

CENTRO UNIVERSITÁRIO FEI

FERNANDO VERONEZE

**AS INSTITUIÇÕES DO GOVERNO NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DE PAÍSES
EMERGENTES: evidências do Brasil.**

SÃO PAULO

2017

FERNANDO VERONEZE

**AS INSTITUIÇÕES DO GOVERNO NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DE PAÍSES
EMERGENTES: evidências do Brasil.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Centro Universitário FEI para obtenção do
título de Mestre em Administração. Orientado
pela Profa. Dra. Fernanda Ribeiro.

SÃO PAULO

2017



APRESENTAÇÃO DE DISSERTAÇÃO

ATA DA BANCA JULGADORA

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração

MESTRADO PPGA-10

Aluno: Fernando Veroneze

Matrícula: 321506-8

Título do Trabalho: As Instituições do Governo na Internacionalização de Empresas de Países Emergentes: Evidência do Brasil

Área de Concentração: Gestão da Inovação

Orientador: Prof.^a Dr.^a Fernanda C. Ribeiro Cahen

Data da realização da defesa: 23/03/2017

Avaliação da Banca Examinadora:

São Paulo, 23 de março de 2017

ORIGINAL ASSINADA

MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Fernanda C. Ribeiro Cahen Ass.: _____

Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Saraiva de Souza Ass.: _____

Prof. Dr. Diego Bonaldo Coelho Ass.: _____

A Banca Julgadora acima-assinada atribuiu ao aluno o seguinte resultado:

APROVADO

REPROVADO

VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO

APROVO A VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO EM QUE FORAM INCLUÍDAS AS RECOMENDAÇÕES DA BANCA EXAMINADORA

Aprovação do Coordenador do Programa de Pós-graduação

Ao universo, meus pais e meu irmão.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a pessoa mais importante no meu desenvolvimento acadêmico, Profa. Fernanda Ribeiro, pela paciência que teve durante a produção desta pesquisa; e gostaria de elogiá-la pela competência que tem em orientar e apoiar o desenvolvimento de novos pesquisadores.

Esta trajetória também não teria sido a mesma se não tivesse contado com o apoio da secretaria, em especial da Carmen Carlos, Ana Paula e Danielle Castro. O professor Edmilson Alves de Moraes também me apoiou e depositou em mim a confiança necessária, em um dos períodos mais importantes desta trajetória. Obrigado.

Gostaria de agradecer a banca que participou da qualificação, Profa. Eva Stal e Profa. Maria Tereza Saraiva de Souza, cujas observações foram fundamentais para que pudéssemos melhorar a qualidade do trabalho, ajustando a estrutura e a direção da pesquisa.

E digo obrigado, muito obrigado, a meus pais e a meu irmão, pelo apoio que me deram desde o momento em que aceitei o desafio do mestrado, até as audições prévias da qualificação, além do encorajamento na apresentação da defesa. Vocês são fundamentais, recebam minha gratidão.

“Nunca vi maré calma formar bom
marinheiro.”

Autor desconhecido

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi mapear as instituições governamentais brasileiras que apoiam a internacionalização de empresas locais, e analisá-las por meio da teoria institucional e dos vazios institucionais. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, mediante o estudo de caso sobre o Brasil. A análise ocorreu em três períodos: o primeiro, de 1986 até 1995, e, na sequência, outros dois períodos - 1996 até 2005, e 2006 até 2015. Neste intervalo de 30 anos o país passou por uma fase de transição econômica que gerou vazios institucionais, importantes para a análise sob a ótica da teoria institucional. Os resultados mostram que o governo de um país emergente atua no desenvolvimento de instituições de apoio à internacionalização, e este apoio pode se dar via formulação de políticas, promoção da marca Brasil, financiamento para o IDE e exportação; e que tais instituições podem exercer o papel interministerial de articular a aprovação de políticas voltadas à internacionalização.

Palavras-chave: Instituições governamentais; Papel do governo na internacionalização; Internacionalização; Teoria institucional.

ABSTRACT

The objective of this work was to identify Brazilian governmental institutions that support the internationalization of local companies, and to analyze them by using the institutional theory and the concept of institutional voids. We used a qualitative method through the case study of Brazil, and the analysis took place in three periods: the first from 1986 to 1995, and the other two periods were 1996-2005 and 2006-2015. A phase of economic transition that generated institutional gaps, important for the analysis in the perspective of institutional theory. The results show that the government of an emerging country works on the development of institutions to support internationalization, and this support may be given through policy formulation, promotion of Brazil's brand, financing for FDI and exports; and those institutions can play the interministerial role of articulating the approval of policies to support internationalization.

Keywords: Governmental institutions; Role of government in internationalization; Internationalization; Institutional theory

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REVISÃO DA LITERATURA	14
2.1 GOVERNOS E A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS	14
2.2 TEORIA INSTITUCIONAL	19
2.2.1 O isomorfismo como instrumento de análise institucional	21
2.2.2 Institutional voids nos mercados emergentes e o papel do governo	24
2.2.3 Atuação institucional do governo na internacionalização	28
2.2.3.1 Envolvimento do governo e empresas para a internacionalização	29
2.2.3.1 Caso China	33
2.2.3.2 Caso Índia	38
3 MÉTODO DE PESQUISA	41
3.1 O CASO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS NA INTERNACIONALIZAÇÃO	41
3.2 COLETA DE DADOS	42
3.3 ANÁLISE DE DADOS	42
4 DESCRIÇÃO DO CASO – OS TRÊS PERÍODOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO	45
4.1 PRIMEIRO PERÍODO – O INÍCIO DO PROCESSO INTERNACIONAL (1986 – 1995)....	46
4.2 SEGUNDO PERÍODO – AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO BRASIL (1996 – 2005)52	
4.3 TERCEIRO PERÍODO – ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS PÓS REFORMA (2006 - 2015).....	57
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	62
5.1 ATUAÇÃO DO GOVERNO NA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS	62
5.2 AS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ÓTICA DA TEORIA INSTITUCIONAL.....	71
5.2.1 Os vazios institucionais (institutional voids) nos períodos	73
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

Alguns governos de países emergentes têm desempenhado um papel significativo na internacionalização das empresas locais, ou seja, na promoção das exportações e do investimento direto no exterior (IDE). Por exemplo, as multinacionais chinesas fizeram uma expansão internacional agressiva graças ao apoio do governo chinês, o então conhecido “*go global*” (LIU; BUCK; SHU, 2005; LUO; XUE; HAN, 2010; WANG et al., 2012a). Entretanto, estudos recentes sobre as barreiras à internacionalização com foco em economias emergentes (ROCHA; ÁVILA, 2015) indicaram como principais dificuldades aquelas relacionadas a um ambiente competitivo desfavorável, às ações institucionais inadequadas do governo, e às formas de incentivos para a internacionalização das empresas locais.

Este estudo segue a linha de vários autores (DICKEN, 2011; LUO; TUNG, 2007; WANG et al., 2012b) que corroboram a ideia de que os governos podem exercer papel relevante na internacionalização das empresas locais, o que colabora para o desenvolvimento econômico dos países.

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

Idealmente, cada economia deve fornecer uma gama de instituições para facilitar o funcionamento dos mercados (KHANNA; PALEPU, 1997, 2006; NORTH, 1989). No entanto, uma economia emergente reflete muitas vezes um contexto econômico no qual um agente institucional, no caso o governo (agências governamentais, órgãos reguladores), não é capaz de trabalhar fácil ou eficientemente (KHANNA; PALEPU, 2006).

Neste caso, trata-se de vazios institucionais (*institutional voids*), que são “situações nas quais os agentes institucionais que suportam os mercados estão ausentes, fracos ou deixam de cumprir o papel que deles se espera” (MAIR; MARTÍ, 2009), e podem gerar maiores custos de transação e desafios operacionais nestes

mercados (KHANNA; PALEPU, 1997). As economias emergentes são muitas vezes caracterizadas por instituições formais subdesenvolvidas, resultado de um ambiente de negócios instável e com um “vazio”, preenchido por relações comerciais informais (“guanxi”, “jeitinho”, “blat”) e intervenção do governo.

Este estudo prioriza o entendimento de como as instituições governamentais contribuem na internacionalização das empresas de países emergentes, como atuam e apoiam as empresas multinacionais de seu país de origem. Os governos indiano e chinês identificaram na globalização a oportunidade de crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico, e iniciaram um processo de criação de instituições e políticas públicas que apoiam as empresas nas exportações e na expansão de seus negócios no contexto internacional (CHEN et al., 2008; CUERVO-CAZURRA et al., 2014; CUI; JIANG, 2012; LUO; XUE; HAN, 2010).

A China fez mudanças institucionais, criou e desenvolveu políticas para alcançar a missão “*go global*”. As políticas públicas oferecem um tratamento preferencial para as empresas chinesas, estimulando-as assim a investir no exterior, e os investimentos podem ser: redução de riscos comerciais; permissão para subsidiar tecnologia menos rentável; e empreendimentos de procura por marca. As regulamentações aprovadas pelas instituições do governo chinês permitiram um volume recorde de investimentos no exterior desde o início da nova política econômica (LIU; BUCK; SHU, 2005; LUO; XUE; HAN, 2010; PRADHAN, 2011).

A Índia fez uma série de mudanças institucionais para promoção internacional das empresas locais. Estas mudanças permitiram que o governo indiano embarcasse em um programa mais amplo de reformas para aumentar a combinação com a economia global. As principais mudanças foram a remoção da política de licenciamento e a lei de regulação de câmbio, que permitiram que a Índia aumentasse a participação de suas multinacionais no cenário global (NUNNENKAMP et al., 2012).

No caso do presente estudo, o Brasil passou a atuar no cenário global a partir dos anos 2000, período em que aumentou o volume das exportações e operou de forma mais ativa para a expansão das multinacionais brasileiras. Parte desta atuação aconteceu com o apoio das instituições governamentais brasileiras.

O Brasil possui instituições, como é o caso do BNDES, com as linhas de financiamento BNDES-Exim (para a produção de bens e serviços destinados à exportação) e BNDES-Finem (Financiamento a Empreendimentos), que fornecem

crédito para que as empresas aumentem suas exportações e operações no exterior; e outras instituições que apoiam de diferentes formas a internacionalização, como, por exemplo, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil).

O presente estudo analisa o processo de internacionalização desde o ano de 1986 até 2015, dividindo este período de 30 anos em três estágios: (1) 1986 até 1995; (2) 1996 até 2005; (3) 2006 até 2015. Há instituições governamentais que foram criadas durante o período analisado, principalmente de 1996 até 2005 e de 2006 a 2015; entretanto, o apoio destas instituições não foi suficiente para manter consistente a saída de IDE durante o período analisado.

O fenômeno da internacionalização tem importante implicação na gestão, e dá oportunidade para a ampliação da teoria das relações governo-empresas de economias emergentes na atuação em mercados internacionais (LU; LIU; WANG, 2011; LUO; XUE; HAN, 2010; PRADHAN, 2011). Os trabalhos que examinam a relação entre o governo do país de origem e suas multinacionais no processo de internacionalização contemplam a análise do ambiente de negócios (GROSSE, 1996; RAMAMURTI, 2001) e não das instituições. O entendimento do papel institucional do governo neste processo serve de base para a evolução de possíveis pesquisas acadêmicas e, secundariamente, de melhorias na atuação das instituições governamentais.

As facilidades providas pelas instituições governamentais podem melhorar o funcionamento do mercado e impulsionar as empresas locais a se internacionalizarem - esta é uma condição proposta por vários autores (CUERVO-CAZURRA, 2012; CUI; JIANG, 2012; WANG et al., 2012b). Assim, a pergunta norteadora da pesquisa questiona “Como as instituições do governo contribuem o processo de internacionalização de empresas multinacionais oriundas de países emergentes?”.

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

- a) Identificar e analisar instituições governamentais brasileiras que possuam recursos e conhecimento para impulsionar as empresas locais no processo de internacionalização;

- b) Avaliar como os recursos disponibilizados pelas instituições governamentais brasileiras influenciam estas empresas no processo de internacionalização.

Em relação às teorias de negócios internacionais, o estudo contribui para avançar o entendimento sobre a internacionalização de empresas oriundas de países emergentes, sob a perspectiva da teoria institucional e dos vazios institucionais. Isto porque não há consenso entre os autores sobre como analisar tais processos (CUERVO-CAZURRA, 2012), e uma característica marcante destes países é a atuação do governo como um agente direto sobre o comportamento das empresas. Neste sentido, este trabalho segue a linha de autores como Cuervo-Cazurra (2012) e Luo, Xue e Han (2010), que enfatizam a atuação das instituições governamentais como fator essencial para analisar o fenômeno, e utilizam como principal perspectiva teórica a teoria institucional.

De forma secundária, este trabalho contribui para que os administradores de empresas de mercados emergentes elaborem estratégias de expansão internacional e usufruam mais efetivamente das instituições e políticas existentes para a internacionalização. Além disso, pode auxiliar os governos no desenvolvimento de políticas e regulamentos para promover a internacionalização das empresas locais, trazendo benefícios para as próprias empresas e para a economia do país.

O capítulo de revisão da literatura faz uma síntese da teoria institucional e dos vazios institucionais, e aborda a influência do governo na internacionalização de empresas de mercados emergentes. O capítulo 3 descreve a metodologia da pesquisa. Na sequência, os resultados do mapeamento das instituições brasileiras atuantes na internacionalização. Em seguida, são apresentadas as principais conclusões do trabalho e suas limitações.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A internacionalização tem sido um caminho importante para os países desenvolverem suas economias, *know-how* e tecnologia (FLEURY A.; FLEURY M., 2012). Os países emergentes têm participado ativamente deste fenômeno e, recentemente, os autores vêm discutindo o quanto as características da internacionalização das multinacionais de países emergentes se assemelham ou não às das multinacionais dos países desenvolvidos (RAMAMURTI, 2012; ROCHA; ÁVILA, 2015; RUGMAN, 2009). Esta discussão fez com que os pesquisadores buscassem diferentes teorias para estudar o fenômeno, e uma delas foi a teoria institucional (CUERVO-CAZURRA, 2012; LUO; XUE; HAN, 2010; WANG et al., 2012b).

Nos últimos anos, a teoria institucional tem se tornado uma alternativa importante para o entendimento das decisões de investimento das multinacionais, em especial as oriundas de países emergentes, uma vez que busca capturar aspectos fundamentais do país de origem e do país de destino dos investimentos realizados, não enfatizados pelas demais teorias (ROCHA; ÁVILA, 2015, p. 247).

Uma das perspectivas da teoria institucional é a atuação dos governos, com a criação e desenvolvimento de instituições, políticas públicas e reformas que apoiem as empresas dos países emergentes na internacionalização, seja via exportação ou expansão de suas operações no exterior (LUO; TUNG, 2007; LUO; XUE; HAN, 2010; WANG et al., 2012b).

No referencial teórico apresentamos a atuação do governo de países emergentes na internacionalização das empresas, a teoria institucional e o papel institucional do governo neste fenômeno. Descrevemos também como China e Índia desenvolveram suas instituições para alcançar o sucesso da missão *go global*.

2.1 GOVERNOS E A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS

Neste estudo, a internacionalização é entendida como o processo por meio do qual a empresa deixa de operar nos limites do mercado nacional de origem e passa a explorar mercados estrangeiros. A operação de uma empresa no exterior pode ser realizada por meio de diferentes modos de atuação, desde a exportação de produtos

até operações estrangeiras mais complexas e com maior comprometimento de recursos, que caracterizam o investimento direto no exterior (IDE), como fusões, aquisições e instalação de subsidiárias próprias (PENG, 2002).

As empresas podem optar por distintas estratégias de internacionalização. As diferentes características das estratégias que podem ser utilizadas estão representadas no Quadro 1, que também mostra como o governo pode atuar para incentivar a internacionalização, em cada estratégia. Cada uma delas tem vantagens e desvantagens, e a escolha do modo apropriado é crítica para o desempenho das empresas nesses mercados (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011).

Quadro 1 - Formas de entrada e estratégias para o investimento direto no estrangeiro

Tipo de Entrada	Características	Atuação do governo
Exportações	Não exige despesas para montar operações em outros países, mas os exportadores precisam estabelecer alguns meios para comercializar e distribuir seus produtos. Em muitos casos, as firmas exportadoras desenvolvem acordos contratuais com empresas do país anfitrião ou abrem escritórios de vendas. As desvantagens de exportar incluem custos de transporte e barreiras tarifárias. O exportador também tem menos controle sobre a distribuição e comercialização de seus produtos e, em muitos casos, precisa pagar um distribuidor, gerando aumento de preços.	Oferta de incentivos fiscais (tais como deduções fiscais, empréstimos a juros baixos); Auxilia o setor privado na expansão internacional através de agências governamentais (câmara ou ministério de Comércio, Conselho Empresarial Nacional); Aprovação de tratados bilaterais e regionais para proteger investimento no exterior; Linhas de financiamento às exportações.
Licenciamento	Permite que uma firma estrangeira compre o direito de manufaturar e/ou vender algum bem ou serviço no exterior em nome do licenciador. O licenciado assume riscos e faz investimentos em instalações para produção, distribuição e comercialização dos produtos e/ou serviços. Essa é uma forma pouca dispendiosa de expansão internacional. As desvantagens são o baixo controle sobre a manufatura e comercialização dos produtos em outros países, e menores retornos potenciais. Além disso, existe a possibilidade de a firma internacional aprender a tecnologia e produzir e vender um produto similar, depois que a licença terminar.	Aprovação de tratados bilaterais e regionais para proteger investimento no exterior; Auxilia o setor privado na expansão internacional através de agências governamentais (câmara ou ministério de Comércio, Conselho Empresarial Nacional).
Alianças Estratégicas e <i>Joint-Ventures</i>	As diferentes formas de alianças estratégicas internacionais permitem que as empresas compartilhem os riscos e os recursos para entrar em mercados estrangeiros. Em muitos casos as alianças são feitas com uma firma do país anfitrião, que conhece as condições competitivas, as	Auxilia o setor privado na expansão internacional através de agências governamentais (câmara ou ministério de Comércio, Conselho Empresarial Nacional);

	normas legais e culturais do país. As empresas muitas vezes entram numa aliança para aprender novas competências e adquirir tecnologias de produção ou de gerenciamento. As desvantagens desse tipo de internacionalização podem incluir incompatibilidade e conflito entre os parceiros e comportamento oportunista de uma das firmas envolvidas.	Aprovação de tratados bilaterais e regionais para proteger investimento no exterior; Ajuda às multinacionais de mercados emergentes para lidar com instituições governamentais ou legislativas do país anfitrião no nível coletivo, entre outros.
Aquisição	Dentre as alternativas de entrada e atuação internacional as aquisições podem ser a forma mais rápida para acessar um mercado. As desvantagens dessa estratégia são que, em muitos casos, necessitam de financiamento e geram custos de longo prazo. As negociações para aquisições internacionais são complexas e podem gerar problemas para fundir e adequar a nova firma à empresa adquirente. No caso de aquisições internacionais, a empresa compradora precisa lidar não somente com culturas corporativas diferentes, mas também com culturas sociais e gerenciais potencialmente diferentes.	Aprovação de tratados bilaterais e regionais para proteger investimento no exterior; Oferta de incentivos fiscais (tais como, deduções fiscais, empréstimos a juros baixos); Auxilia o setor privado na expansão internacional através de agências governamentais (câmara ou ministério de Comércio, Conselho Empresarial Nacional); Provimento de informações a respeito do mercado e instituições do país de destino; Linhas de financiamento para aquisição.
Nova subsidiária totalmente própria	O estabelecimento de uma subsidiária (<i>greenfield venture</i>) é um processo mais complexo, de longo prazo e dispendioso, mas tem a vantagem de garantir à firma o máximo controle sobre seus ativos.	Oferta de incentivos fiscais (tais como deduções fiscais, empréstimos a juros baixos); Ajuda às multinacionais de mercados emergentes para lidar com instituições governamentais ou legislativas do país anfitrião no nível coletivo, entre outros; Linhas de financiamento para aquisição; Auxilia o setor privado na expansão internacional através de agências governamentais (câmara ou ministério de Comércio, Conselho Empresarial Nacional).

Fonte: Elaborado com base nos autores Hitt, Ireland, Hoskisson, 2002, p.338 e Lu; Xue; Han, 2010.

As agendas nacionais e internacionais das empresas e dos governos, geradas após a segunda guerra, passaram enfatizar a atuação internacional das empresas, como forma de acompanhar a mudança econômica global. Esta mudança estrutural nos mercados internacionais modificou as regras do jogo de como fazer negócios, afetando a relação entre governos e empresas (NORTH, 1989).

A partir dos anos de 1990, a estrutura mundial passou a ser moldada pela expansão das empresas multinacionais, e alguns aspectos se tornaram marcantes na liderança dessas empresas em nível global. Os países emergentes, como China, Índia e Brasil, iniciaram reformas pró-mercado, dentre elas a abertura do mercado nacional

e a diminuição das restrições às importações. Estas reformas mudaram o contexto competitivo do mercado doméstico, no qual as empresas locais menos competitivas e com menor capacidade tecnológica e de gestão (FLEURY A.; FLEURY M., 2012).

Pode-se considerar como países emergentes aqueles que estão em processo de adoção de reformas estruturais e com suas economias ainda em processo de crescimento, mesmo que abaixo dos chamados países desenvolvidos. Países do chamado bloco dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) seriam considerados algumas das mais promissoras economias emergentes (FLEURY A.; FLEURY M., 2012). Os países emergentes responderam por aproximadamente 25% de todo o IDE global em 2010. Apenas para fins de comparação, em 2001 o percentual foi de 6% (UNCTAD, 2016).

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

No fenômeno da internacionalização, existem características que diferenciam as empresas dos países emergentes e dos países desenvolvidos (CUERVO-CAZURRA, 2012; RAMAMURTI, 2012). Os países emergentes possuem duas características particulares: (1) as multinacionais destes países tiveram menos tempo para moldar suas vantagens competitivas, e, em muitos casos, têm se internacionalizado para obter vantagens competitivas, tecnológicas e de gestão, para utilizar no mercado doméstico; e (2) são empresas consideradas atrasadas (*late movers*) nos mercados internacionais.

Os governos dos países emergentes podem ofertar apoio institucional, financeiro ou não financeiro, como, por exemplo, apoio informacional e assistência técnica para promover as MNEs na competição global (CUERVO-CAZURRA, 2012). O governo tem motivos para apoiar a internacionalização das empresas, que variam conforme objetivos políticos e não apenas por interesses comerciais. A relação entre o governo do país de origem e o governo do país de destino (relação governo-

governo), em alguns casos, possui mais relevância na decisão do governo de as empresas locais no mercado internacional do que os interesses comerciais das empresas (WANG et al., 2012b).

Existem autores (BUCKLEY; FORSANS; MUNJAL, 2012; LUO; XUE; HAN, 2010; VOSS; BUCKLEY; CROSS, 2010; WANG et al., 2012b) que concordam com a ideia de que fatores institucionais do país de origem são parte importante na modelagem do comportamento de expansão global e na trajetória das empresas de países emergentes.

Neste cenário, tornou-se evidente a interdependência entre empresa e governo para o desenvolvimento nacional. As relações e as interações precisaram ser reformuladas. Para Luo, Xue e Han (2010), a nova relação dos governos com as empresas é um processo complexo, dinâmico e interdependente, no qual o governo cria as regras que os negócios devem respeitar, enquanto as empresas fazem esforços para modelar as políticas governamentais. Os governos criam leis para regular a economia e o ambiente competitivo, e estabelecem um ambiente regulatório em que o negócio é conduzido (LUO; XUE; HAN, 2010; WANG et al., 2012b).

Existe também uma série de fatores que motivam as empresas e os governos (através das empresas estatais e do apoio às empresas privadas) a buscarem estrategicamente a internacionalização (WANG et al., 2012b). Para as empresas são os seguintes (FRISCHTAK, 2008): mercados limitados e/ou mais competitivos; custos crescentes com a resposta estratégica de procura de plataformas mais eficientes; escassez de recursos naturais; *gaps* em ativos estratégicos. No caso dos governos podemos citar a melhora do mercado doméstico, captação e desenvolvimento de tecnologia, e captação de recursos até introduzir o país na economia global e “mostrar a bandeira”. O interesse também pode não ser comercial, e o envolvimento com o país de destino pode ser motivado apenas por interesse político (WANG et al., 2012b).

São discutidas outras motivações, por vários autores (CUERVO-CAZURRA, 2012; CUERVO-CAZURRA et al., 2014; LU; LIU; WANG, 2011; LUO; XUE; HAN, 2010), para o envolvimento do governo com as empresas. São duas motivações principais, uma de caráter econômico, que gira em torno de uma solução para as imperfeições do mercado; e a outra se centra na ideologia e na estratégia política. Neste caso, o governo entende que as empresas são os principais agentes na

potencialização do crescimento econômico e para a correção de problemas de mercado (DUNNING, 2004; STAL; CUERVO-CAZURRA, 2011).

As imperfeições de mercado podem assumir diversas formas: bens públicos, assimetrias de informação, que resultam em risco moral, e problemas de seleção adversa; mercados incompletos, em que os consumidores não podem obter os produtos, mesmo que estejam dispostos a pagar o seu preço. Um governo pode resolver falhas de mercado por meio de vários mecanismos (RAMAMURTI, 2012).

O governo pode tributar o comportamento, com subsídios diretos para promovê-lo ou para desencorajá-lo. Pode regular o comportamento, limitando as ações de empresas ou exigindo que elas tomem determinadas ações; pode, também, optar por ser o fornecedor de bens para a sociedade, através de uma estatal (CUERVO-CAZURRA et al., 2014).

Chaturvedi (2013), Lu, Liu e Wang (2011), e Luo e Tung (2007) avaliaram a forma de atuação do governo na internacionalização utilizando como perspectiva teórica a teoria institucional. O próximo tópico sintetiza esta teoria e a atuação institucional de dois países emergentes, China e Índia, que, com articulação institucional e implantação de políticas de promoção à internacionalização, se tornaram importantes países no cenário internacional.

2.2 TEORIA INSTITUCIONAL

Não há consenso entre os autores sobre a explicação da internacionalização de empresas de países emergentes (CUERVO-CAZURRA, 2012). Esta falta de consenso gerou três diferentes visões: a primeira vem das teorias tradicionais de negócios internacionais, e assume que as multinacionais de países emergentes possuem o mesmo comportamento que as multinacionais de países desenvolvidos, mas estão em diferentes estágios de atuação no mercado internacional (DUNNING, 2004). A segunda visão argumenta que as multinacionais de países emergentes atuam de forma diversa, configurando um fenômeno diferente, e seguem estratégias particulares se comparadas às multinacionais de países desenvolvidos (FLEURY A.; FLEURY M., 2012). E há uma terceira visão de autores (que podemos chamar de “meio-termo”) que argumentam que as diferenças entre as multinacionais de países emergentes e de países desenvolvidos se dão primeiramente devido às

características institucionais do país de origem (CUERVO-CAZURRA, 2012; RAMAMURTI, 2012; TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008). Este trabalho utiliza a terceira visão dos autores, utilizando a teoria institucional para explicar como as instituições governamentais atuam na internacionalização das empresas de países emergentes.

Na visão econômica tratada no presente estudo, as instituições são as regras do jogo na sociedade. São estas regras que definem a maneira de fazer negócios e definem o comportamento dos agentes econômicos em geral, e a sua ausência ou fragilidade inibe o desenvolvimento econômico e social (NORTH, 1989).

Este estudo segue Scott (1995), segundo o qual “as instituições são compostas por elementos regulatórios, normativos e culturais-cognitivos, que, juntos com o ambiente institucional, consistem de normas e exigências a que as organizações precisam se conformar para obter apoio e legitimidade”. Eles determinam os procedimentos que devem ser utilizados, as qualificações dos profissionais de gestão e os tipos de habilidades que podem ser empregados (NORTH, 1989).

As instituições ajudam a reduzir a incerteza das organizações (LUO; TUNG, 2007; NORTH, 1989). A estrutura institucional é composta de relações formais e informais. As relações formais incluem regras políticas, decisões judiciais, e contratos econômicos. As relações informais, por outro lado, incluem normas socialmente sancionadas de comportamento, que são incorporadas na cultura e ideologia (PENG, 2002).

A teoria institucional sugere que as empresas são afetadas por instituições e seguem padrões formais e informais, bem como estruturas e atividades regulatórias, normativas e cognitivas (WANG et al., 2012a; SCOTT, 1995). Os motivos que determinam a internacionalização estão além da otimização econômica, e a justificativa estratégica é moldada pelas políticas e regras sociais e por um contexto político, em torno da decisão de internacionalizar (PENG, 2002).

Existe um consenso entre alguns autores (KHANNA; PALEPU, 1997; MAIR; MARTÍ; GANLY, 2007) de que as instituições são adequadas e mais eficientes nos países desenvolvidos; estas instituições facilitam as transações, garantem a execução dos contratos, protegem a propriedade intelectual, e asseguram o funcionamento das leis e regulamentos. No cenário político-regulatório, os países emergentes tendem a ter instituições menos desenvolvidas e menos estabilidade no sistema político e

regulatório (CUERVO-CAZURRA, 2012; DJANKOV et al., 2002). Este cenário faz com que as empresas desenvolvam a habilidade de gerir altos custos de transação e influências políticas, tornando-se mais resilientes à instabilidade do ambiente (CUERVO-CAZURRA, 2012). Este contexto configura o que se conhece como vazios ou deficiências institucionais (*institutional voids*).

2.2.1 O isomorfismo como instrumento de análise institucional

Na visão de DiMaggio e Powell (1983), a teoria institucional condiciona as ações organizacionais, fazendo-as convergir para estruturas semelhantes, o que os autores chamam de isomorfismo. Esta teoria contrapõe-se à ideia de que as organizações se estruturam exclusivamente para a competição e a eficiência. Elas atuam de acordo com a maneira mais aceitável, socialmente e culturalmente, com o objetivo de legitimar suas ações, mesmo que não seja do modo mais eficiente.

Estas organizações têm interação com o ambiente e, conseqüentemente, com o governo ou outras instituições, as quais podem exercer pressões que condicionam as organizações a adotar práticas semelhantes, como reação às forças dos elementos ambientais, resultando em um processo isomórfico (DIMAGGIO; POWELL, 1983). O isomorfismo institucional atua a partir de elementos de regulamentação para enquadrar o comportamento dos atores de um campo organizacional. O isomorfismo é o processo pelo qual uma unidade da população é forçada a se assemelhar às demais, que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Segundo Zucker (1987), o isomorfismo reflete uma tendência de similaridade de forma e de estrutura, em relação ao ambiente institucional.

Existem dois tipos de isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983): o competitivo – existente onde a competição e livre mercado estão presentes (que não é o foco do estudo) – e o institucional (foco da análise do autor). O conceito de isomorfismo é importante para entender as políticas que permeiam a vida das organizações. Existem três mecanismos por meio dos quais as mudanças isomórficas institucionais modelam o comportamento das empresas:

- a) Isomorfismo coercitivo: no qual as decisões organizacionais são guiadas pela orientação do governo, poderoso regulador, e pelas pressões políticas que apoiam um determinado conjunto de práticas. A existência

de um ambiente legal comum afeta a estrutura e o comportamento de uma organização. Os autores observam que os ambientes construídos politicamente possuem duas características: decisores políticos, muitas vezes, não sofrem diretamente as consequências de suas ações; e as decisões políticas são aplicadas para todas as classes de organizações, tornando tais decisões menos adaptativas e flexíveis.

- b) Pressões normativas: nas quais as ações são o resultado de pressões exercidas por profissionalização e estabelecidas por normas. A profissionalização cria um *pool* de indivíduos intercambiáveis, que ocupam posições similares em toda uma série de organizações e possuem orientações e capacidades técnicas semelhantes, e que criam uma tradição que molda o comportamento organizacional (PERROW, 1974) e;
- c) Processos miméticos: nem todos os isomorfismos institucionais são derivados de autoridade coercitiva, a incerteza também é uma força poderosa que incentiva a imitação. Quando o ambiente gera incerteza, as empresas tendem a imitar as práticas de empresas bem-sucedidas.

O governo é o agente dentro de um campo organizacional que exerce pressões sobre as organizações, enquadrando-se desta forma no isomorfismo coercitivo. Neste cenário, o governo se torna o grande impulsionador da homogeneização das organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A teoria institucional ainda é discutida por outros autores, como Scott (1995). O Quadro 2 mostra as três principais linhas da escola institucional discutidas pelo autor.

Quadro 2 - Três pilares das instituições

	Regulatório	Normativo	Cognitivo
Bases da submissão	Diligência	Obrigação social	Pressuposto
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Apropriação	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis e sanções	Certificação, acreditação	Prevalência, isomorfismo
Bases da legitimidade	Sancionada legalmente	Governada moralmente	Sustentada culturalmente

Fonte: Scott, 1995, p.22

Kostova (1997) aplicou os pilares regulatório, normativo e cognitivo para produzir um perfil institucional em nível de país. As políticas governamentais estão associadas à dimensão regulatória, o conhecimento social é associado à dimensão cognitiva, e os sistemas de valor são associados à dimensão normativa (TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008).

O componente regulatório tem como característica institucional “leis e regras em um ambiente nacional que promove certos tipos de comportamento e restringe outros” (KOSTOVA, 1997, p. 180). O mecanismo de execução é amplamente coercitivo, mediante regras, limites, leis, regulamentos e sanções (NORTH, 1989; TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008). Este componente tem fatores associados ao governo: nível de intervenção, que é a capacidade do governo para formular e implementar políticas e normas que interfiram no setor privado; e grau de protecionismo, que é a extensão em que o governo aplica medidas protecionistas (ROCHA; ÁVILA, 2015).

No caso do componente cognitivo de instituições sociais, ele enfatiza o conhecimento e os atores que geralmente compartilham percepções do que é típico ou cultural, e reflete estruturas cognitivas e sistemas simbólicos que são compartilhados entre indivíduos, como, por exemplo, conhecimento compartilhado (TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008). Na visão de Scott (1995), este componente é conduzido por um isomorfismo de atividades, que encoraja a imitação de padrões de atividades que têm forte suporte cultural.

O componente normativo consiste em normas sociais, valores, crenças e suposições que são socialmente compartilhados pelos indivíduos (KOSTOVA, 1997). Este componente é definido como aquilo que é apropriado e correto para a sociedade (SCOTT, 1995), quando uma instituição (por exemplo, sistema educacional ou governo) promove e influencia a maneira correta do comportamento organizacional (TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008).

Quadro 3 - Dimensões da teoria institucional

Dimensão	Definição	Literatura
Isomorfismo coercitivo	Decisões guiadas pelo governo e que condicionam o ambiente; As decisões políticas são aplicadas para todas as classes de organizações.	DIMAGGIO; POWELL, 1983; NORTH, 1989

Pressões normativas	Pressões exercidas por profissionalização e estabelecidas por normas; O fornecimento de profissionais com orientação e capacidades técnicas semelhantes que moldam o comportamento organizacional.	DIMAGGIO; POWELL, 1983; NORTH, 1989; PENG, 2002; WANG et al., 2012a
Processos miméticos	O ambiente que gera incerteza e leva as empresas a imitarem as práticas de empresas bem-sucedidas.	DIMAGGIO; POWELL, 1983; PERROW, 1974
Pilar regulatório	Tem como característica institucional leis e regras em um ambiente nacional que promove certos tipos de comportamento e restringe outros. Os mecanismos de execução são amplamente coercitivos, mediante regras, limites, leis, regulamentos e sanções.	KOSTOVA, 1997; NORTH, 1989; ROCHA; ÁVILA, 2015; TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008
Pilar normativo	Consiste em normas sociais, valores, crenças e suposições que são socialmente compartilhados pelos indivíduos. Este componente normativo das instituições é definido como o que é apropriado e correto para a sociedade.	KOSTOVA, 1997; NORTH, 1989; ROCHA; ÁVILA, 2015; TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008
Pilar cultural-cognitivo	Enfatiza o conhecimento e atores que geralmente compartilham percepções do que é típico ou cultural, e reflete estruturas cognitivas e sistemas simbólicos que são compartilhados pelos indivíduos	KOSTOVA, 1997; NORTH, 1989; ROCHA; ÁVILA, 2015; TREVINO; THOMAS; CULLEN, 2008

Fonte: Autor

Ainda dentro do contexto da teoria institucional, é possível discutir a respeito dos *institutional voids*, que são os vazios institucionais, representados pela falta de um intermediário entre o consumidor e o fornecedor. Este vazio pode estar presente em qualquer um dos pilares de teoria institucional, seja o pilar regulatório, normativo ou cultural-cognitivo.

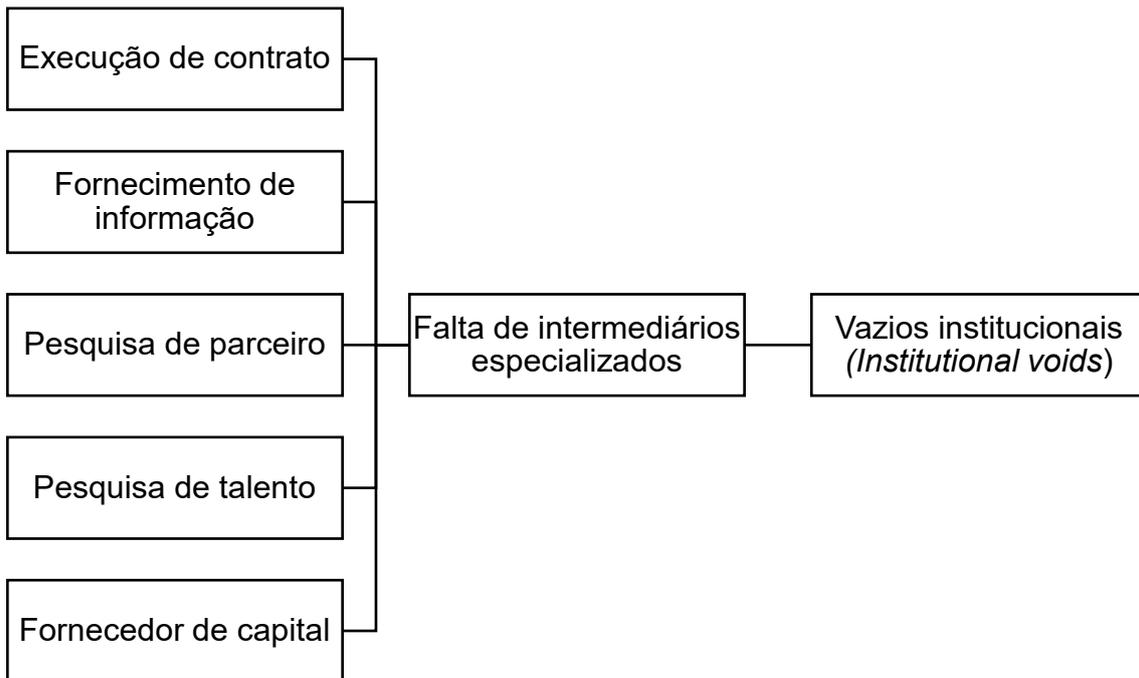
2.2.2 *Institutional voids* nos mercados emergentes e o papel do governo

Os vazios institucionais são “insuficiências” no ambiente institucional e ocorrem quando os intermediários especializados estão ausentes (KHANNA; PALEPU, 1997; MAIR; MARTÍ; GANLY, 2007). O intermediário conecta os agentes econômicos que, de outra forma, não seriam envolvidos em uma transação. Assim, os intermediários são atores econômicos colocados entre outros atores para facilitar e diminuir o custo de transação (NÄSHOLM, 2009).

Os intermediários são como entidades econômicas que se inserem em um determinado contexto, com o potencial comprador e um vendedor, na tentativa de aproximá-los, reduzindo os custos potenciais de transação (RICART et al., 2004). Existem três exemplos concretos de intermediários especializados: (1) o fiador de

contrato; (2) alguém fornecendo informações especializadas; (3) um intermediário que facilita a procura de parceiros comerciais; (4) fornecimento de capital; e (5) busca de talentos (KHANNA; PALEPU, 2006). A Figura 1 representa o conceito mais recente.

Figura 1 - Conceito de vazios institucionais.



Fonte: autor adaptado de Khanna e Palepu 2010, p.8

As deficiências institucionais podem ser definidas como a falta de intermediários especializados, de sistemas de regulamentação eficientes, de mecanismos que garantam a aplicação dos contratos, de mercados de capitais pouco desenvolvidos, infraestrutura deficiente, burocracia, ambientes econômico e político voláteis, falta de transparência nas regras, falta de proteção aos direitos de propriedade. Isto dificulta e encarece o acesso de empresas desses países a capital ou recursos humanos qualificados, e torna mais difíceis os investimentos em P&D ou na construção de marcas globais (KHANNA; PALEPU, 2006).

No fenômeno da internacionalização, os vazios institucionais geram dois tipos de comportamento padrão: o escapismo institucional e a influência institucional (WANG et al., 2012a). O escapismo institucional sugere que a firma se internacionaliza para escapar do contexto institucional deficiente em seu mercado

doméstico; e a influência institucional considera a internacionalização uma vantagem resultante da experiência em dominar um contexto institucional complexo.

A visão do escapismo institucional propõe que a internacionalização, para algumas empresas multinacionais, é uma resposta de fuga do desalinhamento entre as suas necessidades e as condições institucionais do país de origem (BOISOT; MEYER, 2008; WITT; LEWIN, 2007). Nesta visão, a estratégia da internacionalização é resultado da interação entre as necessidades da empresa e as condições institucionais do país de origem (LU; LIU; WANG, 2011).

Vazios institucionais “empurram” as empresas para o exterior (BOISOT; MEYER, 2008; WITT; LEWIN, 2007). Essas empresas vão para países desenvolvidos apenas se tiverem claras vantagens de propriedade, ou se forem em busca de ativos estratégicos, como capacidade tecnológica. Na falta destas vantagens, irão para países geograficamente ou culturalmente próximos, porque estão habituadas a atuar em ambientes turbulentos em seus próprios países (ESTRIN; BAGHDASARYAN; MEYER, 2009; MAIR; MARTÍ; GANLY, 2007).

Martinsons (1999) desenvolveu a “teoria das deficiências institucionais” (TIDE), sugerindo que transações comerciais baseadas em relacionamentos informais prevalecem quando as regras de mercado não podem ser aplicadas, devido a tais deficiências.

Fazer uso de relações informais para compensar as deficiências institucionais pode abrir caminhos (*guanxi* na China, *blat* na Rússia ou o *jeitinho brasileiro*), assim como levar à corrupção, para atingir objetivos empresariais em um ambiente hostil (CUERVO-CAZURRA et al., 2014; MARTINSONS, 1999). Utilizar tais habilidades e redes informais para lidar com as limitações do mercado custa caro e reduz a competitividade das empresas (LUO; TUNG, 2007).

Para as empresas multinacionais, fazer negócios em países emergentes significa, com frequência, enfrentar barreiras criadas pelas imperfeições ou pela completa ausência de instituições. A importância de regras e conexões informais e relações de confiança diminui à medida que os países aprimoram gradativamente suas instituições (CHACAR; NEWBURRY; VISSA, 2010; NORTH, 1989). No cenário inverso, as empresas multinacionais de países emergentes estão acostumadas a operar em ambientes com deficiências institucionais (CUERVO-CAZURRA et al.,

2014), como mostra um estudo sobre as condições dos 50 países menos desenvolvidos do mundo (UNCTAD, 2011).

Ainda no contexto dos países emergentes, as instituições governamentais se esforçam para criar mecanismos e regulamentações para preencher possíveis vazios institucionais, tais como: criação de ambiente macro e microeconômico que estabeleça os incentivos apropriados para as atividades econômicas; organização de infraestrutura institucional que estimule investimentos de longo prazo; provisão de níveis adequados de educação básica, saúde e infraestrutura física exigidas para a eficiente condução das atividades econômicas (RODRIGUEZ; DINIZ; FERRER, 2007).

As instituições governamentais têm o potencial de preencher os vazios institucionais, utilizando recursos financeiros e humanos indisponíveis no mercado, para os demais agentes, como, por exemplo, o capital para investimento de longo prazo e quadros técnicos de maior qualificação, além de informação e conhecimento (RODRIGUEZ; DINIZ; FERRER, 2007).

Quadro 4 - Dimensões do vazio institucional

Dimensão	Definição	Literatura
Vazios institucionais	A ausência de intermediários especializados; Situações onde agentes institucionais que suportam os mercados estão ausentes, fracos ou deixam de cumprir o papel que deles se espera.	KHANNA; PALEPU, 1997; MAIR; MARTÍ; GANLY, 2007;
Escapismo Institucional	Propõe que a firma se internacionaliza para escapar do contexto institucional deficiente em seu mercado doméstico.	LUO; TUNG, 2007; WANG et al., 2012a; WITT; LEWIN, 2007

Fonte: Autor

Essas instituições podem fortalecer a busca por oportunidades internacionais. Os governos podem criar e desenvolver relações com as empresas, com a finalidade de melhorar as condições do mercado interno, a tecnologia e, conseqüentemente, a economia. Este nível de envolvimento pode exercer diferentes tipos de pressões, que variam com base nas instituições governamentais participantes da internacionalização (WANG et al., 2012b).

2.2.3 Atuação institucional do governo na internacionalização

O governo do país de origem é visto como uma importante força institucional. O governo pode influenciar a internacionalização das empresas por meio de determinada relação política e com a criação de imagem política que mude a percepção e acolhimento da empresa multinacional nas instituições do país de destino (CUI; JIANG, 2012). O governo dispõe de instituições que apoiam as empresas locais a se internacionalizarem, e, neste caso, ele pode exercer influência formal ou informal sobre os modos pelos quais as multinacionais do mercado emergente alocam recursos ou se internacionalizam (LU; LIU; WANG, 2011; LUO; TUNG, 2007).

Os governos passam a incorporar a função de formulação de políticas para promover e alavancar o desempenho das empresas e desenvolver estratégias em nome de seu empresariado (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Neste caso, o governo apoia o desenvolvimento das indústrias do país como forma de promover a produtividade, apoiando as empresas a competir no mercado internacional.

Coelho e Oliveira Junior (2016) classificam as políticas governamentais voltadas para a internacionalização das empresas em seis dimensões, apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Dimensões tipológicas das políticas governamentais de apoio à internacionalização de empresas

Dimensões tipológicas das políticas governamentais	Descrição das dimensões
Apoio informacional, assistência técnica e outras orientações	Todos os mecanismos e instrumentos governamentais direcionados a propiciar suporte informacional e por vezes experiencial às empresas em processo de internacionalização, cujos objetivos primários estão direcionados à redução de assimetrias de informação e de custos de transação.
Criação de <i>comfort zone</i>	Ações voltadas a criar, nos países de destino, instituições do tipo “ <i>one stop point</i> ”, onde seja possível criar e desenvolver serviços e redes de contato capazes de propiciar à empresa demandante uma chegada facilitada e apoiada ao seu destino; normalmente denominada na literatura <i>soft landing</i> .
Instrumentos fiscais e tributários	Todos os incentivos fiscais e tributários promovidos pelos órgãos governamentais, sejam isenções, suspensões, reduções ou restituições.
Instrumentos de mitigação de risco	Todas as garantias de cobertura e seguro direcionados a reduzir riscos associados a restrições de transferência de moedas,

	expropriações, guerras e demais situações de instabilidade econômica e política.
Instrumentos de financiamento	Todos os incentivos creditícios disponibilizados pelos governos às suas empresas, especialmente as linhas de financiamento específicas à internacionalização, empréstimos preferenciais, <i>equity</i> e créditos.
Acordos internacionais	Negociações informacionais que constituem arranjos institucionais para proteção jurídica de investimentos e eliminação de bitributação, em especial, além de acordos de comércio.

Fonte: Autor adaptado de Coelho e Oliveira Junior, 2016

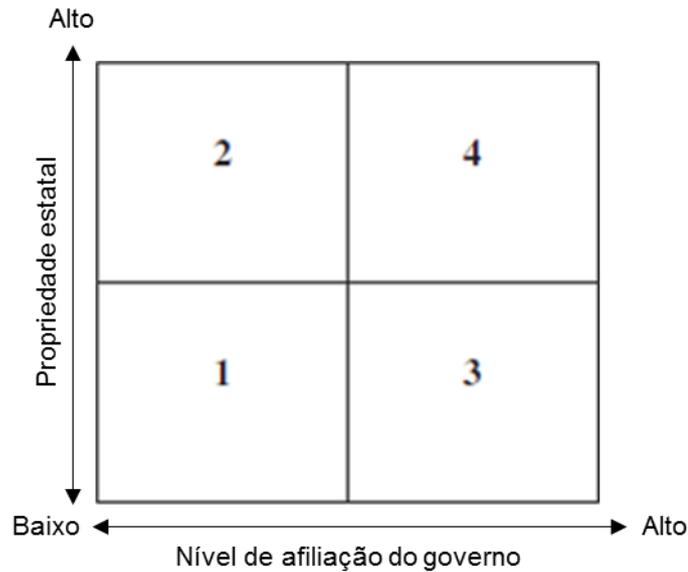
A definição das seis dimensões das políticas governamentais de apoio à internacionalização provê direção para examinar os governos no sentido institucional; no caso deste estudo, é a análise das regras do jogo (NORTH, 1989; SCOTT, 1995). Com essas dimensões é possível destacar instituições que formulem políticas de apoio à internacionalização.

2.2.2.1 ***Envolvimento do governo e empresas para a internacionalização***

As empresas pressionam os governos para formular políticas e apoio institucional a seu favor, com o discurso do desenvolvimento nacional, e os governos articulam para se beneficiar deste envolvimento governo-empresa, condicionando, desta forma, as pressões institucionais (WANG et al., 2012a).

Este envolvimento, que causa influência e pressão, pode ser dividido em duas dimensões: (1) o grau de participação do governo em uma determinada empresa; e (2) o nível em que a empresa é afiliada ao governo (WANG et al., 2012b). A Figura 2 representa a relação destas dimensões.

Figura 2 - Grau de participação do governo e nível de afiliação ao governo.



Fonte: Wang et al., 2012a

No primeiro caso (1) o governo influencia o comportamento da internacionalização em toda a organização ou parte dela, dependendo do grau de participação. A influência direta do governo pode assumir diferentes formas, como, por exemplo, o controle das empresas estatais, principalmente através de acordos de propriedade. O segundo caso (2) se refere à situação em que o governo afeta a trajetória internacional das empresas do seu país, estabelecendo relacionamento com as companhias.

O nível de envolvimento do governo varia com base na relação política entre governos e empresas multinacionais. Estes diferentes níveis de envolvimento podem gerar diferentes arranjos institucionais que afetam a forma como as empresas acumulam e gerenciam os conhecimentos e recursos. No caso da China, algumas empresas multinacionais têm alto nível de envolvimento com o governo (federal, estadual ou municipal), recebendo bastante apoio, enquanto outras multinacionais possuem baixo nível de envolvimento recebendo pouco apoio, nas diferentes esferas. Neste contexto, as empresas que têm alto nível de envolvimento recebem mais apoio institucional e, conseqüentemente, mais apoio no processo de internacionalização (WANG et al., 2012a).

Ainda segundo Wang et al. (2012a), enquanto os serviços e recursos intermediários são fornecidos pelo governo estadual, relacionado ao mercado local, o

governo federal tem melhorado as capacidades internacionais, podendo prover informação privilegiada sobre os mercados estrangeiros e contatos de negócio.

O envolvimento do governo influencia o nível de investimento no exterior, a localização (países desenvolvidos ou em desenvolvimento), e os tipos (em busca de recursos ou de mercado). A decisão de internacionalização depende do nível de envolvimento da empresa multinacional com o governo, e a partir daí, outros critérios são base para esta influência, como, por exemplo, os recursos e as capacidades das empresas envolvidas neste processo. Além disso, os objetivos do governo para a internacionalização influenciam a direção que a multinacional irá seguir, bem como a forma com que utilizará os recursos neste processo.

O governo tem como objetivos o desenvolvimento do mercado doméstico, a captação de novas tecnologias, o desenvolvimento de processos e da tecnologia existente no país, e a melhora do país na economia global (deixar o país mais atuante). O apoio à internacionalização pode ser apenas por interesse político do governo de origem no governo de destino, e não por interesse comercial (WANG et al., 2012b).

As empresas, mesmo quando possuem os recursos necessários para se internacionalizar, por vezes não conseguem se adaptar às pressões institucionais do governo (dependendo do nível de envolvimento) (WANG et al., 2012a; DIMAGGIO; POWELL, 1983). O envolvimento do governo influencia tanto a habilidade quanto a disposição das empresas multinacionais emergentes para se internacionalizar, afetando a sua expansão internacional nos seguintes aspectos:

- a) Os objetivos e decisões estratégicas;
- b) O custo e disponibilidade de vários recursos;
- c) A gestão dos recursos utilizados;
- d) Suas capacidades;
- e) O fornecimento do conhecimento, informação e serviços intermediários;
- f) Os custos de transação associados à expansão.

O governo pode mudar o comportamento da firma através de combinações institucionais específicas, como comitês de negócio-governo, e modelos relacionais que aproximam os gerentes dos agentes do governo, em um discurso comum. Esta aproximação serve como alinhamento dos objetivos do governo com os recursos e

capacidades das empresas multinacionais (CHILD; RODRIGUES, 2005; WANG et al., 2012b), e este alinhamento traz ao contexto as pressões institucionais.

Os tipos de pressões exercidas pelo governo através do isomorfismo coercitivo e normativo (DIMAGGIO; POWELL, 1983) variam com base no envolvimento do governo, podendo assim gerar obrigações para as empresas. Quando o grau de propriedade do governo é elevado em uma multinacional de países emergente, o governo pode influenciar desde o uso de recursos até as decisões de nomeação de executivos (WANG et al., 2012b). Estas pressões também carregam benefícios, como, por exemplo, o aumento da confiabilidade na empresa multinacional e a redução das incertezas perante os investidores, clientes e parceiros estrangeiros (WANG et al., 2012a).

A natureza do envolvimento do governo e pressões institucionais também podem influenciar o tipo de internacionalização (*resource-seeking* ou *market-seeking*). As pressões normativas associadas às empresas estatais incentivam as empresas de economias emergentes a promover as iniciativas governamentais: investimentos em *resource-seeking* feitos pelas empresas estatais servem à necessidade de todas as empresas (estatais e privadas) e ao crescimento da demanda do país de origem (LUO; TUNG, 2007).

O *market-seeking* é o tipo de estratégia na qual as empresas tendem a tratar as operações no exterior como unidades de negócios independentes, unidades em que a administração possa tomar decisões de forma flexível e autônoma. As empresas que promovem este modelo de investimento escolhem um país ou região particular a fim de suprir o mercado doméstico.

O *resource-seeking* é o tipo de estratégia de investimento em que as empresas buscam no exterior diferencial em recursos, que podem ser: matéria-prima, força de trabalho não qualificada ou semiquificada a custos reduzidos, capacidade tecnológica, habilidades organizacionais, recursos estes que possam gerar diferencial competitivo, inovação em produto e processo (DUNNING, 2004).

Efficiency-seeking é o investimento feito com o objetivo de racionalizar o processo de produção e distribuição, por meio de uma estrutura de governança comum e da construção de sinergia nas operações com as empresas que atuam junto com a empresa investidora, utilizando de forma eficiente os recursos dos diferentes países.

O *strategic asset-seeking* é o último nível de investimento, que ocorre na tentativa da empresa de promover os objetivos estratégicos por meio do desenvolvimento de competitividade internacional.

O envolvimento do governo e a capacidade das empresas influenciam a capacidade de internacionalização. As multinacionais com forte capacidade e competência política são capazes de aproveitar essas relações para identificar oportunidades globais, mitigar as incertezas e reduzir os custos de transação nos mercados estrangeiros, através do melhor uso das instituições do governo (WANG et al., 2012a).

Os governos com alto nível de envolvimento estão mais preocupados com a globalização, abertura e integração do país na economia global, como, por exemplo, através da política “*go global*” na China (CHILD; RODRIGUES, 2005; WANG et al., 2012b).

2.2.3.1 **Caso China**

O governo chinês ficou famoso pela iniciativa “*go global*”, que tem como objetivo melhorar a eficiência das empresas e da economia chinesa; tal iniciativa teve impacto principalmente nas dimensões políticas. O governo e os líderes do Partido Comunista perceberam os benefícios que a globalização poderia trazer para a economia, e que a China poderia operar no cenário global de forma muito mais proativa e enérgica, visto que, em 1970, o governo decidira focar mais na entrada do investimento direto estrangeiro do que na saída do investimento direto nacional (LUO; XUE; HAN, 2010).

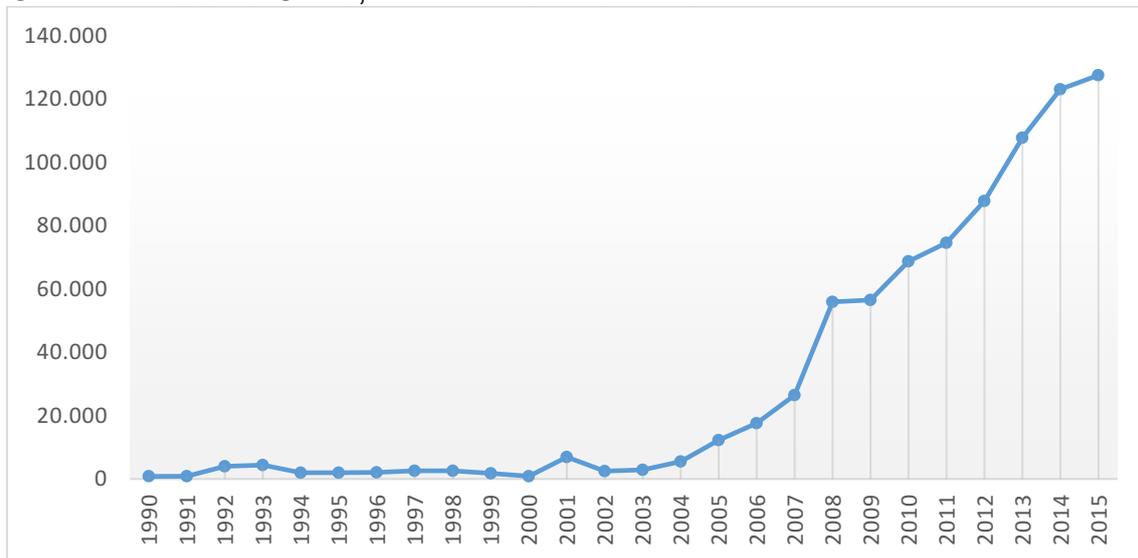
Na década de 1980, a China representava apenas uma pequena proporção do IDE no mundo. Na reforma econômica que ocorreu no país para melhor se enquadrar na missão “*go global*”, o governo chinês decidiu pela liberação gradual de investimentos internos, que resultou em taxas elevadas de recepção de IDE, mais elevadas do que em outras economias em transição. A China alcançou IDE de US\$ 18,20 per capita entre 1989 e 1995, muito mais elevado se comparado com a Rússia, que alcançou US\$ 1,10 no mesmo período (LIU; BUCK; SHU, 2005).

O IDE da China antes de 1985 era insignificante, mas nos anos 90 a média por ano foi de US\$ 2,3 bilhões, com o valor acumulado de US\$ 35 bilhões no final de 2002

(UNCTAD, 2011). O cenário muda completamente no período de 2002 a 2007, quando o IDE atingiu 118 bilhões de dólares, em várias indústrias, 15 bilhões só em 2007; naquele ano, aproximadamente sete mil empresas fizeram investimentos em 173 países desenvolvidos e em desenvolvimento (LUO; XUE; HAN, 2010).

O estudo de Luo, Xue e Han (2010) analisou o desempenho de saída de IDE da China até 2007, mas com base no gráfico 1, é possível identificar a consistência das instituições governamentais da China na promoção da internacionalização das empresas.

Gráfico 1 - IDE da China, em milhões de dólares.



Fonte: Autor adaptado de UNCTAD, 2016.

A China, como outros países emergentes, tem passado por transformação estrutural radical. Esta transformação criou uma estrutura industrial híbrida, com os sistemas tradicionais de planejamento central e a economia de mercado, em termos de grau de imperfeição do mercado, incerteza estrutural e interferência do governo. Além disso, o governo chinês interfere no incentivo a setores específicos e coloca restrições para emissão do IDE (WANG et al., 2012a).

No contexto da estratégia “*go global*”, o governo promulgou uma série de regulamentações para a melhoria de sua competitividade e segurança na presença global. A China é o único governo da Ásia que não somente facilita e encoraja a emissão de IDE, mas também, explicitamente, encoraja o investimento em pesquisa e desenvolvimento e na alavancagem da capacidade inovativa, por meio de recursos estrangeiros (DENG, 2007; LUO; XUE; HAN, 2010).

Antes da estratégia “*go global*”, o governo chinês tinha políticas inadequadas de suporte, tais como: medidas legais, fiscais, financeiras, e sistemas de taxas, burocracia nos processos administrativos, e informação e orientação política insuficientes. Para reduzir estes problemas e alcançar a missão do “*go global*”, fez mudanças em nível nacional e local nas áreas relacionadas com a saída de IDE: (1) criação de incentivos para IDE; (2) simplificação dos procedimentos administrativos (incluindo a descentralização da autoridade para níveis locais de governo); (3) facilitação de controles de capital; (4) fornecimento de informações e orientação sobre as oportunidades de investimento; (5) redução dos riscos políticos e de investimento (LUO; XUE; HAN, 2010).

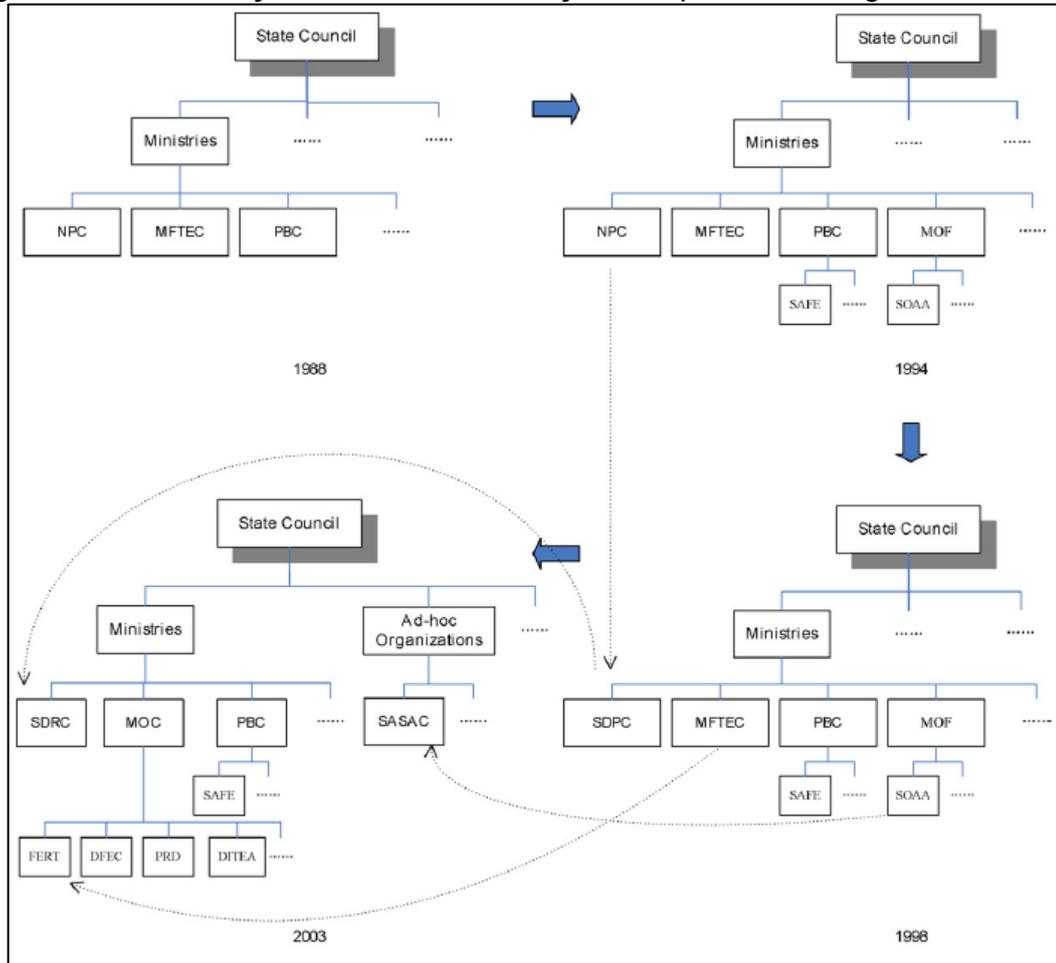
Além das mudanças em nível nacional e local, o governo estabeleceu uma direção clara para os tipos de processos de internacionalização que poderiam receber suporte do governo. Forneceu um catálogo de orientação para o investimento no exterior, com uma lista de países de referência para IDE, bem como de indústrias, oferecendo acesso preferencial ao capital, taxa de concessão, e outros incentivos. Com este guia o governo ofereceu benefícios para as empresas e para a economia do país através de: (1) promoção da China na exportação de bens e serviços; (2) melhoria da capacidade tecnológica das empresas e atividades de P&D; e (3) permissão para as empresas criarem e estabelecerem uma marca internacional (BUCKLEY; FORSANS; MUNJAL, 2012; LUO; TUNG, 2007).

Outra mudança foi a descentralização do regime autoritário do governo. A decisão para descentralizar foi complexa e envolveu o âmbito político e econômico, e como resultado o governo reconheceu que as decisões precisavam ser feitas com os atores políticos locais e centrais. Como consequência, os oficiais locais receberam a autoridade necessária para tomar decisões e facilitar o processo de internacionalização das companhias chinesas. Segundo Luo, Xue e Han (2010), o mais importante é que, independentemente de onde se inicia o processo para a realização do IDE (nível estadual ou local), o processo de aprovação não leva mais do que 15 dias úteis, mais eficiente que a maioria dos países desenvolvidos.

Este cenário foi possível com o apoio das diversas instituições que foram criadas para guiar e gerenciar a emissão de IDE, desde o começo da iniciativa “*go global*”. Os principais autores são: Conselho de Estado; Ministério do Comércio (MOC); o Banco Popular da China; Administração Estatal de Câmbio (SAFE); a

Comissão de Administração e Supervisão de Ativos (SASAC); Comissão de Reforma e Desenvolvimento do Estado. As instituições citadas são representadas na Figura 3.

Figura 3 - As instituições e suas inter-relações no processo de gestão do IDE.



Fonte: Luo, Xue, Han, 2010¹, p. 11

As instituições são geridas pelo Conselho de Estado (*State Council*), que lidera os projetos de longo prazo de internacionalização do país. Para aumentar a eficiência, o Conselho evita a burocracia e não interfere nas iniciativas políticas relativas à internacionalização. Ele lida com questões mais fundamentais e gerais, como, por exemplo, grandes mudanças regulamentares ou políticas que terão grande impacto e repercussão de longo prazo (LUO; XUE; HAN, 2010).

NPC (Comissão de Planejamento Nacional); MFTEC (Ministério de Comércio Exterior e Cooperação Econômica, o predecessor do Ministério do Comercio; PBC (Banco Popular da China); MOF (Ministério de Finanças); SOAA (Autoridade de Ativos Estatais); DFEC (Departamento de Cooperação Econômica Externa); PRD (Departamento de Pesquisa Política); DITEA (Departamento de Comércio Internacional e Assuntos Econômicos); FERT (Relação Econômica Externa e Comercial).

Com o eficaz suporte do governo, algumas empresas chinesas têm rapidamente se modernizado e crescido para ser competitivas em escala global, largamente através de agressiva expansão internacional (DENG, 2007).

As mudanças institucionais fizeram com que a China alterasse também o processo de aprovação da emissão de IDE. Todas as empresas estatais inspecionadas pelo SASAC submetem suas propostas de IDE para aprovação do Ministério de Comércio. As empresas privadas precisam ter a aprovação em nível local (provincial). Ao longo dos anos, o MOC tem delegado a autorização para aprovação local, para facilitar e aumentar a conveniência das companhias para se internacionalizar (LUO; XUE; HAN, 2010).

Estas instituições oferecem tratamento preferencial, políticas públicas para as empresas chinesas, fornecendo, por exemplo, financiamento a juros baixos para a promoção das empresas no exterior, o que estimula as empresas a se internacionalizar. Este financiamento pode: (1) reduzir os riscos comerciais e financeiros ligados a projetos de investimento no exterior; (2) atenuar as desvantagens do enraizamento no país de origem; (3) permitir a subsídio de tecnologia menos rentável e empreendimentos de procura por marca, especialmente nos países industrializados (VOSS; BUCKLEY; CROSS, 2010).

Outro marco importante foi a criação de políticas de monitoramento. Com as políticas de simplificação do processo de aprovação e de pós-investimento inspeciona-se anualmente, por meio de relatórios, o desempenho dos investimentos feitos no exterior (LUO; XUE; HAN, 2010). O governo chinês também criou o Banco da China de Exportação-Importação (China EximBank, conhecido como “Chexim”) que oferece seguro e facilidades de crédito para a exportação (EXIMBANK, 2016; LUO; XUE; HAN, 2010).

O governo também forneceu treinamento às empresas, disponibilizando informações a respeito do país de destino e sobre como elaborar corretamente os relatórios anuais de prestação de contas dos investimentos. Além do relatório de prestação de contas, as empresas são obrigadas a apresentar o relatório anual dos principais obstáculos enfrentados no país de destino (LUO; XUE; HAN, 2010).

Segundo Luo, Xue e Han (2010), existe uma correlação entre as regulações e a tendência do IDE, no caso da China. Importantes marcos das regulamentações impactaram diretamente o volume do IDE. Por exemplo, em 1992 e 1993, foram

aprovadas duas regulamentações geradas pela SAFE e pela MFTEC, que tiveram como resultado um volume de IDE recorde desde o início da nova política econômica. E o mesmo fenômeno aconteceu após seguidos aumentos do volume do IDE a partir do ano 2002 até o ano 2007.

No ano de 2015 a China recebeu 136 bilhões de dólares em IDE e emitiu no mesmo ano 128 bilhões de dólares. Como resultado, a China foi o terceiro país que mais emitiu IDE no mundo, depois dos Estados Unidos e Japão (UNCTAD, 2016).

Um fator que diferencia a China de outros países de economia emergente é que estes outros países tipicamente investem em países vizinhos, com níveis de desenvolvimento similares ou menores que os próprios, enquanto a China tende a investir em países de maior desenvolvimento ou industrializados, porque estes possuem ambientes mais sofisticados, alta tecnologia, e métodos avançados de gestão (DENG, 2007).

A internacionalização chinesa possui duas características distintas: o papel crítico do governo, e o aumento de fusões e aquisições (F&A) como modo de entrada em outros países (DENG, 2007; LUO; TUNG, 2007). Segundo Deng (2007), os agentes do governo têm reconhecido amplamente a emissão do IDE como um estágio necessário para o crescimento das companhias da China, e como uma pré-condição essencial para suas habilidades em competir nos mercados globais.

2.2.3.2 **Caso Índia**

O governo da Índia começou a atuar na internacionalização mediante a liberalização do IDE em meados da década de 1980, e simplificou esse processo no início dos anos 1990. O papel do investimento privado e do governo no crescimento econômico e a redução da pobreza também começaram a ganhar importância (MENON; SANYAL, 2007).

O contexto estratégico da Índia começou a mudar de políticas de apoio à atividade exportadora (*trade supporting*), com uma série de restrições, para uma economia com menos restrições e mais participação e suporte do governo, a partir do anúncio da Nova Política Industrial (*New Industrial Policy - NIP*) em 1991, como parte da nova política econômica. Os objetivos fundamentais desta política eram promover o crescimento econômico, integrar a economia da Índia à economia do mundo, corrigir

as distorções ou deficiências da indústria, manter crescimento sustentado da produtividade e do emprego remunerado e, principalmente, alcançar a competitividade internacional (NUNNENKAMP et al., 2012).

Na “nova política econômica”, o número de restrições foi reduzido, a fim de atrair mais fluxos de IDE estrangeiro. As principais mudanças políticas incluíam a reforma da política industrial, que reduziu todas as restrições para os projetos de investimento e ampliou todas as atividades comerciais, e o ingresso de equipamentos e suporte financeiro do exterior, bem como a criação da Lei de Regulamentação do Câmbio (*Foreign Exchange Regulation Act - FERA*), Monopólios e Comissão de Práticas Comerciais Restritivas (*Monopolies and Restrictive Trade Practices Commission - MRTP Act*, de 1969), entre outros (SINGH; JHA; SINGH, 2011). O governo conduz os investimentos e as questões do IDE com a assistência de três instituições: o Conselho de Promoção de Investimento Direto Estrangeiro (*Foreign Direct Investment Promotion Board - FIPB*), a Secretaria para Assistência Industrial (*Secretariat for Industrial Assistance - SIA*), e a Autoridade de Implementação de Investimento Estrangeiro (*Foreign Investment Implementation Authority - FIIA*).

Os principais objetivos do MRTP foram prevenir a concentração do poder econômico, proibir as práticas de monopólio do mercado e as práticas injustas de mercado, para manter a eficiência da estrutura industrial. A FERA teve efeitos positivos com o maior controle do câmbio, mas também efeitos negativos, como o fato de algumas empresas multinacionais, como IBM e Coca Cola., terem encerrado seus negócios na Índia (SINGH; JHA; SINGH, 2011).

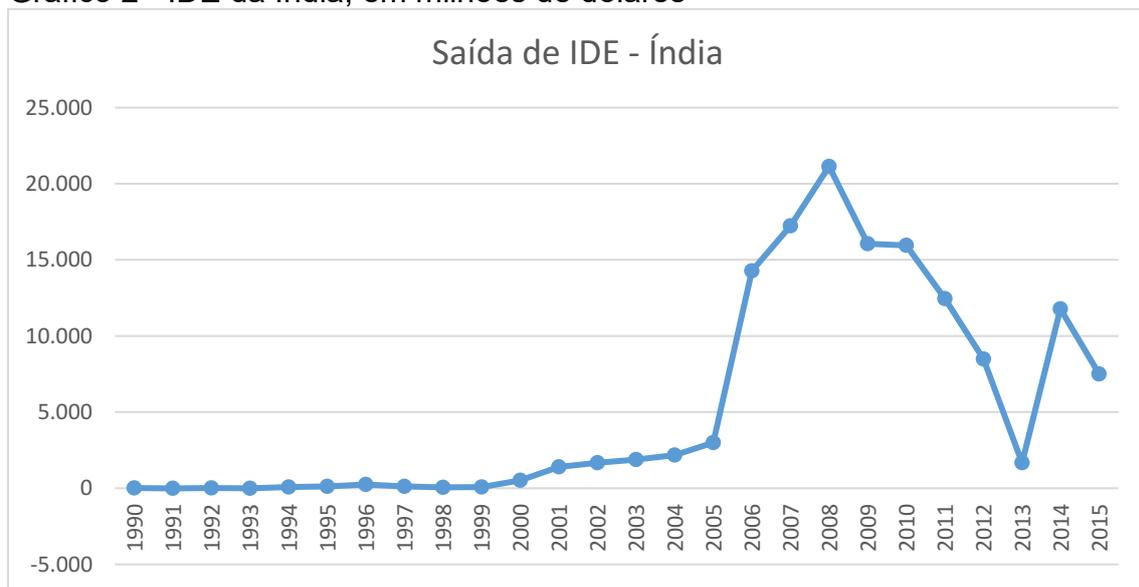
Dentre as mudanças políticas, houve alterações na rotina de aprovação do IDE, com novas rotinas: aprovação caso-a-caso e aprovação automática. Na rotina de aprovação automática, como sugere o nome, o investimento estrangeiro não requer a aprovação prévia do governo. O investidor estrangeiro só precisa informar o ramo e a região do seu investimento, no prazo de 60 dias. Foi permitida a rotina de aprovação automática na maioria das atividades de produção em zonas econômicas especiais. As indústrias que não fazem parte dessas zonas podem solicitar a aprovação ao FIPB. (NUNNENKAMP et al., 2012).

Além das mudanças no processo de aprovação do IDE estrangeiro, o governo indiano fez mudanças nos mecanismos de financiamento à expansão das empresas locais. O *Export-Import Bank of India* (EximBank) disponibilizou uma linha para a

realização de IDE (*Overseas Investment Finance Programme*). Esta iniciativa fez com que o governo desempenhasse um papel importante de suporte à internacionalização, provendo suporte financeiro para aquisições e fusões, e emissão de garantias (MENON; SANYAL, 2007; PAUL; DAS, 2012).

A busca de IDE na Índia tem sido uma parte integrante da agenda política nacional nas duas últimas décadas. Os maiores fluxos de IDE do exterior começaram em 2006, anos após a criação da política de globalização que fez com a Índia aprovasse amplas reformas para aumentar a sinergia com a economia global. Estas medidas de liberalização, entre outras, facilitaram a entrada de investimento estrangeiro por meio de empresas multinacionais, em um ritmo sem precedentes. Segundo a UNCTAD (2009), este aumentou de US\$ 80 milhões em 1991 para cerca de US\$ 40,55 bilhões em 2008. No ano de 2015 a Índia recebeu 44 bilhões de dólares em IDE e emitiu 8 bilhões de dólares (UNCTAD, 2016).

Gráfico 2 - IDE da Índia, em milhões de dólares



Fonte: Autor adaptado de UNCTAD, 2016

A abertura da economia indiana também teve o efeito de fazer com que as empresas indianas começassem a atuar globalmente. O IDE elevou-se pouco mais de 10% de seu estoque em 2000, e 10 anos mais tarde o estoque de IDE era quase a metade do tamanho dos estoques internos. Em contraste, pouco se sabe sobre os determinantes da escolha da localização em outros países por empresas indianas (NUNNENKAMP et al., 2012).

3 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa tem como foco as instituições do governo que promovem a internacionalização das empresas locais, com os recursos apropriados para competir nos países de destino. O estudo mapeia as instituições governamentais brasileiras que apoiaram as empresas locais na internacionalização, em três diferentes períodos: 1986-1995, 1996-2005, e 2006-2015.

A natureza deste estudo é essencialmente qualitativa exploratória (CRESWELL, 2003). Utilizamos a metodologia de estudo de caso (YIN, 2015) para avaliar a evolução das instituições brasileiras no apoio à internacionalização. A estratégia de estudo de caso mostra-se adequada para verificar a existência da participação e influência das instituições do governo na internacionalização das empresas ao longo do tempo (YIN, 2015). Foi escolhida esta metodologia para responder a pergunta da pesquisa: “Como as instituições do governo influenciam o processo de internacionalização de empresas multinacionais oriundas de países emergentes?” Esta metodologia possibilita estudar a complexidade do fenômeno, que no caso do presente estudo é a internacionalização. A unidade de análise é representada pelas diversas instituições do governo que podem atuar de diferentes formas no apoio às empresas locais.

O estudo selecionou o Brasil, por ser um país emergente que passou por reformas pró-mercado e mudanças institucionais, e se mostrou adequado para responder os objetivos aqui propostos. O papel do governo brasileiro mudou ao longo do tempo, no sentido de apoiar a internacionalização e aumentar o escopo geográfico de empresas locais em novos mercados, na atração e prospecção de novas tecnologias e no melhor atendimento do mercado doméstico. Entretanto, também apresenta diversos vazios institucionais e inconsistências para a saída de IDE, conseqüentemente, na promoção da internacionalização das empresas.

3.1 O CASO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS NA INTERNACIONALIZAÇÃO

Foi realizado um mapeamento longitudinal das instituições do governo brasileiro que, de alguma forma, atuam para apoiar a internacionalização das empresas. Para realizar este mapeamento foram seguidos três passos: primeiro,

revisão da literatura internacional sobre a atuação do governo na internacionalização, que revelou vários artigos que retratam exemplos dos governos chinês e indiano (WANG et al., 2012b). Em um segundo passo, o estudo busca analisar este fenômeno anteriormente no Brasil, tais como: Além e Cavalcanti (2005), Catermol (2010), Além e Madeira (2010), Fleury, A. e Fleury, M. (2012), Fernandes (2013), Coelho e Oliveira Junior (2015; 2016). O objetivo foi identificar as instituições brasileiras e as políticas de apoio à internacionalização. Depois de identificadas, o terceiro passo é a análise de cada uma destas instituições e políticas. Esta análise permitiu a criação de uma estrutura para caracterizar, ao longo do tempo, a atuação destas instituições na internacionalização.

Após determinar as instituições, foram elaborados critérios, baseados no trabalho de Luo, Xue, Han (2010), para condicionar ou não a participação das instituições. Cada instituição deve atender o seguinte critério: apoiar ou induzir IDE financeiro e não financeiro.

3.2 COLETA DE DADOS

A pesquisa utilizou dados secundários específicos das instituições governamentais brasileiras, disponibilizados por meio de relatórios, demonstrativos financeiros, boletins informativos e legislação. Além disso, utilizamos dados disponíveis no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e em sítios eletrônicos do governo federal, como os da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX Brasil); Banco Central do Brasil (BACEN); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Setores de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores (SECOMs); Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Nestas instituições foram analisados os relatórios, contas, projetos, ações, apoio ao desenvolvimento de políticas públicas.

3.3 ANÁLISE DE DADOS

Após o mapeamento longitudinal das instituições, suas trajetórias e o apoio à internacionalização, o estudo identifica detalhes cronológicos, circunstâncias políticas,

motivações para o apoio à internacionalização, sucesso e fracasso das políticas e incentivos criados.

No presente estudo foram selecionadas as categorias e unidades de análise com base na revisão da literatura. As categorias escolhidas são: o envolvimento da instituição governamental com a empresa no processo de internacionalização e a teoria institucional / pilares institucionais.

O Quadro 6 apresenta as categorias de análise dos dados.

Quadro 6 - Categorias de análise

Categorias	Autores	Subcategorias	Definição
Envolvimento institucional do governo na internacionalização das empresas de países emergentes	DUNNING, 2004; CHILD; RODRIGUES, 2005; LUO; TUNG, 2007; CUERVO-CAZURRA, 2012; CUI; JIANG, 2012; RAMAMURTI, 2012; WANG et al., 2012a;	Os objetivos e decisões estratégicas	O envolvimento do governo com as empresas afeta diretamente os objetivos e decisões estratégicas das empresas.
		O custo e disponibilidade de vários recursos	O governo agindo diretamente no custo e na disponibilidade dos recursos.
		A gestão dos recursos utilizados	O envolvimento do governo pode afetar a forma a qual os recursos das empresas devem ser utilizados.
		Suas capacidades	As capacidades das empresas podem ser influenciadas pelo governo, dependendo das políticas e ações efetuadas pelas instituições governamentais.
		O fornecimento do conhecimento, informação e serviços intermediários	As instituições governamentais podem disponibilizar informação e serviços intermediários que auxiliem as empresas no processo de internacionalização.
		Custos de transação associados com a expansão	Os custos de transação podem ser minimizados com o governo próximo às empresas, fornecendo suporte e informações.
Teoria institucional / Pilares institucionais	PERROW, 1974; DIMAGGIO; POWELL 1983; NORTH, 1989; SCOTT, 1995; KHANNA; PALEPU, 1997; RICART et al., 2004; DJANKOV et al., 2002;; PENG, 2002; RODRIGUEZ; DINIZ; FERRER, 2007; MAIR; MARTÍ, 2009; NÄSHOLM, 2009; WANG et al., 2012a; CUERVO-CAZURRA, 2012	Isomorfismo coercitivo	As decisões organizacionais são guiadas pela orientação do governo, poderoso regulador, e as pressões políticas que apoiam um determinado conjunto de práticas.
		Pressões normativas	As ações são resultado de pressões exercidas por profissionalização e estabelecimento de normas. As posições semelhantes e capacidades técnicas criam uma tradição que molda o comportamento organizacional.
		Processos miméticos	O ambiente que gera incertezas faz com que as empresas tendam a imitar as práticas de empresas bem-sucedidas.
		Vazio institucional	Um país deve fornecer uma gama de instituições para facilitar o funcionamento dos mercados; no caso do presente estudo, instituição criada para preencher algum vazio institucional.

Fonte: Autor.

4 DESCRIÇÃO DO CASO – OS TRÊS PERÍODOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO

O presente estudo analisa o processo de internacionalização do ano de 1986 até 2015, dividindo este período de 30 anos em (1) 1986 até 1995; (2) 1996 até 2005; (3) 2006 até 2015. Os períodos da internacionalização foram representados em estudos (FLEURY, A.; FLEURY, M., 2009, 2012) na área de negócios internacionais, com uma terminologia específica conhecida como as ondas da internacionalização (*waves of internationalization*), divididas, neste caso, em três ondas. A abordagem foi global, mostrando a origem da internacionalização, com a participação dos países de economia desenvolvida até a participação dos países de economia emergente, durante a década de 1990 e nos anos 2000.

Até o início dos anos 1990, no caso do estudo, a primeira onda, havia uma percepção generalizada dos países desenvolvidos como origem, e dos mercados emergentes como hospedeiros das multinacionais (DUNNING, 2004) e isto estava firmemente enraizado na realidade empírica (FLEURY, A.; FLEURY, M., 2012). Este conceito foi superado, e segundo Khanna e Palepu (1997), além dos desafios relacionados ao contexto internacional, as empresas dos países emergentes costumam enfrentar desafios originados nos seus contextos nacionais, que, de fato, são diferentes dos desafios enfrentados por empresas nos países desenvolvidos.

Na terceira onda, os países de mercados emergentes, como Brasil, China e Índia, começam a participar da internacionalização. Estes países tiveram maior participação no cenário internacional a partir dos anos 2000. Este envolvimento com o contexto internacional ocorreu devido a: (a) esgotamento do modelo de substituição de importações; (b) redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, como parte das relações internacionais, que o país teve de honrar; (c) crescente competição no mercado interno pelo aumento da presença das subsidiárias estrangeiras e pela maior facilidade de importação.

Ainda no contexto da internacionalização representado por ondas, o presente estudo parte da mesma premissa, a análise da internacionalização dividida em períodos, porém de um país de economia emergente específico, o Brasil. Desde o início dos anos 70 até o final da década de 80, a política comercial externa do Brasil tinha como principal característica a PSI (Política de Substituição das Importações). As instituições presentes na época apoiavam as relações comerciais, mais

especificamente, políticas para a exportação e políticas de restrição às importações (ALÉM; CAVALCANTI, 2005; BAUMANN, 2002; FLEURY, A.; FLEURY, M., 2012).

A partir dos anos 90, ocorreu um processo de reformas institucionais, tais como a redução das barreiras às importações e a liberação de linhas de financiamento de apoio às exportações (BAUMANN, 2002; FLEURY, A.; FLEURY, M., 2012).

O primeiro período do estudo (1986 até 1995) mostra o movimento das mudanças institucionais do governo, de instituições que apoiavam as políticas de substituição de importações para instituições de apoio às políticas de internacionalização das empresas brasileiras.

No segundo período (1996 até 2005), o governo continua as reformas institucionais e fortalece as linhas de financiamento para as empresas exportadoras brasileiras e para o investimento direto no exterior, e também institui a principal agência de promoção às exportações e investimentos, a APEX-Brasil.

No terceiro período (2006 até 2015), o governo fez mudanças estruturais no BNDES, permitindo, desta forma, que as empresas se beneficiassem de financiamentos para a expansão de suas operações internacionais.

4.1 PRIMEIRO PERÍODO – O INÍCIO DO PROCESSO INTERNACIONAL (1986 – 1995)

Na metade da década de 1980, o Brasil ainda possuía como estratégia a política de substituição de importações (PSI) cujo objetivo era o desenvolvimento nacional e cuja prioridade era o aumento e a diversificação das exportações. Segundo Baumann (2002, p.107), a política comercial brasileira tinha como objetivo “atingir níveis expressivos e estáveis de exportações, mas sem alterar de forma expressiva a estrutura de barreiras às importações”.

As instituições existentes na época desenvolviam políticas de comércio exterior e relações comerciais ainda de forma limitada (FERNANDES, 2013; FLEURY, A.; FLEURY, M., 2009). Neste cenário, o Brasil tinha como a principal instituição formuladora de políticas externas o Itamaraty, também conhecido como Ministério das Relações Exteriores (MRE), umas das instituições mais antigas da história do Brasil, criada em 1736 (FARIA, 2008).

Esta instituição centralizava o processo de formulação da política externa, devido a diversos fatores: (1) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo nesta área, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal; (b) o fato de o Legislativo brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formulação da política externa; (c) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (d) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos domésticos e internacional (FARIA, 2008).

Ainda no final da década de 1980, o MRE criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao MRE, por meio do decreto Nº 94.973/87. A Agência foi criada para planejar, coordenar e negociar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais, e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. A Agência se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais do Governo (FARIA, 2008).

A ABC era a principal responsável pela cooperação técnica internacional (CTI), que foi incorporada à política externa do país, mobilizando organizações internas e externas voltadas à difusão ou à utilização de técnicas para elevação da produtividade, e à posse dos conhecimentos técnicos para a produção de bens e serviços (FARIA, 2008).

Neste período, o país contava com a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.), que havia sido criada em 1953, no governo de Getúlio Vargas. Esta instituição tinha como funções o licenciamento de exportações e importações, o financiamento do comércio exterior, o controle estatístico das exportações e importações, e ainda participação ativa na formulação e implementação da política de comércio exterior. Dentre as principais ações da CACEX estavam: condução da

política comercial de incentivo às exportações; apoio ao desenvolvimento de subsídios fiscais.

O modelo institucional do comércio exterior apoiava-se na agência CACEX, subordinada ao Banco do Brasil, e, por conseguinte, ao Ministério da Fazenda. Esta agência detinha o poder de decidir e de operacionalizar as medidas de política e possuía características institucionais únicas, quando comparada com instituições públicas que atuavam em outras áreas. Ela procedia simultaneamente como reguladora e operadora, provendo recursos financeiros, gerenciando incentivos de crédito e fiscais, promovendo exportações e comercializando diretamente produtos brasileiros. A instituição consolidou-se como arena de negociação e de formulação de interesses com o setor privado, mediante uma relação próxima aos interesses privados, detendo o poder de arbitragem entre interesses divergentes (PINHEIRO; MARKWALD; PEREIRA, 2002).

Até o final de 1980, as políticas desenvolvidas tinham como principal característica a imposição de restrições e barreiras às importações, baseada na Política de Substituição de Importações (PSI). Entretanto, este modelo passa por uma ruptura a partir dos anos 1990, com a abertura comercial iniciada em 1988 (FLEURY, A.; FLEURY, M., 2012).

Esta ruptura começa com reformas institucionais em ministérios e agências do governo e linhas de financiamento de apoio à exportação. Em 1991, foi criado no Banco do Brasil e gerido pela SECEX (Secretaria de Comércio Exterior) o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), cujo objetivo era proporcionar às exportações brasileiras condições de financiamento equivalentes ao do mercado internacional (MOREIRA; SANTOS, 2001).

O PROEX disponibilizava duas diferentes modalidades de linha de crédito (MOREIRA; TOMICH; RODRIGUES, 2006; MOREIRA; SANTOS, 2001):

- a) Financiamento ao Exportador (*Supplier's Credit*) - concedido mediante desconto de títulos de crédito ou cessão de direitos de crédito, após contratada a venda externa e o embarque das mercadorias ou faturamento do serviço.
- b) Financiamento ao importador (*Buyer's Credit*) - concedido mediante contrato firmado entre entidades estrangeiras e o governo brasileiro. O

financiado, na medida em que recebe o bem ou serviço contratado, autoriza o crédito na conta do exportador.

Além da linha de financiamento criada para apoio à exportação, este modelo fez com que o governo passasse por uma ampla reorganização, que deu origem ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), resultado de uma fusão ministerial que juntou os principais ministérios da área econômica (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio). Esta fusão de ministérios levou à extinção da CACEX, que era considerada pela equipe econômica do governo Collor “uma fonte inesgotável de corrupção, favorecimento e clientelismo”². O Departamento de Comércio Exterior (Decex) absorveu as funções da CACEX, ficando subordinado à Secretaria Nacional de Economia (FERNANDES, 2011; ROCHA, 2014).

Neste caso, o MEFP foi incumbido de formular e executar a Política Industrial e de Comércio Exterior (PINHEIRO; MARKWALD; PEREIRA, 2002). Este Ministério teve dois anos de duração, de 1990 até 1992, durante o governo Collor. O MEFP foi desmembrado no começo do governo Itamar Franco, que estruturou as linhas anteriores, como por exemplo, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) (FERNANDES, 2011).

Mesmo com a reestruturação das linhas anteriores, a CACEX não foi recuperada, dando espaço a uma instituição que cumpriria o papel de coordenação interministerial. A criação da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (CAMEX), no início do governo Fernando Henrique Cardoso (Decreto 1.386, de 6 de fevereiro de 1995), tinha como papel intermediar as relações ministeriais e como objetivo formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços (FERNANDES, 2013).

A CAMEX foi constituída para executar um conjunto específico de atribuições relacionados ao setor externo da economia, como os seguintes: (a) definir as diretrizes da política de comércio exterior; (b) manifestar-se previamente sobre as normas da legislação sobre o comércio exterior e temas correlatos; (c) dispor sobre as diretrizes para as alterações das alíquotas dos impostos de importação e exportação; (d) estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior; (e) fixar as diretrizes para a política de financiamento e de seguro

² O Estado de São Paulo. Equipe quer abrir comércio exterior. 28/01/1990

de crédito às exportações (f) estabelecer as diretrizes para a política de desregulamentação do comércio exterior; (g) avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior; (h) formular a política sobre a concessão de áreas de livre-comércio francas e zonas de processamento de exportações; (i) fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior; e (j) indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior (PINHEIRO; MARKWALD; PEREIRA, 2002).

A CAMEX tinha na sua estrutura organizacional inicial integrantes de seis ministérios (Relações Exteriores; Fazenda; Planejamento e Orçamento; Indústria, Comércio e Turismo; Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária) e o presidente do Banco Central. O papel inicial desempenhado pela CAMEX foi consultivo, e não executivo, para discutir e coordenar as políticas de comércio exterior, promovendo o diálogo entre governo e setores produtivos da sociedade; neste caso, cada ministério operacionalizava as diretrizes propostas (FERNANDES, 2011).

A estrutura foi criada no modelo consultivo para atender a ausência de uma estrutura de coordenação durante o governo Itamar Franco. A CAMEX fortalecia os mecanismos de coordenação em um núcleo e uma estrutura reduzida, vinculada à Presidência da República (FERNANDES, 2011). A criação de uma instituição com a principal atribuição de coordenação, sem poderes operacionais, foi adotada, pois “a criação de um ministério específico esbarraria nas resistências dos outros ministérios em repartir competências, recursos financeiros e humanos. Os maiores focos de resistência viriam do Ministério da Fazenda e do MRE” (FERNANDES, 2013, p.8).

Ainda no primeiro período, o governo brasileiro continuou a criar e desenvolver instituições para atender a política de liberalização comercial iniciada no começo dos anos 1990. Foi neste período que o governo iniciou esforços na área de financiamentos, com a criação na FINAME (subsidiária do BNDES que cuida do financiamento a bens de capital) da linha de financiamento Finamex (GUIMARÃES et al., 2014), em 1990. Esta instituição teve curta duração, sendo no ano seguinte transformada em BNDES-Exim (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015).

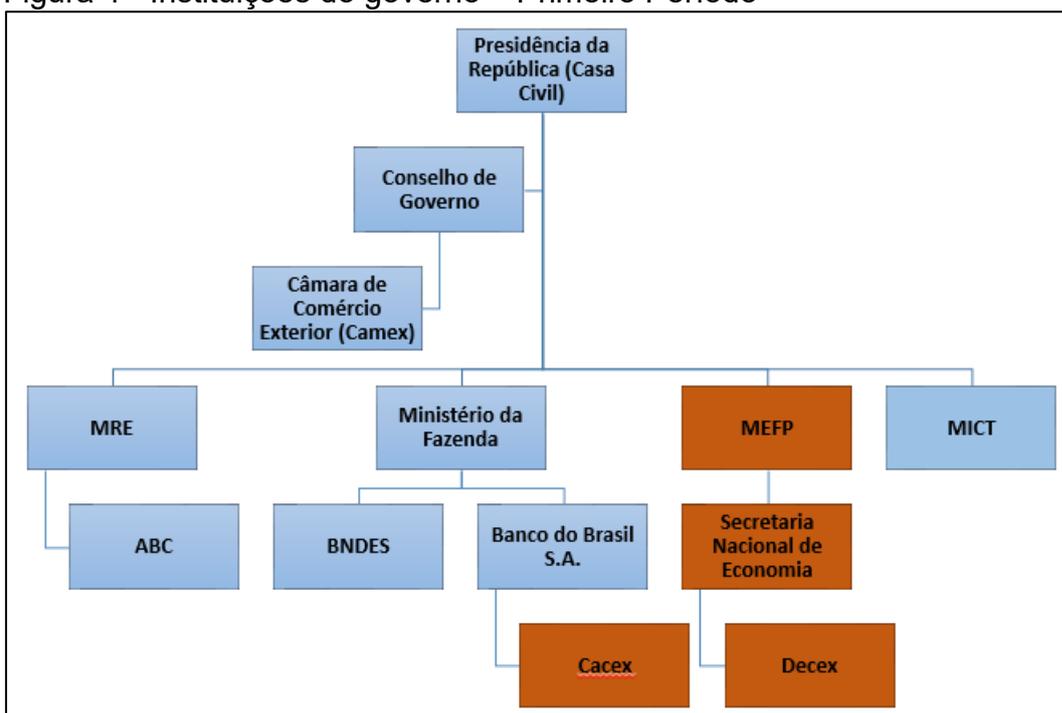
O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado em 1952, passa a participar do processo internacional do Brasil por meio do BNDES-Exim. Esta é a nova linha do BNDES derivada do Finamex para financiar as exportações do setor de bens de capital. A transformação em BNDES-Exim permitiu

a ampliação dos setores apoiados e o aumento dos recursos e programas para o financiamento das exportações (ALÉM; CAVALCANTI, 2005; CATERMOL, 2010).

Os financiamentos à exportação do BNDES funcionam com base em duas linhas: Pré-Embarque, que fornece recursos para o ciclo de produção da empresa que irá exportar, desde a matéria-prima até a mão de obra para produção; e Pós-Embarque, a linha de financiamento para a comercialização do produto final (CATERMOL, 2010; FIOCCA, 2006). Vale destacar que a atuação do BNDES por meio das linhas de financiamento à exportação não permitia que a instituição financiasse projetos fora do Brasil, de acordo com o decreto-lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952.

Além das reformas institucionais e da incorporação de linhas de financiamento por parte do BNDES, o governo lançou em 1990 uma política relevante para o desenvolvimento industrial, a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), por meio dos mecanismos do Plano Real de estabilização. Esta política tinha como uma de suas questões-chave a nova inserção internacional orientada para o mercado dos setores público e privado da economia brasileira (MUNIZ; CAMPANÁRIO; COSTA, 2005). No final do primeiro período, um representante do MRE discursou a respeito da nova atuação do Brasil no mercado global.

Figura 4 - Instituições do governo – Primeiro Período



Fonte: Autor.

A Figura 4 representa as instituições do governo criadas e desenvolvidas para promover a internacionalização das empresas. Os retângulos de cor marrom em destaque representam as instituições que deixaram de existir no primeiro período.

O primeiro período foi caracterizado por uma série de mudanças institucionais impulsionadas por trocas de governos e mudança da estratégia econômica do Brasil. As primeiras mudanças institucionais iniciaram neste período, dando espaço para uma reforma institucional mais ampla, com foco no comércio exterior e na internacionalização das empresas brasileiras.

4.2 SEGUNDO PERÍODO – AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO BRASIL (1996 – 2005)

No segundo período o governo brasileiro prosseguiu com as reformas institucionais. Ampliou o escopo de atuação do BNDES, através das linhas de financiamento.

i) ampliou a cobertura setorial de produtos elegíveis, não focando apenas em um setor específico, como no caso do Finamex (bens de capital), não obstante tenha mantido como critérios de elegibilidade os ganhos em valor agregado, ii) disponibilizou duas novas modalidades, pré-embarque e pós-embarque, cobrindo todo o ciclo de produção e de comercialização, o que atendeu às necessidades das empresas; e iii) criou o *funding* do programa, que, por ser do BNDES, utilizava recursos tanto do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) quanto de outros fundos, sem restrição de seu volume – fator, ressalta-se, facilitador do atendimento da demanda (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 4).

Anos depois da criação da linha de financiamento BNDES-Exim, o governo implantou a Agência de Promoção às Exportações (APEX), em 1997, sem independência e como uma gerência de apoio especial do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com o objetivo de diversificar a pauta exportadora e desenvolver a “Marca Brasil” no cenário global (FERNANDES, 2013).

Com o objetivo de prosseguir com a política comercial internacional, o governo Cardoso anunciou em 1999 a criação de um novo ministério, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Esta nova instituição englobou o BNDES e a CAMEX, e tinha como objetivo formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento

e da inovação nas empresas, e do bem-estar do consumidor (JAMES, 2015; FERNANDES, 2013).

Esta mudança no arranjo institucional do governo Cardoso demandou, em 2003, que o governo Lula realizasse uma mudança no posicionamento da CAMEX, ficando a secretaria executiva subordinada ao novo ministério (MDIC) e o Conselho da CAMEX subordinado ao Conselho de Governo. O objetivo da instituição mudou para a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio de bens e serviços, incluindo o turismo. Esta mudança permitiu que a CAMEX começasse a participar do processo de formulação e decisão sobre as políticas e atividades de comércio exterior (FERNANDES, 2013).

Além da mudança institucional da CAMEX, uma importante mudança ocorreu no escopo de atuação do BNDES a partir de 2002, com a alteração do estatuto social que passou a autorizar o financiamento de projetos de investimento direto no exterior. Em 2005 a diretoria do banco aprovou uma resolução estabelecendo as normas para o financiamento de projetos de operação de IDE (FIOCCA, 2006).

O banco passou a operar em outras frentes, além das linhas de apoio à exportação: 1) no apoio indireto ao processo, mediante o financiamento da expansão da capacidade produtiva doméstica das empresas; e 2) no financiamento direto às operações de internacionalização das empresas (ALÉM; MADEIRA, 2010).

Tendo em vista que um pré-requisito fundamental para que a empresa possa se internacionalizar é ser forte no mercado de origem, entende-se que o BNDES venha participando indiretamente há tempos para a expansão externa das firmas brasileiras, ao contribuir para o fortalecimento de grandes grupos nacionais (ALÉM; MADEIRA, 2010, p. 52).

A nova forma de atuação do BNDES permitiu que a instituição apoiasse, através da segunda frente de atuação, em 2005, a compra da Swift Argentina, o maior frigorífico daquele país, pelo grupo brasileiro JBS-Friboi, operação da ordem de US\$ 200 milhões (ALÉM; CAVALCANTI, 2005; ALÉM; MADEIRA, 2010). Esta nova mudança no estatuto tinha uma limitação - o banco exigia como contrapartida que a exportação de produtos fabricados no Brasil alcançasse, no mínimo, 35% dos desembolsos para cada projeto de infraestrutura no exterior (ALÉM; CAVALCANTI, 2005).

Outro marco importante ocorreu em 2003, com a criação de um novo instrumento de crédito às exportações, o Proger Exportação, e com a mudança

institucional da APEX. O Proger Exportação é composto por um conjunto de linhas de crédito disponibilizadas para a modernização, custeio e expansão de empresas locais, e é operado pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015).

Anos após a criação da APEX, o governo identificou a importância de desvinculá-la do SEBRAE, para fortalecer uma instituição de apoio às empresas no processo de internacionalização. A mudança ocorreu em janeiro, e o governo deu independência à instituição, autorizando a criação da Agência de Promoção de Exportadores do Brasil (APEX-Brasil), como uma instituição no modelo de Serviço Social Autônomo, que tinha como objetivo “promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos” de acordo com o decreto nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003. A estrutura da agência possui um Conselho Deliberativo formado por representantes do governo: (1) MDIC; (2) MRE; (3) CAMEX; (4) BNDES; (5) Confederação Nacional da Indústria – CNI; (6) AEB; e (7) SEBRAE.

Com esta mudança institucional, a APEX-Brasil passou a atuar de forma mais independente e ativa na promoção do processo de internacionalização das empresas, como, por exemplo, no programa Internacionalização e Competitividade (Inter-com). A APEX-Brasil oferece soluções customizadas de internacionalização para empresas brasileiras, ajudando-as a ampliar suas operações no exterior. Tais soluções são desenvolvidas pelos escritórios da agência no exterior e no Brasil. Incluem assessoria técnica, informações sobre ambiente de negócios, abertura de empresas no exterior, registro de produtos e serviços, identificação de potenciais parceiros e fornecedores locais, bem como assistência em atividades operacionais para a instalação da empresa (AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS, 2016).

No mesmo ano da criação da APEX-Brasil, o governo Lula formulou e lançou o documento denominado Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Na PITCE foram previstas quatro linhas de ação: (1) inovação e desenvolvimento tecnológico; (2) inserção externa; (3) modernização industrial e (4) capacidade e escala produtiva (MUNIZ; CAMPANÁRIO; COSTA, 2005).

Esta nova política era composta por 11 programas e 57 medidas, que inter-relacionavam diversos ministérios, bancos, financiadoras, institutos, câmaras e demais órgãos da administração pública direta e indireta. A complexidade de execução fez com o que o governo criasse a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, por meio da Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, uma instituição de Serviço Social Autônomo “com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia” (art. 1º da Lei). O mesmo decreto que criou a ABDI instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), com o papel de supervisionar a atuação da ABDI (MUNIZ; CAMPANÁRIO; COSTA, 2005).

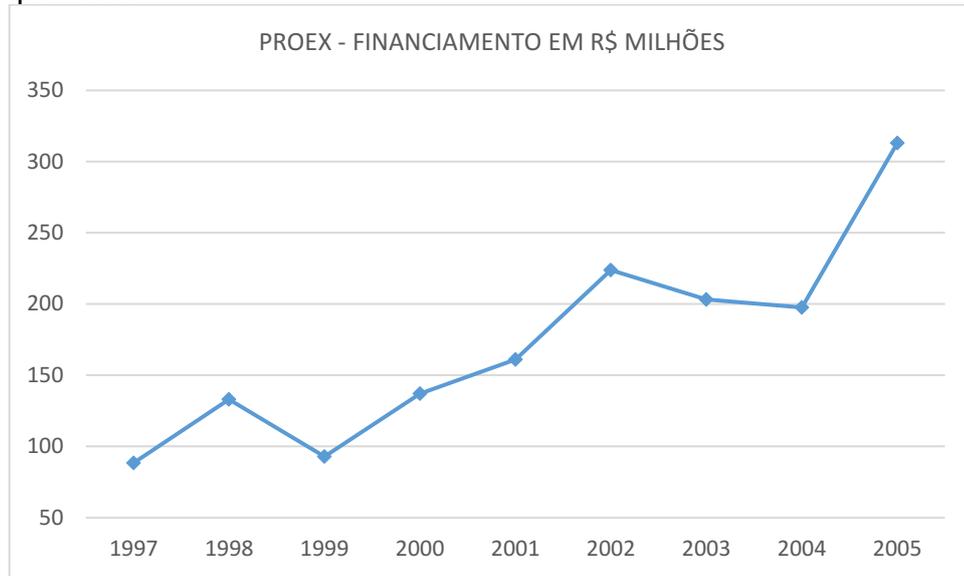
A PITCE fortaleceu instituições no processo de internacionalização das empresas brasileiras, como, por exemplo: o BNDES ficou responsável por diversas opções estratégicas, objetivando o crescimento das exportações e fortalecimento de pequenas e médias empresas, através do fomento e financiamento; a APEX-Brasil e a CAMEX, voltadas para os programas de inserção externa e competitividade; o Banco do Brasil, associado ao programa de inserção externa e competitividade, bem como a opções estratégicas, apoiando empresas locais exportadoras e também a indústria de tecnologia (MUNIZ; CAMPANÁRIO; COSTA, 2005).

Além da criação das instituições de apoio às exportações e aos investimentos no exterior, em 2004 o embaixador do Brasil em Londres mostrou a importância do MRE em desenvolver as relações com o mundo em desenvolvimento para abrir e aumentar o acesso a mercados e investimentos.

O estreitamento de relações com o mundo em desenvolvimento não se dá em detrimento dos países desenvolvidos. Como Embaixador no Reino Unido, tenho constatado a relevância do diálogo político e a dimensão das oportunidades que esses países oferecem para nosso projeto de desenvolvimento, em matéria de acesso a mercados, investimentos e cooperação tecnológica (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004, p. 501).

Ao final do segundo período, a linha de financiamento PROEX do Banco do Brasil começou a apresentar uma atuação que condizia com as movimentações do governo para aumentar a atuação do Brasil no exterior, conforme apresentado no Gráfico 3.

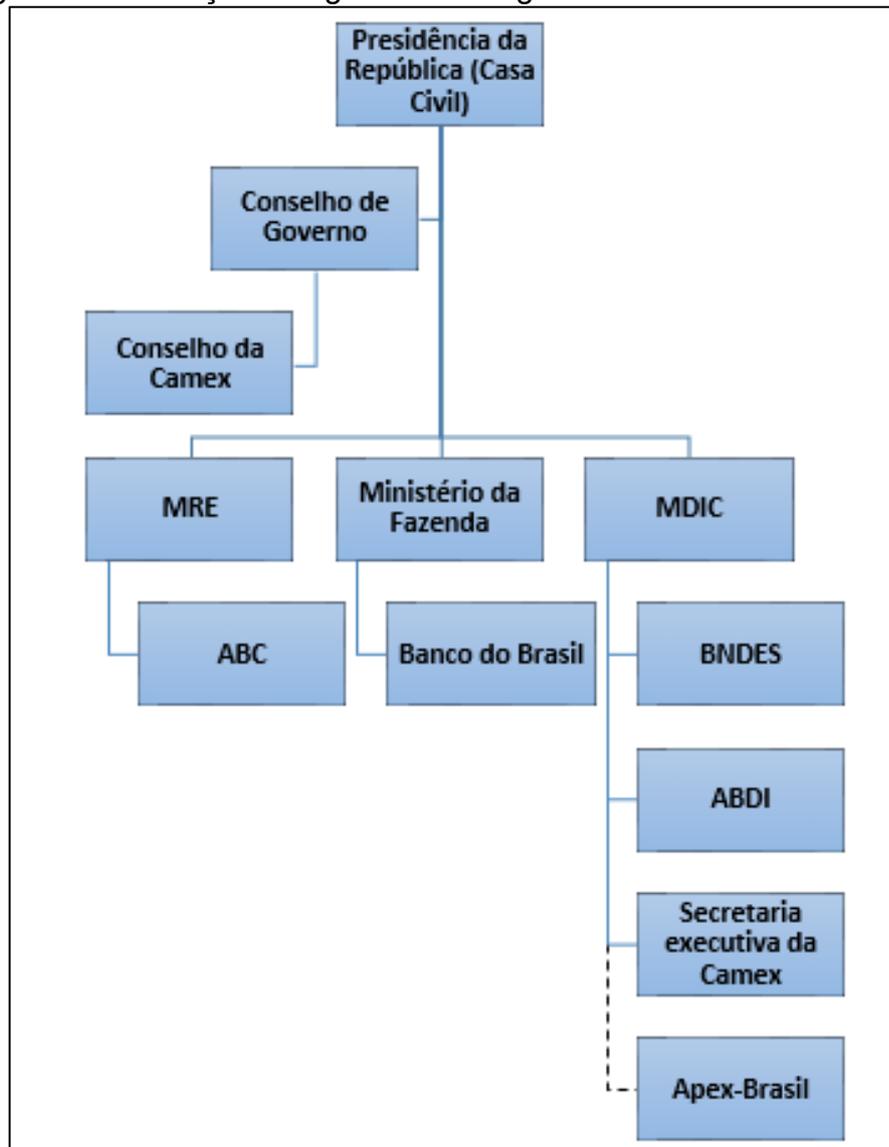
Gráfico 3 - PROEX – Volume de desembolsos para financiamento às exportações no segundo período.



Fonte: Autor com base nos dados da CAMEX – PROEX, 2017

O segundo período (1996 até 2005) envolveu o governo FHC e o governo Lula na reforma institucional, com o objetivo de atender à abertura econômica, à redução das barreiras de importação, liberação de linhas de financiamento de apoio às exportações e as linhas de financiamento de projetos no exterior através do BNDES. No terceiro período (2006 até 2015), o governo aumentou seus esforços no processo de internacionalização, mediante o aumento das exportações e apoio à expansão das grandes empresas locais.

Figura 5 - Instituições do governo – Segundo Período



Fonte: Autor.

4.3 TERCEIRO PERÍODO – ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS PÓS REFORMA (2006 - 2015)

No terceiro período o governo passou a ter maior participação no movimento de formação de empresas multinacionais privadas brasileiras. A internacionalização de grupos econômicos nacionais durante os governos Lula e Dilma fez parte de uma das diretrizes políticas do governo federal, operada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco de fomento ao setor privado do Brasil. A forte participação do governo resultou em casos de expansão do

investimento brasileiro no exterior induzidos pelo poder público (CATERMOL, 2010; ROCHA, 2014).

Em 2006, o MRE, junto com o presidente Lula, atuou nas negociações da Gerdau para a privatização da maior siderúrgica estatal do Peru, a Siderperú. O próprio presidente atuou como representante comercial da Gerdau, a maior produtora de aço do Brasil. O presidente teve um papel diplomático, interagindo diretamente com o presidente peruano e com o presidente da Gerdau, Jorge Gerdau. No final de junho de 2006, a Gerdau arrematou a Siderperú por 60 milhões de dólares (REVISTA VEJA, 2006).

No ano seguinte o governo atuou nas mudanças estatutárias no BNDES para viabilizar a expansão de multinacionais brasileiras e para a aumentar a atuação do Brasil no exterior (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015; GUIMARÃES et al., 2014). A modificação estatutária, feita pelo decreto nº 6.322/2007, deu ao banco maior flexibilidade de atuação, retirando a exigência de contrapartida em exportações nacionais (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015).

Os novos contratos passaram a ser negociados caso a caso, entre o banco e as empresas. Esta mudança permitiu que o BNDES passasse a atuar no apoio à internacionalização de empresas locais por meio de IDE, mediante duas possibilidades (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015): 1) capitalização de empresas por meio de subscrição de valores mobiliários; e 2) financiamento com cláusulas de desempenho, que previam compartilhamento de ganhos com o banco.

Os investimentos por meio da subscrição de valores mobiliários podem ser conduzidos pelo BNDES, que pode oferecer empréstimos maiores, dado o risco cambial envolvido, e também conduzido pela BNDES Participações S/A (BNDESPar), a qual, além de custos menores, passa uma imagem positiva ao mercado externo (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015).

Além da alteração estatutária, o BNDES fez importantes mudanças organizacionais e de produtos, como por exemplo, a criação da Área Internacional (AINT), com o objetivo de aumentar o conhecimento acerca das oportunidades comerciais em regiões estratégicas às empresas brasileiras, para exportação e investimentos (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015).

Ao se somar os instrumentos creditícios públicos à exportação (BNDES-Exim, Proex e Proger), assim como aquele de suporte ao investimento direto no

exterior via BNDES, é possível visualizar a participação do governo no sistema nacional brasileiro de financiamentos direcionados aos negócios internacionais. Todavia, deve-se destacar que, se por um lado, em número de instrumentos, a parte majoritária ainda é voltada às exportações, verifica-se, ademais, que são os privados os mais utilizados no País. Por outro lado, no que concerne às estratégias de internacionalização de empresas nacionais via investimento direto estrangeiro, a predominância é do papel do BNDES. O banco se assumiu como braço governamental extremamente relevante nesse contexto, e seu protagonista, pois não apenas foi um apoiador via recursos, mas também parte do processo, porque capaz de transferir, em certa medida, credibilidade e redução do risco percebido às operações (COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 10).

O BNDES, com a sua nova atuação, principalmente por meio do BNDES Finem, via crédito subsidiado, e pela participação da BNDESPar, não somente revela a nova característica governamental no sistema nacional de financiamentos aos negócios internacionais, como também evidencia o foco em grandes empresas nacionais, conhecidas como as “campeãs nacionais” brasileiras (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, apud COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2015).

Logo após a mudança estrutural e estatutária do banco, o governo publicou em 2008 a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), e em 2009, via CAMEX, o Termo de referência: Internacionalização de Empresas Brasileiras. A PDP tinha duas diretrizes importantes para a exportação e internacionalização: (1) Ampliar a participação das exportações brasileiras; (2) Fortalecer os mecanismos de coordenação intergovernamental para aumentar a inserção do Brasil no exterior. Com base no termo de referência, o governo brasileiro se comprometeu a “estabelecer o equilíbrio na atuação das políticas públicas para fomentar o desenvolvimento em sua plenitude” (CAMEX, 2009 apud COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2016), e, entendendo a importância do fenômeno da internacionalização, apoiar as “condições de competitividade para que as empresas brasileiras alcancem voos mais longos e duradouros” (CAMEX, 2009 apud COELHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2016).

A PDP teve duração de 4 anos, dando espaço a um plano mais abrangente, o Plano Brasil Maior, que tinha como objetivo nortear o desenvolvimento industrial, tecnológico, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014. Este plano previa integrar os ministérios e órgãos do governo, e, na vertente internacional, tinha como diretrizes: (1) A promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento; (2) O aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas nacionais líderes em *commodities* para

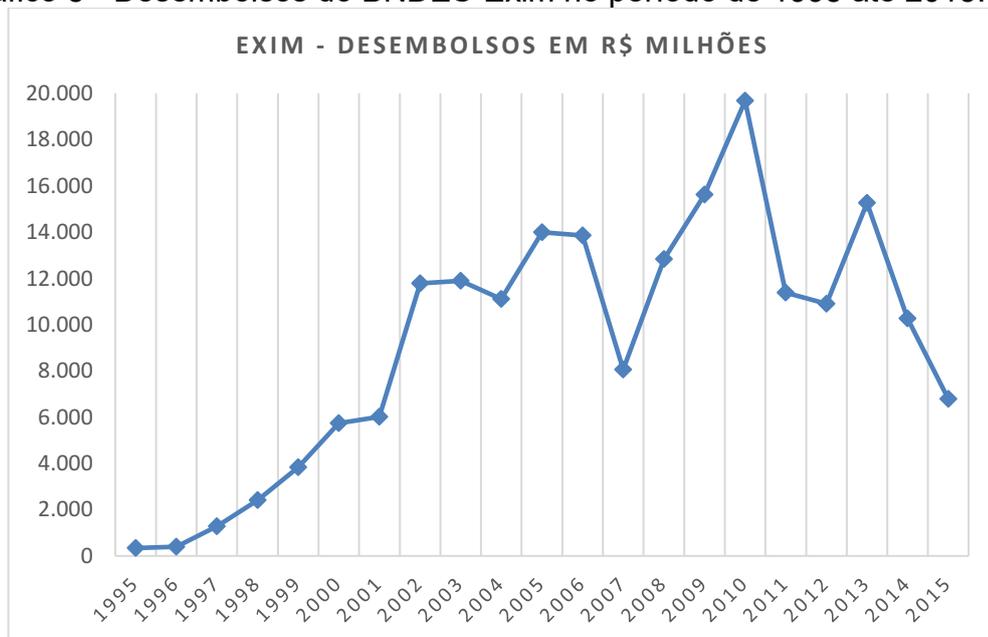
empresas líderes com capacidade de diferenciação de produto, agregação de valor e acesso a novas tecnologias.

Gráfico 4 - Desembolsos do BNDES-FINEM no período de 1995 até 2015



Fonte: Autor com base no relatório do BNDES na linha de financiamento do FINEM, 2017.

Gráfico 5 - Desembolsos do BNDES-Exim no período de 1995 até 2015.



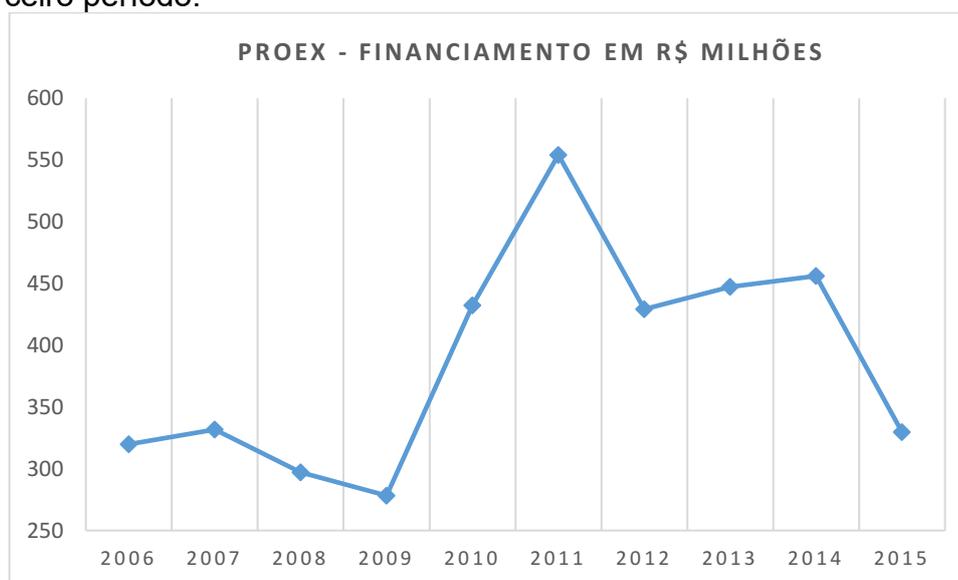
Fonte: Autor com base no relatório do BNDES na linha de financiamento Exim, 2017.

Os maiores desembolsos do BNDES, mesmo que de forma inconstante, ocorreram no terceiro período, após a mudança estatutária do Banco. No mesmo período a APEX-Brasil ampliou e intensificou sua participação, apoiando as empresas brasileiras no processo de exportação. As exportações acumuladas no período de 10 anos (2006 até 2015) alcançaram mais de 61 bilhões de dólares.

Além do apoio às exportações, em 2015 a instituição atendeu 332 empresas brasileiras interessadas em expandir seus negócios internacionais por meio de operações no exterior (APEX-BRASIL, 2015).

Os maiores desembolsos do BNDES ocorreram no terceiro período, assim como em outras linhas de financiamento, como o PROEX, que chegou a um volume de R\$ 554 milhões, e durante quase todo o terceiro período manteve um volume de financiamento superior aos outros dois períodos.

Gráfico 6 - PROEX – Volume de desembolsos para financiamento às exportações no terceiro período.



Fonte: Autor com base nos dados da CAMEX- PROEX, 2017.

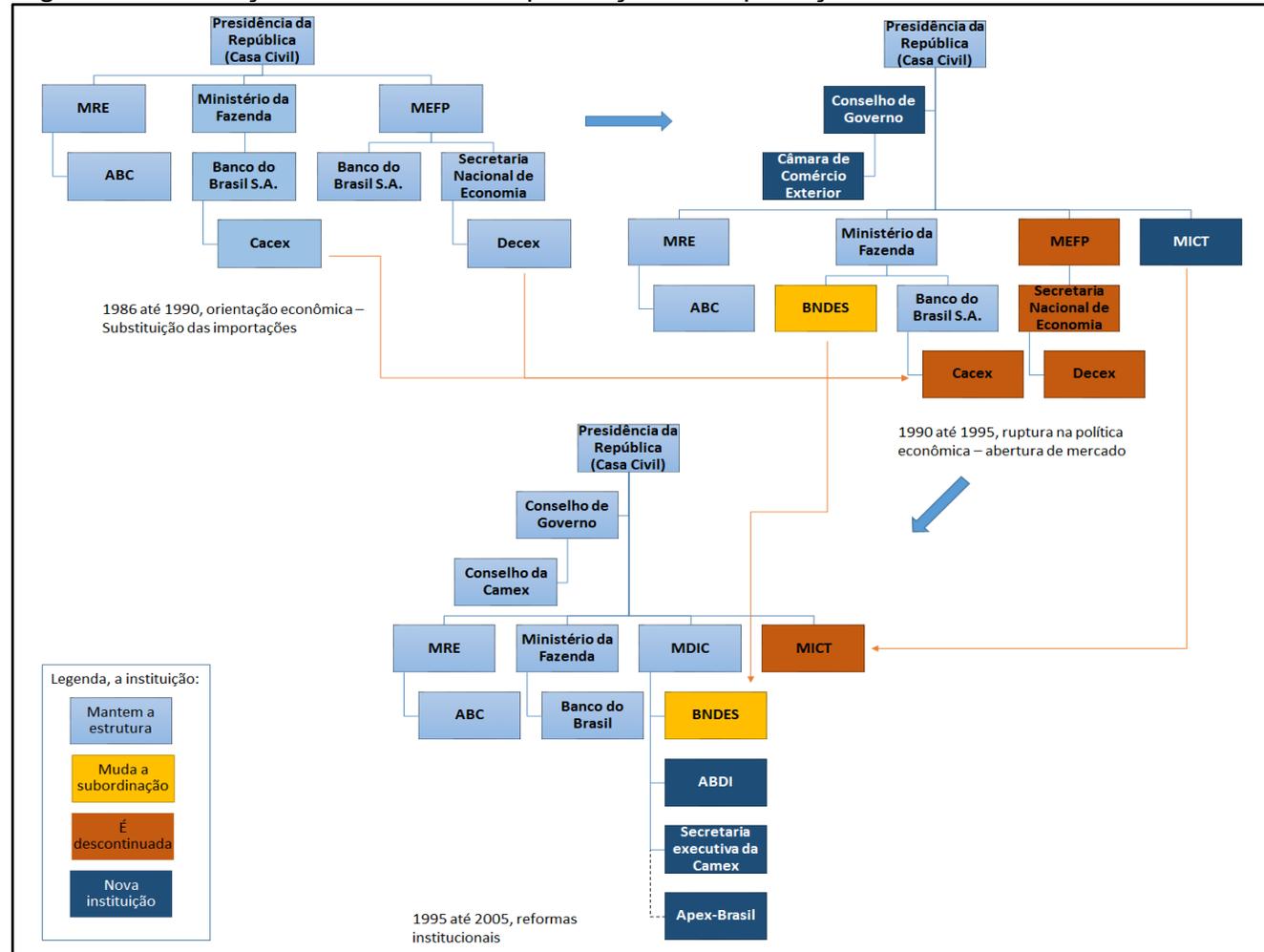
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A forma a qual o governo atuou na internacionalização das empresas é avaliada com base na teoria institucional e dos vazios institucionais. A análise leva em consideração a atuação institucional do governo de outros dois países emergentes, a China e a Índia.

5.1 ATUAÇÃO DO GOVERNO NA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS

As instituições governamentais do Brasil passaram por uma fase de transição similar à nova economia política de outros países emergentes, como por exemplo China e Índia. Houve várias mudanças institucionais no Brasil que guiaram a participação das empresas no cenário internacional, porém a maior parte delas não tiveram como principal interesse o investimento direto no exterior, e sim o apoio às exportações. A Figura 6 mostra as principais instituições e suas inter-relações na internacionalização das empresas brasileiras, instituições criadas com o objetivo de promover as empresas brasileiras no cenário global, participando direta ou indiretamente do fenômeno.

Figura 6 - Mudanças institucionais de promoção às exportações e ao IDE - Brasil



Fonte: Autor

Durante o primeiro período (1986 até 1995), o governo brasileiro passou por uma fase de transição, instituições fundamentadas nas restrições às importações, e no aumento da produção interna e das exportações. O contexto passa a mudar a partir do consenso de Washington, que definiu regras para o ajustamento econômico dos países em desenvolvimento (CHATURVEDI, 2013).

No início da década de 90, o governo brasileiro mudou a direção da economia. A estratégia econômica passou a ser a abertura de mercado, e esta nova estratégia demandou uma série de reformas institucionais que visavam o desenvolvimento da economia nacional por meio do incentivo às exportações e do investimento direto externo no Brasil.

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

Neste novo cenário competitivo, as empresas locais são consideradas entrantes tardias, ou seja, empresas multinacionais de países desenvolvidos passam a compor o cenário competitivo nacional; neste caso, Cuervo-Cazurra (2012) argumenta que os governos dos países emergentes podem ofertar apoio institucional, financeiro ou não financeiro, como por exemplo, apoio informacional e assistência técnica para estimular as empresas locais na competição global.

No segundo período do estudo, o governo ampliou o escopo de atuação do BNDES, no apoio às exportações, e criou a APEX, uma agência para o fortalecimento da “marca Brasil” no exterior. A inserção do país na economia global através de incentivos institucionais e o fato de “mostrar a bandeira” é uma das maneiras de ganhar espaço no cenário internacional (WANG et al., 2012b).

Neste período, foi alterada também a atuação institucional da CAMEX, que passou de um papel consultivo para um papel participativo no processo de formulação

e decisão sobre as políticas de comércio exterior. Para aumentar a capacidade de promoção das exportações, o governo criou um novo instrumento de crédito às exportações, o Proger Exportação, operado pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, e também ampliou o escopo de atuação do BNDES, o principal banco de financiamento às exportações. A alteração do estatuto do BNDES ocorreu neste período, permitindo a atuação do banco no financiamento direto às operações de internacionalização das empresas. Aparentemente, o governo passou a entender que as empresas são os principais agentes na potencialização do crescimento econômico e para a correção de problemas de mercado. Seguindo esta linha de raciocínio é possível corroborar a opinião dos autores Dunning (2004), e Stal e Cuervo-Cazurra (2011).

Ainda no segundo período, a APEX foi modificada como instituição, tornando-se a APEX-Brasil, aumentando seu escopo de atuação na execução de políticas de promoção de exportações. A agência também ficou incumbida de oferecer apoio informacional, assistência técnica e outras orientações, e a criação de *comfort zones*, provendo, nos países de destino, instituições do tipo "*one stop point*", ou ponto de apoio.

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

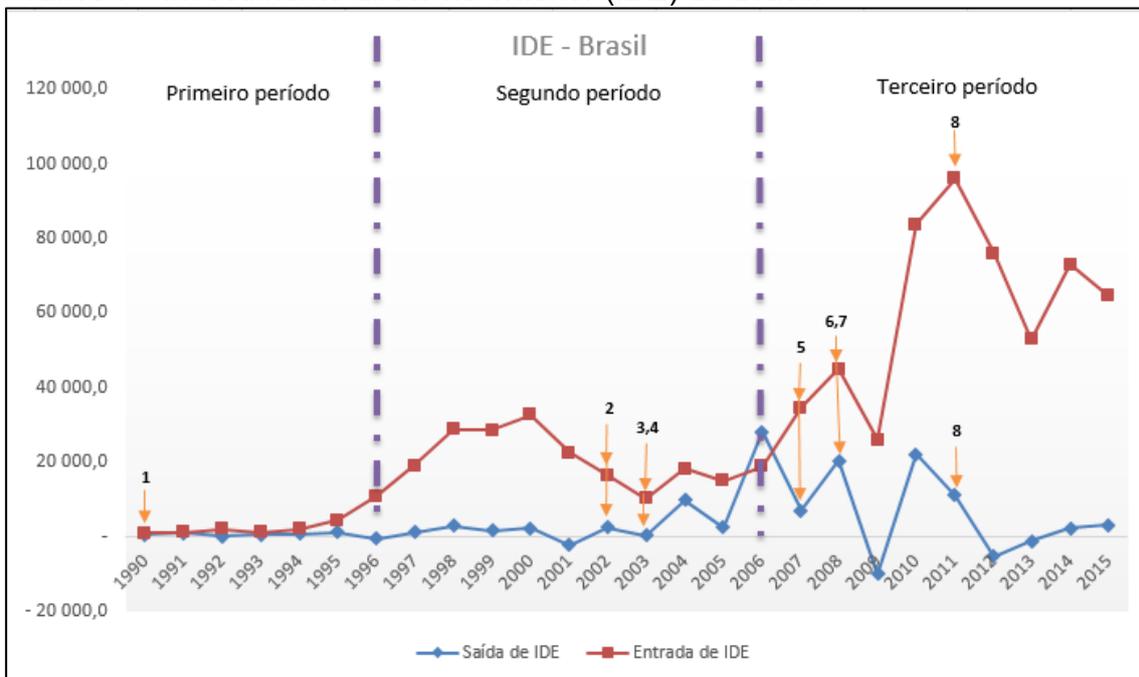
Com base nos dados levantados e a análise realizada nos três períodos, é possível identificar que o governo brasileiro promoveu a internacionalização através de três estratégias propostas por Hitt, Ireland e Hoskisson (2011): exportação, aquisição, e nova subsidiária totalmente própria. Neste sentido, o governo brasileiro realizou um marco com a estratégia de aquisição, quando realizou um empréstimo do BNDES para que a JBS-Friboi pudesse expandir suas operações no exterior. Assim, a mudança institucional do banco permitiu apoiar a modalidade de investimento direto no estrangeiro para expansão internacional das empresas brasileiras.

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

O governo passou a participar ativamente, via as agências de promoção e apoio à internacionalização, principalmente com as linhas de financiamento para exportações e investimento no exterior. Assumindo a linha dos autores Coelho e Oliveira Junior (2016), Luo, Xue e Han (2010), e Wang et al.(2012b), os governos atuam através do fornecimento de linhas de financiamento e apoio institucional para a internacionalização, mas, além deste apoio, o governo formula políticas para criar um ambiente favorável à internacionalização das empresas.

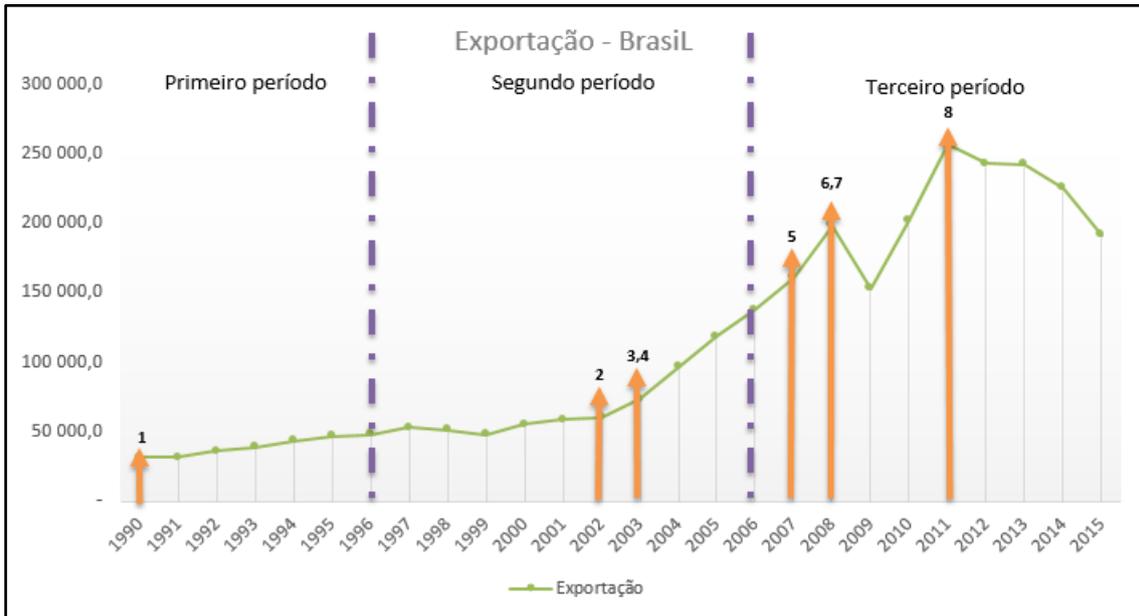
As diretrizes e regulamentações brasileiras para apoio ao investimento direto no exterior e para as exportações não ocorreram proporcionalmente, no decorrer dos três períodos estudados. Foi apenas uma no primeiro período (1986 até 1995) e o restante nos outros dois períodos (1996 até 2005 e 2006 até 2015).

Gráfico 7 - Investimento direto no exterior (IDE) do Brasil.



Fonte: Autor com base nos dados da UNCTAD, 2009, 2011 e 2016.

Gráfico 8 - Exportações do Brasil.



Fonte: Autor com base nos dados da UNCTAD, 2009, 2011 e 2016.

Quadro 7 - Políticas e regulamentações associadas à internacionalização, nos três períodos

Período	ID	Política/Regulamentação	Instituição	Data de emissão	Data de conclusão	Pontos-chave
1	1	Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) por meio dos mecanismos do Plano Real de estabilização	MEFP	1990	-	(1) Orientação à nova inserção internacional voltada para o mercado dos setores público e privado da economia brasileira.
2	2	Aprova novo Estatuto Social do BNDES (nº 4.418/2002) que autoriza o financiamento de projetos de investimento direto no exterior.	BNDES	2002	-	(1) Autoriza o financiamento de projetos de investimento direto no exterior, com restrições específicas, como por exemplo, a exigência de contrapartida em exportações nacionais.
	3	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE	MDIC	2003	2007	(1) Aumento da inserção externa, com o fortalecimento de instituições, como, por exemplo, o BNDES no crescimento das exportações e consolidação de pequenas e médias empresas, através de fomento e financiamento.
	4	Independência para a APEX, instituindo o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (nº 4.584/2003)	MDIC	2003	-	(1) Promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.
3	5	Alteração do Estatuto Social do BNDES (nº 6.322/2007) - flexibilidade de atuação do Banco no financiamento das exportações	BNDES	2007	-	(1) Maior flexibilidade de atuação, uma vez que houve a retirada da exigência de contrapartida em exportações nacionais; (2) capitalização de empresas por meio de subscrição de valores mobiliários; (3) financiamento com cláusulas de desempenho, que prevejam compartilhamento de ganhos com o Banco.
	6	Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP	MDIC	2008	2010	(1) Ampliar a participação das exportações brasileiras; (2) Fortalecimento dos mecanismos de coordenação intergovernamental para aumentar a inserção do Brasil no exterior.
	7	Termo de Referência: Internacionalização de Empresas Brasileiras	CAMEX	2009	-	(1) Debate para consolidar uma posição do Governo Federal, a fim de preparar o ambiente para interlocução qualificada com o setor privado e construir a agenda de ações em coordenação entre governo, meio empresarial e academia; (2) estabelecer o equilíbrio na atuação das políticas públicas para fomentar o desenvolvimento em sua plenitude; (3) Criar condições de

					competitividade para que as empresas brasileiras alcancem voos mais longos e duradouros.
8	Plano Brasil Maior – PBM	MDIC	2011	2014	(1) A promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento; (2) O aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas nacionais líderes em <i>commodities</i> para empresas líderes com capacidade de diferenciação de produto, agregação de valor e acesso a novas tecnologias.

Fonte: Autor

A primeira movimentação do Brasil a respeito de internacionalização foi nas ações de incentivo ao recebimento do investimento direto estrangeiro, seguindo a linha da nova política econômica de abertura do mercado. Com a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) a economia passou a receber capital externo mais significativo a partir de 1996. Esta política propiciou o crescimento das exportações do Brasil, com aumento pouco relevante até 2002. A partir daquele ano, o aumento do volume se tornou significativo para a economia do país.

Desta forma, podemos seguir a linha proposta pelos autores Coelho e Oliveira Junior (2016), de que o governo passa a incorporar a função de formulação de políticas para promover e alavancar o desempenho das empresas, e desenvolver estratégias em nome de seu empresariado.

As principais contribuições do governo brasileiro para a internacionalização se iniciaram no segundo período, no momento em que o estatuto do BNDES foi alterado, permitindo desembolsos para a expansão das empresas brasileiras no cenário global; e também com a PITCE, que fortalecia as instituições na promoção das exportações e do investimento direto no exterior, através de fomento e financiamento.

Estas mudanças institucionais aumentaram o envolvimento do governo com as empresas nacionais. Seguindo a linha proposta por Wang et al.(2012b), o forte envolvimento do governo pode influenciar o comportamento de internacionalização em toda a organização, e esta influência pode assumir diferentes formas, como, por exemplo, acordos de propriedade. Esta situação pode afetar positivamente a trajetória internacional das multinacionais de mercados emergentes.

Em diferente dimensão política, mas em um mesmo contexto de importância, as empresas multinacionais chinesas com o maior nível de envolvimento com o governo recebem mais apoio institucional e, conseqüentemente, mais suporte ao processo de internacionalização (WANG et al., 2012a). O mesmo fenômeno foi identificado no caso do presente estudo.

Ainda seguindo a linha dos autores, o alto nível de envolvimento também melhora as capacidades internacionais, podendo prover informação privilegiada sobre os mercados estrangeiros e contatos de negócio. No levantamento foi identificada a participação do Presidente da República, junto com o MRE, nas negociações para a aquisição da maior siderúrgica estatal do Peru e a atuação do BNDES em

desembolsos para as maiores empresas do Brasil, para a aquisição de empresas no exterior e expansão de suas operações.

Além da participação direta do governo na negociação para aquisição de uma siderúrgica, o governo disponibilizou grande volume de recursos, através da linha de financiamento do BNDES, para as empresas com alto nível de envolvimento com o governo; no caso do estudo, as empresas são conhecidas como as “campeãs nacionais”, entre as quais a JBS-Friboi.

Estas ações mudam o contexto da relação governo-empresa, no qual o governo dispõe de recursos financeiros e não financeiros para que as empresas ganhem vantagem competitiva no cenário internacional. Em contrapartida, existem expectativas do governo a respeito do retorno deste suporte institucional para o desenvolvimento nacional.

5.2 AS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ÓTICA DA TEORIA INSTITUCIONAL

As instituições governamentais do Brasil seguiram movimentos similares aos dos países emergentes, como China e Índia. Os governos desses países provêm suporte às empresas locais para a internacionalização, e este suporte pode ser financeiro ou não financeiro (LUO; XUE; HAN, 2010).

Este tipo de fenômeno é explicado pelo isomorfismo da teoria institucional. O conceito aplicado aborda a situação na qual um agente, no caso o governo, cria regulamentações e mecanismos que condicionam o ambiente, as regras do jogo (DIMAGGIO; POWELL, 1983; NORTH, 1989).

A mudança na política econômica dos países emergentes tinha como principal diretriz a abertura econômica. As reformas institucionais que ocorreram para atender a nova política geraram o isomorfismo coercitivo, no qual as decisões organizacionais são guiadas pela orientação do governo e pelas pressões políticas que apoiam um determinado conjunto de práticas (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Esta nova política econômica mudou o contexto competitivo dos países emergentes, forçando os governos a promover instituições e políticas públicas que melhorassem as condições das empresas locais neste novo cenário.

Conseqüentemente, o governo passou a participar, via políticas públicas e apoio institucional, condicionando, desta forma, o novo comportamento das empresas.

China, Índia e Brasil iniciaram reformas institucionais para atender a uma nova política econômica. O principal recurso disponibilizado em um primeiro momento, foi a linha de financiamento Exim (*Export and Import*), e cada país proveu esta linha de financiamento de uma maneira. O Brasil via o principal banco de financiamento, o BNDES; China e Índia disponibilizaram através de bancos específicos, conhecidos como EximBank, Banco de Exportação-Importação: no caso da China, o Chexim, e no caso da Índia, o Export-Import Bank of India.

Este tipo de movimentação similar de oferecimento de linhas de financiamento para a promoção das exportações e do investimento direto no exterior faz parte do processo imitativo do isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983; PERROW, 1974). O isomorfismo institucional é derivado da autoridade coercitiva; no caso do estudo, as pressões da nova direção da economia política, a abertura da economia e a diminuição das restrições às importações. Este tipo de pressão gera incerteza que incentiva a imitação, condução similar no desenvolvimento do aparato institucional.

Além do processo imitativo, as instituições de apoio informacional e assistência técnica, como é o caso da APEX-Brasil, promovem pressões normativas, exercidas por profissionalização e estabelecimento de normas. Assim, a profissionalização cria um *pool* de indivíduos intercambiáveis, que possuem semelhantes orientações e capacidades técnicas, e que criam uma tradição que molda o comportamento organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 1983; PERROW, 1974). As ações exercidas por meio do sistema educacional ou do governo, no caso do estudo pela APEX-Brasil, promovem a maneira correta para o comportamento organizacional das empresas no país de destino, por meio de consultoria e informações culturais e econômicas daquele país. Este tipo de instituição permite a criação de profissionais que sejam intercambiáveis, no sentido de mesmo conhecimento e orientações a respeito do país de destino.

Pelo fato de a instituição dispor de *comfort zone*, na modalidade *one stop point*, ela se enquadra no componente normativo da teoria institucional. Este tipo de modalidade permite que as empresas locais do país compreendam as normas sociais, valores, crenças e suposições que são socialmente compartilhadas pelas indivíduos (KOSTOVA, 1997).

5.2.1 Os vazios institucionais (*institutional voids*) nos períodos

Seguindo a linha dos autores Khanna e Palepu (1997) e Ricart et al. (2004), os vazios institucionais são definidos como a falta de intermediários entre o potencial comprador e um vendedor, na tentativa de aproximá-los no mesmo contexto, reduzindo, desta forma, os custos potenciais de transação. Estes intermediários podem ser: um fiador de contrato; alguém fornecendo informações especializadas; um intermediário que facilita a procura de parceiros comerciais; fornecimento de capital; e busca de talentos.

No primeiro período (1986-1995), as instituições governamentais tinham mecanismos de suporte à política econômica da época, baseada na substituição de importações. Algumas instituições, como a CACEX, operacionalizavam as diretrizes propostas pela PSI para o desenvolvimento nacional.

A mudança da política econômica, de abertura de mercado, que ocorreu no início da década de 90, fez com que o governo se deparasse com um contexto institucional falho e que não suportava as novas diretrizes da economia, de promoção das exportações e do investimento direto no exterior, e as condições institucionais para o recebimento de produtos importados e empresas estrangeiras, caracterizando, desta forma, vazios institucionais.

Esta mudança econômica foi um período de tensão para as empresas em particular, e os fatores de destaque foram: (a) o esgotamento do modelo de substituição de importações; (b) a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias como parte das relações internacionais que o país teve que honrar; (c) a crescente competição no mercado interno, resultante do aumento da presença das subsidiárias estrangeiras e da maior facilidade de importação (FLEURY, A.; FLEURY, M., 2012).

A abertura econômica abriu espaço ao setor privado estrangeiro. O governo brasileiro estabeleceu medidas que representaram suporte institucional às empresas estrangeiras, no início de suas operações no Brasil, conforme exposto por Fleury, A. e Fleury, M. (2012): extinção de restrições à entrada da indústria de informática, em 1991; eliminação dos limites de participação nas privatizações, em 1993; eliminação da diferenciação entre capital local e estrangeiro, abrindo acesso a empréstimos oficiais e subsídios, em 1994; isenção do imposto de renda para remessas de lucros e dividendos; liberalização das restrições a patenteamento em áreas de alta

tecnologia, em 1995; levantamento das proibições para remessas de *royalties* intrafirmas para patentes e marcas registradas.

Ainda no primeiro período, o suporte institucional do governo brasileiro foi orientado para atrair o capital estrangeiro e atender o Plano Nacional de Desestatização (PND). Este suporte trouxe ao cenário de competição nacional um desconforto para as empresas domésticas, principalmente os produtores nacionais, que passaram a competir com os produtos importados.

Segundo Coelho e Oliveira Junior (2015), um dos principais recursos utilizados pelos governos para promover a internacionalização das empresas são as linhas de investimento. Desta forma, é possível destacar a ausência das linhas de financiamento para a internacionalização, que se manteve até o final dos anos 80.

No início dos anos 90, o governo brasileiro disponibilizou duas linhas de financiamento para exportação: o PROEX, criado pelo Banco do Brasil; e uma das mais importantes linhas de financiamento, o BNDES-Exim, que permitiu a ampliação dos setores apoiados e dos recursos para o financiamento das exportações (ALÉM; CAVALCANTI, 2005; CATERMOL, 2010).

No mesmo período de criação dessas linhas de financiamento, o governo se desfez da principal agência articuladora da política econômica anterior, a CACEX. Ao encerrar suas atividades o governo criou um vazio institucional, pela ausência de uma instituição que cumprisse o papel de coordenação interministerial de formulação de políticas de apoio à importação e exportação.

Esta ausência começou a ser preenchida pela CAMEX, que inicialmente tinha seu escopo de atuação restrito ao papel consultivo, ou seja, tinha como principal atribuição a coordenação sem poderes operacionais, o que de alguma forma, manteve a ideia de ausência institucional. O cenário muda no segundo período (1996-2005), em 2003, quando o governo alterou o posicionamento da CAMEX, cuja secretaria executiva ficou subordinada ao novo ministério MDIC e cujo Conselho ficou subordinado ao Conselho de governo. Esta mudança permitiu que a instituição começasse a atuar de forma ativa na formulação e decisão das políticas e atividades de comércio exterior, preenchendo o vazio de uma instituição voltada às políticas de internacionalização.

Além do vazio institucional gerado pela falta de uma instituição que cumprisse o papel de coordenação interministerial de formulação de políticas, existia o vazio de

uma instituição que fortalecesse a marca Brasil no exterior. Segundo Wang et al. (2012b), o governo que orienta a economia para a abertura de mercado tem como objetivo a melhora do mercado doméstico, a captação e desenvolvimento de tecnologia e captação de recursos até introduzir o país na economia global e “mostrar a bandeira”. Neste caso, este era um vazio institucional importante.

Este vazio passou a ser preenchido com a criação da APEX, instituída em 1997, criada sem independência, como uma gerência de apoio especial ao SEBRAE, com o objetivo de diversificar a pauta exportadora e desenvolver a “Marca Brasil” no cenário global. No mesmo ano da mudança de posicionamento da CAMEX, o governo disponibilizou mais uma linha de financiamento à exportação, o Proger Exportação, criado e gerido pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

As linhas de financiamento oferecidas até então não preenchiam a ausência de uma linha de apoio ao IDE. O governo só preencheu este vazio em 2002, com a criação da FINEM, a principal linha de financiamento do BNDES para o investimento direto no exterior. Esta linha possuía algumas restrições que deixaram de existir em 2005, quando o governo aprovou uma resolução estabelecendo as normas para o financiamento de projetos de operação de IDE.

Esta mudança na resolução permitiu que o banco passasse a oferecer: 1) apoio indireto ao processo, mediante o financiamento da expansão da capacidade produtiva doméstica das empresas; e 2) financiamento direto às operações de internacionalização das empresas (ALÉM; MADEIRA, 2010).

O outro vazio institucional identificado foi a ausência de uma instituição que cumprisse o papel informacional de apoio às empresas no processo de internacionalização e de conhecimento sobre o país de destino. O governo preencheu este vazio em 2003, quando desvinculou a APEX do SEBRAE, criando desta forma a APEX-Brasil, que passou a atuar de forma mais independente e ativa na internacionalização das empresas nacionais.

O Quadro 8 mostra os tipos de vazios institucionais identificados no estudo e as instituições governamentais e instrumentos criados para o preenchimento destes vazios.

Quadro 8 - Vazios institucionais identificados nos períodos

Tipo de vazio institucional	Característica do vazio	Instituição brasileira	Instrumento	Ano de criação
Linha de financiamento para exportação	A falta de um instrumento financeiro para aumentar a capacidade das empresas locais na internacionalização, via exportação.	Banco do Brasil BNDES Banco do Brasil	PROEX BNDES-Exim Proger Exportação	1991 1990/1991 2003
Linha de financiamento para IDE	A falta de um instrumento financeiro para aumentar a capacidade das empresas locais na internacionalização, via IDE.	BNDES	FINEM	2002/2005
Promoção da marca Brasil	Instituição que promova a marca Brasil no exterior.	APEX	-	1997
Suporte institucional informacional	Instituição que ofereça informações estratégicas sobre o país de destino e disponibilize um ponto de contato naquele país.	APEX-Brasil	-	2003
Papel interministerial	Instituição que cumpra o papel de coordenação interministerial, para aumentar a sinergia entre as instituições na formulação de políticas para a internacionalização.	CAMEX	-	1995
Papel interministerial e formulação	Instituição que cumpra o papel de coordenação interministerial, para aumentar a sinergia entre as instituições na formulação de políticas para a internacionalização, e também execute tais políticas.	CAMEX ABDI	-	2003 2004
Cooperação técnica e desenvolvimento de conhecimento	Instituição de apoio e recebimento de apoio técnico para o desenvolvimento de conhecimento e aumento da capacidade técnica das empresas locais para a internacionalização.	ABC	-	1987

Fonte: Autor

Foram identificados vazios institucionais desde o final dos anos 80 até o início dos anos 2000. Estes vazios foram preenchidos através da criação de instituições de apoio de suporte às empresas locais no processo de internacionalização, linhas de financiamento para a exportação e IDE, instituição de promoção da marca Brasil e de apoio no papel interministerial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, as instituições governamentais brasileiras foram mapeadas com o objetivo de responder à pergunta de pesquisa “Como as instituições do governo influenciam o processo de internacionalização de empresas multinacionais oriundas de países emergentes?” O governo desenvolve instituições de apoio à internacionalização, que podem atuar via formulação de políticas, promoção da marca Brasil, financiamento para o IDE e exportação, cooperação técnica e desenvolvimento de conhecimento; e instituições que fazem o papel interministerial de articulação e aprovação de políticas de apoio à internacionalização.

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

Na avaliação de como os recursos disponibilizados pelas instituições governamentais brasileiras influenciam as empresas no processo de internacionalização, o estudo identificou os principais marcos do governo no desenvolvimento de políticas e regulamentações de apoio e suporte à internacionalização, conforme ilustrado no Quadro 7.

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

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

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

O estudo contribuiu para confirmar a visão dos autores Cuervo-Cazurra (2012) e Luo, Xu e Han (2010), de que o governo de países emergentes têm um papel essencial e marcante na formulação de políticas e desenvolvimento de instituições de apoio e suporte para a internacionalização das empresas domésticas, e atua como agente direto no comportamento das empresas.

O estudo contribui também para a teoria institucional, mais especificamente para o conceito de isomorfismo institucional. DiMaggio e Powell (1983) definem que o isomorfismo é dividido em três mecanismos, o isomorfismo coercitivo, pressões normativas e processos miméticos, que avaliam os fenômenos das organizações, porém os autores não tratam de um determinado fenômeno, no caso do presente estudo, o foco dos três mecanismos nas instituições governamentais de um país emergente.

Com base na análise realizada, é possível mostrar as ações de um país emergente, no caso o Brasil, dentro dos mecanismos propostos: (1) o mecanismo que ocorre com maior frequência é o coercitivo. O governo influencia, como agente direto, o comportamento das empresas, por meio de políticas e do envolvimento direto das instituições governamentais com as empresas locais; (2) o Brasil e a China, que foi o país levantado no referencial teórico, possuem instituições focadas na profissionalização e disseminação de conhecimento a respeito do país de destino, oferecendo, desta forma, orientações semelhantes e capacidades técnicas que

moldam o comportamento organizacional. Desta forma, ocorrem pressões normativas, também geradas pelo governo, fortalecendo ainda mais a percepção de que governo age de forma incisiva no comportamento das empresas.

O estudo contribui para o governo e para as empresas de pequeno e médio porte, nos seguintes aspectos: (1) auxilia os governos na correção de rota das instituições e políticas públicas, e na revisão de suas instituições, levando em consideração o mapa das instituições e políticas criadas e descontinuadas nos últimos 30 anos; (2) para as empresas, como uma forma de entender as instituições e políticas disponíveis de apoio à internacionalização. Além disso, é possível avaliar a consistência das instituições, levando em consideração a oscilação do IDE e das políticas adotadas pelo governo, e, com isso, tomar a decisão de ir ou não para o exterior.

Apesar de a pesquisa comparar as instituições governamentais da China e da Índia, no referencial teórico, na parte empírica foi estudado o caso do Brasil. Com isso foi possível, através da pesquisa qualitativa, responder à pergunta de pesquisa e fazer um estudo detalhado das instituições de apoio à internacionalização. O estudo baseou-se em dados secundários, e a maior parte dos dados coletados sobre o Brasil foram dados governamentais. Além dos *sites* do governo, foi necessário acessar o *site* de organizações internacionais, como a UNCTAD, para levantar dados do IDE brasileiro. Houve limitação no acesso aos dados, pois alguns *links* dos *sites* não funcionavam, e em algumas instituições os relatórios só estavam disponíveis a partir dos anos 2000, ou os dados não estavam expostos de forma clara.

O estudo fez um mapeamento das instituições governamentais do Brasil em um período de 30 anos, e analisou as instituições com base na teoria institucional e nos vazios institucionais. Como sugestão para estudos futuros, pesquisadores podem avaliar o desempenho das instituições mapeadas, identificando se elas cumpriram o papel que lhes foi atribuído, ou seja, verificar se uma instituição que foi criada para promover as empresas locais na internacionalização, realmente atuou nesta direção. Esta avaliação pode ser realizada por meio de uma pesquisa qualitativa de dados primários, por meio de entrevistas, coletados nas empresas que utilizaram os recursos destas instituições, como por exemplo, a JBS.

Desta forma, é possível afirmar se a instituição apoia a internacionalização de forma efetiva ou se só existe como formalidade, mantendo assim os vazios

institucionais. Para futuras pesquisas, também é possível desenvolver um estudo quantitativo, com base nos dados do Banco Mundial e da UNCTAD e nas pesquisas de mapeamento de instituições governamentais dos BRICS, e comparar o desempenho das instituições.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX-BRASIL). **Relatório de Gestão 2015**. Brasília. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/uploads/Apex-Brasil_Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20-%20Exerc%C3%ADcio%202015.pdf>. acesso em: 02/02/2017.
- ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES eo apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 43–76, 2005.
- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALÉM, C. A.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 39–58.
- BAUMANN, R. Os desafios da exportação. In: CASTRO, A. C. **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 105–130.
- BOISOT, M.; MEYER, M. W. Which way through the open door? Reflections on the internationalization of Chinese firms. **Management and Organization Review**, v. 4, n. 3, p. 349–365, 2008.
- BUCKLEY, P. J.; FORSANS, N.; MUNJAL, S. Host-home country linkages and host-home country specific advantages as determinants of foreign acquisitions by Indian firms. **International Business Review**, v. 21, n. 5, p. 878–890, 2012.
- CATERMOL, F. O BNDES e o apoio às exportações. In: ALÉM, C. A.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 162–176.
- CHACAR, A. S.; NEWBURRY, W.; VISSA, B. Bringing institutions into performance persistence research: Exploring the impact of product, financial, and labor market institutions. **Journal of International Business Studies**, v. 41, n. 7, p. 1119–1140, 2010.
- CHATURVEDI, S. India' s development partnership : key policy shifts and institutional evolution. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, p. 557–577, jan. 2013.
- CHEN, G. et al. Control Transfers, Privatization, and Corporate Performance: Efficiency Gains in China's Listed Companies. **Journal of Financial and Quantitative Analysis**, v. 43, n. 1, p. 161, 2008.
- CHILD, J. AND RODRIGUES, S. B. The internationalization of Chinese firms: a case for theoretical extension? **Management and Organization Review**, v. 1, n. 3, p. 381–410, 2005.

COELHO, D. B.; OLIVEIRA JUNIOR, M. DE M. A internacionalização de empresas na agenda governamental contemporânea de desenvolvimento: reflexões críticas e analíticas para os negócios internacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. spe, p. 527–550, 2016.

COELHO, D. B.; OLIVEIRA JUNIOR, M. M. O Papel do Governo Brasileiro no Sistema Nacional de Financiamentos aos Negócios Internacionais: Uma Perspectiva Histórico-Institucional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO, 45., 2015, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2015.

CRESWELL, J. **Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches**. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

CUERVO-CAZURRA, A. Extending theory by analyzing developing country multinational companies: Solving the Goldilocks debate. **Global Strategy Journal**, v. 2, n. 3, p. 153–167, 2012.

CUERVO-CAZURRA, A. et al. Governments as owners: State-owned multinational companies. **Journal of International Business Studies**, v. 45, n. 8, p. 919–942, 2014.

CUI, L.; JIANG, F. State ownership effect on firms' FDI ownership decisions under institutional pressure: a study of Chinese outward-investing firms. **Journal of International Business Studies**, v. 43, n. 3, p. 264–284, 2012.

DA SILVA, J. F.; DA ROCHA, A.; CARNEIRO, J. The International Expansion of Firms from Emerging Markets: Toward a Typology of Brazilian MNEs. **Latin American Business Review**, v. 10, n. 2, p. 95–115, 2009.

DENG, P. Investing for strategic resources and its rationale: The case of outward FDI from Chinese companies. **Business Horizons**, v. 50, n. 1, p. 71–81, 2007.

DICKEN, P. Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy. **The Guildford Press**, v. 6, p. 160, 2011.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DJANKOV, S. et al. The regulation of entry. **Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n.1, p. 1–37, 2002.

DUNNING, J. H. INSTITUTIONAL REFORM, FDI AND EUROPEAN TRANSITION ECONOMIES. **Cambridge University Press**, n. 14, p. 1–34, 2004.

ESTRIN, S.; BAGHDASARYAN, D.; MEYER, K. E. The impact of institutional and human resource distance on international entry strategies. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 7, p. 1171–1196, 2009.

EXIMBANK. **The Export-Import Bank of China**. 2016. Disponível em: <http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html>. Acesso em: 15 nov. 2016.

FERNANDES, I. F. DE A. L. Interesses Organizados Na Política Comercial Brasileira : Da Era Cacex. **Cadernos de Pesquisa Política**, v.1, n.2, p. 1–35, 2011.

FERNANDES, I. F. DE A. L. A construção institucional da política comercial brasileira: A câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso. **Revista de sociologia e política**, v.1, n. 45, p. 123–148, 2013.

FIOCCA, D. O BNDES e a internacionalização da empresas brasileiras. In: AS NOVAS MULTINACIONAIS BRASILEIRA, 1., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: BNDES, 2006. p. 1-27.

FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. **Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização**. 1. ed. São Paulo: FGV Editora, 2012.

FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. BRAZILIAN MULTINATIONALS: SUFING THE WAVES OF INTERNATIONALIZATION. **Cambridge University Press**, v. 1, p. 200-243, 2009.

FRISCHTAK, C. O Brasil diante da nova competição global: As empresas brasileiras como vetores internacionais de investimento. In: XX FÓRUM NACIONAL - BRASIL., 2008, Rio de Janeiro. **Um novo mundo nos trópicos...** Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2008.

GROSSE, R. The bargaining relationship between foreign MNEs and host governments in Latin America. **International Trade Journal**, v. 10, n. 4, p. 467, 1996.

GUIMARÃES, S. F. et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 47-91, 2014.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Strategic Management: Competitiveness and Globalization (Concepts & Cases)**. 11. ed. Mason: Thomson Learning, 2011.

KHANNA, T.; PALEPU, K. Emerging Markets. **Harvard Business Review**, v. 75, n. 4, p. 41–51, 1997.

KHANNA, T.; PALEPU, K. G. Emerging Giants. **Harvard Business Review**, v. 84, p. 60–69, 2006.

KOSTOVA, Tatiana. Country institutional profiles: Concept and measurement. In: **Academy of Management proceedings**. Academy of Management, 1997. p. 180-184.

LIU, X.; BUCK, T.; SHU, C. Chinese economic development, the next stage: Outward

FDI? **International Business Review**, v. 14, n. 1, p. 97–115, 2005.

LU, J.; LIU, X.; WANG, H. Motives for Outward FDI of Chinese Private Firms: Firm Resources, Industry Dynamics, and Government Policies. **Management and Organization Review**, v. 7, n. 2, p. 223–248, 2011.

CERVO Luiz, A. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil Condições internas e externas favoráveis. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, p. 37–63, 1994.

LUO, Y.; TUNG, R. L. International expansion of emerging market enterprises: A springboard perspective. **Journal of International Business Studies**, v. 38, n. 4, p. 481–498, 2007.

LUO, Y.; XUE, Q.; HAN, B. How emerging market governments promote outward FDI: Experience from China. **Journal of World Business**, v. 45, n. 1, p. 68–79, 2010.

MAIR, J.; MARTI, I. Entrepreneurship in and around institutional voids: A case study from Bangladesh. **Journal of Business Venturing**, v. 24, n. 5, p. 419–435, 2009.

MAIR, J.; MARTÍ, I.; GANLY, K. Institutional voids as spaces of opportunity. **European Business Forum**, v. 31, n. 1, p. 34–39, 2007.

MARTINSONS G, M. the 1999 PRISM Pacific Rim Leadership Summit. **International Journal of Conflict Management**, v. 10, n. 2, p. 130–153, 1999.

MDIC; APEX-BRASIL. **Relatório de gestão 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/Content/pdfs/transparencia/Relatorio_de_Gestao_2009_01112012151955.pdf>. acesso em: 25/11/2016.

MENON, N.; SANYAL, P. Labor conflict and foreign investments: An analysis of FDI in India. **Review of Development Economics**, v. 11, n. 4, p. 629–644, 2007.

MOREIRA, S. V.; TOMICH, F.; RODRIGUES, M. D. G. PROEX e BNDES-EXIM: Construindo o Futuro. **Textos para Discussão**, p. 33, 2006.

MOREIRA, S. V.; SANTOS, A. F. Políticas Públicas de Exportação : o caso do PROEX. **Texto para Discussao**, p. 1-45, 2001.

MUNIZ, M.; CAMPANÁRIO, M. DE A.; COSTA, T. R. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais**. In: XI SEMINÁRIO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: Altec, 2005. p. 1-18.

NÄSHOLM, M. An Identity Construction Perspective on Careers of Swedish International Itinerants. **Management revue**, v. 20, n. 1, p. 53–69, 2009.

NORTH, D. Institutions and economic growth: An historical introduction. **World Development**, v. 17, n. 9, p. 1319–1332, 1989.

NUNNENKAMP, P. et al. What Drives India's Outward FDI? **South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance**, v. 1, n. 2, p. 245–279, 2012.

PALEPU, K. G.; KHANNA, T. **Winning in Emerging Markets: A Road Map for Strategy and Execution**. 1. ed. Boston: Harvard Business School Press Books, 2010.

PAUL, B. P.; DAS, A. Export-led Growth in India and the Role of Liberalisation. **Margin: The Journal of Applied Economic Research**, v. 6, n. 1, p. 1–26, 2012.

PENG, M. W. Towards an Institution-Based View of Business Strategy. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 19, n. 2, p. 251–267, 2002.

PERROW, C. Is business really changing? **Organizational Dynamics. Summer**, v. 3, n. 1, p. 31-44, 1974.

DE FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa : insulamento , politização e reforma na produção da política exterior do Brasil Public opinion and foreign policy : insulation , politicization and reform in the production of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. O desafio das exportações. **BNDES**, v. 1, n. 1, p. 51–96, 2002.

PRADHAN, J. P. Emerging Multinationals: A Comparison of Chinese and Indian Outward Foreign Direct Investment. **International Journal of Institutions and Economies**, v. 3, n. 1, p. 113–148, 2011.

RAMAMURTI, R. The obsolescing “bargaining model”? MNC-host developing country relations revisited. **Journal of International Business Studies**, v. 32, n. 1, p. 23–39, 2001.

RAMAMURTI, R. Commentaries: What is Really Different About Emerging Market Multinationals? **Global Strategy Journal**, v. 2, n. 1, p. 41–47, 2012.

RICART, J. E. et al. New frontiers in international strategy. **Journal of International Business Studies**, v. 35, n. 3, p. 175–200, 2004.

ROCHA, D. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 51, p. 77–96, 2014.

ROCHA, A. DA; ÁVILA, H. D. A. Teoria Institucional E Modos De Entrada De Multinacionais De Países Emergentes. **Revista de Administração de Empresas**, v. 55, n. 3, p. 246–257, 2015.

RODRIGUEZ, C. L.; DINIZ, E. H.; FERRER, F. Influência governamental e estratégias institucionais na difusão de inovações em economias emergentes. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 1, p. 10–21, 2007.

RUGMAN, A. M. THEORETICAL ASPECTS OF MNES FROM EMERGING ECONOMIES. **Cambridge University Press**, v. 1, p. 42–63, 2009.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas, interests, and identities**. [s.l.]: Sage Publications, 1995.

SINGH, J.; JHA, S. R.; SINGH, Y. Impact of Liberalization on Foreign Direct Investment : An Empirical Analysis of Indian Economy in Post-Reform Period. **IUP Journal of Public Finance** **9.3**, v. 9, p. 23, 2011.

STAL, E.; CUERVO-CAZURRA, A. The Investment Development Path and FDI From Developing Countries: The Role of Pro-Market Reforms and Institutional Voids. **Latin American Business Review**, v. 12, n. 3, p. 209–231, 2011.

STOPFORD, J. M.; STRANGE, S. **Rival states, rival firms: Competition for world market shares**. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 1991.

TREVINO, L. J.; THOMAS, D. E.; CULLEN, J. The three pillars of institutional theory and FDI in Latin America: An institutionalization process. **International Business Review**, v. 17, n. 1, p. 118–133, 2008.

UNCTAD. **World Investment Report: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development**. [s.l: s.n.], 2009.

UNCTAD. **World investment report 2011**. [s.l: s.n.], 2011.

UNCTAD. **World Investment Report 2016 - investor nationality: policy challenges**. [s.l: s.n.], 2016.

VOSS, H.; BUCKLEY, P. J.; CROSS, A. R. The Impact of Home Country Institutional Effects on the Internationalization Strategy of Chinese Firms. **Multinational Business Review**, v. 18, n. 3, p. 25–48, 2010.

WANG, C. et al. What drives outward FDI of Chinese firms? Testing the explanatory power of three theoretical frameworks. **International Business Review**, v. 21, n. 3, p. 425–438, 2012a.

WANG, C. et al. Exploring the role of government involvement in outward FDI from emerging economies. **Journal of International Business Studies**, v. 43, n. 7, p. 655–676, 2012b.

WITT, M. A.; LEWIN, A. Y. Outward foreign direct investment as escape response to home country institutional constraints. **Journal of International Business Studies**, v. 38, n. 4, p. 579-594, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso. Planejamento e método**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCKER, L. G. Institutional theories of organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, n. 1, p. 443-464, 1987.