

Políticas de apoio à internacionalização de empresas: um estudo de múltiplos casos do setor farmacêutico brasileiro

Fernanda Steiner Perin*

Julia Paranhos†

Sessões ordinárias – Área temática 8: Trabalho, indústria e sociedade

Introdução

O objetivo do trabalho é identificar e avaliar as políticas e instrumentos de apoio à internacionalização de empresas farmacêuticas brasileiras de capital nacional. Diversos estudos (Além; Madeira, 2010; Arbix; Negri; Salerno, 2005; Cho, 2003; Lipsey *et al.*, 2000; Ricupero; Barreto, 2007; Santos, 2014) têm apontado para a importância da internacionalização para o fortalecimento das empresas nacionais e aumento da competitividade dos países. A internacionalização se apresenta como uma forma de sobrevivência das empresas nacionais frente seus concorrentes multinacionais localizados no mercado doméstico e de diminuição da vulnerabilidade externa com o aumento das exportações, sobretudo, por meio do comércio intrafirma e da expansão de mercados. Particularmente para países em desenvolvimento, que mantêm significativo atraso tecnológico em relação aos países desenvolvidos, a internacionalização pode ter retornos positivos para a capacidade inovativa doméstica das empresas.

Apesar de a decisão de se internacionalizar ser uma estratégia da empresa, o governo pode elaborar políticas públicas que promovam a expansão das atividades internacionais, seja por meio de exportações, relações contratuais ou investimentos diretos no exterior (IDE). Segundo Dunning (2006), a estrutura de incentivos e seus instrumentos do país de origem da empresa são fatores-chaves que afetam a capacidade de aprendizagem e de formar redes da empresa transnacional (ETN). Assim como afirma Perez (2008), a globalização não implica na ausência de políticas nacionais, embora possa levar o seu enfraquecimento, e pode consistir no aproveitamento da diferenciação regional, nacional e local. Isto é, cabe às políticas nacionais capturarem a essência do processo global e aplicarem às necessidades locais. Uma vez que a globalização atinge de forma diferente seus participantes, os governos têm um papel crucial em definir como cada país será afetado.

* Doutoranda em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: fernanda.steinerperin@gmail.com.

† Professora Adjunta do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: julia.paranhos@ie.ufrj.br.

O contexto institucional e, especificamente, as políticas públicas, tem um papel importante em criar as “regras do jogo” (North, 1990) para os negócios internacionais. As instituições representam os fatores imóveis de um país, tal como os sistemas jurídicos, políticos e administrativos, que não se alteram mesmo em um ambiente internacional caracterizado pela mobilidade de empresas e fatores de produção. Assim, as instituições determinam a atratividade de um local e afetam a capacidade das empresas de interagir, a transação relativa dos custos de produção e inovação (Mudambi; Navarra, 2002).

Dunning, Kim e Park (2008) esclarecem que a estrutura institucional do país de origem é a principal diferença entre as ETNs de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os governos nacionais de países em desenvolvimento tendem a exercer maior influência sobre as decisões de investimento de suas empresas do que os seus homólogos dos países desenvolvidos, porque ficam mais limitados por políticas econômicas e pelo conteúdo e qualidade das instituições nacionais. Dado que as empresas de países em desenvolvimento entraram tardiamente no mercado internacional (*latecomers firms*), as políticas públicas são determinantes na construção das capacidades e vantagens competitivas da empresa e impacta diretamente no seu desempenho no ambiente internacional.

Nesta perspectiva, governos de países em desenvolvimento asiáticos, tais como Coreia do Sul, China, Índia, Taiwan, Singapura, entre outros, empenharam políticas públicas de promoção da internacionalização de suas empresas, pois entenderam que este pode ser um importante veículo para o avanço dos objetivos estratégicos nacionais e para a melhoria da competitividade da economia. É importante destacar que uma diferença fundamental entre os países asiáticos e os latino-americanos se refere ao arcabouço institucional, que, no caso dos primeiros, mantiveram contínuas políticas industriais e de inovação ao longo do processo de industrialização e, mais recente, com forte apoio à internacionalização de empresas. (Dunning *et al.*, 1997)

De acordo com Luo, Xue e Han (2010), os governos de países em desenvolvimento podem oferecer uma série de apoios institucionais às empresas locais para serem globais, tais como: i) oferta de incentivos fiscais, por exemplo, deduções fiscais, empréstimos a juros baixos; ii) seguro contra risco político; iii) criação de agências governamentais focadas na expansão internacional de empresas privadas; iv) acordos de prevenção a dupla tributação; v) articular tratados bilaterais e regionais para proteger o investimento no exterior; vi) organizar um quadro bilateral ou multilateral para liberalizar as condições de investimento nos países de acolhimento; vii) ajudar ETNs a lidar com instituições governamentais ou legislativas do país anfitrião.

As empresas oriundas de indústrias intensivas em tecnologia/conhecimento, tal como a farmacêutica, têm um desenvolvimento mais dinâmico, com maior potencial de crescimento e de transbordamentos tecnológicos para os demais setores da economia. A fragmentação produtiva e a

dispersão geográfica do conhecimento, decorrentes da globalização, implicam que a entrada no mercado internacional, especialmente das indústrias intensivas em tecnologia, não é uma escolha voluntária, mas necessária para fazer frente ao aumento da competição e às constantes transformações produtivas e tecnológicas (Santos, 2014). Além disso, de acordo com o estudo de Dicken (2003), as estratégias de internacionalização das empresas farmacêuticas são influenciadas, por um lado, pelas políticas de governos nacionais, e, por outro, pelo caráter, direção e natureza da mudança tecnológica.

Considerando tais características da indústria farmacêutica, a internacionalização pode trazer benefícios relevantes à indústria nacional, assim justificando o desenvolvimento de políticas direcionadas à promoção da internacionalização de suas empresas. A experiência de países em desenvolvimento tem mostrando ações nesse sentido. A China e a Índia são exemplos de países cuja internacionalização para a indústria farmacêutica foi fortemente comandada pelo governo (Dunning; Narula, 1996). As pesquisas como de Kale (2007) e Pradhan (2004) mostram a relação entre o sucesso da indústria farmacêutica indiana nas últimas décadas com o papel políticas governamentais em moldar as estratégias das empresas em direção à internacionalização. Além disso, as políticas governamentais e as vantagens baseadas em eficiência possibilitaram que as ETNs farmacêuticas indianas superassem a desvantagem de inserção externa tardia, aprimorando suas capacidades produtivas domésticas por meio de estratégias de *catching up* tecnológico pela internacionalização (Jayanthi; Sivakumar, Haldar, 2016).

No caso da indústria farmacêutica brasileira, especializada na fabricação de medicamentos genéricos e medicamentos com baixa capacidade inovativa, sofrem com as pressões do novo paradigma tecno-produtivo e do aumento da concorrência com empresas estrangeiras no mercado doméstico, que contribuem para a redução das suas margens de lucro. A internacionalização se apresenta como uma alternativa para aumentar as capacidades e competitividade das empresas farmacêuticas brasileiras de capital nacional. Deste modo, na última década, são observados movimentos de inserção externa das empresas farmacêuticas com estratégias de acessar a mercados e de acessar ativos tecnológicos.

Este trabalho está dividido em quatro seções, além desta Introdução. Na primeira seção são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a pesquisa de campo. A segunda seção apresenta os resultados da pesquisa sobre os tipos de apoios brasileiros à internacionalização das empresas farmacêuticas e a avaliação dos entrevistados em relação a tais incentivos. A discussão dos resultados é analisada na seção três, em que se sugerem políticas que poderiam promover a internacionalização das empresas farmacêuticas nacionais. A quarta seção encerra o trabalho com a conclusão.

1 Procedimentos metodológicos

Para alcançar o objetivo proposto foi realizada uma pesquisas bibliográficas e documentais e uma pesquisa de campo.

A pesquisa foi realizada pelo método de estudo de caso, pois trata-se um fenômeno contemporâneo que buscou elucidar as razões, métodos e resultados de um conjunto de decisões (Yin, 2014). O estudo é classificado como múltiplos casos, pois abrange a experiência de diversas empresas. Foram empregadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, por meio de publicações governamentais, legislações e documentos disponibilizados pelas empresas, e de pesquisa de campo, utilizada para colher evidências empíricas de primeira mão. A adoção de uma perspectiva qualitativa facilita a compreensão a respeito do que está por trás de um fenômeno pouco pesquisado, evidenciando detalhes que não poderiam ser capturadas por outros métodos, em particular, análises agregadas provenientes de métodos puramente quantitativos (Miles; Huberman, 1994; Patton, 1990)¹.

A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e apoiadas por um roteiro com caráter aberto. Os temas abordados nas entrevistas, que são utilizados neste trabalho, se referem ao entendimento e avaliação dos atores sobre as políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas farmacêuticas nacionais e seus obstáculos institucionais. Para a análise das políticas e instrumentos de apoio à internacionalização, foram utilizadas as entrevistas da pesquisa de campo com 16 representantes do setor farmacêutico, sejam eles: sete empresas farmacêuticas nacionais (EFN), quatro instituições públicas/órgãos representativos do setor (INST) e três especialistas (ESP) atuantes do setor farmacêutico brasileiro. As entrevistas ocorreram no período de julho de 2017 a fevereiro de 2018 e foram realizadas presencialmente ou por videoconferência. De forma a garantir o anonimato do entrevistado, a identificação das respostas foi feita por um código, por exemplo, EFN1a_2017, que indica a primeira pessoa da primeira empresa entrevistada e o ano da entrevista. Quando somente uma pessoa foi entrevistada por empresa/instituição não há a letra após o número da empresa.

As instituições públicas/órgãos representantes do setor entrevistadas na pesquisa de campo foram a Associação Brasileira da Indústria Farmoquímica e de Insumos Farmacêuticos (Abiquifi), a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). As empresas farmacêuticas nacionais que fazem parte da pesquisa são: Achè,

¹ A pesquisa de campo deste trabalho é parte de uma pesquisa de tese de doutorado em andamento. O objetivo da pesquisa de tese é identificar e analisar as vantagens competitivas, estratégias, formas de inserção e obstáculos das empresas farmacêuticas nacionais na inserção internacional, além das políticas públicas orientadas a apoiar este movimento.

Blanver, Biolab, Cristália, EMS, Eurofarma, Hebron e Libbs. Tais empresas tem grande representatividade no mercado brasileiro, sendo que compreenderam mais de 30%² do faturamento do mercado farmacêutico total, em 2016 e estão presentes em 82 dos 142 produtos aprovados nas Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) entre 2009 a 2017 (IMS Health, 2017; MS, 2018).

Cabe ressaltar a existência de publicações (Acioly; Schatzmann, 2009; Alem; Cavalcanti, 2007; Bonelli; Veiga; Brito, 1997; Catermol, 2010; Sennes; Mendes, 2009; Ricupero; Barreto, 2007) que estudam as políticas públicas brasileiras de apoio à internacionalização de empresas de modo geral, com base em fontes secundárias. O presente estudo avança neste tema de investigação na medida que utiliza fonte de dados primárias para um setor em particular.

2 Descrição dos resultados

A pesquisa de campo permitiu a combinação da visão de diferentes atores sobre as políticas públicas e os instrumentos de incentivo à internacionalização de empresas farmacêuticas no Brasil. Nesta seção, é apresentada uma síntese das visões e opiniões dos 17 entrevistados, juntamente com fontes secundárias, que auxiliam na compreensão do tema abordado. A análise de respostas de três grupos diferentes buscou ampliar o espectro da análise e identificar semelhanças e diferenças no entendimento de cada um dos grupos de acordo com suas posições: empresas e instituições públicas que participam e utilizam diretamente as políticas e especialistas que estudam e analisam o movimento de internacionalização, mas não atuam diretamente.

2.1 Apoios brasileiros à internacionalização de empresas farmacêuticas

Com a retomada da importância da política industrial na agenda governamental com a Política Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004, a indústria farmacêutica foi contemplada com medidas para estimular as capacidades produtivas e inovativas das empresas, seguida pelas duas políticas industriais seguintes – Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008, e o Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 2011 com vigência até 2014. Entre os programas implementados, cabe destacar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (Profarma), que possui um subprograma específico para estimular as exportações do Complexo Industrial da Saúde, principalmente de farmoquímicos, e as PDPs, que em o objetivo de

² Não compreende o faturamento de duas das empresas da amostra por motivos de sigilo.

estabelecer parcerias público-privadas para a transferência e absorção de tecnologia da produção dos fármacos, medicamentos, entre outros. (PALMEIRA FILHO *et al.*, 2012, MS, 2016)³.

Uma das metas transversais presentes nas três políticas industriais se referia ao fortalecimento da competitividade internacional das empresas de capital nacional. Neste cenário, o BNDES criou o principal instrumento do governo para financiar a internacionalização das empresas brasileiras. Por meio da linha de internacionalização, o Banco financiou os investimentos diretos de empresas no exterior. Além dos recursos, o BNDES criou a Área Internacional para cuidar do relacionamento institucional internacional do Banco e acompanhar a internacionalização das empresas brasileiras. Tal suporte contava com um escritório em Montevidéu, no Uruguai, uma subsidiária em Londres, na Inglaterra e outra em Johannesburgo, na África do Sul. Um dos entrevistados do BNDES informou que havia a perspectiva futura de que o escritório de Londres passasse a atuar como um captador de recursos em moeda estrangeira para mitigar o risco cambial embutido nos investimentos internacionais.

Outros dois instrumentos também proporcionam auxílio à internacionalização, porém com menor impacto aos investimentos externos. O BNDES-Exim, criado em 1990, financia os produtos exportados por meio de linhas de crédito à produção (pré-embarque) e à comercialização (pós-embarque). Este programa é orientado às empresas instaladas no Brasil que procuram destinar sua produção ao mercado externo e os produtos financiáveis são, preferencialmente, os que possuem maior valor agregado e que apresentam índice de nacionalização mínimo de 60%. O Banco financia processos de capitalização, desenvolvimento, consolidação e internacionalização de empresas brasileiras e o reforço de suas estruturas de capital por meio de participações societária minoritárias, pelo programa BNDESPar, estabelecido em 2009 (PERIN, 2014).

Com a mudança de governo, em 2016, ocorreram diversas reestruturações nas instituições públicas responsáveis pelos instrumentos e políticas industriais. Até o momento não houve a retomada da agenda industrial e de promoção da internacionalização das empresas brasileiras. Os instrumentos de apoio à internacionalização ainda ativos são os recursos financeiros oferecidos pelo BNDES e os recursos não-financeiros disponibilizados pela Apex-Brasil. Contudo, houve redução dos montantes disponibilizados pelo BNDES, uma vez que o não atua mais a com participação societária, e encerramento da Área Internacional, juntamente com os escritórios no exterior.

A reestruturação do MDIC também desalinhou as suas ações tomadas em conjunto com BNDES e com a Apex-Brasil. Desta forma, a agenda de trabalho atual do MDIC se resume às agendas setoriais e de comércio exterior, referente a tratados de acordo comercial, especialmente, em negociações de tarifas entre países. De acordo com um entrevistado:

³ Para informações mais detalhadas sobre as políticas industriais e tecnológicas para o setor da saúde entre 2003-2014, consultar Hasenclever *et al.* (2016).

A característica do MDIC mudou muito quando teve a saída do BNDES e da Apex. Antes tinha esta visão, o MDIC era mais procurado, porque juntava todas as iniciativas da parte de desenvolvimento também. [Agora] ficou menos desenvolvimento e mais comércio exterior, do ano passado para cá, com esta reformulação do ministério. Sendo bem objetivo, não existe uma política hoje. A não ser as iniciativas da Apex, eu não vejo uma política estruturada (INST3_2017).

Conforme um dos entrevistados do BNDES, o apoio do Banco foi muito discreto em termos de volume de desembolso para a internacionalização quando comparado com volume de desembolso total oferecido. O quadro ainda é pior quando observado os recursos desembolsados para a internacionalização de empresas, em que menos de 1% do total foi destinado a uma empresa farmacêutica, segundo o Relatório de Operações de Internacionalização do BNDES (2014).

A Apex-Brasil possui instrumentos não-financeiros que apoiam as empresas que buscam se internacionalizar, sendo que um dos programas é específico para a indústria farmacêutica. Em 2008, a instituição iniciou um projeto setorial de apoio às empresas farmacêuticas que desejavam participar da *CPhi Worldwide*, principal foro de negócios internacionais da indústria farmacêutica e de insumos farmacêuticos, como uma forma inicial de buscar a inserção no mercado internacional. Em 2011, a Abiquifi entrou como parceira do programa, e foi criado o nome *Brazilian Pharma Solutions* para o programa, como uma forma promover uma marca para indústria farmacêutica e farmacêutica brasileira no exterior.

A nova estruturação do programa passou a ter maior adesão das empresas farmacêuticas e ampliou suas ações, passando a considerar ações de fundo comercial, como projetos compradores (trazendo potenciais compradores para conhecer as fábricas brasileiras), rodadas de negócios com as empresas brasileiras para buscar parcerias internacionais, promoção da imagem sanitária do Brasil no exterior. Adicionalmente, também passou a trabalhar estratégias de negócios internacionais, especificamente ligada à internacionalização, por meio da assistência para transferência de tecnologia, formação de parcerias com empresas estrangeiras para codesenvolvimento de produtos, inteligência comercial, identificando países-alvo para a inserção. O programa iniciou compreendendo a área de medicamentos humanos e farmacêutico, posteriormente passou a contemplar a área de medicamentos veterinários e, recentemente, empresas de biotecnologia.

A Apex buscar expor as empresas nacionais a ambientes aonde esta tecnologia mais nova, de fronteira, inovadora, está presente. Busca fomentar estes contatos que muitas vezes são sigilosos entre empresas. A Apex não tem conhecimento sobre a tecnologia que está sendo transferida entre uma e outra, mas busca estar colocando as empresas em ambientes como, por exemplo, a *BIO Convention* nos Estados Unidos, meca mundial de biotecnologia, e onde estão os grandes *players* internacionais e as nossas empresas podem estar abordando essas empresas (INST2_2017).

O *Braziliam Pharma Solutions* é entendido, pelos entrevistados do MDIC, como um programa importante para a redução do déficit comercial do setor farmacêutico. Ainda vale apresentar que alguns entrevistados citaram as PDPs, que são as parcerias para a transferência de tecnologia estrangeira para laboratórios públicos no Brasil com a participação de parceiros privados, como sendo uma política indireta de apoio à internacionalização. Isto porque a transferência de tecnologia da empresa estrangeira para a empresa nacional capacita esta última a produzir um medicamento com maior valor agregado e competitivo no mercado externo.

Por exemplo, sem citar nome de empresa, tem empresa nacional que é referência em antirretroviral, esta tecnologia veio através de PDP para o Brasil e está praticamente transferida para o laboratório público, que vai passar a fabricar de fato estes produtos depois que o parceiro privado nacional fez todo o processo. O parceiro privado vai estar com uma planta pronta para fazer isso, mas na verdade, quem vai fazer e vender para o SUS é o laboratório público nacional. Então esta empresa vai ter que fazer alguma coisa com essa planta, com esse medicamento e uma das saídas vai ser exportar. Nesse sentido, a PDP é sinérgica ao esforço de exportação (INST2_2017).

O representante de uma empresa destacou as PDPs quando perguntado sobre as principais políticas e instrumentos que apoiam a internacionalização das empresas farmacêuticas do Brasil:

Isso que o governo já está fazendo das PDPs já foi um grande passo para isso. Fortalecimento da indústria no Brasil, independente se ela foi nacional ou estrangeira. Você está criando empregos, gerando tecnologia, gerando benefício para o próprio governo. Esse movimento para mim foi o mais inteligente. Lamentavelmente, nesses últimos anos em função dos problemas econômicos do país, de governo, essas políticas foram mantidas, mas num papel muito secundário, agora parece que elas estão sendo reativadas (EFN6_2018).

2.2 Avaliação dos apoios à internacionalização de empresas farmacêuticas pela visão dos entrevistados

Quando perguntados para avaliar as políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas farmacêuticas, nenhum dos entrevistados aferiu que os instrumentos existentes são suficientes. Foram apontados diversos tipos de obstáculos de ordem institucional⁴, sendo que o mais mencionado se refere às questões regulatórias.

A ineficiência da Anvisa para liberalização de cargas em portos e aeroportos é um dos grandes entraves regulatórios, apontado pelos entrevistados. As empresas farmacêuticas brasileiras enfrentam custos adicionais e mais tempo que a exportação dos demais produtos, o que impacta na

⁴ A pesquisa de campo também levantou obstáculos relacionados à própria empresa, ao mercado e competidores internacionais, porém, para fins deste trabalho utilizaram-se apenas os obstáculos referente às políticas e instrumentos brasileiros de apoio à internacionalização de empresas.

competitividade internacional dos medicamentos brasileiros. Um dos especialistas entrevistados destacou este problema:

As empresas gastam por ano milhões de Reais com custo de armazenagem alfandegária meramente por ineficiência da Anvisa. [Há um estudo que analisa] a performance do desembaraço aduaneiro nos processos que tem interferência da Anvisa e nos processos que não tem interferência da Anvisa: sem interferência, em média, as empresas desembarçam em quatro/cinco dias, com a Anvisa, a média é de 20/25. E o custo associado a isso, porque paga cada dia que fica lá, a empresa tem um custo maior de algo que ela não controla. O governo força ela ficar mais tempo no armazém, que ela paga muito mais (ESP2_2018).

Outro obstáculo relacionado à questão regulatória, mas que tem grande componente da falta de comunicação entre os atores do setor, é que o tempo de espera para o registro do medicamento pode entrar a exportação da empresa, visto que esta perde agilidade no mercado internacional, apontado por duas empresas. Um exemplo dessa situação, relatado pelo representante de uma das empresas, ocorreu com a demanda, por parte do Japão, de um produto brasileiro sem registro e que, devido ao tempo de espera para registro na Anvisa, a operação de exportação não foi realizada. No entanto, segundo a Resolução RDC nº 27/2008 da Anvisa, os produtos para saúde, fabricados no Brasil e destinados exclusivamente à exportação, não necessitam ser registrados.

No que diz respeito aos recursos financeiros, entre as sete empresas entrevistadas apenas uma recebeu recursos do BNDES dentro da linha de internacionalização. Todas as empresas, inclusive aquela que recebeu recursos, informaram que havia disponibilidade de capital próprio, não sendo um problema para iniciar as atividades internacionais. Uma das empresas, que teve que retroceder no processo de internacionalização por não conseguir manter o nível de investimento com a depreciação do câmbio, alegou não ter conseguido recursos devido às contrapartidas exigidas pelas instituições financiadoras. A taxa de juros cobrada pelo recurso financeiro e a relação com o porte da empresa dificultam o acesso ao financiamento do BNDES, apontado pelas empresas. Segundo um representante das instituições, as empresas que demandam recursos financeiros para a internacionalização não se encaixam na linha disponibilizada pelo BNDES: “... pela experiência que tenho, uma vez fazendo reunião com algumas empresas e o BNDES, era reduzir o *ticket* mínimo das linhas de financiamentos. Porque as linhas são assim 50, 80 milhões. A empresa diz que não precisa disso tudo. Às vezes precisa montar um centro de distribuição que custa 5 milhões, 3 milhões” (INST2_2017).

Perguntadas sobre os apoios do BNDES para a exportação, nenhuma das empresas informou ter tido interesse em acessar tais recursos. De acordo com um dos representantes do BNDES, isto ocorre porque “o nosso histórico é que a indústria farmacêutica [...] é pouco exportadora no Brasil,

principalmente, as empresas de capital nacional. As maiores exportadoras são as filiais de empresas estrangeiras, que utilizam muito pouco os recursos do BNDES” (INST4a_2018).

Uma das empresas informou que não buscou recursos financeiros no Brasil por desconhecer a existência desse tipo de apoio. Embora a empresa tenha tido disponibilidade de capital próprio para a internacionalização, um dos motivos que a levou a decidir pelo local de inserção foi os incentivos proporcionados pelo país acolhedor, tais como benefícios fiscais e benefício para empresas que investem em inovação. Ao comparar o apoio disponibilizado nos dois países (Brasil e país de acolhimento), a empresa identifica um grande despreparo do Brasil para apoiar a internacionalização das empresas.

Já em relação ao apoio não-financeiro da Apex-Brasil com a Abiquifi, os entrevistados foram categóricos em afirmar a importância do *Brazilian Pharma Solutions* como incentivador da internacionalização das empresas farmacêuticas, sendo que seis entre as sete empresas participam do Programa. Uma das empresas informou que o *Brazilian Pharma Solutions* oferece ferramentas e recursos importantes para dar o primeiro passo no mercado externo por meio da exportação. Por exemplo, a Apex-Brasil mantém um banco de dados com indicadores de diversos países, que, em conjunto com as empresas, definem os mercados prioritários e fazem missões internacionais para prospectar tais mercados. Outro tipo de apoio ressaltado por duas das empresas é a assistência da Apex-Brasil para as empresas que querem se internacionalizar. A instituição fornece soluções customizadas para as empresas, como questões legais, regulatórias e possíveis barreiras à entrada, além de fornecer um curso sobre estratégias de internacionalização.

Na avaliação dos entrevistados, a ação mais importante do *Brazilian Pharma Solutions* é a Projeto Imagem Sanitária, que tem como objetivo a promoção da imagem do setor farmacêutico brasileiro frente às autoridades sanitárias congêneres para apresentar a qualidade da regulação, dos produtos e das empresas brasileiras. Considerando que a questão regulatória é a principal barreira à internacionalização, apontado pelos entrevistados, a divulgação do rigor técnico da Anvisa tem grande influência no fomento dos produtos brasileiros no mercado externo.

Em 2016, a Anvisa passou a ser membro do *International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use* (ICH). A organização é formada pelas principais autoridades reguladoras do mundo, como o *Food and Drug Administration* (FDA), EUA, a *European Medicines Agency* (EMA), União Europeia e a *Pharmaceuticals and Medical Devices Agency* (PMDA), Japão.

Como participante dos grupos de trabalho do ICH, a Anvisa se comprometeu a adequar-se, no prazo de cinco anos, aos cinco guias do ICH, que se referem às ações de Farmacovigilância, Pesquisa Clínica, implementação do *Common Technical Document* (CTD) e do vocabulário do dicionário de terminologia médica (MedDRA). Isto significa que haverá uma padronização dos

manuais da Anvisa aos moldes das agências reguladoras daqueles países. O *Braziliam Pharma Solutions* tem ajudado no processo de padronização promovendo discussões entre os atores e traduzindo os dossiês para a análise. Por um lado, a padronização é apreciada pelas empresas, pois entendem que terão maior acesso aos mercados internacionais se estiverem de acordo com normas das suas agências reguladoras. O quesito regulatório serve como uma barreira não-tarifária para evitar a entrada de medicamentos importados. Por outro lado, preocupa as empresas terem de seguir uma padronização que foi estabelecida ao nível de países desenvolvidos.

Quando a gente pensa em política pública, pensa numa coisa muito ampla, mas com certeza é um incentivo do setor público relevante para a indústria, que vai não só para apoiar a exportação, que é o menor dos problemas, vai muito de um apoio institucional no sentido de reconhecimento da Anvisa como uma agência relevante, com nível de exigência em linha com as grandes agências internacionais. Acho que é um dos grandes desafios do projeto setorial, foi algo que a gente sempre defendeu junto à entidade, as outras indústrias. Acho que a gente tem avançado nesse ponto (EFN4_2017).

Por último, algumas empresas também ressaltaram a ausência de programas facilitadores para as operações de exportação da indústria farmacêutica. Segundo os entrevistados, há entraves burocráticos no Brasil para empresas que querem exportar. Por exemplo, uma das empresas informou que envia os produtos que são exportados para ser faturado em outro estado, que oferece mais benefícios fiscais. No entanto, esta operação implica em um custo logístico alto.

3 Discussão dos resultados

O estudo das políticas de apoio à internacionalização das empresas farmacêuticas nacionais permitiu verificar que os instrumentos de incentivo existentes são insuficientes para a promoção da inserção internacional desta indústria. Não se pode esperar que os instrumentos sejam reativos ao movimento de internacionalização. O fortalecimento da indústria nacional tanto no mercado doméstico, como internacional, depende de uma política industrial ativa que elabore instrumentos focados em um objetivo estratégico. Assim como alertou Perez (2008), cabem às políticas identificar o que se deseja ganhar com a inserção internacional e construir os caminhos para tal propósito.

O primeiro ponto que deveria ser pensado é a implementação de uma política industrial que para a indústria farmacêutica que não seja interrompida com as mudanças de governo. Conforme Sennes e Mendes (2009), as políticas industriais direcionadas à inovação, capacitação, infraestrutura, entre outros, são iniciativas que visam a inserção competitiva das empresas no mercado internacional, enquanto que as políticas que interferem nas decisões de

internacionalização, como liberalização de fluxos de bens e capitais, informações sobre mercados, benefícios fiscais e tributários, entre outros, buscam uma inserção diferenciada dos capitais de acordo com mercados e setores. Assim, dentro deste escopo maior da política industrial, o apoio à internacionalização deveria vir alinhado com os demais tipos de instrumentos para a indústria farmacêutica. De acordo com as evidências coletadas, não há uma coordenação entre as instituições que fornecem os incentivos – BNDES, Anvisa e Apex-Brasil/Abiquifi. Tais instituições deveriam estar articuladas a uma política industrial.

Conforme os resultados da pesquisa de campo, emerge a sugestão da construção de três agendas para a promoção da internacionalização das empresas farmacêuticas nacionais: regulatório, financeiros e não-financeiros.

Ficou claro, pelas respostas dos entrevistados, que o grande desafio da internacionalização da indústria farmacêutica nacional é superar as barreiras regulatórias. Nesse sentido, a padronização das normas da Anvisa ao ICH é essencial, pois vem a ser uma saída para evitar as barreiras não-tarifárias, facilitando a entrada de medicamentos no mercado internacional, em especial, nos países desenvolvidos. Contudo, deve-se ter atenção para a forma e a velocidade com que será implementada, para que não ocorra o mesmo efeito da implantação da Lei dos Genéricos, em que muitas empresas de capital nacional não conseguiram desenvolver capacidades tecnológicas suficientes para atender às novas exigências da legislação a tempo da sua entrada em vigor, e acabaram por encerrar suas operações (Strücker; Cytrynowicz, 2007).

Ainda no âmbito regulatório, é importante criar mecanismos de priorização, por parte da Anvisa, no desembaraço aduaneiro dos produtos destinados à exportação, uma vez que a agilidade com que é colocado no mercado também é um fator de competitividade do produto brasileiro.

Referente à agenda de instrumentos financeiros, evidenciou-se pela pesquisa de campo a necessidade de ampliar o escopo das linhas de financiamento. Os recursos para a internacionalização deveriam ser adequados não somente para empresas de grande porte e/ou para aquisição ou instalação de unidade produtiva no exterior, de modo a compreender também outros tipos de negócios e empresas de pequeno e médio porte. Fomentar a internacionalização deste segmento é uma estratégia para inserir o país no núcleo do conhecimento da indústria farmacêutica. Além disso, algumas empresas, mesmo as de grande porte, preferem seguir etapas incrementais no envolvimento com o mercado internacional, começando por exportações, estabelecimento de centros de distribuição e, posteriormente, a instalação de unidades produtivas (Johanson; Vahlne, 1977; 1990). Desta forma, há a necessidade de haver financiamentos às etapas iniciais de internacionalização, bem como, um progresso nos instrumentos na medida que avança o processo de internacionalização, como de comércio tradicional para comércio intrafirma.

Cabe também considerar a criação de mecanismos de captação de recursos internacionais em moeda estrangeira, como era a intenção da Área Internacional do BNDES, evidenciado na pesquisa de campo. Desta forma, diminuiria a probabilidade de interrupção dos financiamentos em momentos de crise econômica interna, além de reduzir o risco cambial embutido nas operações externas com moeda nacional.

Outros tipos de recursos financeiros, que não é puramente o financiamento da operação no exterior, são instrumentos mais sofisticados de apoio utilizados por diversos países que possuem uma política de incentivo à internacionalização de empresas. Por exemplo, grande parte dos países desenvolvidos fornece garantias aos investimentos em países em desenvolvimento e seguros contra riscos comerciais (Alem; Madeira, 2010).

Todos esses tipos de recursos financeiros disponibilizados deveriam exigir uma contrapartida da empresa, como crescimento das exportações, aumento da produtividade e retornos inovativos para a matriz brasileira. E, para que estes retornos se concretizem, os instrumentos de apoio devem dar exclusividade às empresas farmacêuticas de capital nacional.

De acordo com a opinião dos entrevistados, os recursos não-financeiros fornecidos no Brasil são mais importantes que os recursos financeiros. De um modo geral, as empresas avaliaram positivamente as ações do *Brazilian Pharma Solutions* no suporte às operações internacionais e na promoção da imagem sanitária brasileira. Avanços nesse sentido poderiam ser direcionados na ampliação das pesquisas de inteligência de mercado, pois algumas empresas preferiram contratar consultorias estrangeiras para tal demanda. Ademais, poderia ser feito um esforço para a adesão de mais empresas farmacêuticas nacionais ao Programa.

Por fim, as três agendas e seus instrumentos precisam ser amplamente divulgados entre os atores do setor. Foi identificado na pesquisa de campo que muitos entrevistados desconheciam as políticas e instrumentos de apoio à internacionalização vigentes atualmente, chegando ao ponto de reprimir uma operação internacional.

4 Conclusão

A internacionalização contribui para o aumento da competitividade e das capacidades produtivas e inovativas das empresas. Para uma indústria intensiva em tecnologia e baseada em ciência, como a farmacêutica, a internacionalização se mostra como um veículo para aproximar as empresas do “estado da arte” do setor. Uma vez que o conhecimento está disperso geograficamente, é essencial que os países em desenvolvimento possuam empresas atuantes além das fronteiras nacionais. Diferentemente das empresas dos países desenvolvidos, que internacionalizam para explorar suas vantagens competitivas, as empresas de países em desenvolvimento se inserem no

mercado externo antes de construí-las, buscando aprimorar suas capacidades. Assim como ocorre no Brasil, cujas empresas farmacêuticas nacionais de baixa capacidade inovativa estão procurando se inserir em mercados externos para acessar mercados e novos ativos tecnológicos.

Por isso, como já previsto na literatura de negócios internacionais, os governos de países em desenvolvimento tem o papel fundamental de elaborar políticas e instrumentos que incentivem a inserção internacional de suas empresas. Observou-se, pela pesquisa de campo, que as políticas brasileiras de apoio à internacionalização de empresas farmacêuticas é falha nos quesitos regulatório e financeiro e, relativamente satisfatória no não-financeiro. Com base nas respostas dos entrevistados, foram feitas algumas sugestões de agenda para a promoção da internacionalização das empresas farmacêuticas nacionais. O primeiro passo seria a implementação de uma política industrial contínua que alinhasse todos os instrumentos existentes para a indústria farmacêutica.

Referências

ACIOLY, L.; SCHATZMANN, S. Políticas de promoção e apoio à internacionalização de empresas. In: Camex *et al.* **Internacionalização de empresas brasileiras**. Brasília: 2009, p. 44-56.

ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. In: ALMEIDA, A. (Org.). **Internacionalização de empresas brasileiras: Perspectivas e riscos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 258-282.

ALEM, A. C.; MADEIRA, R. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 39-58.

ARBIX G.; NEGRI, J. A.; SALERNO, M. O impacto da internacionalização com foco na inovação tecnológica sobre as exportações das firmas brasileiras. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 48, p. 395-442, 2005.

BONELLI, R.; VEIGA, P. M; BRITO, A. F. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. **Texto para discussão IPEA**, n. 527, p. 1-72, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)**. Disponível no: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-oministerio/581-sctie-raiz/deciis/12-deciis/12090-parceria-para-o-desenvolvimento-produtivopdp>>. Acesso em: mar. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ciência, Tecnologia e Complexo Industrial**. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/ciencia-e-tecnologia-e-complexo-industrial/>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

CATERMOL, F. O BNDES e o apoio às exportações. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 162-176.

- CHO, J. Foreign Direct Investment: determinants, trends in flows and promotion policies. Investment promotion and enterprise development. **Bulletin for Asia and the Pacific**, p. 99-112, 2003.
- DUNNING, J. Comment on Dragon multinationals: New players in 21st century globalisation. **Asia Pacific Journal of Management**, n. 23, p. 139-141, 2006.
- DUNNING, J. *et al.* Explaining the new wave of outward FDI from developing countries: The Case of Taiwan and Korea. **22nd Annual EIBA Conference Proceedings**. Institute of International Business, Stockholm, 1997.
- DUNNING, J.; KIM, C.; PARK, D. Old wine in new bottles: a comparison of emerging-market TNCs today and develop-country TNCs thirty years ago. In: SAUVANT, K. (ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham (RU): Edward Elgar Publishing Limited, p.158-180, 2008.
- DUNNING, J.; NARULA, R. **Foreign direct investment and governments: Catalysts for economic restructuring**. London, Routledge, 1996.
- HASENCLEVER *et al.* Uma análise das políticas industriais e tecnológicas entre 2003-2014 e suas implicações para o Complexo Industrial da Saúde. In: HASENCLEVER *et al.* **Desafios de Operação e Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde**. Rio de Janeiro: E-papers, cap. 3, p. 99-126, 2016.
- JAYANTHI, B.; SIVAKUMAR, S.; HALDAR, A. Cross-border Acquisitions and Host Country Determinants: Evidence from Indian Pharmaceutical Companies. **Global Business Review**, v. 17, n. 3, p. 684-699, 2016.
- JOHANSON, J.; VAHLNE, J. The Internationalization Process of the Firm – A model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments. **Journal of International Business Studies**, v. 8, n. 1, p. 23-32, 1977.
- JOHANSON, J.; VAHLNE, J. The mechanism of internationalization. **International Marketing Review**, v. 7, n. 4, 1990.
- KALE, D. **Internationalisation strategies of Indian pharmaceutical firms**. Milton Keynes, UK: ESRC Innogen Centre Development Policy and Practice, 2007.
- LIPSEY, R. The location and characteristics of U.S. affiliates in Asia. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), **Working Paper**, n. 6876, jan. 1999.
- LUO, Y.; XUE, Q.; HAN, B. How emerging markets governments promote outward FDI: experience from China. **Journal of World Business**, v. 45, n. 1, p. 68-79, 2010.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis**. London: Sage Publication, 1994.
- MUDAMBI, R.; NAVARRA, P. Institutions and international business: A theoretical overview. **International Business Review**, v. 11, n. 1, p. 35-55, 2002.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PALMEIRA FILHO *et al.* O desafio do financiamento à inovação farmacêutica no Brasil: a experiência do BNDES Profarma. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 69-90, 2012.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation methods**. Beverly Hills: Sage, 1990.

PEREZ, C. A Vision for Latin America: A resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion. **Working Paper Series**, Globelics, n. 4, 2008.

PERIN, F. S. **Trajetórias de desenvolvimento distintas**: estudo sobre o padrão do Investimento Direto no Exterior do Brasil e da Coreia do Sul. 313 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 2014.

PRADHAN, J. P. The determinants of outward foreign direct investment: A firm level analysis of Indian manufacturing. **Oxford Development Studies**, v. 32, n. 4, 2004..

RICUPERO, R.; BARRETO, F. A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país. In: ALMEIDA, A. (org.). **Internacionalização de empresas brasileiras**: perspectivas e riscos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SANTOS, L. Políticas Públicas e Internacionalização de Empresas Brasileiras. **Revista Soc. & Nat.**, v. 27, n. 1, p. 37-52, jan/abr 2015.

SENNES, R.; MENDES, R. Políticas públicas e multinacionais brasileiras. In: **A ascensão das multinacionais brasileiras**: O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

STRÜCKER, A.; CYTRYNOWICZ, M. **Origens e trajetórias da indústria farmacêutica no Brasil**. São Paulo: Narrativa Um, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.