

Carlos Aguiar de Medeiros<sup>1</sup>  
Fernando Sarti<sup>2</sup>

## A internacionalização da produção e os desafios ao desenvolvimento econômico

### RESUMO

Num momento caracterizado por grande expansão do comércio integrado em cadeias produtivas lideradas por empresas transnacionais, o artigo discute a atualidade da análise de Celso Furtado sobre a internacionalização do capital produtivo e examina, a partir desta perspectiva, o processo de desnacionalização ocorrido na economia brasileira nas últimas décadas e a frágil e subordinada inserção externa nas cadeias de produção e comercialização.

### Palavras-chave

Empresas Transnacionais; Internacionalização Produtiva; Industrialização; Desnacionalização; Dependência Tecnológica.

### ABSTRACT

*At a time characterised by a major expansion in trade integrated into productive chains controlled by transnational corporations, this article looks at the relevance today of Celso Furtado's analysis of internationalization of productive capital and considers, from this perspective, the process of denationalisation that has taken place within the Brazilian economy over recent decades and the country's weak and subordinated foreign insertion into such chains of production and commercialisation.*

### Keywords

*Transnational Corporations; Productive Internationalization; Industrialization; Denationalisation; Technological Dependence*

JEL: F21 F23 G34 O14 O16 O19 O31

## Introdução

A acumulação que possibilita a elevação do nível técnico constitui via de regra uma condição necessária para reduzir a dependência, mas está longe de ser condição suficiente. Se essa acumulação ocorre no quadro de empresas que são partes de grupos transnacionais, não é difícil perceber que ela introduz novos elementos de rigidez típicos da dependência. (...) O controle de empresas que dependem para sobreviver de

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE-UNICAMP) e da Rede Mercosul.

redes comerciais e de tecnologia de outras, sobre as quais nenhuma ou quase nenhuma pressão ele pode exercer, não modifica por si mesmo o quadro da dependência. (FURTADO, [1978] 2008b, p. 147).

A internacionalização do capital produtivo através de investimentos estrangeiros diretos no país (IDP) e expansão de amplas cadeias globais de valor (CGV) organizadas por empresas transnacionais (ETN) vem alterando a divisão internacional do trabalho, a distribuição de renda e as estratégias de desenvolvimento. Visões otimistas sobre a ordem liberal defendida pelas organizações multilaterais e sobre a contribuição do investimento direto estrangeiro (IDE) para o desenvolvimento consideram que o sucesso industrial contemporâneo depende, em grande parte, do grau de inserção da indústria nacional nas CGV e, em consequência, da promoção de um “clima de investimento” favorável à atração do IDP (CHANG, 2003). A baixa inserção dos países da América do Sul nestas cadeias estaria, segundo este diagnóstico, na origem da baixa diversificação exportadora e da baixa produtividade observadas em economias como a da Argentina e a do Brasil. Entretanto, tanto grandes receptores de IDE na Ásia, como a Malásia, quanto na América Latina, como é o caso do México, apresentam um importante contraponto a esta formulação otimista. Embora os países asiáticos, a começar pela China, tenham participado intensamente nas CGV, eles, ao contrário do México, praticaram diversas políticas industriais favorecendo explicitamente a indústria nacional.

Estas questões retomam um antigo tema sobre a internacionalização produtiva liderada pelas ETN e seu impacto sobre as estratégias de desenvolvimento. Este último tema foi particularmente discutido na literatura estruturalista latino-americana sobre a dependência, as empresas transnacionais e o desenvolvimento econômico. Ele foi especialmente caro a Celso Furtado que, de forma original, desenvolveu sugestivas análises sobre os impasses e os desafios de um padrão de industrialização subordinado a centros de decisão que escapam aos controles nacionais. Para Celso Furtado e de forma bastante convergente também para Alice Amsden (2007), o “controle nacional dos centros de decisão” (um processo que não se confunde com a proteção à indústria no país ou com controle de capitais) e a existência de empresas nacionais nas atividades industriais de maior conteúdo tecnológico são centrais para o entendimento sobre por que determinados países se desenvolveram (como a Coreia do Sul, Taiwan e a China contemporânea) e porque outros (como a Tailândia, as Filipinas e o México), apesar de produzir e exportar bens industriais, não romperam com o subdesenvolvimento.

Estas questões foram parcialmente deixadas de lado na discussão contemporânea entre economistas desenvolvimentistas sobre os problemas econômicos centrais da economia brasileira. A ênfase sobre as mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas tem sido posta quase que exclusivamente sobre a desindustrialização, inferida pela declinante participação do produto industrial no produto interno bruto (PIB). Quase passa imperceptível o processo de desnacionalização, que também se afirmou nestas décadas no Brasil, especialmente nos últimos anos, sendo a venda da Embraer o caso mais espetacular deste movimento, e o seu impacto sobre a industrialização e a composição de interesses entre os capitais domésticos e os capitais internacionais.

O presente artigo pretende retomar estas questões discutindo na sua primeira parte a atualidade da análise de Celso Furtado sobre o processo de transnacionalização e, numa segunda parte, apresentando algumas evidências do processo de desnacionalização ocorrido recentemente na economia brasileira. A última seção tece alguns comentários finais sobre internacionalização produtiva, desnacionalização e desenvolvimento.

## **Celso Furtado e o processo de transnacionalização**

Em *A nova dependência*, publicada em 1982, Celso Furtado deu sequência a um conjunto de reflexões sobre o processo de internacionalização do capital produtivo e o seu impacto sobre as economias periféricas (presentes em trabalhos anteriores, particularmente em 1970, 1976, 1978) e, em particular, explorou amplamente a sua articulação com a dependência financeira. A problemática central particularmente examinada em *A nova dependência* é a da subordinação da política econômica aos interesses do sistema financeiro internacional decorrente da acumulação de níveis insustentáveis de dívida externa. Entretanto, esta formulação é realizada num contexto de investigação mais amplo sobre os impactos nas economias periféricas da internacionalização do capital produtivo e financeiro liderada pelas ETN sobre o “centro nacional de decisões”. Renata Bianconi e Alexandre Minda (2014) realizaram uma ampla análise destas reflexões de forma que nosso objetivo aqui é menos o de resenhar estas ideias mas delimitar o escopo do seu pensamento que a nosso ver per-

mita um olhar sobre as transformações contemporâneas iniciadas com o processo de liberalização comercial e financeira dos anos 1990 e o processo recente de desnacionalização da economia brasileira.

Celso Furtado seguiu em sua análise do processo de internacionalização do capital produtivo uma abordagem muito próxima e convergente com a de Stephen Hymer (1976), que ele havia conhecido em Yale nos anos 1960 e cuja tese de doutorado que deu origem ao livro se tornou uma referência central sobre as empresas transnacionais. Como sublinharam Bianconi e Minda (2014), para Hymer, a expansão do poder das ETN sobre a “comunidade de interesses” e sobre os mecanismos que regulam a economia global favorece a ampliação do controle oligopolista sobre o mercado mundial e ao mesmo tempo libera as ETN do poder regulatório dos Estados.<sup>3</sup>

Para Hymer, as conexões internacionais e o tamanho destas empresas proporcionavam grande flexibilidade em suas decisões e relativa autonomia sobre os Estados nacionais. A reflexão de Hymer ia ao encontro da crescente preocupação de diversos analistas e governos não apenas das economias periféricas, mas também das economias industrializadas, sobre a projeção do poder norte-americano através do controle exercido pelas grandes corporações sobre a tecnologia e os mercados. Como observa Sean Starrs (2014), a publicação de Jacques Servan-Schreiber, *The American Challenge* (1968), teve grande impacto na França e em diversos países europeus. Este autor sublinhava que as corporações norte-americanas, através dos seus investimentos no mercado comum europeu, “tomavam o poder” das economias europeias através do controle de ativos estratégicos como a pesquisa, a infraestrutura industrial, as finanças e a organização em larga escala das vendas.

Para o autor, a expansão do poder de mercado e a redução dos custos, particularmente os da mão de obra, constituem vetores essenciais na origem da onda de internacionalização do capital norte-americano nos anos 1970. A grande vantagem da

---

3. “Regarding the key role played by multinational firms in the international exchanges and in the development of new technologies, Furtado (...) mentions the importance of his meeting with Stephen Hymer, his colleague at Yale University in the mid-1960s. In his pioneering work of 1960 (his PhD thesis, published in 1976), Hymer establishes the link between the monopolistic or oligopolistic nature of corporations and their foreign direct investments (...). According to Hymer (1976), the decision to establish subsidiaries abroad is mainly explained by the firms’ willingness to free themselves from an oligopolistic competition and to exploit a (various) specific advantage(s). According to Hymer, the world economy will evolve towards a global structure of economic power in which multinational firms will have increasing market power and will be free from the national constraints and from the regulatory powers of the states” (BIANCONI; MINDA, 2014, p. 320).

empresa transnacional, observou em uma formulação que posteriormente seria comum entre os analistas críticos das CGVs, decorre do fato de que:

A empresa que está implantada simultaneamente em vários países tem a vantagem de poder especializar as distintas filiais em diversas fases de um mesmo processo produtivo e/ou em distintos produtos de uma mesma linha básica de produção. Mas sua principal vantagem está em poder tomar a mesma iniciativa simultaneamente em vários mercados (...). O poder de mercado, que proporciona a capacidade de introduzir novos produtos, é assim maximizado. Como esse poder é tanto maior quanto mais homogêneos forem os mercados, compreende-se que essas empresas se esforcem para homogeneizar os padrões de consumo (FURTADO, 1982, p. 106).

O IDE, observava Furtado, tinha como um dos seus objetivos centrais o aumento da competitividade das ETN norte-americanas através do “acesso à mão de obra barata dos países subdesenvolvidos”; e esta incorporação do trabalho industrial em economias de baixo salário constituía um importante expediente para conter as pressões salariais internas.<sup>4</sup> A internacionalização liderada pelas ETN é percebida, tal como na perspectiva examinada por Hymer, e na contramão das versões contemporâneas sobre o papel positivo atribuído ao IDE, como um aprofundamento da dependência tecnológica, se este vier desacompanhado de qualquer contrapartida e estratégia doméstica. Isto porque:

[...] longe de formar-se um crescente ‘mercado de tecnologia’ no plano internacional, na fase de industrialização dos países periféricos a área de transferência efetiva das técnicas de vanguarda circunscreve-se a operações entre grupos que estão em condições de assegurar-se mutuamente compensações em termos de tecnologia (FURTADO, [1978] 2008a, p. 152, destaques nossos).

4. “O acesso à mão de obra barata dos países subdesenvolvidos passou a constituir uma arma para as empresas norte-americanas que sofrem a concorrência, dentro do próprio mercado, de importações provenientes de países centrais onde a produtividade está aumentando mais rapidamente. Sem lugar a dúvida, a transnacionalização reforça a posição competitiva da empresa, dentro e fora do país, ao mesmo tempo em que a coloca ao abrigo de excessivas pressões salariais internas” (FURTADO, 1982, p. 108).

Entretanto, longe de atribuir um desiderato definitivo e negativo sobre o impacto do IDE sobre as perspectivas de industrialização nas economias periféricas, Furtado observava num texto anterior ([1978] 2008b) que, dependendo da extensão destes investimentos, do tamanho do mercado interno e do poder de negociação do Estado nacional, era possível, sob estas condições especiais, como ele observava na experiência brasileira durante sua estratégia de “internacionalização dos mercados internos” ampliar o controle dos centros locais sobre as decisões centrais e conciliar os interesses entre os capitais locais e os das ETN: “Quanto maior o mercado interno, mais fácil é alcançar um resultado positivo” (FURTADO, [1978] 2008a, p. 156).

Como observou Chang (2003), os países dinâmicos do Leste asiático (Japão, Coreia, Taiwan) exerceram uma política estritamente seletiva em muitas atividades efetivamente restritivas, apenas Malásia e Hong Kong tiveram uma abordagem liberal com relação ao IDE. Esta estratégia seletiva (não seguida no Brasil e na América Latina em geral) também foi amplamente observada na industrialização chinesa.

Não menos importante e parte essencial da interpretação de Furtado sobre o processo de internacionalização era a articulação do capital produtivo e do capital financeiro. A “dupla coordenação” seria intrínseca às operações das ETN:

A partir de certo momento as vantagens da diversificação passam a ser de caráter estritamente financeiro: o excesso de liquidez de um setor pode ser utilizado noutra ocasionalmente mais dinâmico... Essa dupla coordenação, obtida através das estruturas oligopolistas e das instituições financeiras, constitui característica fundamental do capitalismo em sua fase atual (FURTADO, [1975] 2008a, p. 178).

Furtado explora diversas dimensões envolvidas na perda de controle dos “centros nacionais de decisão” decorrentes do processo de internacionalização do capital produtivo e financeiro. A primeira questão diz respeito à formação de preços e à alocação de investimentos. A formação de um subsistema de preços relativamente autônomo das decisões locais, gerado a partir do comércio (fenômeno já presente nos anos 1970 e plenamente observado por Furtado, mas que atingiu novos níveis no capitalismo contemporâneo) realizado entre as próprias firmas constitui uma nova dimensão da

economia internacional na medida em que “tende a emergir um sistema de preços próprio ao espaço transnacionalizado, independente das autoridades monetárias locais” (FURTADO, 1982, p. 111). Nessas circunstâncias, os efeitos da taxa de câmbio sobre exportações e importações seriam menos previsíveis e direcionados do que naquelas em que o comércio internacional se dava entre sistemas econômicos relativamente autônomos. Na situação marcada pela “internacionalização dos mercados internos” (e mais ainda, poder-se-ia dizer, nas circunstâncias atuais caracterizadas pela expansão das CGV), adverte Furtado, o impacto da taxa de câmbio tende a limitar seu efeito sobre os salários e os impostos:

Os custos comparativos da teoria tradicional referiam-se a um intercâmbio entre sistemas econômicos, ao passo que o intercâmbio que tem lugar no âmbito de uma empresa internacionalizada funda-se num cálculo concernente à organização da produção. Nesse cálculo (...) o custo da mão de obra e os impostos aparecem como elementos fundamentais. A empresa se esforça por integrar em circuitos internacionais os demais componentes dos custos, tal como os preços dos equipamentos, dos produtos intermediários e dos encargos financeiros. (...) A significação de modificações nas taxas de câmbio limita-se ao impacto que possa ter nesses dois parâmetros (FURTADO, 1982, p. 111).

Não apenas os efeitos da taxa de câmbio são menos significativos para o sistema de preços das firmas transnacionais como tendem a ser neutralizados na medida em que, como observou Tavares ([1986]2019b), as filiais, ao exportarem para suas matrizes, podem usar o super ou subfaturamento para “corrigir as margens de lucro aparente” (TAVARES, [1986] 2019b, p. 151).

A outra questão examinada por Furtado diz respeito à dependência financeira que, na formulação de *A nova dependência* (1982), não é um fenômeno à parte do processo global de internacionalização do capital produtivo.<sup>5</sup> Ao contrário de muitas formula-

---

5. A dependência financeira nas condições por ele examinadas em 1982 sobre o processo de endividamento e internacionalização das economias latino-americanas resulta da “perda de comando do sistema econômico”, na medida em que “Os centros nacionais de decisão foram conduzidos à semiparalisia, no uso dos instrumentos tradicionais de política monetária, cambiária e fiscal, pelo processo de integração de amplos segmentos do aparelho produtivo em estruturas comandadas do exterior e especialmente à causa da internacionalização dos circuitos monetários e financeiros. O endividamento externo desordenado outra coisa não é senão uma consequência dessa perda de comando do sistema econômico, demais de ser um fator autônomo de realimentação do referido processo de internacionalização” (FURTADO, 1982, p. 128).

ções que identificam haver razões e estratégias distintas entre o capital produtivo e o capital financeiro, Furtado, numa direção também trilhada por Tavares ([1986] 2019b), argumentou no “Capitalismo pós-nacional” ([1975] 2008a) que as vantagens apropriadas pelas ETN decorrem precisamente de sua capacidade financeira e especulativa que, em grande parte, encontra-se fora dos controles locais.

Para Furtado, a penetração das ETN nas economias periféricas inibia a formação de empresas nacionais autônomas que acabavam por se engajar, sobretudo, nas atividades de maior complexidade tecnológica, numa posição “associada e dependente”, e na medida em que o processo de inovação concentrava-se nas economias sedes das filiais. Assim, estava sempre em movimento a mera reprodução física dos bens industriais finais nas economias periféricas, o que não alterava essencialmente sua posição dependente (BIANCONI; MINDA, 2014). A luta contra a dependência tecnológica incluía necessariamente o uso de diversos recursos de poder (como, por exemplo, o acesso ao mercado interno) visando o desenvolvimento de capacitações tecnológicas na formação de Sistemas Nacionais de Inovação (FREEMAN, 1995).

Interessante notar que essa interpretação é totalmente convergente com as posteriormente desenvolvidas na literatura sobre o progresso técnico e a inserção dos países em desenvolvimento em CGV por autores schumpeterianos, institucionalistas, keynesianos e economistas estruturalistas do desenvolvimento (MILBERG; WINKLER, 2013). Ao lado destas questões, Furtado atribuía ao processo da dependência tecnológica uma “inadequação das técnicas” e retirava daí implicações tanto sobre a distribuição de renda nos países periféricos quanto sobre o ritmo de acumulação. Embora central ao pensamento de Furtado, esta proposição, consistentemente criticada por Tavares e Serra ([1972] 2019b) e Tavares ([1986] 2019b),<sup>6</sup> se eliminada, de forma alguma altera sua análise mais geral sobre a tendência à concentração do progresso técnico nas economias centrais através do controle dos mercados exercido pelas ETs e a necessidade de políticas industriais e tecnológicas, voltadas para

---

6. Como bem anotou Tavares ([1986] 2019b, p. 131), “[...] a introdução de novos produtos na economia não é em geral controlada pelo Estado; é, ao contrário, parte essencial da dinâmica de acumulação de um oligopólio diferenciado. Não existe na sua lógica interna qualquer razão para que as empresas apliquem ‘critérios sociais’ na seleção de produtos, como tampouco o fazem na seleção de técnicas [...] Também nos países subdesenvolvidos as empresas estrangeiras são máquinas de crescimento e eficiência em termos de uso microeconômico de recursos. O problema está nas evidências acumuladas sobre o ‘mau uso’ macroeconômico de recursos e seus efeitos ‘perversos’ sobre a estrutura de consumo e a distribuição de renda.”

a promoção de empresas nacionais em áreas de alta tecnologia, e o desenvolvimento, como hoje se formula na China, de uma “tecnologia endógena”. Com efeito, esta é a conclusão mais geral seguida pelos demais autores sobre a questão da dependência tecnológica. Este ponto fica mais claro na questão da formação do empresariado industrial.

Segundo Chang (2003), a contribuição do IDE ao desenvolvimento em economias atrasadas deve ser visto num contexto setorial. Em certas áreas ele é claramente bem-vindo devido à sua contribuição para a geração de divisas e geração de emprego, como historicamente foi o caso na indústria têxtil, de vestuário etc. Entretanto, nas áreas de maior tecnologia e em que o país pretende diversificar suas exportações, sua contribuição positiva depende de um complexo sistema de barganha e negociações sobre transferência de tecnologia, esforços de P&D, cláusula de conteúdo local, acesso a mercados etc., visando criar oportunidades para as empresas locais.

Seguramente, a interpretação de Alice Amsden (2007) sobre a grande diferenciação das economias dinâmicas da Ásia e, modernamente, a China em relação às demais economias periféricas, que se tornaram também produtoras e exportadoras industriais, explora exatamente esta questão. Para a autora, a diferenciação entre estas economias (Japão, Coreia, Taiwan e China) e as demais em desenvolvimento baseia-se na formação no primeiro grupo de economias de empresas nacionais com capacidade de inovar e criar marcas próprias. Amsden (2007) identificava quatro vantagens da empresa nacional sobre as ETN na liderança das estratégias de desenvolvimento. A primeira era a observação de que as ETN nas economias em desenvolvimento eram todas idênticas entre si, eliminando a necessária diferenciação que as empresas nacionais possuem. A segunda era a de que as rendas tecnológicas e os lucros vazavam para o exterior. A terceira era a concentração do P&D nas sedes das empresas localizadas nas economias desenvolvidas e, por fim, a quarta razão era a impossibilidade de se aproveitar do aprendizado decorrente do IDE, pois, na visão da autora, não faz sentido falar de uma companhia estrangeira internacionalizando a partir de um país estrangeiro (AMSDEN, 2007, p. 145). Estas questões são relevantes tendo em vista o elevado processo de internacionalização produtiva e de desnacionalização que ocorreu no Brasil nas últimas décadas. É o que se discute a seguir.

## Internacionalização e desnacionalização na economia brasileira

Nas últimas duas décadas o Brasil recebeu mais US\$ 1,1 trilhão de investimento direto externo, dos quais quase 4/5 após a crise financeira internacional (Tabela 1). Mesmo no período recessivo mais recente de 2015-2019, os fluxos foram bastante intensos. Tal como discutido na seção anterior, os movimentos do IDP foram relativamente autônomos dos centros nacionais de decisão. A entrada de IDP foi significativa em períodos tanto de expansão da demanda doméstica quanto de retração e recessão econômica. Do mesmo modo, os fluxos de investimento foram significativos em períodos tanto de valorização cambial, que tornam os ativos domésticos relativamente mais caros, quanto em períodos de desvalorização da moeda doméstica. Portanto, além dos fatores domésticos como evolução da demanda e do câmbio, essa forte entrada de IDP também está associada a uma política favorável à atração do IDP e às próprias estratégias globais de crescimento e de acumulação das empresas transnacionais (ETN).

**Tabela 1** | Investimento Direto no País (IDP) (em US\$ milhões)

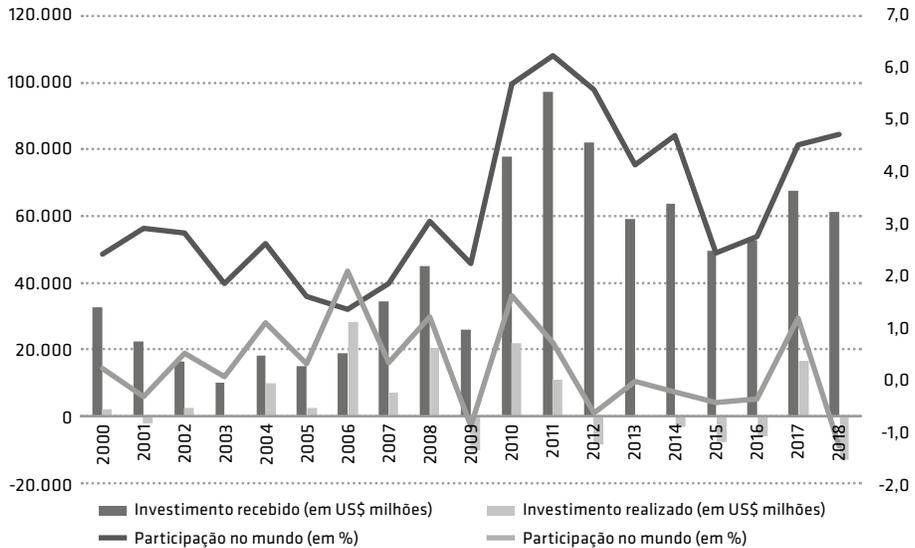
Modalidades de Investimento Direto no País (IDP) (em US\$ milhões)	Acumulado 1997-2008	Acumulado 2008-2019	Acumulado 1997-2019
Investimentos diretos no país (IDP)	307.500	887.148	1.143.931
Participação no capital	252.625	640.457	863.017
Participação no capital, exceto reinvestimento de lucros	252.349	519.209	741.495
Participação no capital - reinvestimento de lucros no Brasil	275	121.247	121.522
Operações intercompanhia	54.875	246.691	280.914

Fonte: Banco Central com base na nova metodologia de balanço de pagamentos do FMI (BPM6). Elaboração dos autores.

A maior parcela do IDP foi na modalidade de participação no capital (75%), embora as operações intercompanhia (empréstimos dentro da corporação) tenham sido significativas (US\$ 246 bilhões no período 2008-2019) [Gráfico 1].

Por outro lado, os IDE de empresas brasileiras acumularam US\$ 233,7 bilhões no período 1997-2019, sendo mais de 70% no período posterior à crise financeira internacional. Os investimentos foram basicamente na modalidade participação no capital. No período 2008-2019, as operações intercompanhia foram negativas em mais de US\$ 18 bilhões, ou seja, as filiais de empresas no exterior enviaram mais recursos para a matriz

**Gráfico 1** | Brasil: Evolução e participação no Investimento Direto Externo recebido (IDP) e realizado global (IDE) (em US\$ bilhão e em %)



Fonte: Unctad. Elaboração dos autores.

no Brasil que o contrário. A natureza dos investimentos brasileiros no exterior sugere um caráter bastante especulativo. Isto porque, primeiro, o principal destino dos investimentos tem sido um paraíso fiscal (Ilhas Cayman). Segundo, o principal setor de destinação é o de serviços financeiros (*holding* de empresas não financeiras). Os investimentos em atividades produtivas (agricultura, extrativa, indústria e serviços) são minoritários e refletem o reduzido grau de internacionalização das empresas brasileiras.

Essa assimetria entre IDP e IDE diferencia o Brasil das experiências dos países avançados, mas também de economias de industrialização tardia e periférica como China e Coreia, tal como observado por Alice Amsden (2007) e discutido na seção anterior. Esses países, além de receptores de capital estrangeiro, são exportadores de capital, ou seja, suas empresas nacionais implementaram estratégias agressivas de internacionalização produtiva, incentivadas por políticas públicas, que permitiram inserções mais virtuosas nas cadeias globais de valor (CGV).

Uma consequência importante do intenso fluxo de entrada de capital estrangeiro tem sido o processo de desnacionalização da base produtiva. Sarti e Laplane (2019) analisaram

a crescente participação estrangeira no Brasil com base em diferentes fontes de dados públicas e privadas. Segundo o Censo de Capital Estrangeiro (CCE) do Bacen, o valor do patrimônio líquido das empresas estrangeiras (EE) mais que quadruplicou entre 1995 e 2015 e atingiu o patamar de R\$ 1,7 trilhão em 2015. A receita bruta das EE saltou de R\$ 890 bilhões em 1995 para R\$ 3,5 trilhões em 2015. Segundo o CCE, as empresas estrangeiras empregavam 3,48 milhões de pessoas no Brasil em 2015, sendo que o número de empregados aumentou em mais de 140% nos últimos vinte anos. Ainda segundo o CCE, as empresas estrangeiras foram responsáveis por aproximadamente um terço das exportações (29,4%) e das importações (31,1%) totais de bens e serviços brasileiros em 2015.

Os autores avaliaram as operações de aquisição e fusão (A&F) no Brasil de 1994 a 2018 compiladas pela empresa de consultoria KPMG. As operações envolvendo empresas estrangeiras se aceleraram a partir da crise internacional de 2008, acumulando 4,5 mil operações no período 2008-2018. Dentro desse grupo, foram predominantes as operações em que uma empresa de capital majoritário estrangeiro adquire uma empresa nacional (CB1) no Brasil: 2.580 operações (Tabela 2). Importante destacar que as aquisições estrangeiras têm se concentrado em setores de maior intensidade tecnológica (tecnologia de informação, empresas de internet, serviços para empresas, serviços financeiros e telecomunicações), além do setor de petróleo.

**Tabela 2** | Brasil: Operações de Aquisição e Fusão (A&F) por origem do capital e localização (em número de operações)

Modalidades Aquisição & Fusão												Acumulado	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008- 2018	(%)
Total	663	454	726	817	816	796	818	773	740	830	967	8.400	100,0
Doméstica	379	219	333	410	342	365	331	269	300	378	550	3.876	46,1
Cross Border	284	235	393	407	474	431	487	504	440	452	417	4.524	53,9
CB 1	110	91	175	208	296	289	291	296	273	272	279	2.580	30,7
CB 2	58	31	65	56	37	37	44	66	38	48	45	525	6,3
CB 3	34	39	35	29	30	29	43	25	24	41	43	372	4,4
CB 4	76	71	108	97	102	64	94	102	70	62	36	882	10,5
CB 5	6	3	10	17	9	12	15	15	35	29	14	165	2,0

Fonte: KPMG. Elaboração dos autores.

CB1: Empresa de capital majoritário estrangeiro adquirindo, de brasileiros, capital de empresa estabelecida no Brasil. CB2: Empresa de capital majoritário brasileiro adquirindo, de estrangeiros, capital de empresa estabelecida no exterior. CB3: Empresa de capital majoritário brasileiro adquirindo, de estrangeiros, capital de empresa estabelecida no Brasil. CB4: Empresa de capital majoritário estrangeiro adquirindo, de estrangeiros, capital de empresa estabelecida no Brasil. CB5: Empresa de capital majoritário estrangeiro adquirindo, de brasileiros, capital de empresa estabelecida no exterior.

Sarti e Laplane (2019) também avaliaram as maiores operações de aquisição e fusão (A&F) em valor, desagregadas por origem do capital, fornecidas pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima). No período 2009-2018 foram anunciadas 310 operações de empresas estrangeiras comprando empresas brasileiras que totalizaram US\$ 780 bilhões, o que representou 39,4% do total do valor das A&F realizadas no período (Tabela 3).

**Tabela 3** | Brasil Operações de A&F de Empresas segundo origem do capital em valor (em R\$ milhões) e número de operações

Modalidade de Operações de A&F	Acumulado 2009-2018	(%)	Acumulado 2009-2018	(%)
	Valor em US\$ bilhões		Número de operações	
Aquisições entre empresas brasileiras	710.631	35,8	475	32,7
Empresas estrangeiras vendendo para empresas brasileiras	312.480	15,8	118	8,1
Empresas estrangeiras comprando de empresas brasileiras	781.852	39,4	310	21,3
Aquisições entre empresas estrangeiras	177.320	8,9	48	3,3
Total de operações	1.982.282	100,0	1.452	100,0

Fonte: Anbima. Retirado de Sarti e Laplane (2019).

O expressivo aumento do capital estrangeiro e a desnacionalização da base produtiva brasileira não promoveram uma melhoria no padrão de inserção externa nas CGV. Na dimensão comercial, há uma tendência de primarização da pauta exportadora, com forte expansão das exportações de *commodities*, sobretudo para a China. Apesar do dinamismo exportador de *commodities*, o Brasil manteve estável sua baixa participação no comércio global (em torno de 1%), em função do desempenho medíocre das exportações industriais, sobretudo aquelas de maior valor agregado e/ou conteúdo tecnológico. Por outro lado, houve uma ampliação significativa do coeficiente e conteúdo importado industrial. O primeiro indica uma participação maior de um bem importado no mercado doméstico, medido pela relação importação e consumo aparente (produção menos exportação mais importação). O segundo indicador é calculado pela participação dos insumos importados na produção doméstica.

O resultado desta evolução pode ser aferido pelo saldo da balança comercial, sobretudo em produtos de maior intensidade tecnológica (Ver Tabela 4).

**Tabela 4** | Saldo da Balança Comercial Brasileira por Intensidade Tecnológica dos Produtos

Saldo Comercial (em US\$ milhões)	1997	2008	2019	Acumulado	Acumulado
				1997-2019	2008-2019
Produtos não-classificados	2.216	27.540	78.659	762.279	684.102
Produtos média-baixa tecnologia	908	6.247	-5.804	1.707	-50.368
Produtos média-alta tecnologia	-12.317	-28.385	-40.742	-551.291	-474.874
Produtos baixa tecnologia	11.421	40.028	37.383	699.462	476.621
Produtos alta tecnologia	-8.765	-20.770	-21.460	-364.687	-278.757
Total Geral	-6.537	24.660	48.036	547.472	356.725

Fonte: Secex-MDIC. Elaboração dos autores.

O aumento da participação estrangeira também ampliou a renda associada ao IDP, que acumulou US\$ 375 bilhões no período 2008-2019. Apenas uma pequena parcela dos lucros auferidos foi reinvestida no país (US\$ 63 bilhões). A maior parcela dos lucros e dividendos gerada foi remetida para o exterior (US\$ 250 bilhões). Se somados lucros remetidos e juros pagos nas operações de empréstimos intercompanhia, as rendas remetidas atingiram US\$ 312 bilhões, o que representou mais de um terço do fluxo de IDP no mesmo período (Tabela 5).

**Tabela 5** | Rendas do Investimento Direto no País (IDP) (em US\$ milhões e em %)

Modalidades de Remessa de Renda do IDP para o Exterior (em US\$ milhões)	Acumulado	Acumulado	Acumulado
	1997-2008	2008-2019	1997-2019
<b>Renda de investimento direto</b>	-104.970	-375.052	-453.247
Lucros e dividendos remetidos	-92.687	-248.817	-316.155
Lucros reinvestidos	-275	-63.282	-63.557
Juros de operações intercompanhia	-12.008	-62.954	-73.535
	(%)	(%)	(%)
<b>Renda do IDP / IDP</b>	34,1	42,3	39,6
Renda do IDP remetida / IDP	34,0	35,1	34,1
Lucro e Dividendos / IDP - Participação no Capital	36,7	38,8	36,6
Juros / IDP operações intercompanhia	21,9	25,5	26,2

Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

O aprofundamento da internacionalização produtiva e financeira, liderada pelas ETN, com o consequente processo de desnacionalização da base produtiva brasileira e a transferência dos centros de decisão das atividades produtivas e tecnológicas para o exterior tem limitado a internalização de atividades inovativas e o desenvolvimento tecnológico nacional. O aumento do esforço inovativo pode ser observado pelo incremento da relação do total de gastos público e privado em P&D e o PIB. Em termos globais, o indicador (segundo dados do Banco Mundial e Unesco) saltou de 2,0% em 2008, ano de início da crise financeira internacional, para 2,23% em 2016. O esforço é mais intenso nos países de alta renda que de média renda. Destaque para o esforço inovativo coreano, que quase dobrou os gastos em P&D em relação ao PIB no período 2000-2016, superando em muito o indicador dos países avançados. A China também vem realizando um elevado esforço inovador, com gastos bem superiores aos dos países de média renda, embora ainda inferiores aos de alta renda. Brasil e México vão na direção oposta. Ambos países apresentam um baixo indicador de esforço inovativo, respectivamente 1,27% e 0,49% em 2016.

A discussão da localização do centro decisório das atividades produtivas e tecnológicas e o baixo e dependente desenvolvimento tecnológico envolve também uma dimensão econômica da necessidade de pagamento pelo uso de ativos tecnológicos, produtivos e mercadológicos (tecnologia, design, patentes, processo, segredo industrial, marca registrada, *copyrights*) de propriedade das ETN e da transferência de recursos para o exterior.

O licenciamento do uso de propriedade intelectual é outra importante fonte de renda para as grandes corporações proprietárias. Segundo dados do Banco Mundial, as receitas globais com direitos de propriedade intelectual cresceram de US\$ 10,1 bilhões em 1980 para US\$ 41,2 bilhões em 1994, ano da assinatura do Acordo Trips no âmbito do fechamento dos acordos da Rodada Uruguai e início da Organização Mundial do Comércio (OMC), atingindo o expressivo patamar de US\$ 377,3 bilhões em 2018. No acumulado do período 1994-2018, as receitas globais com propriedade intelectual totalizaram US\$ 4,8 trilhões.

O Brasil tem gerado pouca receita e elevada despesa com o uso de propriedade intelectual. Em 2018, as receitas totalizaram apenas US\$ 825 milhões contra despesas de US\$ 4,9 bilhões, gerando um saldo negativo de US\$ 4,1 bilhões em 2018. A título de comparação, o orçamento da secretaria de Ciência e Tecnologia, que vem sofrendo

cortes sucessivos desde 2016, foi de R\$ 7,66 bilhões em 2018 (aproximadamente US\$ 2,5 bilhões). O total de gastos público e privado em P&D no Brasil foi de US\$ 22 bilhões em 2016 (1,27% do PIB), último ano com informações disponíveis. O saldo negativo acumulado nos fluxos de propriedade intelectual pelo Brasil de 1994 a 2018 atingiu o expressivo montante de US\$ 57,1 bilhões.

## Observações finais

Nas economias periféricas internacionalizadas, como a brasileira, as decisões sobre preços, produção, comercialização, investimentos, tecnologia, financiamento e composição de divisas são tomadas por corporações que se movem por lógicas e estratégias relativamente autônomas e independentes dos centros nacionais de decisão e dos instrumentos de política econômica. Esta tese mais geral de Furtado, explorada em diversos livros e aqui discutida, insere a questão nacional no contexto da economia do desenvolvimento. A visão predominante entre os economistas desenvolvimentistas no país enfatiza o processo de desindustrialização e os problemas macroeconômicos derivados da inserção comercial e financeira, mas pouca ênfase é conferida ao processo de desnacionalização e suas articulações com o progresso técnico, a composição dos investimentos e as políticas econômicas, tema essencial no pensamento de Celso Furtado.

A atualidade dessa questão foi ressaltada tendo em vista os debates contemporâneos sobre a inserção das economias nas CGV e, sobretudo, do processo de internacionalização ocorrido na economia brasileira nas últimas décadas. O intenso fluxo de IDP desde os anos 1990 promoveu uma desnacionalização da base produtiva e reforçou a fragilidade da inserção comercial nas CGV. As rendas associadas ao IDP cresceram de forma ainda mais expressiva, sendo que apenas uma parcela minoritária dessa renda tem sido reinvestida no país, enquanto a maior parcela tem sido enviada na forma de lucro, dividendo, juros e remuneração da propriedade intelectual, segundo estratégias dos grandes blocos de capitais internacionalizados.

A evolução das estruturas de produção e de exportação brasileira (e neste caso de forma similar ao que se passou no México) afirmou uma crescente presença de em-

presas estrangeiras, aprofundando uma desnacionalização e a transferência das decisões sobre atividades produtivas, comerciais e tecnológicas para as corporações estrangeiras. Esta evolução tem sido bastante distinta do desenvolvimento produtivo e tecnológico bem como o padrão de inserção internacional coreano e chinês apoiado pela forte presença de capital nacional (público e privado).

Observou-se que, além de intenso, o processo de internacionalização produtivo foi bastante assimétrico, sobretudo a partir de 2008. Com efeito, se é fato que o Brasil tem sido um importante polo de atração de investimento externo, em contrapartida, os investimentos produtivos de empresas brasileiras no exterior perderam dinamismo desde o início da década passada. Desde então, a maior parcela do investimento direto no exterior tem sido direcionada para paraísos fiscais e para o setor de serviços financeiros, o que não caracteriza uma lógica de crescimento, de acumulação produtiva e de reforço da competitividade das empresas nacionais.

## Referências

- AMSDEN, Alice. *Escape from Empire*. Cambridge Mass. The MIT Press, 2007.
- BIANCONI, Renata; MINDA, Alexandre. Multinational firms, peripheral industrialisation and the recovery of national decision centres: the contribution of Celso Furtado. *European Journal of Economic Thought*, vol. 21, n. 2, p. 304-341, 2014.
- CHANG, Ha-Joon. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books, TWN, 2003.
- COMISSÃO EUROPEIA. Industrial Research and Innovation Monitoring and Analysis (IRIMA), 2019.
- FREEMAN, Chris. The National System of Innovation in Historical Perspective, *Cambridge Journal of Economics*, n. 19, p. 5-24, 1995.
- FURTADO, Celso. *A nova dependência, dívida externa e monetarismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- \_\_\_\_\_. [1978] *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2008b.
- \_\_\_\_\_. [1975] O capitalismo pós-nacional. *Economia do desenvolvimento*, Arquivos Celso Furtado 2. Rio de Janeiro: Contraponto, CICEF, 2008a. (Coleção Arquivos Celso Furtado)
- HYMER, S.H. *The International Operations of National Firms: A Study of Foreign Direct Investment*. Cambridge, MA: MIT Press, 1976.
- MILBERG, William; WINKLER, Deborah. *Outsourcing Economics, Global Value chains in Capitalist Development*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no século XXI. In LASTRES, H; CASSIOLATO, J.E.; LAPLANE, G; SARTI, F. (Orgs.) *O Futuro do Desenvolvimento*. Campinas: UNICAMP, 2016. p 152-180,
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais, In CARNEIRO, R., BALTAR, P; SARTI, F. (Orgs.) *Para Além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p 127-170.
- SARTI, F.; LAPLANE, M. Internacionalização, desnacionalização e desenvolvimento. Observatório da Economia Contemporânea. *Le Monde Diplomatique*, 2019.
- SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques. *The American Challenge*. New York: Athenium, 1968.
- STARRS, Sean. *The Persistence of American Economic Power in Global Capitalism: From the 1960s into the Twenty-First Century*. PhD Dissertation, York University, Toronto, Ontario, Canada, mimeo, 2014.
- TAVARES, M. C; SERRA, J. [1972] Estagnação ou crise? In: MELO, Hildete Pereira de (Org.). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e políticas*. São Paulo: CICEF/Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2019a.
- TAVARES, M. C. [1986] Problemas de acumulação oligopólica em economias semi-industrializadas. In: MELO, Hildete Pereira de (Org.). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e políticas*. São Paulo: CICEF/Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2019b.