainda se manteve o monopólio estatal sobre a produção de insumos para geração de energia nuclear, as usinas nucleares e o transporte ferroviário.

de capacitações, por meio do fomento tecnológico (absorção e desenvolvimento) e educacional, foi fundamental. Nesse sentido, certos passos da Índia em direção à construção de capacitações coincidem com alguns traçados pela Coreia do Sul. Desde o sétimo Plano Quinquenal até o nono, tecnologia e educação são elevadas como objetivos prioritários, como mostra o Quadro 4.

O desenvolvimento do Sistema Nacional de Inovação (SNI) é reflexo da efetividade das políticas de tecnologia e educação de um país. Cintra e Prates (2009) salientam que a origem do Sistema Nacional de Inovação indiano remonta ao ano de 1958, quando foi introduzida a primeira política científica e tecnológica. Nesse contexto, foram criadas instituições federais e estaduais de Ensino Médio e Universitário com ênfase nas áreas de exatas (Matemática e Engenharia), cujo intuito era a formação de pessoal qualificado na área de Ciência e Tecnologia. O próximo estágio na evolução do SNI foi alcançado com uma política mais abrangente, em 1983 (*Technology Policy Statement*), que incluía o reconhecimento da importância da cooperação tecnológica com parceiros estrangeiros, bem como da importação de tecnologia. Essa política orientou o rumo científico e tecnológico dos vinte anos subsequentes, englobando o período das reformas³⁰.

Ainda com relação à tecnologia, os investimentos estrangeiros foram permitidos de forma seletiva, no início dos anos 1990, somente para as áreas de interesse do desenvolvimento industrial da Índia. Cabe, no entanto, lembrar que a Índia buscou fomentar a competição interna antes de abrir sua economia à concorrência externa, na década de 1980 – aspecto que também se assemelha ao caso coreano.

De fato, seria incorreto afirmar que não existiu intenção de fortalecer as empresas nacionais dentro da proposta de crescimento com planejamento não autárquico, vislumbrada a partir dos anos 1990, no âmbito da qual o papel do Estado passou a ser o de regular, investir em infraestrutura e construir capacitações. Não é simples, porém, apontar que o foco das políticas tenha sido os grandes grupos. A política tecnológica, por exemplo, por ser horizontal, atingiu tanto grandes empresas como pequenas.

³⁰ Uma nova política tecnológica foi lançada somente em 2003, tendo como principais metas: aumentar o gasto com pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 2% do PIB; aumentar a proporção de cientistas e engenheiros no total da força de trabalho; elevar o número de patentes no exterior; reduzir a emigração de mão de obra qualificada (*Brain Drain*) (CINTRA; PRATES, 2009, p. 395).

Quadro 4. Características dos Planos Quinquenais (do 7º ao 10º)

Planos Quinquenais	Período	Setores prioritários	Modelo de desenvolvimento / regime de comércio / fatos estilizados
7º	1985-1990	Educação, setores intensivos em ciência e tecnologia (energia nuclear e eletrônicos), infraestrutura e setores intensivos em emprego (agricultura, têxteis, vestuário e outros segmentos para consumo de massa)	Substituição de importações / liberalização comercial gradual / reforma tributária
8º	1992-1997	Setores intensivos em ciência e tecnologia, educação, infraestrutura física e social (energia, transporte, comunicação, irrigação e saneamento)	Integração da economia indiana ao mercado global ("orientação exportadora"); reformas econômicas "estruturais" (liberalização comercial, mas com restrições à abertura da conta de capitais de curto prazo – exceto para investimentos no mercado acionário); desregulamentação industrial; eliminação gradual dos controles de preços; abertura gradual a investimentos externos estrangeiros; reforma tributária, reforma do sistema financeiro e do mercado de capitais; reforma das empresas estatais
9º	1997-2002	Infraestrutura física e social; agricultura e setores intensivos em tecnologia (notadamente, energia atômica e aeroespacial e tecnologias da informação); educação	Continuidade das reformas econômicas "estruturais", mas manutenção das restrições à abertura da conta de capitais de curto prazo
10º	2002-2007	Infraestrutura e "setores geradores de emprego" (agricultura, construção, turismo e serviços de tecnologia da informação)	Continuidade das reformas econômicas "estruturais", notadamente, a liberalização comercial, o projeto de privatização de empresas públicas "não-estratégicas" e o fortalecimento do mercado de capitais. Manutenção das restrições à abertura da conta de capitais de curto prazo

Fonte: Nassif (2006).

Nesse sentido, ainda cabe a hipótese de que o Estado promoveu o crescimento de grandes grupos de forma indireta ou, em outras palavras, sem políticas deliberadas e especificamente voltadas ao desenvolvimento de grandes grupos nacionais. Ademais, não se pode esquecer que a forte preocupação existente com relação aos indicadores sociais ainda precários – como a elevada taxa de analfabetismo e o fato de grande parte da população abaixo da linha da pobreza, cerca de 300 milhões de indianos – justificava a defesa e o fomento de pequenas empresas, que geram mais emprego. Observou-se assim, na Índia, um projeto de desenvolvimento que, na verdade, primou pelo crescimento do PIB e da produtividade com o intuito de geração de empregos e de renda.

3.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DE GRUPOS INDIANOS

O processo de internacionalização de grandes grupos indianos intensificou-se recentemente, sobretudo a partir de 2006. Esse movimento, no entanto, não é exclusividade desse país, pois outros países em desenvolvimento também apresentaram grandes volumes de emissão de IDE nos últimos anos. Dentre eles, China e Índia merecem destaque e têm apresentado uma tendência de manutenção de *outflows* de IDE em patamares altos. Esses dois países representaram, em 2009, segundo UNCTAD (2010), cerca de 30% do total dos fluxos de IDE que saíram dos países em desenvolvimento.

Algumas semelhanças entre eles ajudam a explicar os motivos do recente desempenho. Uma primeira é a contemporaneidade do processo de abertura econômica de ambos. Em segundo lugar, nos últimos anos, esses dois países apresentaram condições macroeconômicas sólidas, em virtude do aumento de suas reservas internacionais. Observa-se que, desde 2006 (ano em que se verifica um *turning point* das saídas de IDE), as reservas indianas já tinham ultrapassado US\$ 150 bilhões³¹, sendo que, em 2001, não chegavam a US\$ 50 bilhões. Apesar das semelhanças com a China, a Índia, todavia, configura-se como um caso peculiar dentre os países em desenvolvimento. Entre os motivos está o fato de que, enquanto a maioria do IDE dos países em desenvolvimento dirige-se a países também em desenvolvimento, a maior parte dos fluxos que saem da Índia tem como destino os países desenvolvidos.

³¹ Segundo dados da revista *The Economist (weekly indicators)*, em julho de 2010, as reservas internacionais indianas somavam US\$ 263,6 bilhões. Acesso em: 1 set. 2010.

Destarte, para dar conta da idiosincrasia indiana no processo de internacionalização, essa seção está dividida em duas subseções. A primeira objetiva apresentar o marco regulatório para a saída de IDE e as medidas de fomento oferecidas pelo governo indiano para o processo de internacionalização. A segunda subseção apresentará as características principais desse processo, o que compreende mostrar seu histórico, sua intensidade e o destino do capital indiano (regional e setorialmente), dentre outros aspectos.

3.2.1 MARCO REGULATÓRIO E APOIO DO ESTADO

Em 1960 foi criado o *Indian Investment Centre* para promover o IDE indiano, o qual ficou responsável por dar suporte e monitorar os investimentos estrangeiros que viessem a se realizar a partir de então. Outro órgão que foi vinculado à saída de IDE, a partir do *Foreign Exchange Regulation Act* de 1973, foi o Ministério do Comércio, que passou, desde então, a examinar e aprovar os pleitos de investimento estrangeiro (PEDERSEN, 2006, p. 4). Apesar de o primeiro órgão ter sido criado em 1960, a regulação para a saída do IDE da Índia foi apenas formalizada em 1969, sendo que, anteriormente, a política de aprovação era baseada em decisões *ad hoc* (PEDERSEN, 2006).

Uma vez estabelecidas as primeiras diretrizes de regulação, teve início um período de grandes restrições à saída de capital. Essa necessidade de restrição verificou-se tanto na forma de realização do investimento, como na burocracia associada à aprovação de projetos de saída. Com relação à forma de saída de capital, a política direcionada ao IDE permitia o uso de pequeno volume de reservas e apenas para gastos preliminares na construção física das filiais, em função da necessidade de otimização de divisas. Nesse sentido, a participação das empresas indianas na propriedade das *Joint Ventures* (JV) era feita por meio do envio de máquinas, equipamento, tecnologia e *knowhow*, e não com o uso de *cash* (PRADHAN, 2007).

Essa regulamentação de 1969 teve duas revisões até a nova política de saída do IDE, de outubro de 1992, sendo a primeira em 1978 e a segunda em 1986. Com relação à primeira, foi criado um comitê interministerial (o *Inter-Ministerial Committee on joint venture*), o qual era tutelado pelo Ministério do Comércio e possuía a responsabilidade de monitorar e avaliar as propostas de IDE das empresas indianas. Além desse comitê, passava a ser concedido ao

Reserve Bank of India (RBI) o direito de arbitrar no tocante à concessão de divisas para o início das operações das empresas indianas, bem como o poder de encaminhar visitas de técnicos e de pessoal especializado aos países receptores do IDE, para análise da viabilidade dos investimentos. No âmbito da revisão de 1978, com relação à forma de saída do capital, foi enfatizada a forma de JV, embora uma presença maior no total da propriedade por parte das empresas indianas fosse permitida. O envio de capital para as filiais continuou restrito, mas foram criados mecanismos para mitigar essa restrição, como a possibilidade de captação (via empréstimos) fora da Índia e a realização de empréstimos de longo prazo das matrizes para suas filiais (PRADHAN, 2007, p. 20). Além disso, expandiu-se o conjunto de setores passíveis de investimento, que até então se restringia a manufaturados e, após 1978, incorporou exploração mineral, serviços e *trading* (PEDERSEN, 2006, p. 7).

O maior legado do período de vigência dessa revisão (1978-1985) foi, provavelmente, o início da implementação de alguns mecanismos de fomento que ensejaram uma postura mais ativa do Estado, dos quais se destacam: a criação de um seguro especial direcionado para o IDE pela agência governamental *Export Credit & Guarantee Corporation* em 1978; e o provimento de uma linha de crédito para investimentos estrangeiros pelo *Export-Import Bank of India* em 1982. Um ano antes dessa revisão (1977), também no intuito de promover o IDE, foram formulados acordos internacionais de investimento (no caso, o *Avoidance Double Taxation Treaty*) com 13 países, a saber, Egito, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Japão, Romênia, Noruega, Suécia, Alemanha Ocidental e Sri Lanka.

Em virtude, no entanto, dos maus resultados obtidos pelas filiais, que ocasionaram uma alta taxa de mortalidade das *joint ventures* indianas, em 1986, o processo regulatório foi reforçado, tornando-se mais burocrático e restritivo em certos aspectos. Algumas “diretrizes” foram mantidas, como, por exemplo, a ênfase na otimização de reservas e no viés exportador dos investimentos. Com relação à questão burocrática de aprovação das propostas de IDE, de acordo com Pradhan (2007, p. 20):

The approval procedure for Outward Foreign Direct Investment (OFDI) has been quite cumbersome. There are different agencies involved in permitting OFDI projects leading to unnecessary delays. For example, for setting up an OFDI project or to purchase shares of a foreign company through exports of Indian made machinery, the Indian investor has to apply to Ministry of Commerce but when

the Indian companies want to associate with a foreign player by way of technical collaboration or management services then they are required to submit their application to the Foreign Trade Division of the Department of Economic affairs under the Ministry of Finance. If the aspiring Indian investor is a company specified under the Foreign Exchange Regulation Act, then the application for OFDI has to be mooted through the Department of Company Affairs. Although, the Inter-Ministerial Committee was there to provide single window clearance but in actual practice an OFDI project has to be approved by various government agencies.

Se por um lado o governo, com o aumento dos requerimentos burocráticos, restringiu a realização de IDE, por outro conferiu maior segurança aos investimentos. Um fator que contribuiu para tanto foi a realização de visitas técnicas, pelo *Reserve Bank of India* (RBI), ao país receptor do IDE indiano, no intuito de averiguar a viabilidade dos investimentos. Com essas mudanças burocráticas, algo que, possivelmente, favoreceu os grandes grupos indianos em relação às empresas *standalone* foi o fato de que a permissão para o investimento passou a utilizar, como critério de aprovação, o desempenho exportador das empresas.

Em outubro de 1992, foi inaugurada uma nova política para a realização de IDE. A partir dela, ao invés de existirem momentos-chave de revisão, o que se observou foi um avanço gradual de liberalização/ flexibilização dos processos de autorização para a realização de IDE. Foram realizadas mudanças em 1995 e 1999, e mediante publicação de Circulares pelo *Reserve Bank of India*, a partir dos anos 2000. O objetivo básico dessa nova política foi o aumento da competitividade das empresas nacionais. Os *policy makers* indianos entenderam que o IDE é uma ferramenta estratégica para ajudar as empresas indianas a adquirirem novas tecnologias, habilidades e outros ativos específicos, de forma a possibilitar que sobrevivam em um contexto de globalização econômica.

A criação da aprovação automática (em relação ao RBI) para projetos abaixo do teto de Rs 2 milhões (dos quais no máximo $\frac{1}{4}$ era em *cash*), vinculados a um período de três anos de maturação (até que pudesse ser transferido mais capital), foi uma das mudanças mais importantes da nova política destinada ao IDE. Esse teto e o período de maturação foram revisados em 1995 e 1999, com o estabelecimento de diferentes valores para determinados países e regiões³². Na revisão de 1995, um ponto importante foi a inclusão da possibilidade de compra

³² Para mais detalhes acerca desse ponto, ver Pradhan (2007).

de empresas estrangeiras. Com relação às mudanças trazidas em 1999, merece destaque a dispensa das empresas indianas da necessidade de repatriar o montante do IDE realizado, por meio de dividendos e *royalties*, no prazo de cinco anos.

No período posterior a 1999, os avanços na flexibilização de medidas vinculadas à realização de IDE foram executados por meio de Circulares emitidas pelo *Reserve Bank of India*. Destacam-se, entre as mudanças mais importantes trazidas por essas Circulares³³: i) a exclusão da precondição de existência de lucros por três anos seguidos para a sujeição de propostas de IDE (2001); ii) a permissão para que empresas registradas sobre o *India Partnership Act*, de 1932, investissem no exterior (2001); iii) a dispensa de burocracias para alguns casos especiais de IDE, frente ao RBI, dentro da rota de aprovação automática (2002); iv) a permissão dada às empresas para abrirem conta em bancos estrangeiros (2002); v) a dispensa, para as *joint ventures* indianas, de requerer aprovação do RBI para investimentos destinados à diversificação produtiva (2003); vi) a não necessidade de aprovação prévia do RBI para empréstimos de curto prazo de matrizes para filiais (2004); vii) a permissão para IDE em atividades agrícolas (2004). Por fim, deve ser destacado, ainda, que o teto para aprovação automática foi elevado por muitas Circulares, chegando a US\$ 100 milhões em uma Circular de 2002. Além disso, o máximo permitido de capital passível de ser investido por uma empresa indiana também foi elevado ao longo do tempo. Uma Circular de 2005 limitava o IDE a 200% do valor patrimonial da empresa, sendo este estendido para 400%, em 2007.

Paralelamente ao marco regulatório, o governo, desde o estabelecimento de uma regulação voltada à saída de IDE, criou mecanismos de fomento à extroversão de empresas nacionais. Mesmo com alguns incentivos, a participação do Estado no auxílio à promoção internacional de empresas nacionais dependeu e depende, no entanto, da intensidade dos incentivos criados e, conseqüentemente, de seus resultados.

Nesse sentido, no final dos anos 1970 foram tomadas algumas medidas que, embora não tenham gerado efeito imediato, apresentaram grande importância posteriormente. Enquadram-se em tal perspectiva a provisão de financiamento e seguros e os acordos internacionais de investimento. Com

³³ Não faz parte do escopo deste trabalho detalhar todas as medidas levantadas pelas Circulares do RBI. Para um aprofundamento, ver Pradhan (2007).

relação aos acordos ou tratados, eles podem ser de dois tipos, a saber, o *Bilateral Investment Treaty (for the Reciprocal Protection of Investments)* (BIT) e o *Avoidance of Double Taxation Treaty* (ADTT). Os do primeiro tipo buscam proteger os investidores de riscos como guerras, expropriação e limites de remessas de capital, enquanto os do segundo correspondem às convenções bilaterais, que procuram evitar taxaçaõ dupla para os investimentos. Até maio de 2010, estavam em vigência, na Índia, 78 BITs e 71 ADDTs. Alguns países que, atualmente, figuram entre os maiores receptores do IDE indiano assinaram esses acordos, que parecem, então, ter contribuído para a promoção do investimento.

Além da realização dos ADDTs e BITs, existem outras formas de mitigar os riscos existentes para o capital investido em outro país, como, por exemplo, a partir da realização de seguros com órgãos como a *Export Credit Guarantee Corporation of India - ECGC* (nacional) - e a *Multilateral Investment Guarantee Agency - MIGA* - do Banco Mundial (multilateral). Na verdade, dada a estrutura do IDE indiano, voltada mais a países desenvolvidos, e a existência de inúmeros acordos bilaterais, essas agências são pouco acionadas e, quando o são, ofertam seguros para investimentos em países em desenvolvimento, sobretudo africanos.

No caso da MIGA, embora a Índia seja um de seus países-membros, as empresas indianas pouco demandaram seus serviços. Estas, até 2010, utilizaram apenas seis vezes os serviços de seguro da MIGA que, no total, cobriram investimentos no valor de US\$ 34 milhões. A ECGC por sua vez, criada em 1957, sob o controle do Ministério do Comércio, oferta seguros mais abrangentes, cobrindo não apenas riscos políticos como faz a MIGA, mas também o risco advindo de flutuações cambiais e de inadimplência de contratantes, dentre outros. Nos balanços da ECGC dos exercícios de 2007-2008, 2008-2009 e 2009-2010, os valores totais de cobertura dos seguros foram, respectivamente, Rs 2,54 bilhões, Rs 2,52 bilhões e Rs 2,79 bilhões³⁴.

Além da ECGC, outro órgão nacional de fomento ao IDE doméstico, cujas raízes podem ser localizadas no início dos anos 1980³⁵, é o *Export-Import Bank of*

³⁴ Considerando uma taxa de câmbio nominal média (Rs./US\$) de 40, 45 e 50, respectivamente, para 2007, 2008 e 2009, os valores aproximados da cobertura dos seguros nesses anos, em dólares, seriam US\$ 63,7 milhões, US\$ 56,1 milhões e US\$ 55,8 milhões.

³⁵ "In 1978, the government's export credit insurance agency, *Export Credit & Guarantee Corporation (ECGC)*, introduced a special *Overseas Investment Insurance*. The establishment in 1982 of a separate

India (Exim Bank). Esse banco, além do financiamento para a realização do IDE, dá suporte à internacionalização de empresas indianas por meio de inúmeros mecanismos.

Export-Import Bank of India (Exim Bank) provides a comprehensive range of products and services to Indian companies in their internationalization efforts, tailored to meet the needs of different customer groups. These include: programmes for enabling Indian companies to acquire assets to improve international competitiveness; assistance through pre-investment advisory services; finance through debt and equity; analytical information and due diligence. Such financing is available for greenfield projects, brownfield expansion, as also overseas acquisitions directly or through special purpose vehicles [...] Exim Bank also undertakes direct equity participation in Indian ventures abroad to enhance credibility and acceptance of Indian ventures overseas, on select basis. Further, the Bank facilitates joint investment by Indian and overseas companies in third country markets [...] The Bank has also played an important role in the setting up of the Global Network of Exim Banks and Development Financial Institutions (G-NEXID) under the auspices of UNCTAD in Geneva in March 2006, The Forum aims to enhance sharing of experiences as also cooperation among Exim Banks and Development Financial Institutions from developing countries (INDIA EXIMBANK, 2008).

Do início de suas atividades até o período 2009-2010, o banco conferiu auxílio para 259 projetos (*ventures*), conduzidos por 206 empresas indianas e destinados a 64 países. O valor agregado da assistência prestada pelo banco a esses projetos totalizou Rs 133,8 bilhões. Tais projetos são bastante diversificados entre si, alcançando indústrias dos setores primário, do setor de manufaturados e de serviços. Especificamente em relação ao exercício de 2009-2010, o suporte (com e sem concessão de fundos às empresas) totalizou Rs 10,5 bilhões, valor que foi destinado a 18 empresas (INDIA EXIMBANK, 2010). Quanto aos órgãos de fomento, sem sombra de dúvidas o mais importante, em vista dos instrumentos que proporciona e da sua magnitude, é o *Eximbank of India*.

export-import bank, Export-Import Bank of India (EXIM Bank), also included a separate facility for providing loans for investments abroad. The Indian government had thus by the early 1980s established the basic institutional framework for supporting the overseas expansion of Indian capital" (PEDERSEN, 2006, p. 5).

3.2.2 PADRÕES E CARACTERÍSTICAS

Seria equivocado atribuir ao caso indiano um único padrão em seu processo de internacionalização. Historicamente, por exemplo, pode-se identificar mais de um padrão de internacionalização, articulados às diferentes estratégias de desenvolvimento nacional. Outra forma de se encontrar diferentes padrões é por meio da análise dos destinos dos fluxos de IDE que saem da Índia, a partir da separação em dois grupos de países receptores: desenvolvidos e em desenvolvimento. Esses dois recortes, histórico e por destino – ambos detalhados adiante –, mostram que não há um único padrão no processo de internacionalização indiano. Existem, no entanto, algumas características gerais que podem ser atribuídas ao processo, independentemente do recorte, como o fato de estar atrelado à estratégia de desenvolvimento de cada época e de ser o setor privado seu principal agente.

Pradhan (2007, p. 2) segmenta o processo de internacionalização indiano em dois períodos, sendo o primeiro aquele que vai da independência até os anos 1990 e o segundo o que ocorre a partir de então.

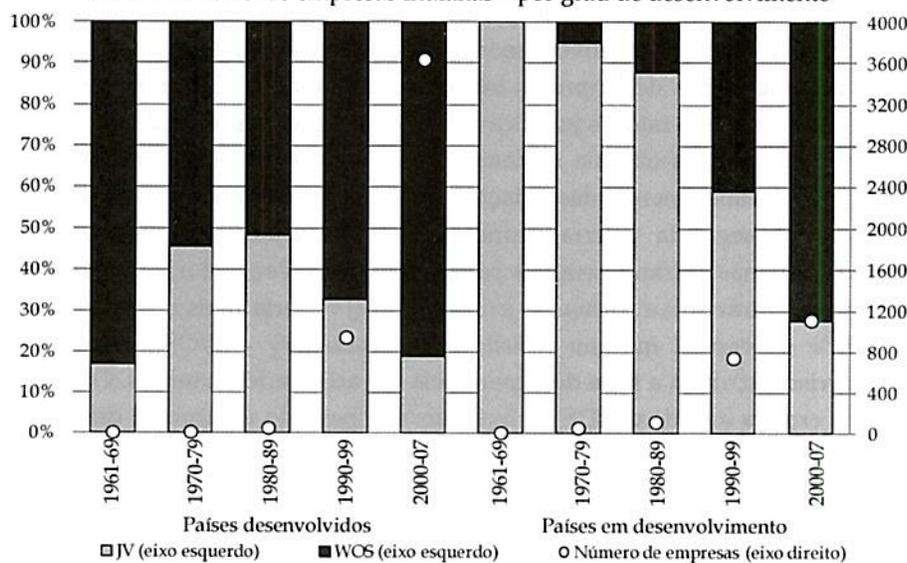
Com relação ao primeiro período, partindo do princípio de que a respectiva estratégia de desenvolvimento do Estado não atribuía importância ao setor externo, os casos de empresas indianas realizando IDE foram poucos e de pequena monta. Dois fatores justificavam a realização desses investimentos. O primeiro foi a política externa indiana com os países em desenvolvimento, de afirmação e fortalecimento das relações sul-sul em detrimento das norte-sul, iniciada após segunda guerra mundial. Isso impactou na forma como as empresas indianas entraram em tais países, pois, uma vez que o sentido era o de cooperação, entrar sob a forma de *joint-venture* (JV) seria mais coerente do que com 100% de capital indiano (*wholly-owned subsidiary* – WOS), além de ser menos arriscado, dada a falta de experiência em atividades externas. O segundo fator que explica a saída de IDE da Índia em seu período autárquico diz respeito à criação de filiais que pudessem promover a exportação. Isso advém da preocupação em fomentar a entrada de divisas internacionais que pudessem fazer frente às importações, necessárias ao processo de industrialização. Para tal objetivo, essas empresas estabeleceram-se sob a forma de subsidiárias WOS.

Observa-se que, com o passar do tempo, a forma de JV foi preterida relativamente à criação de WOS também nos países em desenvolvimento,

tornando-se a WOS a forma mais comum de entrada, independentemente da região. O Gráfico 1 apresenta o número de empresas indianas no mundo, no período 1960-2007. Observa-se uma maior concentração nos países desenvolvidos. Essa “predileção” por tais países também se verifica com relação ao estoque de IDE: 66% até 2007 (PRADHAN, 2008a, 2008b).

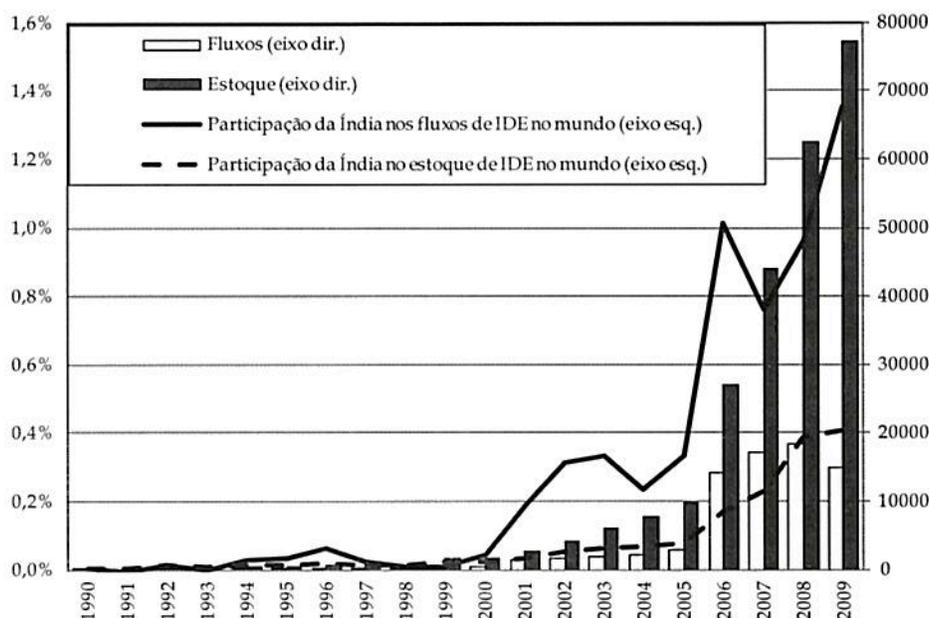
Apesar do recente crescimento exponencial do número de empresas e do estoque do IDE, não se pode, no entanto, perder de vista que o processo de flexibilização à realização de IDE foi gradual. Com relação à participação dos fluxos e do estoque indiano de IDE no total mundial, ela ainda é pequena, alcançando, em 2009, algo próximo de 1,4% e 0,4%, respectivamente. Isso decorre do processo de internacionalização ser muito novo na Índia, pois, tal como se observa no Gráfico 2, apenas a partir de 2006 esse país começou a atingir patamares altos de saída de capital via IDE, na esteira do crescimento iniciado em 2000. Ao se manter a dinâmica dos últimos anos, assistir-se-á, contudo, a uma maior presença internacional de empresas indianas.

Gráfico 1. Forma de entrada do IDE indiano (*joint-venture* ou *wholly-owned subsidiary*) e número de novas empresas indianas – por grau de desenvolvimento



Fonte: Pradhan (2008a, 2008b). Elaboração própria.

Gráfico 2. Fluxos e estoques (US\$ milhões) e participação % do IDE indiano no mundo



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Unctad, disponíveis em: <<http://stats.unctad.org/fdi/>>. Acesso em: 1 jul. 2010.

Historicamente, a Índia foi um país que mais recebeu fluxos de IDE do que os enviou ao mundo, o que pode ser visto na Tabela 3, na coluna da diferença entre fluxos de entrada e saída, sempre positiva. O mesmo fenômeno está expresso na última coluna da tabela, porém, os números só começam a ficar mais expressivos, sobretudo no que diz respeito à entrada, a partir de 1995³⁶. Os fluxos de saída, por sua vez, tornaram-se mais significativos apenas a partir de 2006. Denota-se que o processo de flexibilização foi gradual não apenas para o processo de saída, como também para o de entrada de IDE. A relação entre o volume de entrada e saída, de 2005 a 2009, variou entre 1,4 e 2,6, sendo esse indicador próximo àquele apresentado por outros países periféricos como, por exemplo, a China.

³⁶ São os valores muito pequenos de saída de IDE na primeira metade da década de 1990 (como se pode observar na tabela) e não os elevados volumes de entrada, que explicam uma razão entrada/saída tão elevada ao longo de toda a década de 1990, com destaque para 1993, ano no qual o volume de entrada citado foi de apenas US\$ 350 mil.

Tabela 3. Índia: fluxos e estoque de entrada e saída de IDE (1990-2008), US\$ bilhões

Período	Entrada		Saída		Diferença (A-B)		Entrada/Saída (Fluxo)
	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	
1992	0,25	1,98	0,02	0,29	0,23	1,69	10,5
1993	0,53	2,52	0,00*	0,29	0,53	2,22	1517,2
1994	0,97	3,49	0,08	0,38	0,89	3,11	11,9
1995	2,15	5,64	0,12	0,50	2,03	5,15	18,1
1996	2,53	8,17	0,24	0,74	2,29	7,43	10,5
1997	3,62	10,63	0,11	0,62	3,51	10,01	32,0
1998	2,63	14,07	0,05	0,71	2,59	13,36	56,0
1999	2,17	15,43	0,08	1,71	2,09	13,72	27,1
2000	3,59	16,34	0,51	1,73	3,07	14,61	7,0
2001	5,48	19,68	1,40	2,53	4,08	17,14	3,9
2002	5,63	25,83	1,68	4,07	3,95	21,76	3,4
2003	4,32	32,55	1,88	6,07	2,45	26,48	2,3
2004	5,78	38,06	2,18	7,73	3,60	30,33	2,7
2005	7,62	43,20	2,99	9,74	4,64	33,46	2,6
2006	20,33	70,87	14,28	27,04	6,04	43,83	1,4
2007	25,00	105,79	17,23	44,08	7,77	61,71	1,5
2008	40,42	123,29	18,50	62,45	21,92	60,84	2,2
2009	34,61	163,96	14,90	77,21	19,72	86,75	2,3

Fonte: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Elaboração própria.

* Corresponde ao valor de US\$ 350 mil.

Saindo do recorte histórico e focando na distribuição do IDE indiano pelo mundo, talvez alguns padrões possam ser estabelecidos na contraposição entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou separando esses dois grupos em regiões.

Uma primeira característica nítida nos dados da Tabela 4 (já mencionada) é a maior importância dos países desenvolvidos na atração do IDE indiano. Uma segunda característica é que os fluxos dirigidos aos países desenvolvidos são concentrados em uma região (Europa), enquanto os dirigidos aos países em desenvolvimento são mais distribuídos. Em todas as regiões dos países em desenvolvimento, observa-se que o estoque do IDE é superior a US\$ 1 bilhão, mas não ultrapassa US\$ 5 bilhões. Uma terceira característica de diferenciação entre desenvolvidos e em desenvolvimento é a existência de um padrão setorial do IDE nos primeiros e a inexistência em relação aos últimos. Essa diferenciação não aparece na Tabela 4, mas Pradhan (2008a, 2008b) mostra que o volume de entrada de IDE nos países desenvolvidos em cada setor é mais ou menos

equivalente. Os setores de manufaturas e serviços são os mais relevantes e, com variações pequenas, encontram-se em magnitudes próximas. Contrariamente, ao se analisar o grupo dos países em desenvolvimento, para cada região há uma distribuição diferente entre os setores.

Tabela 4. Fluxos de IDE indiano (US\$ milhões) por regiões

	Período	Países em desenvolvimento					Países desenvolvidos				
		África	América Latina e Caribe	Ásia e Oceania	Sul e Leste Europeu e CEI	Total	União Europeia	Outros Europeus	América do Norte	Outros desenvolvidos	Total
Fluxos de IDE em US\$ milhões	1961-69	13		9		22	2	8			10
	1970-79	35		46	2	83	3		0,1		3
	1980-89	25	0,2	61	29	115	36	0,4	17		53
	1990-99	317	47	1445	81	1890	1460	7,5	388	43	1899
	2000-07	2968	1132	3407	1281	8788	15652	175	2815	602	19244
	Total	3358	1179	4968	1397	10899	17162	192	3221	645	21220

Fonte: Pradhan (2008a, 2008b). Elaboração própria.

Na África, no período 1961-2007, 73% do IDE foram para as ilhas Maurício³⁷, sendo uma grande parte dirigida ao setor de serviços. Além das ilhas Maurício, outros países africanos são importantes receptores do IDE indiano. Sudão e Líbia são atraentes por seus recursos minerais e recebem, portanto, investimentos majoritariamente no setor primário, enquanto Senegal e Nigéria recebem investimentos em manufaturas na indústria química e na de produtos de metais básicos, respectivamente.

Na América Latina e Caribe, os investimentos resumem-se a dois países, a saber, Bermudas e Brasil. Em Bermudas, os investimentos encontram-se no setor

³⁷ Um fato interessante a ser destacado é que muitas empresas transnacionais investem em países conhecidos como "praças financeiras" e "paraísos fiscais" com o intuito de obscurecer o verdadeiro destino (final) do IDE, usando-os assim, como intermediários de "rotas de investimento". A Índia também investe em países rotulados de "paraísos fiscais" como, por exemplo, Bermudas e ilhas Maurício. Contudo, por essas localidades serem centros financeiros bem desenvolvidos (tal como Cingapura e Hong Kong), acabam recebendo IDE indiano nas indústrias de *software*, TI e telecomunicações. Em outras palavras, o capital indiano dirige-se aos países citados, majoritariamente, em busca de mercado e expansão, ao invés de usá-los como meio de direcionar capital a outros países.

de serviços, sobretudo na indústria de *software* e TI, com a presença de uma empresa de telecomunicações. No Brasil, apesar de existirem vinte e três empresas indianas, 85% do IDE foram para a indústria de extração de petróleo e gás. Considerando os países do Sul e Leste Europeu e CEI (Comunidade dos Estados Independentes), a Rússia responde por cerca de 80% do IDE indiano, sendo o setor primário o mais relevante.

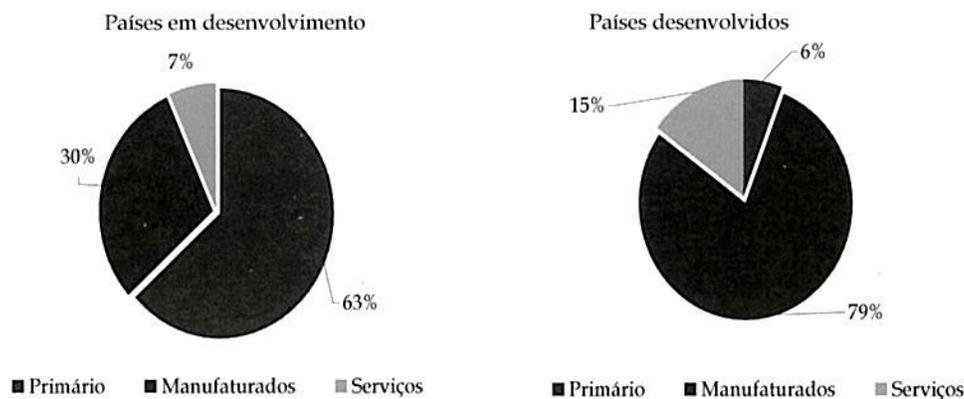
Com relação à Ásia, os países que mais receberam IDE da Índia são Cingapura, Hong Kong e Emirados Árabes Unidos (que, juntos, já receberam US\$ 3,25 bilhões), sendo que Oman, China, Sri Lanka e Indonésia também contaram com um volume considerável, próximo de US\$ 200 milhões (cada um). Com relação a esses países, Emirados Árabes Unidos e Oman receberam mais investimentos no setor primário, Hong Kong e Indonésia, majoritariamente, em serviços, e Cingapura em serviços e manufaturados (PRADHAN, 2008a).

Com relação às regiões mais desenvolvidas, quando analisadas setorialmente, observa-se que o setor de manufaturados tornou-se o mais importante no período de 2000 a 2007 (PRADHAN, 2008b). Mas, o setor de serviços está próximo ao de manufaturados em termos de volume. O segmento do setor de serviços mais relevante, para o período de 2000 a 2007, era o de *software* e TI: 962 empresas indianas investiram US\$ 2,5 bilhões em 11 países, sendo 54% desse total voltado aos EUA. O segundo mais relevante foi o de serviços financeiros e seguros, com um volume de US\$ 1 bilhão investido no exterior, sendo 68% na Holanda. Em seguida, tem-se o segmento de entretenimento e filmes, com um total de US\$ 724 milhões. Dentro do setor de manufaturados, para o mesmo período (2000 a 2007), a indústria mais importante foi a de fármacos: 102 empresas investiram US\$ 2,5 bilhões (50% do setor), sendo Holanda, EUA, Inglaterra e Chipre os principais países a atraírem esse capital. Outras indústrias relevantes eram: comidas e bebidas (9%), produtos de metal (9%) e computadores e eletrônicos (7%).

Ainda analisando os fluxos de IDE indiano na perspectiva de seu destino, observa-se que os processos de fusões e aquisições promovidos por empresas indianas dirigem-se, majoritariamente, aos países desenvolvidos. Entre 2000 e 2008, o total de compras indianas de empresas localizadas em regiões desenvolvidas alcançou a cifra de US\$ 47 bilhões (com 596 acordos de aquisição em 28 países), enquanto na região em desenvolvimento o total foi de US\$ 12,3 bilhões (com 166 acordos de aquisição em 46 países). Além disso, nas aquisições

indianas realizadas nos países desenvolvidos, em média, adquiriu-se cerca de 80% da propriedade das empresas “compradas”, contra uma média próxima de 20% para processos de compra em países em desenvolvimento. Ademais, as aquisições em países desenvolvidos possuem uma composição setorial bem distinta da verificada nos países em desenvolvimento. Enquanto nos países desenvolvidos são realizadas aquisições, majoritariamente, de empresas do setor de manufaturados com pouca relevância para os outros dois setores, no conjunto de países em desenvolvimento o setor primário destaca-se, representando 63% do total das aquisições.

Gráficos 3 e 4. F&A em valor (US\$ milhões) e por setor (%) para cada grau de desenvolvimento no período de 2000 a 2008



Fonte: Pradhan (2008a, 2008b). Elaboração própria.

É importante notar que as aquisições realizadas em países desenvolvidos são feitas, em sua maioria, por empresas privadas, enquanto as do setor primário, relevantes em países em desenvolvimento, têm como principal agente a empresa pública ONGC Videsh Limited³⁸. Pode-se conjecturar que a citada empresa (tal como as empresas chinesas públicas) embarcou em um processo de

³⁸ “Although public owned oil and gas companies such as ONGC Videsh Limited, Indian Oil Corporation Limited, Hindustan Petroleum Corporation Limited and Gail (India) Limited are leading outward investing companies, recently a number of privately owned Indian companies such as Gulf Oil Corporation, Shivvani Oil and Gas Exploration, Shakun Gases, Great Eastern Shipping Co, Aban Offshore and Hareli Petrochem Limited are also undertaking such natural asset - seeking investments” (PRADHAN, 2008a, p. 26).

aquisição de empresas de recursos naturais, sobretudo de extração de petróleo e gás natural, como forma de garantir acesso a recursos fundamentais à manutenção das atuais taxas de crescimento do PIB indiano. Ademais, do ponto de vista geopolítico, o domínio de fontes de energia, cujos preços têm oscilado bastante nos últimos anos, é estratégico.

Dunning (1994) estabelece uma classificação dos possíveis objetivos que uma empresa possui quando opta pela realização de IDE, quais sejam, *market seeking* (busca por mercados), *resource seeking* (busca por recursos naturais), *efficiency seeking* (busca por eficiência/baixos custos) e *strategic asset seeking* (busca por ativos específicos). A esse respeito, no caso indiano, observa-se primeiro que o IDE *efficiency seeking* é, praticamente, inexistente. Com relação aos outros três possíveis objetivos, no caso das empresas indianas, eles existem e são relevantes. O *market seeking* e o *strategic asset seeking* são, todavia, as principais motivações ao investimento indiano, sobretudo quando se considera apenas as empresas privadas. Segundo Pradhan (2009b, p. 27): “*The continuing liberalization of OFDI policy by India and growing internationalization needs of software, pharmaceuticals and automotive Indian firms to have overseas presence, new markets and new technologies continue to fuel Indian OFDI*”. [grifo nosso]

Conforme a Tabela 5, que apresenta o volume de investimento *greenfield* das 10 empresas que mais investiram em cada período, observa-se que, a partir da década de 1980, as empresas públicas começaram a adquirir participação significativa nos fluxos de IDE. Isso mostra a relevância da participação direta do Estado no processo de internacionalização mais recente das empresas indianas, uma vez que no período anterior aos anos 1980, grande parte do IDE era realizado por um número pequeno de grandes grupos familiares que investiam, majoritariamente, nos países vizinhos.

Esse movimento refletiu as medidas dos anos 1980 que visavam a uma maior pujança do setor público no processo de internacionalização empresarial. Verifica-se, inclusive, que nessa década o setor público tornou-se mais presente em algumas indústrias do setor de manufaturados e serviços³⁹. Essa tendência de aumento da participação do IDE proveniente de empresas públicas manteve-se apenas para os investimentos direcionados aos países em desenvolvimento,

³⁹ Para um estudo mais aprofundado da participação do setor público nos diferentes setores e indústrias na Índia, ver Mazumdar (2010).

enquanto o setor privado foi preponderante nos países desenvolvidos, após os anos 1990.

Com relação ao montante de capital de empresas indianas direcionado a processos de fusão e aquisição (F&A), o resultado não é muito diferente do apresentado na Tabela 5 para investimentos *greenfield*. Dentre os quinze maiores processos de fusões e aquisições em países em desenvolvimento até o ano de 2008, cerca de 44% (pouco mais de US\$ 4 bilhões) foram realizados por empresas públicas. Em contrapartida, quanto aos países desenvolvidos, dos quinze maiores processos de F&A até 2008, que juntos totalizaram quase US\$ 32 bilhões, nenhum envolveu empresa pública indiana.

Tabela 5. IDE (*Greenfield*) segundo a natureza da empresa

Natureza da empresa	Unidade	Décadas				
		1960	1970	1980	1990	2000*
Países desenvolvidos	Pública	0	0	9,3	79	234
	Privada pertencente a um grupo	10	3,3	16,4	643	3964
	Privada não pertencente a um grupo	0,1	0,4	3,9	98	0
	Pública	0	0	32	10	6
	Privada pertencente a um grupo	99	99	55	78	94
	Privada não pertencente a um grupo	1	1	13	12	0
		% do total				
Países em desenvolvimento	Pública	0	3,5	41,4	197	2184
	Privada pertencente a um grupo	22	56,1	19,1	765	2596
	Privada não pertencente a um grupo	0	0	28,6	0	0
	Pública	0	6	46,5	21	46
	Privada pertencente a um grupo	100	94	21,5	79	54
	Privada não pertencente a um grupo	0	0	32	0	0
		% do total				

Fonte: Pradhan (2008a, 2008b). Elaboração própria.

* A década de 2000 compreende de 2000 a 2007.

Analisando somente o setor privado nos processos de F&A, constata-se a predominância das empresas vinculadas a grupos econômicos em relação às não vinculadas (*Standalone*) nesse tipo de IDE. Do valor total das operações de F&A entre 2000 e 2008, 8,5% foram provenientes de empresas *Standalone*, enquanto 76,8% vieram das afiliadas a grupos econômicos. Além disso, estas são mais diversificadas geograficamente: 193 empresas adentraram em 62 países, ao passo que as 196 *Standalone* investiram em 45 países (PRADHAN; SINGH, 2010).

As empresas vinculadas a grupos econômicos são mais maduras para realizarem seus investimentos pelo mundo. Essa maturidade justifica-se, em parte, por terem mais experiência nesse tipo de investimento, pois, mediante inúmeras exigências para a realização de IDE nas décadas de 1960 e 1970, foram as primeiras a investir fora do país. Assim, acumularam conhecimento técnico, cultural e linguístico para avançar em regiões não tão próximas, culturalmente, da Índia. De fato, os investimentos realizados por empresas *Standalone* dirigem-se, majoritariamente, para os EUA e países geograficamente próximos, ao passo que Inglaterra, Noruega, Indonésia, Coreia do Sul e Bélgica são os principais destinos de F&A de empresas vinculadas a grupos econômicos (PRADHAN; SINGH, 2010). Outro argumento defendido para justificar a predominância de empresas afiliadas a grupos econômicos é que fazer parte de um grupo confere a uma empresa vantagens adicionais. Garg e Delios (2007) fazem uma análise das chances das filiais indianas sobreviverem na condição de afiliadas a grupos econômicos e concluem que as vantagens desse tipo de empresa são expressivas.

Overall the results indicate that given their derived resources and access to parental networks, the OFDI-location by Business Group-affiliated firms seems to be guided by a wider and broader set of considerations. They (can) undertake their OFDI-location decisions in a more mature manner as compared to the safety sought by standalone firms in terms of the 'avoidance of double taxation, foreign currency strength, home exports importance and cultural proximity' factors [...] the studies referring to the strength of firm-specific assets of emerging multinational enterprises (EMNEs) need to look beyond the 'firm', namely also at the derived/ indirect resources of the Group-affiliated units (PRADHAN; SINGH, 2010, p. 19).

Resta analisar, ainda, quais são as empresas indianas mais internacionalizadas e como se comportam em relação às respectivas concorrentes de outros países. Na Tabela 6, são apresentadas as empresas indianas mais internacionalizadas e suas respectivas indústrias de atuação.

Tabela 6. Comparação de empresas indianas com líderes mundiais em suas indústrias*

País de origem	Nome da companhia	Ativos (US\$ milhões)		Vendas (US\$ milhões)		Número de filiais estrangeiras
		Estrangeiros	Total	Exterias	Total	
Metais e produtos de metal						
Holanda	Mittal Steel Company NV	30438	112166	27	46985	80
Canadá	Alcan Inc.	22017	28939	76	20410	86
Índia	Tata Steel Ltd.	20361	25851	79	27764	85
Estados Unidos	Alcoa	19790	37183	53	13229	44
Alemanha	Thyssenkrupp AG	19677	47056	42	39252	66
Índia	Hindalco Industries Ltd.	9964	14535	69	11629	78
Índia	JSW Steel Ltd.	1216	5352	23	259	8
Petróleo e derivados						
Reino Unido	British Petroleum Co. Plc	170326	217601	78	215879	80
Reino Unido e Estados Unidos	Royal Dutch/Shell Group	161122	235276	69	182538	57
Estados Unidos	Exxonmobil Corp.	154993	219015	71	252680	69
Índia	ONGC Ltd.	5334	31254	17	4176	10
Índia	Aban Offshore Ltd.	2839	3471	82	348	66
Tecnologia da Informação						
Estados Unidos	Int. Business Machines		120431			
Estados Unidos	Electronic Data Systems		19224			
Índia	Tata Consultancy Services Ltd.	305	3268	9	837	14
Índia	Mphasis BFL	258	400	64	224	37
Índia	Aditya Birla Minacs Ltd.	248	314	79	351	89
Índia	Wipro Ltd.	181	4037	5	642	13
Índia	Firstsource Solutions Ltd.	51	498	10	190	57

Continua...

Tabela 6 - Continuação

País de origem	Nome da companhia	Ativos (US\$ milhões)		Vendas (US\$ milhões)		Número de filiais estrangeiras
		Estrangeiros	Total	Externas	Total	
Químicos						
Alemanha	BASF AG	38705	59648	37194	66002	56
Estados Unidos	Dow Chemical Company	20651	45581	30952	49124	63
Índia	Tata Chemicals Ltd.	675	2220	496	1662	30
Índia	Nirma Ltd.	215	972	90	681	13
Índia	United Phosphorus Ltd.	144	978	526	938	56
Drogas e Fármacos						
França	Sonofi-Aventis	55342	102414	20266	35595	57
Suíça	Roche Group	52178	60980	33155	33531	99
Suíça	Novartis	42922	68008	35630	36031	99
Estados Unidos	Johnson & Johnson	32130	70556	23549	53324	44
Índia	Wockhardt Ltd.	541	1082	357	676	53
Índia	Matrix Laboratories Ltd.	271	617	152	445	34
Índia	Dr. Reddy'S Laboratories Ltd.	271	1637	402	1295	31
Índia	Ranbaxy Laboratories Ltd.	233	1846	672	1884	36
Índia	Sun Pharmaceutical Inds. Ltd.	227	1330	56	873	6

Fonte: Pradhan (2008a, 2008b). Elaboração própria.

* Os dados, para todas as empresas indianas, são referentes ao ano financeiro de 2008, finalizado em março do mesmo ano, com exceção das empresas Ranbaxy e Wockhardt, cujo mês de referência é dezembro. Para as empresas estrangeiras, o ano de referência dos dados é 2006, com exceção da International Business Machines e da Electronic Data Systems, cujos dados são de 2007.

A tabela confronta alguns dados de empresas indianas com os de concorrentes internacionais mais pujantes em termos de ativos e vendas. Observa-se que, quando comparadas com estas concorrentes, as empresas indianas, mesmo sendo as mais internacionalizadas do país, ainda não podem ser consideradas líderes mundiais em suas indústrias. Os únicos indicadores que as equiparam com as concorrentes são aqueles vinculados ao desempenho externo, isto é, a participação dos ativos estrangeiros no total de ativos (ativos estrangeiro/ativos totais) e a participação das vendas externas no total das vendas (vendas externas/vendas totais).

Além disso, segundo dados da UNCTAD, até 2008 nenhuma empresa indiana encontrava-se entre as 100 maiores transnacionais do mundo por ativos estrangeiros. No *ranking* das 100 maiores dos países em desenvolvimento, ainda pelo critério de ativos estrangeiros, figuram cinco indianas: Tata Steel (15º), Oil And Natural Gas Corporations (20º), Hindalco Industries (29º), Tata Motors (40º) e Suzlon Energy (54º). Observa-se, portanto, que as empresas indianas mais internacionalizadas são pequenas comparativamente às concorrentes e ainda possuem um extenso caminho a percorrer para galgarem a liderança de alguma indústria no mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou apresentar e analisar as características principais dos processos de formação e internacionalização de grupos indianos, atentando para o papel do Estado nos dois processos. Como já frisado, estes dois processos não possuem conexão muito forte entre si no caso indiano, se comparados à experiência verificada em outros países, tal como na China. O processo de formação de grandes grupos indianos é muito mais antigo que o de internacionalização. Os primeiros grupos surgiram no século XIX, quando a Índia ainda era colônia da Inglaterra.

Com relação ao início da Independência desse país, ao assumir uma estratégia de desenvolvimento com planejamento e voltada para dentro (autárquica), por meio de um arcabouço teórico específico e guiado por Planos Quinquenais, o Estado promoveu o nascimento e/ou fortalecimento dos grupos que estiveram associados ao esforço de industrialização - em outras palavras, dos grupos atuantes nas indústrias tidas como prioritárias. Nos anos 1960,

porém, a partir da percepção da concentração de poder econômico nas mãos de alguns grupos, o Estado indiano optou por adotar uma política mais restritiva aos grandes grupos que se haviam fortalecido até então, promovendo a emergência “espontânea” de novos. Com efeito, empresas de porte médio tornaram-se grandes e observou-se, também, uma migração de capitalistas do comércio para o setor produtivo. Esses novos grupos foram, pois, beneficiados pelo controle da expansão dos antigos e por políticas de proteção à produção interna, como a lei de patentes de 1970, que favoreceu, por exemplo, o processo de engenharia reversa.

Observa-se, dessa forma, que vários grupos receberam um tratamento instável do Estado no transcorrer da história. Isso contribuiu para o surgimento de alguns e o desaparecimento de outros. De fato, estar próximo aos líderes políticos favoreceu o crescimento de muitos grupos. A formação de grandes grupos, no entanto, esteve atrelada às estratégias de desenvolvimento do país.

As reformas dos anos 1990 marcam o fim da diferenciação entre as empresas domésticas (com exceção das pequenas e médias, que sempre gozaram de privilégios), criando um ambiente propício à competição, em que o Estado tornou-se mais “imparcial”. Imparcialidade, contudo, não é o mesmo que indiferença. A mudança do papel do Estado nesse período, de agente produtor e coordenador da produção para agente regulador e construtor de capacitações (a fim de promover o aumento da produtividade interna e uma melhor inserção no comércio internacional), denota, inclusive, uma preocupação com o setor privado nacional. São exemplos dessa maior preocupação: a nova política industrial de 1991, que foi mais permissiva ao investimento privado, reservando ao Estado o monopólio de produção de poucas indústrias; a política tecnológica de fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação; e os incentivos direcionados a determinadas indústrias contempladas nos Planos Quinquenais. Observa-se que tais políticas são horizontais no sentido de que não se voltam a grandes grupos, mas a indústrias específicas ou ao setor privado como um todo.

Em síntese, pode-se argumentar que entre a independência e as reformas econômicas dos anos 1990, o governo indiano auxiliou a formação de alguns grandes grupos de modo direto, por meio de políticas conexas a sua estratégia de desenvolvimento, assim como, de modo indireto, pela ausência de uma regulamentação referente a determinadas indústrias, como a de software. Após as reformas dos anos 1990, o Estado continuou com políticas direcionadas a

determinadas indústrias contempladas nos planos quinquenais e, no intuito de aumentar a produtividade do setor privado nacional como um todo, estabeleceu algumas políticas horizontais geradoras de capacitações (como a política tecnológica). Para todo o período pós-independência (1947 até os dias atuais), observa-se que o governo não revelou intenção em selecionar e fomentar empresas tendo como única finalidade a formação de grandes grupos nacionais. Considera-se, no entanto, que a proximidade com líderes do governo possa ter favorecido a consolidação de alguns grandes grupos mediante apoio realizado de forma não declarada. Obter, porém, informações precisas a esse respeito não é simples, por tratar-se de mecanismos informais e de difícil comprovação.

Sobre o processo de internacionalização de grandes grupos indianos, a participação do Estado foi mais ativa e explícita quando comparada ao apoio dado ao processo de formação dos grupos nacionais. Uma semelhança nítida entre os dois processos é que ambos evoluíram a partir das estratégias de desenvolvimento nacional. Um exemplo disso, para o processo de internacionalização, pode ser visto nos primeiros casos de saída de IDE ocorridos na década de 1960, quando o Estado, por questões geopolíticas, tentou promover o investimento de empresas indianas. Nesse período, apesar da política externa de tentativa de cooperação sul-sul, a estratégia interna de desenvolvimento autárquico era mais importante e apontava para otimização do uso das reservas, o que levou a um baixo volume de saída de capital, bem como a um controle sobre a forma pela qual as empresas indianas realizavam o IDE (*joint ventures*), tornando o processo de internacionalização restrito.

Posteriormente, no início da década de 1980, foram tomadas algumas medidas de flexibilização da aprovação de projetos de IDE, quando houve também avanços institucionais relevantes, haja vista a criação de um seguro direcionado ao IDE pela *Export Credit & Guarantee Corporation*, em 1978, e o provimento de uma linha de crédito para investimentos estrangeiros pelo *Export-Import Bank of India*, em 1982. Além disso, foram assinados acordos internacionais de investimento com 13 países, em 1977.

Apesar de tais medidas do início da década de 1980 não surtirem efeito imediato no volume de IDE, posteriormente foram importantes para o avanço do processo de internacionalização, tal como outras políticas promovidas pelo Estado, como as tecnológica e educacional. A confluência de diferentes políticas e medidas, que caminharam no sentido de prover capacitação e financiamento

às empresas indianas, explica as idiosincrasias do investimento direto estrangeiro realizado pelas empresas indianas quando comparada à maioria dos países em desenvolvimento.

O IDE indiano tem como peculiaridade o fato de que, na atualidade, dirige-se majoritariamente aos países desenvolvidos, em busca de mercados e ativos específicos. Nesses países, o investimento volta-se mais para o setor de manufaturados, tendo o setor de serviços participação importante, mas secundária. No que tange ao IDE dirigido aos países em desenvolvimento, além da procura por mercados e ativos específicos, buscam-se recursos naturais. As indústrias de fármacos, *software*, TI, químicos, metal e produtos de metal dentre outras, merecem destaque. Com relação ao tipo de empresa que realiza os investimentos, as públicas voltam-se mais para o IDE em recursos naturais, sendo que os grandes grupos são responsáveis por uma porcentagem muito alta dos fluxos totais de IDE.

De fato, a inserção mundial diferenciada das empresas indianas, tanto com relação aos países, como também aos setores de destino, possui estreita relação com a criação de capacitações realizada a partir de políticas horizontais (tecnológica e educacional, por exemplo) e de mecanismos de fomento à internacionalização do governo indiano. Apesar dos fluxos de IDE terem aumentado bastante nos últimos anos, no entanto, ainda não se pode considerar que as empresas indianas mais internacionalizadas sejam líderes em seus ramos de atuação. Por último, cabe a ressalva de que é necessário um contínuo acompanhamento da evolução do processo de internacionalização das empresas indianas, na medida em que suas características podem ser rapidamente alteradas, dado o vertiginoso crescimento recente dos fluxos de saída de IDE desse país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFARO, Laura; CHARI, Anusha. *Índia transformed? Insights from the firm level 1988-2005*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Oct. 2009. (NBER Working Paper Series).

CINTRA, M. A. M.; PRATES, D. M. *Índia: A estratégia de desenvolvimento - da independência aos dilemas da primeira década do século XXI*. In: IPEA.

Trajетórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009.

DUNNING, J. H. Re-evaluating the benefits of foreign direct investment. *Transnational Corporations*, v. 3, n.1, fev. 1994.

EXPORT CREDIT GUARANTEE CORPORATION OF INDIA LTD. 52º **Annual Report** - Financial Year 2009-2010. Disponível em: <www.ecgc.in>. Acesso em: 1 jul. 2010.

GARG, Miti; DELIOS, Andrew. Survival of the foreign subsidiaries fo TMNCs: the influence of business group affiliation. *Journal of International Management*, The Fox School of Business and Management, n. 13, n. 278-295, 2007.

GOLDSTEIN, Andrea. Emerging economies' multinationals: explaining the case of Tata. *Transnational Corporations*, v. 17, n. 3, Dec. 2008.

GUPTA, Chirashree. Globalisation, corporate legal liability and big business houses in Índia. *Cambridge Journal of Economics Advance Access*, Sept. 2009.

HAZARI, R. K. *The structure of the private corporate sector. A study of concentration, ownership and control.* Bombay: Asia Publishing House, 1966.

INDIA EXIMBANK. **Developing countries:** globalisation through overseas Investment. Jan. 2008. Disponível em: <www.fdi.net/documents/WorldBank/databases/india/EXIM07.pdf>. Acesso em: 1 set. 2010.

INDIA EXIMBANK. **Annual Report 2009-2010.** Disponível em: <<http://www.eximbankindia.com/annual-rep.asp>>. Acesso em: 1 jul. 2010.

KAPUR, Shilp; KIM, Sukkoo. **British colonial institutions and economic development in India.** Cambridge: National Bureau of Economic Research, Oct. 2006. (NBER Working Paper Series, n. 12614).

KHANNA, Tarun; PALEPU, Krishna. **The evolution of concentrated ownership in India broad patterns and a history of the Indian software industry.** Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2004. (NBER Working Paper Series, n. 10613).

LALL, S. Technology and industrial development in an Era of Globalization. In: CHANG, H. **Rethinking development economics.** p. 277-298.

LEFF, Nathaniel H. Industrial organization and entrepreneurship in the developing countries: the economic groups. **Economic Development and Cultural Change**, v. 26, n. 4, p. 661-675, 1978.

LOZARDO, E. Índia: as pegadas do elefante. In: LOZARDO, E. **Globalização: a certeza imprevisível das nações**. São Paulo, 2007. p. 212-263.

MAZUMDAR, Surajit. **The analysis of business groups: some observations with reference to India**. New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, 2008.

NASSIF, André. **A economia indiana no período 1950-2004 – da estagnação ao crescimento acelerado: lições para o Brasil?** Rio de Janeiro: BNDES, jan. 2006.

PEDERSEN, Jorgen Dige. The second wave of Indian investments abroad. In: **FAU Conference: “Breaking New Ground? Development Research 2005-2015 and Beyond”**, Copenhagen, 10-11 May, 2006.

PRADHAN, Jaya Prakash. **Growth of Indian multinationals in the world economy: Implications for Development**. New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, Mar. 2007.

PRADHAN, Jaya Prakash. **Indian direct investment in developing countries: emerging trends and development impacts**. New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, Jun. 2008a.

PRADHAN, Jaya Prakash. **India’s emerging multinationals in developed region**. New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, Nov. 2008b.

PRADHAN, Jaya Prakash. **The global economic crisis: impact on Indian outward investment**. New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, Jul. 2009a.

PRADHAN, Jaya Prakash. **Emerging multinationals from India and China: origin, impetus and growth**. New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, Oct. 2009b.

PRADHAN, Jaya Prakash; SINGH, Neelam. **Group affiliation and location of Indian firms’ foreign acquisitions**. New Delhi: Sardar Patel Institute of Economic & Social Research, Jul. 2010.

SCHATZMANN, Samira. **Inserção internacional e desenvolvimento econômico em países emergentes: o caso da Índia**. 2010. 145f. Dissertação (Pós-graduação Economia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

UNCTAD. **World Investment Report 2010: investing in a low-carbon economy**. New York and Geneva: United Nations, 2010.

VIEIRA, Máira Baé Baladão. **Relações Brasil-Índia (1991-2006)**. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

CHINA: A IMPORTÂNCIA DO ESTADO NA FORMAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GRANDES GRUPOS NACIONAIS

Silas Thomaz da Silva

INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva analisar o caso chinês de formação e internacionalização de grandes grupos, enfatizando as principais políticas governamentais adotadas para tal. Esses dois processos, no caso chinês, são fortemente ligados, de modo que o movimento de internacionalização pode ser entendido como uma continuidade do processo de formação de grandes grupos nacionais.

O processo de formação de grandes grupos na China, diferentemente do acontecido em outros países, e como não poderia deixar de ser no caso de uma economia socialista, deu-se apenas com empresas públicas. O Estado foi quem as elegeu, gradativamente, a partir de 1986. Seu intuito era torná-las líderes em suas respectivas indústrias e montar um “time de campeãs nacionais” (“*national team*”).

Para isso, muitos foram os instrumentos utilizados pelo Estado, que estabeleceu uma política de “caso a caso”, procurando, assim, entender cada indústria para conceder os estímulos mais adequados ao crescimento de cada grupo. Além da análise individualizada, o Estado estabeleceu uma política de tentativa e erro no âmbito da qual foi, aos poucos, realizando testes, para verificar quais incentivos davam mais resultados.

Por ser, então, uma política de “caso a caso” e de tentativa e erro, os grupos selecionados são chamados, por alguns autores, de *Trial Groups*. Desses grupos, alguns pertenciam à mesma indústria, mas, em geral, cada indústria possuía poucos grupos. Esse processo, encarado como uma das principais preocupações de Estado, data da década de 1990, o que evidencia como é recente, quando comparado às experiências asiáticas de Japão e Coreia do Sul, por exemplo.

Com relação ao processo de internacionalização de empresas chinesas, observa-se que, a partir de 2003, os fluxos de saída de Investimento Direto Externo (IDE) aumentaram e começaram a ganhar novas dimensões. A origem dessa mudança está no projeto *Going Global*, realizado após a crise asiática, contemporaneamente à entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) e em um contexto de “conforto macroeconômico” caracterizado por alto nível de reservas internacionais e balança comercial superavitária. Esse contexto histórico de realização do *Going Global* influenciou os tipos de incentivos concedidos pelo Estado a este projeto que, em parte, diferem dos aplicados no processo de formação de grandes grupos nacionais.

Os projetos “*national team*” e *Going Global* foram o modo escolhido pelo Estado chinês para avançar, respectivamente, nos processos de formação de grandes grupos nacionais e de internacionalização de empresas chinesas. Esses projetos, portanto, foram formulados e executados pelo Estado.

Destarte, este capítulo procura avaliar o quão importante foi a presença do Estado chinês no desenvolvimento de empresas nacionais. Além dessa introdução e das considerações finais, o capítulo divide-se em mais duas seções. Na primeira, discute-se o processo de criação de grandes grupos a partir do projeto de criação de um “*national team*”. Além da análise do papel do Estado, outras questões são tratadas, como, por exemplo, o peso dos *Trial Groups* em relação aos outros grandes grupos chineses, bem como a importância do “*national team*” nas exportações e no investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Na segunda seção, analisa-se o processo de internacionalização das empresas chinesas, no âmbito do qual o projeto *Going Global* foi de suma importância. São discutidas as formas que o Estado

encontrou de encorajar as empresas domésticas a investirem no exterior e as principais características desse processo. Na sequência, são apresentadas as considerações finais.

4.1 FORMAÇÃO DE GRANDES GRUPOS NACIONAIS

Essa seção objetiva não apenas apresentar e discutir os incentivos concedidos pelo Estado para a formação de grandes grupos chineses e a evolução desse processo, mas também analisar as origens desses grupos. Como veremos na primeira e segunda subseções, por razões econômicas, a importância de se ter grupos nacionais fortes foi ficando evidente no final da década de 1980. Em contrapartida, por se tratar de um país de partido único (o Partido Comunista - PC), o processo de criação de grupos nacionais fortes apenas ganhou relevância, na China, quando colocado como política de Estado.

Comparados a grandes grupos asiáticos, como os *keiretsu* japoneses e os *chaebol* coreanos, os grupos chineses diferenciam-se por terem sido, na origem, propriedade do Estado. Outra peculiaridade é que eles não se afirmaram em um modelo econômico fechado, no qual havia barreiras à presença de empresas estrangeiras, como se observou nos processos de substituição de importações (PSI) - característico do caso coreano, por exemplo. Ao contrário, os grupos chineses desenvolveram-se com a presença estrangeira em seu território, embora com uma política de seletividade relativamente ao capital entrante, em alguns períodos. A esse respeito, vale salientar que o PC chinês planejou a formação dos grupos nacionais na década de 1990, sendo que, em meados dos anos 1980, já havia abandonado a estratégia de desenvolvimento econômico via PSI¹.

A presença de empresas transnacionais no território chinês data do início dos anos 1980, como parte das reformas implementadas por *Deng Xiaoping* que delimitaram os espaços de atuação das empresas estatais, privadas e estrangeiras.

¹ Segundo Voss et al. (2008, p. 11), acerca do período de 1986 a 1991: “the growth of Chinese OFDI (outward foreign direct investment) in this sub-period was supported by another development: the official Chinese development strategy shifted from an import-substitution orientation to export-led growth orientation”.

Essas reformas aconteceram dentro de um contexto internacional de desregulamentação e liberalização econômica. Esse momento histórico de reformas liberais, que representou o crescimento de empresas estrangeiras e coletivas no território chinês, pode ser entendido como o fator propulsor do nascimento dos grupos nacionais.

Essa seção está dividida em três subseções. Na primeira, apresenta-se um breve histórico de algumas mudanças ocasionadas pelas reformas dos anos 1980. Na segunda, discute-se a cronologia do processo de formação dos grupos e sua importância política. Na terceira, apresenta-se a motivação econômica para a formação de grandes grupos chineses. Além disso, são apresentadas as formas utilizadas pelo Estado para fomentar o crescimento desses grupos (incentivos), algumas de suas características e alguns indicadores.

4.1.1 DÉCADA DE 1980: REFORMAS ECONÔMICAS

A China começou a realizar suas reformas econômicas a partir de 1978. Em 1979, elaborou a *Joint-Venture Law*, lei que permitia a entrada de empresas estrangeiras no país com a condição de que se instalassem em associação com empresas estatais chinesas – formando as empresas Sino-Estrangeiras. Deve ser apontado que tal medida operou no sentido de favorecer o aumento da produtividade das empresas estatais, seu *know-how*, e a introdução de tecnologias inexistentes no país. Assim, foram gerados *spillovers* que fortaleceram as empresas domésticas.

Foi também a partir da *Joint-Venture Law* que a China estabeleceu quatro Zonas Econômicas Especiais (ZEE). As empresas estatais dessas zonas ganharam maior autonomia com as reformas, o que significou ter o controle dos próprios gastos, isto é, seu próprio orçamento, e não mais o orçamento fiscal. Com contabilidade própria, tais empresas tiveram, em seus lucros, um fator atrativo de investimentos estrangeiros. Ademais, o fato das empresas estatais serem, no período, os principais agentes tomadores de crédito dos bancos oficiais, tornou-se, também, um atrativo para que as empresas estrangeiras entrassem na China sob a condição de *joint-venture* (OLIVEIRA, 2005, p. 6). Outros fatores de atração importantes para as empresas estrangeiras foram o baixo custo de mão de obra,

isenção de impostos, doação de terrenos e concessão de divisas para importação. Além disso, mais vantagens eram possíveis, pois as províncias e os governos locais tinham alguma liberdade para regular as *joint-ventures* que estivessem sob suas jurisdições (BRANSTETTER; LARDY, 2006, p. 11).

Se, no entanto, ao longo do período 1979-1986, os efeitos de *spillovers* advindos da associação com empresas estrangeiras e a entrada de divisas justificavam os inúmeros incentivos concedidos às empresas estrangeiras (*Foreign Invested Enterprises*), a partir de 1986 os *spillovers* já não seriam tão importantes. Isso porque, a partir desse ano, foi permitida a instalação de empresas estrangeiras com 100% de capital estrangeiro e foram concedidos mais incentivos, como o envio de remessas de lucros² e a diminuição de impostos (ACIOLY DA SILVA, 2005, p. 179).

Essa maior permissividade com relação à chegada e ao crescimento das empresas estrangeiras dentro do território chinês a partir de 1986, tinha, como contrapartida, objetivos macroeconômicos e uma maior seletividade na entrada de IDE. Vale dizer, articulavam-se à tentativa de sustentar uma taxa de câmbio fixa e obter maior valor agregado dos itens da pauta de exportação chinesa, de modo a tentar instaurar, internamente, indústrias que não fossem intensivas em mão de obra, mas, sim, em tecnologia. Segundo Branstetter e Lardy (2006, p. 12):

Mudanças na regulação do IDE vieram em 1986 [...] foram designadas duas categorias de capital estrangeiro para benefícios adicionais, quais sejam, as que realizassem projetos voltados à exportação (que eram aquelas em que 50% ou mais da produção era enviada ao exterior) e as que trouxessem projetos de tecnologia avançada (definido como projetos em que a capacidade produtiva interna fosse aumentada por meio do uso dessas tecnologias).

Esses incentivos adicionais direcionados a dois grupos específicos, junto aos concedidos anteriormente às empresas estrangeiras, levaram a duas consequências importantes na década de 1990. A primeira foi a melhora na balança comercial chinesa, percebida já nos primeiros anos e, posteriormente,

² Uma condição, no entanto, necessária para o envio de lucros era as empresas estrangeiras conseguirem exportar em valores superiores aos gastos com importação, o que não diminuiria as reservas chinesas.

em maior magnitude, no final da década. A segunda consequência direta dos incentivos à entrada de IDE foi o crescimento das empresas estrangeiras dentro do território chinês, bem como o aumento de seu peso em relação às nacionais na produção e geração de emprego. Desde o início das reformas econômicas até 1994, segundo Costa (2002, p. 22):

No que respeita às empresas do Estado – em que cerca de 20% encontravam-se sob controle Central, enquanto as restantes dependiam das Províncias e de outras autoridades locais – convém recordar que o seu peso na economia chinesa tinha vindo a reduzir-se rapidamente, considerando quer a sua parte na produção, quer no emprego.

Vale registrar que o aumento da participação das empresas estrangeiras em relação às nacionais na produção deu-se sob uma dinâmica de elevado crescimento do PIB, com taxas médias de 9,7% ao ano na década de 1980, o que se traduziu não somente em crescimento relativo das empresas estrangeiras comparadas aos outros tipos de empresa, mas também em crescimento absoluto.

4.1.2 DÉCADA DE 1990: AMEAÇA INTERNA E CONSOLIDAÇÃO DO “NATIONAL TEAM”

Para Shixiu (2003) e Costa (2002), do ponto de vista econômico, a década de 1990 para a China começou em 1992, ano em que se iniciou a terceira e última etapa das reformas chinesas³, a de maior profundidade e impacto no sistema econômico. Naquele ano, segundo Shixiu (2003, p. 305):

– Deng Xiaoping, o responsável pelo início do processo de abertura econômica, apresentou três critérios importantes a serem ressaltados para um avanço qualitativo na reforma em direção à economia de mercado, quais sejam, a libertação e o desenvolvimento da produtividade, o fortalecimento do poderio nacional e a elevação do nível de vida do povo chinês. Além disso, Xiaoping, em visita às províncias costeiras do Sul, apelou a todo o país no sentido de acelerar o crescimento e prosseguir com mais vigor a política de reformas e de abertura da economia – afirmando

³ Para Shixiu (2003), o ano de 1992 foi importante por marcar o início da terceira reforma chinesa. Para Costa (2002), nesse ano principia o processo de reorganização das empresas estatais (*State Owned Enterprises* – SOEs).

expressamente que os mecanismos de mercado eram um instrumento para o desenvolvimento compatível com o socialismo;

- Na mesma direção, no 14º Congresso Nacional do Partido Comunista (PC), o secretário-geral do Comitê Central, Jiang Zemin, defendeu a necessidade de se estabelecer um sistema econômico de mercado socialista.

Tais medidas representaram uma mudança no olhar do PC sobre as empresas nacionais, já que a decisão do governo chinês de estabelecer um sistema econômico de mercado socialista fez com que a reforma das empresas estatais (futuramente conhecida como reforma empresarial) se iniciasse. Em novembro de 1993, no 3º plenário do 14º Congresso Nacional do PC, além do estabelecimento de uma nova regulação macroeconômica, alguns passos foram dados no sentido da reforma empresarial, no que concerne às empresas públicas (COSTA, 2002, p. 22). Em dezembro daquele ano, foi criada a Lei das Corporações (*Company Law*), por meio da qual foram reformadas muitas empresas estatais, visando a adequá-las à economia de mercado. Em relação a essa lei, segundo Costa (2002, p. 23-24):

A reorganização do setor das SOEs (State Owned Enterprises), iniciada em 1992 [...] culminou com a aprovação em 1993 da *Company Law* (Lei das Corporações), que se aplica a todas as empresas (independentemente do tipo de propriedade), de onde se definem os procedimentos para as fusões, as falências e a liquidação. [...] As reformas relativas ao Setor Empresarial do Estado tiveram, como aspecto central, a criação de um **novo enquadramento**, assegurando a separação das funções do Estado como proprietário, da gestão corrente das empresas. [grifo nosso]

Esse novo enquadramento, que nasceu no intuito de conceder maior autonomia às empresas públicas, deveria:

- garantir os direitos das empresas como entidades legais, com possibilidade de tomar decisões relativas aos ativos que lhes foram confiados pelos proprietários e investidores;
- separar os ministérios e outros departamentos do Estado da gestão das empresas, a fim de eliminar a interferência governamental (e do Partido) em sua gestão;

- libertar as empresas da obrigação de fornecer serviços sociais, ao mesmo tempo em que o governo, por si, responsabilizar-se-ia pela oferta desses serviços;
- reduzir o papel do governo no controle direto das políticas salarial e de emprego, limitando sua intervenção nessas áreas a uma função de supervisão;
- criar um sistema específico de gestão de ativos de propriedade do Estado, a partir de sociedades *holding* e da formação de grupos empresariais.

A despeito de a *Company Law* trazer algumas novidades, a reforma empresarial foi colocada em segundo plano dentro das transformações econômicas iniciadas a partir do 14º Congresso Nacional do PC, em 1992. As duas questões de maior urgência levantadas foram a reforma do sistema bancário e financeiro e a reforma fiscal. Deve-se ressaltar, contudo, a importância do 14º Congresso, momento em que foram dados os primeiros passos da reforma empresarial chinesa.

Com o intuito de colocar em prática um dos pontos da reforma empresarial discutido em 1992, um programa anunciado em 1994, e que ganhou cada vez mais importância dentro do PC, foi a experiência das 100 novas corporações, voltado para a transformação de firmas-piloto em conglomerados (CUI, 2002, p. 258). As firmas-piloto escolhidas estavam sempre entre as maiores de suas respectivas indústrias⁴. As firmas selecionadas (total de 100 em 1994) compunham o que estava estabelecendo-se como um “*national team*” (um grupo de campeões nacionais) e seriam controladas diretamente pelo Conselho de Estado⁵ (SUTHERLAND, 2006, p. 2). Em meados de 1995, o Conselho de Estado concluiu a seleção das 100 indústrias estatais grandes e médias que participariam do programa. Porém, essa política de eleição de firmas como *Trial groups* precedeu a experiência das 100, como será detalhado mais adiante.

⁴ Os grupos escolhidos para constituírem o “*national team*” não eram os únicos grandes grupos chineses. Segundo Sutherland (2006, p. 3), cerca de 2.300 grandes grupos, administrados e controlados pelos governos provinciais, emergiram até 2003.

⁵ A estrutura de propriedade dos grupos chineses modificou-se recentemente, com algumas empresas deixando de ser controladas pelo Estado. Essa mudança, no entanto, ocorreu com menos força nos grupos do “*national team*”, sendo que as “*mother companies*” dos *Trial groups* permaneceram fortemente ligadas ao Estado (SUTHERLAND, 2007, p. 10).

Em 1997, subiu para 120 o número de grandes grupos sob o controle do Estado. Nesse ano, a importância de um “*national team*” mostrou-se evidente no 15º Congresso do Partido Comunista. Nele, a constituição de grupos empresariais passou a ocupar uma **posição central** nos esforços de reorganização das SOEs, diferentemente do que aconteceu no 14º Congresso (1992), no qual não apenas essa era uma questão menor dentro da reforma empresarial, como a própria reforma empresarial estava em segundo plano.

4.1.3 A FORMAÇÃO DE GRANDES GRUPOS

Essa subseção está dividida em duas partes. A primeira apresenta as motivações econômicas do estabelecimento do projeto de criação de um “*national team*”, buscando suas raízes nas reformas dos anos 1980. A segunda esmiuça os incentivos concedidos pelo Estado para a formação de grandes grupos nacionais, além de evidenciar a magnitude desse processo.

4.1.3.1 ORIGENS E OBJETIVOS

A decisão tomada em 1991, de se eleger um primeiro conjunto de *Trial groups*, é posterior a uma década em que se favoreceu mais as empresas estrangeiras, relativamente às estatais sob controle do Estado (SOEs). O PC começou a perceber, no início da década de 1990, que as SOEs estavam perdendo bastante espaço, não apenas para as *Foreign Invested Enterprises* (ou *Transnational Corporations*) no mercado doméstico, como também em relação às empresas coletivas. Buscou-se, então, fomentar o fortalecimento de alguns grupos nacionais que pudessem retomar a importância das SOEs, no intuito de algumas delas conseguirem concorrer com empresas pujantes.

Vale salientar que embora inicialmente esse processo tenha sido propiciado pela dinâmica da concorrência doméstica, a política industrial associada a ele, qual seja, de construção de companhias competitivas, não visou apenas à conquista de fatias do mercado interno, mas, a partir de determinado momento, envolveu também a busca de inovações (sejam administrativas, sejam tecnológicas) e de mercados externos. Nas palavras de Sutherland (2007, p. 6):

The exact objectives of the policy have also evolved over time. One early objective for example, was that the state wished to maintain control over certain important areas of the economy using large groups.[...] As well as this, another objective of

group creation has been to maintain social stability via employment creation, sometimes through forced mergers. [...] the most important and consistently stated objective of the national team in the past few years is that it should become internationally competitive and lead China's integration in the world economy.

Destarte, assim como o desenvolvimento e incorporação de *Trial groups* foi um processo experimental⁶, os objetivos da política de criação de grandes grupos chineses também foram modificando-se com o tempo. No trecho supracitado aponta-se que, nos anos mais recentes, a preocupação com os grandes grupos voltou-se mais para o processo de internacionalização. No entanto, como será visto na seção 4.2, esse processo, a partir da política *Going Global*, projeta-se para além dos grandes grupos.

4.1.3.2 INCENTIVOS E CARACTERÍSTICAS DOS GRUPOS

No que diz respeito aos incentivos concedidos, o governo chinês utilizou diversos instrumentos para melhor direcionar suas políticas, o que foi de suma importância ante a heterogeneidade das indústrias, que possuíam distintas demandas e características. O fomento do “*national team*” pode, inclusive, ser entendido como uma política do tipo caso a caso. As indústrias foram analisadas individualmente, de modo a viabilizar um planejamento que indicasse, para cada uma, qual a estrutura de mercado ideal, qual(is) o(s) grupo(s) mais apto(s) para liderar(em), quais os mecanismos de apoio mais adequados, se haveria a internacionalização e qual sua respectiva forma (*greenfield investment*⁷, *cross-border merger and acquisitions*⁸, *overseas listing*⁹, *R&D centers* ou *industrial parks*¹⁰). Segundo Nolan e Zhang (2002, p. 4):

⁶ Segundo Sutherland (2009, p. 4): “*the development of the trial groups has adopted the traditional Chinese method of reform using incremental steps and has followed an iterative and bottom up process of experimentation and feedback*”.

⁷ *Greenfield investment* é o investimento empregado na construção de estruturas físicas como fábricas, escritórios etc. O termo, por vezes, é traduzido como “investimento novo”.

⁸ *Cross-border merger and acquisition*, em português “fusão & aquisição”, é a modalidade de investimento oposta ao *Greenfield*, na medida em que o investimento destina-se a adquirir parte ou a totalidade de uma empresa já existente, utilizando a infraestrutura já criada por ela.

⁹ *Overseas listing* é o processo de captação via emissão de ações nos mercados acionários estrangeiros.

¹⁰ *R&D centers* ou *industrial parks* são centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D). O IDE que se materializa sob essa forma geralmente se dirige a *clusters* no intuito de criar e adquirir conhecimento.

Dentro da mesma indústria, políticas radicalmente diferentes são conduzidas em tempos distintos. Por exemplo, na indústria petroquímica, por muitos anos, a política foi a de aumentar a autonomia de grandes unidades de produção até que, em determinado momento, a política mudou completamente em direção à centralização do controle. [...] políticas completamente diferentes também foram aplicadas em indústrias distintas. Por exemplo, enquanto o controle foi centralizado na petroquímica, a AVIC (Aviation Industries of China), incompreensivelmente¹¹, foi desmembrada em duas entidades independentes.

O trecho acima exemplifica o fomento de diferentes estruturas de mercado em indústrias distintas e em uma mesma indústria, ao longo do tempo. A partir dele, pode-se perceber que o esforço de criação de um “*national team*” foi realizado não apenas mediante uma política do tipo caso a caso, como também por meio de um processo de tentativa e erro.

A despeito da política de formação de um “*national team*” ficar mais explícita em 1994, com a “*experiência das 100*”, sua oficialização deu-se em 1991. Entretanto, antes mesmo de ter oficializado a política de criação de um “*national team*”, em 1991, o Conselho de Estado, na segunda metade da década de 1980, ensaiou algumas ferramentas de política industrial para o fomento a certos grupos. O intuito era estudar o impacto de suas políticas, antes de expandi-las. O grupo Dongfeng (da indústria automobilística) foi objeto da primeira experiência. Ele cresceu muito no início da década de 1980, o que chamou a atenção de alguns políticos influentes no Conselho de Estado o qual, em 1986, realizou investigações na corporação para, enfim, introduzir algumas medidas de fomento a seu crescimento. Em abril de 1987, mais dois grupos da indústria automobilística foram incluídos nos testes (SUTHERLAND, 2001, p. 55).

Dois grandes etapas de seleção de grupos para entrarem no “*national team*” merecem destaque. A primeira ocorreu em 1991, com a formalização do projeto de criação dos campeões nacionais. A segunda, por sua vez, aconteceu

¹¹ Esse movimento destoou do verificado na maioria dos integrantes do “*national team*”, principalmente pelo fato de que a concentração de capital (leia-se incorporação de outras empresas e centros de P&D dentro dos conglomerados) era intrínseca ao desejo de se alcançar economias de escala. Segundo Sutherland (2006, p. 7), muitas evidências sugerem que processos de fusão e aquisição foram uma fonte extremamente importante do crescimento dos grupos pertencentes ao “*national team*”.

em 1997, concomitante ao 15º Congresso do Partido Comunista. A “experiência das 100” de 1994, na verdade, foi algo intermediário entre esses dois momentos. A Tabela 1 apresenta as indústrias contempladas nos anos de 1991 e 1997, bem como o número de grupos selecionados em cada indústria.

Tabela 1. Número de grupos por indústria e data de entrada

<i>Indústria</i>	<i>1991</i>	<i>1997</i>	<i>Total</i>
Geração de eletricidade	8	0	8
Extração de carvão	1	2	3
Automobilística	3	3	6
Produção de máquinas	10	4	14
Eletrônicos	3	7	10
Aço e ferro	4	4	8
Transporte	2	3	5
Aviação civil	3	0	3
Química	4	3	7
Construção de materiais	4	1	5
Construção	0	3	3
Têxtil	1	3	4
Madeireira	4	0	4
Aviação e aeroespacial	6	0	6
Comércio (trading)	2	6	8
Serviços e comércio doméstico	0	6	6
Farmacêutica	2	3	5
Agricultura	0	5	5
Indústria leve	0	3	3
<i>Township and Village Enterprises (TVEs) *</i>	0	3	3
Outras	0	4	4
Total	57	63	120

Fonte: Sutherland (2001).

* As empresas coletivas na China são, usualmente, detidas por seus trabalhadores e/ou gerentes, mas as autoridades locais têm um papel determinante na gerência. O modelo mais frequente é o das *Township and Village Enterprises (TVEs)*. A produção das empresas coletivas está concentrada em bens de consumo e de exportação. As empresas estatais e as coletivas, juntas, compõem o setor público empresarial. A despeito de suas atividades serem distintas, as relações estabelecidas entre elas tendem a ser, parcialmente, complementares e competitivas.

É importante ressaltar que os grupos escolhidos até o final dos anos 1990 estavam distribuídos em 21 (de um total de 22) províncias chinesas. As províncias com mais grupos são Beijing (Pequim), Shanghai, Guangdong e Sichuan com 32, 11, 8 e 8 grupos, respectivamente. Quanto aos instrumentos de auxílio ao crescimento desses grupos, o Estado foi, paulatinamente, criando incentivos e dirigindo-os às indústrias que achava pertinente.

Na Tabela 2, é explicitada a evolução, de 1987 a 1999, do número de grupos que utilizou algumas das políticas de incentivo propiciadas pelo Estado. Adicionalmente, no Quadro 1 do Anexo, encontra-se o histórico do processo, o significado e algumas características de parte dos principais instrumentos de incentivo a grupos nacionais, apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Número de grupos que utilizaram incentivos e tipo de incentivo (em anos específicos de 1987 a 1999)

<i>Políticas</i>	1987	1991	1994	1995	1996	1997	1999
Nº de grupos	13	55	56	57	57	-	120
Planejamento preferencial	12	13	34	40	40	57	120
Direitos de comercialização	-	-	54	57	-	57	108
Acesso a financiamento externo	-	-	-	-	-	-	38
Filiais comerciais no exterior	-	-	46	49	-	51	-
Tributação unificada em grupos	-	-	-	23	-	-	-
Centros tecnológicos	-	-	26	-	-	-	71
Companhias financeiras	13	-	33	39	35	38	44
Lançamento de ações em Bolsas	-	-	30		32	43	66

Fonte: Sutherland (2001).

* O ano em que aparece, pela primeira vez, um número, será o ano de implementação de cada incentivo. O direito de comercialização com o exterior, por exemplo, foi instaurado pela primeira vez em 1994, para 54 grupos.

Conforme apresentado na Tabela 2 e no Quadro 1 do Anexo, muitas foram as formas de intervenção estatal, as quais, segundo Nolan e Zhang (2002, p. 2), podem ser divididas em tarifárias e não tarifárias. Para os autores, os incentivos não tarifários incluíam acesso a veículos internos de *marketing*,

transferência de tecnologias, subcontratações de empresas selecionadas com preços de mercado, escolha de parceiros internacionais para estabelecerem *joint-ventures*, empréstimos preferenciais dos bancos estatais, reestruturação administrativa e acessos privilegiados para lançamento de ações no mercado de capitais¹².

Visto que a construção de campeões nacionais fez-se mediante uma política do tipo caso a caso, com incentivos diretos e indiretos, é bastante difícil estabelecer uma avaliação (ou estimativa) quantitativa do volume total de apoio (ou subsídio) concedido pelo governo às SOEs escolhidas. Uma primeira dificuldade diz respeito à coleta dos dados, ante a necessidade de informações de todas as ações direcionadas a todos os grupos desde o início da década de 1990. A segunda consiste em quantificar medidas como acesso a veículos internos de *marketing*, transferência de tecnologias, empréstimos preferenciais dos bancos estatais, reestruturação administrativa dentre outras.

Assim sendo, uma forma de avaliar se o objetivo de construção de campeões nacionais foi alcançado é analisar alguns indicadores (patrimoniais e de desempenho) atuais dos maiores grupos chineses. Outro critério é verificar que posição eles assumiram em suas respectivas indústrias.

A Tabela 3 explicita todos os grandes grupos chineses, enquadrando-os em diferentes blocos. O primeiro bloco contempla os grupos pertencentes ao “*national team*”. Esses são muito menores em número, mas muito maiores em tamanho. O segundo bloco é justamente o dos grandes grupos que estão fora do “*national team*”. Em 2003, dos 2.692 conglomerados existentes, cerca de 2.300 eram de propriedade dos governos ou comitês provinciais (SUTHERLAND, 2006, p. 3). É interessante observar que os grupos pertencentes ao *national team*, como proporção dos grandes grupos chineses, possuem um grande peso em todos os itens apresentados na Tabela 3, com maior destaque aos gastos com P&D e aos lucros.

¹² A PetroChina, por exemplo, em novembro de 2007, foi introduzida na Bolsa de Shangai. Após lançada, a ação da empresa alcançou uma cotação “astronômica”, que atribuiu a este grupo o valor de US\$ 1 trilhão, ou seja, o dobro do valor atribuído à companhia americana (da mesma indústria) ExxonMobil.

Tabela 3. Dados do "national team", de outros grandes grupos e da relação entre ambos (1997-2003)

<i>National Team</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nº de empresas	119	121	126	119	119	116	113
Ativos	278	408	547	544	581	635	715
Turnover	135	194	263	276	306	358	444
Lucros	5	4	9	17	18	24	32
Exportação	9	10	17	18	28	22	24
P&D	13	20	30	35	38	49	62
<i>Todos grandes grupos</i>							
Nº de empresas	2369	2472	2757	2655	2710	2627	2692
Ativos	607	807	1052	1289	1543	1717	2050
Turnover	340	423	527	642	791	929	1206
Lucros	15	13	21	35	39	50	67
Exportação	31	32	43	55	65	76	91
P&D	41	51	64	77	95	112	145
<i>National team/todos grandes grupos</i>							
Nº de empresas	5,0%	4,9%	4,6%	4,5%	4,4%	4,4%	4,2%
Ativos	45,9%	50,6%	52,0%	42,2%	37,7%	37,0%	34,9%
Turnover	39,8%	45,9%	49,8%	42,9%	38,7%	38,5%	36,8%
Lucros	36,1%	32,1%	42,8%	49,1%	45,2%	48,5%	48,3%
Exportação	28,9%	30,2%	38,2%	31,9%	42,5%	28,7%	26,3%
P&D	32,8%	39,5%	47,6%	45,8%	39,7%	44,1%	42,7%

Fonte: Sutherland (2006).

Outra forma de analisar a *performance* dos grandes grupos do “*national team*” é observar seu desempenho comparativamente ao de outros grupos da mesma indústria no mundo, e o quão internacionalizados estão. Observa-se, a partir do Quadro 1, que alguns dos grupos do “*national team*” possuem receitas que os colocam entre os maiores do mundo em sua indústria – exceção feita à indústria de equipamentos automotivos. Com relação ao grau de internacionalização, com exceção da First Automotive Group (FAW), todos estão entre os 40 grupos mais internacionalizados da China, tanto em relação ao estoque de IDE, como de ativos estrangeiros e receita externa.

Quadro 1. Classificação de alguns *Trial Groups* dentro de suas indústrias (no mundo) e entre as empresas chinesas mais internacionalizadas (2008)

Empresa/Grupo	Indústria	Classificação em sua indústria (por receita)	Entre as 40 chinesas com maior estoque de IDE, ativos estrangeiros e receita externa
Baosteel Group	Aço	6º	sim
China Minmetals	Metais não-ferrosos	9º	sim
China National Cereals, Oils and Foodstuffs (COFCO)	Alimentos e bebidas	8º	sim
China Ocean Shipping Corporation (Cosco)	Transporte marítimo	2º	sim
First Automotive Group (FAW)	Equipamentos automotivos	25º	não
Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC)	Equipamentos automotivos	21º	sim
Sinochem	Química	3º	sim

Fonte: Revista *Fortune Global 500* (2009) e BCG (2009). Elaboração própria.

4.2 O ESTÍMULO À INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS CHINESAS

Em virtude do processo de formação de grandes grupos, atualmente muitas empresas chinesas despontam não apenas como líderes locais, como

também já estão entre as maiores do mundo em seus respectivos setores. A revista *Fortune* divulga, anualmente, o *GLOBAL500*, que classifica, de acordo com receitas em dólares, as 500 maiores empresas do mundo, trazendo também informações sobre o país de origem, a indústria em que cada uma se enquadra, além da posição que ocupa dentro de sua indústria. No Quadro 2 são apresentados todos esses dados para as maiores empresas chinesas nos anos de 2006, 2007 e 2008.

Algumas das empresas elencadas no Quadro 2 são *Trial Groups*, sendo que uma parte possui presença internacional considerável. Para algumas dessas empresas (como as do setor de construção civil), no entanto, a principal esfera de acumulação ainda é a interna, haja vista as altas taxas de crescimento da economia chinesa. Tendo como variável de análise a receita das empresas, observa-se, então, que já há grandes empresas chinesas entre as maiores do mundo em alguns setores¹³. A China Ocean Shipping (transporte marítimo) e a Sinochem (diversificado - conglomerado) são exemplos disso. Essas duas também estão entre as 40 empresas chinesas com maior estoque de IDE, maior volume de ativos estrangeiros e maior receita externa até 2008¹⁴. De fato, estar entre as 40 empresas com maior estoque de IDE poderia não ser tão relevante até os anos de 2003 e 2004. De 2005 a 2008, porém, os fluxos de saída de capital da China cresceram de forma exponencial, fazendo com que os dados de estoque também aumentassem muito (Gráfico 1).

¹³ Algumas empresas chinesas, como, por exemplo, Galanz (micro-ondas), Haier (linha branca) e TCL (televisores), configuram-se como líderes mundiais ou estão entre as primeiras na produção e venda de alguns produtos, apesar de não entrarem na lista das 500 maiores do mundo em receitas e, portanto, não aparecerem no Quadro 1.

¹⁴ Dados de 2008 retirados do site <www.mofcom.gov.cn> do Ministry of Commerce (MOFCOM). Acesso em: 1 maio 2010.

Quadro 2. Classificações das empresas chinesas pelo critério de receitas

Empresas	Classificação no ranking das 500 maiores do mundo			Receitas em US\$ bilhões			Classificação no mundo dentro de sua indústria	Setor	Cidade
	2006	2007	2008	2006	2007	2008			
Sinopec	17	16	9	131,6	159,3	207,8	7°	Refino de petróleo	Beijing
China National Petroleum	24	25	13	110,5	129,8	181,1	8°	Refino de petróleo	Beijing
State Grid	29	24	15	107,2	132,9	164,1	1°	Infraestrutura e serviços públicos	Beijing
Industrial & Commercial Bank of China	170	133	92	36,8	51,5	70,6	15°	Bancário	Beijing
China Mobile Communications	180	148	99	35,9	47,1	65,0	8°	Telecomunicações	Beijing
China Construction Bank	230	171	125	28,5	41,3	58,0	21°	Bancário	Beijing
China Life Insurance	192	159	133	33,7	43,4	54,5	5°	Seguro de saúde	Beijing
Bank of China	215	187	145	30,8	38,9	51,3	26°	Bancário	Beijing
Agricultural Bank of China	277	223	155	24,5	34,1	48,1	29°	Bancário	Beijing
Sinochem	299	257	170	23,1	30,2	44,5	3°	Diversificado - conglomerado	Beijing
China Southern Power Grid	237	226	185	28,0	33,9	41,1	7°	Infraestrutura e serviços públicos	Guangzhou
Baosteel Group	307	259	220	22,7	29,9	35,5	6°	Metais	Shanghai
China Railway Engineering	342	341	242	20,5	23,7	33,8	4°	Construção civil	Beijing
China Railway Construction	384	356	252	18,7	23,3	32,5	5°	Construção civil	Beijing
China Telecommunications	275	288	263	24,8	27,9	31,8	15°	Telecomunicações	Beijing
China State Construction	396	385	292	18,2	22,1	29,8	6°	Construção civil	Beijing
China National Offshore Oil	469	409	318	16,0	20,6	28,0	6°	Extração e produção de petróleo	Beijing
China Ocean Shipping	488	405	327	15,4	20,8	27,4	2°	Transporte	Beijing

Continua...

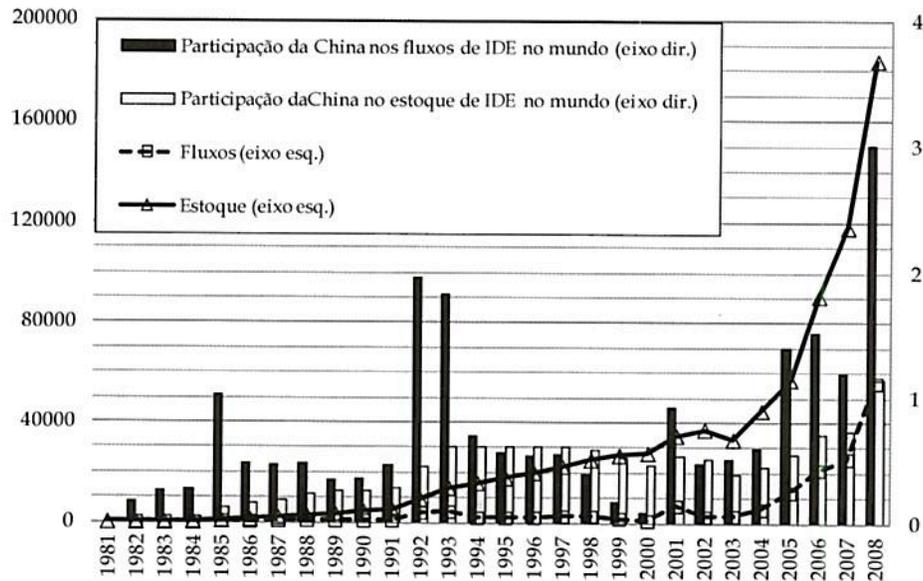
Quadro 2 – Continuação

Empresas	Classificação no ranking das 500 maiores do mundo			Receitas em US\$ bilhões			Classificação no mundo dentro de sua indústria	Setor	Cidade
	2006	2007	2008	2006	2007	2008			
China Minmetals	435	412	331	16,9	20,5	26,7	9º	Metals	Beijing
COFCO	405	398	335	18,0	21,2	26,4	8º	Diversificado - conglomerado	Beijing
China Communications Construction	-	426	341	-	20,0	26,0	8º	Construção civil	Beijing
Shanghai Automotive	402	373	359	18,0	22,6	24,9	21º	Motores e peças	Shanghai
Sinosteel	-	-	372	-	-	24,2	10º	Metals	Beijing
Hebei Iron & Steel Group	-	-	375	-	-	24,0	11º	Metals	Shijiazhuang
China Metallurgical Group	-	480	380	-	17,5	23,8	9º	Construção civil	Beijing
China FAW Group	385	303	385	18,7	26,4	23,7	25º	Motores e peças	Changchun
Citic Group	-	-	415	-	-	22,2	4º	Diversificação financeira	Beijing
China United Telecommunications	-	-	419	-	-	22,0	19º	Telecomunicações	Shanghai
China Huaneng Group	-	-	425	-	-	21,8	17º	Infraestrutura e serviços públicos	Beijing
Aviation Industry Corp. of China	-	-	426	-	-	21,7	11º	Aeroespacial e Defesa	Beijing
China South Industries Group	-	-	428	-	-	21,7	27º	Motores e peças	Beijing
Jiangsu Shagang Group	-	-	444	-	-	20,9	18º	Metals	Zhangjiagang
Bank of Communications	-	-	494	-	-	18,7	62º	Bancário	Shanghai
Aluminum Corp. of China	-	476	499	-	17,6	18,6	20º	Metals	Beijing

Fonte: Revista *Fortune Global 500* (2007, 2008 e 2009). Elaboração própria.

Os traços (-) sinalizam que, em determinados anos, algumas empresas não estavam entre as 500 maiores elencadas pela revista.

Gráfico 1. Fluxos e estoques de IDE chinês (US\$ bilhões) e sua participação no mundo (%)



Fonte: UNCTAD e Ministry of Commerce (MOFCOM). Elaboração própria.

Observa-se que, como os fluxos de saída de IDE na China foram inexpressivos até 2004, os volumes elevados de saída, a partir de 2005, implicaram em um crescimento substancial também no estoque de IDE. Permanecendo essa tendência de crescimento, as empresas chinesas, dentro de alguns anos, terão uma presença internacional muito forte, ainda que o estoque de IDE chinês, até 2008, contabilize pouco mais de 1% do total mundial.

É importante notar que, apesar do elevado crescimento do fluxo de saída de IDE chinês no período mais recente (após 2005), o volume de entrada de IDE na China também vem crescendo, sendo que esse processo é mais antigo – remonta aos anos 1990. Isso é visível na Tabela 4. A diferença, contudo, entre os fluxos de entrada e saída vem diminuindo desde 2005, o que pode ser observado na última coluna da tabela (razão entrada/saída), revelando uma melhora no grau de internacionalização da economia chinesa.

Tabela 4. China: fluxos e estoque de entrada e saída de IDE (1990-2008), US\$ bilhões

Período	Entrada		Saída		Diferença (A-B)		Entrada/Saída (Fluxo)
	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	
1980	0,1	1,1	-	-	-	-	-
1981	0,3	1,3	-	0,0	-	1,3	-
1982	0,4	1,8	0,0	0,0	0,4	1,7	9,8
1983	0,9	2,7	0,1	0,1	0,8	2,5	9,8
1984	1,4	4,1	0,1	0,3	1,3	3,8	10,6
1985	2,0	6,1	0,6	0,9	1,3	5,2	3,1
1986	2,2	8,3	0,5	1,4	1,8	7,0	5,0
1987	2,3	10,6	0,6	2,0	1,7	8,6	3,6
1988	3,2	13,8	0,9	2,8	2,3	11,0	3,8
1989	3,4	17,2	0,8	3,6	2,6	13,6	4,3
1990	3,5	20,7	0,8	4,5	2,7	16,2	4,2
1991	4,4	25,1	0,9	5,4	3,5	19,7	4,8
1992	11,0	36,1	4,0	9,4	7,0	26,7	2,8
1993	27,5	63,6	4,4	13,8	23,1	49,8	6,3
1994	33,8	74,2	2,0	15,8	31,8	58,4	16,9
1995	37,5	101,1	2,0	17,8	35,5	83,3	18,8
1996	41,7	128,1	2,1	19,9	39,6	108,2	19,7
1997	45,3	154,0	2,6	22,4	42,7	131,6	17,7
1998	45,5	175,2	2,6	25,1	42,8	150,1	17,3
1999	40,3	186,2	1,8	26,9	38,5	159,3	22,7
2000	40,7	193,3	0,9	27,8	39,8	165,6	44,5
2001	46,9	203,1	6,9	34,7	40,0	168,5	6,8
2002	52,7	216,5	2,5	37,2	50,2	179,3	20,9
2003	53,5	228,4	2,9	33,2	50,7	195,1	18,7
2004	60,6	245,5	5,5	44,8	55,1	200,7	11,0
2005	72,4	272,1	12,3	57,2	60,1	214,9	5,9
2006	72,7	292,6	21,2	73,3	51,6	219,2	3,4
2007	83,5	327,1	22,5	95,8	61,1	231,3	3,7
2008	108,3	378,1	52,2	147,9	56,2	230,1	2,1
2009	95,0	473,1	48,0	229,6	47,0	243,5	2,0

Fonte: <<http://stats.unctad.org/idi>>. Acesso em: 1 fev. 2011. Elaboração própria.

Segundo dados do Ministério do Comércio da China (MOFCOM), até o final de 2008, aproximadamente 8.500 entidades jurídicas haviam estabelecido 12.000 empresas no exterior, espalhadas por 174 países. O estoque mundial de IDE atingiu a cifra de US\$ 184 bilhões (dos quais US\$ 36,7 bilhões foram de investimentos no setor financeiro) e o total de ativos das empresas localizadas no exterior já excedia US\$ 1 trilhão.

Com relação aos fluxos de saída de IDE, em 2008 estes totalizaram US\$ 56 bilhões. Desse montante, US\$ 14 bilhões foram investimentos financeiros, dos quais 94% realizados pelo setor bancário. Os bancos estatais, por sua vez, possuem 43 escritórios e 20 instituições afiliadas em 28 países (que inclui Estados Unidos, Japão e Reino Unido), e empregam 81 mil funcionários no exterior, dos quais 79 mil são estrangeiros.

Já o fluxo de investimentos não financeiros atingiu US\$ 41,9 bilhões em 2008, sendo que as vendas externas dos estabelecimentos no exterior somaram US\$ 534,3 bilhões. A corrente comercial dessas empresas com a China foi de US\$ 179,2 bilhões, dos quais US\$ 32,1 bilhões foram de exportações chinesas, indicando que as empresas chinesas não financeiras no exterior exportam US\$ 147,1 bilhões para a China. Além disso, tais empresas empregam pouco mais de um milhão de pessoas, das quais 455 mil são estrangeiras.

Apresentado esse panorama do processo de internacionalização das empresas chinesas, objetiva-se analisar de forma mais aprofundada esse processo, com ênfase no projeto *Going Global*. Destarte, na primeira subseção, são apresentados e analisados os órgãos responsáveis por regular a saída de IDE e uma cronologia da evolução desses fluxos. Na segunda subseção, detalha-se o projeto *Going Global*. A terceira, por sua vez, aponta a aversão ao capital chinês como consequência dos últimos anos de rápido crescimento da saída de IDE. A quarta subseção analisa a receptividade ao capital chinês nos países em desenvolvimento e, por último, na quinta subseção, são apresentados alguns dados e características do IDE chinês.

4.2.1 ESTÁGIOS DE SAÍDA DE IDE DA CHINA E OS ÓRGÃOS REGULATÓRIOS E DE FOMENTO

Em relação ao histórico dos fluxos de saída de IDE da China, Voss et al. (2008) apresentam uma classificação que se ajusta ao ambiente político e regulatório desse país. Essa delimitação possui três fases, sendo o ponto de partida da análise o ano de 1979, momento no qual a China inicia suas reformas de abertura econômica¹⁵

¹⁵ Conforme afirma Acioly da Silva (2005, p. 192): “Como parte da reforma econômica e da política de abertura, o investimento direto externo na China foi autorizado em 1979. Até 1978, o investimento direto externo na economia chinesa foi altamente restrito”. Com relação à saída de IDE, a primeira regulação foi estabelecida em maio de 1984, por meio de uma Circular lançada pelo

Como essa classificação baseia-se no ambiente regulatório, antes de apresentar suas três fases, é mister uma breve apresentação dos atores que exercem influência regulatória sobre a saída de IDE e suas respectivas incumbências, a saber, Conselho de Estado, *State Administration for Foreign Exchange (SAFE)*, Ministério do Comércio (MOFCOM), *People's Bank of China (PBC)*, *National Development and Reform Commission (NDRC)* e *State Asset Supervision and Administration Commission (SASAC)*.

- O Conselho de Estado formula as leis, bem como coordena o desenvolvimento econômico nacional. Também administra assuntos externos e conclui acordos bilaterais firmados com outros países.

- O SAFE, por sua vez, foi criado em 1979, sob o controle do Banco da China, e é responsável pela fiscalização dos fluxos de divisas. Esse órgão sempre atuou com relativa independência e, a partir de 1998, suas responsabilidades foram aumentadas, ficando como suas funções: reportar dados sobre o Balanço de Pagamento ao Conselho de Estado e ao Fundo Monetário Internacional, recomendar políticas ao *People's Bank of China* concernentes às divisas do país, fiscalizar as saídas e entradas de moeda estrangeira via conta de capital e administrar as reservas chinesas.

- O MOFCOM, na atual forma¹⁶, foi estabelecido em 2003. Suas principais responsabilidades com relação à saída de IDE, são: supervisionar os fluxos, implementando políticas e regulamentos, analisar projetos não financeiros sujeitos à aprovação, participar de tratados bilaterais e multilaterais de comércio e investimento, representar a China na Organização Mundial do Comércio e outros organismos internacionais, assegurar o alinhamento das leis chinesas sobre economia e comércio com os acordos e tratados internacionais e coordenar políticas de ajuda externa via fundos e empréstimos.

- O PBC é o Banco Central Chinês e, dentre outras funções, formula e executa a política monetária. Ademais, supervisiona e administra o câmbio,

MOFCOM, levando-nos a pressupor que, antes de 1979, os *outflows* chineses também eram altamente restritos.

¹⁶ Segundo Voss et al. (2008, p.3): "*MOFCOM evolved from the Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation (MOFTEC) [...] MOFTEC was the successor of MOFERT following a reorganization in 1993*".

impondo, por vezes, mudanças em seu regime. Antes de 1992¹⁷, regulava o IDE realizado por empresas financeiras.

- O NDRC é o principal órgão do governo no âmbito da política industrial, pois a formula, regula e coordena sua implementação. Como parte dessa função, o NDRC publica as “*guidelines*” sobre o acesso a empréstimos mais baratos que financiem o processo de internacionalização. Além disso, junto com o MOFCOM, publica um catálogo que elenca os países nos quais o governo chinês subsidia projetos de IDE. O NDRC também participa do processo de aprovação de projetos de IDE em alguns casos, como de recursos naturais ou que envolvam grande volume de divisas.

- A SASAC foi criada em 2003 para representar o governo chinês em algumas empresas estatais (SOEs) não financeiras. Ela controla por volta de 170 SOEs nacionais, enquanto as SASACs subnacionais atuam na esfera provincial. Dificilmente as SOEs que estão sob controle da SASAC realizam IDE sem sua prévia aprovação.

Vale observar que as responsabilidades de cada um dos órgãos citados acima sobre os fluxos de saída de IDE nem sempre foram claras, e modificaram-se bastante com o tempo. Destarte, apresentados os órgãos responsáveis pelas diretrizes de saída de IDE, seguem as principais fases desse processo, segundo classificação de Voss et al. (2008). A primeira, de 1979 a 1991 (“Tasting the water”), a segunda, de 1992 a 2001 (“Finding the stepping Stones”); e a terceira, a partir de 2002 (“A bridge is built”).

A primeira fase (1979-1991) compreende o período no qual a política macroeconômica chinesa esteve focada na acumulação de reservas e, nesse sentido, uma política de saída de IDE bem controlada reduzia a preocupação com escassez de divisas. Destarte, o Conselho de Estado, sob os auspícios do MOFERT, selecionava as SOEs que podiam estabelecer filiais estrangeiras. Além disso, para serem aprovados, os projetos apresentados deviam estar envolvidos com um (ou mais) dos seguintes objetivos específicos: assegurar acesso a recursos naturais escassos domesticamente, acessar e transferir tecnologia para a

¹⁷ Segundo Pearson (2005) *apud* Voss et al. (2008, p.4): “In 1992, securities, insurance and banking services were spun off into separate regulatory authorities including the China Banking Regulatory Commission that today approves OFDI projects by Chinese banks”.

China, melhorar as possibilidades de exportação de empresas chinesas e aumentar habilidades administrativas.

Uma vez concedido o direito de uso de certa quantia de divisas, um projeto de investimento deveria passar pelo MOFERT ou pelo NDRC. A submissão nesses órgãos envolvia os seguintes documentos: estudo de viabilidade do projeto, certificado de uso de divisas emitido pelo SAFE, relato da embaixada chinesa sobre o país receptor, plano de recuperação do investimento e documentação do ambiente jurídico do país de destino do capital. Ademais, lucros gerados externamente deveriam ser reenviados para a China. No final do primeiro período, ocorreram algumas mudanças no sentido de facilitar a saída de IDE. Uma nova regulação aumentou a transparência de aprovação dos projetos e a SAFE já não precisava mais aprovar os projetos que ficavam sob a análise do MOFERT ou NDRC.

Na segunda fase (de 1992 a 2001), tem início um período de promoção de saída de IDE. *“As a consequence of this newly gained liberalization momentum, Chinese OFDI (Outward Foreign Direct Investment) officially became part of China’s national economic plan”* (VOSS et al., 2008, p. 12). Em 1994, a SAFE promoveu a mudança do sistema de concessão de divisas, passando de um sistema restrito de direitos para uma gestão pautada pelo mercado (comércio de divisas).

Como reflexo, no entanto, de um país ainda inexperiente nesse processo, algumas barreiras surgiram a uma maior ampliação do fluxo de saída de IDE. A inexperiência nesse processo existia tanto do ponto de vista técnico como logístico, o que exigia um pessoal qualificado na execução de projetos internacionais. Eram necessários conhecimentos específicos das localidades receptoras dos fluxos de IDE como idioma, disponibilidade de fornecedores, política interna de competição, redes de distribuição e o *business culture* (UNCTAD 1995, p. 331). No caso das empresas transnacionais chinesas, a escassez de habilidades administrativas relacionadas à produção em âmbito internacional atuou como impedimento aos *outflows* no começo da década de 1990. Em resposta a esse problema, o MOFTEC e a *Unctad’s Division on Transnational Corporations and Investment* iniciaram um programa de treinamento, em setembro de 1994, para fortalecer os conhecimentos administrativos relevantes ao processo de internacionalização das empresas chinesas (UNCTAD, 1995, p. 331).

Apesar desse movimento pró-investimento na primeira metade da década de 1990, a segunda fase (1992-2001, período do “Finding the stepping Stones”) foi abalada, especificamente na segunda parte dos anos 1990, levando a um movimento contrário ao do início da década. O MOFTEC estreitou o processo de aprovação e reforçou o monitoramento de cada projeto de saída de IDE. Essa mudança foi apoiada pela SAFE e seus escritórios locais, que pararam de aprovar projetos de saída de IDE em 1998 (LIN; SCHRAMM, 2003, 2004 *apud* VOSS et al., 2008, p. 13). A razão de tal reviravolta está na incerteza que se instaurou na China e nos países asiáticos decorrente das crises econômicas na Ásia, ocorridas nos anos de 1997 e 1998. Observou-se, nesses anos, um processo de desvalorização na maioria das moedas dos países asiáticos¹⁸.

Diante desse quadro, e da expectativa de uma possível contração no saldo comercial, aumentava a preocupação do governo chinês em ter comprometida a estabilidade da taxa nominal de câmbio. Assim sendo, não teria sentido o Estado querer aprofundar o processo de internacionalização das empresas chinesas, dado que o incentivo à saída de IDE significaria uma diminuição no nível de reservas do país. Conseqüentemente, no que tange à saída de IDE durante o período de crise, o que se observou foi um crescimento tímido dos *outflows*¹⁹. A partir de 1999, passada a crise, Voss et al. (2008, p. 14) afirmam ter sido reafirmada a postura do Estado chinês de fomento à saída de empresas nacionais que servissem de plataforma às exportações domésticas. Destaca-se, ainda, no final dessa segunda fase, o início do projeto de internacionalização de empresas chinesas, conhecido como *Going Global*.

A terceira fase de saída de IDE chinês (a partir de 2002 - “A bridge is built”) explicita o desenvolvimento e amadurecimento desse projeto de internacionalização. Dada, no entanto, a grande importância e as mudanças trazidas pelo *Going Global*, a cronologia estabelecida por Voss et al. (2008) será preterida, e a análise terá como referência o próprio projeto *Going Global*. Como

¹⁸ Duas localidades com profundas relações econômicas com a China, e que não tiveram suas moedas muito desvalorizadas em relação ao yuan, foram Hong Kong e Macao. Essas regiões, de 1979 a 1993, representaram 61% do estoque de *outflows* de IDE chinês (UNCTAD, 1995, p. 57). Essas relações cambiais apresentaram-se como uma oportunidade à diversificação de destinos para os quais se direcionava o IDE chinês.

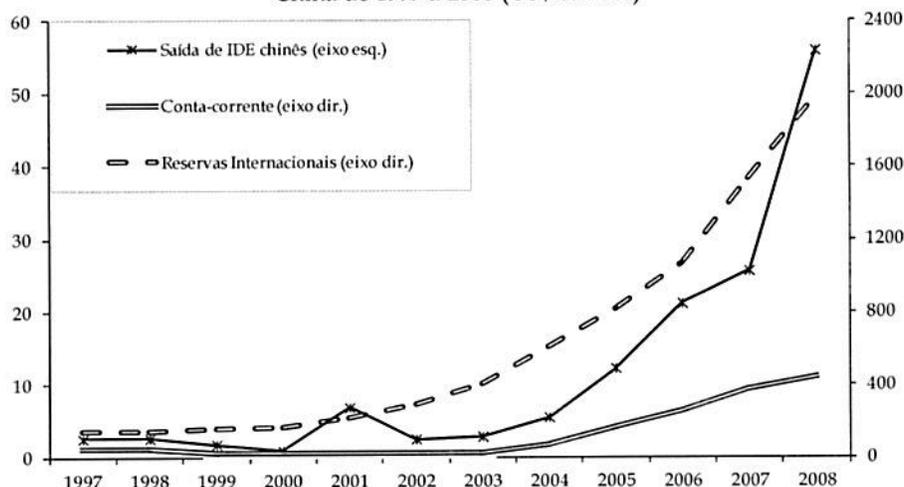
¹⁹ Na Tabela 4, observa-se uma queda brusca dos *outflows*, em dólares, já de 1993 para 1994, cujos valores totalizaram, respectivamente, US\$ 4,3 bilhões e US\$ 1,9 bilhão. O que explica esse fenômeno é a desvalorização cambial, em janeiro de 1994, de 33%.

se observa a partir dos dados de saída de IDE, o processo de internacionalização na China pode ser facilmente classificado em duas etapas: antes e depois do *Going Global*.

4.2.2 GOING GLOBAL

Pode-se entender o *Going Global* como uma continuidade do projeto de formação de campeões nacionais no que concerne à política de internacionalização. Esse processo (internacionalização) não avançou substancialmente na década de 1990, em razão de alguns fatores já destacados. De fato, o “conforto macroeconômico” (do ponto de vista da balança comercial e do volume de reservas internacionais, que praticamente dobrou de 1997 para 2002) possibilitou maior agressividade no apoio à saída de capital da China (Gráfico 2).

Gráfico 2. Fluxo de saída de IDE, saldo em conta corrente e reservas internacionais da China de 1997 a 2008 (US\$ bilhões)



Fonte: FMI, UNCTAD e MOFCOM (2009). Elaboração própria.

A grande diferença do *Going Global* para o vetor de internacionalização do projeto de formação de grupos nacionais fortes é que, no âmbito do *Going Global*, o alcance é maior. Isso porque os incentivos concedidos nesse projeto, além de favorecerem grandes empresas estatais, também têm alcançado pequenos

projetos de IDE e a esfera privada (SILVA, 2007, p. 20). Outra diferença importante é que, por ser o *Going Global* contemporâneo ao processo de entrada da China na OMC, ele possui maior transparência quanto à estrutura e mensuração dos incentivos concedidos.

O estudo de Zhang (2005, p. 5) estabelece uma cronologia do *Going Global*, afirmando que tal política iniciou-se, oficialmente, em 2000, no encaminhamento anual de política do ex-premier Zhu Rongji. Nesse documento, o ex-premier encorajava as firmas a investirem fora do país. O ponto de inflexão na preocupação com a saída de IDE, no entanto, deu-se em 2002, no 16º Congresso do Partido Comunista, quando a estratégia de encorajamento de *outflows* de IDE foi inscrita no relatório final do Congresso como um compromisso nacional.

A seguir, são discutidas as características do *Going Global*. Segue, no Quadro 2 do Anexo, um resumo dos principais incentivos desse projeto.

4.2.2.1 REGULAÇÃO E ALGUNS INCENTIVOS

A preocupação com a definição e a cronologia da política *Going Global* deve ser enfatizada, pois um exercício menos atencioso de revisão da literatura sobre o tema pode fazer com que se interpretem, erroneamente, suas principais características. Um equívoco comum, por exemplo, é entender o *Going Global* como uma espécie de acordo tácito do governo chinês para apoiar determinadas empresas nacionais, de forma que a presença do Estado seria feita mediante medidas aleatórias e/ou sem prazo de duração definido – o que, por vezes, ocorreu com os *Trial groups*. Contrariamente, desde o fim dos anos 1990, o governo vem demonstrando sua preocupação com o empresariado chinês nesse âmbito, por meio de circulares e medidas provisórias, para regulamentar o apoio à internacionalização das empresas nacionais.

O MOFCOM foi quem delineou todas as regras de aprovação para a abertura de filiais no exterior. Uma vez enquadrada dentro dos requisitos formulados pelo MOFCOM, a empresa investidora passa por um registro na SAFE, que realiza uma revisão do projeto de IDE, no intuito de analisar seus riscos para decidir se concede, ou não, a liberação do uso de divisas. Além disso, uma política que auxilia o *Going Global*, também organizada pelo MOFCOM, é a de fortalecimento de marcas (algo apontado como um obstáculo à expansão de empresas chinesas pelo mundo). Em 2005, o ministério chinês de comércio

estabeleceu uma lista²⁰ de empresas que receberiam suporte para o fortalecimento de suas marcas.

Quadro 3. Marco regulatório vinculado à política *Going Global*

<i>Tipo de regulação</i>	<i>Regulação</i>	<i>Data da promulgação</i>
Aprovação	Orientações quanto ao exame e aprovação para investimentos no exterior (MOFCOM)	01/10/2004
	Medida provisória para a administração da análise e aprovação de projetos de investimento externo	09/10/2004
	Regras detalhadas de análise e aprovação de investimentos de abertura e operação de empresas no exterior (MOFCOM)	14/10/2005
Encorajamento	Circular relacionada à concessão de suporte financeiro a projetos-chave de investimento externo estrangeiro encorajado pelo Estado (NDRC)	09/05/2003
	Circular relacionada à política de crédito para projetos-chave de IDE encorajado pelo Estado (NDRC e <i>Export-Import bank of China</i>)	27/10/2004
	Circular relacionada a mais concessões de suporte financeiro a projetos-chave de investimento direto estrangeiro encorajado pelo Estado (NDRC)	25/09/2005
Administração de ativos estatais	Medida provisória para a administração de ativos estatais no exterior (Ministério de Finanças, SAFE etc.)	27/09/1999
Administração de moeda estrangeira	Circular do SAFE concernente ao aprofundamento da reforma na administração cambial em relação aos investimentos estrangeiros	15/10/2003
	Circular do SAFE concernente à ampliação da reforma na administração cambial em relação aos investimentos estrangeiros	19/05/2005
	Circular do SAFE de ajuste de algumas políticas de administração cambial sobre investimentos externos	06/06/2006
Estatísticas	Medida provisória para uma inspeção anual conjunta dos <i>outflows</i> chineses (MOFTEC e SAFE)	31/10/2002
	Sistema estatístico de investimentos externos (MOFTEC e <i>National Bureau of Statistics</i>)	04/12/2002
	Sistema avançado de relato de investimento externo em fusões e aquisições (MOFCOM)	31/03/2005

Fonte: Unctad (2007a).

²⁰ Os nomes das empresas escolhidas para integrarem essa lista podem ser encontrados em: <http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/ImportExport/ExportAdministration/t20060620_52490.jsp>. Acesso em: 1 maio 2010.

Outro ponto importante a destacar são as circulares de encorajamento à saída de capital. São atinentes a elas as políticas de crédito que vêm ganhando importância. O *China Development Bank* e o *Export-Import Bank of China* (*Eximbank*) são os bancos que se destacam no financiamento subsidiado, apesar de outros bancos públicos também fornecerem crédito para a realização de investimentos externos. A respeito do *China Development Bank*, afirma-se em *The Beijing Axis* (2010, p. 33):

Chinese overseas investors are expected to gain increased financial support as more Chinese banks are becoming actively involved in providing loans for China's overseas projects, i.e. China Development Bank has assisted many large SOEs in their overseas investments.

O *Eximbank* possui uma função muito importante nas relações de comércio e de investimento externos. Os instrumentos utilizados por esse banco para auxiliar as empresas chinesas em seus investimentos no exterior são as *International Guarantee letters* (garantias) e o *Export Seller's Credit*. No âmbito desse último, há duas linhas de crédito voltadas ao movimento de internacionalização, quais sejam, o *Loan to Overseas Construction Contract* e o *Loan to Overseas Investment Projects*.

A Tabela 5 permite observar que o volume de empréstimos vem crescendo ano a ano, assim como o número de cartas de garantia. Isso mostra que as empresas estão, de forma crescente, procurando segurança por meio da requisição das garantias e que a concessão de empréstimos como ferramenta de incentivo está funcionando. Tais empréstimos são subsidiados, conforme a Circular estabelecida em 2004 pelo *Eximbank* e pelo NDRC, apresentada no Quadro 3 como regulação sob a forma de encorajamento. Sobre esse ponto, afirma Acioly da Silva et al. (2009, p. 14):

[...] o *Eximbank* tem tido um papel ainda mais importante. A partir de 2004 o NDRC firmou um acordo com o banco em que nos projetos de investimento externo, as taxas de juros acordadas deveriam sofrer um desconto de no mínimo 2% em relação às taxas correntes, além de oferecer outras facilidades no financiamento do investimento. A diferença entre a taxa de mercado e a taxa subsidiada seria coberta pelo Ministério das Finanças da China.

Tabela 5. Incentivos concedidos pelo Export-Import Bank of China (US\$ bilhões)

<i>Incentivos</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
<i>Empréstimos</i>			
Construction contracts	n.d.	1,5	1,7
Investment projects	n.d.	3,1	5,4
Total	3,6	4,6	7,1
<i>Garantias internacionais</i>			
Valor	0,6	1,3	1,1
Quantidade de “cartas”	118	587	611

Fonte: Eximbank Annual Reports (2006, 2007 e 2008). Elaboração própria.

* Como a concessão de crédito é em Renminbi, foram utilizados os câmbios médios anuais (RMB/US\$) para os anos 2006, 2007 e 2008 nos valores respectivos de aproximadamente 8, 7,6 e 7.

4.2.2.2 O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL

O uso de isenção fiscal como auxílio à internacionalização de empresas chinesas é um mecanismo pouco transparente de apoio do Estado. Mas se, por um lado, não é difícil encontrar na literatura e em documentos oficiais do Partido Comunista chinês relatos de que a isenção de tributos é uma ferramenta usada no *Going Global*, por outro, dados que informem o volume destinado (ou deixado de arrecadar) em um ano (ou em qualquer outro período) a qualquer indústria (quanto mais no agregado nacional) inexistem, ou são de acesso restrito. Um exemplo disso pode ser visto no relatório de implementação do orçamento fiscal de 2006, apresentado pelo Ministério das Finanças chinês na 5ª seção do 10º Congresso Nacional do PC, no qual se relata²¹:

Um fundo totalizando 25 bilhões de yuans foi assinalado no orçamento do governo central como de destino ao suporte no processo de falência de 93 empresas estatais e para acomodar 410 mil desempregados [...] 4,81 bilhões de yuans foram aprovados como fundo compensatório à saída das empresas estatais do encargo de operar programas sociais [...] Além disso, um número de políticas fiscais foi introduzido para dar suporte ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas, para promover reformas no setor de comércio exterior e implementar a política *Going Global*.

²¹ Relatório disponível em <http://www.china.org.cn/english/government/203405.htm>.

Essa falta de transparência quanto aos montantes envolvidos aumenta na medida em que o governo chinês convoca autoridades locais a seguirem suas diretrizes de apoio ao *Going Global*²². Isso porque seria necessário, para tentar avaliar o montante nacional de incentivos fiscais, também analisar os orçamentos de todas as unidades políticas locais. A participação dos poderes locais dentro do processo de internacionalização também pode ser vista no âmbito da aprovação dos projetos de investimento no exterior. Existe um marco legal que elenca as situações nas quais a autorização de projetos deve ser de responsabilidade provincial (Quadro 4).

Quadro 4. Responsabilidade na aprovação de projetos de IDE

<i>Categoria do projeto</i>	<i>Governo central</i>	<i>Autoridades provinciais</i>
Projetos de exploração de recursos naturais	Investimento > US\$ 30 milhões	Investimento < US\$ 30 milhões
Outros	Investimento > US\$ 10 milhões	Investimento < US\$ 10 milhões

Fonte: Unctad (2007a).

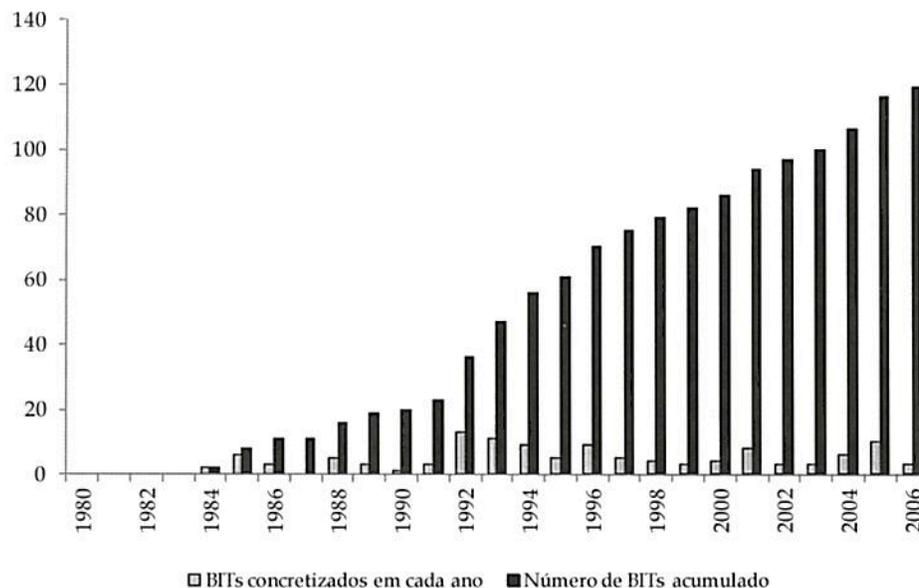
Um caso que exemplifica esse enquadramento aconteceu em dezembro de 2006, na província de Shaanxi, com um projeto denominado *Indonesia Su Ba Yin laterite nickel*. A principal empresa envolvida era de capital privado e o montante planejado de investimento de US\$ 29 milhões. Como o investimento era inferior a US\$ 30 milhões e tratava-se de um investimento em recurso natural, era de responsabilidade provincial a aprovação do projeto.

Por um lado, se o governo central chinês estende algumas responsabilidades aos poderes locais no processo de internacionalização de empresas nacionais, por outro, a partir de acordos internacionais, gera incentivos que favorecem todas as empresas chinesas. Nesse sentido, os *Bilateral Investment Treaties* (BITs) possuem grande importância. Por meio destes, dois países estabelecem regras para proteção aos investimentos realizados em qualquer um deles, evitam taxação dupla, realizam a previsão de isenções fiscais, criam comitês que forneçam informações acerca das melhores

²² A expansão dessa política pode ser encontrada no documento "Opinions of the State Administration of Taxation of the People's Republic of China, on Making Efforts to Accomplish the Service and Administration Work on Tax Issues for China's Overseas Investment Enterprises" (MOFCOM, 2007).

oportunidades de investimento, dentre outros incentivos. O Gráfico 3 apresenta o crescimento do número de BITs a partir da década de 1990.

Gráfico 3. Número de BIT's realizados pela China



Fonte: Base de dados FDIStat da Unctad. Elaboração própria.

4.2.2.3 O VAZAMENTO PARA O SETOR PRIVADO

Uma característica interessante da política *Going Global* está em seu alcance. Diferentemente da política de fomento de grandes grupos da década de 1990 que, acerca do processo de internacionalização, foi pensada apenas para grandes grupos estatais, o *Going Global*, mediante algumas medidas, tem alcançado empresas privadas, inclusive de menor porte. Algumas dessas medidas podem ser encontradas nos discursos de representantes importantes do PC, que incitam as esferas locais a concederem benefícios fiscais às suas empresas (sem se fazer distinção na natureza jurídica)²³. Nesse contexto, o

²³ No documento "Opinions of the State Administration of Taxation of the People's Republic of China, on Making Efforts to Accomplish the Service and Administration Work on Tax Issues for China's Overseas Investment Enterprises" (MOFCOM, 2007), pede-se às esferas locais

vazamento da política de internacionalização para a esfera privada acelera-se, visto que as províncias, cada vez mais economicamente autônomas, possuem uma ligação muito maior com o capital privado nacional²⁴, quando comparadas ao governo central. Conforme nota publicada no MOFCOM, afirma Honge (2006, p. 1):

The Export-Import Bank of China (China Eximbank) has teamed up with the All-China Federation of Industry and Commerce to help private firms invest and expand abroad. They have agreed to strengthen cooperation to stimulate exports of electro-mechanical and high-technology products, support private firms to invest abroad and contract overseas projects, and provide credit for farm produce exports and mergers and acquisitions abroad [...] Going global is no longer just the ambition of large state-owned enterprises. Many private firms seek to expand their presence in the global arena, say analysts.

Embora o peso das empresas privadas na China já seja significativo domesticamente²⁵, os fluxos de IDE provenientes dessas empresas ainda são baixos, se comparados aos das SOEs sob controle do governo central, que responderam por 73,5% do total em 2003, 82,3% em 2004 e 83,2% em 2005. Deve-se ressaltar, contudo, que esses valores podem ter mudado consideravelmente, dado que, desde 2006, os fluxos de IDE chinês cresceram bastante.

Quanto aos motivos da incorporação do setor privado, alguns autores sustentam que o governo encoraja empresas privadas nacionais a comprarem companhias no exterior como uma espécie de alívio à “montanha” de capitais que adentram a China. Como apontam Carew et al. (2007):

O Banco Mundial prevê que o superávit de conta corrente da China vai chegar a US\$ 378 bilhões, 11,9% do PIB previsto para 2007²⁶. À medida que essa montanha de dinheiro chega aos grandes bancos, a tentação de ceder

que concedam isenções fiscais às empresas que investirem em outros países e que promovam a coordenação e a cooperação entre elas.

²⁴ Chesnais (2007, p. 1) aponta a forte ligação dos poderes locais com os industriais locais (capital privado) na China: “As províncias buscam afirmar sua autonomia frente ao poder central, encorajando sem discernimento a implantação de indústrias, sendo que os industriais locais tentam se aproveitar da euforia”.

²⁵ Segundo o MOFCOM, de janeiro a setembro de 2009 as companhias privadas chinesas exportaram US\$ 173,1 bilhões e empregaram por volta de 64 milhões de pessoas.

²⁶ Segundo a base de dados *World Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional, em 2007 e 2008, o superávit em conta corrente na China foi de US\$ 372 bilhões e US\$ 426 bilhões, respectivamente. Isso representou 11% do PIB chinês em 2007 e 9,8% em 2008.

empréstimos com alto risco cresce – e isso ocasiona pressões inflacionárias, razão pela qual o governo passou a encorajar certos tipos de saídas de capital para restaurar o equilíbrio. Encorajar certos fundos e outros investidores a comprar quantidades limitadas de ações e títulos de dívida estrangeiros faz parte desse esforço. Também faz parte encorajar empresas, estatais ou não, a comprarem companhias no exterior.

Outro motivo que tem feito o governo central voltar a fomentar o IDE de empresas privadas é a dificuldade que algumas SOEs estão encontrando para investirem via processo de fusão e aquisição. Com relação a essa aversão, segundo The Beijing Axis (2009, p. 8):

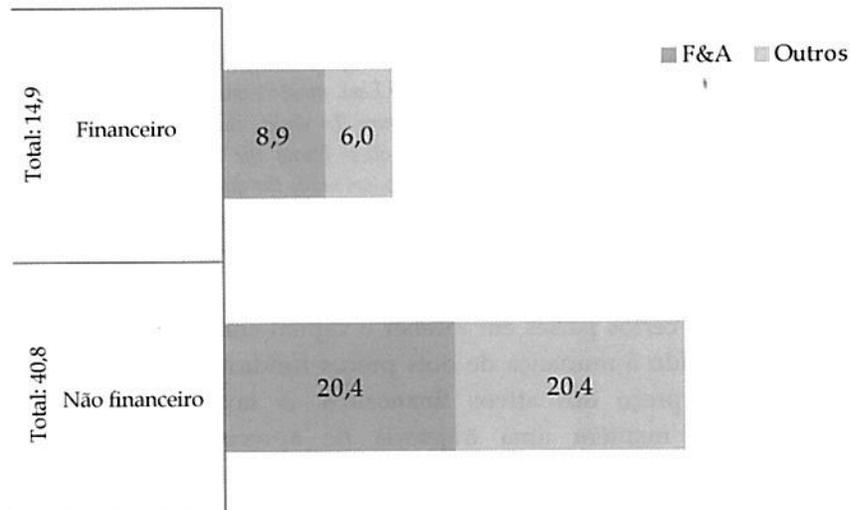
As the main vehicle of the very short history of China's OFDI, China's SOEs have encountered a very particular image problem in that they are often perceived as mere government vessels [...] Indeed, largely in response to the rapid emergence of investors from China and the Middle East, most Western countries have tightened investment regulations in recent years. In short, investment protectionism has increased and Chinese firms have often borne the brunt of politicised review processes in developed countries. This has made the question of WHO a significant issue when it comes to Chinese outbound investment in different parts of the world, and has recently caused China to announce that it will seek to use more homegrown private equity firms to seek overseas deals.

O receio de certos países em receber o capital chinês intensificou-se nos últimos anos, devido à mudança de dois preços fundamentais na economia, a saber, câmbio e preço dos ativos financeiros. A taxa de câmbio chinesa (renmimbi/dólar) mantém uma trajetória de apreciação desde 23/07/05 (quando o regime cambial deixou de ser fixo), sendo que a apreciação cambial entre essa data e o início de 2010 já contabiliza mais de 20%. Isso significa que ficou mais barato para o investidor chinês realizar projetos de investimento fora de seu país.

Ao contrário do câmbio, o preço dos ativos financeiros, desde setembro de 2008, seguiu uma tendência descendente em virtude do estouro da bolha do mercado de hipotecas americano, que contaminou o mercado financeiro mundial. Após o estouro da bolha, vários países entraram em crise e, em um primeiro momento, a maioria das moedas no mundo desvalorizou-se, enquanto o Renmimbi manteve-se estável diante do dólar. Isso resultou em um poder de compra maior da moeda chinesa frente às moedas que se depreciaram, o que não deixa de ser outro estímulo indireto para as empresas chinesas investirem em outros países. A crise tenderia a desestimular os fluxos de IDE de empresas

chinesas que investem no exterior em busca de novos mercados, na medida em que, nesses países, o consumo das famílias e os gastos com investimento tendem a diminuir. Em contrapartida, dado que a China, em 2008, possuía reservas no montante de quase US\$ 2 trilhões e perspectivas de taxa de crescimento do PIB elevadas, observa-se que, no período de crise, ainda houve um incentivo ao IDE chinês, especialmente na categoria de fusão e aquisição (sobretudo em função da queda do valor, em bolsa, de muitas empresas grandes). O Gráfico 4 evidencia essa tendência, já em 2008.

Gráfico 4. Fluxos de saída de IDE chinês por categorias em 2008 (US\$ bilhões)



Fonte: The Beijing Axis (2009). Elaboração própria.

No primeiro semestre de 2009, quando os países começaram a sentir fortemente os efeitos da crise, os fluxos de IDE financeiros chineses totalizaram US\$ 12,5 bilhões (THE BEIJING AXIS, 2010). Paralelamente, as ofertas de compras de empresas dos setores não financeiros aumentaram como consequência de uma queda nos preços das *commodities* e das ações de empresas concorrentes. Observando o agregado dos setores financeiro e não financeiro, segundo The Beijing Axis (2009, p. 6):

In the ten months since Lehman Brothers became the defining casualty of the financial crisis, Chinese bidders have announced 50 outbound offers worth USD 30 million or more each, totalling about USD 50 billion. Blighted only by

Chinalco's high-profile shut out at Rio Tinto and Beijing Automotive's failed bid for Opel, on the backdrop of a global recession Chinese companies have completed twenty-four deals worth a combined USD 17 billion, with twenty-one deals still pending.

Destarte, as empresas mais prejudicadas foram aquelas que, anteriormente à crise, haviam realizado investimentos no exterior com o intuito de conquistar mercados. Em APFC e CCPIA (2009), é realizada uma pesquisa com empresas chinesas que se internacionalizaram, sendo a maioria privada e de pequeno porte. Os resultados apontam que muitas empresas teriam sido afetadas pela crise, a ponto de diminuir o volume de seu investimento no exterior. Essas empresas, no entanto, representam uma pequena parcela do volume de IDE realizado, e muitas SOEs grandes, no sentido oposto (sobretudo as de indústrias relacionadas a recursos naturais), aproveitaram o momento para investir. De fato, o aumento brusco dos fluxos e pleitos de compras com altas cifras tem aumentado a aversão ao IDE chinês por parte de alguns países.

4.2.3 AVERSÃO AO CAPITAL CHINÊS

É possível justificar, apenas por razões econômicas, o fato de que, em 2006, momento em que a China obteve um superávit de quase US\$ 200 bilhões na balança comercial e ultrapassou a cifra de US\$ 1 trilhão de reservas, os fluxos de saída tenham totalizado menos que US\$ 20 bilhões, ou seja, sequer 10% do superávit comercial? A resposta é não. Na verdade, para alguns setores como construção civil, eletricidade, telefonia, seguros e outros, o processo de internacionalização não é o principal foco, pois a fronteira de expansão é ainda interna²⁷. No entanto, para outros setores, em que a expansão externa é bem atraente, deve-se considerar não apenas a dimensão macroeconômica (reservas, balança comercial etc.), mas também a política, para entendermos a existência de barreiras ao capital chinês.

Quanto à dimensão política interna, o que se depreende do discurso de representantes do governo, da regulação e dos incentivos concedidos, é que a internacionalização foi desejada. Para reforçar esse argumento, segue um trecho

²⁷ A *China State Construction*, por exemplo, obteve uma receita de US\$ 18,2 bilhões em 2006 e, com um patrimônio externo (US\$ 5,4 bilhões) três vezes menor que sua receita anual, já se configura como a 6ª maior empresa de construção civil do mundo. Assim, tal como para a *China State Construction*, a fronteira de expansão para muitas empresas chinesas ainda é interna.

do discurso do presidente Hu Jintao, proferido no 17º Congresso Nacional do Partido Comunista (JINTAO, 2007):

Aderindo à básica política de Estado de abertura, nós completaremos de forma mais bem sucedida nossas estratégias bring in and go global [...] Nós faremos inovações, ao nosso modo, em relação à saída de investimento direto estrangeiro e de cooperação; daremos suporte às empresas domésticas na realização de operações internacionais de P&D, na produção e marketing, e aceleraremos o crescimento das corporações transnacionais chinesas e de marcas chinesas no mercado mundial.

Quanto à dimensão externa, isso é, ao ambiente político em outros países, relativamente ao investimento direto chinês, pode-se afirmar que existem alguns entraves. Os Estados Unidos, por exemplo, é um país que já protagonizou alguns momentos de aversão ao capital chinês. Os líderes políticos americanos já vivenciaram o efeito negativo causado pela compra de uma empresa norte-americana por uma chinesa, como no caso da aquisição de parte do *personal computer business* da IBM pela Lenovo. A opinião pública não apenas pressiona as ações de políticos, como, por vezes, também estimula ações da própria população contra as empresas chinesas²⁸.

Essa aversão, no entanto, não se restringe à opinião pública. O próprio Estado americano, com enorme poder de intervenção, tem procurado ser cauteloso em relação às ofertas de compra feitas por empresas chinesas em determinadas indústrias. O governo dos Estados Unidos tem a consciência de que, na China, vigora um sistema político-econômico atípico²⁹ e, dada essa conformação, as palavras incerteza e precaução tornam-se peças-chave na conduta dos líderes políticos americanos.

²⁸ Segundo Pedroletti (2007), em 2005, o papel controvertido da CNPC (*China National Petroleum Company*) no Sudão, onde é a principal companhia do setor do petróleo, levou a Universidade Harvard a vender suas ações da PetroChina. Em maio de 2007, foi a vez do *Fidelity Investments* desistir de sua participação na gigante chinesa e, em novembro, chegou a vez do fundo de investimentos do bilionário americano *Warren Buffet*, o *Berkshire Hathaway* - esses dois fundos tomaram essa decisão cedendo às pressões de uma campanha conduzida por ONGs americanas.

²⁹ Como ressalta Belluzzo (2006, p. 47) no seminário "Mudanças nas relações internacionais e na inserção do Brasil": "O sistema é singular, atípico [...] estamos lidando com um país que tem uma economia capitalista de Estado, mas o Estado não é dirigido pela classe economicamente mais poderosa. Não é dirigido pelos capitalistas. É dirigido por uma burocracia formada pelo partido comunista. Essa é a peculiaridade da China. Não há grupos de interesse... Isso é uma singularidade. Capitalismo sem uma classe dirigente capitalista, capitalismo de Estado, talvez".

Uma demonstração desse receio foi a recusa, em julho de 2005, da venda da empresa americana *Unocal Oil Company*, mediante a oferta de US\$ 18,5 bilhões da *China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)*³⁰. No mesmo ano, segundo Goldstein et al. (2006, p. 16):

A Haier tentou adquirir o terceiro maior fabricante de eletrodomésticos dos Estados Unidos [...] essa licitação acabou malograda na medida em que coincidiu com a tentativa de outra empresa chinesa, a CNOOC, de comprar uma empresa norte-americana de petróleo, a Unocal.

Um caso mais recente de aversão ao capital chinês ocorreu com a empresa *Aluminum Corporation of China (Chinalco)*, que fez uma oferta, em junho de 2009, no valor de US\$ 19,5 bilhões, para adquirir 18% das ações da australiana Rio Tinto. O processo foi negado e causou certo desconforto na relação bilateral entre os países envolvidos (THE BEIJING AXIS, 2009).

Outra preocupação que tem acompanhado os dirigentes políticos nos países desenvolvidos é a emergência de fundos soberanos, como o *China Investment Corporation*, num quadro em que não existe legislação internacional sobre a matéria. Esse fundo iniciou suas operações em 2007, com um capital em torno de US\$ 200 bilhões, tendo, desde então, já realizado investimentos tanto no setor financeiro, como em alguns setores não financeiros. Todavia, como apontado no USDT (2007), tanto em relação à entrada de empresas indesejadas, como em relação à utilização inesperada de grandes fluxos de IDE, existe, em grande parte dos países centrais, um arcabouço jurídico que permite determinados controles sobre os fluxos de capitais.

4.2.4 A RECEPTIVIDADE DO CAPITAL CHINÊS FORA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Se a geopolítica, por um lado, explicita tensões que, por vezes, culminam em barreiras ao capital, por outro, revela que o capital busca e encontra novos espaços de valorização. No caso chinês, enquanto em certos momentos o capitalismo de Estado gera xenofobia em alguns países centrais, nos países em

³⁰ De acordo com o USDT (2007, p. 10), “the 2005 bid by CNOOC for Unocal and the attempted acquisition of P&O by DP World sparked off an intense debate in the US about the review of foreign investment in the light of security concerns in the post-9/11 world”.

desenvolvimento e, sobretudo, nos *Least Developed Countries*, o capital chinês tem sido aceito sem restrições.

O motor geopolítico dos fluxos de IDE Sul-Sul é a atual corrida energética e de minérios³¹. Paralelamente, os bancos chineses também começam a dar sinais de expansão³². Em outubro de 2007, o ICBC (Banco Industrial e Comercial da China) anunciou a compra de 20% do sul-africano *Standard Bank*, com ativos de US\$ 5,5 bilhões.

Quanto à modalidade de investimento, as fusões e aquisições cresceram de forma exponencial entre 2004 e 2006, tendo alcançado 70% do IDE total em 2006, ofuscando os investimentos *greenfield*. Em 2008, os investimentos por fusões e aquisições somaram cerca de US\$ 30 bilhões, correspondendo a 54% do total de IDE desse ano. Na África, no entanto, os investimentos *greenfield* (com exceção de 2006) tiveram grande relevância e ainda permanecem assim.

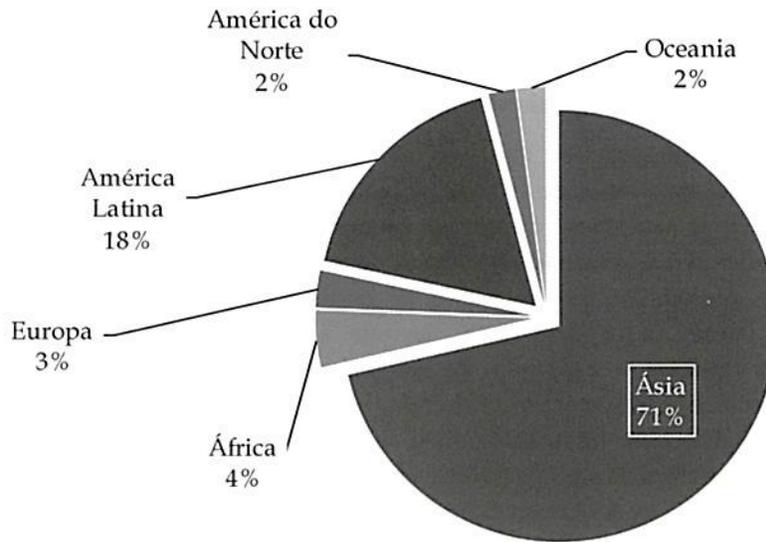
4.2.5 DESTINO E OBJETIVOS DO IDE CHINÊS

Na década de 1980, a presença do IDE chinês restringiu-se quase totalmente a países vizinhos, tais como Hong Kong (China) e Macao (China), bem como a investimentos de pequena monta, pelo fato de as empresas chinesas serem muito novas, com baixo grau de competitividade frente às grandes transnacionais. Sendo assim, não se estabeleciam em países desenvolvidos. Na década de 1990, os fluxos de saída de IDE cresceram bastante em relação à década anterior – até 2000, as empresas chinesas já haviam realizado 6.296 projetos em 140 países diferentes (UNCTAD, 2007a, p. 52). Os *outflows*, no entanto, ainda continuavam concentrados em países asiáticos, sendo que nos últimos anos a Ásia consolidou-se como a localidade que mais recebeu fluxos de IDE chinês o que a mantém como região de maior estoque (Gráfico 5).

³¹ Segundo Fiori (2007, p. 1), “a China hoje é o segundo maior importador de petróleo do mundo. E essas importações atendem apenas um terço de suas necessidades internas. No caso da Índia, sua dependência é ainda maior [...] Para complicar [...] o Japão e a Coreia também dependem de suas importações de petróleo e de gás, para sustentar suas economias. Esta situação explica [...] a ofensiva diplomática e econômica da China e da Índia na Ásia Central, na África e na América Latina, como também no Vietnã e na Rússia, pelo petróleo do Mar Cáspio. A estratégia de competição e expansão é seguida, também, pelas grandes corporações privadas chinesas e indianas”.

³² O IDE financeiro chinês cresceu bastante de 2007 para 2008, passando de um total de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 11,5 bilhões, o que correspondeu, respectivamente, a 4% e 22% do total de IDE chinês.

Gráfico 5. Estoque dos *outflows* chineses por regiões de destino em 2008



Fonte: MOFCOM (2009). Elaboração própria.

Hong Kong foi o país que mais recebeu investimentos chineses até 2008, mas, ao invés dos asiáticos, aparecem em segundo e em terceiro lugar países que se encontram na América Latina, a saber, Ilhas Virgens e Ilhas Cayman, conhecidos como paraísos fiscais. Contudo, pela falta de transparência nas informações, não se descarta a hipótese de que esses fluxos façam parte de um circuito de *round-tripping*, no qual empresas chinesas apenas saem com capital da China, dirigem-se aos paraísos fiscais e retornam ao seu país na condição de capital estrangeiro, para ganharem consideráveis benefícios tributários (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2007). Uma comprovação desse movimento pode ser encontrada no trecho do documento de explanação da *Enterprise Income Tax Law*. De acordo com People Daily (2007, p. 1):

[...] alguns buracos na atual política preferencial de cobrança de imposto de renda distorcem o comportamento das empresas e conduzem a perdas nas receitas da nação. Por exemplo, algumas empresas domésticas se utilizam de taxas preferenciais a empresas estrangeiras por meio da transferência de fundos a outros países e reingresso dos mesmos na China na condição de capital estrangeiro.

Uma recente medida do governo chinês, de equalização de tributos³³ entre empresas estatais, privadas e estrangeiras, contribuiu para a diminuição de fluxos a esses paraísos fiscais, uma vez que, a partir da vigência da lei, não se mostrou mais tão vantajoso sair do país com capital nacional e voltar na condição de capital estrangeiro.

Cabe, contudo, a ressalva de que tal diminuição não significa estancamento dos fluxos de IDE direcionados aos países citados, porque não se pode descartar a hipótese de que ao menos parte do capital que se destina a essas regiões seja direcionado à compra de ativos financeiros, ou à aquisição de outras empresas em outros países, a partir de *holdings* localizadas nesses paraísos fiscais. Sutherland (2009) levanta a hipótese de que, para algumas empresas chinesas, a vantagem de investir nesses países não está apenas em poder captar e retornar com mais capital para a China, mas, também, em ter maior aceitação para internacionalizar-se. Segundo o autor, algumas empresas chinesas estabelecidas em tais paraísos fiscais já fizeram operações de compra de outras empresas, ou lançaram ações em bolsas de valores localizadas em Hong Kong, Estados Unidos e Canadá. Não obstante, independentemente dos motivos que justificam esses fluxos, os paraísos fiscais estão perdendo importância relativa como destino do IDE chinês³⁴.

A terceira região com maior estoque de investimentos chineses, após Ásia e América do Sul, é a África. Isso decorre de um movimento recente de cooperação entre a China e países africanos que vem se traduzindo em tratados bilaterais de investimento (foram assinados 28 até 2005), em programas de treinamento de mão de obra na África, em eliminação da dívida externa de países africanos (US\$ 10 bilhões) e na concessão de empréstimos a esses mesmos países (UNCTAD, 2007a, p. 61).

Quatro fóruns contemplaram esse ambiente de cooperação. O primeiro foi realizado em 2000, na China (*Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC I*), no

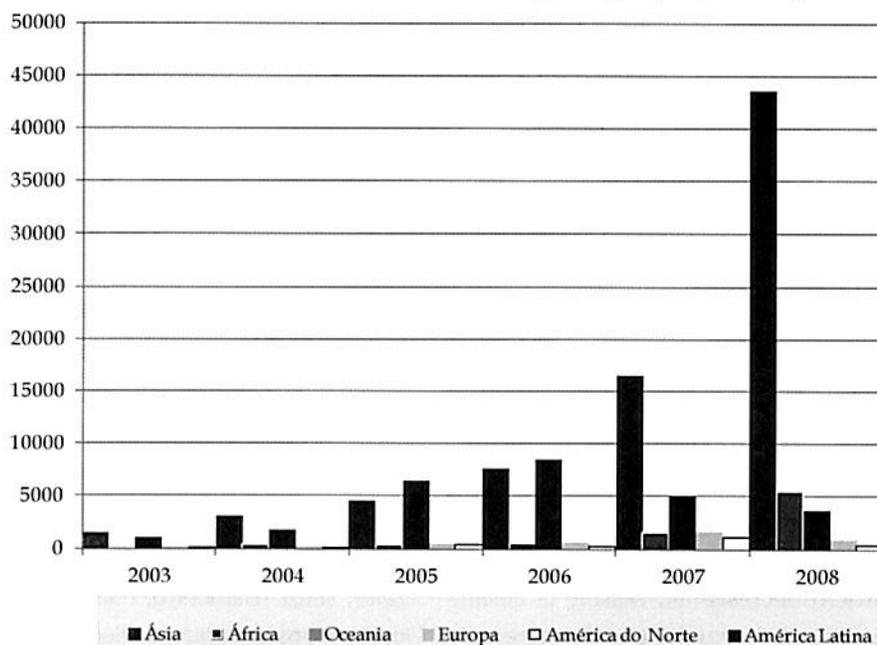
³³ Segundo Deloitte (2007, p. 1), “O décimo Congresso Nacional do Partido Comunista decretou, hoje, uma nova lei (a *Enterprise Income Tax Law*) que unifica o imposto de renda cobrado para empresas nacionais e estrangeiras, criando, assim, uma mesma base para todos. A nova lei introduzirá uma taxa única de 25% que substituirá o antigo sistema em que vigoravam dois sistemas de cobrança (um dirigido às empresas nacionais e outro voltado às estrangeiras) [...] antes da nova lei, as companhias chinesas pagavam uma taxa de 33% de imposto de renda enquanto que a maioria das estrangeiras, por usufruir de um status preferencial, em média, arcava com uma taxa de 15%”.

³⁴ De 2007 para 2008, os fluxos destinados a Ilhas Cayman e Ilhas Virgens passaram de 17% para 6,5% do total de IDE chinês.

qual os incentivos supracitados foram levados por representantes chineses. Um segundo fórum (FOCAC II) ocorreu em 2003, para avaliar os efeitos do primeiro encontro e avançar sobre questões sociais e de liberalização do comércio. Em 2006, ocorreu *The Beijing Summit of China-Africa Cooperation Fórum* (ou terceiro FOCAC), no qual o presidente chinês Hu Jintao anunciou a criação de um fundo de US\$ 5 bilhões para encorajar empresas chinesas a investirem na África. Por fim, o quarto FOCAC, realizado em novembro de 2009, trouxe aprofundamento nas relações com países menos desenvolvidos e maior preocupação com questões sociais, sendo que pela primeira vez ocorreu uma conferência entre empresários, dentro do evento, para a promoção de investimentos.

Com a realização desses fóruns de cooperação, a perspectiva de aumento de IDE chinês em países africanos é grande, tanto que, de 2007 para 2008, o fluxo de IDE saindo da China para a África saltou de, aproximadamente, US\$ 1,6 bilhão para cerca de US\$ 5,5 bilhões, tornando esse continente a segunda maior região receptora de fluxos de IDE chinês em 2008 (Gráfico 6).

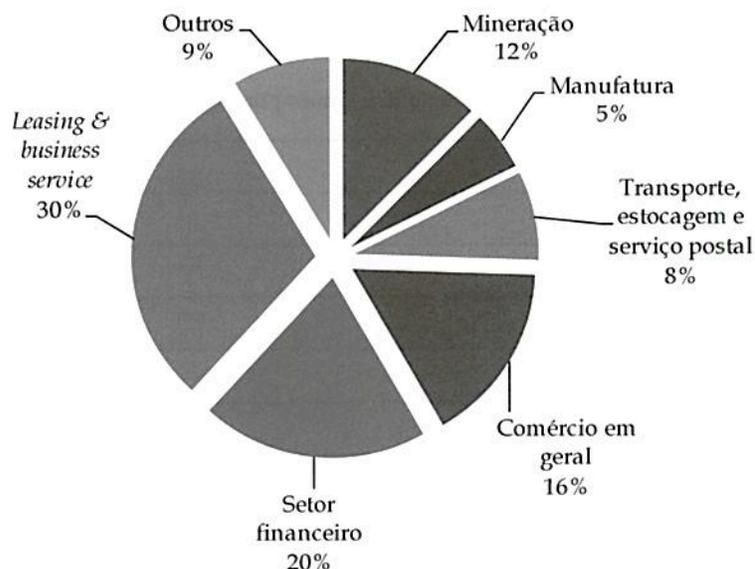
Gráfico 6. Fluxos de saída de IDE chinês por região (US\$ milhões)



Fonte: MOFCOM (2009). Elaboração própria.

Para um entendimento mais apurado das características do processo de internacionalização das empresas chinesas, deve-se examinar o que a maioria dos investidores chineses busca ao sair do país. Obviamente que o objetivo de uma empresa em internacionalizar-se, ao fim e ao cabo, é crescer e tornar-se mais competitiva. Não é única, porém, a forma como cada empresa busca esse fim. Dunning (1994) estabelece uma classificação dos possíveis objetivos que uma empresa possui quando opta pela realização de IDE, quais sejam, *market seeking* (busca por mercados), *resource seeking* (busca por recursos naturais), *efficiency seeking* (busca por eficiência/baixos custos) e *strategic asset seeking* (busca por ativos específicos). Uma relação com essa classificação pode ser travada a partir da análise dos setores de destino dos fluxos de IDE, expressos no gráfico abaixo.

Gráfico 7. Estoque de IDE chinês por setor em 2008 (US\$ bilhões)



Fonte: MOFCOM (2009). Elaboração própria.

Observa-se que os quatro principais setores de destino do IDE chinês são, em ordem decrescente, *Leasing & business service*, setor financeiro, comércio em geral (atacado e varejo) e o de mineração. Desses, considerando os setores não-financeiros, dois estão fortemente relacionados com a procura de novos

mercados (*Leasing & business service* e comércio em geral) e um está mais vinculado com a procura por recursos naturais (mineração). Assim sendo, pode-se conjecturar que o “objetivo” majoritário do investidor chinês ao internacionalizar-se foi, até o presente, conquistar mercados externos (*market seeking*) e, paralelamente, ter acesso a fontes de recursos naturais (*resource seeking*).

De acordo com The Beijing Axis (2009), a procura de mercados é o objetivo da maioria das empresas chinesas que realizam IDE³⁵. Em segundo lugar e, também, com grande importância, está a procura por recursos naturais, principalmente quando se tem em perspectiva as grandes estatais. Em terceiro lugar, com um peso um pouco menor, está a procura por ativos como conhecimento, tecnologia e marcas estrangeiras (*strategic-asset-seeking*). Os investimentos que pretendem adquirir esses ativos geralmente se dirigem a países desenvolvidos sendo que, como já apresentado, os fluxos dirigidos à Europa e à América do Norte representam parcela pouco importante do IDE chinês. Por fim, poucos são os investidores chineses que se dirigem a outros países com o objetivo de alcançar maior eficiência por meio de custos relativamente inferiores (*efficiency-seeking*), uma vez que, na China, o nível salarial ainda se mantém em patamares baixos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse capítulo discutiu a importância do Estado nos processos de formação e internacionalização de grandes grupos chineses. Verificou-se que, em ambos os processos, o papel do Estado foi fundamental, embora cada um tenha suas especificidades.

No processo de formação de grandes grupos nacionais, os incentivos governamentais não foram padronizados, de forma que, para cada indústria, foi traçada uma estratégia particular. A decisão do Estado em promover grandes grupos nasceu da percepção de que as empresas chinesas sob controle direto do

³⁵ Segundo The Beijing Axis (2009, p. 6): “A number of surveys have confirmed market-seeking as the leading motivation for Chinese firms going global, and prominent examples in this regard are home appliance and consumer electronics manufacturers such as Haier, TCL, and Huawei Technologies, which have entered affluent markets like the US where they can operate in closer proximity to end-buyers and build stronger global brands.”

Estado (SOEs) eram pouco competitivas e, por isso, poderiam perder seu espaço no mercado doméstico.

Diante dessa percepção, o Estado optou por escolher determinados grupos, no âmbito dos quais estimularia o crescimento e a competitividade. Isso foi realizado por meio da concessão de diversos incentivos, sendo que, por vezes, o governo não alcançava os efeitos esperados dos instrumentos utilizados, tendo que procurar outras formas de fomento. Por ser uma política de caráter experimental, os grupos escolhidos eram chamados de *Trial Groups*.

O governo chinês selecionou os primeiros grupos em 1987, os quais integravam a indústria automobilística. Com o passar dos anos, outros grupos, de outras indústrias, também foram sendo eleitos até que houvesse, em todas as indústrias consideradas estratégicas pelo Estado, um ou mais grupos eleitos - um *Trial group*. Tais grupos tinham a "missão" de se tornarem líderes em suas indústrias, compondo assim, um time de "campeões nacionais". A concepção de criação de um "*national team*", porém, somente ganhou força, a ponto de ser elevada à condição de prioridade nacional, em meados da década de 1990. Deve-se ressaltar que, apesar da ideia de campeões nacionais sugerir que o Estado tinha como objetivo o crescimento interno dos *Trial Groups*, houve também uma preocupação de se avançar no processo de internacionalização desses grupos.

Uma peculiaridade do processo de formação do "*national team*" é que todos os *Trial Groups* que o compõem são estatais e estão sob o controle do governo central. Acrescente-se a isso o fato de que, além da China possuir um regime político atípico (de partido único) e um sistema financeiro majoritariamente público, apenas em 2001 esse país entrou na Organização Mundial do Comércio - organismo que dita regras internacionais e que poderia questionar determinados incentivos concedidos pelo governo chinês.

Nesse sentido, podem ser destacadas as seguintes medidas de suporte direto para a formação de grandes grupos nacionais: preferência no lançamento de ações em bolsas; suporte bancário com concessões de empréstimos preferenciais e acesso a financiamento externo; isenção de tributos; direitos de comercialização (leia-se de importação); direito de estabelecer filiais no exterior, dentre outras. Como ferramentas auxiliares, por seu turno, ênfase foi dada à criação de centros tecnológicos de P&D e de companhias financeiras internas,

bem como ao direito de gestão sobre empresas incorporadas aos grupos e à concessão de autonomia administrativa. Além disso, deve-se registrar que o Estado avaliava a estrutura de mercado mais coerente para cada indústria, promovendo fusões ou desmembrando algumas empresas de grande porte.

Atualmente, alguns dos *Trial Groups* configuram-se como grandes não apenas perante grupos locais, mas também quando comparados a concorrentes de mesma indústria de outros países. Os *Trial Groups*, em parte, já são internacionalizados. Mas, para alguns, a expansão ocorre no mercado interno e o investimento no exterior ainda não é significativo. Com relação aos grupos internacionalizados, estes certamente se beneficiaram do projeto de internacionalização *Going Global*. De fato, por alguns grupos do “*national team*” terem sido auxiliados no âmbito do projeto *Going Global*, é comum concluir que ambos constituem um único projeto. É inegável que o *Going Global* possui um traço de continuidade com o processo de internacionalização desenvolvido no âmbito do projeto de criação de campeões nacionais. O *Going Global*, no entanto, difere da estratégia anterior por sua maior abrangência, isto é, tanto por ser um projeto fomentado não apenas pelo governo central, mas também pelos poderes locais, como por incorporar o setor privado na concessão de incentivos.

O bom desempenho do *Going Global*, verificado por meio do rápido crescimento dos fluxos de saída de IDE nos últimos anos, sofreu influência de fatores geopolíticos (como a conquista, via diplomacia, de novos espaços de expansão para o capital chinês) e de fatores macroeconômicos bastante recentes (como a apreciação da moeda chinesa e a queda no preço dos ativos financeiros decorrente da crise de setembro de 2008), além dos incentivos do próprio projeto. Sobre esses, destacam-se crédito subsidiado, garantias/seguros, isenção de tributos, acordos bilaterais, promoção de informações acerca de oportunidades de investimento, além de flexibilizações burocráticas nos processos de aprovação de projetos.

Esse desempenho, por vezes, é questionado com o argumento de que grande parte dos fluxos de saída de IDE corresponde a um processo no qual as empresas chinesas investem fora de seu país (em paraísos fiscais) apenas para voltarem na condição de empresa estrangeira e, com isso, obterem privilégios. Como já argumentado, essa ideia perde peso se for considerado que os fluxos dirigidos aos paraísos fiscais representam proporção cada vez menor em relação

ao total. Ademais, como sustentado por Sutherland e Matheus (2009), para algumas empresas chinesas a vantagem de investir nesses países não está em poder captar e retornar com mais capital para a China, mas em ter maior aceitação para internacionalizar-se.

Isso explicita uma nova preocupação no processo de internacionalização, a saber, a aversão por parte de alguns países (majoritariamente os desenvolvidos) em relação ao capital chinês, esboçada a partir de casos de negação, por parte dos países receptores, da realização de investimentos de empresas chinesas. Contribui para essa aversão, em menor escala, a criação do fundo soberano *China Investment Corporation*, que objetiva valorizar seu patrimônio por meio da compra de fatias de empresas financeiras e não financeiras no exterior. Em maior importância, o que justifica a aversão ao capital chinês é a grande proporção do estoque de IDE chinês realizada pelas SOEs sob controle do governo central, uma vez que a China é um país atípico do ponto de vista de seu regime político. Uma decorrência desse fato, segundo The Beijing Axis (2009), é o aumento no foco dado às empresas privadas para ampliarem seus projetos de IDE.

Enquanto existem barreiras ao IDE chinês em alguns países desenvolvidos, a China fortalece seus laços com os países periféricos, sobretudo com os do continente africano. Quatro fóruns de cooperação econômica já foram realizados com a região citada, sendo que o aumento dos investimentos chineses é um dos frutos dessa relação. O IDE chinês na África possui diversos objetivos, com destaque para a busca de recursos naturais, o que justifica maiores investimentos em Angola, Sudão, Líbia e Nigéria, bem como de novos mercados.

Por fim, cabe o adendo de que, historicamente, ambos os processos, de formação de grandes grupos nacionais e de internacionalização de empresas chinesas, são muito recentes e podem ser considerados ainda em curso. Destarte, para se traçar tendências e avaliar a dinâmica desses processos, é necessário realizar um acompanhamento contínuo do desempenho das empresas chinesas e das mudanças promovidas pelo Estado, dado o ritmo frenético de mudanças que o país vem apresentando, sobretudo com relação ao processo de internacionalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY DA SILVA, L. **Brasil, China e Índia: o investimento direto externo nos anos noventa**. Tese (Doutorado em economia)-Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

ACIOLY DA SILVA, L.; ALVES, M. A. S.; LEÃO, R. P. F. **A internacionalização das empresas chinesas**. Brasília: Ipea, 2009. (Nota Técnica Ipea).

APFC; CCPIA. **China goes global**. A survey of Chinese companies' outward direct investment intentions. Prepared by Asia Pacific Foundation of Canada e China Council for the Promotion of International Trade, Vancouver, 2005. Disponível em: <<http://www.asiapacific.ca/surveys/chinese-investment-intentions-surveys/china-goes-global>>. Acesso em: 15mar. 2010.

APFC; CCPIA. **Chinas goes global 2009**. 2009 Survey of Outward Direct Investment Intentions of Chinese Companies. Prepared by Asia Pacific Foundation of Canada e China Council for the Promotion of International Trade, Vancouver, 2009. Disponível em: <<http://www.asiapacific.ca/surveys/chinese-investment-intentions-surveys/china-goes-global-2009>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

BCG. **The 2009 BCG 100 new global challengers: how companies from rapidly developing economies are contending for global leadership**. Boston: Boston Consulting Group, 2009.

BELLUZZO, L. G. M. **Mudanças nas relações internacionais e na inserção do Brasil**. 2ª mesa-redonda do ciclo de seminários organizados em 2006. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, abr. 2006.

BRANSTETTER, L.; LARDY, N. **China's embrace of globalization**. Cambridge: The National Bureau of Economic Research, 2006. (NBER working paper n. 12373).

CAREW, R.; LEOW, J.; AREDDY, J. **Aquisição na África espelha força da China como exportadora de capital**. Resenha Eletrônica Ministério da Fazenda. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 out. 2007.

CHESNAIS, F. Até onde irá a crise financeira. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Nov. 2007. Disponível em: <http://diplo.org.br/_Francois-Chesnais_>. Acesso em: 15 mar. 2010.

COSTA, A. M. As economias chinesas (II) - a república popular da China: definindo um modelo de economia de mercado. **Informação Internacional - Análise Econômica e Política**, Lisboa, p. 21-49, 2002. Disponível em: <http://www.dpp.pt/pages/pesquisa/detalhes.php?ct=2&cod=81&ext=1&ano=2002&cod_per=2>. Acesso em: 15 mar. 2010.

CUI, Z. O papel do estado na economia: um exame teórico sobre o caso chinês. In: ARBIX, G.; COMIN, A.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVA Y, R. (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Unesp, 2002.

DELOITTE. **China's unified enterprise income tax law brings greater clarity, transparency & fairness to the tax system**, 2007.

DUNNING, J. H. Re-evaluating the benefits of foreign direct investment. **Transnational Corporations**, v. 3, n. 1, Feb. 1994.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **China risk: Macroeconomic risk**. In: **Country Briefing from the economist intelligence unit**, London, May 2007.

EXIMBANK ANNUAL REPORTS. **The export-import Bank of China: Annual Report for 2006, 2007 e 2008**. Disponível em: <<http://english.eximbank.gov.cn/annual/2007fm.shtml>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

FIORI, J. O novo mosaico global, visto por Fiori. **Le Monde Diplomatique**, 2007.

GOLDSTEIN, A.; BONAGLIA, F.; MATHEWS, J. A internacionalização acelerada das multinacionais emergentes. **Revista Brasileira de Comércio Exterior - Funcex**, Rio de Janeiro, n. 89, p. 4-24, 2006. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/material/rbce/89-GOLSTAIN.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

HONGE, M. **China Eximbank supports private companies going global**. 2006. Disponível em <http://www.gov.cn/english/2006-12/29/content_482959.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

JINTAO, H. **Hold high great banner of socialism with Chinese characteristics and strive for new victories in building a moderately prosperous society in all**

respect. Relatório do 17º Congresso Nacional do Partido Comunista apresentado pelo presidente chinês, Oct. 2007. Disponível em <<http://www.china.org.cn/english/congress/229611.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

MEDEIROS, C. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 3 (103), p. 381-400, jul./set. 2006.

MOFCOM. **2008 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment**. 2009. Disponível em: <<http://hzs2.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/200909/20090906535723.html>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

MOFCOM. **Opinions of the state administration of taxation of the people's republic of China, on making efforts to accomplish the service and administration work on tax issues for China's overseas investment enterprises**. Jun. 2007.

NOLAN, P.; ZHANG, J. **The challenge of globalization for large chinese firms**. Jul. 2002. (Unctad Discussion Papers, n. 162).

OLIVEIRA, C. Reformas econômicas na China. **Boletim do Centro de Relações Internacionais, CERI/Instituto de Economia/Unicamp, Campinas**, n. 5, 2005.

PEDROLETTI, B. A PetroChina, braço-armado do governo chinês no setor energético. Site Tradução Jean-Yves de Neufville. **Le Monde**, 5 dez. 2007

PEOPLE DAILY. **Explanation on China's draft enterprise income tax law - 2**, 2007. Disponível em: <http://english.peopledaily.com.cn/200703/08/eng20070308_355502.html>. Acesso em: 15 mar. 2010.

REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE CENTRAL AND LOCAL BUDGETS FOR 2006 AND ON THE DRAFT CENTRAL AND LOCAL BUDGETS FOR 2007. **Discurso do Ministro das finanças na Fifth Session of the Tenth National People's Congress**, Mar. 2007. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2007-03/18/content_553667.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

SHIXIU, Z. A inserção soberana da China na globalização e o crescimento no comércio mundial. In: BENECKE, Dieter W.; FENDT, Roberto; NASCIMENTO,

Renata (Org.). **Brasil na arquitetura comercial global**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

SILVA, S. **A influência do governo chinês na formação de grupos empresariais de grande dimensão**. Monografia em Economia-Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, dez. 2007.

SUTHERLAND, D. **China's large enterprises and the challenge of late industrialisation**. London, 2001.

SUTHERLAND, D. **China's "national team" of enterprise groups: how has it performed?** China Policy Institute, Jul. 2007. (Discussion Paper, n. 23).

SUTHERLAND, D. **The impact of business group affiliation performance: evidence from China's 'national champions'**. *Cambridge Journal of Economics Advance Access*, May 2008.

SUTHERLAND, D.; GUEST, P. **How has China's "national team" of enterprise groups performed? An evaluation using aggregate and firm level data**. *Trinity Economic Papers*, Dublin, 2006.

SUTHERLAND, D.; MATTHEWS, B. **'Round tripping' or 'capital augmenting' OFDI? Chinese outward investment and the Caribbean tax havens**. Nottingham: School of Contemporary Chinese Studies, University of Nottingham, 2009.

THE BEIJING AXIS. **Why, who and why now? Chinese OFDI on the world stage**. *The China Analyst*, Sept. 2009.

THE BEIJING AXIS. **China marches on...** *The China Analyst*, Jan. 2010.

UNCTAD. **World Investment Report 1995: transnational corporations and competitiveness**. New York and Geneva: United Nations, 1995.

UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from developing and transition economies - implications for development**. New York and Geneva: United Nations, 2006.

UNCTAD. **Asia foreign direct investment in Africa: towards a new era of cooperation among developing countries**. New York and Geneva: United Nations, 2007a.

UNCTAD. **World Investment Report 2007: transnational corporations, extractive industries and development.** New York and Geneva: United Nations, 2007b.

UNCTAD. **World Investment Report 2008: transnational corporations and the infrastructure challenge.** New York and Geneva: United Nations, 2008.

USDT. Sovereign wealth funds. U.S. Department of the Treasury, Office of International Affairs. **Semiannual Report on international Economic and Exchange Rate Policies, Annex III,** Jun. 2007.

VOSS, H.; BUCKLEY, P. J.; A. R. CROSS. **Thirty years of Chinese outward foreign direct investment.** CEA (UK) Conference: three decades of economic reform (1978-2008). Cambridge: Cambridge University, Apr. 2008.

ZHANG, K. **Going global: the why, when, where and how of Chinese companies' outward investment intentions.** Vancouver: Asia Pacific Foundation of Canada, 2005.

ANEXO

Quadro 1. Características e instrumentos selecionados utilizados para o crescimento dos grupos do "national team"

Medidas de transformação da estrutura microeconômica	Planejamento preferencial	<p>Foi a primeira medida dirigida a grupos nacionais. Introduzida no grupo Dongfeng em 1986, rapidamente se expandiu para outros grupos. Por meio desse incentivo aos grupos era permitida uma real autonomia em relação a decisões básicas sobre volume de produção, investimento, importação de tecnologia, salários e decisões financeiras. Com essa medida, aos grupos também era permitido levar pedidos e exigências diretamente ao departamento de planejamento do Estado e a outros órgãos governamentais. Em 1991, também foi concedida a presença de representantes dos grupos em reuniões importantes com a Comissão de planejamento (que os informava sobre as condições macroeconômicas) e em outros departamentos. Uma última decorrência dessa medida foi a elevação dos diretores dos grupos que usufruíam desse planejamento preferencial a um <i>status</i> de vice-ministros.</p>
	Companhias financeiras internas	<p>Em julho de 1987, foi estabelecida a primeira companhia financeira interna (novamente no grupo Dongfeng). Com essa medida, foi criado um órgão dentro dos grupos para melhor alocar os recursos, canalizando-os das empresas mais lucrativas para as que demandavam financiamento. A criação desse órgão deu-se em um momento em que as empresas de um mesmo grupo começaram a interagir administrativamente e por meio da prestação de serviços e das vendas de mercadorias. As companhias financeiras foram importantes por realizarem empréstimos que os bancos eram impossibilitados de conceder. Nesse sentido, foram realizados empréstimos de curto prazo dirigido a empresas do grupo com dificuldades emergenciais e para auxiliar em processos de aquisição de outras empresas para o grupo.</p>
	Direito de administração sobre ativos estatais	<p>Essa medida foi introduzida gradualmente e apareceu no sentido de dar coesão às empresas de um mesmo grupo. Novamente, essa medida foi testada primeiro no grupo Dongfeng que, de 1982 a 1987, aumentou o número de empresas dentro do conglomerado de oito (localizadas em oito províncias) para 118 (localizadas em 21 províncias). Tal política concedia à "empresa-mãe" do grupo ter controle administrativo dos membros mais próximos. Isso porque antes dessa medida, muitas empresas de um grupo ficavam sob controle provincial - apenas fornecendo informações à empresa-mãe.</p>
	Centros tecnológicos de P&D	<p>O Conselho de Estado, percebendo a importância da pesquisa e desenvolvimento para grandes corporações, promoveu a aquisição de institutos de pesquisa científica por parte dos grupos nacionais, além de incentivar a criação de novos centros. Em 1997, os 120 grupos já haviam anexado ou construído 71 institutos de pesquisa. Em 1999, o número de centros era 100.</p>

Continua...

Quadro 1 - Continuação

	Mercado acionário	Até 2000, 307 empresas estatais foram listadas nas Bolsas domésticas de Shanghai e Shenzhen (captando 32,8 bilhões de yuans) e 22 em Bolsas internacionais, levantando US\$ 26,7 bilhões. Em relação aos grupos integrantes do "national team" (que possuíam prioridade de emissão de ações), o valor médio de mercado das empresas que foram listadas (73 no total) e que faziam parte de algum grupo, em 2004, era de US\$ 504,4 milhões.
Medidas de suporte direto	Suporte bancário e companhias de administração de ativos	O sistema bancário foi e tem sido de importância muito superior ao mercado acionário. Os bancos foram e são relevantes pela concessão de empréstimos preferenciais, pela promoção de processos de aquisição de empresas, por facilitar e orientar sobre o acesso ao mercado de capitais e por conceder créditos de exportação. Nesse sentido, os quatro grandes bancos chineses (<i>Industrial and Commercial Bank of China</i> (ICBC), <i>Agricultural Bank of China</i> , <i>Bank of China</i> e o <i>China Construction Bank</i> (CCB)) possuem um papel ativo de suporte ao desenvolvimento dos grupos do "national team". O ICBC mostra-se o mais atuante. Em 1998, por exemplo, a apenas três grandes grupos, quais sejam, First Auto Works, Yizheng e Changhong, foram concedidos empréstimos que totalizaram cerca de 4,8 bilhões de yuans (aproximadamente, US\$ 580 milhões). O CCB, um dos primeiros a focar grandes conglomerados (a partir de 1995), possui uma lista de 500 marcas vinculadas a grandes empresas para as quais presta assessoria sobre o mercado de capitais. O Banco da China também é ativo na concessão de empréstimos para indústrias de larga escala. Em 1997, por exemplo, esse banco concedeu um empréstimo de meio bilhão de dólares à empresa Konga (da indústria de eletrônicos). Por sua vez, o <i>Export-Import Bank of China</i> fornece créditos de exportação a grandes grupos, sobretudo aqueles vinculados a indústrias como eletrônica, de transporte marítimo e de máquinas com alto conteúdo tecnológico. Em 1996, por exemplo, o <i>Export-Import Bank of China</i> financiou a exportação de máquinas e equipamentos eletrônicos para 50 países no valor de US\$ 4,27 bilhões. Por último, há as companhias de administração de ativos que compram passivos de empresas estatais para injetar capital nelas. Os grupos <i>First Auto Works</i> e <i>Shanghai Electric Group</i> foram os primeiros a utilizarem esse recurso em uma operação de US\$ 1,5 bilhão.

Fonte: Sutherland (2001, 2007).

Quadro 2. Resumo dos principais incentivos que contribuíram para o avanço do projeto *Going Global*

<p>Incentivos diretos</p>	<p>Flexibilização no processo de aprovação</p>	<p>O processo de aprovação sempre se caracterizou por envolver o aval de mais de um órgão do governo (MOFCOM, SASAC, SAFE, NDRC, PBC dentre outros). Por muito tempo, o grande problema foi a escassez de divisas e, logo, a SAFE acabava por restringir o uso de moeda estrangeira. A existência de muitas instâncias de aprovação e da constante mudança de atribuições foi clarificada em 2002 pelo MOFCOM no documento “<i>Comprehensive external investment results evaluation procedure</i>”. Em 2004 e 2005, o MOFCOM também promulgou documentos no sentido de clarear e simplificar o processo de aprovação dos projetos de IDE. Nesses, são estabelecidos critérios para a divisão de aprovação entre governo central e autoridades provinciais, levando em consideração a categoria do projeto (recursos naturais ou outros) e o seu valor em US\$.</p> <p>O fornecimento de estatísticas foi evoluindo com o tempo. Grandes avanços foram feitos em 2002 e em 2005. No primeiro desses anos, a MOFTEC estabeleceu um sistema estatístico de IDE e, em 2005, o MOFCOM o aperfeiçoou, inserindo dados de IDE destinados à fusão e aquisição. O MOFCOM também encoraja a saída de IDE, dando suporte ao fortalecimento de algumas marcas. Além disso, esse órgão, juntamente ao NDRC, tem publicado um catálogo que elenca os países nos quais o governo chinês subsidia projetos de IDE. Para encorajar as empresas a realizarem IDE, o NDRC publica “<i>guidelines</i>” sobre o acesso a empréstimos mais baratos que financiem o processo de internacionalização.</p> <p>O suporte fiscal, seja mediante subsídios, seja por meio de isenção de impostos, é uma prática pouco clara por parte do governo chinês. Essa falta de transparência existe não apenas por parte do governo central, mas também pelas autoridades locais, que vêm sendo convidadas pelo governo central a conceder esse tipo de incentivo. Observa-se a existência do suporte fiscal em alguns documentos, mas nesses não são apresentados dados que expressem a magnitude desse incentivo. Isso, provavelmente, é uma forma da China proteger-se de possíveis pressões externas, sobretudo no âmbito da OMC, dado que esse país, atualmente, é um integrante desse órgão, portanto não pode transgredir seus regulamentos. Com relação à política creditícia, O <i>Export-Import Bank</i> e o <i>China Development Bank</i> são os principais atores na concessão de crédito subsidiado. Esse subsídio rebate no Ministério das Finanças da China, que cobre o diferencial dos juros praticados em relação às taxas de mercado. Os volumes de crédito tomados por investidores têm aumentado nos últimos anos, mas ainda são tímidos em relação ao total de fluxos de saída. Outro instrumento de incentivo que tem sido bastante utilizado pelos investidores é o uso de garantias internacionais fornecido por esses bancos.</p>
<p>Estatísticas e encorajamento via provisão de informações</p>	<p>Políticas fiscal e creditícia</p>	

Quadro 2 - Continuação

Incentivos diretos	Acordos Bilaterais de Investimento	<p>Os <i>Bilateral Investment Treaties</i> (BITs) possuem grande importância. Envolvem-se nesse processo o Conselho de Estado e o MOFCOM. Por meio desses tratados, estabelecem-se entre dois países regras para proteção aos investimentos realizados em qualquer um deles, procura-se evitar taxaçaõ dupla, realiza-se a previsão de isenções fiscais, criam-se comités que forneçam temporariamente informações acerca das melhores oportunidades de investimento, entre outros incentivos. Nos últimos anos, muitos BITs estão sendo estabelecidos com países africanos. Até 2008, a China assinou 119 tratados bilaterais de investimento.</p> <p>Em julho de 2005, o <i>Bank's People of China</i> substituiu o regime cambial fixo por um de flutuação administrada. Desde a data da mudança do regime até o início de 2010, houve uma apreciação cambial em torno de 20%. A despeito dos objetivos preconizados com essa mudança, o câmbio apreciado significou, para os investidores chineses, "dólar mais barato" e, assim, essa mudança conjuntural favoreceu, ainda que indiretamente, a saída de IDE.</p>
Incentivos indiretos	Apreciação cambial	<p>Após o estouro da bolha, vários países entraram em crise e, em um primeiro momento, a maioria das moedas no mundo desvalorizou-se, enquanto o Renminbi manteve-se estável diante do dólar. Essa configuração resultou em um poder de compra maior da moeda chinesa frente às moedas que se depreciaram, diminuindo o custo de aquisição das empresas estrangeiras. Além da mudança nos preços das moedas, as ações de empresas financeiras e não financeiras tiveram uma tendência descendente, favorecendo sua aquisição por empresas não afetadas. Isso, talvez, explique o aumento no IDE chinês por meio de fusões e aquisições.</p>
Crise econômica de setembro de 2008		<p>Após o estouro da bolha, vários países entraram em crise e, em um primeiro momento, a maioria das moedas no mundo desvalorizou-se, enquanto o Renminbi manteve-se estável diante do dólar. Essa configuração resultou em um poder de compra maior da moeda chinesa frente às moedas que se depreciaram, diminuindo o custo de aquisição das empresas estrangeiras. Além da mudança nos preços das moedas, as ações de empresas financeiras e não financeiras tiveram uma tendência descendente, favorecendo sua aquisição por empresas não afetadas. Isso, talvez, explique o aumento no IDE chinês por meio de fusões e aquisições.</p>

Fonte: Base de dados FDIStat da Unctad (Unctad, 2007a); Eximbank Annual Reports (2006, 2007, 2008) e Oanda. Elaboração própria.

FORMAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DE GRANDES GRUPOS EMPRESARIAIS: EXPERIÊNCIAS SELECIONADAS DA UNIÃO EUROPEIA

Giuliano Contento de Oliveira
Simone Silva de Deus

INTRODUÇÃO

O processo de constituição, consolidação e internacionalização de grandes grupos nacionais constitui requisito indispensável para o desenvolvimento econômico, ampliando a fronteira de expansão para a acumulação de capital e contribuindo para uma inserção internacional soberana das economias nacionais.

No caso das principais economias desenvolvidas da União Europeia, os movimentos acima aludidos, sobretudo a internacionalização, foram verificados no período posterior à Segunda Guerra Mundial, numa contrarreacção capitaneada notadamente pelas empresas britânicas, francesas e alemãs ao processo de internacionalização do capital norte-americano. Já na Espanha e na Finlândia, por exemplo, essa experiência ocorreu em um período mais recente. As evidências sugerem, de fato, que as economias mais desenvolvidas da União Europeia, além de terem dinamizado a internacionalização de suas empresas mediante um volume crescente de Investimento Direto Externo (IDE) a partir dos anos 1990, passaram a promover crescentes esforços a fim de viabilizar a internacionalização, inclusive, das pequenas e médias empresas.

Não se pode concluir ingenuamente que as experiências exitosas nesse âmbito decorreram de mecanismos automáticos de mercado. Os casos referidos revelam a utilização de instrumentos diversos de política econômica, seja a partir de políticas industriais e fiscais de diferentes feições – que se modificaram ao longo do tempo, mas contemplaram um projeto de consolidação de *players*

globais –, seja mediante realização de programas de privatização desenhados para esse fim. Particularmente no caso da União Europeia, deve-se destacar que a incapacidade de realizar políticas monetárias e cambiais ativas, em função da integração monetária, não impediu a realização de políticas públicas de apoio à internacionalização, embora tenha criado obstáculos.

Nessa perspectiva, este capítulo discute o processo de constituição, consolidação e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais da União Europeia, considerando particularmente as experiências dos seguintes países: Reino Unido¹, França, Alemanha, Espanha e Finlândia. A escolha tomou por base a consideração dos países mais relevantes da região, seja no que se refere à existência de grandes grupos empresariais, seja no tocante à saída do IDE (Reino Unido, França e Alemanha), bem como de dois países cujo processo de internacionalização empresarial ocorreu mais recentemente, porém de maneira muito intensa, a saber: Espanha e Finlândia.

5.1 UNIÃO EUROPEIA: CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL

Atualmente, o que se denomina União Europeia (UE) resulta de um processo que teve início na década de 1950, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (*European Coal and Steel Community – ECSC*), em uma iniciativa liderada pela França. Essa primeira instituição supranacional, concebida com o intuito de coordenar a produção franco-alemã de carvão e aço, atividades centrais da indústria bélica, foi estabelecida formalmente pelo Tratado de Paris (1951 – entrando em vigor no ano seguinte), tendo sido assinada não apenas pela França e Alemanha Ocidental, mas também pela Itália, Bélgica, Holanda e por Luxemburgo – a chamada “Europa dos Seis”. Foi a primeira e bem-sucedida experiência de remoção das barreiras comerciais, constituindo o marco inicial de um longo e profundo processo de integração econômica empreendido no continente europeu a partir do início da segunda metade do século XX².

¹ O Reino Unido é constituído pela Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte.

² Pelo escopo desse trabalho, deixar-se-á de abordar a dimensão política que envolveu todo o processo de unificação europeia, sem a qual este, de fato, não pode ser compreendido em sua totalidade.

Para Pinder e Simon (2007), alguns anos mais tarde, em 1957 – quando, por intermédio do Tratado de Roma³, foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a participação dos seis países acima mencionados – o livre comércio foi ampliado para a totalidade dos bens. Entre as competências da CEE estava o poder de aprofundar a integração e estabelecer uma união aduaneira por meio da adoção de uma tarifa externa comum, de estabelecer políticas para setores particulares, em especial à agricultura, e de promover a cooperação entre os países de uma maneira geral.

As tarifas e quotas entre os estados-membros foram removidas gradualmente entre 1958 e 1968. Ao longo dessas décadas, o comércio entre os membros cresceu rapidamente, tendo mais que duplicado. Paralelamente ao processo de abolição de tarifas e quotas, a CEE e, posteriormente, a UE, procuravam proibir os subsídios que os estados-membros ofereciam às empresas e/ou aos setores, tarefa que se mostrou especialmente difícil nos anos 1970, período de baixo crescimento e alta inflação no continente.

Segundo a Cepal (2002), outro marco do processo de integração europeu deu-se no ano de 1973, com o ingresso do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda na CEE. A institucionalidade comunitária se fortaleceu naquela década, quando foram criados, por exemplo, mecanismos de arrecadação de tributos e administração de recursos financeiros próprios. Em 1981, a Comunidade foi ampliada, passando a incluir a Grécia. Em 1986, Portugal e Espanha foram incorporados. Em 1987, foi assinado o Ato Único Europeu (*Single European Act*), dando à CEE competência nas áreas de meio ambiente, pesquisa tecnológica e desenvolvimento, bem como às políticas sociais relacionados a emprego e coesão⁴.

A política de coesão, vale ressaltar, está relacionada ao ingresso da Grécia, de Portugal e da Espanha na Comunidade. Do ponto de vista das referidas economias, tal ingresso era percebido como uma forma de modernizá-las, ao mesmo tempo em que se gerava um temor diante da livre concorrência com as economias mais fortes do bloco, em um espaço econômico integrado. A Comunidade, por sua vez, tinha interesse na ampliação do bloco e era preciso,

³ Entrou em vigor, efetivamente, em 1958.

⁴ Ademais, trouxe para o escopo da CEE a cooperação em política externa.

assim, viabilizar a inclusão dos novos integrantes nesse processo. Por isso a política de coesão, que duplicava os recursos de fundos estruturais de assistência ao desenvolvimento de regiões mais pobres, foi incluída no *Single Act* (PINDER; SIMON, 2007).

Com o Tratado de Maastricht, assinado em 1992 e em vigor desde 1993, aprofundou-se o processo de integração e criou-se a União Europeia, apontando para a subseqüente integração monetária do bloco. O Tratado deve ser entendido a partir dos importantes eventos políticos do final da década de 1980. Efetivamente, a questão central foi a desintegração do bloco soviético, que trouxe a perspectiva de ampliar a CEE para o Leste – o que veio a ocorrer, de fato, a partir de meados da década de 2000 –, bem como a possibilidade de unificação da Alemanha. Em 1995, por sua vez, deu-se o ingresso na UE da Suécia, Áustria e Finlândia, formando a “Europa dos 15”, UE-15⁵.

Pinder e Simon (2007) destacam que, em relação à criação de uma moeda única⁶, tal proposta foi, desde o princípio da integração, basicamente um projeto da França. O Reino Unido mostrava-se contrário à ideia e não era o único “*big player*” em tal posição, pois os alemães também não demonstravam entusiasmo. Contudo, a desintegração do bloco comunista do Leste europeu e o anseio alemão pela reunificação redesenharam o “xadrez político” no fim dos anos 1980, trazendo novas questões e abrindo espaço para o avanço efetivo no processo da integração monetária.

Nesse marco, a França via na moeda única uma forma de, irrevogavelmente, “ancorar” a Alemanha na CEE e fez disso uma condição para a reunificação, o que alterou o ambiente político na Alemanha, tornando-o favorável ao processo de integração monetária. Na sequência desses eventos, ao longo da primeira década de 2000, doze estados do centro e do Leste europeu, primeiro, associaram-se à União Europeia, obtendo posteriormente acesso pleno ao bloco.

⁵ Os países integrantes da UE-15 são, em ordem alfabética: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Finlândia, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia.

⁶ Dado o escopo do presente texto, optou-se por não tratar o processo mais específico que precedeu a criação da moeda única, que remete à criação do Sistema Monetário Europeu (1978), e da União Europeia de Pagamentos (1950).

Em 2007, foi aprovado o Tratado de Lisboa, conferindo algumas modificações importantes no bloco. O referido tratado, por exemplo, conferiu ao Parlamento maior participação no processo decisório, ao alterar o Tratado da União Europeia (MEDEIROS; CAMPOS, 2009).

Um grande objetivo perseguido pelo bloco ao longo dos anos 1980, mais especificamente a partir de 1985, foi a remoção das barreiras não tarifárias. Tal objetivo foi incorporado no *Single European Act*, tornando tal processo⁷, que deveria ter seu término em 1992, uma obrigação decorrente do referido Tratado. Com isso se completou, de fato, a constituição do mercado único⁸.

Deve-se observar que a segunda metade dos anos 1980 foi um período de recuperação econômica no âmbito da CEE. Ainda que não seja possível, de fato, saber o quanto dessa recuperação decorreu do processo de integração que efetivamente se aprofundava, foi notável o crescimento do comércio no bloco, bem como o incremento das aquisições de empresas entre os países-membros, num processo de constituição de empresas e grupos de maior porte para fazer frente à ampliação da esfera de acumulação.

No âmbito da CEE e, posteriormente, da UE, merece destaque a política de coesão baseada nos chamados fundos estruturais. Tal política relaciona-se com a existência de assimetrias entre os países-membros e com o temor das economias mais frágeis de experimentarem perdas importantes no enfrentamento concorrencial em um espaço econômico integrado. Já no Tratado de Roma foram criados, atendendo às pressões da Itália, dois fundos estruturais setoriais: o *European Social Fund* (ESF) e o *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* (EAGGF). Ademais, novamente atendendo às exigências da Itália, foi criado em 1958 o *European Investment Bank* (EIB), a fim de prover

⁷ Como foi apontado, a remoção das barreiras não tarifárias já estava prevista no Tratado de Roma.

⁸ Não obstante, conforme argumentam Pinder e Simon (2007, p. 69-70): “The programme was largely completed, but significant gaps still remain. The most notable area of difficulties has been in the field of liberalization of services. Despite representing over two-thirds of EU GDP, there is little cross-border provision, not least because of fears in old member states about cheap labour coming from Central and Eastern Europe”.

financiamentos a longo prazo para o processo de integração⁹. Um objetivo-chave era o fortalecimento das regiões mais pobres (GRIFFITH-JONES et al., 2004).

Quando de sua entrada na CEE, na década de 1970, o Reino Unido pressionou para a criação de uma política regional. Assim, em 1975 foi criado o *European Regional Development Fund* (ERDF), a fim de redistribuir parte das contribuições orçamentárias dos estados-membros para as regiões mais pobres.

Na década de 1980 deu-se o ingresso, na Comunidade, primeiro da Grécia e, posteriormente, de Portugal e da Espanha. Ao entrarem na então CEE, tais países, liderados pela Espanha, demandaram um importante incremento nos fundos estruturais, com o orçamento da Comunidade tendo sido duplicado entre 1988 e 1992¹⁰ – o que significa dizer que a política de coesão ganhou maior importância desde então. O *Single European Act*, assim, definiu as bases para uma política de coesão, desenhada para compensar os prejuízos causados nas economias do Sul e em outras regiões menos favorecidas em função de seu ingresso no mercado único¹¹.

Questão similar colocou-se quando do lançamento da União Monetária, que definitivamente acabava com as possibilidades de manejo autônomo das políticas cambial e monetária, com os mesmos estados demandando uma expansão semelhante de recursos dos fundos estruturais. O Tratado de Maastricht, então, previu o estabelecimento do fundo de coesão para financiar projetos nas áreas de meio ambiente e infraestrutura de transporte para os países menos prósperos. Nesse sentido, em 1993 foi criado o *Financial Instrument for Fisheries Guidance* (FIGF) e, em 1994, o *European Investment Fund* (EIF) foi

⁹ A criação do EIB deu-se em 1958, no âmbito do Tratado de Roma, em função de pressões exercidas pela Itália, com o intuito inicial de auxiliar no financiamento da infraestrutura da região Sul desse país.

¹⁰ O Conselho Europeu, em 1988, dinamizou a operação dos fundos estruturais e dobrou seus recursos (GRIFFITH-JONES et al., 2004). Pinder e Simon (2007) apontam que os fundos de coesão representam cerca de um terço do orçamento da UE.

¹¹ Para Griffith-Jones et al. (2004, p. 4): “The original broad European aim was to reduce, if not totally eliminate, disparities between regions by providing large scale funding. In the late 1980’s, an alternative, narrower, rationale was adopted [...] The European Community would not take responsibility for addressing those disparities that were exogenous to the integration process and predated it. But it was necessary that additional disparities that could be created in poorer regions by trade liberalization would be compensated financially”.

instituído a fim de prover garantias a investimentos em infraestrutura e para o financiamento de pequenas e médias empresas.

Vale apontar que o ingresso maciço de novos membros no bloco, a partir do fim do regime comunista na Europa, trouxe novas e expressivas necessidades de recursos para esses países, não sendo possível contemplá-los com auxílios nos montantes outrora recebidos pela Grécia, Espanha e por Portugal¹². Na década de 1990, contudo, uma inovação importante foi introduzida, a saber, o mecanismo de transferência de recursos para os países que postulavam o acesso à UE. Nesse sentido, transferências fiscais significativas foram feitas para os países do Leste antes do ingresso na UE, via mecanismos especiais (GRIFFITH-JONES et al., 2004, p. 3).

O *Phare Programme*, criado em 1989, proveu suporte para os países da Europa Central e do Leste durante a transição, tendo sido reorientado em 1993. A partir de 1997, o programa tornou-se totalmente focado em assistência “pré-acesso”, tornando-se, assim, o primeiro instrumento para tal. Em 1999, os fundos estruturais e o fundo de coesão foram reformados para o acesso efetivo de dez economias da Europa Central no bloco, o que elevou as demandas por recursos orçamentários. Conforme Pinder e Simon (2007), foi decidido que as transferências para qualquer estado-membro estariam limitadas a 4% do PIB de cada país¹³. Adicionalmente, o *Instrument for Structural Policies for Preaccession (ISPA)* e o *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD)* complementaram o *Phare* no intuito de promoverem o desenvolvimento econômico e social dos países do centro europeu. Finalmente, em 2000, o EIF tornou-se parte do EIB.

O EIF é uma instituição financeira da União Europeia, cujos principais sócios são o EIB e mais trinta e quatro instituições financeiras da Comunidade Europeia ampliada. O Fundo é parte integrante das operações do EIB e funciona como um braço focado em pequenas e médias empresas, fornecendo, sobretudo,

¹² A expansão da UE-15 iniciou-se em 2004, com a admissão de Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca. Foi concluída três anos depois, em 2007, com o acesso da Bulgária e Romênia à União Europeia.

¹³ De toda forma, os países pobres do Leste Europeu têm tido acesso a empréstimos do EIB em montantes próximos a 1% do PIB, mesmo antes de seu ingresso de fato na UE (PINDER; SIMON, 2007).

garantia para operações de capital de risco (*venture capital*), operando por meio de intermediários financeiros (ARANOVICH; FERNANDES, 2006). Pela assunção dos riscos das micro e pequenas empresas, o Fundo tem como objetivo “[...] to promote the implementation of European Community policies, notably in the field of entrepreneurship, technology, innovation, growth, employment and regional development” (EUROPA, 2010).

Enfim, conforme afirmam Griffith-Jones et al. (2004), desde seus primórdios a integração Europeia vem sendo acompanhada pela criação de mecanismos financeiros importantes. Estes foram entendidos como condição econômica e política para tornar a integração efetiva e equitativa. Entre tais mecanismos estão auxílios (via fundos estruturais), empréstimos (principalmente por meio do EIB) e, ainda, garantias (via EIF). Para os autores, tais mecanismos têm dois objetivos principais: i) reduzir os diferenciais, dentro do bloco, entre países e regiões, sobretudo aqueles resultantes da liberalização comercial; e ii) alocar recursos financeiros expressivos para facilitar o funcionamento de um mercado crescentemente integrado, como o financiamento de redes de transporte e telecomunicações.

Dessa forma, pode-se afirmar que a implementação da política estrutural da UE dá-se em torno de cinco instrumentos financeiros principais, quais sejam: os quatro fundos estruturais¹⁴ e o fundo de coesão¹⁵. Tal estrutura é complementada pelo EIB – principal instituição financeira da UE, que continua a receber aportes de capital expressivos dos estados-membros. O total de ativos do EIB em 2009 era de 361,87 bilhões de euros. Como já discutido, tais fundos passaram por uma reforma importante, em 1988, e por outra, em 1993, quando o *Cohesion Fund* foi introduzido.

Conforme Pinder e Simon (2007), desde 2007 os gastos têm focado três objetivos: i) convergência; ii) competitividade regional e emprego; e iii) cooperação territorial europeia. No âmbito da competitividade regional e emprego, os recursos são orientados para ajudar as regiões na realização de ajustes estruturais para fazer frente a novas situações econômicas, como

¹⁴ Os fundos estruturais são baseados no princípio do cofinanciamento, com os estados-membros contribuindo para suplementar os recursos da UE.

¹⁵ O Fundo de Coesão financia até 85% de um projeto na área de meio ambiente ou infraestrutura de transporte.

financiamento de inovações e requalificação da força de trabalho. Tais recursos atingem 9 bilhões de euros por ano, provenientes do ERDF e ESF.

Aspecto extremamente relevante desse processo de contínua integração econômica e também política da Europa é a consolidação efetiva do bloco como um dos mais importantes na economia mundial. São vinte e sete os estados-membros, com população de aproximadamente 500 milhões de habitantes. Em 2007, o PIB do bloco somou 12,3 trilhões de euros¹⁶. Ainda que tenha aproximadamente 7% da população do mundo, responde por cerca de um quinto do comércio mundial. O comércio intra UE representa, por sua vez, cerca de dois terços do total do bloco – cabendo destacar que a ampliação do comércio dentro do bloco foi um fator importante para a consolidação e o fortalecimento de grandes grupos europeus. Cumpre apontar, ainda, que a União Europeia é a principal exportadora mundial e o segundo maior importador do mundo, seguido pela China (EUROPA, 2010).

Deve ser registrado que o fomento à formação de grandes grupos, líderes em suas indústrias, foi uma característica importante da política industrial da CEE nas décadas de 1970 e 1980. De fato, conforme Maincent e Navarro (2006), a política industrial era uma questão central para a Comunidade Europeia. Efetivamente, o Tratado de Paris estava focado nas indústrias do carvão e aço, sendo que a organização desses mercados e a intervenção das autoridades públicas estavam explicitamente delineadas pelo Tratado¹⁷.

Durante a década de 1980, contudo, a ênfase da política industrial foi mudando, gradualmente, no sentido de criar condições mais competitivas (o chamado *horizontal approach*). Assim, ao contrário do que ocorreu nos primórdios da integração, a institucionalidade mais recente no âmbito da UE não dá suporte a políticas de *picking-winners*. No *Single European Act* de 1987, por exemplo, não há qualquer base para uma política industrial comum. Com o Tratado de Maastricht, contudo, há uma base legal explícita para a política industrial focada em competitividade, e que se financia por meio dos fundos

¹⁶ As quatro maiores economias do bloco – Alemanha, Reino Unido, França e Itália – respondem por aproximadamente 64% do PIB total.

¹⁷ O Artigo 3 do Tratado define que a Comunidade deve assegurar um desenvolvimento contínuo da indústria, a fim de abastecer o mercado com baixos preços. Está aí, conforme Maincent e Navarro (2006), o pilar de uma política industrial proativa. Os Artigos 45 e 47 do Tratado, por sua vez, estabelecem que o mercado pode ser coordenado pelas autoridades públicas, se necessário.

estruturais anteriormente apontados. A *rationale* consistiu na criação das melhores condições possíveis para as empresas, a partir da concepção de que o mercado único, efetivamente integrado, representa o elemento central para guiar e fomentar o crescimento do capital. Segundo Maincent e Navarro (2006, p. 23):

It reflected an agreement on a horizontal and pragmatic approach, aimed at improving competitiveness. The creation of the Internal Market was seen as key element for an improved business environment, with an active competition policy, strengthened efforts on RTD [Research & Technical Development] and training and trade policy as additional important elements.

Em adição e paralelamente às políticas ditas horizontais, também foi enfatizada a necessidade de reforçar a base tecnológica da indústria europeia. Com a criação dos consórcios europeus e o subsequente agrupamento de empresas de porte nacional, projetos importantes foram realizados com o objetivo de desenvolver a especialização industrial em “escala europeia” em setores considerados estratégicos. Nesses casos, nitidamente, uma visão política mais ampla esteve presente: o enfrentamento do poder norte-americano (MAICENT; NAVARRO, 2006). Entre os exemplos clássicos está o do consórcio Airbus, que começou nos anos 1970, por meio de uma iniciativa entre a França e a Alemanha, às quais se juntaram, posteriormente, à Espanha e ao Reino Unido¹⁸. Mais uma vez nos termos de Maincent e Navarro (2006, p. 24):

Public support in the form of reimbursable loans for new aircraft programmes helped Airbus develop gradually. It was only in the 1990s, however, that Airbus started to become a major player. Today, Airbus and Boeing compete neck-and-neck in the large civilian aircraft market segment.

Assim, a Europa implementou distintos *approaches* de política industrial ao longo das últimas décadas. Por um lado, a ECSC foi uma experiência única de política centralizada em âmbito europeu, justificada por razões políticas nos primórdios do processo de integração. Por outro, ao lado de uma abordagem mais “horizontalista” que emergiu a partir dos anos 1980, foram realizados vários programas específicos, voltados para setores estratégicos – os já referidos consórcios. Entretanto, mais recentemente a Comunidade tem enfatizado e financiado, no âmbito da política industrial, a maior competitividade horizontal,

¹⁸ O projeto Ariane foi também um consórcio bem sucedido na área aeroespacial. Outro grande projeto, dessa vez sem sucesso, foi o chamado Eureka: tecnologia High-Definition Television (HDTV).

enquanto os países-membros lançam mão de seus próprios instrumentos, em várias dimensões¹⁹.

O Quadro 1, a seguir, sintetiza os vários instrumentos de apoio dos quais se valiam os governos das economias analisadas neste estudo. Tais informações mostram que, em 1995, todos prestavam assistência, sob a forma de financiamento, à internacionalização de suas empresas. O quadro revela, ademais, que outras modalidades de suporte à internacionalização estavam presentes para a maioria das economias em questão, tais como informação e assistência técnica para operar no exterior, bem como seguros e garantias.

Quadro 1. Instrumentos de apoio ao IDE – Países selecionados da UE

Países	Informação e assistência técnica			Financiamento	Seguros e Garantias
	Informação	Missões	Desenv. do projeto		
Finlândia	x	x	x	x	x
França	x		x	x	
Alemanha	x	x	x	x	x
Espanha	x	x		x	x
Reino Unido			x	x	

Fonte: Elaboração dos autores a partir da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD, 1995).

Sobre a relação entre a integração progressiva na Europa e os fluxos do IDE, a Cepal (2002) aponta para os impactos deste processo sobre o movimento de entrada e saída do investimento direto no bloco, chamando especial atenção para o fluxo do IDE intra UE. De acordo com a Cepal (2002, p. 106):

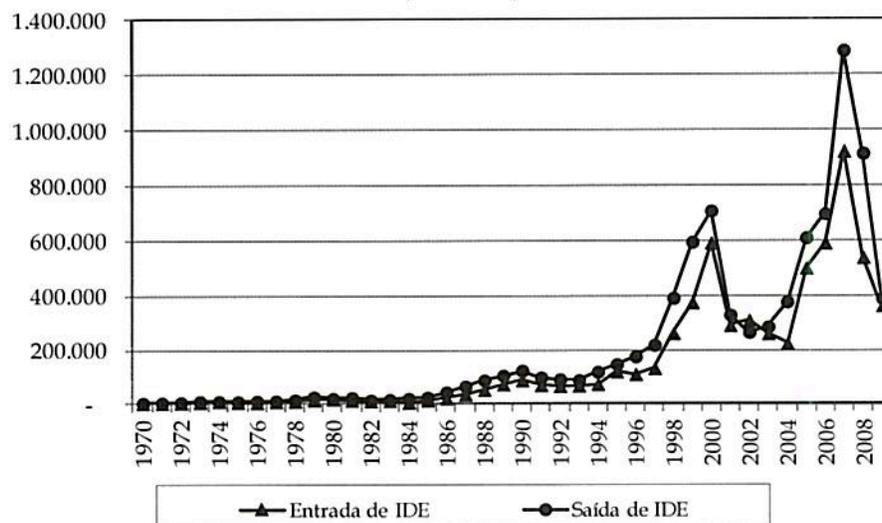
[...] uno de los fenómenos más sobresalientes de la UE como bloque económico en su inserción global ha sido los flujos de inversión extranjera, tanto en términos de origen como de destino. Desde la segunda mitad de los años noventa el espacio económico europeo comenzó a ser epicentro del auge de los flujos de inversión en el ámbito global.

¹⁹ Conforme registram Maincent e Navarro (2006, p. 46): “Given the small Community research budget, public R&D expenditure in Europe is overwhelmingly financed at the national and regional level”.

O Gráfico 1 apresenta os fluxos de entrada e saída de IDE dos 27 países da UE de 1970 a 2008, evidenciando o crescimento importante a partir de meados da década de 1980, mas também com inflexões importantes, discutidas a seguir.

Para Acioly da Silva (2006), os efeitos da integração sobre o movimento do IDE na Europa já podem ser percebidos antes mesmo de Maastricht. A autora aponta que a consolidação do processo de união aduaneira, associada à expectativa da integração monetária a ser realizada na década seguinte, contribuiu para explicar a dinâmica do Investimento Direto na então CEE nos anos 1980. Houve um movimento importante, intrabloco, que pode ser ilustrado pela taxa de crescimento dos investimentos entre os países-membros, de 38% ao ano entre 1980 e 1987, *vis-à-vis* o crescimento de seus fluxos em direção ao resto do mundo, de 17% ao ano, no mesmo período. No entanto, também se verificou um importante movimento de atração do capital externo ao bloco, conforme se atestou pelos elevados investimentos japoneses e norte-americanos realizados no Reino Unido, voltados à superação de barreiras protecionistas presentes no país (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 26).

Gráfico 1. Fluxo de entrada e saída do IDE - União Europeia - 27 países, US\$ milhões (1970-2008)



Fonte: UNCTAD (2010).

Nesse contexto, é de grande importância a qualificação que faz a autora sobre a política, no âmbito da CEE, em prol dos investimentos de origem europeia e de resistência aos investimentos estrangeiros – em certa medida, reeditando a reação dos anos 1950 ao ingresso do capital americano na esteira do Plano Marshall. Segundo Acioly da Silva (2006, p. 26):

Deve-se destacar que esse processo não foi tranquilo, podendo ser evidenciadas resistências na Europa à ampliação da participação do capital estrangeiro, sobretudo dos investimentos diretos com participação majoritária estrangeira ou de investimentos que envolvessem aquisição de propriedade imobiliária por estrangeiros, ou ainda quando se tratasse de controle de empresas locais por parte de bancos estrangeiros. Países como a Alemanha, Itália, Suíça e Suécia foram os mais resistentes a essas mudanças.

As estratégias das empresas europeias, em particular, buscaram racionalizar os ganhos em escala regional, promovendo uma reestruturação que lhes desse escala e permitisse concorrer com outras corporações transnacionais, tornando-se *global players*²⁰. Destaca-se a observação feita por Acioly da Silva (2006, p. 27) no que diz respeito às políticas, no âmbito da Comissão Europeia, em apoio a essas estratégias para a criação de “líderes regionais europeus”:

Essa reestruturação industrial com regionalização das atividades foi realizada mediante operações sucessivas de fusões e aquisições, que resultou num processo de “regionalização da propriedade” e, portanto, na substituição de empresas líderes nacionais por poucas e grandes empresas líderes regionais.

Aqui merecem destaque as políticas de fomento elaboradas no âmbito da Comissão Europeia em apoio às novas estratégias dessas empresas. Essas políticas tinham como objetivo encorajar a “formação e o fortalecimento de empresas pan-européias” por meio do estabelecimento de um quadro regulatório que possuísse, dentre outras coisas, regras claras de competição interna entre as empresas, mas ao mesmo tempo não prejudicasse a performance das CTs européias perante as suas concorrentes. Essa política de criação de “líderes regionais” foi amplamente desfavorável à entrada de empresas não Europeias em determinados setores.

O *World Investment Report* da UNCTAD de 1991 aprofunda esse ponto, reafirmando que a União Monetária, que seria consolidada em 1992, provocou

²⁰ Maincent e Navarro (2006), na mesma linha, apontam que a integração fomentou reestruturações empresariais importantes, via fusões e aquisições, resultando na emergência de empresas de fato globais.

uma expansão sem precedentes do IDE dentro da CEE nos anos 1980, como evidencia o Gráfico 1. Em termos de estratégias corporativas, a importância crescente do *Foreign Direct Investment* (FDI) intrarregional pode ser caracterizada como sendo um processo de regionalização do capital europeu no âmbito da então CEE – depois UE.

Acerca da tendência mais geral do IDE na década de 1990, quando de fato começou a UE, o Gráfico 1 mostra que após a retração de 1991-1992, retomou-se o dinamismo dos fluxos – que, como já apontado, haviam experimentado um crescimento notável na década de 1980. Nos anos 1990, o bloco recebeu, em termos acumulados, aproximadamente 40% do IDE mundial e originou cerca de 56% do IDE global, desempenho totalmente articulado com o processo de fusões e aquisições em âmbito internacional.

Essa nova onda de crescimento, no entanto, apresentou características distintas relativamente à década anterior. Os países não membros passaram a absorver parcela crescente dos fluxos do IDE realizados pela UE, subindo de 28% para 45% entre 1992 e 1994. Quando os investimentos à Europa Ocidental foram retomados, em meados da década de 1990, os fluxos do IDE sob a forma de fusões e aquisições foram bem menores do que os destinados aos países não membros, ante as maiores dificuldades regulatórias impostas em países como Alemanha e Itália (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 45-46).

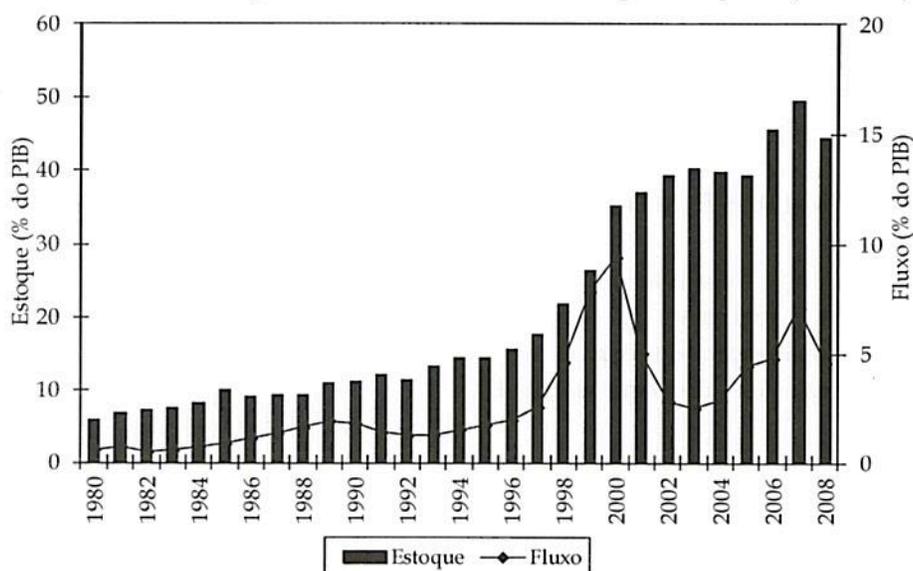
No início dos anos 2000, verifica-se uma desaceleração dos fluxos do IDE, como pode ser visto no Gráfico 1, refletindo um crescimento mais lento das economias, sobretudo nos países desenvolvidos. No que diz respeito aos fluxos mais recentes do IDE, em 2009 seu ingresso nos países desenvolvidos declinou 44%, continuando a tendência do ano anterior e refletindo a crise econômica global iniciada em 2008. Em relação à União Europeia, o influxo do IDE caiu 33% entre 2008 e 2009²¹. O declínio foi particularmente expressivo no Reino Unido, tendo atingido 50% em 2009, enquanto na França a queda foi de 4%. Por outro lado, em alguns países do bloco, como a Alemanha, houve um incremento de 46% no ingresso do IDE, sobretudo em função da elevação dos empréstimos *intra-company*, após terem sido concluídas reestruturações importantes (UNCTAD, 2010, p.2). A saída do IDE da UE, por sua vez, mostrou um comportamento similar. Em 2008, apresentou uma queda de 50% relativamente

²¹ A queda na América do Norte, por exemplo, foi ainda maior, de 60%.

a 2007, ano de pico, e continuou a declinar em 2009. A queda nos países desenvolvidos, como um todo, foi de 48%.

O Gráfico 2 apresenta os fluxos e estoques de saída de IDE da UE em percentagem do PIB, considerando o intervalo 1980-2008. Deve-se observar, em primeiro lugar, que a crise de 1991-1992 retraiu não só os fluxos, mas também os estoques relativos de IDE. A seguir, retomou-se o crescimento, intensificado na segunda metade da década de 1990. Em 2000, o fluxo de saída de IDE atingiu o maior percentual do PIB, 9,4%, considerando o período analisado. Contudo, esse fluxo desacelerou de maneira significativa no início dos anos 2000, tendo retomado o crescimento apenas a partir de 2004, descontinuado pela crise em 2008. Em 2007, o estoque de saída de IDE relativamente ao PIB da UE atingiu seu ponto máximo, 49,6%, retraindo no ano seguinte.

Gráfico 2. Fluxo e estoque de saída do IDE da União Europeia - 27 países (1980-2008)



Fonte: WIR (2009). Elaboração dos autores.

A Cepal (2002) aponta que o processo de formação do mercado único ajudou a modificar as estratégias das grandes empresas europeias. Estas, em um primeiro momento, buscaram defender-se em seus mercados locais, destes

passando para uma atuação já no âmbito do mercado comum e daí com vistas ao mercado global, com interesse especial na América Latina.

Enfim, pode-se afirmar que embora a estrutura industrial europeia seja caracterizada pela presença importante de pequenas e médias empresas, a União Européia conta com um número significativo de corporações, as quais estão entre as maiores do mundo²², ainda que majoritariamente presentes em indústrias de média e alta tecnologia (MAINCENT; NAVARRO, 2006).

No *ranking* da revista *Fortune* (*Global 500*) em 2010, entre as dez maiores empresas do mundo pelo critério de faturamento estavam as europeias Royal Dutch Shell (Reino Unido/Holanda), BP (Reino Unido) e AXA (França). Na lista das 500 maiores empresas, 39 eram da França, 37 da Alemanha e 39 do Reino Unido. Nesse mesmo *ranking*, a Espanha tinha dez empresas e a Finlândia apenas uma. De fato, embora concentradas espacialmente, a Europa conta com um número importante de empresas que são líderes em termos mundiais (MAINCENT; NAVARRO, 2006). Outro aspecto interessante a apontar é que mais da metade (55%) do IDE que sai da UE é investido em outras economias avançadas (SUNESSEN et al., 2010).

5.2 OS “VELHOS PLAYERS”: REINO UNIDO, FRANÇA E ALEMANHA

A forte expansão dos investimentos diretos das empresas da Europa avançada remonta à contrarreação ao expressivo processo de internacionalização do capital norte-americano, notadamente para o velho mundo, na esteira do Plano Marshall²³.

²² As pequenas e médias empresas, em termos absolutos, correspondem a 99% das unidades empresariais e respondem por cerca da metade dos empregos. Mas aproximadamente metade do valor adicionado vem das grandes empresas, sendo que um terço vem das “gigantes” (mais de 1.000 empregados). Alemanha, França e Reino Unido respondem por cerca da metade do valor adicionado das empresas com mais de 250 empregados. Pode-se afirmar, assim, que a presença de grandes empresas é concentrada espacialmente (MAINCENT; NAVARRO, 2006).

²³ Isso não significa, evidentemente, a ausência de empresas multinacionais antes desse período. Conforme registra Bertin (1978, p. 14), cuja obra oferece um histórico das multinacionais na Europa, a Siemens se lançou ao exterior em 1892; a Nestlé, em 1893; a Schneider, em 1887. Seu surgimento ocorre, pois, em um contexto de intensificação das rivalidades intercapitalistas que passa a vigorar a partir do último quartel do século XIX e que culminou nas duas guerras mundiais do século seguinte, tendo novo impulso no

A internacionalização do capital americano a partir das empresas multinacionais ao longo das décadas de 1950 e de 1960 resultou de um amplo conjunto de fatores, entre os quais, segundo o clássico trabalho de Hymer (1972, p. 60-61): i) o grande tamanho dessas corporações e a subsequente ampliação de suas perspectivas de atuação; ii) os desenvolvimentos tecnológicos nas comunicações e o conseqüente surgimento de novas fontes de competência e de concorrência intercapitalista; e iii) o rápido crescimento da Europa e do Japão a partir da reconstrução ante o baixo crescimento dos EUA.

Cerca de metade da internacionalização do capital americano se dava sob a forma de aquisição de empresas existentes, fato que criou fricções junto à burguesia industrial e financeira europeia a partir de meados da década de 1950 e ensejou a criação do Mercado Comum Europeu, a partir do qual se processou a concentração do capital europeu e sua subsequente internacionalização (COUTINHO, s.d). Os dados apresentados por Mandel (1985, p. 227) sobre o processo de internacionalização do capital americano entre o final dos anos 1960 e início da década de 1970, elucidam o expressivo movimento de internacionalização que se seguiu à Segunda Guerra Mundial.

Rowthorn e Hymer (1971, p. 1) revelam que apenas entre 1950 e 1967, os investimentos norte-americanos nos setores de manufatura e petróleo realizados na Europa aumentaram de US\$ 1,358 bilhão para US\$ 14,185 bilhões. Em meados dos anos 1960, acrescentam os autores, as firmas norte-americanas produziam nada menos que 75% dos computadores vendidos na Europa, além de uma parcela representativa dos circuitos eletrônicos integrados. Não menos importante, metade dos produtos farmacêuticos adquiridos pela *British National Health Service* foi produzida por empresas norte-americanas.

período entreguerras. Mas, como registra Bertin (1978, p. 14): “A mudança de natureza do fenômeno nasceu, entretanto, nos Estados Unidos, com a guerra ou logo a seguir. Desde 1943, as grandes empresas dos Estados Unidos começam a organizar sua expansão no conjunto do continente americano, incluindo a América Latina. Reforçam ou estabelecem uma estrutura multinacional e começam a investir na Europa, por volta de 1950”. Em 1967, das 225 empresas multinacionais existentes no mundo, 159 eram norte-americanas (BERTIN, 1978, p. 19). Mandel (1985, p. 222-223) reforça esse entendimento, afirmando que no período imperialista anterior à Segunda Guerra Mundial, não era tão grande a importância das empresas internacionais e dos cartéis. Segundo este autor, foi apenas a partir da terceira revolução tecnológica (aplicação da eletrônica e da energia nuclear no processo produtivo) e da formação do capitalismo tardio, por volta de 1940, que “[...] a empresa multinacional tornou-se a forma organizativa determinante do grande capital. [...]”.

Uma análise desse fenômeno sugere que o rápido e intenso movimento de internacionalização da grande empresa norte-americana depois da Segunda Guerra Mundial, além de resultar da concorrência interoligopolista, no âmbito da qual os investimentos estrangeiros cumprem uma função estratégica²⁴, respondeu aos estímulos ensejados pela reconstrução europeia, operada pelo Plano Marshall. Esse mesmo processo, contudo, ensejou o lançamento das bases para a contrarreacção global das empresas europeias e japonesas, intensificando as rivalidades intercapitalistas, agora sob a prevalência das empresas gigantes (COUTINHO, s.d.; ROWTHORN; HYMER, 1971; HYMER, 1972, p. 61-62).

Grandes empresas europeias passaram, inclusive, a adquirir o controle de importantes empresas norte-americanas. Alguns exemplos notáveis foram a compra da Standard Oil de Ohio pela British Petroleum; da Allis Chambers pela Fiat; da Underwood pela Olivetti (MANDEL, 1985, p. 238).

O clássico trabalho de Hymer (1972, p. 105) mostra que, em meados da segunda metade dos anos 1960, o investimento direto estrangeiro realizado pelos países avançados da Europa (Reino Unido, França e Alemanha) e pelo Japão, mesmo sendo bastante inferior ao investimento norte-americano como proporção da inversão direta mundial, respondia por uma parcela significativa, ainda que diferenciada entre os países, de suas exportações e de seus níveis de produção. Em 1968, como percentagem do Produto Nacional Bruto (PNB) e das exportações, respectivamente, os investimentos diretos do Reino Unido atingiam 17% e 109%; da França, 4% e 37%; da Alemanha, 3% e 12%; do Japão, 1% e 10%; ante 7% e 183% dos Estados Unidos. Em 1960, os investimentos externos totais dos Estados Unidos responderam por 59,1% do total mundial, contra 24,5% do Reino Unido, 4,7% da França, 1,1% da Alemanha Ocidental e 0,1% do Japão. Em 1971, as participações respectivas situavam-se em 52%, 14,5%, 5,8%, 4,4% e 2,7% (MANDEL, 1985, p. 237).

Essas evidências revelam que os três países discutidos nesta seção iniciaram seus respectivos processos de internacionalização muito antes da constituição da União Europeia (Tratado de Maastricht - 1993), ainda que no contexto da Comunidade Econômica Europeia, diferentemente dos dois países

²⁴ Rowthorn e Hymer (1971, p. 16) mostram que das 500 maiores firmas industriais no mundo capitalista no período de 1957-1966, nada menos que 300 eram norte-americanas. Segundo os autores (1971, p. 86), para o crescimento dessas grandes empresas: “[...] concentration was, on average, about as important for big US firms as overseas expansion. [...]”

analisados na próxima seção (Espanha e Finlândia). Essa ponderação, embora óbvia, mostra-se importante, pois ajuda a compreender as diferentes formas de inserção dos países selecionados na União Europeia, bem como no processo de internacionalização.

Disso decorre que durante a constituição da UE, países como Alemanha, França e Reino Unido já dispunham de grandes empresas internacionalizadas, capazes de adquirir as empresas dos países integrantes do bloco que ainda não haviam passado por esse processo em escala ampliada, o que incentivou a participação das empresas alemãs, francesas e britânicas na concorrência interoligopolista em âmbito global. No início dos anos 1970, cumpre registrar, existiam não apenas as grandes multinacionais norte-americanas, tais como General Motors, Exxon, General Electric e US Steel, mas também as europeias, como Philips, Fiat, ICI, Siemens e Rhône-Poulenc. Isso para não mencionar as japonesas Mitsubishi, Hitachi, Matsushita e Sony (MANDEL, 1985, p. 233).

Não obstante, deve-se registrar que a partir de meados dos anos 1980 passou a ocorrer um crescimento sem precedentes dos fluxos do IDE, partindo principalmente da tríade Estados Unidos, Europa (notadamente das economias mais avançadas) e Japão. Conforme registra Acioly da Silva (2006, p. 7), enquanto no pós-Segunda Guerra Mundial prevaleceram os investimentos diretos a partir da instalação de novas plantas, concentrados majoritariamente na indústria manufatureira e mais abrangentes no plano geográfico, a partir de meados dos anos 1980 verificou-se a prevalência do IDE na forma de fusões e aquisições internacionais²⁵. Tais investimentos envolveram de forma crescente e majoritária o setor de serviços²⁶ e concentraram-se nos países de Tríade (Estados Unidos, União Europeia e Japão), embora um maior número de países em desenvolvimento tenha passado a participar tanto da captação, como da realização do IDE (ACIOLY DA SILVA, 2006).

²⁵ Sendo que, entre ambas, prevalecem as aquisições. Os investimentos em novas plantas (*greenfield*) correspondem à menor parcela dos fluxos do IDE. Não obstante, cumpre mencionar a existência de padrões diferenciados de absorção desses investimentos, vale dizer, de inserção nos fluxos internacionais do IDE, ante a existência de distintas estruturas institucionais e regulatórias entre os países em relação a esses investimentos (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 10-12).

²⁶ Destacam-se os seguintes subsetores: finanças, serviços pessoais, serviços relacionados a negócios, serviços de transportes, armazenagem e comunicações (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 16).

No que se refere aos fatores condicionantes desse crescimento a partir de meados dos anos 1980, destacam-se: i) crescimento da economia mundial em ritmo mais acelerado, notadamente a partir de 1985; ii) ascensão do Japão como grande investidor em âmbito global, ao lado dos EUA e das economias avançadas da Europa; iii) desregulamentação e liberalização da conta capital e financeira do balanço de pagamentos; iv) expressivo desenvolvimento do setor de serviços; v) consolidação de um padrão de concorrência internacional, sob a égide da globalização produtiva e financeira; vi) aumento da volatilidade da taxa de câmbio e juros e crescimento do mercado de títulos privados; e vii) surgimento de novos instrumentos de financiamento, no contexto de ascensão e consolidação das finanças diretas e, por extensão, de uma mobilização enorme de riqueza por parte dos investidores institucionais (fundos de investimentos, seguradoras, fundos de pensão etc.) capaz de atribuir viabilidade às vultosas operações de F&A²⁷ (ACIOLY DA SILVA, 2006).

Essas transformações, conjugadas ao processo de intensificação da concorrência intercapitalista, levaram muitas empresas a realizar investimentos transfronteiriços para: i) viabilizar e/ou expandir a exploração dos mercados dos países receptores, minimizando a instabilidade de câmbio e juros sobre suas vendas e escapando de possíveis práticas protecionistas prevalentes nos países receptores; ii) fazer uso dos diferenciais de custos relativos para preservar a competitividade em escala global, a partir da constituição de cadeias produtivas internacionais; e iii) viabilizar complementaridades tecnológicas no contexto de reestruturação industrial em direção aos setores mais intensivos em conhecimento e tecnologia e que exigem vultosos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (ACIOLY DA SILVA, 2006).

5.2.1 REINO UNIDO

A discussão acerca do papel das políticas públicas na consolidação e internacionalização dos grandes grupos guarda feições particulares no caso do Reino Unido, berço da Revolução Industrial e grande potência econômica desde

²⁷ A esse respeito, em particular, afirma Acioly da Silva (2006, p. 14): *“As atividades de fusões e aquisições foram amplamente facilitadas pelas novas formas de se levantar capitais. Apesar de os empréstimos bancários ainda se constituírem em importantes fontes de financiamento das fusões e aquisições, as finanças diretas, por meio das common stocks e do corporate debt, vêm ganhando importância para essas transações.”*

então até o final do século XIX. Como se sabe, porém, mesmo sendo ainda uma economia bastante importante mundialmente, há um declínio secular da liderança industrial – mas não só dessa dimensão, evidentemente – britânica no mundo, que perdeu espaço para os Estados Unidos e também para outros países, na Europa e fora dela.

Segundo o *ranking* da revista *Fortune* (*Global 500*), entre as 500 maiores empresas mundiais com maior faturamento em 2010, 29 eram britânicas. Já entre as dez maiores, apenas uma era do Reino Unido, sendo três da China, duas do Japão, outras duas dos EUA, uma da França e uma da Holanda. Por outro lado, dados da Eurostat mostram que entre os países da União Européia, o Reino Unido ainda detém o maior estoque do IDE no exterior. Entre os cinco maiores grupos britânicos em 2010 (*Global 500*), pelo critério de faturamento, aparecem, por ordem decrescente: i) British Petroleum; ii) HSBC. Holdings; iii) Lloyds Banking Group; iv) Aviva; e v) Royal Bank of Scotland.

Zysman (1983) tenta sintetizar o que ocorreu no Reino Unido, país pioneiro na industrialização e mesmo na internacionalização, e que enfrentou dificuldades para manter a liderança ao longo do processo de desenvolvimento e de concorrência intercapitalista e interestatal. O autor afirma que *“Britain did make the shift from cotton production into motor cars; the difficulty is that the automobile industry itself has collapsed”*²⁸ (ZYSMAN, 1983, p. 172).

No que se refere ao desempenho em meados do século XX, mais especificamente após a Segunda Guerra Mundial, Coutinho (s.d.) aponta que naquele período a Inglaterra encontrava-se extremamente endividada e destituída de reservas – e vale lembrar que, a partir de então, definitivamente, a libra tornou-se uma moeda de importância secundária no plano internacional. Não havia dúvida de que o dólar passara a ser a moeda fundamental de todo o sistema monetário internacional. Em verdade, estar endividado não era uma situação peculiar do Reino Unido no contexto europeu de então, pois os países do continente ainda não tinham capacidade de gerar dívidas ou reservas. O

²⁸ Entendemos que a afirmação feita por Zysman (1983), tomando a indústria automobilística como referência, vai na mesma linha do que é apontado por Maincent e Navarro (2006) e Sunesen et al. (2010), ou seja, que um problema mais geral do bloco, mas que se aplica perfeitamente ao caso britânico, é a dificuldade de ter *international players* em setores de alta tecnologia.

dólar, assim, tornou-se uma moeda escassa na Europa, no imediato pós II Guerra Mundial.

Foi somente com a criação e implantação do Plano Marshall que se delineou um novo cenário para a Europa. Nesse contexto, é interessante apontar que a entrada do IDE dos Estados Unidos era justificada como conveniente para auxiliar a amenizar os déficits dos balanços de pagamentos dos países europeus. Assim, na outra “ponta”, admitia-se que os europeus efetuassem uma política agressiva de exportações para o mercado dos EUA e, ao mesmo tempo, impusessem restrições e tarifas às importações provenientes desse país. O resultado dessa combinação foi que o mercado europeu tornou-se mais e mais atrativo para o capital norte-americano, que ingressou naquele continente quer construindo novas plantas (*greenfield investment*), quer por meio da aquisição de empresas já existentes. Coutinho (s/d) aponta que entre 40% e 50% dos investimentos americanos na Europa naquele momento deram-se nessa modalidade (fusões e aquisições).

Coutinho (s.d., p. 51-52) ainda sintetiza a reação que gerou na alta burguesia europeia esse processo importante de desnacionalização:

Esse tipo de fricção iria reacender, dentro da alta burguesia industrial e financeira europeia e também dentro das burocracias dos respectivos Estados nacionais, um zelo nacionalista, inicialmente defensivo e controlador, mas que, depois, com a continuidade da penetração americana, transmutou-se numa política consciente e agressiva de contra ataque.

Todo esse contexto, de fato, está na base política da formação e consolidação do Mercado Comum Europeu que, ao mesmo tempo em que eliminava as tarifas entre os membros do bloco, “subiu o muro” tarifário com relação aos Estados Unidos e o resto do mundo, ampliando o espaço de concentração para o capital europeu, oferecendo-lhe economias de especialização e de escala.

Assim, em uma reação ao ingresso maciço do capital norte-americano, os capitais industriais europeus inicialmente concentraram-se dentro de suas respectivas economias nacionais para, a seguir, ampliar-se regional e mundialmente. Já na década de 1950, segundo Zysman (1983), o Reino Unido percebia estar, relativamente, perdendo terreno para seus rivais europeus – França e Alemanha –, os quais, a propósito, articularam-se originalmente (e

reorganizaram-se industrialmente) em torno da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, como já apontado. Tal percepção levou à criação, em 1961, do *National Economic Development Council* (NEDC), com o objetivo de promover o desenvolvimento competitivo da indústria britânica²⁹.

Zysman (1983), ao discutir os problemas que o Reino Unido enfrentou para tentar reverter seu longo declínio industrial, como também os esforços que foram empreendidos em termos de políticas governamentais depois da Segunda Guerra Mundial, aponta a existência de vários constrangimentos, entre os quais estão os traços históricos de constituição do sistema financeiro e do aparelho de Estado, formados quando da liderança do país. De acordo com o autor (1983, p. 171):

The organization of both the financial system and the state's economic administration - constructed in years when Britain was as industrial pioneer with a preeminent position in international markets - limited government's ability to intervene systematically and purposefully in industry affairs to promote industrial redevelopment. The government's struggle to build and reform institutions that would serve interventionist purposes opened up conflicts about the distribution of gains from growth and about the place of businessmen, bureaucrats, union leaders, and financiers in the governance of the economy.

Para Zysman (1983), ao longo das décadas de 1960 e 1970, o governo britânico tentou construir um aparato para intervir sobre o setor industrial, o qual envolveu, por exemplo, mecanismos de alocação seletiva de crédito com recursos não originários do sistema financeiro, mas do orçamento fiscal - o que, em sua visão, limitou o escopo e a efetividade da influência governamental.

Com o início da "era Thatcher", porém, toda a questão do papel da política - ou da intervenção do Estado - ganhou novos contornos. Apesar das dificuldades e dadas as idiosincrasias apontadas anteriormente, o governo britânico buscou de fato assumir um papel um pouco mais ativo na promoção do desenvolvimento industrial ao longo das décadas de 1960 e 1970, mas essa era chegou ao fim em 1979. Naquele ano, a nova Primeira-Ministra adotou um

²⁹ Nas palavras irônicas de Zysman, (1983, p. 173): "[...] *the NEDC was less a program than a statement of political concern about the supply side of the British economy [...] [but] Since the British still viewed themselves as a rich and powerful nation, the economic agenda had been focused on issues of distribution rather than problems of production. The recognition that one must develop policies to confront an industrial decline thus necessitated the reversal of some deeply ingrained perspectives*". [Inclusão nossa].

approach de laissez-faire, preconizando um estado mínimo que iria valer até o fim dos anos 1980 (Trade Union Congress – TUC, 2005).

Na última década do século XX, contudo, deu-se o retorno a um maior ativismo, ainda que com novos contornos – alinhados, de fato, ao padrão adotado na própria UE. Esse maior ativismo tomou a forma de uma política para aumentar a competitividade: *“In practice, this resulted in horizontal, sector neutral policies to avoid the unfashionable charge of ‘picking winners’”* (TUC, 2005, p. 9).

No Orçamento Governamental de 2005, o desafio da política de competitividade foi sumarizado como *“The Five Drivers of Productivity”*. Seriam estes: i) aumentar a concorrência, *“the lifeblood of strong and effective markets.”* (TUC, 2005, p. 9); ii) promover o empreendedorismo e a cultura empresarial; iii) apoiar a ciência e a inovação para promover o desenvolvimento de novas tecnologias e de formas mais eficientes de operação; iv) elevar a qualificação dos trabalhadores para tornar a mão de obra mais flexível e produtiva; e v) encorajar os investimentos para aumentar o estoque de capital, por meio de um mercado de capitais mais eficiente.

De fato, tal posição assumida pelo Reino Unido encontra ressonância no âmbito da Comissão Europeia. *“Indeed, it is fair to say that the Anglo Saxon focus of liberalization and deregulation, supported by minimum standards, is in the ascendancy in the European Commission and among some of the New Member States (NMS)”* (TUC, 2005, p. 11). Não menos importante, deve-se salientar que em documento de política industrial, a Comissão Europeia afirma:

The main role of industrial policy is to provide the right framework conditions for enterprise development and innovation in order to make the EU an attractive place for industrial investment and job creation [...] From an industrial policy perspective, the role of public authorities is to act only where needed, i.e. when some types of market failures justify government intervention or in order to foster structural change... For these purposes the public authorities can make use of policy instruments such as better regulation, single market, innovation and research policy, employment and social policies etc that apply generally across the economy without distinction between sectors or firms, together with other accompanying measures to facilitate social and economic cohesion [...]

The Commission is committed to the horizontal nature of industrial policy and to avoid a return to selective interventionist policies. Nevertheless [...] for industrial policy to be effective, account needs to be taken of the specific context of individual

sectors [...] This inevitably has as a consequence that whilst all policies are important, some policies have greater importance in the EU today for some sectors than others (EUROPEAN COMMISSION, 2005 apud TUC, 2005, p. 11).

Na visão de Chang (2010), tal política de intervenção horizontal constitui, na verdade, uma continuidade com o *free-market* dos “anos de ferro” de Mrs. Thatcher. Efetivamente, pretende tratar todos os setores como se fossem iguais, deixando ao mercado a escolha dos vencedores em cada qual. Entretanto, não é isso que é feito, pois toda a política, mesmo a dita horizontal, implica alguma forma de seletividade.

Retomando as experiências pioneiras, Chang (2010) lembra que o país foi, de fato, o primeiro a ser bem-sucedido via política industrial seletiva, quando promoveu setores particulares – como a indústria de tecidos de algodão – por intermédio do uso de tarifas, subsídios e regulamentação governamental. Para o autor, japoneses e coreanos estariam apenas refinando e atualizando o que os britânicos fizeram no passado. Segundo Chang (2010), os ganhadores estão sendo escolhidos constantemente – algumas vezes pelo governo, outras pelos empresários e, mais frequentemente, por ambos trabalhando em conjunto.

Delineado, de forma mais geral, o contorno da política industrial britânica, vale apontar agora a dinâmica do IDE no país. De fato, o avanço do processo de integração gerou um forte dinamismo no bloco e engendrou, também, o estabelecimento de um conjunto de instrumentos de política, baseados nos fundos estruturais, no fundo de coesão e no EIB, fortalecendo – ainda que de forma distinta – as economias-membro.

Um fato digno de nota: ao longo dos anos 1980, no contexto do *boom* do IDE, que atingiu também a Europa, o Reino Unido foi o principal destino dos investimentos globais, dado que absorveu 32% do estoque de investimentos norte-americanos na Europa no fim dos anos 1980 e 38% dos fluxos acumulados oriundos do Japão naquele Continente. Como já discutido, chama a atenção, nesse período, a grande presença de investimentos intrabloco. A exceção foi, pois, o Reino Unido, país no qual os investimentos oriundos de fora do continente responderam por 75% dos fluxos totais (ACIOLY DA SILVA, 2006).

Acioly da Silva (2006) destaca outra característica importante do Reino Unido nesse contexto, qual seja, que no âmbito da reestruturação produtiva que caracterizou a região, sobretudo após 1985, as fusões e aquisições mais

importantes ocorreram no Reino Unido e na França. A partir de 1993, quando se retomou um fluxo mais vigoroso de IDE, após a retração no biênio 1991-1992, revigorou-se o fluxo expressivo do IDE intrabloco, característico da década anterior, apontando para uma maior regionalização do capital e para um papel mais expressivo da emissão do IDE britânico.

Em 2002, os fluxos do IDE recebidos pela UE declinaram 4%, relativamente ao ano anterior, devido à desaceleração econômica. Em 2001, 49% dos investimentos diretos realizados pela UE tiveram como destino os países do próprio bloco, participação que cresceu para 66% em 2002. O maior declínio foi no Reino Unido, de 60% (ACIOLY DA SILVA, 2006). Em 2003, os fluxos do IDE para a UE caíram 23%, ainda em razão da menor taxa de crescimento econômico e da queda nos investimentos, particularmente em fusões e aquisições. Os fluxos para o Reino Unido, por sua vez, caíram cerca de 50%, como resultado da queda das fusões e aquisições e dos pagamentos de empréstimos intercompanhias, realizadas pelas filiais estabelecidas naquele país para suas matrizes.

Os dados apresentados na Tabela 1 revelam que a internacionalização da economia britânica, medida pelos investimentos diretos realizados no exterior, cresceu ao longo dos anos 1990 – mais especificamente a partir de 1995 – e, sobretudo, nos anos 2000, atingindo US\$ 275,5 bilhões em 2007. Neste ano, a propósito, foi registrado também o maior fluxo de entrada da série, sendo que a absorção do IDE pelo Reino Unido, ao longo do período em tela, também apresentou tendência de crescimento – cabendo lembrar que a entrada do IDE foi superior à saída nos anos de 2005 e 2006.

Em 1990, o estoque de investimento direto britânico no exterior era de US\$ 229,3 bilhões, contra US\$ 203,0 bilhões do IDE absorvido pelo Reino Unido. Em 2008, o estoque do IDE britânico no exterior era de US\$ 1,5 trilhão e o do IDE recebido era de US\$ 982,9 bilhões. Merece ser destacado o fato de que, praticamente ao longo de todo o período em tela – sendo exceção os anos de 1990, 2005 e 2006 –, os fluxos de saída foram superiores aos de entrada do IDE, indicando uma tendência importante de internacionalização do capital britânico, relação que também se expressa no indicador apresentado na última coluna (razão entrada/saída do IDE).

Tabela 1. Reino Unido: fluxo e estoque de entrada e saída do IDE (1990-2008), US\$ bilhões

Período	Entrada (A)		Saída (B)		Diferença (A-B)		Entrada/Saída (Fluxo)
	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	
1990	30,5	203,9	17,9	229,3	12,5	-25,4	1,7
1991	14,8	208,3	16,4	232,1	-1,6	-23,8	0,9
1992	15,5	173,0	17,7	221,7	-2,3	-48,7	0,9
1993	14,8	179,2	26,0	245,6	-11,2	-66,4	0,6
1994	9,3	189,6	32,2	276,7	-22,9	-87,2	0,3
1995	20,0	199,8	43,6	304,9	-23,6	-105,1	0,5
1996	24,4	228,6	34,0	330,4	-9,6	-101,8	0,7
1997	33,2	253,0	61,6	360,8	-28,4	-107,8	0,5
1998	74,3	337,4	122,8	488,4	-48,5	-151,0	0,6
1999	88,0	385,1	201,5	686,4	-113,5	-301,3	0,4
2000	118,8	438,6	233,4	897,8	-114,6	-459,2	0,5
2001	52,6	506,7	58,9	869,7	-6,2	-363,0	0,9
2002	24,0	523,3	50,3	994,1	-26,3	-470,8	0,5
2003	16,8	606,2	62,2	1187,0	-45,4	-580,9	0,3
2004	56,0	701,9	91,0	1247,2	-35,1	-545,3	0,6
2005	176,0	840,7	80,8	1198,6	95,2	-358,0	2,2
2006	156,2	1139,2	86,3	1454,9	69,9	-315,7	1,8
2007	183,4	1263,7	275,5	1841,0	-92,1	-577,4	0,7
2008	96,9	982,9	111,4	1510,6	-14,5	-527,7	0,9

Fonte: UNCTAD (2011). Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: 2 jan. 2011.

De acordo com a UNCTAD (2010), três grupos britânicos – Royal Dutch/Shell, Vodafone e BP PLC – estão entre as cinco maiores transnacionais (TNCs) não financeiras do mundo, segundo o critério de ativos detidos no exterior³⁰. No caso das TNCs financeiras, baseado no *Geographical Spread Index (GSI)*³¹, a posição britânica é menos destacada, e o grupo mais bem colocado no *ranking* é o HSBC, que ocupa o nono lugar³².

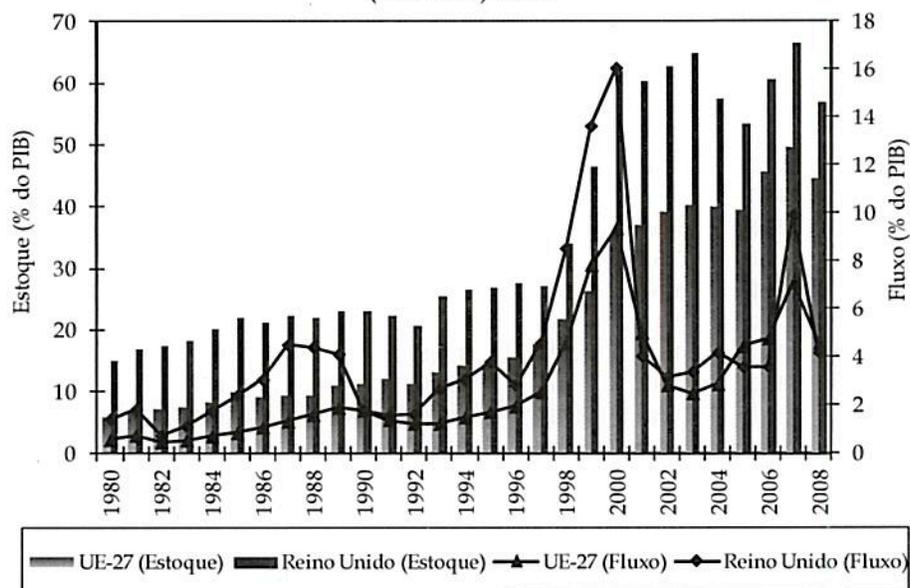
³⁰ A maior é a norte-americana General Electric.

³¹ Índice calculado pela raiz quadrada do índice de internacionalização vezes o número de países anfitriões. O índice de internacionalização, por seu turno, é calculado pelo número de filiais no exterior dividido pelo número total de filiais (UNCTAD, 2010).

³² De fato, o Reino Unido aparecerá nesse *ranking* com o Standar Chartered, ocupando o vigésimo quarto lugar. O primeiro lugar é ocupado pelo Citigroup norte-americano.

O Gráfico 3 apresenta o movimento anteriormente discutido no que se refere à saída do IDE do Reino Unido e da UE. Chama a atenção a recuperação a partir de 2004 e a nova e expressiva queda com a crise, em 2008. Também deve-se destacar que o estoque e o fluxo de saída do IDE britânicos são maiores que a média da UE-27.

Gráfico 3. Fluxo e estoque de saída do IDE - Reino Unido e União Europeia - 27 países (1980-2008) % PIB



Fonte: UNCTAD (2009). Elaboração dos autores.

Durante a primeira metade dos anos 1990, o Reino Unido foi o maior investidor na América Latina, desempenhando um papel especialmente importante na manufatura - nos setores de bens de consumo não duráveis e de química. Destaca-se, assim, a presença de empresas tais como a Unilever, a British American Tobaccos (BAT) e a Diageo. Na verdade, conforme registra Cepal (2002), uma grande parte da base industrial dessas empresas já se havia estabelecido no Continente durante o período de substituição de importações. Nos anos 1990, contudo, sua estratégia de expansão foi baseada não mais no IDE *greenfield*, mas na aquisição de empresas locais e na realização de novos investimentos, visando a incorporar novas tecnologias nas filiais já existentes.

Registre-se, ainda de acordo com Cepal (2002), os investimentos britânicos na área de serviços. No final da década de 1990, empresas como Vodafone Air Touch, British Telecom (BT), National Grid Plc e o banco HSBC adquiriram ativos expressivos na América Latina. Por fim, são dignos de nota os investimentos do Reino Unido na América Latina nas áreas de petróleo e hidrocarbonetos.

5.2.2 FRANÇA

Neste capítulo, entre os países que estão sendo chamados de velhos *players* – Reino Unido, França e Alemanha –, a França é a única economia cuja industrialização mais pesada e cujo processo de concentração do capital ocorreram, de fato, apenas após a Segunda Guerra Mundial, na esteira do Plano Marshall e de seus desdobramentos econômicos e políticos, como já indicado.

Zysman (1983) aponta que, ao final da Segunda Guerra Mundial, a economia francesa era composta de pequenas e médias empresas, as quais viviam protegidas da concorrência externa. Em verdade, a economia e a sociedade francesa eram predominantemente rurais e o que se passou nos chamados “Anos Gloriosos” do pós-guerra foi uma transformação radical do tecido econômico e social do país. A França emergiu, de fato, como uma economia industrial, cujas empresas já se voltavam para a exportação e eram aptas a competir com os concorrentes externos no mercado interno e regional, que estava sendo criado. Ademais, empreenderam também um processo importante de internacionalização que transcendeu as fronteiras europeias.

O período posterior à Segunda Guerra e o início do processo de cooperação/integração europeia são marcos nesse processo. Como aponta Coutinho (s/d), a cooperação europeia foi, inicialmente, gerada pela própria pressão da falta de divisas e pela dificuldade geral de financiar importações em dólar. Para resolver esse grave problema, criou-se um organismo que veio a se mostrar bastante importante: a União Europeia de Pagamentos, uma *clearing house* que compensava todos os débitos e créditos do comércio intraeuropeu, permitindo que alguns países pudessem sustentar débitos comerciais por determinado período, até que conseguissem liquidar suas posições. Em poucas palavras, organizou-se, muito habilmente, uma forma de dinamizar o comércio

externo na região em uma situação de escassez de divisas. Tal experiência, na avaliação de Coutinho (s.d.), foi bastante importante e constituiu um dos elementos precursores da ideia do Mercado Comum Europeu.

Outra iniciativa fundamental e precursora nessa direção, sobre a qual já se fez menção nesse trabalho, foi a organização da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, quando estados nacionais fizeram um acordo e criaram, efetivamente, um “super cartel” europeu do aço. Com efeito, a Comunidade tinha poderes para racionalizar a produção, dividir linhas de especialização entre as economias e as plantas e recomendar o fechamento dos setores obsoletos, a fim de evitar a concorrência “predatória” e harmonizar o comércio entre os parceiros europeus (COUTINHO, s.d.).

Na França, especificamente, de um lado as velhas siderúrgicas, inviáveis, foram fechadas, enquanto de outro, o governo forjava as condições necessárias para a reorganização industrial. Assim, a partir do início da década de 1950, ocorreu um ciclo de expansão sustentado e forte, com o crescimento industrial dominado pela difusão dos bens de consumo duráveis. A reconversão do setor de duráveis para a produção civil foi muito rápida e viabilizou, sem demora, um surto de crescimento. Na verdade, a difusão do consumo dos duráveis também abriu uma vigorosa fronteira de crescimento para a Europa, fronteira esta que foi se ampliando e atualizando durante as décadas de 1950 e 60. A incorporação continuada de progresso técnico em um mercado dinâmico permitiu à Europa crescer a taxas médias muito mais elevadas do que os Estados Unidos, naquele interregno (COUTINHO, s.d., p. 58-59).

Importa ressaltar que essa difusão foi-se fazendo com a entrada maciça de empresas americanas, sendo que a transferência de tecnologia dava-se mediante acordos de licenciamento e imitação. Assim, a superioridade tecnológica inicial das empresas oriundas dos Estados Unidos contribuiu para exacerbar a concorrência entre as subsidiárias americanas e os capitais europeus que já atuavam nas mesmas áreas. A concorrência na área automobilística, por exemplo, foi-se acentuando e, nas décadas de 1950 e 1960, a indústria europeia teve que, rapidamente, concentrar-se e atualizar-se do ponto de vista técnico.

Zysman (1983) é categórico ao afirmar que foram, de fato, as políticas de estado o principal instrumento para promover e organizar as forças que alteraram drasticamente o perfil da economia francesa, permitindo a chamada

“reação”, sendo que essas se articularam, irremediavelmente, à estrutura do sistema de financiamento que se organizou no país. Nas palavras de Zysman (1983, p. 130):

In essence, the French financial system is a credit-based system with administered pricing [...] The financial system provides the central executive with several instruments for influencing the development of the economy. First, there are funds for direct loans and grants made by the Trésor. Second, the parapublic and long-term credit agencies provide information to the government and serve as allies in negotiating with industry, besides serving directly as instruments of government policy for allocating credit. Third, the banks themselves have substantial equity and loan stakes in industry and thus represent another set of government allies. Fourth, the many privileged circuits and the use of controlled interest rates build administrative control into the heart of the system. Finally, the system for controlling the money supply gives the executive tools for controlling who uses funds.

Para Zysman (1983), foi a combinação de instrumentos que imobilizaram (ou atenderam, de alguma forma) os interesses dos setores que mais tinham a perder com a modernização industrial, como a agricultura, com as políticas que apoiaram a criação do “market pressure” – como a própria integração europeia, projeto no qual a França é protagonista desde os primórdios –, que levou à vitória das medidas que, rapidamente, transformaram o perfil econômico do país. Na França, a política externa – mais especificamente, o processo de integração europeu – serviu para forçar a competição dentro do mercado interno e para minar as tradicionais regulamentações e restrições do “business”. Os tratados de livre comércio, então, dinamitaram o isolamento da França e forçaram suas empresas à competição, primeiro nos mercados europeus e, mais adiante, nos mercados mundiais. O desenvolvimento da grande indústria na França deu-se, pois, de forma tardia e descontinuada, tendo sido crucial o gerenciamento estatal de tal transformação. O governo francês, efetivamente, intervinha de forma contínua nos negócios, públicos e privados, desde a Segunda Guerra Mundial.

Até os anos 1980, segundo o autor, três ondas de intervenção industrial ocorreram na França: i) a reconstrução do pós-guerra; ii) a era de consolidação já detonada pelo Mercado Comum, que começou a se organizar a partir do final da

década de 1950³³, e iii) as intervenções feitas nos anos 1980 para ajustar-se a uma economia que se transformava, quer em termos de tecnologia, quer de abertura comercial, produtiva e financeira.

Nesse sentido, dados apresentados por Tauile e Juruá (2003) indicam que o grau de concentração da indústria francesa nos anos 1990 era bastante elevado. De fato, em 1996, mil empresas eram responsáveis por 58,2% do faturamento industrial (excluídos os impostos) e por 41,6% dos empregos. Nesse mesmo período, os maiores grupos franceses já tinham forte atuação internacional, sendo que seis dos dez maiores possuíam mais de 60% de seu faturamento proveniente de operações no exterior. Parcela significativa dos grandes grupos franceses tem sua origem nas empresas públicas francesas privatizadas a partir da década de 1980. Entre estes estão, por exemplo, os grupos Saint Gobain, Alcatel, Alstom, Renault, Usinor e Thomsom.

Em 2010, como já se apontou anteriormente, a França tinha um representante entre os maiores grupos mundiais – o grupo AXA. Entre os cinco maiores grupos franceses, em 2010, pelo critério de faturamento, aparecem por ordem decrescente, depois do grupo AXA, os grupos Total S.A.; BNP Paribas; Carrefour e GDF Suez (*Global 500*).

Delineado, de forma mais geral, o perfil da indústria e o papel do Estado na constituição do grande capital na França, vale apontar a dinâmica do IDE no país, particularmente no que diz respeito ao processo de internacionalização do capital francês.

Os dados apresentados na Tabela 2 revelam alguns aspectos que merecem ser destacados. Em primeiro lugar, os dados apontam que os fluxos de saída do IDE, praticamente ao longo de todo o período em tela (1990-2008), foram superiores aos fluxos de entrada, o que revela ser a França um país que, tradicionalmente, mais emite do que recebe IDE. Tal aspecto encontra amparo na discussão feita até aqui, que apontou os esforços do governo francês, desde a Segunda Guerra Mundial, no sentido de constituir grandes grupos e internacionalizá-los. Os dados também mostram que, seguindo uma tendência

³³ Como já discutido, o avanço do processo de integração comercial e produtivo gerou um forte dinamismo no bloco, engendrando também o estabelecimento de um conjunto de instrumentos de política, baseados nos fundos estruturais, no fundo de coesão e no *European Investment Bank*, fortalecendo, ainda que de forma distinta, as economias-membro.

mundial, a internacionalização da economia francesa, medida pelos investimentos diretos realizados no exterior, cresceu expressivamente na segunda metade dos anos 1990. De fato, em 1999 a França foi o terceiro maior investidor entre os países desenvolvidos, tendo ultrapassado a Alemanha no âmbito da União Europeia, mas mantendo-se atrás do Reino Unido (PRATES, 2003).

Tabela 2. França: Fluxo e estoque de entrada e saída do IDE (1990-2008), US\$ bilhões

Período	Entrada (A)		Saída (B)		Diferença (A-B)		Entrada/Saída (Fluxo)
	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	
1990	15,6	97,8	36,2	112,4	-20,6	-14,6	0,4
1991	15,2	110,2	25,1	132,6	-9,9	-22,4	0,6
1992	17,9	127,9	30,4	156,3	-12,5	-28,4	0,6
1993	16,4	135,1	19,5	158,8	-3,1	-23,7	0,8
1994	15,6	163,4	24,4	182,3	-8,8	-18,9	0,6
1995	23,7	191,4	15,8	204,4	7,9	-13,0	1,5
1996	22,0	200,2	30,4	231,1	-8,5	-30,9	0,7
1997	23,2	195,9	35,6	237,3	-12,4	-41,4	0,7
1998	31,0	246,2	48,6	288,1	-17,6	-41,9	0,6
1999	46,5	244,7	126,9	334,1	-80,3	-89,4	0,4
2000	43,3	259,8	177,4	445,1	-134,2	-185,3	0,2
2001	50,5	295,3	86,8	508,9	-36,3	-213,5	0,6
2002	49,0	385,2	50,4	586,4	-1,4	-201,2	1,0
2003	42,5	527,6	53,1	724,2	-10,6	-196,6	0,8
2004	32,6	641,8	56,7	845,4	-24,2	-203,6	0,6
2005	85,0	628,0	115,0	868,5	-30,0	-240,5	0,7
2006	78,2	762,1	121,4	1044,4	-43,2	-282,3	0,6
2007	158,0	950,3	224,7	1291,6	-66,7	-341,2	0,7
2008	117,5	991,4	220,0	1397,0	-102,5	-405,6	0,5

Fonte: UNCTAD (2011). Disponível em: <http://unctadstat.unctad.org>. Acesso em: 2 jan. 2011. Elaboração dos autores.

Em 1990, o estoque de investimento direto francês no exterior era de US\$ 112,4 bilhões, contra US\$ 97,8 bilhões de investimentos diretos estrangeiros na França. Em 2008, o estoque do IDE francês no exterior era de US\$ 1,39 trilhão, sendo que o do IDE recebido era de US\$ 991,4 bilhões³⁴.

³⁴ Vale destacar que esses números não são muito distintos dos que apresentam o Reino Unido, que detinha em 2008, em estoque de entrada e de saída de IDE, US\$ 982,9 bilhões e US\$ 1,5 trilhão, respectivamente.

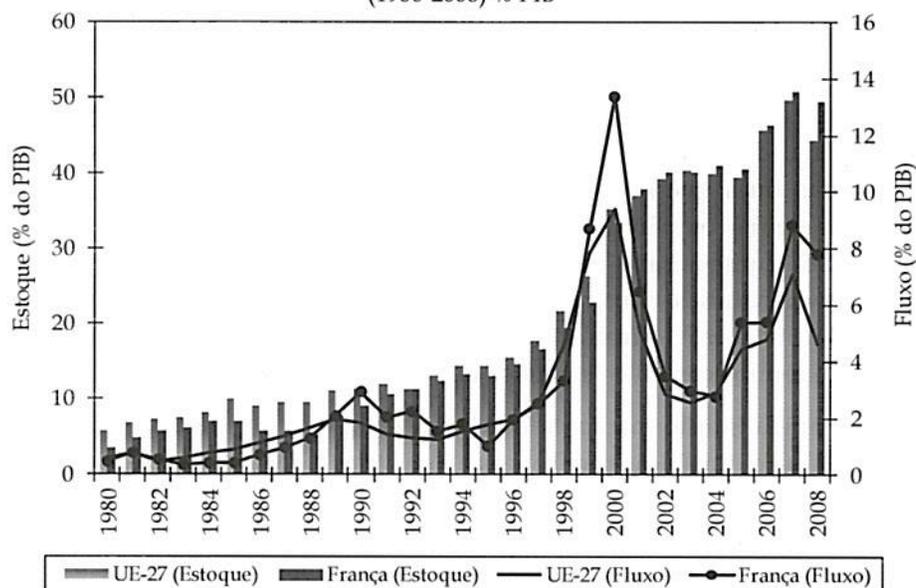
De acordo com a UNCTAD (2010), dois grupos franceses, Total S.A. e Electricite de France estavam entre as dez maiores transnacionais (TNCs) não financeiras do mundo, pelo critério de ativos detidos no exterior. No *ranking* das empresas financeiras, baseado no *Geographical Spread Index* (GSI)³⁵, a França tem três representantes entre os dez maiores: BNP Paribas (segundo lugar), *Societe Generale* (quinto lugar) e AXA (nona posição).

O Gráfico 4 apresenta o fluxo e o estoque de saída do IDE da França e da União Europeia (como percentual do PIB) no período de 1980 a 2008. É possível observar que a França, como emissora do IDE, participou ativamente do movimento de crescimento dos fluxos dos anos 1980, acompanhou a tendência mundial de retração do início da década seguinte, mas esboçou vigorosa recuperação no envio do IDE a partir da segunda metade dos anos 1990, atingindo um pico no ano de 2000. Verifica-se, ainda, a desaceleração do IDE na França e na UE no início dos anos 2000, em um contexto já aludido de declínio geral, decorrente da desaceleração da economia mundial e, por conseguinte, do movimento de fusões e aquisições. No contexto da desaceleração, porém, chama a atenção a importância dos fluxos intrabloco, de 49% em 2001 e de 66% em 2002. À nova retração no início dos anos 2000, sucedeu um processo de crescimento a partir, sobretudo, de 2004, interrompido pela crise global de 2008.

Vale observar que predominaram as fusões e aquisições entre as características mais gerais do *boom* do IDE após 1980, contrariamente ao investimento *greenfield*, típico dos chamados “Anos Dourados” do capitalismo. Como aponta Acioly da Silva (2006), sem as mudanças ocorridas nos mercados financeiros tais operações não teriam sido possíveis, pois foram elas que combinaram uma massa imensa de recursos com inovações nas finanças internacionais, viabilizando os chamados *mega deals*. De fato, outra característica desse ciclo mais recente – pós 1980 – do IDE tem sido o paralelismo entre os fluxos de investimento direto e os fluxos de investimento em carteira, no âmbito da chamada globalização financeira.

³⁵ Ver nota 31.

Gráfico 4. Fluxo e estoque de saída do IDE - França e União Europeia - 27 países (1980-2008) % PIB



Fonte: UNCTAD (2009). Elaboração dos autores.

A partir da segunda metade da década 1990, a França esteve entre os maiores emissores de IDE da UE, bem como entre os maiores receptores. De acordo com Prates (2003), tal crescimento dos fluxos do IDE francês refletiu, por um lado, o aprofundamento da integração produtiva da zona do euro e, por outro, a aceleração das operações de fusões e aquisições transfronteiriças concentradas nos países desenvolvidos. Os principais setores envolvidos foram: indústria químico-farmacêutica, bancos, telecomunicações, comunicações e material de transporte.

Kierzenkowski (2009, p. 14) aponta que, mais recentemente, na busca por maior competitividade, algumas empresas francesas têm optado por deslocar integralmente o processo de produção do país para o exterior. Segundo Kierzenkowski (2009, p. 14): *“In 2006, the two French carmakers for the first time produced more vehicles abroad than in France [...] This policy was intended not only to serve growing foreign markets more readily, but also to supply the domestic market, while benefiting from reduced production costs”*.

5.2.3 ALEMANHA

Desde meados da segunda metade do século XIX, quando se desenrolava o processo de industrialização germânico³⁶ e se iniciava o movimento de intensificação das rivalidades intercapitalistas e a prevalência do capitalismo monopolista de Estado (concorrência interestatal) – determinantes para a eclosão das duas guerras mundiais da primeira metade do século XX –, a Alemanha figura como importante protagonista do sistema capitalista mundial. Os alemães conseguiram transcender os limites impostos pelas vantagens comparativas naturais, transformando-se em uma potência econômica global em menos de 50 anos³⁷. Atualmente, cumpre registrar desde logo que o país constitui o centro econômico e político da União Europeia³⁸.

A rápida transformação da Alemanha em potência industrial, viabilizada pela articulação dinâmica entre bancos e indústrias³⁹, foi acompanhada por uma forte expansão de suas exportações, crescentemente de manufaturados, para os mercados ultramarinos então dominados pela Grã-Bretanha.

Contando com um sistema educacional diferenciado⁴⁰, o país passou a ocupar a vanguarda das inovações tecnológicas já no final do século XIX,

³⁶ Sobre o processo de industrialização da Alemanha, ver Braga (1999, p. 195-203); Oliveira (2003, cap. 5); Weber (1967); Moore Jr. (1983, p. 427-446) e Henderson (1975).

³⁷ Conforme bem salienta Landes (2005, p. 590): “[...] A vantagem comparativa de hoje, [...] pode não ser a de amanhã. [...]”.

³⁸ Conforme afirma Braga (1999, p. 198): “O período iniciado em 1871-73 e que se estende até 1914 pode ser compreendido como aquele em que se ergue o poder industrial germânico, com força suficiente para, tragicamente, vir a ser protagonista da primeira grande guerra de extensão mundial. [...]”

³⁹ Conforme oportunamente salienta Braga (1999, p. 200), a articulação banco-indústria, ao ampliar o grau de autonomia monetário-financeira e creditícia dos grandes grupos, permitiu-lhes escapar das regras rígidas do padrão ouro-libra e, assim, avançar o ritmo da acumulação. Tal entrelaçamento, conforme salienta Landes (2005, p. 309) facilitava a formação, a expansão e a fusão das companhias.

⁴⁰ Segundo Landes (2005, p. 317): “[...] Os Alemães [...] desenvolveram uma rede de escolas profissionais (*Gewerbeschulen*) que supriam as necessidades de administração tecnológica de nível médio, assim como uma série crescente de escolas técnicas superiores (*technische Hochschulen*) – a primeira em Karlsruhe em 1825 – que lecionavam em nível universitário e formaram gerações de químicos e engenheiros. Finalmente, os Alemães introduziram a instrução e a pesquisa científica nas universidades. Isso significou a aliança entre a experimentação e a investigação que fez aparecer o laboratório escolar (*Justus Von Liebig*, na década de 1830), coroando um sistema educacional que se tornou, no fim do século, a inveja e modelo do mundo.” Com efeito, em paralelo ao esmorecimento da indústria química orgânica britânica, que contava com um sistema

atribuindo um caráter altamente dinâmico às vendas externas, bem como ao processo de internacionalização de sua economia. Isso, não obstante a prevalência, à época, de setores atrasados e modernos em um mesmo espaço, antagonismo que Landes (2005, p. 337) chamou de “dualismo”. Pode-se afirmar, pois, que a Alemanha foi precursora do que passou a denominar-se de “sistema nacional de inovação” (LANDES, 2005; BRAGA, 1999).

Naquele contexto de intensificação das rivalidades intercapitalistas e de expressivo avanço das práticas protecionistas, desenvolveu-se uma política industrial orientada para a formação de grandes grupos econômicos cartelizados em setores estratégicos diversos estabelecidos pelo Estado, entre os quais se destacam: vidro laminado, cimento e produtos químicos. Operou-se, a partir de então, um processo de expansão do capitalismo alemão para fora de seu “espaço vital”, no contexto de expansão imperial e, claro, com ambições coloniais, notadamente na África e no Pacífico, o que passou a ser verificado em escala cada vez maior a partir do final do século XIX e início do século XX (BRAGA, 1999; LANDES, 2005, p. 505).

As perdas decorrentes da Segunda Guerra Mundial e as instabilidades (política, econômica, financeira, monetária, cambial etc.) subsequentes, contudo, marcaram um período muito particular, para não dizer sombrio, da história germânica. Depois de vencida a hiperinflação, com a instituição do *rentenmark* no final de 1923⁴¹ e a estabilização da taxa de câmbio, sustentada em grande medida pela entrada de recursos externos que se seguiu ao Plano Dawes em 1924⁴², a recuperação alemã foi altamente dinâmica, mas sustentada em bases

educacional defasado e pouco funcional às inovações, processou-se o florescimento, na Alemanha, de empresas como: Hoechst, BASF (Badische Anilin und Soda-Fabrik) Bayer e Agfa, ante a prevalência de mão de obra qualificada e o adensamento da relação entre indústrias e Universidades (LANDES, 2005, p. 325-326; LANDES, 2005, p. 347-354).

⁴¹ Sobre a hiperinflação alemã, vale registrar a afirmação de Landes (2005, p. 386), de que “[...] os alemães usavam carrinhos de bebê para carregar pilhas de papel para as lojas e gastá-las antes que se tornassem sem valor. No fim da inflação de novembro daquele ano [1923], o valor do marco era de três mil vezes do nível anterior à da guerra”. Sobre o milagre do *Rentenmark*, ver Mazzucchelli (2009, p. 135-177).

⁴² Plano provisório elaborado por um comitê dirigido por Charles G. Dawes para viabilizar o pagamento das dívidas que a Alemanha possuía ao findar a Primeira Guerra Mundial, decorrentes dos tratados de Versalhes. O Plano contribuiu para viabilizar a captação de recursos externos pela Alemanha e, por extensão, a estabilização monetária – o “milagre do *Rentenmark*”, de outubro de 1923.

frágeis, no contexto da República de Weimar, uma “República sem Republicanos”. Antes mesmo da eclosão da Grande Depressão, vale relembrar, o refluxo de capitais estrangeiros – notadamente em direção aos Estados Unidos – implicou uma inflexão sem precedentes da economia alemã, cujos resultados desastrosos levaram a sociedade germânica à busca desesperada de uma alternativa, sabiamente capitalizada pelo partido Nacional-Socialista. Por isso, Mazzucchelli (2009, p. 310) afirma que: “*O nazismo surgiu das entranhas da Grande Depressão*”. A modernização capitalista conservadora cobrava a sua conta (MOORE JR., 1983, p. 427-446).

O plano de recuperação, a partir da segunda metade da década de 1930, apoiado preponderantemente na indústria bélica, encontra nas contradições e agressões externas do regime nazista a sua derrocada. A Segunda Guerra Mundial simplesmente destruiu uma parcela significativa da estrutura produtiva do país, um dos custos da estratégia delirante de poder dos nazistas, que subverteu a economia em instrumento de poder, submetendo-a aos desígnios do Führer, conforme destaca Mazzucchelli (2009).

Da recuperação da economia alemã, apoiada no Plano Marshall – viabilizado na esteira do novo papel assumido pelos Estados Unidos na organização do sistema intercapitalista e interestatal –, e sob o acicate dos condicionantes impostos pela Guerra Fria, bem como de uma expressiva participação estatal na economia, nasceu um capitalismo marcado por altos níveis de produtividade, inovações e, não menos importante, socialmente abrangente⁴³. Isso porque, conforme sustenta Raimundo (2009), foi a posição estratégica ocupada pela Alemanha em relação aos interesses norte-americanos no contexto da Guerra Fria que permitiu a constituição da chamada “economia social de mercado”, assentada em quatro pilares: i) amplo sistema de proteção social; ii) participação relevante e intensa dos trabalhadores nas instâncias decisórias das corporações; iii) relação de cumplicidade entre os bancos e as empresas; e iv) existência de um dinâmico sistema nacional de inovação⁴⁴.

⁴³ Vale destacar, ainda, o papel contributivo para a recuperação desempenhado pela estabilização monetária processada em 1948, com a reforma monetária que introduziu o *deutsche Mark* (= 10 *Reichsmark*), a nova moeda alemã.

⁴⁴ De acordo com Raimundo (2009, p. 8): “*Em última instância, a Alemanha (como de resto a Europa Ocidental como um todo) tinha que dar certo como modelo de sociedade para o sucesso da estratégia de expansão e de poder norte-americana*”. Por isso, ainda segundo o autor, o fim da Guerra Fria

Braun (1990, p. 231-232) mostra que as despesas com P&D aumentaram de forma contínua e expressiva a partir da década de 1950 na Alemanha, envolvendo notadamente as indústrias aeronáutica, elétrica, de precisão óptica, indústrias químicas, entre outros ramos dinâmicos e inovadores. A introdução, ao longo desse processo, de *clusters* de inovação, implicou uma substantiva reorganização da estrutura industrial germânica em direção a esses setores novos e dinâmicos, lançando as bases para o desenvolvimento das indústrias aeroespaciais e de computadores, bem como biotecnologia e microeletrônica, um pouco mais adiante.

A reconstrução da economia alemã e o subsequente milagre econômico responderam à realização de políticas econômicas ativas, sob a prevalência do que alguns autores chamam de “capitalismo coordenado”, outros de “capitalismo monopolista de Estado”⁴⁵. Entre as ações do Estado alemão, destaca-se a política industrial pautada na concessão de subsídios diversos orientados seja para os setores declinantes (mineração, ferro, aço etc.), seja para os setores intensivos em tecnologia, como aeroespacial, computadores e energia nuclear, além do papel decisivo desempenhado pelos bancos públicos no financiamento das empresas, vale dizer, do desenvolvimento (BRAGA, 1999, p. 213-216). Ainda, segundo Braga (1999, p. 215):

O processo de expansão da economia alemã no pós-guerra também extravasa as suas fronteiras nacionais. Dotado dos fundamentos produtivistas destacados anteriormente, o capitalismo alemão se internacionaliza já em meados dos anos 50, quando as trocas de bens já geravam 20% de seu Produto Nacional Bruto, chegando, em 1990, a corresponder a 1/3 do PNB alemão. Entre 1950 e 1990, a sua participação nas exportações mundiais cresce de 3,5% para 12,1%, comportamento que assegurou uma balança comercial permanentemente superavitária e que viabilizou investimentos externos das empresas alemãs nas áreas química, elétrica e de finanças.

implicou o desmonte do arranjo econômico e social que permitiu a constituição de uma economia social de mercado na Alemanha (Raimundo, 2009 ; Costa, 1999).

⁴⁵ Isso, vale salientar, mesmo diante da ausência de um Estado forte, uma vez que estava sob a tutela dos interesses norte-americanos (RAIMUNDO, 2009, p. 9). Não obstante, no que se refere à política econômica, foram implantadas diversas medidas de incentivo à recuperação. Deve-se considerar, ainda, que “[...] o próprio Estado alemão e suas instituições, ao se reestruturarem do abalo da guerra, tomam forma e tornam-se cada vez mais o espaço para a manifestação política da sociedade alemã. [...]” (RAIMUNDO, 2009, p. 11).

A participação das exportações no PIB alemão aumentou de 8,5%, em 1950, para 29,7% em 1985. A corrente de comércio, por sua vez, subiu de 20,2% para 55,2%, no mesmo interregno, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal expansão, conforme sugere a análise de Santos (2000, p. 240), decorreu de ganhos expressivos de produtividade obtidos depois da Segunda Guerra Mundial. Estes, conjugados às inovações tecnológicas, contrapesaram os efeitos negativos sobre as exportações da apreciação da taxa de câmbio alemã frente ao dólar, entre o final dos anos 1960 e o final da década de 1970. Processou-se, com efeito, uma ampliação substancial dos produtos alemães no mundo. Como defende Raimundo (2009, p. 16), ao referenciar o período posterior à Segunda Guerra Mundial: *“O made in Germany espalha-se como sinônimo de qualidade e a base de tal processo reside, sobretudo, na qualidade do sistema nacional de inovação alemão”*.

Conforme já sinalizado, a obtenção de saldos comerciais expressivos potenciou a expansão internacional do capital alemão, fenômeno cuja origem se encontra na reação à espetacular internacionalização do capital americano que se processou no contexto da reconstrução europeia, a partir do momento em que a escassez de divisas deixava de se fazer presente na maioria daqueles países. Isso porque a onda nacionalista que se seguiu à maciça aquisição de empresas europeias pelos grandes capitais americanos contribuiu decisivamente para a formação e consolidação do Mercado Comum Europeu e, assim, para a concentração e subsequente internacionalização do capital dos países desenvolvidos da região.

Entre 1960 e 1980, como revela Smith (1994, p. 454), o número de empresas industriais com mais de dez empregados caiu de 49,6 mil para 39,01 mil, enquanto seu faturamento subiu de DM 266,4 bilhões para DM 1,2 trilhão. No caso das cinquenta maiores empresas, as receitas totais aumentaram de DM 92,3 bilhões para DM 598,5 bilhões no mesmo interregno, com a participação no total do faturamento das empresas industriais com mais de dez empregados subindo de 34,6% para 49,5%.

A partir de meados dos anos 1950, inicia-se um movimento continuado de aumento da participação das exportações alemãs nas exportações mundiais, tendência invertida apenas na primeira metade dos anos 1970. A decomposição das exportações do país nos anos 1960 e 70 mostra a prevalência das vendas de máquinas e equipamentos, equipamentos de transporte, ferro e aço,

equipamentos eletroeletrônicos e produtos químicos. Não por acaso, foram notadamente as grandes empresas dos setores químico, automobilístico e de maquinaria que se internacionalizaram naquele período, ou seja, as empresas exportadoras já consolidadas, com o IDE destinado, sobretudo, aos países desenvolvidos⁴⁶ (MENDES; PEDROTI, 2009, p. 265-269).

Tendo como destino, principalmente, o mercado intrarregional, as relações de comércio exterior da Alemanha acabaram convertendo-se em um mecanismo de expansão regional, com o país transformando-se em “centro-cíclico principal europeu”, conforme registra Medeiros (2004, p. 156). Isso significa que, assim como as exportações germânicas passaram crescentemente a constituir o principal componente da demanda de sua expansão econômica, o ritmo de crescimento econômico da economia alemã passou a afetar decisivamente o crescimento dos demais países da Europa.

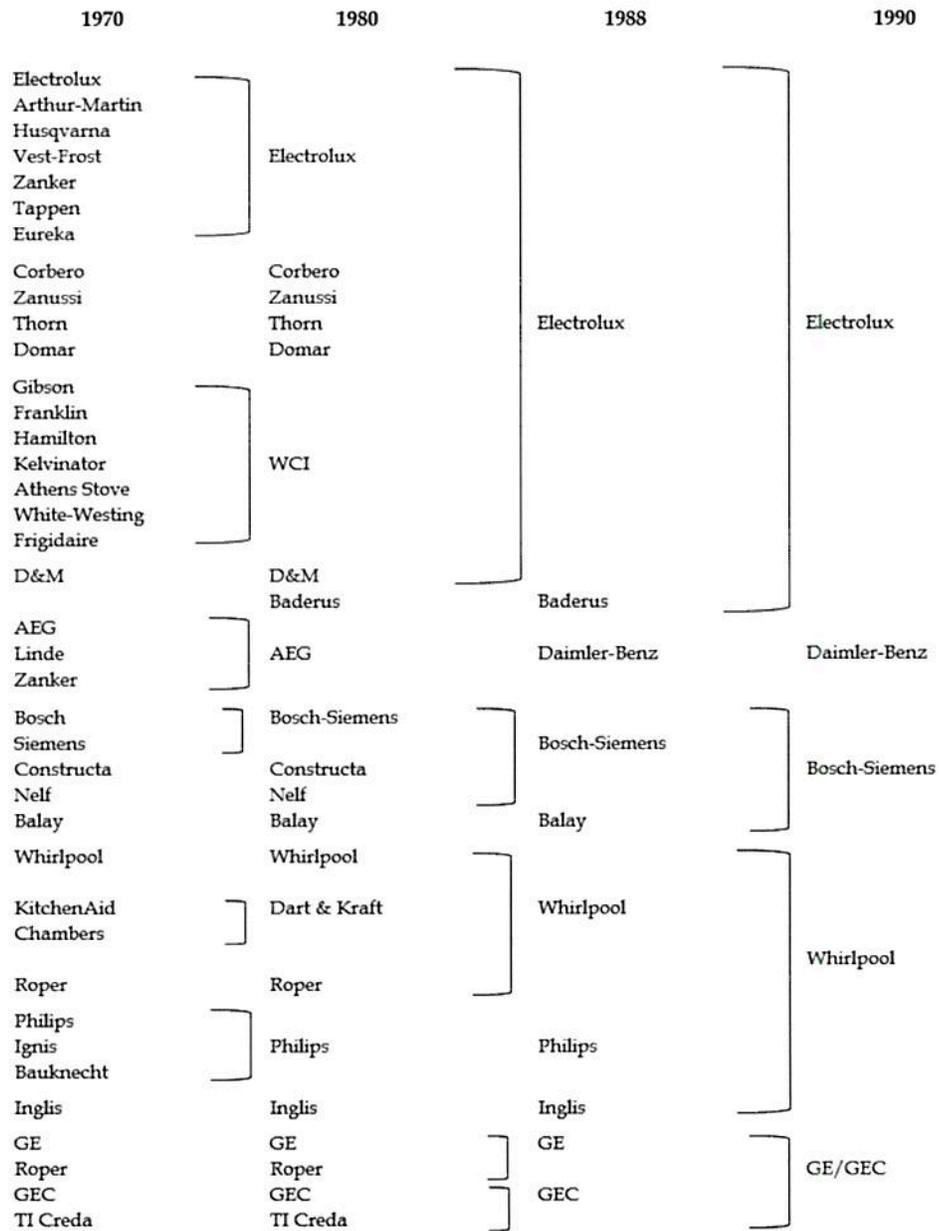
Com efeito, depois da reconcentração industrial ocorrida entre meados dos anos 1950 e final dos anos 70, envolvendo notadamente os setores de produtos químicos, engenharia elétrica, máquinas, ferro e aço, produtos minerais e alimentos processados⁴⁷, ocorreu um intenso processo de consolidação empresarial na Alemanha Ocidental a partir dos anos 1980, com grandes empresas industriais diversificando suas atividades e realizando uma integração horizontal e vertical – o que implicou um aumento ainda maior da concentração no setor industrial. Tais companhias passaram, pois, a fazer parte do rol daquelas grandes empresas tradicionalmente diversificadas e com elevado *market-share* em seus respectivos ramos de atuação, tais como: Krupp, Siemens, Bayer e Zeiss (SMITH, 1994, p. 448, 453-454).

Nesse movimento de consolidação, operado a partir de um intenso processo de fusões e aquisições, várias companhias tornaram-se parte de um grande conglomerado, conforme se pode verificar na Figura 1.

⁴⁶ Mendes e Pedroti (2009, p. 269) mencionam que entre 1962 e 1976 os investimentos diretos germânicos no exterior somaram US\$ 13,7 bilhões, dos quais 71,7% foram destinados aos países desenvolvidos.

⁴⁷ Isso, vale registrar, mesmo no contexto da política de regulação da concorrência, instituída em 1957 na esteira das reformas de inspiração liberal implementadas entre 1948 e 1957 no país, destinada a evitar a constituição de cartéis e, assim, promover a concorrência (RAIMUNDO, 2009, p. 10).

Figura 1. Duas décadas de consolidação na indústria germânica ocidental



Fonte: Financial Times (FT), 24 jun. 1992 *apud* Smith (1994, p. 449).

Em meio a esse processo, nos anos 1980 a economia alemã registrou expressivos superávits comerciais e em transações correntes. Conforme observa Medeiros (2004, p. 157), com a instituição do Sistema Monetário Europeu (SME) em 1978, a Alemanha passou a obter substanciais superávits comerciais, sobrepujados na segunda metade dos anos 1980 pela desvalorização do dólar. Isso, em um contexto de baixo crescimento interno da economia alemã, resultou em um expressivo movimento de saída de capital, notadamente sob a forma de IDE⁴⁸. Os investimentos diretos germânicos cresceram aceleradamente desde então, condicionados sobremaneira pela expansão internacional das companhias dos setores químico, elétrico e financeiro. O mesmo não aconteceu na Alemanha Oriental, muito menos integrada do que a Ocidental na divisão internacional do trabalho (SMITH, 1994, p. 449, 499-503).

Com a Unificação em 1989, outro marco da história do país, novos desafios passaram a ser colocados nos diversos âmbitos estratégicos da economia alemã – ainda que não restritos a esse plano, evidentemente –, incluindo a política externa e sua inserção na economia global, considerando-se as desigualdades diversas preexistentes entre as regiões ocidental e oriental. Os custos diversos da Unificação⁴⁹, as despesas decorrentes do processo de

⁴⁸ Medeiros (2004, p. 157) pondera, contudo, que: “[...] Embora este movimento correspondesse aos seus objetivos nacionais, interrompeu a regionalização macroeconomicamente expansiva construída historicamente no pós-guerra”.

⁴⁹ O estabelecimento da paridade cambial entre o marco das “duas Alemanhas” implicou uma apreciação de mais de 400% da taxa de câmbio dos Estados do Leste. Embora destinada a evitar um fluxo migratório explosivo em direção à antiga República Federal da Alemanha (RFA), a medida, aliada ao menor grau de competitividade da Alemanha Oriental, implicou na redução da competitividade internacional da Alemanha Unificada, afetando negativamente as contas externas no país (RAIMUNDO, 2009; MEDEIROS, 2004, p. 160). Não menos importante, o processo de reunificação, embora tenha propiciado ganhos geopolíticos substanciais para o país e realizado uma aspiração da sociedade alemã, implicou importantes desajustes, traduzidos sob a forma de aumento do desemprego e dos gastos públicos – custos esses que, conforme salientam Mendes e Pedroti (2009, p. 275), têm implicado menores taxas de aprovação da unificação por parte da sociedade alemã, tanto Oriental, como Ocidental. Sobre a reunificação sob a égide da República Federal da Alemanha, que se tornou irreversível a partir da queda do muro de Berlim, ver Bandeira (2000, 2009).

integração regional – considerando tratar-se do país que assumiu a liderança primeiro econômica, depois política da União Europeia e, por extensão, que muito contribuiu para o seu orçamento – e o ambiente global mais competitivo, tanto em qualidade, como em preço, introduziram elementos adicionais para a execução das políticas econômica e externa da Alemanha. Tal conjugação exigiu do Estado alemão, além do provimento de um arranjo institucional capaz de incentivar a produção de bens de alto valor agregado⁵⁰, com alta intensidade em conhecimento e tecnologia, a assunção de políticas públicas de apoio ao setor produtivo e destinadas a estimular ganhos de produtividade e inovações, além, mas não menos importante, de auxílio às estratégias de internacionalização empresarial⁵¹.

No plano específico da internacionalização, faz-se presente não apenas os auxílios à participação de empresas em eventos estrangeiros e o amparo às câmaras de comércio do país, mas também as linhas de financiamento e os benefícios e doações para a expansão empresarial para fora, cuja concessão envolve contrapartidas que buscam incentivar as exportações do país. Papel destacado nesse âmbito é desempenhado pelo Banco de Desenvolvimento da Alemanha (MENDES; PEDROTI, 2009, p. 286). Nesse sentido, Mendes e Pedroti (2009, p. 286-287) mostram que o sistema de apoio oficial à internacionalização empresarial envolve:

[...] a atuação de instituições e agências de cooperação e desenvolvimento, que, ao firmarem acordos de doações e de cooperação, vinculam tais atos às exportações de bens e serviços da Alemanha [...]. [Destacam-se:]

a) Ministério para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento [...]. Atua em conjunto com o Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW). Oferece os chamados Official Development Assistance (ODA) na

⁵⁰ O arranjo esse que envolve uma articulação coordenada e cooperativa entre o mercado, as empresas, o Estado, as associações empresariais e a cultura econômica alemã (MENDES; PEDROTI, 2009, p. 259-263). Para maiores detalhes sobre esse ponto, ver Streeck (1995).

⁵¹ Cabe mencionar, ademais, as políticas de fomento à formação e consolidação de empresas Pan-Europeias, implementadas no âmbito da Comissão Europeia nos anos 1990, ou seja, políticas orientadas para a criação de empresas líderes na região (ACIOLY DA SILVA, 2006, p. 27).

modalidade tied-aid credits, que são séries de créditos, benefícios e doações que só poderão ser usados na compra de bens e serviços do país doador.

b) Sociedade para a Cooperação Técnica [...]. Trata-se de uma agência que atua pela cooperação em transferência de tecnologia, que se caracteriza pelo desenvolvimento de projetos de caráter sustentável em diversos países - não necessariamente pobres ou em desenvolvimento. Empreende projetos de infraestrutura, ambiental, rural e de ciência e tecnologia [Inclusão nossa].

Os dados apresentados na Tabela 3 revelam que a internacionalização da economia alemã, medida pelos investimentos diretos estrangeiros realizados no exterior, cresceu de forma excepcional ao longo dos anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000, no contexto da globalização das cadeias produtivas e de intensificação do processo de F&A⁵².

Em 1990, o estoque de investimento direto germânico no exterior era de US\$ 151,6 bilhões, contra US\$ 111,2 bilhões do IDE na Alemanha. O estoque de saída desses investimentos, que atingiu US\$ 413,4 bilhões no final dos anos 1990, totalizou nada menos que US\$ 1,45 trilhão em 2008, enquanto o estoque dos IDEs realizados na Alemanha, por seu turno, alcançou US\$ 235,3 bilhões e US\$ 700,5 bilhões, respectivamente. A razão entre o fluxo de entrada e de saída do IDE, bem inferior à unidade em praticamente todo o interregno de 1990 a 2008, revela a intensidade e a magnitude do processo de internacionalização das empresas alemãs.

⁵² Deve-se mencionar, ainda, a prevalência de baixas taxas internas de crescimento, no contexto das medidas restritivas adotadas pela Alemanha para o cumprimento dos critérios de Maastricht, de 1992. Frise-se, ainda, o descumprimento das metas fiscais pela França e Alemanha, já no início dos anos 2000, ante a intensificação das tensões econômicas e sociais ensejadas pela política fiscal restritiva nos marcos de uma moeda única e valorizada. Isso significou o abandono "*de facto*" do Pacto de Solidariedade e Crescimento, de 1997, por parte desses países (MEDEIROS, 2004, p. 163-165). Medeiros (2004, p. 165) pondera, contudo, que "[...] O afrouxamento destas restrições não altera [...] o comprometimento europeu com uma união economicamente liderada pela Alemanha, centrada na estabilidade da moeda e na disciplina dos sindicatos e dos estados mais fracos".

Tabela 3. Alemanha – Fluxos e estoques de entrada e saída do IDE (1990 a 2008), US\$ bilhões

Período	Entrada (A)		Saída (B)		Diferença (A - B)		Entrada/Saída (Fluxo)
	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	
1990	3,0	111,2	24,2	151,6	-21,3	-40,4	0,1
1991	4,7	124,0	22,9	173,3	-18,2	-49,3	0,2
1992	-2,1	120,0	18,6	178,4	-20,7	-58,4	-0,1
1993	0,4	116,1	17,2	186,2	-16,8	-70,1	0,0
1994	7,1	139,2	18,9	225,7	-11,7	-86,6	0,4
1995	12,0	165,9	39,0	268,4	-27,0	-102,5	0,3
1996	6,6	162,5	50,8	290,8	-44,2	-128,3	0,1
1997	12,2	158,8	41,8	308,8	-29,6	-150,0	0,3
1998	24,6	206,8	88,8	372,5	-64,2	-165,7	0,3
1999	56,1	235,3	108,7	413,4	-52,6	-178,1	0,5
2000	198,3	271,6	56,6	541,9	141,7	-270,3	3,5
2001	26,4	272,2	39,7	617,8	-13,3	-345,6	0,7
2002	53,5	297,8	18,9	695,8	34,6	-398,0	2,8
2003	32,4	394,5	5,8	830,7	26,5	-436,2	5,6
2004	-10,2	512,1	20,5	925,1	-30,7	-413,0	-0,5
2005	47,4	476,0	75,9	927,5	-28,5	-451,5	0,6
2006	57,1	591,5	127,2	1081,3	-70,1	-489,9	0,4
2007	56,4	675,5	179,5	1294,5	-123,1	-618,9	0,3
2008	24,9	700,5	156,5	1450,9	-131,5	-750,4	0,2

Fonte: UNCTAD (2011). Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Elaboração dos autores.

O acirramento da concorrência intercapitalista, determinada pela inserção global agressiva das economias asiáticas, com destaque à China, induziu as empresas alemãs a ampliarem substancialmente os investimentos diretos estrangeiros a partir dos anos 1990⁵³. Buscou-se, dessa forma, preservar a competitividade internacional de seus produtos mediante a constituição de cadeias produtivas globais, fracionando o processo produtivo ao sabor dos diferenciais de custos relativos prevalentes em cada região.

Certamente contribuiu para essa aceleração dos investimentos diretos alemães no exterior nos anos mais recentes, ademais, o fato de o DM ter entrado valorizado no euro, em um contexto em que a política monetária assumiu um

⁵³ Ocasionalmente, também, a implementação de medidas orientadas para a flexibilização do mercado de trabalho alemão, as quais envolveram, inclusive, “[...] a eliminação de várias conquistas sociais obtidas nos anos de auge do movimento operário”. (SANTOS, 2000, p. 256).

viés deflacionista na Alemanha⁵⁴, conforme registram Raimundo (2009, p. 19-20) e Medeiros (2004, p. 165). Isso porque, ao ser orientada pela taxa média de inflação dos países adotantes da moeda única, maiores do que a inflação alemã, a taxa de juros determinada pelo Banco Central Europeu (BCE) foi maior do que a necessária para o controle da inflação germânica.

Esse contexto certamente contribuiu, por isso, para intensificar o movimento de internacionalização das empresas alemãs, ante a conjugação entre o baixo crescimento do mercado interno e a redução da competitividade dos produtos germânicos no exterior – induzida não apenas pela reunificação, mas também pela política monetária que decorreu do processo de integração.

Conforme salienta Raimundo (2009, p. 21-22), o aumento não apenas das exportações, mas também das importações alemãs ao longo dos últimos anos, sugere que:

[...] as empresas alemãs buscaram uma deslocalização defensiva de suas atividades, sobretudo em direção ao Leste.

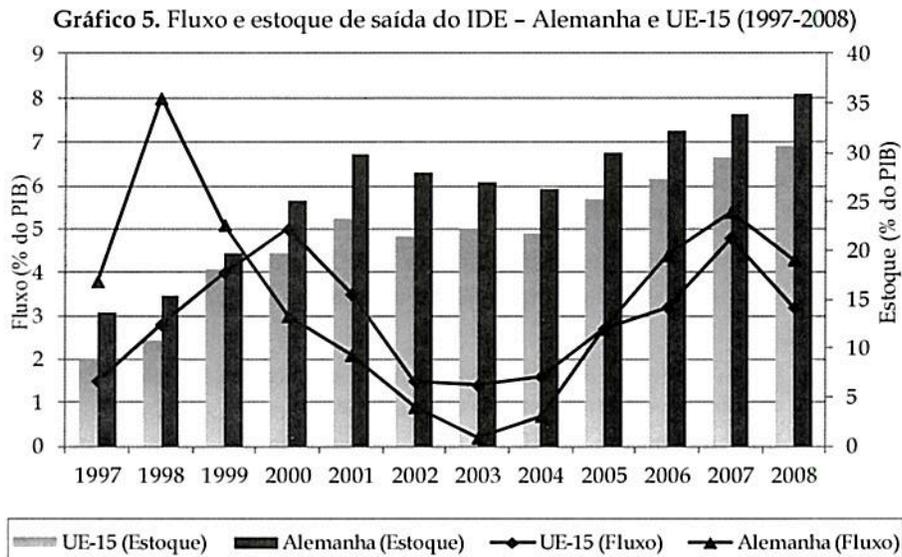
Esse movimento produziu uma diminuição do valor agregado na Alemanha, algo muito parecido com o ocorrido em outras regiões do mundo, como nas maquiladoras mexicanas. Desta feita, produtos outrora elaborados com elevado percentual de componentes nacionais são agora compostos em sua maior parte de peças e componentes estrangeiros, como por exemplo, o Porsche “Cayenne”, produzido em Leipzig, com 88% de seu valor agregado produzido fora da Alemanha. Em uma dimensão macroeconômica, essa tendência se traduz em uma diminuição da relação valor agregado/exportações líquidas do setor industrial de 6,7, em 1991 para 4,3, em 2002.

O expressivo aumento do IDE alemão, sobretudo a partir de 1990, permite conjecturar, contudo, que uma parcela não desprezível dos componentes importados seja fabricada pelas próprias empresas alemãs no exterior. Premidas pela intensificação da concorrência intercapitalista, essas empresas intensificaram o processo de *outsourcing* e de internacionalização de suas estruturas produtivas.

A despeito da redução dos fluxos de saída dos investimentos diretos germânicos em percentual do PIB entre 1999 e 2003, revertida no período 2004-2007, o estoque de investimentos alemães no exterior, como proporção do PIB, é

⁵⁴ Não podendo operar uma desvalorização cambial, a forma de ajuste do câmbio real deu-se mediante a prevalência, durante anos, de taxas de inflação inferiores às dos demais países adotantes da moeda única, o euro (RAIMUNDO, 2009, p. 19).

maior do que o das 15 maiores economias da União Europeia, incluindo a própria Alemanha. Em 2008, tais investimentos alcançaram 36% do PIB alemão, ante 30,7% do PIB da UE-15 (Gráfico 5).



No *ranking* das 500 maiores empresas do mundo pelo critério de faturamento elaborado pela Fortune (*Global 500*), em 2010, nada menos do que 37 empresas alemãs estavam presentes, entre as quais Volkswagen, na 16ª posição; Allianz, na 20ª; E.ON, na 27ª; Daimler, na 30ª; e Siemens, na 40ª. Treze empresas, ademais, figuravam no *ranking* das cem maiores transnacionais não financeiras, pelo critério de ativos detidos no exterior, elaborado pela UNCTAD (2010). Allianz SE, Deutsche Bank AG, Muenchener Rueckversicherung AG e Commerzbank AG, por sua vez, estavam contempladas no *ranking* das 50 maiores transnacionais financeiras, também elaborado pela UNCTAD (2010) – ranking este baseado no *Geographical Spread Index (GSI)*⁵⁵.

De acordo com os dados disponibilizados pela OECD, apresentados na Tabela 4, o IDE alemão dirigiu-se, preponderantemente, aos países desenvolvidos, com destaque aos EUA. Em 2005, ospaíses da OECD respondiam por mais de

⁵⁵ Ver nota 31.

90% do estoque do IDE alemão, sendo 23,65% apenas para aos Estados Unidos, o equivalente a US\$ 187,8 bilhões⁵⁶.

Tabela 4. Destino do IDE alemão – países selecionados da OECD e BRICs (1985-2007)

Países	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
OECD selecionados							
Áustria	1.597	5.082	10.447	18.261	31.327	41.892	44.056
Bélgica	-	-	-	-	23.887	32.003	37.156
Canadá	2.038	4.483	4.417	5.575	8.449	10.678	11.878
República Tcheca	-	-	2.930	6.139	13.327	17.358	18.831
França	4.415	11.446	19.230	28.337	46.753	54.404	65.394
Hungria	2	178	2.403	6.543	15.504	18.283	22.532
Irlanda	210	4.430	12.611	7.485	9.551	9.282	11.881
Itália	2.006	6.581	9.256	16.333	36.407	31.462	35.813
Japão	805	2.670	4.774	7.476	9.602	9.503	9.524
Luxemburgo	-	-	-	-	43.826	54.828	83.062
Países Baixos	3.237	12.312	24.028	62.983	87.203	125.896	173.482
Polônia	10	17	1.385	6.772	13.641	18.683	25.436
Eslováquia	-	-	469	1.497	4.984	5.128	6.691
Espanha	1.641	7.569	8.117	10.804	20.989	23.751	29.121
Suécia	246	701	2.407	8.308	20.382	17.265	20.225
Suíça	3.927	9.360	12.678	15.644	19.290	23.827	31.135
Turquia	117	382	683	1.676	3.820	4.831	7.020
Reino Unido	2.592	13.409	24.816	49.631	78.012	102.162	146.408
Estados Unidos	15.771	36.586	50.464	128.028	187.807	219.914	209.597
Total OECD selecionados	38.615	115.205	191.116	381.492	674.760	821.151	989.243
BRIC							
Rússia	-	-	426	1.396	8.213	14.394	23.945
Brasil	2.732	3.556	7.686	7.270	9.058	10.180	13.667
China	25	109	1.101	5.342	12.271	16.119	20.729
Índia	134	238	560	1.354	2.377	3.398	5.738
Total BRIC	2.892	3.903	9.773	15.362	31.919	44.091	64.079
Total Geral IDE	53.023	148.454	258.147	483.946	794.198	986.324	1.211.957
% OECD selecionados	72,8%	77,6%	74,0%	78,8%	85,0%	83,3%	81,6%
% BRIC	5,5%	2,6%	3,8%	3,2%	4,0%	4,5%	5,3%

Fonte: OECD (2011). Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>. Elaboração dos autores.

⁵⁶ Conforme registra Acioly da Silva (2006, p. 39), nos anos 1990 as empresas europeias, notadamente do Reino Unido, da França e da Alemanha, passaram a assumir uma estratégia mais agressiva em relação às aquisições de empresas norte-americanas.

Destaque-se, contudo, o aumento expressivo da absorção do IDE germânico por parte dos países do Leste Europeu ao longo dos anos 1990, destacadamente pela República Tcheca, Eslováquia e Polônia. Pouco representativos na captação no início dos anos 1990, passaram a absorver uma parcela crescente do IDE germânico a partir da reunificação alemã. Esses três países, que em conjunto detinham um estoque de US\$ 1,5 bilhão do IDE alemão em 1993, em 2007 absorviam aproximadamente US\$ 51 bilhões desses investimentos, 4,2% do estoque total dos investimentos diretos germânicos no exterior.

Esse movimento de expansão internacional das empresas alemãs tem-se estendido, inclusive, para os BRICs⁵⁷, com destaque à China. No início dos anos 1990, o estoque de IDE alemão na China era expressivo. Contudo, em 2007 atingiu US\$ 20,7 bilhões, evidenciando, mais uma vez, a constituição de cadeias produtivas globais por parte das empresas germânicas, seja para manter e/ou ampliar a competitividade em escala global, seja para explorar os mercados locais dessas economias. Não obstante, Brasil, Índia, China e Rússia ainda respondem, em seu conjunto, por uma pequena fração do IDE alemão – 5,3% em 2007 – preponderantemente destinado, conforme já salientado, para os países desenvolvidos, notadamente aos EUA.

No contexto de acirramento da concorrência internacional nos mais diferentes mercados a partir dos anos 1980, sob o acicate da ascensão da China na economia mundial⁵⁸, a constituição de cadeias produtivas globais e a internacionalização empresarial para tirar proveito seja dos diferenciais de custos relativos de produção, seja do mercado interno dos países receptores, constituíram fatores decisivos para a manutenção da competitividade global das empresas germânicas. Mostra-se, por isso, pertinente a afirmação de Mendes e Pedroti (2009, p. 287) de que “[...] o crescimento da economia alemã tem sido fortemente sustentado pela expansão internacional de suas empresas.” Isso porque na ausência dessa estratégia, a economia alemã fatalmente perderia espaços relevantes no âmbito da concorrência intercapitalista.

Pode-se afirmar, ademais, que enquanto nos outros dois países contemplados neste capítulo – Finlândia e Espanha – o processo de internacionalização ocorreu preponderantemente a partir de meados dos anos

⁵⁷ Brasil, Índia, Rússia e China (BRIC).

⁵⁸ Ver, a esse respeito, Medeiros, 2006.

1990 e a integração europeia constituiu um fator de propulsão às investidas empresariais em mercados forâneos, no caso da Alemanha, esse processo estimulou a ampliação dos investimentos diretos estrangeiros na região europeia, ante a preexistência de grandes grupos empresariais constituídos e as condições concorrenciais prevalentes no mercado global. Dotados de grande concentração e centralização do capital e diante da possibilidade de expansão do mercado, as empresas alemãs encontraram nos países da região as condições adequadas para a internacionalização, de modo a fazer uso dos diferenciais de custos relativos e dos mercados internos desses países para não apenas defender, mas expandir a acumulação.

Papel decisivo, ademais, foi cumprido pela reunificação alemã. Isso porque o Leste europeu, em particular, passou a orientar as atenções da política exterior germânica, de modo a propiciar o aprofundamento das relações diplomáticas. Os países do Leste europeu transformaram-se em importantes instrumentos de defesa e/ou ampliação da competitividade internacional das empresas alemãs, ante a prevalência de mão de obra abundante e barata, convertendo-se em fronteira de expansão para a acumulação de capital germânica - antes impossibilitada em razão da Guerra Fria. Com efeito, diversos países da região receberam importantes investimentos diretos da Alemanha (BANDEIRA, 2000, p. 180, 210).

5.3 Os “NOVOS PLAYERS”: ESPANHA E FINLÂNDIA

Finlândia e, sobretudo, Espanha experimentaram apenas recentemente o processo vigoroso de internacionalização de suas empresas. Ambas as experiências realçam a importância das políticas públicas para a criação, o fortalecimento e a internacionalização de grandes grupos empresariais. Isso porque, diferentemente dos “velhos *players*”, esses dois países não contavam, até recentemente, com empresas capazes de levar adiante um projeto de internacionalização em bases sólidas.

Esta seção tem o objetivo, pois, de analisar mais detidamente essas duas experiências de internacionalização de empresas na UE. Primeiro, analisa-se o caso da Espanha e, a seguir, o caso da Finlândia.

5.3.1 ESPANHA

A adesão da Espanha à CEE ocorreu em 1986. A partir de 1993, com o Tratado de Maastricht, o país passou a envidar esforços intermitentes para viabilizar um dos mais exitosos processos de convergência macroeconômica da região e, assim, entrar no grupo da União Econômica e Monetária Europeia em 1998 (BICHARA, 2009).

Desde então, com a entrada no referido grupo e a introdução do euro em 2002, depois do período de adaptação à nova moeda a partir de 1999, deixou de ser possível a adoção de uma estratégia de desenvolvimento nacional a partir do manejo soberano da política econômica, especialmente no que tange às esferas cambial, comercial e monetária.

O longo e gradual processo de abertura externa da economia espanhola teve início com o Plano de Estabilização de 1959⁵⁹, consolidando-se apenas em 1992, com a plena liberalização financeira. A partir dos anos 1960, a economia espanhola presenciou a entrada continuada de fluxos de IDE, basicamente dos Estados Unidos e Europa, primeiro no setor manufatureiro e depois no setor de serviços. Tem-se, pois, que até o começo da segunda metade dos anos 1990, a Espanha foi receptora líquida de investimentos estrangeiros diretos, com uma participação muito modesta dos investimentos espanhóis no exterior sob essa forma (ROMERO, 2003; DURÁN HERRERA, 2006).

Dentro de seu processo de convergência macroeconômica, a Espanha passou a receber fundos europeus de coesão social, agrícolas, estruturais, entre outros, os quais contribuíram notadamente para diminuir os desequilíbrios regionais, melhorar a infraestrutura e a capacitação da mão de obra do país, bem como promover as atividades empresariais mediante concessão de subsídios e créditos direcionados, meios que propiciaram melhores condições para as decisões empresariais. Destarte, excluindo o período de crise do SME (1990-

⁵⁹ Até então, a economia espanhola era isolada da economia mundial, um período de autarquia que prevaleceu desde o final da Guerra Civil de 1939. Conforme mostra Romero (2003, p. 63), entre 1959 e 1977 as exportações de bens e serviços em percentagem do PIB subiram de 8,3% para 13,6%, revelando os efeitos do Plano de Estabilização de 1959. Em 2000, atingiram 30% do PIB, depois das quatro desvalorizações da peseta entre 1992 e 1994. A corrente de comércio (importações mais exportações de bens e serviços), por seu turno, alcançou 62,4% do PIB, seis vezes mais do que o percentual observado em 1959 (ROMERO, 2003, p. 63; RAMI, 2009; DURÁN HERRERA, 2006).

1993), desde 1986 a economia espanhola apresentou uma aceleração da taxa de crescimento econômico⁶⁰ (BICHARA, 2009; ROMERO, 2003, p. 56).

O período de forte crescimento verificado na economia espanhola entre 1960 e 1972, na esteira das transformações ensejadas pelo maior grau de abertura e pelas demais reformas estruturais implementadas no âmbito do Plano de Estabilização (fiscal, sistema financeiro e previdência), foi sucedido por uma fase de expressiva instabilidade entre 1974 e 1981, face aos efeitos adversos decorrentes do choque do petróleo e das pressões altistas dos salários (BICHARA, 2009). O contexto de estagflação e aceleração do déficit externo, por seu turno, ensejou a realização de um programa de privatização capaz de, a um só tempo, viabilizar o ajustamento macroeconômico e a formação de grandes grupos empresariais privados a partir do processo de fusão das empresas estatais, o que posteriormente lançou as bases para a realização de alianças estratégicas empresariais⁶¹. Segundo Avilés-Casco (2005, p. 428):

[...] los procesos de privatización dieron lugar a grandes empresas de antigua titularidad pública, con un volumen de recursos que facilitaba su crecimiento en otros mercados. Las privatizaciones en América Latina, junto con la marcada competencia a la implantación en la Unión Europea y los estrechos vínculos culturales e idiomáticos, determinaron la preferencia inversora de estas empresas por Latinoamérica.

⁶⁰ A importância desses fundos para o crescimento da economia espanhola não pode ser subestimada. De acordo com Bichara (2009, p. 198): *“Estima-se que os efeitos dos fundos estruturais europeus foram excepcionais, explicando mais de 30% do crescimento experimentado pela economia espanhola desde a sua incorporação ao bloco econômico.”* Importante salientar, contudo, que segundo o orçamento original da União Europeia atinente ao interregno 2007-2014, a partir de 2013 a Espanha passará a assumir a condição de doadora líquida de recursos para tais fundos, em vez de receptora.

⁶¹ Aliança de duas ou mais empresas independentes em prol de um processo de coordenação para atividades futuras, que podem ser locais, globais – acordos com sócios estrangeiros para a atuação em diversos países – ou domésticas (GARCÍA-CANAL, 2004, p. 73-74). Tais alianças foram importantes para o processo de internacionalização espanhola, pois permitiram reduzir as desvantagens do estrangeiro (cultura, preferências etc.), diminuir os riscos envolvidos na operação, acelerar a expansão internacional etc. De acordo com García-Canal (2004, p. 74): *“[...] las empresas españolas han utilizado con profusión los diversos tipos de alianzas en su expansión internacional.”* Os autores mostram, contudo, que as alianças com sócios estrangeiros locais têm sido predominantes no caso da internacionalização das empresas espanholas. Não menos importante, essas alianças muitas vezes resultaram em fusões. Sobre a importância das alianças estratégicas para a internacionalização, ver ainda López (s.d.).

Além dessa orientação, o referido programa não suprimiu a capacidade de participação do Estado nas decisões desses grandes grupos, ante a prevalência da chamada “ação de ouro”: mediante reduzida participação no capital dessas empresas, o Estado dispunha de poder de influenciar e, inclusive, de vetar as decisões tomadas em seus conselhos de administração – empresas consideradas estratégicas dentro do projeto de desenvolvimento então delineado. Isso se operou em muitas das grandes empresas espanholas de diferentes setores, tais como Repsol, Endesa, Iberdrola, Gas Natural, Unión Fenosa, Agbar, Telefónica e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) (BICHARA, 2009, p. 210).

Esse mecanismo foi muito importante para o alcance do objetivo pretendido porque, como aponta Guillén (2005, p. 70), entre 30% e 60% das ações das maiores multinacionais espanholas pertencem a investidores institucionais estrangeiros, notadamente dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da Europa Continental. O fortalecimento desse processo envolveu, adicionalmente, alianças orquestradas pelo governo entre empresas de diferentes setores, criando-se dois grupos capitaneados por alguns dos maiores bancos do país na época, a saber, Banco Bilbao Vizcaya (BBV) e Banco Central Hispano (BCH). Nas palavras de Toral (2001, p. 18-19):

[...] to strengthen their position in Latin America and to increase their capital resources for expansion, some Spanish firms developed cross-sector alliances, in part thanks to their cross-investments. Two main groups of Spanish firms were created, around each one of the major Spanish banks. On the one hand, BBV, with its large investments in Telefónica, Repsol, Iberdrola, and Gas Natural, facilitated the development of joint ventures among these companies, wherever they needed to pool resources and share expertise. The other group evolved around BCH, thanks to its investments in Endesa, Unión Fenosa, FCC and Dragados y Construcciones.

Isso não significa, evidentemente, que outros grandes grupos empresariais não tenham surgido a partir de processos de fusão empresarial no setor privado, tal como o caso do Banco Santander, fruto da junção dos bancos Santander, Central e Hispano. Significa, apenas, que no processo de formação dos grandes grupos empresariais nacionais espanhóis, o Estado Nacional cumpriu um papel altamente relevante, notadamente a partir da implantação do mencionado programa de privatização.

A ação estatal envolveu, ainda, a superação de restrições legislativas que dificultavam a execução célere de decisões estratégicas das empresas então privatizadas. Com efeito, o Estado passou a poder requerer, por decreto, a aprovação administrativa prioritária de decisões estratégicas das empresas privatizadas e/ou de aquisições por elas intencionadas, capazes de aumentar ainda mais sua participação de mercado nos respectivos setores. Todos esses mecanismos mostraram-se eficazes para monitorar e controlar as empresas privatizadas (GUILLÉN, 2005, p. 70).

Pode-se afirmar, assim, que o Estado espanhol fez do contexto de crise e desajuste dos anos 1970 e início da década de 1980 uma oportunidade para implementar um programa de privatização com os olhos voltados para o futuro, diferentemente, cumpre registrar, da maior parte das experiências dos países latino-americanos nesse âmbito.

Esse processo de ajustamento patrimonial das empresas foi essencial tanto para a recuperação econômica observada entre 1985 e o início dos anos 1990, quando teve início a crise do SME, como para a recente internacionalização das grandes empresas espanholas, iniciada em meados dos anos 1990⁶² – momento em que o país ingressou em uma trajetória de crescimento acelerado, considerando-se os parâmetros da União Europeia, que seria interrompido apenas com a crise global em 2008⁶³.

Destarte, a partir de meados da década de 1990, a Espanha passou de importadora a exportadora líquida de capitais, com uma importante presença das multinacionais na economia mundial (BICHARA, 2009). Essa mudança contou com a existência de uma institucionalidade orientada para esse processo.

Em meados dos anos 1980 foi criado um programa de financiamento no âmbito do Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), antigo Instituto Nacional de Fomento às Exportações, destinado a estimular a realização de

⁶² Por isso, Guillén (2005, p. 68), afirma corretamente que: *“Mergers, restructurings, privatization and foreign investments were all part of an emergent strategy to grow in size and profitability so as to be in a better position to compete in a wider European economic space.”*

⁶³ Sobre o modelo de crescimento da economia espanhola, a partir dos anos 1990, calcado na demanda interna e em ganhos de produtividade, ver Romero (2003).

alianças estratégicas domésticas entre as empresas, bem como a sua internacionalização⁶⁴. Foram formados consórcios capazes de enfrentar um ambiente cada vez mais competitivo e, assim, viabilizar o processo de internacionalização em bases sólidas⁶⁵.

Embora as aquisições tenham se mostrado predominantes na internacionalização da grande empresa espanhola, as alianças domésticas e internacionais (sejam locais, sejam globais) também cumpriram um papel importante, notadamente no início do processo.

Destaca-se, ainda, a *Compañía Española de Financiación del Desarrollo* (COFIDES), cujo objetivo consiste em promover o investimento direto espanhol nos países em desenvolvimento, bem como o Instituto de Crédito Oficial (ICO), que disponibiliza crédito para a internacionalização das empresas (GARCÍA-CANAL, 2004; RAMI, 2009).

O processo de internacionalização das empresas espanholas não pode, nesse sentido, ser dissociado do importante papel do Estado desempenhado nesse âmbito. Segundo Acebes (2005, p. 422):

Nuestro mercado interior es, hoy también, el mercado de nuestros competidores. O dicho en otras palabras, para nuestras empresas no existe, o no va a existir, esa separación entre mercado nacional e internacional y para ser competitivas en el mercado español deben ser competitivas a nivel global. Y de aquí, se deduce una primera reflexión: el apoyo a la internacionalización es complementario a la mejora de la competitividad de la economía.

⁶⁴ No âmbito do Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión (PAPI), as empresas que pretendem se internacionalizar recebem apoio financeiro para o estudo da viabilidade do projeto (atividades de pré-inversão, assistência técnica etc.), além de disponibilizar o acesso a informações sobre oportunidades de negócios em mercados potenciais e formar pessoal qualificado (ACEBES, 2005, p. 418). Para maiores detalhes, ver Acebes (2005) e o sítio do ICEX na internet <<http://www.icex.es>>.

⁶⁵ Além disso realizou-se, no âmbito desse Instituto, uma política orientada para o estímulo às exportações, intentando-se o aumento da base exportadora do país, bem como a sua diversificação geográfica e setorial. Ao longo do processo de abertura da economia espanhola, que o tornou uma das economias mais abertas do mundo, o ICEX passou a desenvolver atividades de apoio à internacionalização de empresas, as quais passaram a responder por parcela preponderante de seu orçamento (ACEBES, 2005, p. 412). Segundo Acebes (2005, p. 411): “[...] si ICEX naciese hoy, sin duda su nombre sería algo parecido a Instituto para la Internacionalización de la Empresa”. Para uma análise mais aprofundada do histórico e do papel do Instituto na internacionalização das empresas espanholas, ver Acebes (2005).

O movimento de internacionalização de empresas na economia espanhola decorreu da combinação de fatores externos e internos funcionais aos grandes grupos empresariais. No que diz respeito aos fatores externos, cumpre destacar: i) o contexto de farta liquidez internacional, que propiciou linhas de financiamento para a internacionalização dos referidos grupos, bem como a prevalência do crescimento acelerado e taxas de juros baixas nas economias centrais; e ii) a maior segurança oferecida aos investidores internacionais nas “economias em desenvolvimento”, ante o quadro de maior estabilidade monetária, macroeconômica, política e institucional.

No que tange aos principais condicionantes internos, por sua vez, destaca-se o ambiente fortemente concorrencial que passou a prevalecer depois do ingresso da Espanha ao Mercado Único Europeu⁶⁶. Essa necessidade condicionou a orientação para o aludido programa de privatização, bem como de internacionalização das empresas espanholas, ante o entendimento de que a sobrevivência dessas empresas no contexto da União Europeia exigia alta capacidade de competição e crescimento regional e global, condições apenas factíveis mediante a constituição de grandes grupos empresariais⁶⁷ (BICHARA, 2009, p. 209-210; CEPAL, 2002, p. 99-131; GUILLÉN, 2005, p. 68; TORAL, 2011, p. 17).

O ambiente concorrencial referido, indubitavelmente, mostrou-se altamente relevante no caso da Espanha, no contexto da integração econômica e monetária à União Europeia. Ao *gap* de competitividade (tamanho, capacidade de inovação, níveis de produtividade etc.) entre as empresas espanholas e as grandes empresas das economias mais dinâmicas e diversificadas da UE, adicionou-se a prevalência de taxas de inflação superiores aos níveis médios verificados nas demais economias da região. Essa condição que fez com que as

⁶⁶ Em contraposição ao ambiente de proteção vigente anteriormente, o qual, cumpre salientar, também contribuiu para grandes grupos então existentes, ante o poder de monopólio e, por extensão, acumulação de capital a eles facultado pelo conjunto de práticas protecionistas.

⁶⁷ Isso em razão das sinergias propiciadas por essas estruturas, nos âmbitos financeiro, administrativo e operacional, como também das demais externalidades positivas. Guillén (2005, p. 71) é taxativo a esse respeito, quando afirma que: “[...] *foreign direct investment became a necessity rather than a choice*”.

empresas espanholas se deparassem com um fator restritivo adicional para competir com os grandes grupos empresariais dos demais estados-membros. Subjugada a uma política monetária única e, não raro, incompatível com a dinâmica interna de formação e aceleração dos preços, a Espanha passou a se deparar com um contexto intrarregional ainda mais competitivo, o que certamente concorreu para a intensificação das estratégias empresariais voltadas à internacionalização⁶⁸.

A redução dos custos laborais e o aumento da produtividade, dessa forma, parecem constituir as principais alternativas para que o governo espanhol consiga corrigir as distorções geradas pela ausência de autonomia no manejo de instrumentos fundamentais de política econômica (comércio, câmbio e juros).

O déficit em conta-corrente como percentagem do PIB, além de estrutural, tornou-se crescente na Espanha a partir dos anos 1990, especialmente no contexto de valorização do euro frente ao dólar e do crescente grau de abertura externa. Pode-se, por isso, conjecturar que, ao menos em algum grau, o impulso à internacionalização das grandes empresas do país também respondeu à necessidade de uma estratégia capaz de permitir escapar das limitações impostas pelo processo de integração sobre o manejo autônomo dos instrumentos fundamentais de política econômica.

Não obstante, mesmo não dispondo de instrumentos clássicos de política econômica, a Secretaria do Estado do Turismo e Comércio da Espanha implementou três blocos de medidas destinados a: i) melhorar a competitividade das empresas; ii) estimular a internacionalização empresarial; e iii) melhorar os fatores que compensam o déficit comercial (turismo, demais serviços e atração de investimento direto estrangeiro)⁶⁹. Particularmente no que

⁶⁸ Isso nada tem a ver, evidentemente, com as relações comerciais da Espanha com os demais Estados-membros da União Europeia, fortemente intensificadas com o processo de integração.

⁶⁹ Conforme registra Gómez (2005, p. 395-396), o setor de turismo na Espanha responde por parcela significativa do PIB e dos empregos do país. No que se refere à atração do IDE, por sua vez, passou-se a realizar uma política ativa de estímulo à captação desse tipo de investimento e de apoio às empresas ingressantes, bem como àquelas que já operam no país.

diz respeito à internacionalização, o governo espanhol ofereceu apoio financeiro para estimular a implantação de empresas no exterior, disponibilizando linhas de financiamento para o alcance desse objetivo (GÓMEZ, 2005, p. 393).

Tais iniciativas elucidam, uma vez mais, a importância do Estado Nacional na internacionalização das empresas espanholas. Além do papel decisivo desempenhado no processo de formação de grandes grupos empresariais, o governo espanhol cumpriu papel destacado no que concerne à promoção da internacionalização das empresas. Apesar da impossibilidade de realizar políticas comercial, cambial e monetária autônomas, o Estado Nacional implementou um amplo conjunto de medidas fiscais e financeiras, bem como de garantias aos riscos relacionados ao IDE, capazes de induzir e, assim, viabilizar o processo de internacionalização empresarial (BICHARA, 2009, p. 210-211). Bichara (2009, p. 211) menciona as seguintes medidas:

- i) Reforma do sistema fiscal para evitar dupla tributação dos investimentos externos diretos das empresas espanholas.*
- ii) [Estabelecimento de] tratados bilaterais ou multilaterais, em nível internacional, de proteção recíproca dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs).*
- iii) Criação de um sistema público de seguro do IED de empresas nacionais, para proteger os investimentos dos riscos econômicos internacionais, por intermédio da Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE).*
- iv) Utilização de fundos públicos para financiar e subsidiar a internacionalização das empresas espanholas por meio de programas financeiros oferecidos via Instituto de Crédito Oficial (ICO), do Ministério de Economía, Instituto de Comércio Exterior (Icex), e da Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES).*

Guillén (2005, p. 72) sustenta que, se por um lado a unificação monetária restringiu a política econômica, por outro beneficiou as multinacionais espanholas, pois contribuiu para a sua capitalização, considerando que as companhias passaram a ser o alvo principal dos investidores institucionais no âmbito do mercado de capitais (*blue chips*), bem como permitiu a captação de recursos a partir da emissão de um volume expressivo de títulos com taxas de juros mais baixas⁷⁰ (GUILLÉN, 2005, p. 72).

⁷⁰ Guillén (2005, p. 72-73) sustenta, ainda, que o euro foi importante para as multinacionais espanholas, uma vez que lhes proporcionou segurança frente aos efeitos negativos

A Tabela 5 apresenta os valores de fluxo e estoque de entrada e saída de Investimento Direto Estrangeiro na Espanha, bem como a razão entrada/saída do IDE (fluxo). Os dados evidenciam o expressivo movimento de internacionalização da economia espanhola a partir da segunda metade da década de 1990. Considerando-se esse interregno, apenas em 2002 o fluxo de entrada foi superior ao fluxo de saída. Este, deve-se frisar, atingiu US\$ 99,6 bilhões em 2006, valor mais de três vezes superior ao fluxo de saída acumulado entre 1970-1995. A razão entre os fluxos de entrada e saída do IDE, por seu turno, mostrou-se inferior à unidade a partir de 1997, com exceção de 2002. Em 2008, o estoque de saída do IDE atingiu US\$ 601,8 bilhões, ante US\$ 634,8 bilhões do estoque de entrada.

Em um primeiro momento, o movimento de internacionalização foi capitaneado por grandes e poucos grupos do setor de serviços, além de ter sido orientado predominantemente para a América Latina, sob os estímulos ensejados pelos programas de privatização realizados na maior parte dos países da região⁷¹, bem como pela sua localização estrategicamente competitiva em âmbito internacional e pelos altos retornos esperados⁷².

decorrentes de instabilidades alhures, notadamente nos países latino-americanos, principais receptores dos investimentos dessas empresas. Isso porque, por tratar-se de uma moeda internacional, o euro permite a essas grandes companhias maior capacidade de contar com a confiança dos investidores institucionais e bancos de investimento e, assim, captar recursos no mercado em melhores condições. A crise global recente, contudo, demonstrou as limitações que ainda se colocam nesse plano às economias menores do bloco.

⁷¹ Duarte e Canal (2002) mostram que as grandes empresas espanholas, cujo ativo principal consiste na experiência acumulada em seu mercado de origem, constituíram os principais atores do processo de internacionalização em direção à América Latina e foram fortemente induzidas pelas oportunidades de expansão decorrentes dos processos de privatização e liberalização na região. Tais empresas intentaram, assim, acessar os mercados nacionais da região, em um contexto de pequenas oportunidades de crescimento no âmbito da própria Europa (DUARTE; CANAL, 2002, p. 31; CHISLETT, 2003, p. 35; TORAL, 2001; CEPAL, 2002, p. 131; GUILLÉN, 2005, p. 74).

⁷² Podem ser acrescentados, ainda, a receptividade ao investimento direto por parte dos países latino-americanos; estabilidade macroeconômica; potencial de mercado; semelhanças culturais; vigência de processos democráticos; custos atrativos dos fatores; processos em curso de integração regional; vigência de um ambiente legal e institucional favorável a esse tipo de investimento; criação de uma marca com renome internacional; dificuldades de expansão na União Europeia; estratégia das empresas espanholas para evitar sua aquisição por parte das grandes companhias europeias; entre outros (DURÁN HERRERA, 2004, p. 121; DURÁN HERRERA, 2006, p. 18-19; CHISLETT, 2003, p. 18-49; TORAL, 2001).

Tabela 5. Espanha - Fluxos e estoques de entrada e saída do IDE (1990-2008), US\$ bilhões

Período	Entrada (A)		Saída (B)		Diferença (A - B)		Entrada/Saída (Fluxo)
	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	
1990	13,3	65,9	3,3	15,7	9,9	50,3	4,0
1991	11,6	79,6	4,1	20,5	7,5	59,0	2,8
1992	14,9	107,8	2,5	27,6	12,5	80,2	6,1
1993	9,6	100,3	3,2	30,0	6,4	70,3	3,0
1994	9,3	93,1	4,1	29,1	5,2	64,1	2,3
1995	8,1	104,5	4,7	34,6	3,4	69,9	1,7
1996	9,6	119,8	7,1	45,1	2,6	74,7	1,4
1997	8,9	105,3	14,4	53,1	-5,5	52,2	0,6
1998	14,2	126,1	20,2	74,1	-6,1	51,9	0,7
1999	18,7	125,4	44,4	118,0	-25,6	7,3	0,4
2000	39,6	156,3	58,2	129,2	-18,6	27,2	0,7
2001	28,4	177,3	33,1	143,6	-4,7	33,7	0,9
2002	39,2	257,1	32,7	163,6	6,5	93,5	1,2
2003	25,8	339,7	28,7	221,0	-2,9	118,6	0,9
2004	24,8	407,5	60,5	282,3	-35,8	125,2	0,4
2005	25,0	384,5	41,8	305,4	-16,8	79,1	0,6
2006	36,9	460,6	99,6	413,6	-62,7	47,0	0,4
2007	28,2	605,1	96,1	590,6	-67,9	14,6	0,3
2008	65,5	634,8	77,3	601,8	-11,8	32,9	0,8

Fonte: UNCTAD (2011). Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Elaboração dos autores.

A Tabela 6 aponta que, em 1999, a América Latina chegou a absorver 63,7% do investimento direto espanhol no exterior. Foi na segunda metade da década de 1990 que grandes grupos empresariais expandiram suas atividades para essa região. São os casos, por exemplo, de Santander Central Hispano, Bilbao Vizcaya Argentaria, Telefónica de España, Repsol-YPF, Endesa, Iberdrola e Unión Fenosa. A partir de 2001, por sua vez, passou a ocorrer uma maior presença dos IDEs espanhóis na União Europeia, notadamente UE-15, em detrimento da América Latina, conformando o que alguns autores chamam de “segunda onda” do processo de internacionalização da economia espanhola (BICHARA, 2009, p. 212). Duarte e Canal (2002, p. 33), ao se referirem à internacionalização das grandes empresas espanholas para a América Latina afirmam:

[...] dado el nivel de competitividad internacional de estas empresas españolas, América Latina parecía la región más apropiada para que aquéllas explotaran la experiencia acumulada en España. De un lado, el menor nivel de desarrollo de las empresas locales en dicha región hacía valiosa la mencionada experiencia de las empresas españolas; de otro, la posibilidad de introducirse en esta región mediante privatizaciones y/o licitaciones públicas, así como de desarrollar la actividad en sectores oligopolistas, aumentaba el atractivo de la operación para dichas empresas.

Tabela 6. Investimento direto espanhol no exterior, por região selecionada (em % do total mundial)

Período	Mundo (Euros milhões)	UE15	América Latina	América do Norte	Resto da América	Ásia e Oceania	África	Paraísos fiscais
1995	2.941,0	43,0	10,1	8,5	-8,0	2,0	-1,5	-5,8
1996	3.372,1	31,5	48,8	11,5	6,1	0,6	0,8	9,4
1997	9.092,0	35,1	58,7	4,4	1,4	0,3	-0,3	2,5
1998	12.276,7	36,1	52,1	5,1	2,4	0,6	1,5	4,5
1999	43.751,0	28,4	63,7	0,9	1,6	0,7	0,5	2,1
2000	48.677,9	33,7	46,3	15,0	0,5	0,5	0,2	1,3
2001	43.041,6	68,7	19,6	4,1	0,5	3,1	0,1	0,5
2002	31.398,8	55,7	22,4	5,6	0,1	8,9	2,0	0,1
2003	25.796,7	63,4	18,3	7,4	1,0	0,3	6,7	1,3
2004	43.354,4	70,7	20,5	2,1	-0,4	0,8	-0,1	0,0
2005	26.474,5	46,4	18,9	8,6	-1,0	1,0	1,8	-2,3
2006	55.478,9	80,4	5,2	10,8	-0,1	-1,5	1,5	-1,6
2007	91.712,0	64,6	10,0	13,3	-0,1	1,3	0,4	0,0
2008	34.469,2	32,1	25,9	21,7	-0,3	3,2	2,2	2,2
2009	3.441,9	-97,7	13,0	146,1	-2,1	9,1	3,3	3,3

Fonte: DATAINVEST (2011). Disponível em: <<http://datainvest.comercio.es/>>. Elaboração dos autores.

No mais, ainda que uma parcela preponderante dos investimentos diretos espanhóis seja realizada pelas grandes empresas do país, como Telefónica, Repsol-YPF, Endesa, Santander, BBVA, entre outras, a internacionalização da economia espanhola extrapola o plano estrito das grandes multinacionais presentes nos rankings da UNCTAD, *Fortune* e *Business Week*. São exemplos disso empresas como: Ficosa, Gestamp e Antolin-Irausa, pertencentes ao setor de componentes automotivos; Nutrexp, Freixenet, Torres, Campofrio, Chupa-Chups e Viscofan, atuantes nos segmentos de alimentação e bebidas; Ferrer

Internacional e Almiral, do farmacêutico; Sol-Meliá, NH, Riu e Barceló, integrantes do ramo hoteleiro; Abengoa, Gamesa, Indra, Técnicas Reunidas, pertencentes ao setor de tecnologia e engenharia; Acerinox e Tubacex, integrantes do setor metalúrgico⁷³ (DURÁN HERRERA 2006, p. 22).

Os dados da Tabela 7, publicados no *Wall Street Journal Europe* em junho de 2001 e apresentados por Guillén (2005, p. 81, 134), mostram que as principais companhias espanholas apresentam um alto grau de exposição na América Latina, região responsável por uma parcela significativa de seus investimentos como proporção do valor de mercado, bem como dos lucros. Em 2001, metade ou mais da metade dos lucros de empresas como Santander, Telefónica e Repsol-YPF foram obtidos na América Latina. A expansão internacional dos grandes grupos espanhóis do setor de serviços fez deles os maiores e mais capitalizados da Europa.

Tabela 7. Exposição das principais companhias espanholas na América Latina

<i>Companhias</i>	<i>Investimentos na AL como % do valor de mercado</i>	<i>Lucros obtidos na AL como % dos lucros totais</i>
Telecomunicações/Mídia/Internet		
Prisa	20	15
Telefónica	40	50
TPI	20	15
Telefónica Móviles	30	35
Terra-Lycos	25	25
Bancos		
BBVA	28	31
Santander	35	52
Óleo e gás		
Repsol-YPF	60	55
Gas Natural	15	18
Serviços de Utilidade Pública		
Endesa	31	25
Iberdola	12	7

Fonte: *Wall Street Journal Europe* (18 jun. 2001, p. 11) *apud* Guillén (2005, p. 134).

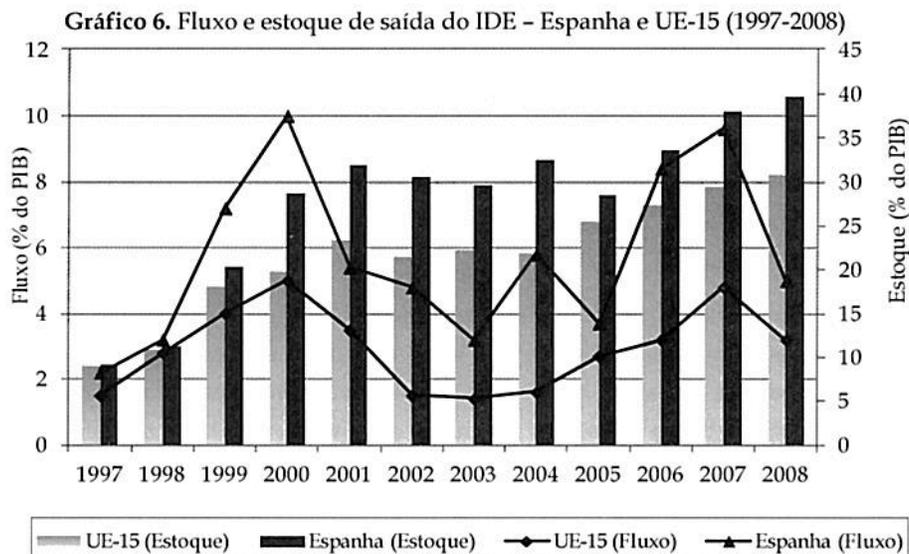
⁷³ Para estudos de casos selecionados, ver Durán Herrera (1996, 1997), Úbeda (2001) e Chislett (2003 p. 51-77). Sobre o Santander Central Hispano e o Grupo Gas Natural, ver respectivamente Botín (2002) e Niubó (2002). Por fim, particularmente sobre a estratégia de internacionalização dos bancos espanhóis, ver Calderón (2000) e Guillén (2005, p. 95-120).

O Gráfico 6 apresenta os dados de fluxo e estoque de saída do IDE em percentagem do PIB, tanto para a Espanha como para a UE-15. Pode-se observar que o fluxo do IDE espanhol atingiu nada menos do que, aproximadamente, 10% do PIB em 2000. Não menos importante, verifica-se que, tanto em termos de fluxo como de estoque, o investimento estrangeiro direto espanhol, em percentagem do PIB, foi superior ao da UE-15 durante os anos considerados, o que confirma o vigor desse processo. Em 2008, o estoque do IDE espanhol atingiu nada menos que 39,7% do PIB. Tratou-se, pois, de uma mudança substancial em relação ao período imediatamente posterior ao ingresso do país na União Europeia, quando houve uma expressiva entrada de IDE no país.

Isto é, em um curto período, a Espanha transitou da tradicional condição de receptora para emissora líquida de IED, transformando-se em um dos países mais importantes do mundo nesse tipo de investimento. Além disso, transformou-se em uma economia considerada desenvolvida pelas principais agências multilaterais a partir de meados da década de 1990. Como registra Guillén (2005, p. 2), já nas primeiras páginas do seu livro:

While in 1980 Spain was the twentieth-largest foreign direct investor in the world in absolute terms, by the end of 2002 it had become the tenth-largest, behind the United States, the United Kingdom, France, Germany, the Netherlands, Hong Kong, Japan, Switzerland, and Canada, after having surpassed several countries that had been more important investors in 1980 (Belgium, Denmark, Greece, Italy, Sweden, Australia, South Africa, Argentina, Brazil, Mexico, and Singapore.

A internacionalização das empresas espanholas, ao propiciar uma diversificação geográfica da produção, contribuiu inclusive para tornar essas multinacionais menos vulneráveis às crises da economia doméstica, constituindo fator adicional de competitividade global. Não obstante, a gravidade da crise mundial recente se fez sentir de forma substancial no investimento direto espanhol a partir de 2008, que atingiu € 34,5 bilhões, ante € 91,7 bilhões no ano anterior. A situação foi ainda pior em 2009, ano em que o investimento direto espanhol recuou para apenas € 3,4 bilhões.



Fonte: EUROSTAT (2011). Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>>. Elaboração dos autores.

A distribuição setorial do IDE espanhol revela a preponderância do setor de serviços no movimento geral de internacionalização do país, representando mais de dois terços desses investimentos no acumulado do interregno 1993-2003. Considerando a América Latina e a União Europeia, regiões que, juntas, absorveram mais de 80% dos investimentos diretos espanhóis no período referido, destacam-se, respectivamente, as atividades de transporte e de comunicação (16,4% e 4,4%); de intermediação financeira e seguros (20,6% e 6,4%); de investimentos imobiliários (4,9% e 20,5%); e *holding* (21,4% e 45,9%) (DURÁN HERRERA, 2004, p. 116). Os setores regulados e de serviços financeiros foram os grandes destaques entre as aquisições das empresas espanholas na América Latina, com baixa importância do setor de manufaturas (DUARTE; CANAL, 2002, p. 37). Segundo Durán Herrera (2006, p. 21):

En términos agregados casi tres cuartas partes de la inversión directa española en el exterior están concentradas en las actividades de electricidad, agua, gas, extracción y refino de petróleo, transporte y comunicaciones, construcción y servicios financieros (banca y seguros). Em estos sectores se encuentran las grandes EMs españolas incorporadas a los rankings de UNCTAD, Fortune,

Business Week etc., atendiendo por ejemplo al volumen de activos en el exterior, capitalización bursátil.

Tem-se, pois, que além de tardia, comparativamente às economias mais desenvolvidas da Europa, a internacionalização espanhola mediante investimentos diretos acha-se altamente concentrada geográfica (América Latina e União Europeia) e setorialmente (serviços) (GUILLÉN, 2006; DUARTE; CANAL, 2002, p. 36-37).

Por fim, cabe destacar que o expressivo processo de internacionalização das empresas espanholas nos últimos anos não deve ser entendido como um processo capaz de, por si só, resolver os problemas econômicos mais estruturais, entre os quais: o baixo peso dos produtos de alta intensidade tecnológica na pauta de exportações⁷⁴; a grande concentração das exportações no âmbito da União Europeia; e os níveis de produtividade bem abaixo dos verificados nos principais competidores do bloco.

Não obstante, a internacionalização tem constituído um passo importante para uma inserção soberana da economia espanhola no mercado mundial, assumindo uma postura ativa no processo de globalização. Como lembra Durán Herrera (2004, p. 122-123): *“La inversión directa en el exterior no solo permite la protección interna de los activos intangibles, sino que puede ser la vía más eficiente para la transnacionalización de estos, especialmente los de carácter tácito”*.

Para isso, conforme indicado ao longo desta seção, as políticas oficiais foram de extrema importância. Ademais, a experiência espanhola revela que a existência de um *gap* tecnológico de uma economia em relação às demais, conforme salienta Durán Herrera (2006, p. 26), não significa a inexistência de empresas inovadoras e com grande propensão à multinacionalização.

Em 2007, a Espanha figurava entre os países mais exitosos no que concerne à internacionalização, ocupando o décimo terceiro lugar no *Outward FDI Performance Index Ranking* (UNCTAD, 2008, p. 13). Em 2010, por sua vez, no

⁷⁴ Conforme registra Avilés-Casco (2005, p. 434): *“El avance en la internacionalización del tejido empresarial español queda parcialmente contrarrestado por la limitada probabilidad de exportar (porcentaje de exportadoras sobre el total de empresas), las reducidas dimensiones de las compañías, o la moderada propensión de las exportaciones (porcentaje del valor de las exportaciones sobre la facturación total de la empresa).”*

ranking das 500 maiores empresas elaborado pela revista *Fortune* (Global 500), dez empresas espanholas estavam contempladas nas seguintes posições, pelo critério de faturamento: Banco Santander (37^a), Telefónica (68^a), Repsol YPF (114^a), BBVA (149^a), Iberdola (217^a), Compañía Española de Petróleos S.A. (Cepsa) (324^a), ACS (346^a), Mapfre Group (357^a), Gas Natural Fenosa (425^a), Fomento de Construcciones (480^a). Telefónica, Iberdola, Grupo Ferrovial e Repsol YPF faziam parte, ademais, do *ranking* das transnacionais não financeiras mais internacionalizadas no mundo, pelo critério de ativos detidos no exterior, elaborado pela UNCTAD (2010). Santander e BBVA, por seu turno, figuravam entre as 50 empresas financeiras mais internacionalizadas do mundo, considerando o *Geographical Spread Index* calculado pela UNCTAD (2010).

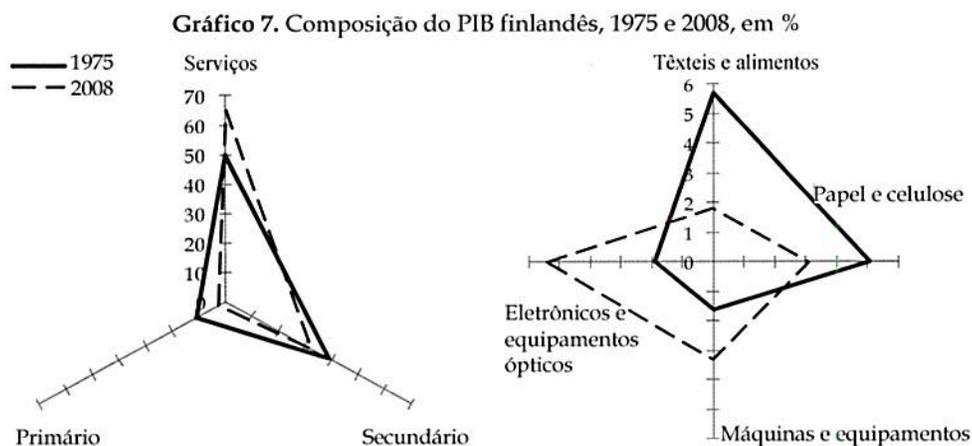
Contudo, isso não significa que o processo de internacionalização da economia espanhola esteja concluído, principalmente por duas razões. Primeiro, porque se trata de um fenômeno dinâmico no tempo e no espaço; e, segundo, porque muitos desafios ainda necessitam ser superados para a sua sustentação e consolidação. Guillén (2005, p. 224-232) atribui destaque aos seguintes desafios: i) diversificar o processo de internacionalização; ii) desenvolver ativos intangíveis como marcas, tecnologias e *know-how*, o que exige mais investimentos em P&D, atualmente em patamar modesto na Espanha, comparativamente à maioria dos demais países integrantes da OECD; e iii) aumentar o papel da Espanha no mundo, desafio que realça a importância de sua política externa.

5.3.2 FINLÂNDIA

A Finlândia representa um caso exitoso de transformação econômica e social em um curto período. A forte expansão do setor de serviços na composição do PIB finlandês decorreu, em grande medida, de atividades intensivas em conhecimento e inovação, notadamente no ramo da tecnologia de informação e comunicação. O mesmo se aplica ao setor secundário, com a redução da participação das atividades mais convencionais no valor adicionado, tais como a produção de têxteis, alimentos, papel e celulose, bem como o aumento da participação da indústria de eletrônicos e equipamentos ópticos (Gráfico 7). A Finlândia passou, assim, a ocupar o topo das classificações de competitividade internacional e educação, transformando-se, rapidamente, de

uma economia apoiada em recursos naturais para um sistema comandado pela inovação, conhecimento e produção de bens e serviços com alto conteúdo tecnológico, de maior valor agregado (ARBIX; FERRAZ, 2009; SOLSTEN; MEDITZ, 1988).

Conforme salientam Solsten e Meditz (1988), a crise do petróleo dos anos 1970 implicou profundas transformações na economia finlandesa, ante sua elevada dependência externa de energia primária, em torno de 80% – ainda que, cumpre ressaltar, as relações comerciais especiais do país com a União Soviética, prevalentes à época, tenham concorrido para tornar o choque externo menos deletério, quando da comparação com outros países da Europa Ocidental. As restrições sobre as contas externas da Finlândia ocasionadas pelo choque de oferta referido, e a subsequente necessidade de geração de divisas, induziram a implementação de um conjunto de medidas destinado a assegurar a competitividade das empresas nacionais no mercado internacional e a viabilizar o equilíbrio do balanço de pagamentos.



Fonte: Statistics Finland (2011). Disponível em: <http://www.stat.fi/index_en.html>. Elaboração dos autores.

Com efeito, em meados da década de 1980, o governo finlandês passou a patrocinar atividades tecnológicas de ponta e a criação de parques tecnológicos,

com o subsequente estreitamento entre a indústria e as universidades locais⁷⁵. Na esteira das medidas de austeridade, operou-se ainda um processo de reestruturação empresarial, do qual resultou um aumento do grau de concentração. Também foram implementadas políticas em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I), além de medidas orientadas para a desregulamentação de setores estratégicos – como o de telecomunicações – e a flexibilização dos preços mediante a supressão dos controles então vigentes. Os setores de tecnologia da informação e comunicação foram os principais beneficiados dessa estratégia de desenvolvimento, inovação e internacionalização das empresas finlandesas, estimulada pelo Estado.

Embora essas iniciativas tenham aumentado a competitividade das empresas, bem como reduzido a dependência econômica das atividades florestais, a partir do surgimento e desenvolvimento das indústrias de maquinaria e engenharia, a transformação econômica estrutural em direção aos padrões de concorrência intercapitalista demandava o cumprimento de um percurso adicional. Isso ficou claro com a crise do sistema financeiro finlandês no início dos anos 1990 e o colapso da União Soviética em 1991 – o qual impactou negativamente o comércio exterior do país. A forte dependência do setor secundário de baixa intensidade tecnológica (indústrias madeireiras, de papel e celulose, têxteis e de sapatos) apontava para a necessidade de diversificação da economia e de sua pauta de exportações, em direção a setores mais dinâmicos. Isso ensejou a aplicação de políticas públicas orientadas para essa finalidade, assim como para o incremento da competitividade empresarial, atribuindo caráter central às ações estatais destinadas à criação e ao estímulo das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (ARBIX; FERRAZ, 2009). Segundo Arbix e Ferraz (2009, p. 224-226):

Os esforços para reestabilizar a economia nos anos 1990 (reforma do sistema bancário, privatizações, fortalecimento do mercado de capitais e integração do país à União Europeia) combinaram-se com os programas orientados ao estímulo à inovação nas empresas industriais e de serviços, assim como com vultosos investimentos em educação, ciência e tecnologia. A combinação destes investimentos conferiu um caráter especial à retomada da economia. Incluídos no rol dos instrumentos anticíclicos, eles

⁷⁵ Sobre a importância e o papel das universidades no sistema de inovação finlandês, ver Lester e Sotarauta (2007).

foram intensificados mesmo em tempos de adversidade. Estas foram decisões de longo prazo, que estiveram na raiz do dinamismo da economia finlandesa e se mostraram relevantes para todo o seu desenvolvimento futuro.

[...] A diversificação da economia da Finlândia foi resultado da ênfase e persistência dada à educação, da evolução e spillovers da indústria existente, e da emergência de indústrias intensivas em conhecimento.

Com efeito, as exportações de madeira (mais produtos de madeira) e papel e celulose, em proporção das vendas externas totais, recuaram de 45% para 21%, entre 1980 e 2006. No mesmo interregno, a participação de eletrônicos e eletroeletrônicos aumentou de apenas 4% para 25%. Por sua vez, a parcela das exportações de alta tecnologia no total das vendas externas de manufaturados subiu de 5,4% em 1988 para 21,2% em 2008, depois de ter alcançado 27,3% em 2000 e 26,4% em 2005 (ARBIX; FERRAZ, 2009; WORLD BANK, 2011).

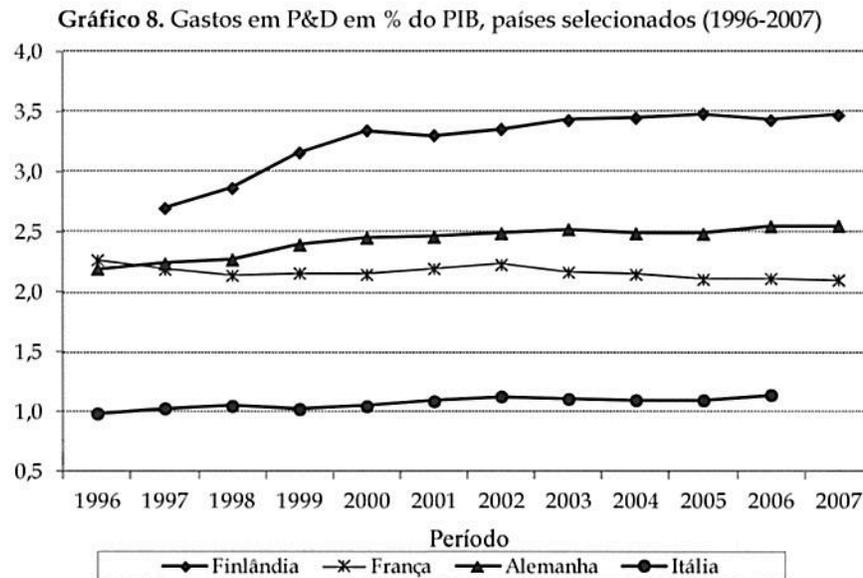
A reduzida dimensão do mercado interno da Finlândia⁷⁶, por seu turno, impôs aos grandes grupos empresariais que conseguiram sobreviver à grave crise do início dos anos 1990 a necessidade de explorar dinamicamente os mercados externos, induzindo-os ao processo de internacionalização. Dessa forma, pode-se afirmar que, se de um lado a Finlândia fez da inovação a *leitmotiv* de seu potencial crescimento, de outro fez da internacionalização de suas empresas a estratégia a partir da qual esse potencial foi transformado em realidade (ARBIX; FERRAZ, 2009).

A constituição de uma economia baseada no conhecimento, contudo, não decorreu das livres forças de mercado, tendo demandado a realização de uma política de concessão de subsídios às atividades de P&D&I, conforme salienta Toivanen (2008, p. 121)⁷⁷. Dados disponibilizados pela *Statistics Finland* apontam

⁷⁶ Em 2008, a Finlândia contava com uma população de 5,31 milhões e um PIB de US\$ 272,7 bilhões.

⁷⁷ Ao se referir à Finlândia, afirma o autor: “[...] *R&D subsidies are the main policy tool of innovation policy and therefore of direct investment*”. A esse respeito, ver ainda Takalo, Tanayama e Toivanen (2005). Para uma introdução à chamada “economia do conhecimento”, sinteticamente entendida, segundo sustenta Aubert (2008, p. 63), como um processo de crescente substituição das tarefas manuais e cognitivas por habilidades que envolvem um complexo sistema de comunicação e conhecimento especializado, ver Squicciarini e Loikkanen (2008, p. 13-19), além do próprio Aubert (2008).

que, em 2008, os gastos com P&D na Finlândia atingiam 3,72% do PIB. O Gráfico 8 indica que, além do importante aumento ao longo do intervalo entre 1996 e 2007, nesse período as despesas em P&D na Finlândia foram maiores, em percentual do PIB, do que as registradas nas três economias mais ricas (PIB) da UE-15, a saber, Alemanha, França e Itália. De menos de 1% do PIB em 1970, os gastos em P&D estavam prestes a chegar a 4% no final do período em tela, meta intencionada pelo governo.



Fonte: World Bank (2011). Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country>>.

Elaboração dos autores.

Nota: Dado indisponível para a Finlândia em 1996 e para a Itália em 2007.

Durante 2006 e 2008, de acordo com os dados da *Statistics Finland* (2011), 45% das empresas (manufatureiras e de serviços) que empregavam ao menos dez pessoas engajavam-se em atividades relacionadas à inovação de produtos e/ou processos. Naquelas com mais de 500 funcionários e atuantes no setor manufatureiro, esse percentual atingiu 91%, sendo de 66% nas empresas do setor de serviços. Além disso, uma parcela significativa das empresas finlandesas - 48% - lida com atividades inovativas, envolvendo 54% no setor manufatureiro e 43% no de serviços (Tabela 8).

Tabela 8. Prevalência de atividades inovativas por categoria de empresas (empregados) – Participação no total, 2006-2008

Setores	Inovações em produtos (bens e serviços)	Inovações em processos	Inovações em processos e produtos	Projetos inovativos	Atividades inovativas	Todos os elementos
Total Geral	31	36	45	26	48	14
Total Manufatura	34	40	50	31	54	16
10 - 19	23	33	40	19	43	10
20 - 49	33	39	50	32	54	15
50 - 99	39	41	54	32	60	14
100 - 249	50	51	63	42	68	26
250 - 499	66	64	80	70	86	44
500 -	82	73	91	85	96	63
Total Serviços	29	32	39	22	43	13
10 - 19	22	25	32	19	36	10
20 - 49	36	39	46	21	48	15
50 - 99	26	26	35	20	40	6
100 - 249	44	48	59	35	62	21
250 - 499	40	44	51	38	54	28
500 -	58	56	66	57	69	43

Fonte: Statistics Finland (2011). Disponível em: <http://www.stat.fi/index_en.html>. Elaboração dos autores.

Em 2006, segundo dados do World Bank, a quantidade de pesquisadores por milhão de pessoas atingiu 7,68 mil na Finlândia⁷⁸. Como resultado, a Finlândia ocupava o sexto lugar no índice de competitividade global de 2009-2010 elaborado pelo *World Economic Forum*. Os primeiros lugares eram da Suíça, dos Estados Unidos, de Singapura, da Suécia e da Dinamarca, respectivamente.

Embora a composição do gasto bruto em P&D da Finlândia revele a expressiva preponderância das despesas empresariais (privadas) – pouco mais de 74,3% em 2008, equivalente a € 5,1 bilhões (Tabela 9) – a prevalência de políticas públicas ativas de fomento sugere que, por trás dessa evidência, existe uma importante participação do Estado nesse setor⁷⁹. Isso porque contribuíram

⁷⁸ Para efeito de comparação, no Brasil havia 629.

⁷⁹ Deve-se destacar, ainda, que boa parte das despesas privadas em P&D refere-se aos investimentos realizados pela Nokia. Cumpre salientar que o *Statistics Finland*, órgão do governo responsável pela coleta e produção de estatísticas do país, não disponibilizava as informações sobre a concessão de subsídios aos negócios quando da realização do presente estudo.

fortemente para a transformação da economia finlandesa em uma economia baseada no conhecimento, a partir da constituição de um dinâmico sistema nacional de inovação⁸⁰, os expressivos investimentos realizados pelo setor público em educação e pesquisa básica, bem como o incentivo à aproximação entre as empresas e as universidades⁸¹. Com isso, contudo, não se pretende desconsiderar o papel decisivo cumprido pelo setor privado nesse processo, mas apenas destacar a importância da implementação de políticas públicas de apoio à internacionalização das empresas.

Tabela 9. Gastos em P&D por setor, como % do total e % do PIB, Finlândia (2002-2009)

Período	Empresas		Setor Público***		Universidades		Total	Gastos P&D
	EUR milhões	%	EUR milhões	%	EUR milhões	%	EUR milhões	% PIB**
2002	3.375,1	69,9	529,7	11	925,6	19,2	4.830,3	3,4
2003	3.527,9	70,5	515,4	10,3	961,7	19,2	5.005,0	3,4
2004	3.683,5	70,1	530,1	10,1	1.039,8	19,8	5.253,4	3,5
2005	3.876,9	70,8	554,7	10,1	1.042,1	19	5.473,8	3,5
2006	4.107,8	71,3	574,2	10	1.079,2	18,7	5.761,2	3,5
2007	4.513,4	72,3	564,7	9	1.164,6	18,7	6.242,7	3,5
2008	5.102,0	74,3	588,5	8,6	1.180,6	17,2	6.871,1	3,7
2009*	5.021,8	73,3	594,8	8,7	1.233,7	18	6.850,2	3,9

Fonte: Statistics Finland (2011): Disponível em: <http://www.stat.fi/index_en.html>. Elaboração dos autores.

* Estimativa; ** PIB preliminar de 2006 a 2008; para 2009, PIB previsto pelo Ministério das Finanças;

*** Inclui setor privado sem fins lucrativos.

⁸⁰ Segundo Arbix e Ferraz (2009, p. 230): "Um sistema nacional de inovação é formado por um conjunto de atores, instituições, regras e normas que influenciam o desenvolvimento, a difusão e a utilização de conhecimento, know-how e tecnologia. Entre esses componentes, destacam-se: um sistema de pesquisa, um sistema de governo, um sistema educacional, organizações de financiamento, atores locais e regionais e previsões legais, incluindo mecanismos de proteção à propriedade intelectual e de incentivo. Sob o conceito de sistema nacional de inovação, permite-se que as necessidades de desenvolvimento destes atores sejam examinadas de maneira agregada e coordenada. A Finlândia foi o primeiro país a incluir, em suas diretrizes de governo, a meta de construir um sistema nacional de inovação, o que permitiu a otimização de seus recursos humanos e materiais. Este sistema, trabalhado como um corpo relacional e interdependente foi, desde o princípio, orientado para estimular e sustentar o crescimento da economia." Sobre o sistema nacional de informação finlandês, ver ainda o sítio do Serviço de Informação Tecnológica e Científica da Finlândia: <<http://www.research.fi/en/innovationsystem>>.

⁸¹ Sobre esse assunto, ver Lester e Sotarauta (2007).

O funcionamento do sistema de inovação finlandês é conduzido pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, presidido pelo Primeiro-Ministro e composto de representantes de um conjunto de instituições. O referido Conselho também se encarrega da formulação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia, realizadas notadamente pelo Ministério da Educação e, atualmente, pelo Ministério da Economia e do Emprego, criado em 2008, como resultado da junção entre os Ministérios da Indústria e Comércio, do Trabalho e o Departamento de Regiões e Administração Pública, do Ministério do Interior. Enquanto o Ministério da Educação responsabiliza-se pela política científica nacional e pela gestão da Academia da Finlândia – que coordena e estabelece os rumos da pesquisa básica – o Ministério da Economia e do Emprego encarrega-se da coordenação da política tecnológica, da Agência de Financiamento para Tecnologia e Inovação (Tekes)⁸² e do Technical Research Centre of Finland⁸³ (VTT) (ARBIX; FERRAZ, 2009, p. 232; FSTIS, 2010)⁸⁴.

Segundo informações obtidas no sítio do *Finnish Science and Technology Information Service* (FSTIS), nada menos que 80% do financiamento público destinado às atividades de pesquisa e desenvolvimento são viabilizados pelos Ministérios da Educação e da Indústria e Comércio, atualmente da Economia e do Emprego⁸⁵.

A Tekes, criada em 1983, constitui a principal organização de financiamento público para as atividades de P&D&I na Finlândia, incluindo empresas estrangeiras que desenvolvem P&D no país, concedendo anualmente cerca de € 600 milhões para projetos de inovação com taxas de juros favoráveis. Em 2009, a instituição financiou 2.177 projetos, com investimentos de € 579 milhões – dos quais € 343 milhões foram aplicados em projetos empresariais e € 236 milhões em projetos de Universidades, Instituto de Pesquisas e Escolas Politécnicas (TEKES, 2009). Arbix e Ferraz (2009, p. 237) resumem o papel desempenhado pela Tekes da seguinte maneira:

⁸² <<http://www.tekes.fi/en/community/Home/351/Home/473/>>.

⁸³ <<http://www.vtt.fi/>>.

⁸⁴ <http://www.research.fi/en/Finnish_innovation_system2>.

⁸⁵ Para maiores informações sobre os demais atores envolvidos no sistema nacional de inovação finlandês, sua estrutura e organização, ver <<http://www.research.fi/en/innovationsystem>>, além de Arbix e Ferraz (2009, p. 230-239).

A Tekes investe parte substantiva de seu orçamento em subvenções voltadas ao desenvolvimento de projetos entre empresas privadas e instituições públicas. Nesse tipo de financiamento, o risco da pesquisa é assumido, em grande parte, pelo setor público. Ademais, menos nos casos de financiamento de alto risco, além do prazo mais extenso e juros menores, caso o projeto falhe em seus propósitos, o setor privado pode reivindicar o não pagamento de suas parcelas. Este tipo de iniciativa estimula inovações expressivas em áreas nas quais a iniciativa privada não teria interesse em correr riscos por si só. Num sistema deste tipo, obviamente, o acompanhamento e a avaliação são permanentes (e os índices de fracasso são baixos, não atingindo 20% dos investimentos).

Mais recentemente, os incentivos aos projetos ligados à tecnologia, inovação e P&D promovidos pelos programas executados pela Tekes têm sido articulados com o objetivo de reforçar a internacionalização dessas atividades⁸⁶. Isso porque esse processo, em conjunto com a competição e a cooperação⁸⁷, tende a propiciar efeitos positivos e dinamizadores, pois resulta, entre outros fatores, em melhoria da qualidade da pesquisa e redução das sobreposições na oferta de conhecimento.

Desse modo, a internacionalização cumpre papel decisivo no âmbito da política de inovação finlandesa, cujo objetivo maior consiste em aumentar a competitividade de suas empresas em um mercado crescentemente global (TEKES, 2004, p. 7, 15). Conforme registrado em relatório elaborado pela própria Tekes (2004, p. 16, grifo nosso):

Tekes' strategy for internationalisation of R&D is not a publicly available document. It is a set of practically applied guidelines and principles, with an aim to promote the competitiveness of Finnish business life and industry by facilitating international co-operation and internationalisation. Tekes facilitates international collaborative efforts of its clients and offers for that purpose several services, as well as financial support.

⁸⁶ Para uma análise mais detalhada de alguns dos principais programas tecnológicos promovidos pela Tekes, ver Tekes (2004, p. 80-89).

⁸⁷ Nesse âmbito, vale mencionar a criação da *European Research Area* (ERA), destinada a aumentar o desempenho tecnológico e científico da Europa e, assim, propiciar maior competitividade internacional aos países da região, bem como a *Nordic Research and Innovation Area* (NORIA), criada em 2003 pelo Conselho Nórdico de Ministros (TEKES, 2004, p. 15).

Em sua estratégia de propiciar a internacionalização de empresas, viabilizar a cooperação tecnológica internacional e regional e promover o sucesso regional, a Tekes apoia-se em quatro mecanismos, a saber: i) financiamento de projetos selecionados; ii) programas tecnológicos nacionais; iii) promoção de atividades inovadoras; e iv) desenvolvimento de ambientes que estimulem e propiciem a inovação (TEKES, 2004, p. 16).

O VTT, por seu turno, um instituto de pesquisa sem fins lucrativos, tem como objetivo prover soluções tecnológicas de alta complexidade e serviços de inovação, operando suas atividades nas diversas fronteiras do conhecimento, envolvendo processos químicos e bioquímicos, energia e tecnologias da informação e comunicação, pesquisas em inovação e negócios etc.

O sistema de inovação também conta com um fundo público independente de inovação: o fundo de inovação finlandês denominado Sitra⁸⁸, desde 1991 operando sob os auspícios do Parlamento, orientado para o financiamento às empresas de alta tecnologia e inovações sociais. Ademais, vale ainda mencionar a Finpro⁸⁹, associação fundada por companhias finlandesas, com escritórios em diversos países e responsável pelo apoio à internacionalização das empresas do país, notadamente pequenas e médias.

É importante ressaltar que esse arranjo institucional, construído para o fomento às atividades de P&D, de inovação e tecnológicas, opera de forma coordenada, incluindo, evidentemente, as universidades e os institutos de pesquisa. São diversos os casos de sucessos empresariais voltados à inovação, com destaque à Nokia.

No contexto da crise do início dos anos 1990, que chegou a quase comprometer a continuidade de suas atividades, e com o amparo do conjunto de condições e incentivos propiciado pelo sistema nacional de inovação, surgiu a Nokia no mercado internacional de telefonia celular, tornando-se a maior empresa finlandesa. A Nokia rapidamente se tornou uma das mais dinâmicas empresas inovativas do setor em âmbito global, responsabilizando-se por mais da metade dos investimentos em P&D do país e propiciando encadeamentos

⁸⁸ <<http://www.sitra.fi/en>>.

⁸⁹ <<http://www.finpro.fi/en-US/Finpro/default.htm>>.

inter e intraindustriais altamente dinâmicos, capazes de difundir para os demais setores as atividades de alta intensidade tecnológica, relacionadas às tecnologias da informação e comunicação.

A empresa ilustra a importância dos mercados externos para a economia finlandesa, realçando a relevância de seu processo de internacionalização. Conforme registrado no *Economic Survey* sobre a Finlândia, realizado pela OECD (2008, p. 30), em 2006 somente 20% da capacidade produtiva da empresa se restringia à economia do país, com o restante localizado na Ásia (44%), outras partes da Europa (24%) e uma parcela pequena na América Latina. Na Finlândia, particularmente, as atividades da empresa concentram-se basicamente em P&D, *design* e desenvolvimento de novas tecnologias, ficando a produção manufatureira concentrada no exterior, a partir de uma clara divisão internacional da produção e do trabalho⁹⁰.

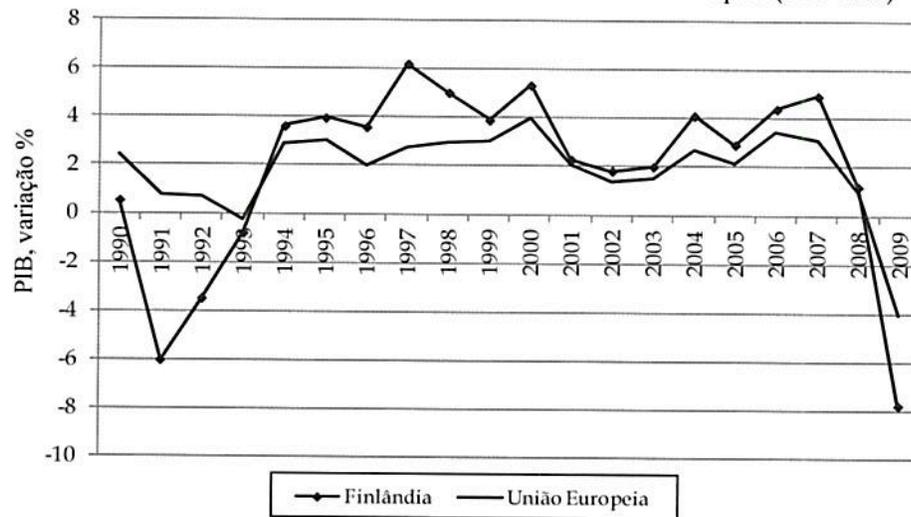
O processo de internacionalização das empresas finlandesas, inclusive mediante constituição de cadeias produtivas globais, tem aumentado significativamente as receitas com *royalties* e licenças do país, contribuindo de modo positivo para as suas contas externas (OECD, 2008, p. 31).

Sauramo (2008), contudo, sustenta que a contrapartida do expressivo aumento dos fluxos de saída do IDE da Finlândia foi uma redução também significativa da taxa interna de investimento. Entre 1994 e 2006, a taxa média de investimento finlandês foi de 18,9% do PIB, ante 28,1% entre 1965 e 1990. Ainda segundo o autor (2008, p. 15), a redução dos investimentos na Finlândia depois da depressão do início dos anos 1990 pode ser explicada pelo expressivo IDE realizado pelas empresas finlandesas, que concorreu para diminuir os recursos financeiros disponíveis para investimentos.

O crescimento econômico finlandês foi um dos mais acelerados da Europa entre 1994 e 2008 (Gráfico 9), o que sugere a insuficiência das abordagens convencionais para explicar uma economia baseada em conhecimento, tecnologia e inovação.

⁹⁰ Não obstante, considerando-se o conjunto do setor manufatureiro finlandês, tem-se operado uma internacionalização crescente das atividades de P&D, tendo aumentado de 17% em 1997 para cerca de 40% no período recente (OECD, 2008).

Gráfico 9. Crescimento econômico: Finlândia versus União Europeia (1990-2009)



Fonte: IMF (2011) - World Economic Outlook Database. Elaboração dos autores.

Nesse movimento altamente complexo e dinâmico de internacionalização, respaldado, em grande medida, pelo sistema nacional de inovação, tornaram-se marcas globais o sistema operacional Linux e as tecnologias GSM. De um sistema nacional de inovação, a Finlândia tem constituído de forma progressiva um sistema global de inovação, implantando não apenas filiais de suas empresas no exterior, no intento de explorar mercados externos dinâmicos, como também centros de pesquisa em âmbito internacional, capazes de potencializar a captação da criatividade humana nas mais diversas dimensões e regiões do mundo (ARBIX; FERRAZ, 2009).

Durante toda a década de 1990, com exceção de 1991, a Finlândia foi emissora líquida de IDE (Tabela 10). O fluxo de saída de IDE, que em 1990 era de US\$ 2,7 bilhões, atingiu US\$ 6,6 bilhões em 1999, tendo alcançado US\$ 18,6 bilhões em 1998. A partir de 2002, contudo, o fluxo de entrada de IDE passou a ser maior que o fluxo de saída, com exceção de 2008 (Tabela 8). Não obstante, o estoque total de saída de IDE totalizou US\$ 114,5 bilhões em 2008, contra US\$ 87,9 bilhões de entrada (Tabela 8).

O Gráfico 10 revela que, embora a partir de 2003 o fluxo de saída de IDE finlandês, como proporção do PIB, tenha sido um pouco inferior ao apresentado pelo conjunto das 15 principais economias da União Europeia (UE-15), o estoque que

de saída em percentual do PIB foi bastante superior ao da UE-15 em todo o período considerado. Em 2008, essa razão atingiu 44,8% na Finlândia, ante 30,7% na UE-15.

Em 2007, apenas a Nokia figurava no *Global 500*, *ranking* das maiores corporações do mundo elaborado pela revista *Fortune*, bem como no *ranking* das 100 maiores empresas transnacionais não financeiras do mundo elaborado pela UNCTAD (2010), pelos critérios de faturamento e ativos detidos no exterior, respectivamente. Contudo, no mesmo ano (2007), existiam nada menos que 4.743 filiais de empresas finlandesas no exterior, com 3.723 delas desempenhando suas atividades na Europa (Tabela 11). O conjunto dessas empresas registrou vendas totais de € 185,9 bilhões, empregou 588,9 mil pessoas e investiu € 8,7 bilhões naquele ano. Depois da Europa, a região da Ásia e Oceania apresentou o maior número de empresas estrangeiras finlandesas, 544, seguida da América do Norte, América do Sul e Central e África (Tabela 11).

Tabela 10. Finlândia – Fluxos e estoques de entrada e saída do IDE (1990-2008), US\$ bilhões

Período	Entrada (A)		Saída (B)		Diferença (A - B)		Entrada/Saída (Fluxo)
	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	Fluxo	Estoque	
1990	0,8	5,1	2,7	11,2	-1,9	-6,1	0,3
1991	-0,2	4,2	-0,1	10,8	-0,1	-6,6	2,0
1992	0,4	3,7	-0,8	8,6	1,2	-4,9	-0,5
1993	0,9	4,2	1,4	9,2	-0,5	-5,0	0,6
1994	1,6	6,7	4,3	12,5	-2,7	-5,8	0,4
1995	1,1	8,5	1,5	15,0	-0,4	-6,5	0,7
1996	1,1	8,8	3,6	17,7	-2,5	-8,9	0,3
1997	2,1	9,5	5,3	20,3	-3,2	-10,8	0,4
1998	12,1	16,5	18,6	29,4	-6,5	-13,0	0,7
1999	4,6	18,3	6,6	33,8	-2,0	-15,5	0,7
2000	8,8	24,3	24,0	52,1	-15,2	-27,8	0,4
2001	3,7	24,1	8,4	52,2	-4,6	-28,2	0,4
2002	8,0	34,0	7,4	63,9	0,7	-29,9	1,1
2003	3,3	50,3	-2,3	76,0	5,6	-25,8	-1,5
2004	2,8	57,4	-1,1	85,0	3,9	-27,6	-2,6
2005	4,8	54,8	4,2	81,9	0,5	-27,1	1,1
2006	7,7	70,6	4,8	96,2	2,8	-25,6	1,6
2007	12,4	92,1	7,7	115,8	4,7	-23,7	1,6
2008	-4,2	87,9	1,6	114,5	-5,8	-26,7	-2,6

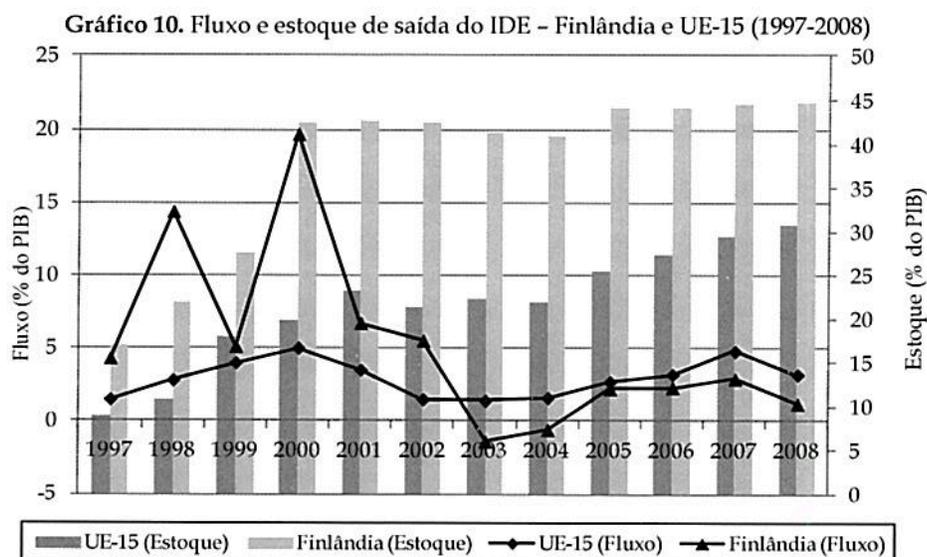
Fonte: UNCTAD (2011). Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Elaboração dos autores.

Tabela 11. Filiais finlandesas no exterior em 2007, por região

Região	Número de empresas	Turnover (EUR milhões)	Pessoal	Investimento (EUR milhões)
Europa	3.723	140.744	401.556	7.286
UE-27	3.010	120.424	328.406	6.207
UE-15	1.820	103.929	211.514	4.131
América do Norte	272	18.134	45.060	245
América do Sul e Central	157	3.506	29.275	450
Ásia e Oceania	544	23.085	108.243	705
África	47	513	4.745	11
Total	4.743	185.982	588.879	8.696

Fonte: Statistics Finland (2011). Elaboração dos autores.

A Finlândia, portanto, conseguiu estabelecer um arranjo harmônico, sustentado e complementar entre conhecimento, inovação, internacionalização e sistema de bem-estar social, a partir do qual viabilizou uma rápida transformação de sua economia e sociedade, com altas taxas de crescimento e baixa desigualdade social.



Fonte: EUROSTAT (2011). Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>>. Elaboração dos autores.

A maioria das empresas, cumpre registrar, concentra suas atividades no setor manufatureiro (Tabela 12). O setor de informação e comunicação, particularmente, contava com 386 filiais em 2007, com vendas totais de € 17,66 bilhões, o valor mais representativo depois do setor manufatureiro, cujas vendas somaram € 133,6 bilhões (Tabela 12).

Tabela 12. Filiais finlandesas no exterior em 2007, por setor

<i>Setores</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>Turnover (EUR milhões)</i>	<i>Pessoal</i>	<i>Investimento (EUR milhões)</i>
Minação e extração	18	198	1.189	47
Manufatura	2.865	133.633	428.020	4.075
Eletricidade, gás e água	92	4.705	7.837	488
Construção	163	3.340	24.451	73
Comércio (atacado e varejo)	477	14.015	40.510	1.035
Transporte e armazenamento	193	2.502	10.614	301
Serviços de alimentação e habitação	33	1.004	11.056	71
Informação e comunicação	386	17.663	32.255	1.520
Atividades financeiras e de seguros	43	330	691	8
Atividades científicas, profissionais, etc.	360	2.745	21.726	553
Educação, saúde, atividades sociais, artes, etc.	31	85	2.082	9
Outros	82	5.764	8.448	516
Total	4.743	185.982	588.879	8.696

Fonte: Statistics Finland (2011). Elaboração dos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das experiências selecionadas de internacionalização de empresas no âmbito da União Europeia revela que, a despeito de suas diferenças e peculiaridades, esse fenômeno, antes de ter sido mero resultado das livres forças de mercado, foi decisivamente incentivado por políticas públicas orientadas nessa direção.

Nesse contexto, deve-se apontar que a política industrial era uma questão central para a Comunidade Europeia. De fato, o Tratado de Paris (1957) estava

centrado nas indústrias do carvão e do aço, sendo que, no âmbito do Tratado, a organização de tais mercados e a intervenção das autoridades públicas estavam explicitamente delineadas.

Durante a década de 1980, contudo, a ênfase da política industrial articulada no âmbito do bloco foi gradualmente mudando em direção à criação de condições mais competitivas (o chamado *approach* horizontal). No Tratado de Maastricht (1992), por exemplo, há referência a uma política industrial focada em competitividade, financiada por meio de fundos estruturais. A *rationale* consistiu na criação das melhores condições possíveis para as empresas, a partir da concepção de que o mercado único, efetivamente integrado, é o elemento central para guiar e fomentar o crescimento das empresas.

Paralelamente às políticas ditas horizontais, também foi enfatizada, no âmbito da União Europeia, a necessidade de reforçar a base tecnológica da indústria regional. Isso se fez, por exemplo, com a criação dos consórcios europeus, a partir dos quais projetos importantes foram realizados com o objetivo de desenvolver a especialização industrial em grande escala para setores considerados estratégicos. Nesses casos, uma visão política mais ampla esteve presente, a saber, o enfrentamento do poder norte-americano.

Conforme destacado ao longo do trabalho, no caso do Reino Unido, da França e da Alemanha, os processos de internacionalização são relativamente mais antigos. Não obstante, tais países fizeram e ainda fazem uso, mesmo que com diferentes graus de intensidade e abrangência, bem como mediante abordagens que variam ao longo do tempo, de diversos instrumentos de apoio à internacionalização empresarial, tais como: financiamento, assistência técnica e garantias, seguros, entre outros. Ademais, nesses países o processo de internacionalização foi intensificado a partir de meados dos anos 1990, por um lado sob o acicate das oportunidades surgidas no âmbito do aprofundamento da integração na Europa e, por outro, a partir das necessidades crescentes de economias de escala e escopo para que as empresas se mantivessem competitivas em âmbito global.

No caso do Reino Unido, a discussão acerca do papel das políticas públicas na consolidação e internacionalização dos grandes grupos guarda feições particulares. De fato, apesar da economia britânica ser ainda muito importante mundialmente, há um declínio secular de sua liderança industrial, e

o Reino Unido enfrentou vários problemas para tentar reverter essa tendência, entre os quais estão os traços históricos presentes na constituição de seu sistema financeiro e seu aparelho de Estado, formados quando da liderança pioneira do país. Efetivamente, ao longo das décadas de 1960 e 1970, o governo britânico tentou construir um aparato para a intervenção sobre o setor industrial, o qual envolveu, por exemplo, mecanismos de alocação seletiva de crédito. Com o início da “era Thatcher”, as políticas públicas perderam força. Não obstante, na última década do século XX, verificou-se o retorno a um maior ativismo estatal, ainda que com nova feição – a partir de um padrão de intervenção mais horizontal, adotado na própria União Europeia.

No que diz respeito à internacionalização das empresas britânicas, esta cresceu ao longo dos anos 1990 – mais especificamente a partir de 1995 e, sobretudo, nos anos 2000, atingindo o auge em 2007. Neste ano, a propósito, foi registrado também o maior fluxo de entrada de IDE da história, sendo que a absorção de investimento externo pelo Reino Unido também apresentou tendências de crescimento – cabendo lembrar que a entrada de IDE foi superior à saída nos anos de 2005 e 2006.

Entre os que estão sendo chamados, neste capítulo, de velhos *players*, a França é a única economia cuja industrialização mais pesada e cujo processo de concentração do capital ocorreram, de fato, apenas após a Segunda Guerra Mundial, na esteira do Plano Marshall. Zysman (1983) é categórico ao afirmar que as políticas de Estado foram cruciais para promover e organizar forças que alteraram drasticamente o perfil da economia francesa, articulando-se à estrutura do sistema de financiamento que se organizou no país. Para ele, três ondas de intervenção industrial ocorreram na França: i) a reconstrução do pós-guerra; ii) a era de consolidação ensejada pelo Mercado Comum, que começou a ser organizado a partir do final da década de 1950; e iii) as intervenções feitas nos anos 1980 para ajustar-se a uma economia em transformação. De fato, nos anos 1990 o grau de concentração da indústria francesa já era bem elevado e muitos grupos estavam altamente internacionalizados. Também cabe apontar que uma parcela significativa dos grandes grupos franceses teve origem na privatização realizada na década de 1980.

Quanto à internacionalização, a França tem sido um país que, tradicionalmente, mais emite do que recebe investimentos externos. Tal fenômeno tem relação com os esforços do governo francês, desde a Segunda

Guerra Mundial, no sentido de constituir grandes grupos e internacionalizá-los. Os dados também mostram que, seguindo uma tendência mundial, a internacionalização da economia francesa cresceu expressivamente a partir da segunda metade dos anos 1990.

A Alemanha, por seu turno, ao menos desde meados da segunda metade do século XIX, figura como importante protagonista do sistema capitalista mundial. Naquele contexto, o Estado definiu uma política industrial orientada para a formação de grandes grupos em setores estratégicos, já sendo observado um processo de expansão “para fora” do capital alemão, intensificado a partir do final do século XIX.

Contudo, o protagonismo alemão nas duas grandes guerras da primeira metade do século XX, capítulo central e trágico na história desse país, implicou a destruição de parcela significativa de sua própria estrutura produtiva. Da recuperação da economia alemã, apoiada no Plano Marshall, nasceu um capitalismo altamente inovador, de alta produtividade, com atuação decisiva do Estado, especialmente no âmbito da política industrial e do financiamento (via bancos públicos) das empresas.

De fato, foi a constituição de uma situação externa confortável, a partir da obtenção de saldos comerciais expressivos, que viabilizou uma nova onda de expansão internacional do capital alemão no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial. Com efeito, depois da reconcentração industrial ocorrida entre as décadas de 1950 e 1970, ocorreu um intenso processo de consolidação empresarial nos anos 1980, com grandes empresas industriais diversificando suas atividades e realizando uma integração horizontal e vertical – transformando-se, assim, em grandes grupos.

Os investimentos diretos externos germânicos cresceram aceleradamente desde então, sendo que, no plano específico das políticas de apoio à internacionalização, foram observados auxílios em diversos níveis, com destaque para o papel desempenhado pelo Banco de Desenvolvimento da Alemanha. A internacionalização da economia alemã, medida pelos investimentos diretos estrangeiros realizados no exterior, cresceu de forma excepcional ao longo dos anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000. O estoque de investimentos germânicos no exterior, como proporção do PIB, foi maior do que

o das 15 maiores economias da União Europeia, tendo alcançado 36% do PIB da Alemanha em 2008.

Já no que diz respeito aos novos *players*, os casos da Espanha e da Finlândia são elucidativos quanto ao papel do Estado Nacional nos processos de internacionalização empresarial recentes. Essas duas experiências desmentem a tese convencional de que, em um contexto de globalização, cabe ao Estado Nacional o desempenho de um papel meramente regulador. Ademais, deve-se ter em mente que as políticas públicas ocorreram em um quadro no qual, em função da união monetária, os Estados perderam autonomia sobre a gestão da moeda e do câmbio, bem como sobre a política comercial.

No caso espanhol, pôde-se verificar que o Estado mostrou-se hábil para constituir, em um curto período, um arcabouço institucional capaz de incentivar um processo de reestruturação produtiva e de internacionalização, ao fazer do processo de privatização uma oportunidade para preservar sua capacidade de influência sobre as estratégias do grande capital. O fortalecimento desse processo envolveu, adicionalmente, alianças orquestradas pelo governo entre empresas de diferentes setores, criando-se dois grupos capitaneados por alguns dos maiores bancos do país na época.

Com efeito, o país transitou muito rapidamente da tradicional condição de receptor (até o começo da segunda metade dos anos 1990) para a de emissor líquido de IDE, com uma importante presença das multinacionais na economia mundial. Os dados evidenciam o expressivo movimento de internacionalização da economia espanhola a partir da segunda metade da década de 1990. Considerando-se o intervalo entre 1997 e 2008, apenas em 2002 o fluxo de entrada foi superior ao de saída. Ademais, tanto em termos de fluxo, como de estoque, o investimento estrangeiro direto espanhol como proporção do PIB foi superior ao da UE-15 durante os anos considerados, o que realça o vigor desse processo.

Entre os instrumentos de política utilizados pelo governo espanhol para fomentar o processo de internacionalização, destaca-se a criação, em meados da década de 1980, de um programa de financiamento no âmbito do ICEX, visando a realização de alianças estratégicas domésticas entre as empresas, bem como a sua expansão internacional. A Companhia Espanhola de Financiamento do Desenvolvimento, que tinha como objetivo promover o investimento direto

espanhol nos países em desenvolvimento, bem como o Instituto de Crédito Oficial, que disponibilizava crédito para a internacionalização das empresas, também cumpriram papel relevante nesse sentido.

O caso finlandês, finalmente, revelou a importância dos investimentos em educação e sua articulação com pesquisa e desenvolvimento – vale dizer, a constituição de um sistema nacional de inovações – para um radical incremento da competitividade internacional da economia. A constituição, contudo, de uma economia baseada no conhecimento não decorreu das livres forças de mercado. Foi, ao contrário, resultado de uma política vigorosa de concessão de subsídios às atividades de P&D&I. Efetivamente, o funcionamento do sistema de inovação finlandês foi conduzido pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, o qual se encarregava da formulação e coordenação das políticas nesse âmbito. A Tekes, por sua vez, foi criada em 1983 e constitui a principal organização de financiamento público para as atividades de P&D&I na Finlândia.

Do ponto de vista dos macrocondicionantes do processo que conduziu a Finlândia, num curto espaço de tempo, à situação de emissora líquida de IDE, pode-se dizer que, por um lado, as restrições sobre suas contas externas, ocasionadas pelo choque do petróleo nos anos 1970, bem como a subsequente necessidade de geração de divisas, levaram à implementação de medidas destinadas a assegurar a competitividade das empresas nacionais no mercado internacional e a viabilizar o ajuste do balanço de pagamentos. Adicionalmente, a reduzida dimensão de seu mercado interno impôs aos grandes grupos empresariais finlandeses a necessidade de explorar os mercados externos, induzindo-os ao processo de internacionalização.

Assim, durante toda a década de 1990, com exceção de 1991, a Finlândia foi emissora líquida de IDE. A partir de 2002, contudo, o fluxo de entrada de IDE passou a ser maior do que o fluxo de saída. Não obstante, o estoque total de saída de IDE totalizou US\$ 114,5 bilhões em 2008, contra US\$ 87,9 bilhões de entrada.

Conforme destacado ao longo do capítulo, em um contexto de crescente abertura econômica a internacionalização deixou de ser uma opção, passando a constituir uma estratégia necessária para as empresas operarem competitivamente em ambiente marcado, cada vez mais, pelo acirramento da concorrência intercapitalista e oligopolista. Evidentemente que as condições

atuais não permitem intervenções tais como as realizadas pelos velhos *players* no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial, dado que, entre vários outros aspectos, as relações políticas e econômicas internacionais contemporâneas são radicalmente distintas. No entanto, tal como sugerido ao longo da análise realizada, mostra-se incorreto supor que o aumento da competitividade internacional das empresas, mediante, inclusive, a estratégia de internacionalização, possa ser obtida sem a execução de políticas públicas orientadas para essa finalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEBES, Álgel M. La estrategia de apoyo a la internacionalización de la empresa en un mundo globalizado. *ICE 75 Años de Política Económica Española*, n. 826, p. 409-423, Nov. 2005.

ACIOLY DA SILVA, Luciana. *Tendências dos fluxos globais de investimento direto externo*. Brasília: Ipea, jun. 2006. (Texto para Discussão, n. 1192).

ARANOVICH, Selmo; FERNANDES, Andréa. A atuação do governo no mercado de crédito: experiências de IFDs em países desenvolvidos. *Revista do BNDES*, v. 13, n. 25, p. 3-34, jun. 2006.

ARBIX, Glauco; FERRAZ, Joana V. Finlândia: competitividade e economia do conhecimento. In: CARDOSO JR., José Celso; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, Milko. *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Livro 2. Brasília: Ipea, 2009. p. 221-247.

AUBERT, J. E. Knowledge economies: a global perspective. In: SQUICCIARINI, M.; LOIKKANEN, T. *Going global: the challenges for knowledge-based economies*. Helsinki: Ministry of Employment and the Economy Innovation, 2008. p. 62-70.

AVILÉS-CASCO, Fernando Gómez. El papel de la empresa en la internacionalización de la economía española. *ICE 75 Años de Política Económica Española*, n. 826, Nov. 2005.

BANDEIRA, L. A. Moniz. *A reunificação da Alemanha: do ideal socialista ao socialismo real*. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 185-212.

BANDEIRA, L. A. Moniz. A política exterior da Alemanha – 1949-1999. In: GUIMARÃES, Samuel P. (Org.). **Alemanha: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2000. p. 117-218.

BERTIN, Gilles Y. **As empresas multinacionais**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BICHARA, Julimar da Silva. Espanha: trajetória recente de desenvolvimento. In: CARDOSO JR., José Celso; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2009. p. 183-220.

BOTÍN, Emilio. La experiencia internacional de Santander Central Hispano. **Información Comercial Española**, Madrid, p. 119-125, 2002.

BRAGA, José Carlos de Souza. Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 191-221.

BRAUN, Hans-Joachim. **The German economy in the twentieth century: the German reich and the Federal Republic**. London and New York: Routledge, 1990.

CALDERÓN, A. The Spanish Banks' strategies in Latin America. **Cepal Review**, Santiago, n. 70, p. 73-92, Apr. 2000.

CEPAL. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal y Naciones Unidas, May 2002.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **UK needs a selective industrial policy**. Guardian.co.uk. London: 3 May, 2010. Disponível em: <www.guardian.co.uk>. Acesso em: 2 jun. 2010.

CHISLETT, W. **Spanish direct investment in Latin America: challenges and opportunities**. Madrid: Real Instituto Elcano: 2003.

COSTA, C. G. O modelo alemão e a “economia social de mercado” num contexto de globalização. **Informação Internacional**, Lisboa, 1999.

COUTINHO, L. G. **Das políticas de recuperação à Segunda Guerra Mundial.** [Campinas: Unicamp, s.d.]. Mimeografado.

DATAINVEX. **Datainvex.** Disponível em: <<http://datainvex.comercio.es/>>. Acesso em: 2 jan. 2011.

DUARTE, Cristina L.; CANAL, Esteban G. La inversión directa de las empresas españolas en latinoamérica. **Revista Asturiana de Economía**, n. 23, p. 27-45, 2002.

DURÁN HERRERA, J. J. **Multinacionales españolas I.** Algunos casos relevantes. Madrid: Ediciones Pirámide, 1996.

DURÁN HERRERA, J. J. **Multinacionales españolas II.** Nuevas formas de internacionalización. Madrid: Ediciones Pirámide, 1997.

DURÁN HERRERA, J. J. Empresa multinacional e inversión directa española en el exterior. **Universia Business Review - Actualidad Económica**, Madrid, p. 114-123, Tercer Trimestre 2004.

DURÁN HERRERA, J. J. El auge de la empresa multinacional española. **Boletim ICE Econômico**, Madrid, n. 2881, jun. 2006.

DURÁN HERRERA, J. J.; ÚBEDA, F. Managing US Subsidiaries from Non-Traditional Foreign Direct Investors: Spanish Stainless Steel Companies. In: JONES, J.; GÁLVEZ-MUÑOZ, L. (Ed.). **Managing foreign business in the United States.** London y Nueva York: Routledge, 2001.

EUROPA. **Portal da União Europeia.** Disponível em: <http://europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em: 25 dez. 2010.

EUROPEAN COMMISSION. **Final Report of the Expert Group on Supporting the internationalization of SME.** Brussels: Dec. 2007.

EUROSTAT. **Eurostat.** Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>. Acesso em: 2 jan. 2011.

FSTIS. **Finnish innovation system.** Disponível em: <http://www.research.fi/en/Finnish_innovation_system2>. Acesso em: 30 dez. 2010.

GARCÍA-CANAL, Esteban. El papel de las alianzas estratégicas en la internacionalización de las empresas españolas. **Universia Business Review**, Madrid, n. 3, p. 70-83, 2004.

GÓMEZ, Pedro Mejía. La internacionalización de la economía española: retos del sector exterior y de la política comercial. *ICE 75 Años de Política Económica Española*, n. 826, Nov. 2005.

GRIFFITH-JONES, Stephany; STEINHERR, Alfred; LIMA, Teresa. **European financial institutions: a useful inspiration for developing countries?** Paper prepared for the United Nations seminar on "Regional Financial Arrangements". New York: Jul. 2004.

GUILLÉN, Mauro F. **El auge de la empresa multinacional española**. Madrid: Marcial Pons – Fundación Rafael del Pino, 2006.

GUILLÉN, Mauro F. **The rise of Spanish multinationals: European business in the global economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HENDERSON, W. **The rise of German industrial power 1834-1914**. London: Temple Smith, 1975.

HYMER, Stephen. **Empresas multinacionales: la internacionalización del capital**. Buenos Aires: Ediciones Periferia S. R. L., 1972.

KIERZENKOWSKI, Rafal. **The challenge of restoring french competitiveness**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Department, 2009. (Working Paper, n. 720).

IMF. **World Economic Outlook Database**. Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: 2 jan. 2011.

LANDES, D. S. **A riqueza e a pobreza das nações: por que são algumas tão ricas e outras tão pobres?** Lisboa: Gradiva, 2005.

LESTER, R. K.; SOTARAUTA, M. **Innovation, universities, and the competitiveness of regions**. Helsinki, 2007. (Technology Review, 214). Disponível em: <<http://www.tekes.fi/en/community/Publications/368/Publications/1464>>. Acesso em: 30 out. 2011.

LÓPEZ, Ana Villar. **Alianzas estratégicas para la internacionalización: estado de la cuestión**. [s.n.t., s.d.]. Mimeografado.

- MAINCENT, Emmanuelle; NAVARRO, Lluís. **A policy for industrial champions: from picking winners to fostering excellence and the growth of firms.** Brussels: Enterprise and Industry Directorate-General European Commission, Apr. 2006. (Industrial Policy and Economic Reforms Papers, n. 2).
- MANDEL, E. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Nova Cultural, 1985. p. 219-241.
- MAZZUCHELLI, F. **Os anos de chumbo: economia e política internacional no entreguerras.** São Paulo: Editora Unesp; Campinas, SP: Facamp, 2009.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A China como um duplo pólo da economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul./set. 2006.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, José L. **O poder americano.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 139-177.
- MEDEIROS, Marcelo A.; CAMPOS, Cinthia R. União Europeia: reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, jan./jun. 2009.
- MENDES, Ricardo Camargo; PEDROTI, Paula Maciel. Alemanha: a internacionalização recente e o papel das instituições na entrada do século XXI. In: CARDOSO JR., José Celso; ACIOLY DA SILVA, L.; MATIJASCIC, Milko. **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas.** Livro 2. Brasília: Ipea, 2009. p. 249-297.
- MOORE Jr., Barrigton. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na constituição do mundo moderno.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 1983. p. 427-446.
- NIUBÓ, Antonio B. El grupo Gas Natural en Latinoamérica. **Información Comercial Española**, Madrid, p. 173- 179, 2002.
- OECD. **Economic Survey of Finland 2008.** OECD, 2008.
- OECD. **OECD StatExtracts.** Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>. Acesso em: 2 jan. 2011.
- OLIVEIRA, C. A. B. de. **Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado.** São Paulo: Editora da Unesp, 2003. Cap. 5.

- PRATES, Daniela M. A evolução recente dos investimentos externos diretos franceses no Brasil. In: GUIMARÃES, Samuel P.; CARDIM, Carlos H. (Org). **França: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2003. p. 99-123.
- PINDER, John; SIMON, Usherwood. **The European Union: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- RAIMUNDO, Licio da Costa. **Alemanha: mitos, fatos e desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2009. (Texto para Discussão n. 1413).
- RAMI, Luis de Velasco. El proceso de internacionalización de la empresa española y el apoyo oficial: un recuento. **ICE**, Madrid, n. 849, jul./ago. 2009.
- ROMERO, Guillermo de la D. Balance de la economía española en los últimos veinticinco años. **ICE 25 Años de Constitución Española**, n. 811, Dec. 2003.
- ROWTHORN, Robert; HYMER, Stephen. **International big business 1957-1967: a study of comparative growth**. London: Cambridge University Press, 1971.
- SANTOS, Theotônio dos. A política econômica externa da Alemanha (1945 a 1989 e 1989 até hoje). In: GUIMARÃES, Samuel P. (Org.). **Alemanha: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2000. p. 219-300.
- SAURAMO, Pekka. **Does outward foreign direct investment reduce domestic investment? Macro-evidence from Finland**. Helsinki: Labour Institute for Economic Research, 2008. (Discussion Paper, n. 239).
- SMITH, Eric Owen. **The German economy**. London and New York: Routledge: 1994.
- SOLSTEN, Eric; MEDITZ, Sandra W. (Ed.). **Finland: a country study**. Washington: GPO for the Library of Congress, 1988. Disponível em: <<http://countrystudies.us/finland/>>. Acesso em: jun. 2010.
- SQUICCIARINI, M.; LOIKKANEN, T. **Going global: the challenges for knowledge-based economies**. Helsinki: Ministry of Employment and the Economy Innovation, 2008. p. 13-19.
- STATISTICS FINLAND. **Statistics Finland**. Disponível em: <http://www.stat.fi/index_en.html>. Acesso em: 2 jan. 2011.

STREECK, W. **German capitalism: does it exist? Can it survive?** Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1995. (MPIFG Discussion Paper, 95/5).

SUNESSEN, E. et al. **Impacts of EU outward FDI.** Copenhagen: May 2010. (Copenhagen Economics – Final Report).

TAKALO, T.; TANAYAMA, T.; TOIVANEN, O. **Selection or self-rejection? Applications into a treatment program: the case of R&D subsidies.** HECER DP, 2005.

TAUILE, José R.; JURUÁ, Ceci. Características estruturais da economia francesa. In: GUIMARÃES, Samuel P.; CARDIM, Carlos H. (Org). **França: visões brasileiras.** Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2003. p. 39-69.

TEKES. **Competitiveness through internationalisation: evaluation of means and mechanisms in technology programmes.** Helsinki: Tekes, 2004. (Technology Programme Report, 10/2004).

TEKES. **TEKES annual review 2009.** Finland: Helsinki, 2009. Disponível em: <<http://www.tekes.fi/en/community/Publications/368/Publications/1464>>. Acesso em: 20 out. 2010.

TOIVANEN, O. National innovation policy in an international world – perspectives from Finland. In: SQUICCIARINI, M.; LOIKKANEN, T. **Going global: the challenges for knowledge-based economies.** Helsinki: Ministry of Employment and the Economy Innovation, 2008.

TORAL, Pablo. **Spanish investment in Latin America.** LASA Convention in Washington D.C., 2001.

TUC (TRADE UNION CONGRESS). **An industrial strategy for the United Kingdom.** London, 2005. Disponível em: <www.tuc.org.uk>. Acesso em: 2 jun. 2010.

UNCTAD. **World Investment Report 1991: the triad in foreign direct investment.** New York/Geneva: United Nations, 1991.

UNCTAD. **World Investment Report 1995: transnational corporations and competitiveness.** New York/Geneva: United Nations, 1995.

UNCTAD. **World Investment Report 2008: transnational corporations and the infrastructure challenge.** New York/Geneva: United Nations, 2008.

UNCTAD. **World Investment Report 2009: transnational corporations, agricultural production and development.** New York/Geneva: United Nations, 2009.

UNCTAD. **World Investment Report 2010: transnational corporations and the infrastructure challenge.** New York/Geneva: United Nations, 2010.

UNCTAD. **Unctadstat.** Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>. Acesso em: 2 jan. 2011.

WEBER, Max. **Capitalismo e sociedade rural na Alemanha. Ensaios de Sociologia,** Rio de Janeiro, Editora Guanabara, p. 413-437, 1967.

WORLD BANK. **Data.** Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country>>. Acesso em: 2 jan. 2011.

ZYSMAN, John. **Governments, market, and growth.** New York: Cornell University Press, 1983.

À GUIA DE CONCLUSÃO: LIÇÕES, PROBLEMAS E POLÍTICAS NECESSÁRIAS PARA O BRASIL

*José Carlos Braga
Giuliano Contento de Oliveira*

As experiências internacionais estudadas neste livro revelam que a internacionalização das empresas deixou de ser uma opção, constituindo estratégia necessária para garantir a competitividade global das economias e a sobrevivência das empresas em um ambiente marcado, cada vez mais, pelo acirramento da disputa por diversos mercados, setores e modalidades de acumulação entre as grandes corporações oligopolistas em escala mundial.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o empenho de políticas públicas capazes de estimular a internacionalização das empresas constitui condição fundamental para a inserção ativa das economias no processo de globalização. Os casos estudados indicam, ainda, que em diferentes intensidades e a partir de distintos arranjos institucionais e instrumentos de apoio, os Estados Nacionais cumpriram papel decisivo nos processos considerados bem-sucedidos de internacionalização. Concorreram, inclusive, para desmistificar a tese convencional de que o livre funcionamento dos mercados mostra-se capaz de viabilizar o fenômeno da internacionalização.

Isso não significa desconsiderar, evidentemente, que é intrínseco ao processo de acumulação de lucros pelas grandes empresas a geração de um movimento expansivo, o qual transcende as fronteiras nacionais. É importante ter consciência teórica de que tal dinâmica não se deve, necessariamente, à falta de oportunidades de acumulação de capital nos respectivos mercados domésticos. Ao contrário, a necessidade intermitente de crescimento e aumento dos lucros, imposta pela própria dinâmica da concorrência interoligopolista em

âmbito global, induz muitas empresas à luta interminável por espaços internacionais de acumulação e valorização do capital.

Sob tal perspectiva, as políticas públicas de apoio à internacionalização resultam da interação entre o poder dos Estados Nacionais em suas políticas diplomáticas, ou até mesmo belicistas no mundo, e os interesses dos grupos empresariais na dilatação geoeconômica e geopolítica de seus negócios. Consequentemente, esse papel desempenhado pelos Estados Nacionais em diversos países, ademais, transcende o plano estrito do financiamento, envolvendo iniciativas diversas de apoio à internacionalização, tais como o provimento de seguros e garantias, assistência técnica e informações, acordos bilaterais e multilaterais de tributação e incentivos fiscais diversos e de proteção recíproca de Investimento Direto Estrangeiro, entre outros.

Conforme salientam Alem e Cavalcanti (2005), as evidências internacionais revelam que as políticas de apoio à internacionalização das empresas devem envolver: i) a liberalização das restrições ao investimento direto no exterior; ii) a instituição de instrumentos capazes de estimular e projetar as inversões no exterior; iii) a criação de um sistema de provimento de informação e assistência técnica; iv) incentivos fiscais; v) seguros para os investimentos; e vi) linhas de financiamento para viabilizar os projetos de internacionalização.

As políticas de apoio à internacionalização devem ser pautadas em uma estratégia de longo prazo, uma vez que, no curto prazo, a saída de IDE pode ocasionar redução do emprego doméstico e desajuste do balanço de pagamentos. A depender do momento da dinâmica econômica nacional, bem como das características da política econômica, tais políticas podem até provocar diminuição dos investimentos realizados internamente pelas multinacionais.

A internacionalização, não obstante, implica amplo conjunto de benefícios às empresas e, por extensão, aos países, entre os quais devem ser destacados: ampliação e diversificação dos mercados; geração de receitas em moeda estrangeira; ampliação do acesso aos mercados internacionais de capitais; aumento da competitividade; superação das barreiras tarifárias e não tarifárias; menor vulnerabilidade à aquisição por outras, ante o fortalecimento das concorrentes locais; fixação das marcas das empresas e do país no exterior; geração de divisas mediante potencial reinversão de lucros e remessa de rendas

para o país de origem; diversificação de riscos; aumento do estímulo à inovação; e maior capacidade de acesso às novas tecnologias, inclusive em operações de *joint ventures*. A internacionalização das empresas permite, ainda, maior proximidade com o cliente, melhora da logística de distribuição, bem como da adequação/especificação dos produtos, além do provimento de serviços de assistência técnica. São, dessa forma, diversos e amplos os benefícios decorrentes da internacionalização, tanto no plano micro, como no macroeconômico (CORRÊA; LIMA, 2008, p. 264).

Deve-se enfatizar que, se por um lado as experiências internacionais sugerem a vontade (ao menos em alguns casos) e a necessidade de participação do Estado nos diferentes planos de apoio à internacionalização¹, por outro, constata-se grande dissenso em relação ao formato que essa atuação deve assumir. O Estado precisa realizar políticas horizontais de apoio à internacionalização ou deve optar pela escolha de determinados setores e/ou grupos econômicos? No caso da escolha de setores e/ou grupos, quais os critérios norteadores? Essas são algumas questões fundamentais para que se possa avançar na estruturação e realização de políticas públicas de apoio à internacionalização das empresas, de modo a potenciar a efetividade das iniciativas realizadas pelo Estado.

Na perspectiva desta breve conclusão, deve-se mencionar, também, que a despeito das diferenças entre as experiências estudadas neste livro, estas indicam que o movimento de internacionalização realizado em distintos períodos históricos, além de ter contado com o apoio estatal, ocorreu em um contexto em que as economias apresentavam situação relativamente confortável em suas contas externas. Embora óbvia, tal evidência carrega uma importante lição: os países que têm apoiado a internacionalização devem gerir, cuidadosamente, seus respectivos balanços de pagamentos, de modo a evitar interrupções das condições e viabilizar as políticas necessárias para o processo bem-sucedido de internacionalização empresarial.

Ademais, é importante mencionar duas questões pouco exploradas nos estudos sobre o tema. Na primeira, que diz respeito à natureza do processo de internacionalização e pode qualificar-se de indesejada, as empresas passam a realizar seus investimentos no exterior de modo a escapar das condições

¹ Ver, a esse respeito, Alem e Cavalcanti (2005, p. 66-71).

desfavoráveis de competitividade local, decorrente de câmbio valorizado, condições inadequadas de financiamento, sistema tributário oneroso etc. Em tal caso, a expansão das atividades no exterior pode operar-se em detrimento dos investimentos e/ou das atividades domésticas das empresas. Esse tipo de internacionalização deve ser evitado, pois implica a fuga das empresas locais para o exterior, com efeitos deletérios sobre os níveis de emprego e renda internos. Já na internacionalização desejada (benigna), a realização de investimentos no exterior pelas empresas não envolve a supressão de suas respectivas bases locais, constituindo uma estratégia ativa de consolidação e expansão competitiva de suas atividades. Esse é o tipo de internacionalização a ser estimulado pelas políticas públicas.

Obviamente, como pré-condição para evitar a internacionalização indesejada, o país tem de corrigir políticas que desestimulam as atividades e os investimentos domésticos das empresas. Em outros termos, entende-se que o processo de internacionalização empresarial responde a fatores de atração e repulsão. A prevalência de um regime macroeconômico adverso, por exemplo, que impõe uma tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio, pode funcionar como um fator de repulsão às atividades empresariais domesticamente, induzindo as empresas a deixarem o país sem a manutenção de sua base interna (internacionalização indesejada). Tem-se, pois, que um processo sustentado e desejado de internacionalização das empresas exige a prevalência de políticas econômicas coordenadas, de modo a evitar resultados deletérios ao desenvolvimento econômico e social do país.

Outro aspecto que merece maior reflexão no debate sobre o movimento de internacionalização das empresas diz respeito ao grau de adensamento das estruturas industriais dos países que têm passado por processos recentes de internacionalização. Isso porque, nas experiências originárias de tal processo, ocorridas nos países desenvolvidos, esse movimento ocorreu em um contexto em que prevaleciam elevados graus de adensamento inter e intraindustrial, vale dizer, em estruturas econômicas maduras. Tais estruturas contavam com encadeamentos industriais fortemente profundos e interligados, diferentemente da situação dominante em muitas das economias que têm experimentado, tardiamente, o processo aludido. Nesses casos, a internacionalização pode significar a permanência de lacunas inter e intraindustriais significativas e capazes de afetar, adversamente, a geração e multiplicação de emprego e renda.

Ademais, embora não menos importante, como salienta Macadar (2009, p. 29): “[...] *Por serem empresas entrantes tardias (late movers) em relação às ETNs dos países desenvolvidos, [elas] enfrentam condições de mercado bem diferentes daquelas vividas anteriormente pelas empresas que entraram primeiro no processo de internacionalização (early movers).*”

Ao invés de denotar uma leitura “etapista” do processo de internacionalização, essa qualificação pretende apenas atentar para a necessidade de avançar no entendimento desse fenômeno, a partir de uma abordagem que incorpore as peculiaridades do desenvolvimento capitalista periférico. Procura, pois, evitar o simples transplante de teorias elaboradas com base em experiências ocorridas nas economias centrais e em situações históricas diferentes das que se fazem presentes nas economias da periferia, minimizando, assim, potenciais efeitos indesejados.

No caso das denominadas “economias em desenvolvimento”, apenas recentemente o processo de internacionalização assumiu maior vigor. Conforme indicado neste livro, a internacionalização não constitui uma especificidade brasileira. Diversas “economias em desenvolvimento” têm passado por tal processo no período recente (UNCTAD, 2006; SARTI; HIRATUKA, 2010). Embora os fluxos de saída de IDE continuem sendo originados, preponderantemente, nos países desenvolvidos, a participação dos “países em desenvolvimento”, sobretudo asiáticos, em tais fluxos, aumentou de forma expressiva ao longo das últimas duas décadas, com taxas de crescimento superiores às observadas nas economias desenvolvidas. Segundo dados divulgados pela Unctad (2010), em 1990 a participação dos “países em desenvolvimento” nos fluxos de saída de IDE era de apenas 5%. Em 2009, atingiu 20,8%. O estoque de saída de IDE do conjunto das economias citadas alcançou US\$ 2,7 trilhões em 2009, sendo US\$ 1,9 trilhão apenas da Ásia.

Em relação ao caso brasileiro, particularmente, é recente o apoio à internacionalização mediante políticas de Estado. Até meados de 2002, de acordo com Alem e Cavancanti (2005), pode-se afirmar que o suporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a esse processo esteve restrito aos financiamentos realizados por operações de renda variável – o banco podia realizar, via BNDESPar, aportes de capital nas empresas, mas sem destinação específica dos recursos. Naquele ano, foram aprovadas as diretrizes para a criação de uma linha de crédito voltada à expansão internacional das

empresas. A primeira operação de financiamento específica para a internacionalização, contudo, aconteceu apenas em 2005, com o Grupo JBS-Friboi tendo recebido US\$ 80 milhões do BNDES para a compra de aproximadamente 80% da empresa argentina Swift Armour S.A.

O Brasil, a despeito de ainda responder por fração modesta do estoque de saída de IDE das “economias em desenvolvimento”, registrou expressivo aumento de tais investimentos ao longo dos últimos anos. Ainda de acordo com os dados disponibilizados pela Unctad², entre 2000 e 2010 o estoque de investimento direto brasileiro no exterior aumentou de US\$ 51,9 bilhões para US\$ 180,9 bilhões. Apenas para efeito de comparação, e tendo em vista o mesmo período, na China³ o estoque aludido subiu de US\$ 27,8 bilhões para US\$ 297,6 bilhões; na Índia, de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 92,4 bilhões; e na Rússia, de US\$ 20,1 bilhões para US\$ 433,6 bilhões. Nesses quatro países, o aumento substancial do estoque de saída de IDE constituiu um fenômeno ocorrido essencialmente no século XXI.

Considerando os países da América do Sul, conforme apontam Deos et al. (2009) a partir dos dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre 2005 e 2006 o Brasil foi responsável por nada menos que 64,1% dos fluxos de saída de IDE da região. Quando, porém, considerado o estoque de saída de IDE como percentagem do PIB, em 2007, países como Chile (19,8%) e Argentina (10,2%) ainda detinham uma fração mais elevada relativamente ao Brasil (9,9%).

Além dos fatores citados por Ambrozio (2008) para explicar a intensificação da internacionalização das empresas brasileiras a partir de 2003, a saber, melhora expressiva da posição financeira das empresas nacionais, valorização da taxa de câmbio e estratégia de expansão para fora das empresas, não se pode desconsiderar o papel desempenhado, sobretudo, pelos seguintes fatores: i) melhora substancial da posição das contas externas da economia brasileira; ii) políticas de apoio à internacionalização realizadas pelo BNDES; e iii) ambiente de farta liquidez internacional e condições internas adversas à competitividade empresarial, tais como taxa de juros elevada, taxa de câmbio

² Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org>>.

³ Sem considerar Hong Kong, Macao e Taiwan. Agregando-se tais economias, o estoque de saída de IDE aumentou de US\$ 482,8 bilhões para US\$ 1,45 trilhão entre 2000 e 2010.

apreciada e carga tributária alta. Todos eles, em conjunto, embora em diferentes intensidades, impulsionaram muitas empresas brasileiras ao processo de internacionalização.

No que tange às condições adversas à competitividade empresarial existentes na economia brasileira, não significa, evidentemente, que todas as empresas do Brasil internacionalizaram-se no período recente em razão disso. Em diversos setores, sobretudo nos mais intensivos em tecnologia, menos competitivos externamente e cuja competitividade internacional acha-se mais dependente das condições macroeconômicas, há evidências de estar ocorrendo internacionalização do tipo indesejada. No caso do setor de *software*, por exemplo, inúmeras empresas brasileiras transferiram suas atividades para a Argentina, ante a existência de condições cambiais e tributárias mais atrativas. Conforme destacado no jornal *Valor Econômico* (2 fev. 2011), nem a redução da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários das empresas do setor⁴ foi suficiente para evitar esse movimento.

O processo recente de internacionalização observado no Brasil tem assumido uma natureza diferente daquela verificada nas economias asiáticas, particularmente Hong-Kong, Cingapura, China, Taiwan e Coreia do Sul. Conforme registra Ambrozio (2008, p. 5): “[...] quando comparado ao asiático, o IDE brasileiro tem-se mostrado pouco diversificado e concentrado em setores pouco intensivos em tecnologia, predominantemente na forma de F&A”. Segundo o autor, ademais, as políticas públicas de apoio à internacionalização têm sido muito mais amplas e intensas nas economias asiáticas vis-à-vis à brasileira, condição que sugere necessidade de avanços em tal âmbito, a fim de compatibilizar o movimento de internacionalização com os interesses estratégicos do país.

O aperfeiçoamento e a ampliação das políticas públicas de apoio à internacionalização mostram-se, pois, indispensáveis para tornar esse processo sustentável e compatível com os interesses nacionais. Tais políticas devem transcender o plano estrito do financiamento à internacionalização, envolvendo a disponibilização de um sistema de seguros e proteção adequados, provimento de informações e assistência técnica e legal, viabilização de condições macroeconômicas capazes de lançar as bases para um processo desejado de internacionalização, mecanismos internos de financiamento que propiciem o

⁴ De 20% para 10%, referente à parte do faturamento obtida com as exportações.

crescimento das empresas etc. Em contrapartida, pode-se exigir o cumprimento de alguns requisitos, tais como aumento das exportações, transferência de tecnologia para o país emissor de IDE, importação de insumos, geração de empregos no mercado de origem e repatriação de parte das divisas geradas (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 69). A recente abertura de um escritório do BNDES em Montevideu e de uma subsidiária em Londres parece estar em sintonia com o entendimento aludido.

Por fim, vale registrar que a realização de estudos adicionais sobre o tema pode, igualmente, contribuir para a obtenção de lições indispensáveis para a viabilização de um processo bem-sucedido (do tipo desejado) de internacionalização. Além disso, são necessários estudos setoriais que busquem apreender os principais incentivos envolvidos no processo de internacionalização de segmentos específicos.

Especificamente em relação ao caso brasileiro, deve-se destacar que o impulso privado à internacionalização, em especial nos casos denominados "indesejados", constitui fator adicional para fortalecer o debate, a reunião de forças e a transformação, tanto do regime macroeconômico, cujas fragilidades são bastante conhecidas, como do ensino e ação públicos em termos de política nacional orientada para a internacionalização empresarial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

AMBROZIO, Antonio M. Entendendo o investimento brasileiro direto no exterior. *Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, BNDES, n. 52, set. 2008.

CORRÊA, Daniela; LIMA, Gilberto Tadeu. O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 249-268, abr./jun. 2008.

DEOS, Simone et al. *Estudos transversais: perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina. Relatório de Pesquisa do Projeto "Perspectivas do Investimento no Brasil"*. Campinas: IE/Unicamp, set. 2009.