

BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro

Leandro Santos
UFF

p. 115-137

Como citar este artigo:

SANTOS, L. BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro. **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 22, n. 1, p. 115-137, mês. 2018. ISSN 2179-0892.

Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/115940>>. doi: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2018.115940>.



Este artigo está licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

revista

Geo 
USP
espaço e tempo

Volume 22 • nº 1 (2018)

ISSN 2179-0892

BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro¹

Resumo

A partir de 2002, com a elevação dos desembolsos e a reorientação estratégica do BNDES, as empresas multinacionais brasileiras passaram a contar com o apoio do banco em suas estratégias de expansão internacional, especialmente com subscrição de ações em bolsa e ampliação dos empréstimos ligados à exportação de bens e serviços de engenharia. Diversos trabalhos têm analisado essas ações do banco de fomento; entre eles, merece destaque a recuperação da tese do subimperialismo brasileiro, desenvolvida nos anos 1970. O objetivo deste artigo é delinear as principais proposições dessa tese e contrapor-las aos diferentes ciclos de internacionalização de empresas nacionais e ao papel do BNDES na internacionalização produtiva das empresas. As principais conclusões – factuais, teóricas e processuais – trazem elementos para pensar que a tese do subimperialismo pode desvelar os processos contemporâneos de expansão multiterritorial dos capitais particulares brasileiros. Os procedimentos metodológicos consistiram em levantamento, seleção e leitura bibliográficos, levantamento de dados secundários em bancos de dados da UNCTAD (fluxos e estoques de investimentos) e do BNDES (desembolsos por linhas de financiamento), análise e sistematização dos dados à luz das referências bibliográficas.

Palavras-chave: Subimperialismo. BNDES. Empresas multinacionais brasileiras. América Latina.

BNDES, enterprise internationalization and Brazilian sub-imperialism

Abstract

From 2002, with the increase in loans and the strategic reorientation of the Brazilian Development Bank (BNDES), the Brazilian multinational companies received the support of the bank in its international expansion strategies, through the subscription of shares on the stock exchange and expansion of loans to the export of engineering goods and services. Several studies have examined this increased participation of

¹ As reflexões apresentadas neste texto foram expostas em seminário organizado pelo Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos (Neru), no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional (ESR), Universidade Federal Fluminense (UFF).

the BNDES, among them is noteworthy the recovery of Brazilian sub-imperialism thesis, developed in the 1970s by Marini. This article aims to outline the main propositions of the Brazilian sub-imperialism thesis and its analytical ability to explain the different cycles of internationalization of Brazilian companies and the role played by the BNDES in the productive internationalization of Brazilian companies. The main conclusions of this work – factual, theoretical and procedural – bring elements to think about the thesis of Brazilian sub-imperialism and its ability to reveal the contemporary processes of multi-territorial expansion of Brazilian private capital. The methodological procedures consisted in the bibliographical collection, selection and reading, collection of secondary data in UNCTAD databases (investment flows and stocks) and BNDES (disbursements by financing lines), analysis and systematization of the data in the light of bibliographical references.

Keywords: Sub-imperialism. BNDES. Brazilian multinational companies. Latin America.

Introdução

Nos anos 1960, a crise econômica por que passou a economia brasileira sinalizou as contradições do desenvolvimento capitalista e a impossibilidade de eliminar os problemas econômicos e sociais pela via nacional-desenvolvimentista. É nesse contexto que emerge a teoria da dependência, marcada por uma crítica às perspectivas de revolução democrático-burguesa – e seu desenvolvimento viabilizado pela aliança entre burguesia nacional e proletariado – e nacional desenvolvimentista. Ruy Mauro Marini foi um dos fundadores da teoria da dependência, ao lado de Theotonio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Enzo Faletto etc.

Diversas tendências e matizes marcaram a emergência da teoria da dependência, entre elas a de Ruy Mauro Marini, que recorreu aos conceitos econômicos de Karl Marx, especialmente a teoria do valor. À luz da teoria marxista e amparado em autores do imperialismo, desenvolvimento desigual e combinado (Lênin, Luxemburgo, Trotsky, Baran e Sweezy), defendeu que a dependência não se restringia à dualidade centro-periferia, sendo possível a industrialização e manutenção de posição subalterna/dependência em relação aos países centrais. Ruy Mauro Marini também foi um dos pioneiros, se não o único, a insistir na tese do subimperialismo brasileiro, em finais dos anos 1970.

A partir de 2003, os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram um incremento significativo, visando apoiar a modernização e ampliação do aparelho produtivo nacional, a inserção soberana no mercado internacional em alguns ramos e circuitos de ramos, a formação de grandes grupos nacionais, a internacionalização produtiva e a distribuição mais equânime das atividades econômicas no território, *inter alia*. Os desembolsos recentes direcionados à internacionalização produtiva reforçaram a atuação multiescalar das empresas brasileiras e diversos trabalhos analisaram esse processo à luz da tese do subimperialismo brasileiro.

Este texto faz parte de um esforço de delinear as principais proposições subjacentes a essa tese com o intuito de contrapor-las aos diferentes ciclos de internacionalização de empresas brasileiras e ao papel desempenhado pelo BNDES na internacionalização produtiva de empresas e grupos brasileiros. As principais conclusões deste trabalho – factuais, teóricas e processuais – colocam a possibilidade de o tese do subimperialismo brasileiro desvelar os processos contemporâneos de expansão multiterritorial dos capitais particulares brasileiros.

Os procedimentos metodológicos incluíram o levantamento e sistematização bibliográfica sobre internacionalização de empresas, políticas públicas dirigidas à internacionalização, imperialismo e subimperialismo e o papel do BNDES no desenvolvimento das forças produtivas no Brasil, entre outros temas. Os dados secundários foram obtidos em bancos de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e na plataforma de transparência do BNDES. Na UNCTAD, os dados secundários utilizados abrangeram os fluxos e estoques de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). Na plataforma BNDES, foram levantadas as principais linhas de financiamento e os desembolsos da instituição de fomento. Os dados obtidos foram analisados e sistematizados à luz das referências bibliográficas.

Além desta introdução, o artigo apresenta outras quatro seções. Na próxima seção, delineamos as principais ideias por trás da tese do subimperialismo e o debate contemporâneo a favor e contra a sua utilização para explicar a internacionalização de empresas brasileiras. Em seguida, contextualizamos o processo de internacionalização das multinacionais latino-americanas, com ênfase nos diferentes ciclos de dilatação dos circuitos espaciais das empresas brasileiras, ramos e circuitos de ramos internacionalizados e o papel do Estado. Na quarta seção, analisamos os desembolsos recentes do BNDES, as principais linhas e seu papel na internacionalização. Ao final, constam as principais conclusões e as referências.

Principais ideias e debates em torno da tese do subimperialismo

Ruy Mauro Marini foi o primeiro e praticamente o único autor latino-americano a insistir precocemente, em finais dos anos 1970, no papel imperialista desempenhado pelo Brasil na América Latina, no texto “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. Segundo Fontes (2013), apesar de seu pioneirismo, o imperialismo segue sendo visto como algo externo, de fora para dentro. No Brasil, Ruy Mauro Marini não teve a mesma projeção que nos demais países latino-americanos (Chile e México) onde se exilou durante a ditadura. Mais recentemente, suas obras têm sido traduzidas para a língua portuguesa e suas ideias têm sido retomadas, entre as quais, a tese do subimperialismo, por conta da expansão acelerada das empresas e grupos brasileiros no exterior.

O subimperialismo seria uma nova etapa do capitalismo dependente, por meio do amadurecimento de um novo tipo de formação econômico-social (Luce, 2013). Deve ser compreendido como um nível hierárquico do sistema mundial e ao mesmo tempo uma etapa do capitalismo dependente, em que economias dependentes se tornam elos da corrente imperialista (se apropriam de valor das nações mais débeis), sem deixar a condição de dependentes. Quer dizer, após um conjunto de políticas desenvolvimentistas, algumas formações econômico-sociais lograram um aparelho produtivo complexo capaz de situá-las numa posição intermediária do sistema mundo, mas sem romper a dependência tecnológica e de capitais.

Luce (2013) alerta que, mais que um constructo teórico, o subimperialismo existe na dialética que nasce da articulação das determinações históricas que constituem sua essência, entre elas estão a superexploração do trabalho, o mercado estreito, a composição orgânica média de capitais, a política expansionista relativamente autônoma e a cooperação antagônica. Essas determinações, segundo o autor, não podem ser analisadas separadamente, senão em conjunto, a fim de compreender as condições (econômicas, políticas, sociais) que constituem o subimperialismo como fenômeno histórico.

As condições específicas do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com a falta de reforma agrária e a articulação com capitais externos, caracterizariam a superexploração do trabalho. De um lado, a permanência de latifúndios e a falta da reforma agrária mantiveram extensa massa de trabalhadores rurais em precárias condições de subsistência e, ao favorecer a contínua migração, envileceram os salários. De outro, a aliança com capitais externos pressupôs a contínua transferência de excedente a sócios dos países centrais. A super ou dupla exploração do trabalho ocorre, portanto, porque a burguesia brasileira extrai mais-valor dos trabalhadores remunerados abaixo do seu valor e, ao mesmo tempo, por sua condição de sócia menor do capital forâneo, assegura subalternamente a remessa de parte do excedente para o centro do sistema (Fontes, 2009).

Fontes (2009, p. 354) destaca ainda que a superexploração se ligaria ao próprio caráter da industrialização brasileira, operada num mercado truncado (incapaz de realizar plenamente a reprodução dos trabalhadores), voltada à produção de bens suntuários, destinados a parcela específica da população, recorrendo constantemente ao mercado externo dos capitais implantados em solo brasileiro a fim de realizar a produção, tendo em vista o mercado estreito. A superexploração do trabalho, com apropriação do trabalho socialmente necessário para ser convertido em capital, implicaria em mercado estreito ou truncado para bens de consumo final.

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma expansão e aceleração de capitais (dinheiro e produtivo), principalmente dos países centrais, em direção a países desenvolvidos e periféricos. Esse processo foi intensificado em meados dos anos 1960, com a crise do fordismo. A combinação de mudanças na dinâmica intercapitalista, no plano externo, e nas condições locais (políticas de atração, insuficiência de poupança interna etc.) permitiram a industrialização de países periféricos, que lograram construir um aparelho produtivo complexo e integrado. Os investimentos e empréstimos levaram à mudança na divisão internacional do trabalho. Para Marini (1977), “el resultado ha sido un reescalamiento, una jerarquización de los países capitalistas en forma piramidal y, por consiguiente, el surgimiento de centros medianos de acumulación – que son también potencias capitalistas medianas –, lo que nos ha llevado a hablar de la emergencia de subimperialismo”.

A entrada de capitais estrangeiros aumentou a composição orgânica do capital² e, dadas as condições internas (superexploração do trabalho e mercado interno estreito) e a própria função da produção (maior uso de capital fixo e menor de capital variável), pressionou pela realização do valor em outros mercados externos. Marini (1977) sublinha que:

2 Conceito marxista que designa a razão do capital constante (máquinas e equipamentos, matérias-primas) ao capital variável (força de trabalho).

[...] la industria latinoamericana es incapaz de satisfacerse con el mercado interno y cuento con limitaciones estructurales para proceder a ampliarlo en forma acelerada. Se le impone, pues, abrirse al exterior, lo que ha convertido la exportación de manufacturas en la consigna más sentida del gran capital extranjero y nacional en América Latina.

Ou seja, a implantação de indústria intensivas em capital e escalas de produção elevadas num mercado estreito desencadeou a procura de mercados externos ou de uma área de influência. Emergiram, portanto, subcentros econômicos (e políticos) dotados de relativa autonomia, ainda que subordinados à dinâmica imposta pelos grandes centros. Além da composição orgânica média, outro componente básico do subimperialismo é “el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma, que no sólo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional” (Marini, 1977).

O subimperialismo não é um fenômeno específico de uma realidade social e econômica, senão “la forma que asume la economía dependiente al llegar a la etapa de los monopolios y el capital financiero” (Marini, 1977). É uma forma particular que a economia industrial assume no marco do capitalismo dependente. Do ponto de vista político, o aparecimento de subimperialismos liga-se a elementos como Estado forte e burguesia com projeto próprio, capaz de converter seus projetos de expansão econômica e política (interna e externamente) em projetos nacionais (Luce, 2013). Assim, na América Latina, apenas o Brasil reuniu essas condições claramente.

Embora não questione o domínio imperialista *per se*, pois estaria questionando o próprio capitalismo, a burguesia nacional busca maior autonomia nos marcos da dependência, ou seja, barganha melhores condições nos marcos da dominação, como melhores preços, acordos melhores, áreas próprias de exploração e/ou influência etc. sem com isso romper com a hierarquização e/ou configuração capitalista existente cuja hegemonia cabe aos países desenvolvidos, principalmente os EUA. Por isso, a cooperação antagônica vem da busca “por una autonomía relativa na política internacional e pelo controle de uma parcela da massa de valor, de modo a ser uma economia que não apenas transfere valor, mas se apropria de valor” (Luce, 2013, p. 139).

Para Luce (2013), nem todos os países reuniram condições de cooperação antagônica e o subimperialismo brasileiro, longe de desaparecer com o fim do padrão industrial diversificado, assumiu novas formas no novo padrão de diversificação. Katz (2009, p. 56) afirma que “las clases dominantes brasileñas pretenden jugar un rol más visible, pero al mismo tiempo más integrado al imperialismo colectivo”. Para Fontes (2013, p. 220), “o Brasil integra hoje um grupo de países que ascendeu a uma tal concentração de capitais que os impele – ainda que de maneira subordinada – a incorporar-se ao conjunto dos países imperialistas”. Zibechi (2012) entende que, face à crise inelutável da hegemonia estadunidense, existe espaço para a ascensão de novas potências. O Brasil seria uma potência regional em condições de galgar a condição de potência global. Buscada durante o regime militar e depois abandonada, essa ascensão foi retomada no governo Lula.

Independentemente dos matizes, esses autores (Luce, Katz, Zibechi, Fontes) retomam as proposições de Marini à luz da expansão recente das empresas brasileiras no exterior. Contudo, a retomada e atualização da tese do subimperialismo tem sido rejeitada por diversos autores. Para Berringer (2013), não se pode descurar da dimensão política e militar da teoria imperialista-leninista. A concepção imperialista desses autores concentra-se prioritariamente na esfera econômica e falta uma análise mais rigorosa da relação política entre Estados. Afirma ainda que, apesar das contradições da expansão das empresas brasileiras, não se superpõe ao imperialismo estadunidense e às frações burguesas a ele associadas, que exercem papel dominante na região e são opositoras aos governos progressistas.

Para Senhoras e Vitte (2006, p. 11), a tese de imperialismo brasileiro não é conclusiva, apesar da procura pela hegemonia regional: “A liderança brasileira choca com vários obstáculos tanto na escala nacional [...] como na escala internacional, pois além dos limites impostos pela superpotência, Estados Unidos, os países vizinhos na América do Sul temem as tendências de liderança da mais poderosa nação do subcontinente”. As questões internas limitam a capacidade brasileira de influência que, face à assimetria social interna, não tem recursos orçamentários expressivos necessários à integração. A expansão econômica recente do Brasil ampliou as assimetrias regionais e desencadeou divergências e conflitos entre os governos regionais e o Brasil (Fiori, 2011, p. 19).

Segundo Fiori (2011), não se consolidou no continente sul-americano um sistema integrado e competitivo de economias nacionais e disputa hegemônica entre Estados e economias nacionais e tampouco um dos seus Estados disputou jamais a hegemonia continental com as demais potências. Nos primeiros anos deste século, os EUA perderam a supremacia ideológica na região, mas mantiveram poder econômico e militar. Nesse bojo, aumentou a projeção econômica e diplomática do Brasil e a China passou a desempenhar papel chave no fortalecimento e crescimento da região. Contudo, a partir da crise de 2008, tornaram-se evidentes duas tendências, a saber o retorno do ativismo diplomático e militar dos EUA na região e a desaceleração do projeto de integração regional.

Souza (2013) destaca que os investimentos brasileiros são relativos a projetos destinados ao fortalecimento das políticas nacional-desenvolvimentistas de cada país. Aliás, investimentos de igual importância e com a mesma finalidade têm sido desenvolvidos no Brasil. Embora as empresas brasileiras estejam envolvidas em grande parte das obras de infraestrutura na região, o BNDES não é o principal financiador do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que conta com o apoio da Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), entre outros. Grande parte dos investimentos é concessão direta do BNDES a empresas brasileiras contratadas por governos nacionais (Berringer, 2013).

Outra crítica diz respeito à imprecisão de capital financeiro, identificado ao capital bancário local ou ao capital financeiro internacional:

O processo de desenvolvimento capitalista no Brasil não logrou a conformação do capital financeiro a partir da fusão entre capital bancário e produtivo [...] a política de créditos do BNDES tem respondido, sobretudo, à necessidade de

harmonização dos conflitos de interesses que atravessam a cúpula do Estado, relacionadas às disputas sobre os rumos da política econômica, numa conjuntura político-ideológica favorável ao setor produtivo (Souza, 2014, p. 7).

A mesma autora critica a falta de operacionalidade da ideia de composição orgânica de capital para a compreensão das diferentes formações sociais latino-americanas, bem como a explicação da crise de acumulação e expansão atreladas ao subconsumo ou superexploração do trabalho.

Fontes (2009) reconhece a existência de sérias objeções à tese do subimperialismo, como dependência estrutural da economia brasileira, ausência de poder bélico e fragilidade militar, além da pequena dimensão das empresas brasileiras frente a suas contrapartes de países centrais. Por essa razão, defende iniciativas coletivas que desencadeiem questões, interrogações e pesquisas para validar a tese do subimperialismo. Para ela:

Precisamos de sólido campo de investigações e debates sobre a atuação imperialista de capitais de origem brasileira, sobre o amalgamento de capitais de diversas procedências (sob o predomínio do capital americano) estreitamente associados com grandes capitais brasileiros e, não menos importante, sobre a atuação do Estado brasileiro neste processo [...]. Sabemos que o tema do imperialismo brasileiro ainda carece de aprofundamentos rigorosos e intensos, de maneira a enfrentar óbices e contra-argumentos sólidos, para além de resistências normais que novas e complexas situações envolvem (Fontes, 2009, p. 221).

Não se pretende esgotar a discussão em torno da tese do subimperialismo, mas trazer elementos que possam ajudar a reforçar ou refutar o seu uso na interpretação da expansão internacional das empresas e grupos brasileiros no início do século XXI. O voo sobre as abordagens mostra certa concordância em torno de alguns problemas teóricos e empíricos da ideia de subimperialismo. Em primeiro lugar, subconsumo e superexploração são os principais elementos utilizados pelos defensores do subimperialismo, quando, na verdade, o fator principal seria a crise de superacumulação de capital, inerente e estrutural ao modo capitalista de produção (Harvey, 2005). Em segundo lugar, elementos como capital financeiro *a la hilferding* (fusão do capital financeiro com o industrial) e monopolização carecem de maior sustentação quando se considera a economia brasileira, onde não se forjou inter-relação entre capitais bancários e produtivos, tampouco todos os setores de controle nacional têm sido marcados por elevada concentração e centralização.

Entendemos que o fundamento das teorias do imperialismo e do subimperialismo não se restringe apenas às relações entre o capitalismo dominante e a economia dependente, com a transferência de valor desta para aquela e com as burguesias de subcentros lançando mãos de uma superexploração do trabalho e da conquista de uma área de influência própria que lhes permita compensar o produto excedente que escapou de suas mãos. Isso precisa ser comprovado à luz da condensação de forças entre classes e frações de classes no bojo do Estado (criação de instituições e políticas de apoio), bem como por meio da análise das formas setoriais e espaciais dos investimentos externos e das exportações assumidas pelos países subdesenvol-

vidos na economia mundial. Ou seja, a aplicação de concepções abrangentes (subimperialismo) para fenômenos particulares (internacionalização de empresas) exige diversas mediações e comprovações factuais.

É necessária uma compreensão dos interesses de classes e frações de classes por trás da elaboração das políticas de apoio à internacionalização, uma análise da real importância e impacto dessas políticas para o processo de internacionalização (número e valor dos empréstimos sobre os IED), o levantamento dos capitais e setores apoiados efetivamente, a mensuração dos desembolsos do Estado sobre o conjunto dos IED etc. A fim de reunir dados e informações que permitam acatar ou refutar a tese do subimperialismo, acumulamos elementos sobre o processo de internacionalização de empresas multinacionais latino-americanas, com ênfase nos diferentes ciclos de dilatação dos circuitos espaciais das empresas brasileiras, ramos e circuitos de ramos internacionalizados e papel do Estado.

Contextualização dos IED latino-americanos e brasileiros

Os primeiros IED realizados por empresas situadas na periferia capitalista tiveram origem na Argentina, em finais do século XIX. À época, o investimento externo esteve concentrado no setor agroalimentar e, em menor expressão, no setor industrial (Kosacoff, 1999). Após atingir controle relevante de seus respectivos mercados internos, as empresas iniciaram um processo de internacionalização na produção e na comercialização em países vizinhos. Com a depressão econômica nos anos 1930 e seu impacto no modelo agro-exportador argentino, a dinâmica de internacionalização arrefeceu. No Brasil, o primeiro IED ocorre durante os anos 1930, com a aquisição de moinho de trigo argentino pelo conglomerado Matarazzo, que buscava garantir o abastecimento do mercado brasileiro. Não obstante, ainda não se pode falar numa onda ou ciclo de investimentos brasileiros ou argentinos no exterior (Santos, 2014).

Chudnovsky e Lopez (2000) defendem a existência três ondas/ciclos de IED latino-americanos. A primeira ocorreu entre os anos 1960 e 1970 e a segunda, nos anos 1980. Nos anos 1990, a maior representatividade dos IED latino-americanos foi considerada uma terceira onda de investimentos. Casanova (2010), por sua vez, delinea quatro fases de internacionalização: a primeira (1970-1990) foi marcada por tímida expansão dentro da própria região; a segunda, nos anos 1990, coincidiu com as políticas de abertura econômica e se caracterizou por uma ambição de maior alcance internacional; a terceira iniciou-se em 2002, com a subida do preço de matérias-primas; a quarta começou em 2008, com a queda do Lehman Brothers, e tem sido marcada pelo retorno aos mercados próximos geográfica e culturalmente.

Os dados sobre estoques de IED dos países latino-americanos mostram uma progressiva perda da importância relativa do Brasil, com gradual expansão da Argentina até o ano 2000. Desde então, a Argentina perdeu importância sensivelmente, atingindo níveis percentuais inferiores aos apresentados nos anos 1980, muito por conta da crise econômica por que passou no início dos anos 2000. O México exibiu crescimento expressivo até 2005, com queda recente. O Chile é o caso mais representativo, pois tem exibido um crescimento a partir dos anos 1990, com dados percentuais significativos quando comparados com sua importância no PIB da região (Tabela 1).

**Tabela 1 – Estoques de IED latino-americanos – 1980-2014
(em US\$ milhões)**

país	1980	%	1985	%	1990	%	1995	%	2000	%	2005	%	2010	%	2014	%
Argentina	5.970	13	5.921	12	6.057	12	10.696	16	21.141	20	23.340	12	30.328	7	35.938	5
Brasil	38.544	83	39.439	82	41.044	79	44.474	65	51.946	49	79.259	40	191.349	44	316.339	48
Chile	63	0	116	0	154	0	2.773	4	11.154	11	22.589	11	52.419	12	89.733	14
Colômbia	136	0	301	1	402	1	1027	2	2.989	3	9.098	5	23.717	5	43.082	6
Equador	1	0	18	0	17	0	187	0	252	0	275	0	565	0	697	0
Peru	2	0	38	0	122	0	567	1	505	0	1047	1	3.319	1	4.205	1
Uruguai	171	0	184	0	186	0	186	0	138	0	159	0	345	0	428	0
Venezuela	23	0	165	0	1.221	2	3.427	5	7.676	7	9.429	5	19.171	4	27.349	4
México	1.632	4	2005	4	2.672	5	4.181	6	8.273	8	51.782	26	110.014	25	131.246	20
total	46.559	100	48.238	100	52.050	100	68.057	100	105.533	100	199.144	100	438.543	100	663.970	100

fonte: Unctad, 2016.

Diversos fatores ajudam a explicar a diminuição da importância relativa do Brasil. Primeiro, ao tomar medidas pioneiras de liberalização das importações e aumento da concorrência internacional, Chile, México e Argentina criaram as condições para que suas empresas se reestruturassem e adquirissem a experiência (*know how*) necessária para ingressar no cenário internacional e competir, regional e globalmente, com multinacionais de países desenvolvidos (Chudnovsky; Lopez, 2000; Cuervo-Cazurra, 2007). Segundo, os IED brasileiros mais significativos se concentraram no final dos anos 1980 e início dos 1990. Terceiro, o mercado brasileiro, por ser significativamente maior que o chileno e o colombiano, foi eleito como mais relevante pelas empresas do que o mercado internacional com a abertura econômica e acirramento da competição (Santos, 2014). Quarto, as dinâmicas econômicas internas, com ciclos de expansão e retração, impeliram a esforços de manutenção de *market share* local ou à venda de ativos.

Essa exposição sobre os estoques de IED latino-americanos é importante para a discussão do subimperialismo na região. Por ora, interessa-nos reter alguns pontos. Primeiro, com expansão de companhias mexicanas e chilenas, apesar do predomínio, a importância do Brasil vem diminuindo. Segundo, esses países exibem de média a elevada composição orgânica de capital. Terceiro, em alguns países cuja economia é pequena, os capitais particulares são levados, no seu movimento, a dilatar seus espaços de acumulação desde o início. Quarto, como grande parte dos IED são concentrados na própria região (Santos, 2014), há uma disputa intercapi-talista e sobreposição de circuitos produtivos e mercantis. Quinto, direta ou indiretamente, diversos países (México, Brasil, Colômbia e Chile, principalmente) atuaram favoravelmente à internacionalização (Iglecias, 2011).

Quanto aos IED brasileiros, um movimento sistemático de internacionalização ocorreu a partir de finais dos anos 1960, com sucessivos ciclos subsequentes (Sposito; Santos, 2012). O primeiro ciclo de IED teve início em meados dos anos 1960 e terminou em 1976, no qual a

Petrobrás foi responsável pela maior parte deles, com contratos de exploração de petróleo no Iraque e na Argélia, por conta do abastecimento do mercado interno e da elevação no preço do barril no cenário internacional. Nesse período, as empresas privadas Eluma (autopeças), Pão de Açúcar, Marcopolo, Caloi, Gradiente, Tenenge (engenharia) e Copersucar (café) levaram a cabo investimentos externos (Wells, 1988). Parcela considerável dos IED foi destinada a países latino-americanos, africanos e do Oriente Médio.

No segundo ciclo, entre 1979 e 1982, os IED triplicaram e estiveram marcados pela concentração em finanças (45%), petróleo (27,6%) e indústria (16%). O papel relevante das finanças ligava-se à internacionalização de bancos estatais e privados, cuja estratégia era captar recursos externos (empréstimos locais e rolagem da dívida externa) e apoiar as exportações de empresas na América Latina. Caloi, Gradiente e Petrobrás fortaleceram suas estratégias de internacionalização, ao passo que Villares, Cotia, Inbrac, Cica, Securit, Gerdau e CPRM deram início à expansão em outros mercados. Os IED foram distribuídos, respectivamente, entre países desenvolvidos, latino-americanos, paraísos fiscais e africanos.

Durante os dois ciclos delineados, as razões que impeliram os capitais particulares à internacionalização produtiva abrangeram as características específicas dos produtos (impossibilidade de intercambiá-los, como, por exemplo, o varejo), a tropicalização das tecnologias (adequação às realidades locais latino-americanas quanto à escala e ao escopo dos produtos) e a disponibilidade de matérias-primas. O Estado brasileiro atuou diretamente com a Petrobras e os bancos públicos, respectivamente, no abastecimento interno e na promoção das exportações, mas não apoiou diretamente a realização de IED privados.

No final dos anos 1980 e início dos 1990, surgiu um terceiro ciclo, em que predominaram, respectivamente, os setores financeiro (37%), petróleo e telecomunicações (29,5%) e manufatureiro (10%). Nesse ciclo, houve um forte direcionamento de IED a países vizinhos e uma maior diversificação dos investimentos industriais. Petrobras, Gerdau, Inbrac reforçam sua atuação internacional e foram acompanhados por novas entrantes, entre elas Cacique, Globo, Nansen, Grendene, Hering, Vacchi, Brahma, Incasa, Sharp, Bardella, Brasmotor, Duratex, Itap, Cofap, Sabó e Metal Leve.

Nesse ciclo, por trás dos investimentos, podemos salientar as estratégias de capitalização das agências bancárias no exterior (Dias, 1994), a recessão e a estagnação do mercado interno, a proximidade com o cliente (plásticos para embalagens e autopeças), a melhora das margens de comercialização (marcas próprias) e a proximidade com o consumidor final (têxtil e autopeças), os acordos de licenciamento de marcas e tecnologias (eletrodomésticos), entre outros (Sposito; Santos, 2012). O Estado brasileiro, diante da crise econômica, estimulou as exportações, os bancos (Banco do Brasil, Banespa e Banco Real) apoiaram as estratégias de internacionalização e a captação de dólares, ao passo que a Petrobras foi usada estrategicamente para garantir o abastecimento interno.

A partir de 1993, emergiu um quarto ciclo de IED, voltado à ampliação das exportações, por conta da desvalorização do real. Até 1995, diante da inflação e instabilidade em torno do crédito, predominaram os investimentos destinados à instalação de escritórios comerciais, à as-

sistência técnica e à montagem de produtos. Em torno de 85% dos IED industriais corresponderam às atividades de comércio e de distribuição. Os investimentos produtivos representaram 12% do total (Iglesias; Veiga, 2002), direcionados aos principais destinos das exportações, principalmente EUA (40,0%), Argentina (32,7%), México (7,3%) Chile (3,6%) e Venezuela (3,6%). Essa concentração também refletiu a força da dimensão regional e da proximidade geográfica.

O quarto ciclo coincidiu com as políticas de estabilização e abertura econômicas, que impeliram as empresas a reestruturar seus *core business* e se internacionalizar. Para Iglesias e Veiga (2002, p. 395), “a liberalização comercial reduziu o grau de controle das firmas locais sobre o mercado doméstico, levando-as a encarar as exportações e a presença nos mercados externos como uma estratégia permanente”. Ou seja, a internacionalização foi uma reação ao acirramento da concorrência oligopólica e à necessidade de equalizar as condições de competitividade. Algumas linhas de financiamento criadas, como Finamex, do BNDES, e Proex, do Banco do Brasil, apoiaram as exportações, principalmente de produtos duráveis, bens de capital e serviços de engenharia (Sennes, 2007).

Os dados dos primeiros anos deste século são bastante erráticos, marcados por oscilações que não permitem afirmar, categoricamente, a constituição de um quinto ciclo. Antes da crise econômica, o mercado interno levou os grupos a alavancarem projetos domésticos e diminuírem o apetite por ativos no exterior. Com a crise, não só o mercado interno mas o externo também impactaram direta e negativamente nos IED. Os estoques de investimentos estão distribuídos da seguinte maneira: serviços (57,4%), agricultura, pecuária e extração mineral (33,1%) e indústria (9,5%). Os estoques estão distribuídos em países como Áustria, com US\$ 47,3 bilhões (23%), Ilhas Cayman, com US\$ 32,1 bilhões (16%), Holanda, com US\$ 20,8 (10%), Ilhas Virgens Britânicas, com US\$ 16,2 (8%), Bahamas, com US\$ 12,9 (6%), Espanha, com US\$ 11,2 bilhões (6%), e EUA, com US\$ 10,3 (5%).

O predomínio dos paraísos fiscais e do setor terciário deve-se a dois fatores inter-relacionados. Primeiro, os principais investidores têm *holdings* em paraísos fiscais, a fim de contornar os impostos sobre seus lucros e manejar facilmente os capitais para outros mercados. Segundo, os IED promovidos pelas *holdings* – que buscam a participação e/ou controle acionário em outras empresas – são classificados como sendo serviços financeiros, técnicos, administrativos etc. entre companhias (Sposito; Santos, 2012). O processo de internacionalização recente tem sido caracterizado pelo avanço de grupos e empresas em ramos altamente monopolizados, em resposta ao acirramento da concorrência oligopólica.

As linhas de crédito oferecidas às exportações (BNDES-Exim, Proex equalização, Proex financiamento etc.) continuam sendo políticas relevantes de apoio à internacionalização das empresas brasileiras, principalmente bens de capital e, menor importância, serviços de engenharia. O elemento novo é a atuação direta do Estado visando suportar a expansão multiterritorial das empresas brasileiras, por meio da reorientação estratégica do BNDES, que criou linha de crédito específica para investimentos externos e outras estratégias (subscrição de ações, apoio à concentração e centralização de capitais domésticos, criação de filiais no exterior para captar recursos e prospectar mercados etc.).

Contudo, durante todos os ciclos de internacionalização, o papel do Estado foi indireto, com predomínio da lógica de acumulação de capitais – portanto, lógica de mercado – e de fatores como bens *no tradables* (varejo), adaptação tecnológica para mercados de igual tamanho e nível de desenvolvimento (*learning by doing*), crise econômica e queda da procura agregada (bens intermediários, bens de capital e construção civil, por exemplo), abertura econômica e acirramento da concorrência oligopólica, *inter alia*. Resta-nos, no entanto, saber qual o impacto da atuação do BNDES no processo de internacionalização produtiva, questão que procuramos responder no próximo tópico.

O BNDES e as linhas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras

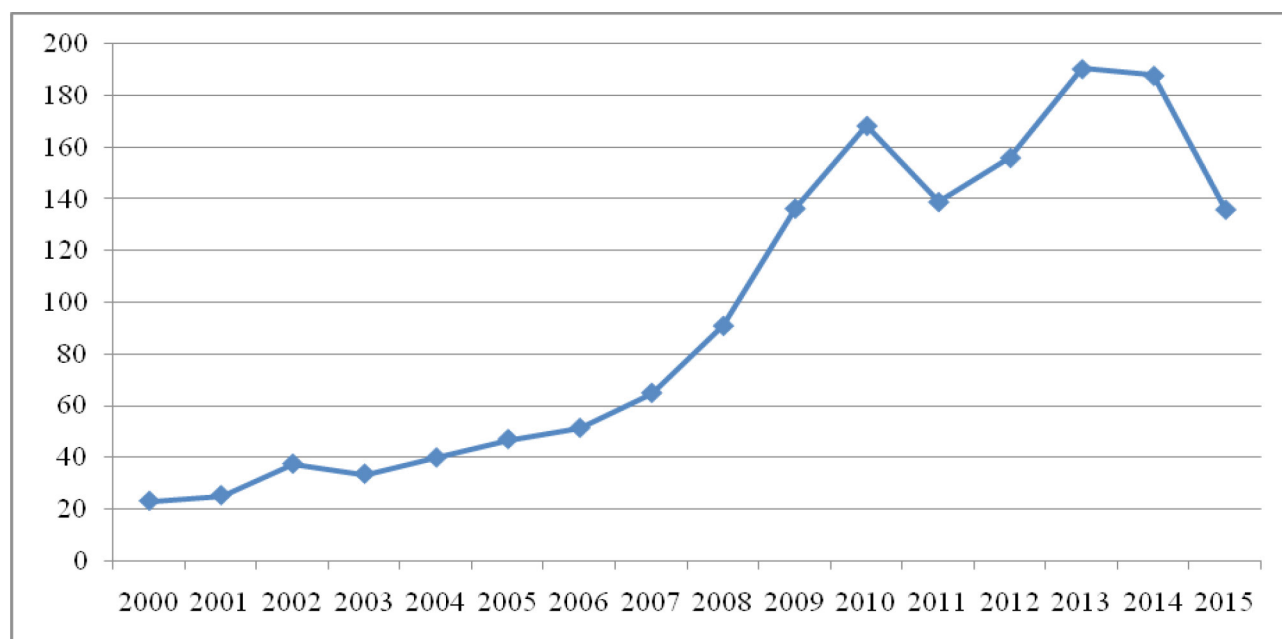
O BNDES cumpriu papel importante na consolidação da indústria brasileira, sobretudo de bens de base, nos anos 1950, e bens de capital, no início dos anos 1970. A instituição também participou da formulação e execução do Plano de Metas e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Até meados dos anos 1960, grande parte de seus desembolsos foi destinada a empresas estatais, com reorientação nos governos militares, que deram ênfase a empresas privadas. Entre os anos 1980 e 1990, o banco sentiu a crise econômica e a incapacidade de manutenção do Estado desenvolvimentista, cabendo ao BNDES o papel de gestor da privatização e de fomentador da inserção das empresas locais no comércio internacional. No final do governo FHC, o banco passou por uma nova reorientação estratégica, que foi fortalecida e aprofundada nos dois governos Lula.

Durante os primeiros anos deste século, com a mudança no seu estatuto social,³ o banco assumiu uma posição importante na concentração e centralização de capitais (formação de campeões nacionais), atuou diretamente na subscrição de capitais em bolsa de valores de empresas nacionais e apoiou a realização de investimentos. O BNDES foi uma das instituições que participaram da retomada da elaboração e execução de políticas industriais nos primeiros anos do século XXI, particularmente da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM) (Carvalho Junior, 2005; Silva, 2016; Santos, 2016).

A partir de 2003, o banco exibiu um crescimento significativo dos desembolsos. Entre os anos 2003 e 2015, os empréstimos elevaram-se de R\$ 33,5 para R\$ 135,9 bilhões (Gráfico 1).

3 O Decreto n. 4.418, de 11 de outubro de 2002, no art. 9º, estabelece o papel do banco de fomento na internacionalização produtiva. O inciso II enfatiza que o BNDES poderia *financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações*. O inciso III estabelece que o banco poderia *financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação* (grifos nossos).

Gráfico 1 – Desembolsos totais do BNDES – 2000-2015 (em R\$ bilhões)



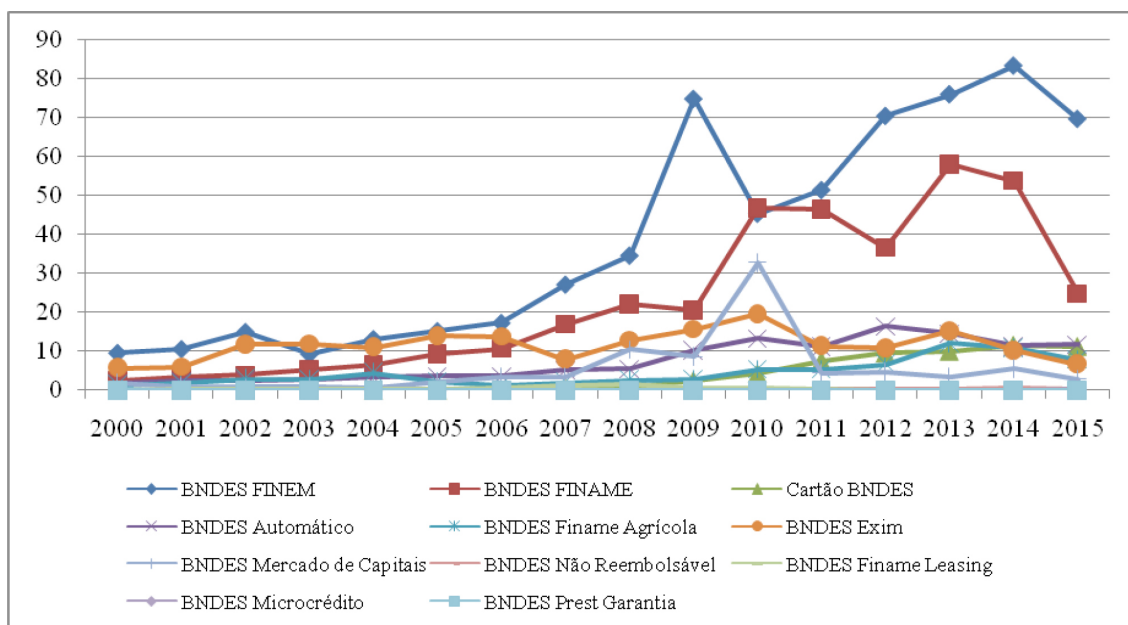
fonte: BNDES, 2016.

Os empréstimos exibiram queda apenas em 2011 e 2015, quando a economia brasileira enfrentou desaceleração econômica, por conta da crise econômica internacional. De fato, a crise financeira internacional estava delineada desde finais de 2007, mas, com o uso anticíclico do banco, o país apenas foi afetado fortemente pela crise em 2011. O esgotamento da política anticíclica ficou evidente a partir de finais de 2014, com descompasso nas contas públicas e adoção de uma política monetária e fiscal ortodoxa, que levou a uma diminuição dos desembolsos em 2015.

As principais linhas de financiamento da instituição são Financiamento a Empreendimentos Fimem, para ampliação e modernização, e Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame), linha para a produção e aquisição de bens de capital, informática e automação. Com oscilações e em igual importância, estão BNDES Exim (apoio à exportação), BNDES Automático (fornecimento de crédito de baixo valor, até 20 milhões de reais), Cartão BNDES e Finame Agrícola. As linhas que mais ampliaram a oferta de crédito foram, respectivamente, Finem e Finame. A finalidade do BNDES Finame é oferecer financiamento para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais. Financia investimentos superiores a 20 milhões de reais, de forma direta ou indireta, e apresenta diversas linhas de financiamento para vários setores.

O BNDES Exim figurou entre as principais linhas de financiamento até 2006 e, desde então, passou a oscilar recorrentemente, com crescimento menor que Finem e Finame. Outras linhas (Cartão BNDES – crédito rotativo pré-aprovado voltado a MPME para a aquisição de bens e insumos, BNDES Automático e BNDES Finame Agrícola – investimentos relativos à produção e à comercialização de máquinas, implementos agrícolas e bens de informática e automação destinados à produção agropecuária) também superaram o BNDES Exim. Nota-se, assim, uma estagnação de linhas de crédito voltadas diretamente ao exterior e um aumento daquelas voltadas à ampliação e modernização produtiva (no campo e na cidade) no território nacional (Gráfico 2), visando adensar a cadeia produtiva e aumentar a competitividade.

Gráfico 2 – Desembolsos do BNDES por linhas de financiamento – 2000-2015 (em R\$ bilhões)



fonte: BNDES, 2016.

Contudo, apesar do aumento dos desembolsos às micro e pequenas empresas (BNDES Automático, BNDES Microcrédito), as médias e grandes respondem por quase 80%. Os projetos de longo prazo e grande porte abrangeram a maior parte dos empréstimos, seguidos pelos de menor porte, apoio à exportação e atuação no mercado de capitais. Trata-se, pois, de continuidade de histórica atuação em favor de grandes grupos econômicos e alguns setores prioritários (Farias, 2013). Nos últimos anos, os desembolsos destinados à indústria se concentram em ramos marcados por elevadas economias de escala e de capitais como equipamentos de transporte, produtos alimentícios, celulose e papel, metalurgia, máquinas e equipamentos, petróleo e derivados etc.

O BNDES tem tido um papel de destaque na concepção e operacionalização da concentração e centralização de capitais, Santos (2015) e Sposito e Santos (2012) demonstram que o banco adotou uma política de conglomeração de capitais, a fim de fomentar o surgimento de campeões nacionais em setores considerados estratégicos no aparelho produtivo nacional, como petroquímica, celulose e papel, fármacos, alimentos, tecnologia da informação, telecomunicações, açúcar e álcool. Santos (2015) e Arbix e Caseiro (2012) mostram quais empresas foram apoiadas com fusões e aquisições, empréstimos e subscrição de capitais.

Visando a internacionalização das empresas, o estatuto social da instituição financeira foi alterado com a inserção de três incisos no art. 9.⁴ Essas mudanças no estatuto social refle-

4 II – financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País (Decreto n. 6.322); VI – contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina (Decreto n. 6.322); VIII – Utilizar recursos captados no mercado externo para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior – por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil – e adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas (Decreto n. 7.635). Essa alteração foi resultado de várias discussões dentro do banco, que levaram ao amadurecimento da ideia que os IED podem aumentar não só as exportações de bens e serviços, mas também a produtividade das empresas, o *up grade* tecnológico e *catch up* em relação às economias mais desenvolvidas.

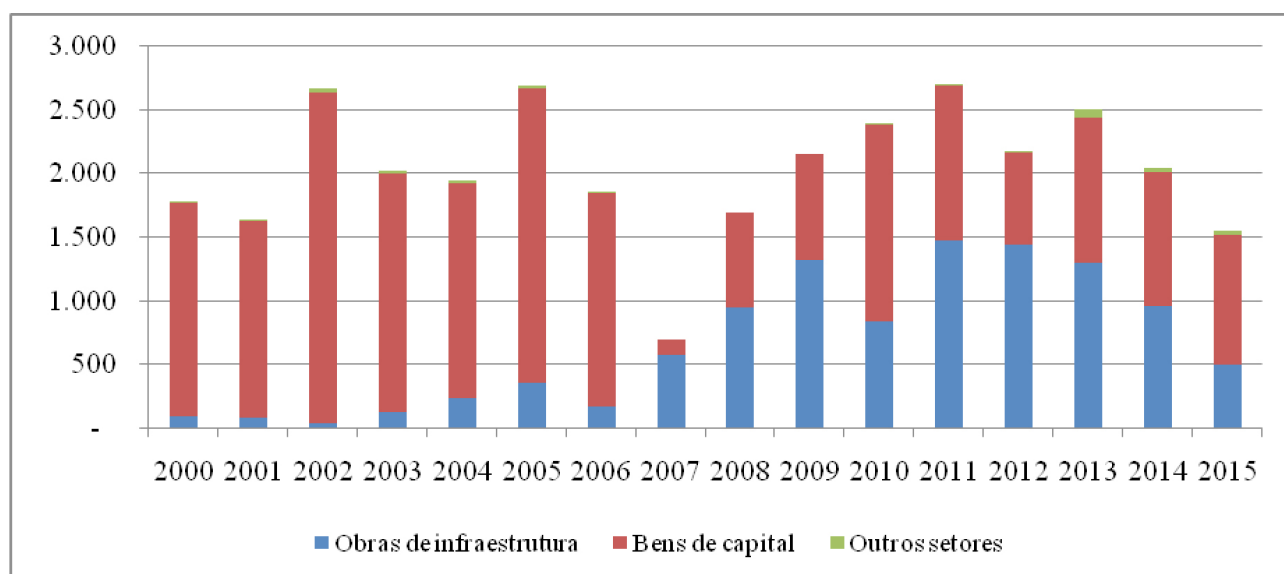
tiram na instalação de filiais no exterior, para apoiar as empresas com capitais, diagnóstico de mercados e iniciativas de integração regional. Em Londres, o BNDES Limited foi criado para participar do ingresso acionário de outra empresa, captar recursos no mercado e nas agências financeiras e fornecer a empresas informações sobre o mercado global. A filial de Montevideú visa fomentar projetos de integração regional. Por fim, em Johannesburgo, a filial fornece informações sobre modalidades de financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros e sobre os instrumentos de apoio à internacionalização produtiva nos países africanos.

Além disso, para dar suporte à internacionalização produtiva e à integração regional, o BNDES assinou diversos acordos: em 2004, firmou parceria com o banco estatal chinês China International Trust and Investment Corporation (CTIC), para investir em projetos de infraestrutura ferroviária e portuária na América do Sul; em 2008, assinou memorando com a chilena Corporación de Fomento (Corfo), para criar instrumentos comuns de apoio às pequenas e médias empresas e aumentar os IED brasileiros, em 2012, assinou um memorando de entendimento com o African Development Bank e o Development Bank of Ethiopia, visando apoiar empresas brasileiras no continente africano.

Apesar de haver perdido importância no conjunto dos desembolsos (Gráfico 2), a linha BNDES Exim é estratégica porque está relacionada à promoção das exportações brasileiras, atuando tanto no fortalecimento da produção em território nacional voltada às exportações quanto no financiamento à aquisição de empresas e governos estrangeiros para que comprem produtos nacionais, ou seja, pelas linhas de pré-embarque (recursos para compra de insumos, contratação da mão de obra e produção de bens a serem exportados) e de pós-embarque (apoio à comercialização do produto final), de forma direta ou indireta.

Os desembolsos totais da linha pós-embarque não se alteraram profundamente no período, embora haja interlúdios de queda. O que ocorreu, de fato, foi a perda de importância dos bens de capital (Gráfico 3). Entre 2007 e 2012, aumentou substancialmente o financiamento a exportações relativas a obras de infraestrutura e, desde então, verifica-se uma tendência à diminuição.

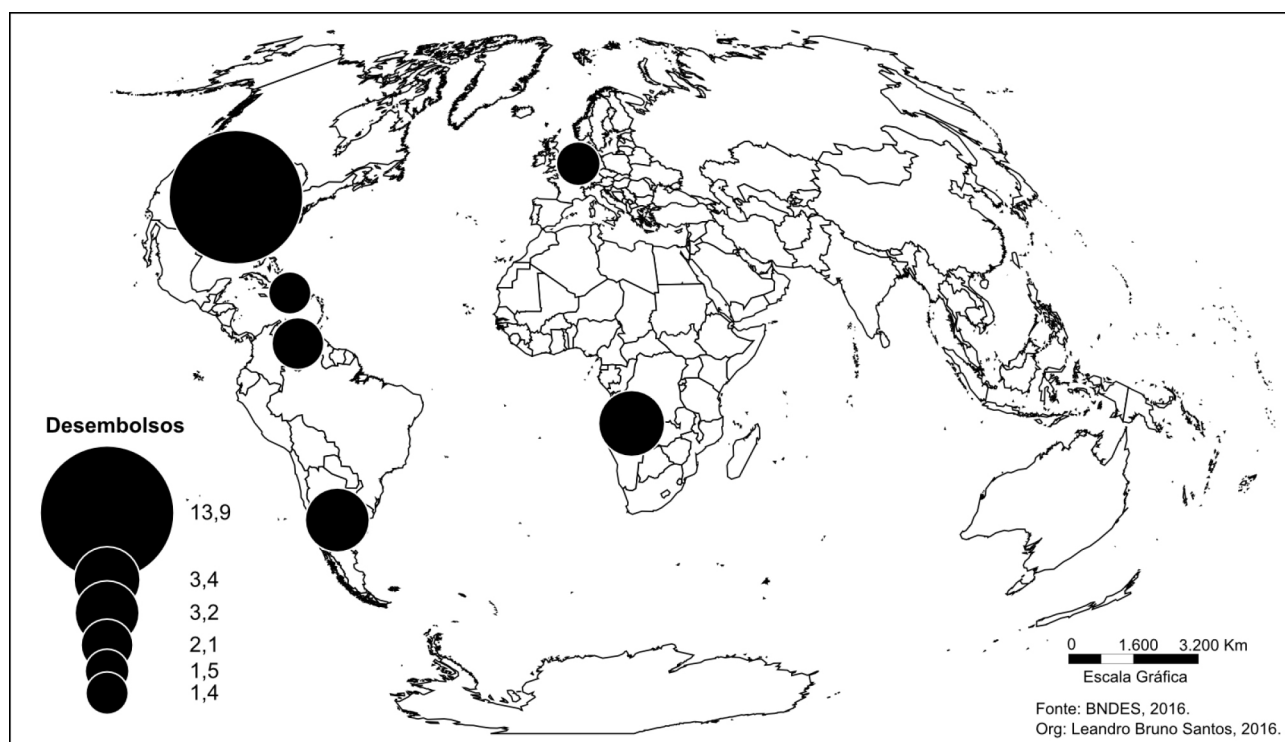
Gráfico 3 – Desembolsos BNDES Pós-embarque das exportações financiadas por categoria de uso – 2000-2015 (em R\$ milhões)



fonte: BNDES, 2016.

Ao longo do período, os desembolsos totalizaram cerca de US\$ 32,5 bilhões, distribuídos no continente americano, na África e na Europa (Mapa 1). Esses países responderam por quase 80% de todos os desembolsos. Nos EUA e na Holanda, predominaram as exportações de bens de capital e de consumo duráveis. Nos demais países, as obras de infraestrutura têm ligeira vantagem sobre os bens de capital.⁵ Na América Latina, prevalecem os principais parceiros comerciais do país (Argentina e Venezuela). Apesar das novas frentes abertas em Moçambique, Gana, Guiné Equatorial e África do Sul, os empréstimos continuarão concentrados em Angola com a assinatura de linha de crédito de US\$ 2 bilhões para os anos de 2013 a 2016. É a quinta linha de crédito negociada com Angola desde 2006, totalizando US\$ 5,2 bilhões.

Mapa 1 – Distribuição espacial da linha BNDES Exim – 2000-2015 (em US\$ bilhões)



Os desembolsos totais correspondentes a obras de infraestrutura atingiram US\$ 10,4 bilhões, sendo US\$ 4,8 bilhões para a América do Sul, US\$ 3,5 bilhões para a África e o restante, US\$ 2,1, para a América Latina (exceto a América do Sul). O financiamento de exportações de obras de infraestrutura ao continente africano teve início em 2007. Segundo Kraychete e Cristaldo (2013), até 2010, os desembolsos destinados à América do Sul foram alocados na construção de obras de infraestruturas internas de cada país, sem vinculação direta com o conjunto das obras presentes no projeto Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Só nos últimos anos rodovias da IIRSA foram apoiadas pelo BNDES no Peru e na Bolívia (Tabela 2).

⁵ Na realidade, as obras e os bens de capital nesses países são segmentos interdependentes, porque os contratos exigem compra de máquinas e equipamentos brasileiros.

Tabela 2 – Projetos financiados pelo BNDES na América Latina (a partir de US\$ 50 milhões) – 2007-2014

país	projeto(s)	valor
Argentina	TGS – Gasoduto San Martin	200
	Albanesi – Gasodutos	279
	Segundo aqueduto para o interior do Chaco	165,0
Bolívia	Rodovia Potosí – Tupiza – Villazón	67,2
	Rodovia Pavimentación Potosí – Tarija	89,9
Chile	Ampliação metrô de Santiago	208
Colômbia	Ferrovias Del Carare	650
Cuba	Porto Mariel	682
	Expansão dos aeroportos José Martí, Santa Clara e Holguin	150
Equador	Hidrelétrica San Francisco	242,9
	Irrigação Manabi	113
	Hidrelétrica Manduriacu	90,2
	Irrigação Tabacundo	64
Guatemala	Reabilitação e ampliação da Rodovia Centro Americana	280
Honduras	Lotes I e II de corredor logístico	145
Paraguai	Rota 10	77
Peru	Rodovia Interoceânica Sul	420
República Dominicana	Reconstrução da Estrada CIBAO Sur	200
	Construção do corredor ecológico Pontezuela	200
	Irrigação na Província de AZUA	71,9
	Corredor viário Norte-Sur	114
	Projeto Propósito Múltiplo Grande	249,5
	Aqueduto Hermanas Mirabal	50
	Reconstrução da Rodovia El Rio	50
	Rodovia Bavaro-Uvero Alto-Miches-Sabana De La Mar	185
	Corredor Viário Duarte	101
	Construção da UHE Palomino	50,6
	Construção de aqueduto	50,3
	Central Hidrelétrica Pinalito	88,1
	Construção da UHE Las Placetas	61
Construção de aqueduto	72	
Venezuela	Hidrelétrica La Vueltoza	121
	Linha 4 – Metrô Caracas	107,5
	Linha 3 – Metrô Caracas	78
	Implantação de estaleiro	637,9
	Usina Siderúrgica Nacional	865,4
	Construção da linha II do Metrô de los Teques	527,8
	Linha 5 – Metrô de Caracas	219,3

fonte: BNDES.
organização: Leandro Santos, 2015.

Há uma concentração nos desembolsos da linha pós-embarque em poucos segmentos e grupos econômicos. Dados disponibilizados por empresas exportadoras, no período de 2009 a 2015, indicam empréstimos totais de US\$ 15,4 bilhões, distribuídos entre Embraer, com US\$ 6,8 bilhões (44%), Odebrecht, com US\$ 6 bilhões (39%) e Andrade Gutierrez, com valores próximos a 1 bilhão (6%). Juntos, responderam por 89% de todos os desembolsos, com predomínio de obras de infraestrutura e aviões. Por se tratar de bens e serviços estratégicos e necessitarem de prazos ou coberturas de risco não disponíveis no mercado privado (Catermol, 2010), tais segmentos têm sido estimulados pelo banco.

A internacionalização das construtoras não é um processo recente e, além disso, o setor não contou com o apoio direto do Estado em outros momentos. Datam dos anos 1960 as primeiras iniciativas, muito por conta da desaceleração das obras públicas, que se concentraram na América Latina e na África, regiões onde a concorrência era menor e onde foram usadas tecnologias apropriadas à realidade local. Atualmente, os bens e serviços de engenharia exportados pelo Brasil respondem por 2% do mercado internacional e 18% do latino-americano. A participação direta do Estado no financiamento é pequena em relação ao total e à atuação dos países desenvolvidos. Também é importante mencionar que a atuação do BNDES no conjunto das obras da IIRSA é pequena.

Por tratar-se, como vimos, de um fenômeno que data dos anos 1960, o processo de internacionalização envolve diversos grupos e empresas e não são todos que desfrutam de apoio direto do BNDES na forma subscrição de capitais, suporte à compra de ativos externos ou participação acionária. Os principais capitais brasileiros (construtoras, frigoríficos etc.) apoiados foram os maiores financiadores de campanhas eleitorais e, face à manutenção das políticas macroeconômicas de cunho neoliberal, podem ter acentuado o conflito de frações de classes no bojo do Estado. Nessa linha, Souza (2012, p. 12) defende que “o desenvolvimento internacionalizado está mais para fórmula política de equalização dos conflitos de interesses que atravessam a cúpula do Estado do que orientado por um plano estratégico de desenvolvimento”. Lazzarini (2011) procurou mostrar as relações entre financiamento de campanhas eleitorais vitoriosas e benefícios diretos e indiretos às empresas financiadoras (subsídios, acesso ao crédito, regulação favorável etc.)

É inegável que muitas empresas contam com financiamento do BNDES para expansão e consolidação interna, configurando apoio indireto via consolidação, e apoio de agências de prospecção de mercados. Mas podemos afirmar que existe uma política coordenada de suporte à internacionalização dos capitais particulares brasileiros? Para Sennes e Mendes (2009, p. 157), “não se observam ainda ações coordenadas para a definição de estratégia nacional sobre o assunto, nem a estrutura de políticas públicas que poderiam apoiar tal estratégia”. Para eles, temos “uma série de iniciativas pontuais, e por vezes *ad hoc*, não permite que se conclua pela existência de uma política delineada de internacionalização de empresas brasileiras” (Sennes; Mendes, 2009, p. 172).

Durante a maior parte da internacionalização produtiva, as empresas realizaram a expansão visando atender aos imperativos da lógica de acumulação ampliada do capital, desvinculadas de uma lógica territorial. Só recentemente surgiram iniciativas *ad hoc* e desarticuladas

com o objetivo de estimular e sustentar esse processo. Recorrentemente, crises econômicas internas, acirramento da competição, superacumulação de capital, luta de classes etc. impeli-ram os capitais particulares brasileiros a deslocamentos temporal e espacial (ajuste espacial) e à solução externa, conforme teoriza Harvey (2005), mas faltam elementos para afirmar que esses processos se converteram em lutas econômicas, políticas ou militares entre Estados-Nações latino-americanos, particularmente no caso brasileiro.

A aplicação da tese do subimperialismo enfrenta óbices factuais como irrelevância dos IED apoiados pelo Estado no conjunto de investimentos no exterior, ausência de política de apoio à internacionalização durante a maior parte dos ciclos de expansão das empresas brasileiras no exterior, desmantelamento do recente arranjo institucional (o BNDES fechou todos os escritórios no exterior e paralisou todos os desembolsos da Finem internacionalização e Exim para obras em outros países), criado para estimular a internacionalização, perda relativa gradativa de importância do Brasil nos fluxos de IED na América Latina e ampliação percentual de Chile e Colômbia.

Ao invés de subimperialismo, entendemos que classes e frações de classes com atuação na indústria tiveram, durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, maior margem de manobra para pressionar a elaboração de arranjo institucional e políticas que azeitassem a lógica metabólica de acumulação. Não só a desarticulação das políticas, mas os volumes e empresas envolvidas e o seu rápido desmantelamento mostram a dificuldade de configuração de uma lógica territorial que implique um aumento da influência do Estado brasileiro na América Latina. Esses elementos implicam sérios óbices à explicação dos IED brasileiros pela tese do subimperialismo *tout court*.

Considerações finais

Nos anos 1970, os primeiros sinais de esgotamento da industrialização por substituição de importações estavam evidentes para as maiores economias da região, sobretudo Brasil e México. Anteriormente, Argentina e Chile já haviam enfrentado problemas semelhantes. Fatores internos (aumento dos riscos e do capital/produto na transição das indústrias leves para as mais dinâmicas e complexas, dificuldade de atrair capital externo para compartilhar tecnologia, incapacidade de internalizar as novas formas de produção e organização da III Revolução Industrial, pouca inserção nos fluxos de comércio, aumento das tensões entre classes sociais etc.) e externos (crise do petróleo e da dívida externa, fortalecimento do dólar e subida dos juros) levaram à exaustão do modelo.

Países com estrutura industrial consolidada, como Brasil, Argentina e México, apelaram para o mercado externo não apenas da região, mas principalmente dos países centrais, e adotaram diversas políticas de suporte às exportações (créditos e *draw back*, por exemplo). O empenho de realização do valor no exterior não foi exclusivamente brasileiro, mas de todos os países com aparelho produtivo consolidado. A estratégia foi reforçada pelos ajustes impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) nos anos 1980, cuja cartilha pregava contração econômica interna e esforço exportador. É nesse bojo que emerge a teoria do subimperialismo como sendo uma etapa das economias dependentes que conhecem a formação de monopólios e o aumento da composição orgânica do capital.

À época, as empresas latino-americanas já ensaiavam os primeiros movimentos de IED, por uma série de razões (tamanho do mercado, adaptação tecnológica, estrutura da indústria, crises econômicas, proximidade do cliente, melhoria das margens de comercialização, crise do Estado desenvolvimentista etc.). Exceto para os casos de atuação direta do Estado visando o abastecimento interno de petróleo e a captação de capitais para rolagem da dívida, a dilatação dos espaços de acumulação das empresas respondeu aos reclamos de acumulação ampliada do capital, descompassada, portanto, de uma lógica territorial de ampliação de poder. Esses aspectos atinentes às estratégias de realização e geração de valor no exterior, somados aos mencionados antes (força hegemônica dos EUA, falta de interpenetração entre capital bancário e industrial, subconsumo etc.), dificultam a ampla aceitação da tese do subimperialismo brasileiro.

Neste século, os grandes projetos de infraestrutura visando a integração regional e a criação de linhas específicas pelo BNDES de apoio à internacionalização levaram à retomada dessa tese, mas dados sobre IED demonstram uma perda de importância do Brasil na região e um aumento do Chile, do México e da Colômbia, respectivamente. A origem da maior parte dos financiamentos de projetos vinculados à IIRSA são as instituições CAF, BID e Fonplata, com pequena participação do BNDES. Por último, mas não menos importante, poucas empresas multinacionais brasileiras desfrutaram de subscrição de capitais ou linhas de financiamento para aquisição de ativos externos, além do fato de que a proporção de obras financiadas pelo banco é muito pequena no conjunto da carteira de projetos das construtoras no exterior.

As políticas *ad hoc* adotadas recentemente pelo Estado brasileiro estão relacionadas, no plano externo, às margens de manobra proporcionadas pelas debilidades ideológica e econômica do poderio hegemônico estadunidense e pela ascensão da China e seu apetite por *commodities* e, no plano interno, a mudanças na composição do bloco de controle do Estado, em que pese a continuidade da política neoliberal, a burguesia interna pressionou por políticas favoráveis – políticas industriais, proteção do mercado interno, apoio político e econômico a exportações, linhas de crédito voltadas à internacionalização produtiva etc. Recentemente, a crise estrutural do capitalismo e a perda de dinamismo importador da China, no plano externo, e a crise fiscal do Estado brasileiro e tensões de classes no bojo do Estado, no plano interno, deram início ao solapamento do arranjo institucional e político de apoio à internacionalização.

Referências

- ARBIX, G.; CASEIRO, L. Destination and strategy of Brazilian multinationals. **Journal of Academic Research in Economics**, Frankfurt, v. 4, n. 2, p. 117-148, 2012.
- BERRINGER, T. A tese do imperialismo brasileiro em questão. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 36, p. 115-127, 2013.
- BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. Transparência. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia>. Acesso em: 9 abr. 2018.

- CARVALHO JUNIOR, A. M. A política industrial e o BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 17-28, jun. 2005.
- CASANOVA, L. Las multinacionales emergentes globales de Latinoamérica. In: MALAMUD, C. et al. (Ed.). **Anuario Iberoamericano**. Madrid: Pirámide, 2010. p. 35-47.
- CATERMOL, F. O BNDES e o apoio às exportações. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 162-176.
- CHUDNOVSKY, D.; LOPEZ, A. A third wave of FDI from developing countries: Latin American TNCs in the 1990s. **Transnational Corporations**, Geneva, v. 9, n. 2, p. 31-74, Aug. 2000.
- CUERVO-CAZURRA, A. Liberalización económica y multilatinas. **Globalization, Competitiveness and Governability**, v. 1, n. 1, p. 66-87, 2007.
- DIAS, V. V. **Las empresas brasileñas: internacionalización y ajuste a la globalización de los mercados**. Brasília: Cepal, 1994.
- FARIAS, H. C. O papel do BNDES na integração do território brasileiro. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 34, p. 119-133, 2013.
- FIORI, J. L. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília, DF: Cepal/Ipea, 2011.
- FONTES, V. A incorporação subalterna brasileira ao capital-imperialismo. **Crítica marxista**, Campinas, n. 36, p. 103-113, 2013.
- FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2009.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- IGLECIAS, W. Multilatinas e governos nacionais: estratégias para um novo lugar da América Latina no capitalismo contemporâneo? **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 131-144, 2011.
- IGLESIAS, R. M.; VEIGA, P. M. **Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro**. Rio de Janeiro: Funcex/BNDES, 2002.
- KATZ, C. América Latina frente a la crisis global. In: LARA CORTÉS, C. (Org.). **La explosión de la crisis global: América Latina y Chile en la encrucijada**. Santiago: LOM, 2009. p. 43-67.
- KOSACOFF, B. El caso argentino. In: CHUDNOVSKY, D.; KOSACOFF, B.; LOPEZ, A. (Org.). **Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado**. Buenos Aires: FCE, 1999. p. 67-164.
- KRAYCHETE, E. S.; CRISTALDO, R. C. The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian development strategies: from internal articulation to expansion to Latin America. **Geopolítica(s)**, Madrid, v. 4, n. 1, p. 63-85, 2013.

- LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LUCE, M. S. O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 36, p. 129-141, 2013.
- MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos**, México, n. 12, abr./jun. 1977. Disponível em: http://www.marini-escritos.unam.mx/052_acumulacion_subimperialismo.html. Acesso em: 9 abr. 2018.
- SANTOS, L. B. O retorno da política industrial na América Latina: evidências e práticas da experiência brasileira. In: PÉREZ, M. I. A.; ZÁRATE, A. S.; HUERTA, I. A. (Org.). **Caleidoscopio de la ciudad contemporánea**: economía, sociedad y medio ambiente. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2016. v. 1. p. 17-44.
- SANTOS, L. B. Políticas públicas e internacionalização de empresas brasileiras. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 27, n. 1, p. 37-52, jan./abr. 2015.
- SANTOS, L. B. Multilatinas na economia global: caracterização histórica, setorial e espacial. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales** [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XVIII, n. 469, 1 mar. 2014. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-469.htm>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. A agenda do desenvolvimento sob questionamento: liderança, hegemonia ou sub-imperialismo brasileiro na geografia da integração regional da América do Sul. **Selected Works**, Berkeley, 2006. Disponível em: <http://works.bepress.com/eloi/41>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- SENNES, R. O tema financiamento, seguro e garantias ao crédito para exportações: comentários sobre regulamentação no Brasil. **Papéis Legislativos**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-15, 2007.
- _____; MENDES, R. C. Políticas públicas e as multinacionais brasileiras. In: RAMSEY, J.; ALMEIDA, A. (Org.). **A ascensão das multinacionais brasileiras**. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 157-174.
- SILVA, C. H. R. **Política industrial brasileira e a industrialização de Mato Grosso do Sul**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.
- SOUZA, A. M. Imperialismo e desenvolvimento. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 8., 2014, Barcelona, ES. **Anais...** Barcelona, ES, 2014.
- SOUZA, A. M. Crítica à noção de subimperialismo. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 36, p. 143-151, 2013.
- SOUZA, A. M. Expansionismo brasileiro e subimperialismo. **Meridiano 47**, Brasília, v. 13, p. 8-13, 2012.
- SPOSITO, E. S.; SANTOS, L. B. **O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

WELLS, C. Brazilian multinationals. **The Columbia Journal of World Business**, New York, v. 7, p. 13-23, 1988.

ZIBECHI, R. **Brasil potência:** entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.