

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CATIANE SENTER

**UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE APOIO E FOMENTO
AOS SETORES EXPORTADORES NA ATUAL POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2014

CATIANE SENTER

**UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE APOIO E FOMENTO
AOS SETORES EXPORTADORES NA ATUAL POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marcilene Aparecida
Martins

Porto Alegre

2014

CATIANE SENTER

**UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE APOIO E FOMENTO
AOS SETORES EXPORTADORES NA ATUAL POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Marcilene Aparecida Martins – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero
UFRGS

Prof^a. Me. Karen Stallbaum
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todos que, de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para que esse trabalho fosse concebido, elaborado e finalizado. À minha família, amigos e professores com quem aprendi nestes últimos anos e, em especial, a minha orientadora, Marcilene Martins, pelos ensinamentos e pelo imenso apoio.

RESUMO

O comércio internacional possui um papel fundamental para o desenvolvimento e o Rio Grande do Sul se destaca no cenário nacional como grande exportador de algumas principais classes de produtos agroindustriais e manufaturas tradicionais. Consideradas essas questões preliminares, esta pesquisa formula o seguinte problema: que papel está sendo pensado para as agências e os instrumentos de política de estímulo aos setores exportadores da economia gaúcha, na atual política de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul? O objetivo geral a que este trabalho se propõe é identificar quais são, por meio de que mecanismos e com que objetivos operam as principais agências e os instrumentos de política de apoio e fomento aos setores exportadores da economia gaúcha. O método a ser adotado contará com revisão bibliográfica e indicadores simples, como análise de variância, proporção e taxas de crescimento. O levantamento inicia com uma abordagem das teorias de comércio, passando a uma análise dos aspectos envolvendo a experiência brasileira no passado recente, para então discutir o papel da política comercial do Estado na busca pelo crescimento e pelo desenvolvimento econômico, analisando os principais setores exportadores e os instrumentos e diretrizes de política comercial. Realizadas as referidas análises, a resposta encontrada é que a hipótese inicial se confirma, isto é, na atual estratégia de política comercial desenhada para o Estado é conferida maior importância à utilização de instrumentos de política visando a atração de investimentos estrangeiros diretos com vocação exportadora, enquanto perde importância a utilização de medidas de política visando estimular diretamente os setores exportadores.

Palavras-chave: Exportações. Políticas públicas. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

The international trade plays a key role in the development and Rio Grande do Sul stands in the national scenery as a major exporter of some main classes of traditional manufacturing and agro-industrial products. Based on these preliminary issues, this research formulates the following problem: what role is being designed for agencies and policy stimulus instruments to the export sectors of the state economy, the current industrial development policy of Rio Grande do Sul? The overall objective of this study aims is to identify, which are, through which mechanisms and with what objectives operate key agencies and instruments of support and encouragement to the export sectors of the state's economic. The method to be adopted will include literature review and simple indicators such as analysis of variance, proportion and growth rates. The survey starts with an approach to theories of trade, through an analysis of aspects involving the Brazilian experience in the recent past and then discusses the role of the state's trade policy in the pursuit of growth and economic development, analyzing key export sectors and instruments and the trade policy guidelines. Carried out the referred analyzes, the found answer is that the initial hypothesis is confirmed, that is, on the current strategy for trade policy designed for the State is conferred greater importance to the use of policy instruments aiming the attraction of foreign direct investment with export vocation, while loses importance the use of policy measures aimed directly stimulate the export sectors.

Keywords: Exportations. Public Policies. Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	POLÍTICA COMERCIAL: ABORDAGEM TEÓRICA.....	10
2.1	TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	10
2.2	COMO AS TEORIAS DE COMÉRCIO ENXERGAM O PAPEL DAS POLÍTICAS COMERCIAIS	13
2.3	O PAPEL DAS POLÍTICAS COMERCIAIS NO APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS.....	19
2.4	PROTECIONISMO E LIVRE COMÉRCIO COMO ALTERNATIVAS DE POLÍTICA COMERCIAL.....	24
3	POLÍTICA COMERCIAL VOLTADA ÀS EXPORTAÇÕES NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE.....	29
3.1	SOBRE A PERCEPÇÃO DO PAPEL DAS EXPORTAÇÕES E AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO NO BRASIL	29
3.2	INSTITUIÇÕES RELACIONADAS À POLÍTICA COMERCIAL DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS	34
3.3	INSTRUMENTOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA COMERCIAL VOLTADOS À PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS	38
4	PRINCIPAIS SETORES EXPORTADORES E O PAPEL DA POLÍTICA COMERCIAL NA ATUAL ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	44
4.1	A POLÍTICA COMERCIAL PRESENTE NA POLÍTICA INDUSTRIAL IMPLEMENTADA PELO ESTADO.....	44
4.2	CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS SETORES EXPORTADORES DO ESTADO.....	49
4.3	DIRETRIZES DA POLÍTICA COMERCIAL DO ESTADO VOLTADAS PARA OS SETORES EXPORTADORES	59
4.3.1	Indústria oceânica e polo naval.....	60
4.3.2	Agroindústria - carne suína.....	60

4.3.3	Agroindústria - avicultura.....	61
4.3.4	Agroindústria - soja e milho.....	62
4.3.5	Automotivo e implementos rodoviários	62
4.3.6	Bens de capital - máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e industriais	63
4.3.7	Calçados e artefatos.....	63
4.4	INSTRUMENTOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA COMERCIAL VOLTADOS À PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES GAÚCHAS	64
4.4.1	O Sistema Financeiro Gaúcho (SFG).....	65
4.4.2	A Sala do Exportador.....	69
4.4.3	A Sala do Investidor	71
5	CONCLUSÃO	76
	REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

A economia gaúcha se destaca no cenário nacional como grande exportadora de algumas principais classes de produtos agroindustriais e manufaturas tradicionais (grãos, carnes, fumo-tabaco e couro-calçados). Dada a sua importância, direta e indireta, para a dinâmica da economia do Rio Grande do Sul, a incorporação dos setores exportadores na estratégia de desenvolvimento econômico do estado, colocam para a intervenção de política pública, dois principais desafios: melhorar ou ao menos manter a performance de crescimento das exportações e melhorar a qualidade do padrão de exportação, diversificando a pauta e aumentando a qualidade dos produtos exportados.

Consideradas essas questões, esta pesquisa formula o seguinte problema: que papel está sendo pensado para as agências e os instrumentos de política de estímulo aos setores exportadores da economia gaúcha, na atual política de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul?

Nesse sentido, o objetivo geral a que este trabalho se propõe é identificar quais são, por meio de que mecanismos e com que objetivos operam as principais agências e os instrumentos de política de apoio e fomento aos setores exportadores da economia gaúcha.

A hipótese levantada para o problema de pesquisa é de que na atual estratégia de política comercial desenhada para o Estado é conferida maior importância à utilização de instrumentos de política visando a atração de investimentos estrangeiros diretos (empresas) com vocação exportadora, enquanto perde importância a utilização de medidas de política visando estimular diretamente os setores exportadores (na forma de subsídios ou crédito direto ao produtor exportador).

O método a ser adotado contará com revisão bibliográfica e indicadores simples, como análise de variáveis qualitativas, proporção e taxas de crescimento.

No próximo capítulo é apresentada uma revisão da literatura, contemplando as principais teorias do comércio e como essas teorias enxergam o papel das políticas comerciais, assim como, como estas teorias consideram a maneira correta de se fazer política comercial, tendo como opções o livre comércio ou o intervencionismo. Em seguida fala-se sobre a questão teórica da internacionalização das empresas e sobre a evolução do papel das agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos. Por fim, são

apresentadas algumas experiências internacionais de condução das políticas comerciais, usando especialmente os casos da Inglaterra e dos Estados Unidos.

No terceiro capítulo está previsto o mapeamento da forma como os governantes brasileiros entendem o papel do comércio internacional (primeiramente negligenciando o potencial das exportações, depois tomando-as como um instrumento efetivo no combate aos problemas do balanço de pagamentos). Em seguida é traçado um panorama das condições econômicas, institucionais e de política verificadas pelo Brasil no passado recente, em sua busca pelo crescimento e desenvolvimento econômico. Finalmente, a última seção deste capítulo foi utilizada para apresentar os principais instrumentos de política comercial voltados à promoção das exportações no país.

Tendo revisado os aspectos teóricos e a experiência brasileira relacionados à política comercial, especialmente com relação à promoção das exportações, o quarto capítulo inicia abordando a questão da implantação da Política Industrial no Estado, ocorrida em 2011, no que for pertinente às políticas comerciais de incentivo às exportações. Na seção seguinte, apresenta a caracterização dos principais setores exportadores do Estado do Rio Grande do Sul, analisando especialmente dados oficiais para a última década. Conhecida a Política Industrial, é promovido, então, um mapeamento das medidas gaúchas de política comercial de apoio e fomento a estes principais setores exportadores identificados, assim como, dos principais instrumentos e diretrizes de política de apoio e fomento às exportações no Estado.

Por fim, no último capítulo são apresentadas as conclusões do trabalho.

2 POLÍTICA COMERCIAL: ABORDAGEM TEÓRICA

Neste capítulo serão abordadas as principais teorias do comércio e como essas teorias enxergam o papel das políticas comerciais, isto é, que papel ou espaço é conferido a essas políticas por aquelas teorias.

Em seguida, o esforço é no sentido de extrair o que é defendido, em termos teóricos, como sendo a maneira correta de se fazer política comercial. Com base na literatura teórica e/ou experiências internacionais, procura-se enxergar o que é prescrito em termos de orientação ou instrumentos de política comercial.

Também, fala-se sobre a questão teórica da internacionalização das empresas e o papel das agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos, reconhecido instrumento de política comercial.

2.1 TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Não é novidade que as nações transacionam entre si, mas o que leva os países a abrir suas economias para as trocas internacionais? Muito pode ser explicado pelas teorias do comércio internacional e pela busca pelo crescimento e pelo desenvolvimento econômico.

A seguir serão apresentadas algumas das principais teorias do comércio internacional: a Teoria das Vantagens Comparativas (clássica), o Modelo Heckscher-Ohlin (neoclássico) e as Novas Teorias do Comércio.

Na visão clássica, a Teoria das Vantagens Comparativas formulada por David Ricardo defende que os países devem especializar-se na produção daqueles bens que façam com maior eficiência, isto é, com menores custos relativos. Sendo assim, os bens objeto de exportação serão os com maior eficiência relativa, enquanto aquelas mercadorias em que o país não possui vantagens relativas serão satisfeitas mediante as importações, justificando a troca entre as nações. Este modelo, que analisa as diferenças tecnológicas relativas, aborda o lado da oferta dos países (GREMAUD *et al.*, 2007).

A fim de ilustrar a Teoria das Vantagens Comparativas, suponha dois países (Portugal e Inglaterra), dois bens (vinho e tecido) e um fator de produção (mão de obra, medida em quantidade de homens/hora), dispostos num ambiente de concorrência perfeita e sem mobilidade internacional do trabalho. Suponha que Portugal precisa de 90 horas de trabalho para produzir uma unidade de tecido e 80 horas de trabalho para obter uma unidade de vinho, enquanto a Inglaterra utiliza 100 e 120 horas, respectivamente. Neste caso, apesar de Portugal

possuir vantagens absolutas sobre ambos os bens, custa mais ao país produzir tecidos do que vinho. Na Inglaterra percebe-se o contrário: a nação tem vantagens relativas na produção de tecido. Sendo assim, conforme o modelo, ambos os países se beneficiarão com o livre comércio (desde que a relação de troca entre vinho e tecido for de 1 para 1), pois vão aplicar sua mão de obra de maneira mais eficiente ao se especializar (GREMAUD *et al.*, 2007).

Alguns teóricos, incomodados com o fato de a teoria ricardiana considerar, explicitamente, a existência de apenas um único fator de produção (mão de obra), elaboraram o Modelo Heckscher-Ohlin, onde consideram a existência também dos fatores capital ou terra para explicar porque países pobres e ricos fazem comércio (GREMAUD *et al.*, 2007).

Nesse modelo, o padrão de comércio é determinado pela dotação relativa dos fatores de produção: o país vai exportar produtos em que utilize intensamente o fator de produção relativamente abundante e importar os produtos em que utilize intensamente o fator de produção relativamente escasso. A liberalização do comércio continuaria trazendo benefícios a ambas as nações, uma vez que as trocas internacionais aumentam o produto das economias por meio da especialização da produção nos segmentos mais vantajosos em função da dotação de recursos (GREMAUD *et al.*, 2007).

O que difere as duas teorias é que, enquanto a teoria neoclássica (Heckscher-Ohlin) pressupõe uma mesma função de produção para os países que fazem comércio, o que implica uma mesma estrutura tecnológica, a teoria clássica (Teoria das Vantagens Comparativas) defende diferenciação nos coeficientes técnicos de produção, o que justifica distintos custos de produção e de padrão de comércio (GREMAUD *et al.*, 2007).

Num teste empírico, utilizando dados do comércio dos Estados Unidos do pós-guerra, o economista Wassily Leontief identificou que o país, apesar de rico no fator capital, tendia a exportar itens com utilização abundante do fator trabalho, contrariando a teoria de Heckscher-Ohlin, o que ficou conhecido como o Paradoxo de Leontief¹ (GREMAUD *et al.*, 2007).

Tendo em vista as críticas e inconsistências empíricas relacionadas ao Modelo Heckscher-Ohlin, surgiram novas explicações em favor do comércio internacional. Essas idéias são agrupadas como Novas Teorias do Comércio, porém ainda carentes da solidez teórica presente nos dois primeiros modelos (GREMAUD *et al.*, 2007).

Alguns problemas apontados pelas Novas Teorias do Comércio são a incerteza, as economias de escala e outros modelos de estrutura de mercado que não a concorrência

¹ Wassily Leontief, economista ganhador do Prêmio Nobel em 1973, publicou em 1953 o estudo chamado “*Domestic Production and Foreign Trade: The American Capital Position Re-examined*”, de onde se extraem os argumentos para o Paradoxo de Leontief.

perfeita. Essas situações despertam idéias protecionistas em relação ao comércio internacional. Além disso, mencionam um padrão de comércio onde países com igual dotação de recursos realizam trocas, muitas vezes de produtos que são substitutos próximos entre si (comércio intra-industrial). Esse padrão de comércio pode ser explicado especialmente por dois fatores: economias de escala e a diferenciação de produtos (GREMAUD *et al.*, 2007).

Com relação ao primeiro fator que justificaria o comércio intra-industrial, o Modelo de Vantagens Comparativas supunha a idéia de retornos constantes de escala. No entanto, na prática podem ocorrer economias de escala (retornos crescentes), ou seja, um setor pode ser mais eficiente à medida que aumente o volume de sua produção. Nesse sentido, cada país deveria se concentrar na produção de determinado número de bens, para tirar vantagens destas economias de escala. Com o comércio internacional, esta escolha não compromete a variedade no consumo de um determinado país, porém é incompatível com a concorrência perfeita (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

A segunda explicação para o comércio intra-industrial é a similaridade da demanda dos países, isto é, quanto mais parecido o nível de desenvolvimento dos países, mais fácil e maior tende a ser o comércio entre eles. Conforme essa linha de pensamento, os bens a serem exportados são os mesmos produzidos para atender a demanda doméstica (uma vez que empregar seus recursos exclusivamente para produzir determinados itens ao mercado externo oferece mais risco, por ser um mercado menos conhecido e menos controlável), por isso países com estrutura de demanda relativamente parecida tendem a comercializar mediante a diferenciação de produto (GREMAUD *et al.*, 2007).

Outra linha de pensamento, ainda dentro das Novas Teorias do Comércio, justifica o padrão de comércio intra-industrial mediante o conceito de ciclo do produto. Países desenvolvidos, dotados de mão de obra qualificada e recursos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), conseguem promover inovações e lançar produtos desejáveis pelos seus habitantes. Com o surgimento da demanda internacional por tal produto, ele passará a ser exportado pelo país inovador. Com o tempo, este produto passa por forte padronização, onde os diferenciais de mão de obra e recursos de P&D não são mais necessários e até países menos desenvolvidos conseguiriam produzi-lo e exportá-lo. Mas isso não rompe a função dos países desenvolvidos de continuarem a exportar itens com alta tecnologia e a dos países em desenvolvimento em aguardar que ocorra a padronização para que possam enfim reproduzi-los (GREMAUD *et al.*, 2007).

Agora que já foram apresentadas algumas das principais teorias do comércio internacional (a Teoria das Vantagens Comparativas, o Modelo Heckscher-Ohlin e as Novas Teorias do Comércio), será visto como a política comercial é percebida por elas.

2.2 COMO AS TEORIAS DE COMÉRCIO ENXERGAM O PAPEL DAS POLÍTICAS COMERCIAIS

Tendo abordado introdutoriamente três visões distintas das teorias do comércio internacional – a Teoria das Vantagens Comparativas (clássica), o Modelo Heckscher-Ohlin (neoclássico) e as Novas Teorias do Comércio – passa-se a analisar qual é a percepção, dentro deste arcabouço teórico, do papel das políticas comerciais na condução do comércio internacional.

Dentre as vantagens do comércio internacional, num ambiente de concorrência perfeita, podem ser citados os ganhos de bem estar da coletividade, de eficiência e de escala. No entanto, uma vez que os mercados não estão em concorrência perfeita, podem ser necessárias políticas protecionistas para a defesa da indústria nascente ou para combater situações monopólicas, para assim permitir uma situação melhor a um determinado país (GREMAUD *et al.*, 2007).

O papel das políticas industriais, tecnológicas e comerciais extrapola o argumento do protecionismo à indústria infante. As políticas são um fator extremamente relevante na busca pelo desenvolvimento, um instrumento em potencial para determinar e estimular os setores estratégicos da economia de um país.

Nas Novas Teorias do Comércio, como vimos na seção anterior, devido aos problemas que levanta (a incerteza, as economias de escala e outros modelos de estrutura de mercado que não a concorrência perfeita), há lugar para uma postura protecionista em relação ao comércio internacional.

No entanto, no estudo das teorias clássica e neoclássica de comércio não há indicativos do uso de política comercial, apesar de que, na prática, a política comercial se mostra via de regra uma ferramenta altamente relevante, pois o comércio internacional estaria ligado com o crescimento e o desenvolvimento de uma nação.

Desde os tempos de Adam Smith a defesa do livre comércio é um ideal pelo qual muitos economistas acreditam que a política comercial deveria lutar. Os modelos teóricos que adotam essa visão econômica, vale dizer, desenvolvidos no campo da teoria neoclássica, sugerem que a proteção gera perdas de eficiência, já que provoca distorções no consumo e na

produção, por isso a defesa em prol do livre comércio. Sob esse enfoque teórico, o argumento da eficiência a favor do livre comércio configura simplesmente o inverso da análise custo-benefício de uma tarifa (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Para os defensores dessa linha de pensamento (neoclássicos), além de evitar as perdas de eficiência associadas à proteção, o livre comércio permitiria ganhos de escala, ampliação de oportunidades de aprendizagem e inovações, além de redução do processo de busca de renda² (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Outro ponto que pode ser levantado a favor do livre comércio é o argumento político, onde se tem que se os interesses particulares e não as ponderações de custos e benefícios é que influenciariam as políticas comerciais, melhor manter o livre comércio sem exceções, mesmo que nem sempre seja o melhor artifício. Políticas intervencionistas bem intencionadas, sob o pretexto de aumentar o bem-estar nacional, podem se transformar, facilmente, em uma forma de distribuição de renda a segmentos politicamente influentes (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Se esse intervencionismo distorcido acontecer, significa que a verdadeira política por trás da política comercial contará com os objetivos dos indivíduos entrelaçados ou disfarçados de objetivos de governo, em busca do sucesso político, ignorando a busca pelo bem estar nacional (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

E porque se alega isso? Pela existência do que se chama de concorrência eleitoral do eleitor mediano (onde o destaque é a distribuição de renda e não a eficiência da política econômica), pela falta de ação coletiva (embora em uma análise do grupo há ganhos em pressionar por políticas favoráveis, o interesse individual não é suficiente para provocar alguma reação) e pelo leilão das bandeiras a serem defendidas (grupos de interesse oferecem contribuições financeiras aos políticos, o que pode lhes garantir certas conquistas), apenas para exemplificar algumas justificativas (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

No entanto, mesmo os que se posicionem em defesa do livre comércio, consideram argumentos teóricos que levam a crer que políticas intervencionistas podem, às vezes, aumentar o bem-estar da coletividade. O chamado argumento dos termos de troca a favor das

² Com relação ao processo de busca de renda, os autores citam, por exemplo, que uma empresa, no firme desejo de obter lucro ou vantagem perante as demais, pode desperdiçar recursos produtivos para obtenção de licenças de importação limitadas, oriundas das cotas de importação impostas pelo Governo. Para mais detalhes, ver o capítulo 9 de Krugman e Obstfeld (2013).

tarifas e o argumento da falha de mercado doméstico teriam essa função³ (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Complementarmente à questão do intervencionismo, é possível dizer que o comércio não ocorre em um ambiente de trocas anônimas e impessoais, como é assumido nos modelos clássico e neoclássico. Todas as transações envolvem três etapas:

- a) contato, onde se procuram os parceiros comerciais e as oportunidades são avaliadas;
- b) contrato, onde se negociam as condições da transação: preço, quantidade, qualidade, prazo de entrega, etc.; e
- c) controle, em que se verifica o cumprimento do contrato (BUTTER; MOSCH, 2003⁴ *apud* KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Conforme Butter e Mosch “Nas transações externas, esses fatores assumem elevada importância devido ao maior grau de incerteza decorrente de informação assimétrica e comportamentos oportunistas.” (BUTTER; MOSCH, 2003⁵ *apud* KUME; PIANI; MIRANDA, 2008, p. 131).

Mais do que isso, esse comprador e esse vendedor que estão atuando para promover o comércio internacional precisam estar amparados por políticas e instituições. Não se consegue citar um exemplo na história de nação que tenha atingido a condição de plenamente desenvolvida sem que o Estado tenha sido o mentor do esforço coletivo, mediante um encorpado conjunto de instituições complementares, normas comuns de comportamento e políticas públicas (CIMOLI *et al.*, 2007; MAGALHÃES, 2009).

Foi nos anos 1980, com o desenvolvimento do chip de silício, que surgiram argumentos sofisticados a favor da intervenção governamental no comércio nos setores de alta tecnologia, congregados no que se chamou de nova teoria da política comercial estratégica⁶.

³ No entanto, conforme os autores, os argumentos dos termos de troca a favor das tarifas e da falha de mercado doméstico se mostram pouco plausíveis na prática. Para mais detalhes sobre os referidos argumentos, ver o capítulo 9 de Krugman e Obstfeld (2013).

⁴ BUTTER, F. A. G. e MOSCH, R. H. J. Trade, Trust and Transaction Costs. Tinbergen Institute Discussion Paper 082/3. 2003.

⁵ *Idem.*

⁶ Para mais detalhes sobre a nova teoria da política comercial estratégica, ver capítulo 11 de Krugman e Obstfeld (2013).

Essa foi uma mudança de curso considerável nas idéias a respeito do papel do Estado na condução da política comercial (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Num primeiro momento, a justificativa para uma intervenção governamental seria compensar alguma falha existente no mercado doméstico. E quão fácil é identificar essas falhas? Os estudiosos que voltaram suas atenções para os países industrializados mencionam dois tipos de falhas, relevantes para suas políticas comerciais:

- a) o vazamento (aos concorrentes) dos benefícios gerados pela contribuição ao conhecimento de uma empresa de alta tecnologia; e
- b) a presença de lucros de monopólio em setores oligopolistas pouco concentrados (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Se as empresas de determinado setor da economia geram conhecimento que outras também podem fazer uso sem desembolsar nada por isso, esse segmento está suscitando, na verdade, um benefício social marginal do conhecimento. É dessas externalidades que trata o primeiro tipo de falha citado acima e que seria um bom argumento a favor do subsídio governamental⁷. Pela natureza do setor de alta tecnologia, onde o investimento em conhecimento é parte principal do negócio (portanto o nível de gastos e dos riscos se eleva), a consciência de que fatalmente parte dos benefícios desse investimento em conhecimento vai chegar às mãos de outras empresas, poderia ser um desestímulo a inovar num ambiente de livre comércio⁸ (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Uma vez apresentado esse primeiro exemplo de falhas de mercado, importante mencionar que um princípio geral da política econômica é ter como alvo específico a atividade na qual a falha de mercado se apresenta. Então, para o governo financiar a geração de conhecimento do qual as empresas não podem se apropriar não basta eleger “alguns setores” ou “toda a geração de conhecimento”, é necessário ser objetivo e preciso na escolha das situações que merecem subsídio. Ademais, não há como evitar que esse vazamento

⁷ Sobre o subsídio governamental mencionado, se assume que as firmas exportadoras tendem a ser mais produtivas, mais dinâmicas e mais inovadoras. Porém, Rodrik (2008) faz uma provocação: o pensamento inverso (por serem mais eficientes e competitivas é que estão habilitadas a exportar) torna questionáveis os subsídios às exportações, pois terão pouca contribuição na melhora das capacidades produtiva e tecnológica. Na literatura ainda não se conseguiu comprovação empírica de que as exportações geram externalidades positivas, mas não se pode negar que os subsídios às exportações beneficiarão as empresas melhor qualificadas, por isso são considerados política de incentivo baseada em desempenho (RODRIK, 2008).

⁸ Não vamos entrar aqui na crítica à eficiência ou não das leis de patentes, direitos de propriedade intelectual e afins, por não ser objeto deste trabalho.

ultrapasse as fronteiras do país, cruzando uma linha onde o governo local não tem mais potencial de ingerência (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

O segundo tipo de falha que justificaria políticas industriais ativas, qual seja, a falta de concorrência perfeita, foi objeto de estudo, na década de 1980, pelos economistas James Brander e Bárbara Spencer. Segundo estes estudiosos, quando há poucos empreendedores em concorrência efetiva, os investimentos podem gerar lucros acima do que outros negócios com o mesmo nível de risco alcançariam, o que chamaram de retornos em excesso. Nesse caso haveria uma concorrência internacional para ver quem obterá tais retornos (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Brander e Spencer observaram que o governo pode mudar as regras do jogo, movendo os retornos em excesso das empresas estrangeiras para as locais. No formato mais simples, um subsídio às empresas domésticas, ao demover os concorrentes estrangeiros de investir e produzir, pode aumentar os lucros delas em mais do que o montante do próprio incentivo. Isso só é possível porque o subsídio se torna uma vantagem estratégica, comparável à vantagem inicial no setor que a empresa do exterior possuía (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Uma principal crítica a respeito das políticas comerciais estratégicas é que, para uma interpretação exata da situação e um mínimo de sucesso, seriam necessárias mais informações do que as que costumam estar disponíveis, além do que, esta postura “empobreça-seu-vizinho” é passível de retaliação e, até mesmo, pode iniciar uma guerra comercial com prejuízos à coletividade (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Uma saída, para que a política comercial tenha certo êxito, seriam as negociações internacionais. Se as políticas comerciais dos países são coordenadas por meio de acordos internacionais (regionais, bilaterais ou mesmo multilaterais), isso poderia realmente fazer diferença (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

No entanto, uma consequência dos acordos comerciais internacionais seria a redução dos graus de liberdade (da autonomia política) dos países participantes, assim como um maior rigor a respeito da possibilidade de imitar ou copiar uma tecnologia pré-existente (CIMOLI *et al.*, 2007).

Um esforço de acordo internacional que pode ser citada como exemplo é o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que reuniu 23 países em 1947 e elaborou um conjunto provisório de normas voltadas às negociações comerciais. Sua contribuição para o comércio internacional perdurou por 48 anos, quando foi criada (em 1995) a Organização Mundial do Comércio (OMC), dando corpo à organização formal e mantendo o cumprimento às normas do GATT (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

O que são essas normas? Com o advento do processo de liberalização comercial, se fez necessário regulamentar, modelar, impor algumas restrições às negociações internacionais, fazendo uso de um organismo supranacional (a OMC), a fim de evitar uma “guerra comercial” entre os países (ou, dito de outro modo, proteger minimamente as suas economias). Isso foi possível mediante a normatização de subsídios, licenças de importação, tarifas e demais barreiras ao comércio, isto é, a política comercial de uma nação participante do acordo está condicionada às regras determinadas pela OMC.

Aliado a isso, tem-se a dinâmica crescente, nas últimas décadas, de acordos regionais ou de acordos preferenciais (um grupo de países reduzem as tarifas uns em relação aos outros, mas não nas relações com o resto do mundo) como instrumentos de política comercial (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Para exemplificar um acordo regional é possível citar o Mercosul⁹ e, como possibilidade de acordos preferenciais de comércio (admitidos pela OMC) tem-se as uniões aduaneiras (a União Européia é um exemplo) e as áreas de livre comércio (como a ALCA – Área de Livre Comércio das Américas).

Rodrik (2008) lembra que as regras internacionais não deveriam impor as mesmas normas para países com regulamentações e níveis de desenvolvimento diferentes, mas compreender essas diferenças e promover a interface entre elas, a fim de minimizar os transbordamentos negativos.

Ainda tratando das políticas comerciais, tendo em vista as recentes mudanças nas áreas de tecnologia da informação e de comunicações, é de se esperar que o corpo institucional das nações também passe por uma reciclagem, sem que isso comprometa a importância que a formulação de políticas tem para o crescimento e o desenvolvimento econômico. E no que consiste esta revisão de postura? É repensar as políticas de ensino, o apoio às firmas nacionais, o papel dos centros de pesquisa e treinamento públicos, as regras de proteção aos direitos de propriedade, entre outros (CIMOLI *et al.*, 2007).

⁹ Conforme dados extraídos do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>), o Mercosul ou Mercado Comum do Sul é uma acordo de integração regional, criado em 1991 mediante a assinatura do Tratado de Assunção por quatro países membros: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O seu objetivo primordial é a integração destes países por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Em 1996 o grupo passou a contar também com Bolívia e Chile como Estados Associados, em 2003 se deu o ingresso do Peru, no ano seguinte foi a vez de Colômbia e Equador se associarem. Em 2012 a Bolívia foi aceita como Estado Membro, adquirindo o mesmo status dos quatro países fundadores.

Nesta seção foi visto que a política comercial não tem lugar nas teorias clássica e neoclássica de comércio, apesar de ser um instrumento relevante na prática, para a condução do comércio internacional. Viu-se ainda, que as Novas Teorias do Comércio estão abertas à idéia do intervencionismo na condução do comércio internacional. Na próxima seção será tratada uma situação em que a política comercial pode ter lugar: no apoio à internacionalização das empresas.

2.3 O PAPEL DAS POLÍTICAS COMERCIAIS NO APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS

A internacionalização de empresas de capital nacional é fundamental na busca pela competitividade internacional, por novos mercados e por novos recursos, sendo esperado que auxilie no crescimento e no desenvolvimento econômico de um país. E é sobre a questão teórica da internacionalização das empresas e o papel do Estado na conquista deste projeto, que trata esta seção.

Há estudos que demonstram o efeito positivo da internacionalização de empresas sobre as exportações da nação de origem¹⁰. E este é um dos motivos pelo qual a política comercial tem lugar no apoio às iniciativas de internacionalização de empresas.

Dentre as instituições ou elementos da política comercial, consideradas importantes instrumentos de apoio à inserção internacional, especialmente na redução das assimetrias de informação e falhas de mercado, pontos críticos na determinação do destino, forma e ritmo de expansão das empresas para outros países, encontram-se as agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos (COELHO; ROCHA, 2013, p. 68).

Inicialmente, as agências foram concebidas exclusivamente para promoção da inserção comercial via exportações (que afetam positivamente a balança comercial), com atuação majoritariamente interna, focadas em motivar e capacitar as empresas domésticas a exportar. Contudo, os objetivos das agências foram ampliados, abrangendo a inserção internacional mediante investimento estrangeiro direto (IED) e outras atividades e serviços mais complexos (COELHO; ROCHA, 2013).

Com essa mudança de concepção no tocante ao papel das agências, políticas públicas de apoio à internacionalização passam a ser esboçadas, tanto para fomentar investimentos das

¹⁰ Um destes estudos é o trabalho da UNCTAD publicado em 2006 (*World investment report 2006. FDI from developing and transition economies: implications for development*. Geneva: ONU, 2006).

empresas nacionais no exterior como para atrair investimento externo¹¹ (COELHO; ROCHA, 2013).

Para explorar melhor o papel das agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos, primeiramente serão abordados alguns aspectos teóricos das políticas ou programas voltados para a promoção das exportações e sua relação com os IEDs para, em seguida, efetivamente tratar do objetivo das agências em apoiar a internacionalização das empresas.

Ao se elaborar um programa de promoção de exportação, como um elemento de política comercial, conforme os autores Markwald e Puga (2002, p. 137-141), devem ser observados alguns princípios e recomendações gerais:

- a) O sucesso de um programa de exportação mede-se menos pelo seu impacto direto (empresas ingressando ou ampliando, com êxito, sua participação internacional) e mais pela sua capacidade de disseminação (valorização dos serviços de apoio à exportação, conquistada com o passar do tempo);
- b) Os programas de promoção de exportação precisam ser focados¹², ofertar serviços customizados, operar em escala reduzida e financiar parcialmente suas despesas com base em taxas cobradas dos próprios usuários;
- c) A segmentação e a definição do público-alvo dos programas de apoio às exportações são cruciais; e
- d) Não se devem negligenciar os aspectos relacionados com a esfera produtiva, isto é, as políticas devem prestar assistência também no que diz respeito ao processo industrial, isso passa, por exemplo, pela etapa de analisar se o produto é competitivo e perceber o que pode ser feito para

¹¹ No entanto, na opinião dos autores, é pouco freqüente o aprofundamento de pesquisas sobre as estratégias e a gestão dos instrumentos de apoio à internacionalização (entendida como o processo em busca de ganhos na produção, competitividade e lucro). Os autores contribuem ainda, mencionando as habilidades que as agências que apóiam a internacionalização deveriam possuir: “capacidade inventiva, organizacional e estratégica para interagir com as variáveis econômicas e organizacionais críticas da expansão internacional empresarial” (COELHO; ROCHA, 2013, p. 69-70).

¹² Quando os autores falam que os programas de promoção de exportação devem ser focados, significa lembrar que eles são voltados para pequenas e médias empresas. Sendo assim, programas nacionais com administração centralizada tendem a ser pouco efetivos, pois não captam as particularidades do público-alvo. Portanto, uma atuação regional e/ou setorial das políticas tem chance de perceber essas nuances e alcançar resultados mais promissores.

torná-lo (ou mantê-lo) desejável aos olhos do potencial comprador estrangeiro.

Pianto e Chang (2006, p. 91) trazem ainda mais uma recomendação, qual seja, que um programa de promoção de exportação não se dedique apenas aos fatores externos, mas que se integre à política econômica do país, resolvendo questões internas que impeçam sua base exportadora de ampliar a competitividade comercial.

O público-alvo de um programa de apoio às exportações pode ser tanto as firmas potenciais exportadoras como as firmas exportadoras. O que diferencia as duas é o fato dessas últimas já terem superado os custos fixos de entrada no mercado internacional. Estes custos vêm na forma de barreiras informacionais, dificuldades em estabelecer contatos e distribuir os produtos, e até mesmo choque cultural. Entretanto, políticas tradicionais de promoção das exportações¹³ (feiras, missões comerciais, construção de canais e centros de distribuição e apoio logístico, para citar algumas), podem auxiliar na superação destes custos (ARAÚJO; PIANTO, 2005, p. 16).

Quando se fala em promoção às exportações, talvez não venha, num primeiro momento, a idéia de que o IED pode auxiliar neste processo. Segundo Black (2014, p. 37), a expectativa de que o IED estimule as exportações contribui para preservar a sustentabilidade e a solvência do balanço de pagamentos, para assegurar a adoção de tecnologias competitivas internacionalmente, além de não acentuar a desigualdade de renda e os conflitos sociais.

Alinhados a isso, estudos (FERNANDES; COELHO, 2009; FERNANDES; CAMPOS, 2008) recomendam a adoção de medidas de política comercial dentro da nova perspectiva de concorrência internacional, que redirecionem o fluxo de IED para setores com maior participação no comércio exterior, que contribuam efetivamente para aumentar o crescimento das exportações e que possuam alianças estratégicas que possibilitem um aproveitamento tecnológico mais efetivo e uma diversificação industrial.

¹³ Na visão de Markwald e Puga (2002), o Brasil conta com uma ampla infraestrutura institucional, pública e privada, que, em muitos casos, desenvolve programas bastante semelhantes às políticas tradicionais mencionadas por Araújo e Pianto (2005). Na mesma linha crítica de Coelho e Rocha (2013), vista anteriormente, os autores assinalam que o esforço das instituições e das políticas tradicionais, no entanto, demonstra-se disperso e carente de qualquer tipo de avaliação mais rigorosa.

Se os objetivos da empresa estrangeira que se instala no país visam apenas atender o mercado interno, eles caminham de encontro aos objetivos do país receptor ¹⁴ (BLACK, 2014).

Superados os aspectos teóricos voltados para a promoção das exportações e sua relação com os IEDs, passamos a outro objetivo das agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos: as políticas e programas de apoio à internacionalização das empresas.

Conforme sintetizam Coelho e Rocha (2013) há três principais teorias, complementares entre si, capazes de interpretar satisfatoriamente a questão da inserção internacional das empresas: o Paradigma Eclético (que responde ao “por que”, “como”, “aonde” e “quando”), de abordagem econômica, e a Escola de Uppsala (distância psíquica entre a empresa e os mercados) e de networks (redes de relacionamento), de óticas comportamentais¹⁵.

Alem e Cavalcanti (2005) mostram que as políticas públicas de apoio à internacionalização das empresas incluem elementos como liberalização das restrições aos investimentos diretos no exterior, criação de instrumentos internacionais que facilitem e protejam os investimentos no exterior, prestação de informação e assistência técnica, incentivos fiscais, disponibilização de linhas de financiamentos¹⁶ e de mecanismos de seguros para investimentos.

Na prática, as estratégias mais utilizadas pelas nações (inclusive o Brasil e o Rio Grande do Sul, como será visto mais adiante) são os incentivos fiscais, os incentivos creditícios (financiamentos) e os subsídios.

Em 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou, a partir de um documento da Unctad datado de 2006¹⁷, um padrão de classificação para as políticas públicas de fomento ao processo de internacionalização, que aqui se reproduz na íntegra (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2011, p. 13-14):

¹⁴ A autora ainda afirma que se o investidor que chega ao país objetiva atender simplesmente o mercado interno ou apenas está de olho em sua mão de obra barata, não irá contribuir em termos de formação bruta de capital fixo, de difusão tecnológica e de incremento nas exportações ou pior, pode provocar a importação de elementos que antes eram produzidos internamente. Este tipo de IED muito provavelmente não contribuirá para o crescimento e o desenvolvimento econômico do país receptor.

¹⁵ O aprofundamento das teorias ou linhas de pensamento que tratam da internacionalização de empresas não é objeto do presente trabalho. Para um breve detalhamento, pode ser consultado o próprio trabalho de Coelho e Rocha (2013).

¹⁶ Um exemplo de linha de crédito no Brasil, como instrumento de política comercial de apoio à internacionalização de empresas, foi a criação, em 2002, do Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior (ainda em vigor), vinculado ao BNDES (VEIGA; RIOS, 2009).

¹⁷ *World investment report 2006. FDI from developing and transition economies: implications for development.* Geneva: ONU, 2006.

1. *Apoio informacional, assistência técnica e outras orientações* (disponibilização de publicações, base de dados, facilitação de contatos, promoção de seminários, organização de missões oficiais; treinamento, serviços técnicos – como assistência legal, consultorias, estudos de viabilidade).
2. *Criação de comfort zone* (criação no país de destino do investimento de um *one stop point*, onde é possível o acesso facilitado a vários serviços num mesmo lugar).
3. *Instrumentos fiscais e tributários* (redução do custo dos projetos de investimentos no exterior, por meio de incentivos fiscais e isenções tarifárias).
4. *Instrumentos de mitigação de risco (incluindo o risco político)* (garantias de cobertura para casos de restrições a transferência de moedas e expropriações, frente às guerras civis e outras turbulências políticas).
5. *Instrumentos de financiamento* (disponibilização de linhas de financiamento específicas, empréstimos preferenciais, *finance*, *equity*, créditos de exportações).
6. *Acordos internacionais* (celebração de acordos por parte dos Estados, envolvendo países considerados prioritários para investir – geralmente tratados de proteção jurídica dos investimentos e eliminação da bitributação)¹⁸.

E como avaliar a eficácia e eficiência das estratégias e ações de uma agência no apoio à internacionalização de suas empresas nacionais? Coelho e Rocha (2013) propõem que uma agência deve ser dotada de considerável autonomia, agilidade operacional, capacidade profissional, autossuficiência financeira e prestar serviços focados¹⁹.

Nessa seção foi visto que a internacionalização de empresas pode implicar em efeito positivo sobre as exportações da nação de origem, o que dá margem para a aplicação de políticas comerciais. Um importante elemento de política comercial são as agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos. Pela dupla funcionalidade destas agências, foram citados, primeiramente, aspectos teóricos sobre a elaboração de um programa de promoção de exportação para, em seguida, apresentar algumas possibilidades de políticas públicas de fomento ao processo de internacionalização.

¹⁸ Como será visto mais adiante, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua política industrial e das políticas de promoção das exportações e de atração de investimentos, desenvolve especialmente os conceitos de apoio informacional (realização de feiras e missões), criação de *comfort zone* (Sala do Exportador e Sala do Investidor), instrumentos fiscais e tributários (incentivos) e instrumentos de financiamento (através de disponibilização de crédito por bancos estaduais ou regionais, o chamado Sistema Financeiro Gaúcho).

¹⁹ Para um maior detalhamento de cada elemento que pode ser utilizado para avaliar a eficácia e eficiência das estratégias e ações de uma agência pública de promoção das exportações e dos investimentos, ver p. 75 do trabalho dos autores.

2.4 PROTECIONISMO E LIVRE COMÉRCIO COMO ALTERNATIVAS DE POLÍTICA COMERCIAL

Na história recente, as nações precisaram lidar com duas opções de política comercial: o intervencionismo ou o livre comércio. E com o passar do tempo, eventualmente, os países revisam sua percepção inicial sobre essas alternativas e mudam o curso da política comercial, quando entendem necessário. O objetivo desta seção é ilustrar este momento de transição, usando os casos de duas economias fortes: a Inglaterra e os Estados Unidos²⁰.

Para iniciar esta discussão, vale lembrar que os mercados podem ter seu funcionamento comprometido tanto quando o Estado interfere muito, como quando interfere pouco. Há duas ou três décadas atrás o que se viu, na prática, foi o forte apego, pelos países em desenvolvimento, às restrições e ao protecionismo comercial, até o momento em que teve início um interesse na liberalização dessas restrições e regulações (RODRIK, 2008).

Rodrik (2008) faz uma crítica a respeito das preferências dos países em desenvolvimento, nas últimas décadas, em privilegiar as exportações e os IEDs, tidos como a origem dos transbordamentos (*spillovers*) e externalidades positivos, em vez de implantar uma política industrial eficaz. No entanto, sempre que um país escolhe apoiar alguns setores da economia (o setor exportador, por exemplo²¹) em detrimento de outros, está praticando política industrial.

Para Rodrik (2008), as nações prescindem de melhores políticas, articuladas entre o setor privado e o governo e com um alvo específico, ou seja, energia direcionada para os segmentos que possam sim, contribuir para o crescimento e o desenvolvimento econômico. Portanto, o que é mais importante na condução da política industrial é a manutenção constante de um processo que desvende as áreas de intervenção desejável, provocando mudanças estruturais e alinhamento entre os interesses do país e do setor privado. E para que cumpra minimamente este papel, um país precisa de boas instituições. Segundo ele, uma coerente política industrial passa mais pela vontade política em implementá-la do que pela capacidade de colocá-la em prática (RODRIK, 2008).

Por exemplo, na Inglaterra dos Tudor (final do século XV), houve a percepção de que a produção de tecidos traria mais lucros do que a simples exportação da lã. Para realizar tal

²⁰ Estes dois países (Inglaterra e os Estados Unidos) são exemplos práticos de aplicação de política comercial, mas também são relevantes na orientação a outros países, esta seção tenta abordar os dois aspectos.

²¹ Por exemplo, uma forma de privilegiar as exportações citada pelo autor, dentro do projeto de política industrial, é a criação de Zonas de Processamento de Exportações (ZPE), que são áreas de livre comércio com o exterior.

transformação, conforme Defoe²², as políticas de intervenção do governo para desenvolver a indústria de manufaturas de lã, considerada de alta tecnologia na época, foram fundamentais (e não o livre mercado). Alguns dos mecanismos utilizados foram o protecionismo, os subsídios, a distribuição de direitos de monopólio e a espionagem industrial. A relevância que tomou a manufatura da lã permitiu, com seus ganhos nas exportações, financiar matéria-prima e alimentos durante a Revolução Industrial (século XVIII). E assim a Inglaterra se tornou referência em alta tecnologia na Europa (CHANG, 2008).

Sobre o momento em que a participação do Estado toma corpo na condução de uma nação, Cimoli *et al.* (2007, p. 65), citando Gerschenkron²³, exemplificam que:

[...] ao observar a história econômica da Europa no século XIX, é muito forte a impressão de que apenas quando o desenvolvimento industrial conseguiu começar em grande escala, a tensão entre as condições pré-industrialização e os benefícios esperados da industrialização tornaram-se suficientemente fortes para sobrepujar os obstáculos existentes e liberar as forças que tornaram possíveis as políticas industriais.

Ainda falando da Europa no século XIX, sob a perspectiva do livre comércio, houve a extinção das *Corn Laws* em 1846 (essas leis visavam a proteção dos produtores de grãos, proibindo a importação de alimentos). No entanto, há quem diga que por trás dessa abolição havia o interesse da Inglaterra em interromper o processo de industrialização no continente, impelindo seus concorrentes, mediante a ampliação do mercado, de volta para as atividades agrícolas e primárias. Sendo assim, ao que parece, a Inglaterra adotou o livre comércio após ter atingido a liderança tecnológica sobre seus competidores (mediante barreiras tarifárias elevadas e de longa duração), o que foi chamado de “chutar a escada” por List (CHANG, 2008).

Quem melhor resistiu à estratégia da Inglaterra de “chutar a escada” foram os Estados Unidos, sua ex-colônia. Orientados a não desenvolver as indústrias de manufatura e acatar o livre comércio, os Estados Unidos contavam com apoiadores destas idéias, assim como, com opiniões contrárias. Neste último grupo, que rejeitava o livre comércio, estavam os defensores do desenvolvimento da indústria, mediante o uso dos mecanismos de proteção e subsídios, mesma receita da Inglaterra, anos antes. Dentre eles estava o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Alexander Hamilton, que elaborou, em 1791, a teoria da “indústria

²²Aqui o autor comenta uma passagem extraída do livro “*A Plan of the English Commerce*” de Daniel Defoe, lançado em 1728 e que é, em sua opinião, o principal trabalho na área de Economia deste autor.

²³Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Harvard University Press, 1962.

nascente”, isto é, proteger as indústrias jovens contra a concorrência estrangeira, até que consigam se manter sozinhas. Suas propostas ao Congresso, no entanto, não seriam levadas a sério até 1812, ano da Guerra Anglo-Americana. A partir daí suas idéias foram implementadas e permitiram que os Estados Unidos colhessem um desenvolvimento industrial e financeiro rápido, desafiando o influente sistema colonial britânico e tornando-se a maior superpotência mundial (CHANG, 2008).

Os Estados Unidos são citados como a nação mais protecionista durante o século XIX até a década de 1920, além de ter a economia que crescia mais rápido nesse período. Economistas defensores do livre comércio tentam justificar as boas taxas de crescimento a outras condições favoráveis como recursos naturais abundantes, grande mercado doméstico e elevada taxa de instrução. No entanto estas condições, escassas em outros países submetidos às políticas de proteção, não impediram que eles crescessem (CHANG, 2008).

Depois da Segunda Guerra Mundial, após consolidar sua supremacia industrial, é que os Estados Unidos flexibilizaram o protecionismo e iniciaram a prática do livre comércio. No entanto, o país ainda mantinha um fundo governamental para pesquisa e desenvolvimento, sem o qual não teria condições de manter sua hegemonia tecnológica em diversos segmentos-chave (computadores, semi-condutores, tecnologia espacial, etc.) (CHANG, 2008).

Viu-se, portanto, que a despeito dos argumentos teóricos contrários ao protecionismo, Inglaterra e Estados Unidos, duas economias bem sucedidas, fizeram amplo uso das diretrizes protecionistas. No final do século XIX e início do século XX, esses dois ícones do livre comércio, têm um histórico de forçar os países pobres a adotar as políticas de livre mercado, como sendo o melhor caminho para o desenvolvimento, num típico “faça o que eu digo, não faça o que eu faço” (CHANG, 2008).

Nesse sentido, Cimoli *et al.* (2007) dizem que a América Latina tem sido uma “vítima exemplar” do Consenso de Washington²⁴ e sua idéia de liberalização do comércio internacional (já que as barreiras protecionistas sufocariam a entrada de inovação e novas tecnologias), pois a abertura comercial não é necessária nem suficiente para um país se tornar competitivo e inovador.

E o Brasil foi parte disso, quando, nos anos 1990 iniciou seu processo de abertura comercial. No entanto, se a liberalização for rápida e não planejada (e foi o que se identificou nas últimas décadas), não recompensa os países em desenvolvimento (CHANG, 2008).

²⁴ Na década de 1990, as propostas que foram sendo impostas para os países em desenvolvimento pelos órgãos de financiamento internacional (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI) ficaram conhecidas como Consenso de Washington. Dentre os ajustes exigidos destas nações estão a liberalização comercial e financeira, privatizações, desregulamentações, disciplina e reforma fiscal, entre outros (GREMAUD, 2007).

Por exemplo, se essa abertura comercial ocorre em uma economia com um importador monopolista, as rendas podem ser simplesmente deslocadas do governo para o monopolista, com pouca redução dos preços. Além do mais, a globalização força uma seleção entre as firmas locais (eventualmente causando a mortalidade de algumas e o aumento do desemprego), induzindo a uma aparente percepção de que a produtividade local está menos distante dos níveis internacionais de produtividade (CIMOLI *et al.*, 2007).

Para Cimoli *et al.* (2007, p. 55-56), mesmo quando o mercado é preponderante na condução das transações econômicas, estas encontram-se entranhadas em uma teia de instituições não-mercado. O papel das instituições e políticas no processo de desenvolvimento é destacado por ele, principalmente quando se fala em aprendizado tecnológico. Por exemplo, os Estados Unidos, em seu exitoso processo de transbordamento, teria passado por “construção institucional” e decisões de políticas que influenciaram a reprodução tecnológica, a organização de indústrias, os padrões de comércio internacional e os direitos de propriedade intelectual.

Disso se extrai que é importante que os países contem com uma política comercial encorpada, fazendo uso de agências de governo encarregadas de promover exportações e atrair IED, assim como de programas de isenções fiscais e outros subsídios ou ainda um espaço que agrega toda a sorte de informação para incentivar o investidor a se estabelecer (RODRIK, 2008). Mais adiante veremos alguns exemplos destes instrumentos de política comercial aplicados ao Brasil e ao Estado do Rio Grande do Sul.

Do que foi visto nesta seção, se extrai que, tanto Inglaterra quanto os Estados Unidos, fizeram uso de políticas protecionistas para alcançar o crescimento e o desenvolvimento econômico, e obtiveram êxito, alcançando o posto de importantes potências comerciais. Porém, na hora de auxiliar os países em desenvolvimento a alcançar tais objetivos, a orientação que é dada por estas nações (mediante o Consenso de Washington, por exemplo) é de liberalização comercial. No entanto, estes países pobres, em sua maioria, não estavam preparados para o processo de liberalização, pois lhes faltavam políticas e instituições robustas, competitividade internacional e potencial de absorção de tecnologia. Por vezes, a imposição da urgência da abertura comercial (e financeira) pode tornar as nações em desenvolvimento mais frágeis do que eram anteriormente.

Neste capítulo foram apresentadas algumas das principais teorias do comércio internacional: a Teoria das Vantagens Comparativas (clássica), o Modelo Heckscher-Ohlin (neoclássico) e as Novas Teorias do Comércio, assim como, como estas teorias consideram a maneira correta de se fazer política comercial, tendo como opções o livre comércio ou o

intervencionismo. Também foi mencionado um instrumento muito utilizado pelas nações quando da concepção da política comercial: as agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos e seu papel no apoio à internacionalização das empresas. Na última seção são trazidas experiências práticas para compreender e ilustrar as possibilidades na condução da referida política, usando especialmente os casos da Inglaterra e dos Estados Unidos.

No próximo capítulo, passa-se a um levantamento da experiência prática do Brasil nas últimas décadas, no âmbito da política comercial (instituições, instrumentos, diretrizes, etc.), especialmente quanto ao aspecto da promoção às exportações.

3 POLÍTICA COMERCIAL VOLTADA ÀS EXPORTAÇÕES NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

Neste capítulo está previsto o mapeamento das políticas de exportação, inseridas na política comercial, adotadas pelo Brasil, especialmente dos anos 1990 em diante, no que diz respeito a diretrizes de política e instrumentos (tradicionais e os novos instrumentos).

3.1 SOBRE A PERCEPÇÃO DO PAPEL DAS EXPORTAÇÕES E AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO NO BRASIL

A forma como os governantes brasileiros entendiam o papel do comércio internacional sofreu uma mudança significativa, as exportações, inicialmente colocadas em segundo plano, passaram a ser vistas como uma potencial “tábua de salvação” quando o país viu agravarem-se os déficits comerciais e o desequilíbrio do saldo de transações correntes. É sobre esta mudança de curso na percepção do papel das exportações e como as políticas comerciais reagiram a isso, que trata essa seção.

No início da década de 1960, por um certo tempo, a relação entre exportação e crescimento econômico foi desenhada de modo bastante simplista. No decorrer desse período, o debate foi, por vezes, apresentado de maneira a polarizar, erroneamente, dois projetos de desenvolvimento colocados como antagônicos: crescimento guiado pelas exportações ou pelo aprimoramento do mercado interno. No Brasil, e em boa parte da América Latina, se sobressaiu a opção pelo desenvolvimento do mercado interno (nesta visão as exportações eram tidas como subproduto da expansão do mercado consumidor doméstico) (IPEA, 2010, p. 481).

Thorstensen (2011, p. 2-3) complementa que enquanto a prioridade foi o desenvolvimento do mercado interno, os mecanismos adotados pelo país foram expansão da demanda e controle da inflação, sendo o comércio internacional mero elemento de ajuste.

A partir da década de 1950 e até a de 1980, empresas brasileiras puderam contar com políticas comerciais para o desenvolvimento de atividades internacionais. Com a necessidade de gerir o endividamento externo no curto prazo, a partir da década de 60 a promoção das exportações tornou-se prioritária e sistemática. Assim, foi instituído o uso do *drawback* (um regime aduaneiro diferenciado que permite a importação de peças, componentes e outras matérias-primas com a isenção ou suspensão de diversos tributos, desde que estes insumos sejam usados na fabricação de bens destinados à exportação), concedidas consecutivas

isenções de diversos impostos relacionados à exportação (produção e vendas), isenção de pagamento de imposto de renda sobre lucros de exportações obtidos pelas empresas, redução de tarifas de importação de insumos necessários a essa produção, etc. (ROSA; RHODEN, 2007).

Além de incentivos fiscais, foram concedidos subsídios creditícios às empresas exportadoras, assim como incentivos a novos investimentos. Os custos de incentivos à exportação de produtos manufaturados foram bastante expressivos (em média, mais de 50% dos valores *free on board* (FOB) exportados no período de 1969 a 1985). O objetivo era tornar os produtos brasileiros mais competitivos em termos de preços no mercado internacional (ROSA; RHODEN, 2007).

No entanto, a partir da década de 1980, a União não pode mais manter a estrutura de incentivos existente. Restrições orçamentárias dificultavam a manutenção de programas cuja base era fortemente dependente de renúncia fiscal ou concessões de crédito subsidiado (PEREIRA, 2003).

Essa fatura de instrumentos de incentivo à atividade exportadora (a partir da década de 1960) fez surgirem empresas “exportadoras-aventureiras”, sem um compromisso de continuidade. Portanto, a política governamental não se mostrou eficaz no longo prazo (décadas de 1970 e 1980), inclusive, como mencionado no parágrafo anterior, apresentando ela própria, característica de descontinuidade (ROSA; RHODEN, 2007).

Por outro lado, com o processo de abertura comercial (nos anos 1990) e diante da inquietação com o fraco desempenho econômico do país a partir do fim da década de 1980 (e que persistiu até o início dos anos 2000), as empresas brasileiras passaram a ver nas exportações um elemento estratégico para o controle de riscos (por meio da amplificação de mercados) e para o ganho de competitividade (através de aprendizado e ganhos de escala). Esse movimento em busca do mercado internacional se pronunciou especialmente após a desvalorização cambial de 1999 (IPEA, 2010).

O novo objetivo era o alcance, pelas empresas, de eficiência operacional, produtividade e competitividade para enfrentar a concorrência externa. Contudo, o esforço produtivo do país não foi suficiente em termos de modernização para superar os competidores internacionais, associados a isso, haviam os entraves do custo Brasil e da apreciação da taxa

de câmbio, que tornaram muito difícil a participação dos produtos brasileiros no mercado internacional (VIEIRA, 2003²⁵ *apud* ROSA; RHODEN, 2007, p. 4).

Do mesmo modo que a estratégia das empresas, a política externa implementada pelo Brasil também passou a dar maior importância à promoção das exportações. Vem se consolidando, nos últimos anos, a visão de que a promoção das exportações deve ser o foco da política comercial. A trajetória que balizou a modificação da postura brasileira frente ao dilema da obtenção de divisas, com o foco se deslocando do controle de importações para a promoção das exportações, não foi absolutamente linear, sofrendo idas e vindas ao longo de diferentes governos e conjunturas, com cada um (importações e exportações) recebendo mais ou menos importância (IPEA, 2010, p. 482).

Assim como a estrutura produtiva que a ampara, a política comercial do país passou por intensas transformações no decorrer de todo o século XX, notadamente, a partir da sua segunda metade. Mediante uma política de industrialização, com um Estado participativo e que seguiu um modelo de substituição de importações, na opinião do IPEA (2010, p. 483), o país teria superado seu status de economia primário-exportadora e diversificado seu parque produtivo e sua pauta de exportações.

Durante esse processo, a forma como os governantes entendiam o papel do comércio internacional sofreu uma mudança drástica. Por muito tempo, a relevância da atividade exportadora para o desenvolvimento econômico não foi devidamente contemplada. Em diversos momentos ao longo da segunda metade do século XX, foram subestimados os impactos estratégicos das vendas externas sobre a obtenção de divisas (do ponto de vista macro) e sobre a capacitação das firmas e o aumento de competitividade (do ponto de vista micro) (IPEA, 2010, p. 483).

Após o Plano Real de 1994, a sobrevalorização cambial e a concretização da abertura comercial fizeram ressurgir grandes déficits comerciais e desequilíbrio do saldo de transações correntes. O receio quanto à deterioração das contas externas tornou urgente um movimento de remontagem dos mecanismos para a promoção de exportações (IPEA, 2010).

Como elencado por Veiga e Rios (2009), os principais elementos desse processo de remontagem pelo qual passou a política comercial brasileira foram:

- a) os esforços de aperfeiçoamento da coordenação da política de promoção das exportações;

²⁵ VIEIRA, A. **A abertura da economia brasileira e os aspectos práticos e operacionais da exportação.** 2003. 104 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

- b) os movimentos voltados para a desoneração tributária das exportações; e
- c) o restabelecimento de mecanismos públicos de ampla abrangência, na área de financiamento às exportações e de prestação de garantias aos créditos concedidos [...] (VEIGA; RIOS, 2009, p. 27).

Apesar da compreensão dos governantes de que o desequilíbrio externo deveria ser corrigido por meio da promoção das exportações, até 2000 a política comercial não pareceu eficiente em ampliar as vendas brasileiras ao exterior, que apresentaram crescimento a taxas muito baixas ou, até mesmo, negativas. Esse cenário somente se alterou após a acentuada desvalorização do real, em janeiro de 1999 (IPEA, 2010).

A atividade exportadora recebeu novo fôlego com a desvalorização do câmbio promovida em 1999, o que impactou, ainda, na retração das importações nos primeiros cinco anos subsequentes (BRASIL, 2014b).

Motivadas por um câmbio mais competitivo e decepcionadas com o fraco crescimento do mercado interno, as empresas brasileiras passaram a praticar estratégias mais ativas no comércio internacional. Como resultado, as exportações progrediram, principalmente a partir de 2003. Instigada pela alteração de percepção do setor produtivo, a política comercial adotou sua reestruturação com foco diferente daquele que a norteou ao longo do período 1950-1990: o objetivo maior passou a ser a expansão das exportações, em vez da substituição das importações (IPEA, 2010).

Complementarmente, conforme Veiga e Rios (2009, p. 33), o amadurecimento de mudanças iniciadas nos anos 1990 (a constituição de um agronegócio competitivo e a incorporação, pelas grandes empresas, da atividade exportadora às suas estratégias de crescimento, por exemplo), a desvalorização cambial, o dinamismo da economia mundial e a forte demanda chinesa por *commodities* convergiram para produzir uma importante expansão nas exportações que aumentou substancialmente o coeficiente de comércio da economia brasileira na última década.

Porém, duas deficiências que ainda persistem no caso brasileiro são uma base exportadora estreita e empresas com baixa propensão a exportar (ou seja, poucas empresas exportadoras de grande porte, com potencial de *player* internacional) (MARKWALD; PUGA, 2002).

Sobre a primeira deficiência apontada (base exportadora estreita), merece atenção o fato de que é elevada taxa de evasão (desistência e baixa frequência exportadora) da base exportadora do país. Prevalecendo esse fenômeno, Markwald e Puga (2002) estimam que 75% do esforço destinado a promover o alargamento da base exportadora, mesmo se bem-

sucedido, será desperdiçado mais à frente em decorrência dessa deficiência. Por isso a importância de se examinar com mais detalhe o desempenho das empresas exportadoras iniciantes e pensar as políticas públicas tendo isso em mente.

Programas de promoção de exportações devem ser elaborados considerando aspectos específicos da cultura empresarial e organizacional de um país ou região. Markwald e Puga (2002, p. 137) salientam que a cultura empresarial brasileira tem-se mostrado, por exemplo, pouco permeável a experiências usando instrumentos de associação ou consórcio, principalmente no âmbito industrial.

Apesar disso, o Brasil conta com redes institucionais públicas e privadas (Banco do Brasil, Sebrae, federações de indústrias, centros internacionais de negócios, etc.) com experiência em serviços de apoio à exportação, característica que deveria ser considerada ao delinear os programas de promoção de exportação adaptados à realidade do país ou região (MARKWALD; PUGA, 2002). Esse assunto será retomado na próxima seção.

Para ilustrar a segunda deficiência brasileira com relação à expansão do comércio internacional, qual seja, empresas com baixa propensão a exportar, analisa-se o ranking das transnacionais brasileiras mais internacionalizadas, elaborado anualmente pela Fundação Dom Cabral (FDC). Conforme a FDC, “As transnacionais brasileiras iniciaram sua internacionalização na década de 1940. Porém, o movimento só se intensificou a partir da década de 1970, tendo atingido maior relevância nos anos 1990 e 2000.” (FUNDAÇÃO DOM CABRAL – FDC, 2012, p. 36)

Sendo assim, nessa seção foi visto que durante os últimos 50/60 anos a percepção da relevância das exportações mudou tanto para as empresas quanto para os elaboradores das políticas comerciais. As vendas para o exterior, na metade do século XX, eram encaradas como um subproduto, um elemento de ajuste. Com o passar do tempo e, culminando com a abertura comercial (iniciada nos anos 1990) e com a desvalorização cambial (em 1999), houve a consolidação de um novo entendimento dos agentes de mercado e de Estado, levando a questão da promoção das exportações a um patamar prioritário. Dentro deste objetivo, visando o alcance do crescimento e do desenvolvimento do país, ainda há pelo menos dois desafios a serem impostos ao Brasil: o alargamento da base exportadora e o aumento da propensão a exportar das empresas (ou seja, constituição de empresas exportadoras de grande porte, com potencial de *player* internacional).

Mesmo que sabidamente o Brasil ainda tem desafios a serem superados, a próxima seção aborda, em retrospectiva, o que já foi feito, a título de concepção de políticas e

instituições, no âmbito da política comercial (voltada para o apoio na promoção das exportações).

3.2 INSTITUIÇÕES RELACIONADAS À POLÍTICA COMERCIAL DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Uma vez apresentada, para os últimos anos, a forma como os governantes brasileiros entendem o papel do comércio internacional (sobretudo no que concerne às exportações), a partir de agora será traçado um panorama das condições econômicas, institucionais e de política verificadas pelo Brasil no passado recente, em busca do crescimento e desenvolvimento econômico.

Como visto na seção anterior, até 1990 o Brasil manteve sua economia relativamente fechada, com rigoroso controle das importações (mediante barreiras tarifárias e não tarifárias) e incentivos às exportações (majoritariamente de manufaturados). Nessa época o país implantou a substituição de importações como política de industrialização, acompanhada de massiva presença do Estado. No entanto esse modelo passou a ser desacreditado como estratégia apropriada para um crescimento econômico sustentado e estabilização macroeconômica para os países em desenvolvimento (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Neste cenário é que surge o Consenso de Washington, um conjunto de medidas em prol da liberalização da economia, não apenas no aspecto comercial, como também financeiro e institucional (privatização de empresas, extinção dos monopólios estatais e criação de agências reguladoras). Despertava também uma preocupação em promover uma política de ajuste fiscal (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Quanto às privatizações recomendadas pelo Consenso de Washington, em 1990 o país lançou o Programa Nacional de Desestatização (PND), justificando que isso serviria ao objetivo de modernizar o parque industrial do país, reduzir a dívida pública, repassar ao setor privado certas atividades (para que o Estado se concentrasse nas prioridades nacionais), dentre outras. O programa foi colocado em prática com bom fôlego por oito anos, decaindo por conta do redimensionamento das prioridades da economia, necessário por conta da crise cambial de 1999 (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Entre 1990 e 1994 foram iniciadas as principais reformas estruturais, consistindo na liberalização comercial (indústrias nacionais expostas à competição internacional) e no PND (primeiras privatizações, em nível federal). Nesse período a inflação se manteve em elevação,

o crescimento foi baixo e as transações comerciais internacionais aumentaram (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Nos quatro anos seguintes (1995-1998), a inflação cai (devido à implantação do Plano Real), o câmbio real se aprecia, o crescimento econômico se mostra irregular e é necessário elevar as taxas de juros já a partir de 1995 (o que gerou graves crises externas em 1997 e 1998) (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Com a desvalorização do Real em 1999, o quadro de desequilíbrios externo e fiscal pediu uma política monetária mais rígida e um forte ajuste fiscal, com a fixação de metas de superávit primário (a fim de garantir o pagamento da dívida pública) (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

No Brasil, a liberalização comercial iniciada nos anos 90, juntamente com o movimento de privatizações e as ações destinadas ao ajuste fiscal, geraram expectativas de crescimento consistente e sustentável, que até hoje não se concretizaram plenamente. (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008, p. 99).

Atualmente, o entendimento que tem se difundido é que a política comercial pode colaborar para o crescimento econômico, desde que amparada por políticas macroeconômicas adequadas, em um cenário institucional que garanta os direitos de propriedade, o cumprimento de contratos, a independência do sistema judicial e um mecanismo regulatório apropriado (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008, p. 99).

No Brasil, as transformações recentes no nível de abertura comercial exigiram mudanças frequentes na gestão governamental do comércio exterior, o que se verifica pelas alterações, ao longo do tempo, nos órgãos públicos e em suas atribuições (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Podem ser citadas, dentre as mudanças organizacionais ocorridas no país, que antes de 1990, a política de comércio exterior era formulada pelo Ministério da Fazenda (MF) e executada por dois órgãos, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e a Comissão de Política Aduaneira (CPA), por vezes conflitantes (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Em 1990 (governo Collor) houve uma reforma administrativa, que criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, unificando os antigos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio. Sob ele estava o Departamento de Comércio Exterior (DECEX), que abrigava as antigas CACEX e CPA, agora renomeadas, porém com as mesmas atribuições. Essa reestruturação buscava unificar a gestão da política comercial (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Dois anos depois, em outubro de 1992, no governo Itamar Franco, foi retomado, em parte, o protecionismo ao mercado interno. O DECEX, renomeado Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), passou a se subordinar ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT). No entanto reapareceu a descoordenação intragovernamental na condução da política comercial, com o MF tendo por objetivo a estabilização dos preços internos enquanto para o MICT a prioridade era a proteção da indústria doméstica (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, almejando maior unicidade nas decisões de política comercial, criou a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), cujo objetivo era formular políticas e coordenar atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços. Foi mantido o MICT e a SECEX e criado um departamento exclusivo para tratar das questões de defesa comercial (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Em 2001 a CAMEX passou a ser presidida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), tradicionalmente mais protecionista e que substituiu o MICT, mas com decisões baseadas em consenso entre seus componentes. O tempo tratou de mostrar que, ao funcionar como instância de interlocução e negociação entre diferentes ministérios e agências públicas, a CAMEX efetivamente melhorou a capacidade de coordenação intragovernamental (VEIGA; RIOS, 2009).

No entanto o Brasil está longe de uma coordenação efetiva da política comercial, o que ainda gera incerteza aos agentes econômicos. Um fato adverso ao aprimoramento está na dificuldade em mensurar a qualidade das instituições, tanto pela complexidade de seu conceito quanto pelo seu apelo multidimensional (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

Como exemplo de gestão coordenada da política comercial, pode ser citado o programa Brasil Exportador, lançado pelo MDIC em 2003, onde diversos órgãos e instituições governamentais começaram a trabalhar coordenadamente em 44 programas e projetos, almejando fortalecer a competitividade do Brasil em relação às instituições, à capacidade financeira, ao método operacional, à produção para o exterior e ao aspecto comercial e de negociações dos exportadores e potenciais exportadores. O programa tem por objetivo “[...] a ampliação da pauta e base exportadora, a diversificação dos mercados compradores e a inserção de micro, pequenas e médias empresas no comércio internacional.” (PIANTO; CHANG, 2006, p. 93).

Também em 2003, foi instituída a Apex-Brasil (Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003) como um Serviço Social Autônomo e denominada “Agência de Promoção de Exportações do Brasil”; menos de dez anos depois, alterou sua denominação para “Agência Brasileira de

Promoção de Exportações e Investimentos”, cuja missão passou a ser desenvolver a competitividade das empresas brasileiras, promovendo a internacionalização dos seus negócios e a atração de IED, conforme disponibilizado em seu site²⁶. A Apex-Brasil segue um modelo de economia mista, com relevante independência, estando vinculada ao MDIC (COELHO; ROCHA, 2013).

Enquanto a Apex-Brasil tem abrangência nacional, regionalmente, apenas para mencionar, o Rio Grande do Sul conta com a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), integrante do Sistema de Desenvolvimento do Estado (SDRS), coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI). Essa estrutura regional será retomada no próximo capítulo.

Nesta época (início dos anos 2000), como visto na seção anterior, principiava o movimento de internacionalização das empresas brasileiras, cujo incentivo para os investimentos correspondia, em sua maioria, a um desejo de ampliar as vendas ao exterior. Assim, apoiar os investimentos no exterior das empresas locais equivalia a estimular o setor exportador do país, em outras palavras, “[...] ambas as políticas – de promoção das exportações e de apoio à internacionalização das empresas nacionais – são recomendadas, já que uma realimenta e estimula a outra.” (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI, 2003).

O governo brasileiro já adotou três políticas industriais no período recente: O Plano Brasil Maior (PBM), do início do governo Dilma Rousseff (2011), que sucedeu a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, e a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004. A seguir, vamos tentar extrair da análise dessas políticas industriais, as orientações para a área de política comercial.

Em maio de 2008, o Brasil lançou a Estratégia Brasileira de Exportação (EBE) no âmbito da PDP. De acordo com o MDIC, a EBE objetiva fomentar a competitividade brasileira tendo em vista o novo cenário do mercado internacional e ampliar a fatia brasileira nas exportações mundiais (KANNEBLEY JUNIOR *et al.*, 2010).

Um destaque da referida estratégia é a visão sistêmica da competitividade da economia brasileira, a integração com outras políticas de governo e o balizamento dos pontos de consenso entre os muitos órgãos governamentais abrangidos. Em prol da desburocratização, houve um reconhecido esforço de sistematização dos programas e eliminação de duplicidades,

²⁶ Informações extraídas do site <http://www3.apexbrasil.com.br/>. Acesso em: 10 abr. 2014.

sempre levando em conta a hierarquização das prioridades de política (KANNEBLEY JUNIOR *et al.*, 2010, p. 36).

Um apanhado das estratégias nacionais de exportação e das políticas existentes no Brasil realizado por Pianto e Chang (2006) mostrou que não faltam programas de apoio à exportação no país. Entretanto, isso não atesta que os programas são bem focados e administrados. A pesquisa desses autores procurou analisar a incidência dos projetos setoriais da Apex-Brasil de 2005 nas firmas potenciais exportadoras de 2003.

O maior número de firmas potenciais exportadoras de 2000 foi encontrado nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul (destaque para os setores de couro e calçados e o de móveis e indústrias diversas). Dessas firmas com potencial para o mercado externo, 14% começaram a exportar em 2003 (PIANTO; CHANG, 2006).

Então, uma das conclusões de Pianto e Chang (2006) é que uma política que visa dar suporte às empresas potenciais exportadoras (entre outros objetivos) deve dar atenção forte aos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul e nos setores de couro e calçados e de móveis e indústrias diversas. Observando o tipo de apoio oferecido pela Apex-Brasil, foi encontrado exatamente este foco. Nesse sentido, o estudo concluiu que apoio às exportações, direcionado aos estados e setores com maior potencial exportador, não falta.

Porém, como se viu nessa seção, as constantes mudanças nas exigências do mercado (relacionadas a preço, qualidade e entrega de produtos e serviços), além de aspectos políticos e econômicos gerais, exigem que o Brasil (assim como outros países), revise continuamente suas diretrizes de políticas, suas instituições e seus posicionamentos, a fim de se ajustar à conjuntura e se aproximar dos objetivos de crescimento e desenvolvimento econômico.

Analisada a linha de tempo das principais políticas e instituições do Brasil, na próxima seção são abordados os principais instrumentos e diretrizes de política comercial pensados por estas estruturas de Estado.

3.3 INSTRUMENTOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA COMERCIAL VOLTADOS À PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Nesta seção, em complemento à teoria revisada no capítulo anterior, serão apresentados os principais instrumentos e diretrizes de política comercial adotados pelo Brasil, objetivando incentivar as exportações, no período recente.

O apoio oficial tem o poder de efetivamente incrementar as exportações, uma vez que reduz a incerteza do desempenho da empresa no exterior, colabora para o aprimoramento da

competitividade internacional e aumenta a eficiência do sistema econômico do país (CATERMOL, 2010)

Na visão de Rosa e Rhoden (2007), a política brasileira de promoção às exportações não foi pensada, estrategicamente, para o médio ou longo prazo, tendo sido usada mais como atenuante no controle do balanço de pagamentos. Tradicionalmente, a mencionada política foi baseada em incentivos fiscais, em incentivos creditícios e em ajustes cambiais.

Com o intuito de estabelecer uma política consistente de promoção à exportação, em 1995 o governo brasileiro decidiu criar um instrumento de gerência de comércio exterior. Deste processo, surgiram a CAMEX em 1995 e o Programa Especial de Exportações (PEE), lançado em 1998 (GRANATO, 2001²⁷ *apud* ROSA; RHODEN, 2007, p. 5).

Nesta época, em linha com os objetivos do PEE, foram criados alguns mecanismos de apoio à exportação (alguns persistem até hoje), conforme mencionado por Bello²⁸ (2001 *apud* ROSA; RHODEN, 2007, p. 5-6):

- a) Adiantamento sobre Contratos de Câmbio (ACC) e Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE), respectivamente financiamento mais acessível no pré-embarque da mercadoria e no pós-embarque;
- b) BB-Proex, o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) do Banco do Brasil, objetivando proporcionar às exportações brasileiras condições de financiamento (pós-embarque) equivalentes às do mercado internacional, nas modalidades Financiamento e Equalização.
- c) BNDES-Exim, para expandir as exportações mediante criação de linhas de apoio (pré e pós-embarque) pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em condições competitivas com as linhas similares oferecidas no mercado internacional.
- d) Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), destinado às micro e pequenas empresas (exportadoras ou não), procura redução nas exigências de garantias de financiamento dos bancos comerciais.

²⁷ GRANATO, João Emílio Thomaz. **Políticas, programas e ações de incentivo e apoio às exportações**: uma análise dos fatores determinantes de exportação, para a internacionalização das micro e pequenas empresas, na visão de especialistas de comércio exterior na cidade de Curitiba. 2001. 208 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e UNICEMP (Mestrado Interinstitucional), Curitiba, dez. 2001.

²⁸ BELLO, Teresinha da Silva. Desempenho e inserção internacional das exportações do RS. **Documentos FEE**, Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser, Porto Alegre, n. 46, set. 2001, 190 f.

- e) Câmbio Simplificado (SIMPLEX), isto é, simplificação implementada nos procedimentos operacionais de câmbio e comércio exterior.
- f) Seguro de Crédito à Exportação, que auxilia a reduzir as perdas do exportador no caso de não pagamento por parte do importador (por motivo de falência ou de simples mora, por exemplo).
- g) *Drawback*, cujo objetivo é reduzir o custo final do produto.
- h) Programa de Geração de Negócios Internacionais (PGNI), destinado à prestação de informações e acompanhamento às pequenas e médias empresas, durante todo o processo de exportação.
- i) Programa Novos Pólos de Exportação (PNPE), para estimular e dar apoio (mercadológico e tecnológico) para setores de menor porte e considerados com bom potencial exportador.
- j) *Brazil Trade Net*: sistema do Ministério das Relações Exteriores (MRE) de veiculação de informações sobre oportunidades comerciais voltadas para a exportação e captação de investimentos estrangeiros.
- k) Criação da Agência de Promoção de Exportações (Apex), que depois viria a se chamar Apex-Brasil.
- l) Consultoria do Banco do Brasil em negócios internacionais, permitindo a terceirização, por parte das empresas, de certas fases do comércio exterior.
- m) Incentivos fiscais, como por exemplo, não incidência de tributos como ICMS, IPI, PIS/PASEP e Cofins sobre os produtos exportados.

Conforme o IPEA (2010b), atualmente, três instrumentos se destacam enquanto importantes políticas para promover as exportações brasileiras: o *drawback* e as linhas de financiamento à exportação de bens e serviços do BB-Proex e do BNDES-Exim.

Somados, estes instrumentos apoiaram aproximadamente 12% das firmas exportadoras brasileiras no ano de 2007 (em 2003 o alcance foi de 9,7%). O *drawback*, sozinho, atendia a 10,2% em 2007 (enquanto em 2003 representava 7,1%). Estes índices parecem acanhados para um país que tem a intenção assumida de ampliar a sua base exportadora, em outras palavras, os instrumentos parecem pouco incisivos em alcançar a promoção das exportações (IPEA, 2010).

Analisando por região do país, para os anos de 2003 a 2007, chama atenção a alta representatividade da região Sul nas firmas apoiadas pelos instrumentos de promoção das

exportações (em média 40% das empresas apoiadas), apesar da região representar, em média, 24,7% das exportadoras independentes do país (IPEA, 2010).

Quanto aos instrumentos de crédito, as maiores dificuldades no acesso ao BB-Proex e ao BNDES-Exim, apontadas pelas exportadoras independentes, foram exigência de garantias reais e falta de acesso à informação, respectivamente. É preciso notar ainda que a exigência de garantias afeta muito mais as pequenas e médias exportadoras. Já para o *drawback*, o principal entrave apontado foi a excessiva exigência para o acesso e comprovação. Nesse sentido, o impacto dos principais instrumentos públicos de estímulo exportador ainda se mostra limitado (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, 2008).

De Negri, Vasconcelos e Galetti (2010) se propõem a avaliar qual o potencial de mudança na estrutura da pauta exportadora que possuem os instrumentos existentes hoje no país. Em suas conclusões finais, apontam que “Os resultados sugerem que o *Drawback*, a despeito de sua elevada abrangência, é relativamente neutro do ponto de vista da estrutura setorial da pauta de exportações.” (DE NEGRI; VASCONCELOS; GALETTI, 2010, p. 32-33).

Quanto ao BNDES-Exim, por apoiar setores mais intensivos em tecnologia, cuja participação na pauta exportadora ainda é pequena, pode levar à diversificação dos produtos exportados. Já o BB-Proex (Proex Financiamento), voltado para segmentos em que o país possui vantagens competitivas (alimentos e bebidas, por exemplo), parece não contribuir para a ampliação da pauta exportadora, apesar de prestar apoio a inúmeras empresas de menor porte (DE NEGRI; VASCONCELOS; GALETTI, 2010, p. 33).

Adicionalmente, conforme estudo do IPEA (2010b), de 2003 a 2007 existiu uma forte inércia na dinâmica dos instrumentos. Isto não é necessariamente um problema, pois demonstra que os mecanismos são bem avaliados pelas empresas que já os utilizam. Porém, a desejada expansão do alcance dos programas, que seguramente seria acompanhada de um crescimento da base exportadora, exige uma atuação mais objetiva por parte do governo.

Tal mudança, na visão do IPEA (2010b, p. 508) poderia incluir uma melhor divulgação das linhas de financiamento, ou ainda um redesenho das políticas, reduzindo ou flexibilizando as exigências para o acesso, e criando novos instrumentos, com maior poder de viabilizar a entrada de firmas no mercado internacional.

Além dos três principais instrumentos mencionados acima (*drawback*, BB-Proex e BNDES-Exim), cabe falar um pouco sobre os incentivos fiscais, que permitem a não incidência de tributos como ICMS, IPI, PIS/PASEP e Cofins sobre os produtos exportados.

No Brasil da década de 1990, sob a presença do GATT (acordo internacional comentado no capítulo anterior), os incentivos fiscais permitidos ficaram limitados, praticamente, à

compensação dos impostos internos indiretos (ICMS, IPI, PIS/PASEP e Cofins), não abrangendo, portanto, a isenção do imposto de renda nem as contribuições para a previdência social (MOREIRA; PANARIELLO, 2005).

Apesar da permissibilidade do GATT em relação à desoneração dos impostos indiretos, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi dada aos Estados competência para tributar com o ICMS as exportações de industrializados classificados como semi-elaborados, porém foi preservada a não incidência do IPI sobre as exportações. Essa condição do ICMS perdurou até 1996, quando foi sancionada a Lei Complementar n° 87 (Lei Kandir) em 13 de setembro de 1996, a partir da qual, todas as exportações passaram a contar com não incidência de ICMS, inclusive produtos primários (MOREIRA; PANARIELLO, 2005).

A não incidência do ICMS e do IPI sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, assegurados os créditos sobre os insumos, passou a fazer parte do texto da Constituição Federal mediante a promulgação da Emenda Constitucional n° 42, de 19 de dezembro de 2003 (MOREIRA; PANARIELLO, 2005).

Relembrando, as exportações brasileiras são isentas do IPI, do ICMS e das contribuições para o PIS e para a COFINS. No caso do IPI e do ICMS, são mantidos os créditos sobre os insumos. Tendo em vista a incidência em cascata do PIS e da COFINS²⁹ e as distorções daí derivadas para a competitividade das exportações, instituiu-se em 1994 um mecanismo de compensação, por meio de crédito presumido do IPI, que vigorou até a transformação do PIS e da COFINS em tributos não cumulativos (em 2002 e em 2003, respectivamente) (MOREIRA; PANARIELLO, 2005).

O interessante estudo de Moreira e Panariello (2005) procurou mensurar os incentivos fiscais às exportações brasileiras de 1990 a 2004, mediante estimativa de renúncia fiscal de IPI, ICMS, *drawback*, PIS e COFINS nas operações com o exterior. Dito de outra forma, os autores procuraram quantificar a:

[...] diferença de tratamento recebido por determinado bem em decorrência de sua destinação para o mercado externo, e o que seria aplicado se o mesmo fosse destinado ao mercado doméstico, desde que tenha algum impacto sobre as contas da União ou dos Estados. (MOREIRA; PANARIELLO, 2005, p. 127).

²⁹ O efeito cascata, mencionado pelos autores, faz referência ao fato que, mesmo que as exportações estivessem isentas de PIS e COFINS, permanecia o encargo sobre as etapas anteriores, impondo-se uma carga tanto mais elevada quanto maior fosse o número de etapas ou intermediações no processo produtivo do bem exportado. Ao PIS, com alíquota de 0,65% sobre o faturamento, somou-se a COFINS, com alíquota crescente ao longo do tempo: 1,2%, 2% e 3%.

Estimado cada um dos incentivos – isenção do IPI e do ICMS e das contribuições para o PIS e para a COFINS, do imposto de importação relativo às importações realizadas sob o regime de *drawback* e alguns outros, de menor representatividade³⁰, chega-se a um incentivo médio que beira os 25% das exportações entre 1990 e 1996, chegando a uma média de 29% entre 1997 e 2003 e atingindo 33% em 2004, o maior nível da série (impactado pela elevação da COFINS para 7,6%) (MOREIRA; PANARIELLO, 2005, p. 110).

Ressalta-se que, para todos os anos observados, o ICMS interno responde por uma participação sempre superior a 18,8% na média dos incentivos concedidos, apesar de que, como salientado pelos autores, a estimativa do ICMS tem caráter meramente referencial, tendo em vista que não foram levantadas as alíquotas efetivamente aplicadas pelos Estados (MOREIRA; PANARIELLO, 2005).

Esta seção trouxe alguns instrumentos que se destacam enquanto importantes políticas para promover as exportações brasileiras: o *drawback*, as linhas de financiamento à exportação de bens e serviços do BB-Proex e do BNDES-Exim e os incentivos fiscais (não incidência de tributos como ICMS, IPI, PIS/PASEP e Cofins sobre os produtos exportados)

Neste capítulo foi apresentado o mapeamento das políticas de exportação adotadas pelo Brasil, especialmente dos anos 1990 em diante, iniciando com a forma como os governantes brasileiros entendem o papel do comércio internacional (primeiramente negligenciando o potencial das exportações, depois tomando-as como um instrumento efetivo no combate aos problemas do balanço de pagamentos e no alcance do desenvolvimento econômico). Em seguida foi traçado um panorama das condições econômicas, institucionais e de política verificadas pelo Brasil no passado recente, em sua busca pelo crescimento e desenvolvimento econômico. Finalmente, a última seção foi utilizada para apresentar os principais instrumentos de política comercial voltados à promoção das exportações: o *drawback*, as linhas de financiamento do BB-Proex e do BNDES-Exim e os incentivos fiscais.

A seguir, tendo revisado os aspectos teóricos e a experiência brasileira relacionados à política comercial, especialmente com relação à promoção das exportações, o objetivo passa a ser a análise regional destes tópicos, onde o Estado do Rio Grande do Sul, sua pauta exportadora, sua política comercial e sua recente política industrial são o foco principal.

³⁰ Apesar da menor relevância quantitativa no grupo de incentivos estimados, também foram considerados no estudo, pelos autores, os incentivos relacionados ao financiamento pelo PROEX equalização e PROEX financiamento, além do regime automotivo e Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais para Programas Especiais de Exportação (BEFIEX) e o “desincentivo” representado pelo ICMS nas exportações de produtos básicos e industrializados semi-elaborados.

4 PRINCIPAIS SETORES EXPORTADORES E O PAPEL DA POLÍTICA COMERCIAL NA ATUAL ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo, inicialmente, será abordada a questão da implantação da Política Industrial no Estado, ocorrida em 2011, no que for pertinente às políticas comerciais de incentivo às exportações.

Em seguida está prevista a caracterização dos principais setores exportadores do Estado do Rio Grande do Sul, analisando-se principalmente dados oficiais para a última década (anos de 2003 e 2013).

Concluída esta etapa, serão retomados os aspectos de política comercial presentes na Política Industrial do Estado, especialmente para estes principais setores identificados.

Promove-se, em seguida, um mapeamento das medidas de política comercial de apoio e fomento aos setores exportadores, assim como, dos principais instrumentos e diretrizes de política de apoio e fomento às exportações no Estado.

Cabe mencionar que não é pretensão deste trabalho apurar ou avaliar os resultados da política comercial do Estado, mas tão somente perceber qual a visão do Rio Grande do Sul na condução das políticas em busca de seu crescimento e desenvolvimento econômico.

Por exemplo, qual o caminho escolhido pelo Estado atualmente: desenvolvimento interno ou promoção das exportações? Incentivar as empresas exportadoras ou apoiar os potenciais exportadores? Atrair IEDs para o Estado ou fomentar a internacionalização das empresas locais? Aperfeiçoar a pauta exportadora ou incentivar a produção e comércio de itens básicos e manufaturados? Privilegiar os setores tradicionais ou estimular a inovação? As opções disponíveis não são excludentes e, por vezes, podem não estar claras na Política Industrial do Estado, e é sobre isso que trata este capítulo.

4.1 A POLÍTICA COMERCIAL PRESENTE NA POLÍTICA INDUSTRIAL IMPLEMENTADA PELO ESTADO

Vamos tratar nesta seção especialmente dos elementos, ações e programas definidos no âmbito da Política Industrial ora implementada pelo governo do Rio Grande do Sul, e que, de alguma forma, estão relacionados à promoção das exportações ou à atração de investimento estrangeiro direto (IED), envolvendo empresas com atuação ou vocação para as exportações.

Conforme o documento que lhe deu origem, a Política Industrial do Rio Grande do Sul é tida como uma política de desenvolvimento econômico (leia-se política de desenvolvimento industrial), que procura promover a competitividade dos setores industriais estratégicos e fortalecer setores industriais selecionados, cujo conceito chave é o de Sistema de Desenvolvimento Econômico (na figura do SDRS, entendido como uma estrutura de governança) (SDPI, 2011).

A Política Industrial gaúcha é uma política de indústria, de inovação e de promoção do comércio exterior, articulada com a política do governo federal anunciada em agosto de 2011, sob o nome Plano Brasil Maior ³¹. A atual política industrial do estado está estruturada em cinco eixos distintos e inter-relacionados, a saber: Eixo I - Política Setorial; Eixo II - Política da Economia da Cooperação; Eixo III - Política da Firma; Eixo IV - Instrumentos Transversais; e Eixo V - Infraestrutura para o Desenvolvimento (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 9).

Para elucidar a estrutura da Política Industrial do Estado, nos aspectos de interesse do presente trabalho, passa-se a uma breve análise dos eixos relacionados com as exportações ou com os IEDs, mencionando seus objetivos específicos, os programas e instrumentos de política comercial que os compõem e, quando disponíveis, alguns resultados alcançados.

O Eixo da Política Setorial (Eixo I) foi pensado para promover o desenvolvimento da indústria mediante aperfeiçoamento dos elementos de competitividade, inovação e tecnologia. Um de seus objetivos específicos está “[...] na revitalização do esforço exportador de diferentes setores estratégicos da economia gaúcha em consonância com a ampliação almejada pela política de promoção do comércio exterior do país.” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 17).

Tal eixo compõe-se de Programas Setoriais, cuja coordenação operacional cabe à AGDI, supervisionada pela SDPI, e que se destinam a alavancar a competitividade dos setores estratégicos da economia industrial e agroindustrial do Estado, e do Programa de Ações Internacionais, coordenado pela SDPI e que apóia missões e feiras. Este último tem como objetivos centrais “[...] a promoção comercial, a internacionalização de empresas gaúchas e a

³¹ Adotando o slogan “Inovar para competir. Competir para crescer”, essa política nacional apresenta dois focos de centralidade: 1) estimular a inovação e a produção nacional, com o intuito de desenvolver a competitividade da indústria nos mercados interno e externo; 2) integrar e alinhar os vários ministérios e órgãos do governo com as demandas da política industrial, além de privilegiar as forças produtivas para inovar, competir e crescer. Em especial, o Plano Brasil Maior busca aproveitar competências presentes nas empresas, nos círculos acadêmicos e na sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 2011; RIO GRANDE DO SUL, 2014a).

atração de investimentos com o fim de adensar cadeias produtivas e criar novos setores na matriz produtiva do estado.” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 18).

Ainda sobre o Programa de Ações Internacionais, ele foi desenhado para promover a competitividade dos setores estratégicos e o desenvolvimento da economia do Estado. Compõe-se de dois instrumentos principais: o Programa de Apoio à Participação de Empresas Gaúchas em Feiras Internacionais e o Programa de Missões Internacionais, ambos vinculados à SDPI. Além desses instrumentos, a participação em missões e a atração de investimentos produtivos na esfera internacional vêm sendo potencializadas por um número cada vez maior de parcerias estabelecidas entre a AGDI e agências internacionais, como a *UK Trade & Investment* (UKTI) do Reino Unido, a *Institute of Engineers Singapore* (IES), a Câmara Brasil Texas em Houston e a *Germany Trade and Invest* (GTAI) da Alemanha (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 28).

Em relação aos resultados gerados pelo Programa de Apoio à Participação de Empresas Gaúchas em Feiras Internacionais, entre 2011 e 2013, a SDPI apoiou 398 empresas em 48 feiras internacionais, realizadas no Brasil (29), na Europa (12), na América Latina (6) e na Ásia (1), totalizando um investimento de R\$ 3,6 milhões. Segundo avaliações conduzidas pela equipe da SDPI, *in loco*, nas feiras nesse período, o valor de negócios fechados, conforme informações fornecidas pelas próprias empresas, foi de cerca de R\$ 105 milhões, ou seja, um retorno trinta vezes superior ao valor investido (RIO GRANDE DO SUL, 2014a, p. 52).

Já o Programa de Missões Internacionais tem como objetivos a atração de investimentos para o Estado, o incremento das relações comerciais e a promoção do intercâmbio técnico e tecnológico entre o Estado e os países (ou regiões) visitados ou recebidos. Como resultado deste programa, entre 2011 e 2013, foram realizadas 63 missões pela SDPI/AGDI, divididas entre Europa (23), Ásia (22), América (17) e África (1), percorrendo 30 países (RIO GRANDE DO SUL, 2014a, p. 53).

A Política da Firma (Eixo III) é uma das principais atividades do Sistema de Desenvolvimento do Estado (SDRS) e procura atender empresas interessadas em implantar ou expandir suas atividades no Estado. Para sua formação, foi inicialmente criada a Sala do Investidor em atenção à diretriz de governança, sob a coordenação da SDPI. A Sala do Investidor, que será abordada mais adiante é, resumidamente, uma ferramenta de gestão que viabiliza mais eficiência na relação do setor público com quem estiver interessado em investir no Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 19).

Sob o Eixo III há também o Programa de Apoio à Captação de Recursos para Empresas Inovadoras, coordenado pela AGDI, com a participação do Sistema Financeiro Gaúcho (SFG) e em parceria com instituições financeiras reconhecidas nacionalmente como FINEP e BNDES (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 19-20 e 39).

Os Instrumentos Transversais (Eixo IV) mobilizam recursos públicos que refletem nos segmentos da economia como um todo, podem ser citados como exemplo o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDOPEM/RS) e o SFG. O FUNDOPEM/RS oferece postergação do pagamento do ICMS gerado por ocasião da operação de um projeto de investimento. Já o SFG, formado por Bannisul, Badesul e BRDE, será discutido posteriormente (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 20 e 42).

A norma legal que institui e regula o FUNDOPEM/RS foi atualizada através da aprovação da Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 13.708 de 06 de abril de 2011, que também criou o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (INTEGRAR/RS). A essência do INTEGRAR/RS está na incidência de um abatimento sobre cada parcela a ser amortizada do financiamento concedido pelo FUNDOPEM/RS. A modificação nas normas deste instrumento fiscal foi levantada pela constatação de uma baixa efetividade do instrumento, cujo uso não vinha ultrapassando a marca de 10% do benefício concedido (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 42).

O eixo Infraestrutura para o Desenvolvimento (Eixo V) reúne programas e projetos interligados à logística (portos, aeroportos e rodovias), energia (elétrica, eólica e gás natural) e comunicação (banda larga), três aspectos considerados basilares na conquista do desenvolvimento econômico. Observa-se que o crescimento da competitividade industrial exige produtos que cheguem mais rapidamente e com menores preços aos consumidores. Assim, um Estado que pretende atrair novos investimentos precisa estar apto a atender às necessidades de infraestrutura demandadas pelos novos empreendedores (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 21 e 48).

Tendo abordado sucintamente o que compõe cada Eixo, é possível notar que o Eixo III (Política da Firma), destacado como um dos mais relevantes no corpo da Política Industrial, contém um viés explícito de incentivo à atração de investimentos. Nessa mesma linha podem ser relacionados o Eixo IV (Instrumentos Transversais) e o Eixo V (Infraestrutura para o Desenvolvimento). Já o Eixo I (Política Setorial), está voltado para ambos objetivos: promoção das exportações e atração de investimentos.

Ainda que o alargamento da infraestrutura (objetivo do Eixo V) não possa ser diretamente relacionado com a entrada de IED, é inegável, para Castilhos (2014), que a

ampliação da oferta de energia e de estradas cria um ambiente adequado ao desenvolvimento de atividades como o agronegócio e a mineração (importantes demandantes de água, de energia e de amplas extensões de terra).

Para ilustrar a questão da entrada de IEDs, recorre-se ao Censo de Capitais Estrangeiros no País 2011, ano base 2010 (BCB, [2013]), de onde se extrai que dos US\$ 587.209 milhões de IED no Brasil em 2010, 43,9% são destinados para o setor de serviços³², 40,3% para a indústria e 15,8% para a agricultura, pecuária e extrativismo mineral.

O referido Censo (BCB, [2013]) não traz o total de IED por Estado. O único dado regional disponível se refere à abertura, para o setor industrial (que em 2010 representava 40,3% dos IEDs, como mencionado acima)³³, da “distribuição do estoque por unidade da federação conforme localização do ativo imobilizado”.

O Rio Grande do Sul absorveu 8% dos IEDs totais do setor industrial em 2010 (US\$ 18.985 milhões), sendo que duas principais atividades econômicas concentram 60% destes IEDs: produtos do fumo³⁴ (35%) e bebidas (25%). Em seguida vêm os produtos químicos (12%) e as máquinas e equipamentos (10%), sendo os 18% restantes, referentes a diversas outras atividades (BCB, [2013]).

Além dos eixos que formam o núcleo da Política Industrial (escopo estadual), cabe destacar duas articulações fundamentais para o sucesso das ações que já vêm sendo empreendidas no âmbito da política comercial: 1) as inter-relações que o SDRS estabelece com instituições internacionais, especialmente no que diz respeito aos temas de atração de investimentos, promoção comercial e internacionalização de empresas gaúchas (escopo internacional); 2) as inter-relações com instituições federais nacionais, principalmente aquelas ligadas com o Programa Brasil Maior e com a Política de Infraestrutura e de Energia (escopo federal) (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 16-17).

Sendo assim, esta seção tratou dos elementos, ações e programas definidos no âmbito da Política Industrial, implantada pelo governo do Rio Grande do Sul em 2011, que trazem alguma relação com a promoção das exportações ou a atração de IED.

³² O setor de serviços é, pela sua natureza de produção de bens não comercializáveis, majoritariamente voltado para o mercado interno. Ou seja, o maior volume de IED, ao que parece, é direcionado para atividades não exportadoras.

³³ Além do setor industrial, o IED pode ser direcionado para o setor de serviços e para o setor que abriga agricultura, pecuária e extrativismo mineral, sendo que, apenas para o primeiro há abertura por unidade da federação.

³⁴ Como será visto, o setor fumageiro tem se mantido muito expressivo nas exportações do Estado e, grosso modo, pode ser um exemplo de IED direcionado ao setor exportador.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS SETORES EXPORTADORES DO ESTADO

A intenção desta seção é, introdutoriamente, apresentar os principais produtos exportados pelo Rio Grande do Sul, para num momento posterior avaliar as medidas de política comercial de apoio e fomento aos setores exportadores.

O comércio internacional possui um papel fundamental para o desenvolvimento das regiões, visto que ao exportar, a empresa expande seu mercado de atuação, aprimorando a qualidade de seus produtos, assimilando novas técnicas de produção e, na esfera financeira, diversificando riscos. Isto porque a expansão da empresa exportadora não está condicionada apenas ao ritmo de crescimento da economia local, como ocorre com as empresas não-exportadoras (PORSSE *et al.*, 2009, p. 4).

A globalização, que transformou o cenário mundial a partir dos anos 90, provocou uma reestruturação nos países em desenvolvimento, decorrente do aumento do ingresso de IED e do processo de abertura das suas economias. Como visto anteriormente, essa reestruturação tem suscitado a elevação dos níveis de importação dos países e ocasionado a necessidade de estímulo às exportações para evitar o desequilíbrio estrutural das contas externas (LACERDA, 2003).

O Rio Grande do Sul apresenta uma participação importante nas exportações brasileiras (PORSSE *et al.*, 2009). Como pode ser observado na Tabela 1, o Rio Grande do Sul tem se mantido entre os quatro estados mais exportadores do Brasil, nos últimos 10 anos (exceção ao ano de 2012, em que alcançou a 5ª posição no ranking nacional).

Conforme Garcia (2012), a “vocaç o exportadora” do Rio Grande do Sul vem sendo paulatinamente modificada, tendo em vista que, enquanto em 1992 as vendas externas do Estado eram 12,1% das nacionais, em 2011, representaram apenas 7,59%. Dessa forma, diz ele, embora ainda seja superior a 1 o quociente da rela o exportações gaúchas/exportações brasileiras sobre PIB gaúcho/PIB brasileiro, o Estado vem se tornando “menos exportador” em rela o ao Brasil.

A que se deve esse movimento? Garcia (2012) aponta que há tanto problemas de abrangência nacional (infraestrutura inadequada, juros, impostos e energia relativamente mais altos e câmbio valorizado) como fatores peculiares ao Estado: esgotamento da fronteira agrícola (exigindo aprimoramento da técnica), produção intensiva em trabalho (mais vulnerável à concorrência internacional de nações com mão de obra barata, como, por exemplo, a indústria de calçados) e a formação do Mercosul (a Argentina é considerada um

importante parceiro comercial do Estado, no entanto, nos últimos anos, está praticando políticas de defesa comercial mais fortes, reprimindo as compras junto ao Rio Grande do Sul).

As exportações do Estado cresceram a uma taxa anual média de 6,45% entre os anos de 2004 e 2012, desempenho influenciado pela crise internacional de 2008 e por uma forte estiagem no período pós-crise (AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS – APEX-BRASIL, 2013).

Com relação à fatia das exportações gaúchas no volume nacional, houve uma retração de 10,24% para 7,17% entre 2004 e 2012, em parte devido às diferenças de mercado, em parte à composição da pauta exportadora (o índice de similaridade com o cenário nacional aponta para 50% em média). O país exporta petróleo e gás natural, açúcar, metais não ferrosos, aeronaves, entre outros, que no Rio Grande do Sul são pouco expressivos ou não estão presentes. O Estado se manteve forte nos setores de lavouras temporárias, de produção de carne e de processamento de fumo que, juntos, responderam por mais de 35% das exportações em 2007 e 2012 (APEX-BRASIL, 2013).

Aqui cabe mencionar que os dados tiveram uma recuperação em 2013, quando a participação nas exportações nacionais foi de 10,36% (US\$ 25.094 milhões), melhor percentual desde o ano de 2003, mantendo o Estado na terceira colocação (posição que não alcançava desde 2009).

Tabela 1 - Participação anual das exportações do Rio Grande do Sul no total do Brasil - 2003-2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Participação (%)	10,97	10,24	8,84	8,56	9,35	9,29	9,96	7,62	7,59	7,17	10,36
Valor (US\$ mi FOB)	8.027	9.902	10.476	11.802	15.018	18.385	15.236	15.382	19.427	17.386	25.094
Colocação do Estado	2°	3°	3°	3°	3°	4°	3°	4°	4°	5°	3°

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da FEE (2014)³⁵

Recentemente, as exportações são relativamente mais importantes para a economia gaúcha do que para a média nacional, revelando uma maior dependência do mercado internacional para a economia do Estado (exportações/PIB) do que para o país (TERUCHKIN, 2012).

Em 2007, por exemplo, enquanto para o Brasil, as exportações representaram cerca de 12,00% do PIB, no caso do Estado, essa participação foi em torno de 16,40% (conforme Tabela 2), valor ainda bastante inferior ao verificado em média entre os países desenvolvidos. Naquele ano, ao Rio Grande do Sul foram atribuídos 13% das exportações de básicos e 9% das exportações de

³⁵ Dados brutos extraídos da seção “Exportações Totais por Unidade da Federação” disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-das-exportacoes/serie-historica/>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

bens industriais do país. Entre os setores industriais, destaque para os setores fumageiro (74% das exportações nacionais do setor), coureiro-calçadista (43%), máquinas e equipamentos (15%), moveleiro (15%), e vestuário e acessórios (15%) (PORSSE *et al.*, 2009, p. 4).

Já em 2012 essa relação se inverteu, para o Brasil as exportações representaram cerca de 12,60% do PIB, enquanto para o Rio Grande do Sul essa participação foi de, aproximadamente, 11,50% (conforme Tabela 2). Não é possível afirmar se esse dado aponta uma nova tendência ou é apenas um fato isolado para o ano de 2012.

Estudos indicam que o ano de 2012 foi atípico para o setor exportador gaúcho, cujo desempenho sofreu com questões externas como a estiagem (que afetou especialmente a produção de grãos de soja, óleo e farelo de soja), as barreiras às exportações para a Argentina e os embargos da Rússia à carne gaúcha (bovina, suína e de frango), bem como a queda na demanda internacional, causada pela desaceleração global da economia (CALDAS, 2013).

Tabela 2 - Participação (%) das exportações no PIB, no Rio Grande do Sul e no Brasil - 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RS	16,40	16,90	14,10	11,12	11,88	11,50
Brasil	12,00	11,97	9,43	9,45	10,30	12,60

Fonte dos dados brutos para 2007 e 2012: elaborado pela autora com base em dados do MDIC, IBGE, FEE.

Fonte dos dados para 2008 a 2011: Teruchkin (2012, p. 36)

O Brasil é muito competitivo no comércio internacional, em produtos intensivos em trabalho e em recursos naturais, bem como em *commodities*. De fato, foram esses os produtos que mais impulsionaram o aumento das exportações brasileiras nos últimos anos. Dado que o comércio mundial tem se tornado, cada vez mais, concentrado em produtos de maior conteúdo tecnológico, a pauta de exportações brasileira continua muito afastada do padrão mundial e menos dinâmica que ele. Associado a isso, existe uma assimetria, proveniente da própria especialização brasileira em itens de menor conteúdo tecnológico, entre a pauta de exportações do país e sua pauta de importações, muito mais intensiva em tecnologia (DE NEGRI, 2005, p. 34).

No parágrafo anterior, De Negri (2005) fala do Brasil, mas a caracterização pode ser diretamente associada às condições do Rio Grande do Sul. Nessa mesma linha, Kume (COSTA; GOMES; LÍRIO, 2012), aponta que as exportações brasileiras foram menos afetadas pela crise internacional de 2008 que a média mundial. Em parte pela sua menor participação no processo mundial de especialização vertical, caracterizado pela fragmentação da produção em nível internacional. Associadas a isso, as políticas do governo brasileiro,

como elevação dos gastos públicos, diminuição dos impostos e expansão do crédito por meio dos bancos públicos também colaboraram para tentar amenizar o ambiente de crise.

Porém, mais forte que os argumentos utilizados por Kume no parágrafo anterior, o desempenho exportador do Brasil frente à crise internacional de 2008 foi reflexo da composição da pauta exportadora do país, em que predominam *commodities* agrícolas e minerais. Houve uma menor perturbação porque o mundo – leia-se a China – continuou a demandar fortemente esses bens, cujos preços internacionais ainda estão muito elevados, colaborando muito para manter positivo o saldo comercial, a despeito da crise internacional.

Pode-se dizer que a pauta de exportação do Rio Grande do Sul é concentrada em bens primários e intermediários e em bens de consumo não duráveis, principalmente agroalimentares. Esses produtos geralmente possuem menor sensibilidade a variações no nível de renda (baixa elasticidade-renda) em comparação com bens de consumo duráveis e de capital. Essa característica da pauta de exportação do Estado pode apontar para uma vulnerabilidade relativamente menor do Rio Grande do Sul a choques de renda na economia internacional (PORSSE *et al.*, 2009, p. 5).

Através do trabalho de Garcia (2010), é possível elucidar as mudanças na pauta exportadora do Rio Grande do Sul entre 1989 e 2008, avaliando a evolução das vendas externas gaúchas de determinados produtos e comparando-as com o desempenho desses itens nas exportações mundiais.

A análise foi organizada mediante divisão do período em quatro fases: 1989-1993, 1994-1998, 1999-2003 e 2004-2008. Para cada um destes intervalos “[...] foi feita uma seleção dos 50 produtos mais importantes de cada período, ordenados pelo valor nominal de suas exportações.” (GARCIA, 2010, p. 148).

Tais produtos foram agrupados em quatro categorias, conforme seu principal fator de competitividade (recursos naturais, trabalho, produção em escala e tecnologia). É nestes setores que o trabalho de Garcia (2010) se baseia para classificar os 73 produtos exportados que estiveram na relação dos 50 mais importantes do Estado em um ou mais quinquênios.

Garcia (2010) faz de forma detalhada a evolução das exportações do Rio Grande do Sul, por setor e por período, destacando os produtos mais relevantes e possíveis causas das variações. A seguir, de forma resumida, são trazidas algumas considerações do referido estudo, apresentadas por setores (categorias), de acordo com o fator de competitividade mais intensivo.

Por exemplo, os produtos intensivos em recursos naturais aumentaram sua participação em 8,1% na pauta exportadora (de 48,8% no primeiro período para 56,9% no

último). O tabaco não manufaturado, com maior relevância em todas as fases, manteve uma participação média de 14,7% no grupo. Houve crescimento nas exportações de carne de aves e suínos e uma primarização do complexo soja (maior venda do grão e menor venda do óleo). Este desempenho dos intensivos em recursos naturais é explicado, também, pela alta nos preços das *commodities* agrícolas, em parte pela ampliação comercial da China (GARCIA, 2010).

O setor das mercadorias intensivas em trabalho teve acentuada queda nestes quase 20 anos: de 39,2% para 19,8%, puxada especialmente pelo calçado gaúcho (cuja participação de 30,6% passou a 10,1%), que não conseguiu competir com os similares oriundos da China e do Vietnã. As exportações de armas de fogo se mantiveram ao longo dos períodos (mantendo uma participação nas exportações do Estado de aproximadamente 1%) (GARCIA, 2010).

Quanto aos bens intensivos em escala (cuja competitividade é determinantemente afetada pela quantidade produzida), houve um declínio nas vendas externas de proteína de soja, porém aumento nas de polímeros, tratores, reboques e semirreboques. O setor passou de 9,0% de participação sobre o total no primeiro período para 17,8% no último (GARCIA, 2010).

Os produtos intensivos em tecnologia mantiveram uma participação modesta, com suave melhora na *performance*: de 3% para 5,5%. Os melhores momentos para este setor ocorreram entre 1994-1998 e 1999-2003, quando chegou a alcançar 6,4% e 5,9%, respectivamente, da pauta exportadora gaúcha. Houve incremento das vendas de máquinas para colheita, debulha ou preparo do solo. No entanto, ao longo do tempo, os motores de pistão e ar condicionado perderam espaço (GARCIA, 2010).

Em seu trabalho, Garcia (2010) analisa o desempenho (para 2001-2008 e 2004-2008), no mercado internacional, de 73 diferentes produtos gaúchos selecionados. Destes, 27 são intensivos em recursos naturais, 17 em trabalho, 15 em economia de escala e 14 em tecnologia e baseados na ciência.

Sendo assim, dos 27 produtos intensivos em recursos naturais, 20 cresceram a taxas superiores ao mercado mundial no período longo (2001-2008). Vale destacar que a soja em grão, apesar de sua representatividade para o setor, não superou a média internacional (GARCIA, 2010).

Por outro lado, os intensivos em trabalho perderam fatia de mercado externo: dos 17 itens, 12 apresentaram crescimento médio anual inferior ao mercado mundial (destaque para calçados em couro e móveis). No entanto, em relação aos couros, houve “[...] uma tendência à

substituição dos produtos de menor pelos de maior valor agregado.” (couro curtido ou preparado), com desempenho gaúcho melhor que o mundial (GARCIA, 2010, p. 159).

A categoria dos intensivos em escala, composta por 15 produtos, manteve 8 com evolução superior ao verificado em âmbito internacional (propileno, tratores e reboques, por exemplo). Já as carrocerias, ônibus e micro-ônibus apresentaram crescimento inferior aos números mundiais, o que, segundo Garcia (2010), pode ser explicado pela internacionalização da empresa líder no segmento no Estado, mediante a instalação de plantas em outros países (demonstrando uma expansão em escala global) e em nada afetaria a competitividade dos produtos no exterior.

Em outros termos, a internacionalização (procurada pelas empresas como uma resposta à concorrência internacional, como visto no capítulo teórico), no momento em que planeja a transferência de parte das operações para o exterior, pode vir a reduzir as exportações locais, no caso prático, as exportações do Rio Grande do Sul (TERUCHKIN, 2012).

Passando para o próximo grupo, a *performance* dos produtos intensivos em capital mostra que 10 dos 14 itens cresceram no Estado mais do que a média anual mundial no período longo (além das máquinas para colheita, debulha ou preparo do solo, transformadores e condensadores elétricos colaboraram para este resultado) (GARCIA, 2010).

Destaque para os produtos intensivos em escala, que foram os que mais conquistaram espaço na pauta exportadora do Estado, acentuando a centralização dos produtos petroquímicos e da indústria metal-mecânica voltados à agricultura e ao setor automotivo (GARCIA, 2010).

Garcia (2010, p. 163) reforça também, para o período compreendido entre 2001 a 2008, “[...] que boa parcela dos produtos que conquistaram fatias na pauta exportadora do Estado também o fizeram a nível internacional.”. Destaque negativo para a perda de competitividade gaúcha no mercado internacional dos calçados de couro, que cresceu 9,3% a.a no período referido, enquanto as vendas gaúchas decaíram 2,9% a.a.

De maneira similar ao trabalho de Garcia (2010), um estudo da Apex-Brasil (2013) promoveu uma divisão dos produtos exportados pelo Estado em seis classificações, com relação à intensidade tecnológica. Numa comparação entre 2004 e 2012, foi observado um acréscimo em 10% dos produtos primários (de 32% para 42%); uma redução nos manufaturados intensivos em trabalho de 14,2% (de 24% para 9,8%, especialmente pela perda de competitividade do setor de couro e calçados); um aumento de 5% nos produtos intensivos em recursos naturais (de 14% para 19%, explicadas por desempenho positivo do complexo

soja e carne de frango). Os setores enquadrados nas classificações indústria intensiva em escala, fornecedores especializados e indústria intensiva em P&D se mantiveram constantes, respondendo, juntos, por aproximadamente 30% da pauta exportadora em ambos os anos.

Um terceiro trabalho nesta mesma linha de análise das exportações gaúchas é o de Teruchkin (2012), que chega a conclusões bem similares à Garcia (2010). Em seu trabalho (TERUCHKIN, 2012, p. 33), se propõe a analisar as alterações da pauta exportadora gaúcha pós-crise internacional (de 2008 a 2011), confirmando a tendência de crescente concentração das exportações nos produtos básicos (baseadas no agronegócio, com produtos intensivos em recursos naturais, em mão de obra, de baixa ou média baixa intensidade tecnológica e com pouca utilização de matérias-primas importadas).

Segundo a mesma autora, o aumento da venda de bens intensivos em recursos naturais se verificou em contrapartida à redução dos bens intensivos em mão de obra (e há perspectiva de acentuação crescente deste cenário). Concluiu também que o acréscimo de representatividade dos produtos básicos em detrimento dos manufaturados e os impactos da valorização cambial, com redução de rentabilidade, foram mais proeminentes no Estado do que nacionalmente (TERUCHKIN, 2012).

Mencionados alguns estudos que fizeram uso de dados agregados (GARCIA, 2010; APEX-BRASIL, 2013; TERUCHKIN, 2012), dando uma idéia do perfil dos itens que são exportados pelo Estado, analisa-se agora, a pauta exportadora gaúcha, individualizada por produto comercializado.

Conforme o MDIC (BRASIL, 2014a), os 10 principais produtos exportados pelo Estado em 2003 e 2013, acompanhados da participação (%) na pauta exportadora e da classificação pelo fator agregado (grau de elaboração do produto), são conforme disposto na Tabela 3.

Tabela 3 - Principais Produtos Exportados pelo Rio Grande do Sul - 2003 e 2013

2003			
Ord.	Descrição	Classificação	Part.%
1	Outros grãos de soja, mesmo triturados	Básicos	10,47
2	Outros calçados de couro natural	Manufaturados	9,95
3	Fumo não manufaturado total/parcialmente destalado, folhas secas, etc. Virgínia	Básicos	9,06
4	Bagaços e outros resíduos sólidos, da extração do óleo de soja	Básicos	4,41
5	Óleo de soja, em bruto, mesmo degomado	Semimanufaturados	3,19
6	Pedaços e miudezas, comestíveis de galos/galinhas, congelados	Básicos	3,09
7	Carnes de galos/galinhas, não cortadas em pedaços, congeladas	Básicos	2,81
8	Outros tratores	Manufaturados	2,39
9	Outros calçados de couro natural, cobrindo o tornozelo	Manufaturados	2,08
10	Fumo não manufaturado total/parcialmente destalado, folhas secas, tipo "Burley"	Básicos	1,90

2013			
Ord.	Descrição	Classificação	Part.%
1	Plataformas de perfuração/exploração, flutuantes, etc.	Manufaturados	19,02
2	Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura	Básicos	16,84
3	Fumo não manufaturado total/parcialmente destalado, folhas secas, etc. Virgínia	Básicos	7,27
4	Bagaços e outros resíduos sólidos, da extração do óleo de soja	Básicos	4,79
5	Carnes de galos/galinhas, não cortadas em pedaços, congeladas	Básicos	2,81
6	Pedaços e miudezas, comestíveis de galos/galinhas, congelados	Básicos	2,18
7	Automóveis com motor de explosão, 1000<cm ³ <=1500, até 6 passageiros	Manufaturados	1,81
8	Outras carnes de suíno, congeladas	Básicos	1,34
9	Outros trigos e misturas de trigo com centeio, exceto para semeadura	Básicos	1,30
10	Fumo não manufaturado total/parcialmente destalado, folhas secas, tipo "Burley"	Básicos	1,27

Fonte: elaboração pela autora com base em dados brutos do MDIC (BRASIL, 2014a)³⁶.

Se compararmos as listas da Tabela 3, dos dez produtos mais exportados em 2013, calçados, óleo de soja e tratores tinham importância em 2003, enquanto plataformas, automóveis, carnes de suíno e trigo não constavam.

Distribuindo os dez principais produtos do ano de 2013, em termos de “cadeias produtivas”, o destaque é para os segmentos de:

- a) Indústria Oceânica e Polo Naval (plataformas de perfuração/exploração);
- b) Carne Suína (outras carnes de suínos);

³⁶ Dados brutos extraídos da seção “Balança Comercial: Unidades da Federação” disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1076>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

- c) Avicultura (carnes de galos/galinhas, assim como seus pedaços e miudezas);
- d) Soja e Milho (soja mesmo triturada, assim como bagaços e outros resíduos do processo de extração do óleo de soja);
- e) Automotivo e Implementos Rodoviários (automóveis com motor de explosão);
- f) Fumo (fumo não manufacturado, tipo Virginia e tipo Burley) e;
- g) Trigo e Centeio (outros trigos e misturas de trigo com centeio).

Observa-se que os setores de Máquinas, Equipamentos e Implementos Agrícolas e Industriais (outros tratores) e de Calçados e Artefatos (outros calçados de couro natural e os que cobrem o tornozelo), assim como o óleo de soja em bruto (pertencente à cadeia de Soja e Milho), de relevância em 2003, perderam espaço com o passar dos anos para outros segmentos e não aparecem mais entre os dez principais produtos exportados, quando analisado o ano de 2013.

As plataformas de petróleo (1º produto no ranking de 2013) contribuíram com as exportações do setor industrial, tendo representado 19,02% (US\$ 4,7 bi) das exportações do Estado em 2013. As três plataformas exportadas pelo Pólo Naval de Rio Grande no referido ano, são uma novidade que expande o setor exportador e o crescimento econômico do Estado, que não verificava este tipo de operação desde 2008 (RISCO, 2014).

No entanto, tais plataformas, de fato, não saíram do Brasil. Ocorre o registro como se fossem exportadas para subsidiárias da Petrobrás fora do país (no caso particular de 2013, para Panamá e Holanda), mas automaticamente são alugadas pela própria empresa, que as emprega nos campos de produção do estado do Rio de Janeiro. Esta operação acaba concedendo vantagens fiscais à produção das plataformas (RISCO, 2014).

Sendo assim, deve-se tomar cuidado ao analisar o desempenho das exportações do Estado. Viu-se que, em 2013, devido às plataformas de petróleo, as exportações da indústria de transformação sofreram um impacto positivo advindo de uma demanda interna (dos projetos de produção de uma empresa estatal), e não de uma demanda internacional (que sustenta o conceito real de exportação) (RISCO, 2014).

Nos últimos anos, a pauta exportadora concentrou-se em produtos, mercados e nas grandes empresas. Houve uma ampliação da internacionalização das empresas gaúchas, com ênfase para os investimentos diretos no exterior e para a concepção de alianças estratégicas com empresas locais. Isso é reflexo de uma maior preocupação empresarial com a

competitividade, o acesso aos mercados e a redução dos riscos de operação (TERUCHKIN, 2012).

Ilustrando a questão da concentração das exportações nas grandes empresas, conforme dados do MDIC (BRASIL, 2014c), enquanto em 2003 as empresas de grande porte respondiam por 88% do valor exportado pelo Rio Grande do Sul, no pós-crise internacional de 2008 mantiveram uma participação sempre superior a 92%, chegando a 94,8% em 2013. Nesse sentido, pode-se dizer que ainda é pequena a participação de micro, pequenas e médias empresas no comércio exterior gaúcho (cenário que se reproduz também em nível nacional).

Com relação à internacionalização das empresas gaúchas, conforme a FDC (2007) três empresas do Rio Grande do Sul (Gerdau, Marcopolo e Lupatech) figuraram entre as 20 transnacionais brasileiras selecionadas em 2007. Em 2012, seis empresas gaúchas estavam no grupo das 47 maiores transnacionais brasileiras, sendo que quatro obtiveram índice de transnacionalidade superior a 0,1 (significando elevado nível de transnacionalização) (FDC, 2012). Quer dizer, mesmo que tenha ocorrido um aumento nas transnacionais gaúchas, ainda pode ser considerado baixo o número de empresas com essa característica, num cenário em que se pretende valorizar a promoção das exportações e fomentar o investimento.

O fato é que, via de regra, a internacionalização é alcançada apenas pelas grandes empresas. Markwald e Puga (2002) sugerem a adoção de ações horizontais a fim de simplificar o processo e diminuir os custos de entrada na atividade exportadora. A burocracia, a desoneração tributária imperfeita, os obstáculos para agrupar a informação comercial relevante e os diversos entraves que afetam a logística da atividade exportadora ocupavam (e ocupam ainda hoje) o topo da lista de reclamações das empresas que iniciam sua experiência de internacionalização.

Em síntese, nessa seção foi apresentada a relevância das vendas internacionais para o Estado do Rio Grande do Sul, assim como alguns estudos agregados do perfil da pauta exportadora e os principais setores exportadores gaúchos para 2003 e 2013 (destaque para produtos básicos e manufaturados).

Tendo identificado as principais cadeias exportadoras do Estado (para os dois anos analisados), quais sejam: Indústria Oceânica e Polo Naval; Carne Suína; Avicultura; Soja e Milho; Automotivo e Implementos Rodoviários; Fumo; Trigo e Centeio; Máquinas, Equipamentos e Implementos Agrícolas e Industriais e; Calçados e Artefatos, na próxima seção é feito um confronto entre estes setores selecionados e a existência de previsão de atuação da Política Industrial do Estado direcionada a eles, no que diz respeito às políticas comerciais de apoio à promoção das exportações gaúchas.

4.3 DIRETRIZES DA POLÍTICA COMERCIAL DO ESTADO VOLTADAS PARA OS SETORES EXPORTADORES

Nesta seção, é feito um esforço para buscar, dentro da Política Industrial do Estado, se para cada um dos principais setores selecionados na pauta exportadora gaúcha (usando dados de 2003 e 2013) há previsão de políticas comerciais de incentivo às exportações.

Analisando a Política Industrial do Estado, identifica-se previsão de atuação nas cadeias de Indústria Oceânica e Polo Naval, Soja e Milho, Avicultura, Automotivo e Implementos Rodoviários e Carne Suína, que contemplam a maioria dos produtos em destaque no *ranking* da pauta exportadora do Estado em 2013 (visto na seção anterior). Nota-se que os setores de Calçados e Artefatos, Máquinas, Equipamentos e Implementos Agrícolas e Industriais, de relevância em 2003 (porém que perderam espaço com o passar dos anos para outros segmentos), também possuem desenho de Política Industrial³⁷.

A seguir serão detalhadas as informações de sete cadeias mencionadas na Política Industrial do Estado, escolhidas levando em conta os principais produtos exportados em 2013 e 2003, na tentativa de avaliar as medidas de política comercial de apoio e fomento aos setores exportadores. Para tal, serão utilizados dois documentos: o “Plano de Implantação da Política Industrial: Desenvolvimento Econômico do RS” de 2011 e o “Balanço Executivo: Dois Anos de Política Industrial” de 2014, ambos elaborados pela SDPI.

Destaca-se que as cinco cadeias relevantes em 2013 estão sinalizadas como setores estratégicos de caráter “prioritário” dentro da Política Industrial do Estado. Já o setor de Máquinas, Equipamentos e Implementos Agrícolas e Industriais (bens de capital) foi classificado como de caráter “preferencial”, enquanto o de Calçados e Artefatos encontra-se no grupo de “especiais”. O segmento de Indústria Oceânica e Polo Naval é classificado como “Nova Economia”, os demais estão enquadrados na “Economia Tradicional”.

A partir de agora, será possível acompanhar o resultado do estudo da Política Industrial do Rio Grande do Sul, setor a setor, em busca de evidências de desenho de política comercial visando a promoção das exportações e/ou a atração de investimentos.

³⁷ Não foi identificada política industrial para fumo, trigo e centeio (apesar de constarem no *ranking* dos 10 produtos mais exportados pelo Estado em 2013).

4.3.1 Indústria oceânica e polo naval

É um setor que produz plataformas de perfuração, navios-plataforma, petroleiros, barcos de apoio, graneleiros, etc. e presta serviços de logística de transporte, movimentação de cargas e de operação portuária, para citar alguns (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Dentre os atrativos do setor estão a capacidade instalada, a disponibilidade de crédito regional (SFG) ou nacional (BNDES e FINEP), incentivos estaduais para investimentos (FUNDOPEM, REPETRO e REB) e para pesquisa, desenvolvimento e inovação (Lei de Inovação Estadual), além de recursos naturais compatíveis (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 59).

Dentre as ações desenhadas pela Política Industrial para o setor, em que se pode reconhecer instrumentos de promoção das exportações, estão: realizar a promoção comercial do Estado e o acesso aos mercados nacionais e internacionais (mediante o apoio à participação de empresas gaúchas em missões internacionais e feiras, por exemplo), a atração de investimentos e a captação de empreendimentos ligados ao setor. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 62-63).

Como incentivos para investimentos, o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (REPETRO) e o Registro Especial Brasileiro (REB), são regimes especiais de desoneração do Governo Federal, estimulando a compra de máquinas e equipamentos dentro do Rio Grande do Sul mediante a diminuição de 48 para 24 meses o tempo para o creditamento do ICMS nestas aquisições (RIO GRANDE DO SUL, 2014a).

4.3.2 Agroindústria - carne suína

A suinocultura vem ganhando cada vez mais espaço na economia gaúcha, tendo a carne suína conquistado posição de destaque entre os itens exportados (em 2013 alcançou a 8ª posição, enquanto em 2003 estava em 15º lugar no *ranking*). Além da carne suína (*in natura*, congelada, resfriada ou processada), fazem parte do setor os cortes embalados ou processados e os embutidos (linguiça, salsicha, mortadela, etc.), entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Após a implantação da Política Industrial o governo vem buscando estabelecer algumas soluções para o setor, mediante, por exemplo, o estímulo à produção de milho (matéria-prima das rações para os suínos), a equalização tributária em relação à carne de frango (pela edição do Decreto do Estado do Rio Grande do Sul nº 50.863 de 19 de novembro

de 2013), a redução gradativa do tempo para creditamento do ICMS na compra de máquinas (de 48 para 30 e depois para 24 meses) e a disponibilização de linhas de crédito do SFG a criadores e às indústrias. Aliado a isso, através da Sala do Investidor foram viabilizados quatro projetos industriais de investimento no setor (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

4.3.3 Agroindústria - avicultura

A criação, o abate e o processamento de carnes de aves fazem parte da economia do Rio Grande do Sul há pelo menos 50 anos, estando presente em quase metade dos seus municípios. A atividade se destaca no cenário nacional e gera exportações relevantes para o Estado (os produtos do setor se encontravam entre os seis principais itens da pauta exportadora gaúcha em 2013) (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Dentre as ações previstas pela Política Industrial para o setor estão:

- a) o Programa Gaúcho para a Adequação dos Aviários à Instrução Normativa 56 e à Instrução Normativa 59 (linhas de crédito do BNDES aos criadores e indústrias para modernização e atendimento às leis de biossegurança);
- b) o Programa para a Divulgação do Produto da Avicultura Gaúcha na Copa do Mundo e nas Olimpíadas (incentivando o consumo) e;
- c) a atração de empreendimentos relacionados com a atividade de embalagem ligados ao setor (RIO GRANDE DO SUL, 2011 p. 136-137).

Como medidas de apoio ao desenvolvimento do setor, o governo estimulou a produção de milho (matéria-prima das rações para as aves), a redução gradativa do tempo para creditamento do ICMS na compra de máquinas (de 48 para 30 e depois para 24 meses) e a disponibilização de linhas de crédito do SFG aos criadores e às indústrias. Aliado a isso, houve a elevação do crédito presumido da avicultura de 2%, vigente no início de 2012, para 5,5% a partir de setembro de 2012 (Decreto do Estado do Rio Grande do Sul nº 49.535 de 03 de setembro de 2012), além da edição, por intermédio da Sala do Investidor, de dois projetos industriais de investimento no setor (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

4.3.4 Agroindústria - soja e milho

Enquanto a demanda interna absorve boa parte dos produtos da cadeia produtiva do milho, para a atividade econômica da soja é essencial o mercado externo. A soja *in natura* é demandada por diversos países, especialmente a China, o maior consumidor do grão gaúcho. São exportados também itens processados como óleo de soja bruto ou refinado, além do bagaço e outros resíduos sólidos da extração do óleo (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

No ano de 2013 a soja foi o 2º produto mais exportado, enquanto bagaço e outros resíduos sólidos estavam na 4ª colocação e o óleo de soja alcançou a 13ª posição, conforme dados do MDIC (BRASIL, 2014a).

Dentre os atrativos do setor estão a demanda local, a gestão da atividade através de cooperativas, a disponibilidade de crédito regional (SFG) ou nacional (BNDES e FINEP, destaque para os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF), estrutura portuária e logística para exportação, além de recursos naturais compatíveis (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 160-161).

4.3.5 Automotivo e implementos rodoviários

O setor automotivo e de implementos rodoviários tem alto índice de integração com cadeias de produção relevantes do Estado, fomentando a indústria da metalurgia, borracha e plásticos, automação e controle, eletro-eletrônica, semicondutores, os setores de logística, entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2011 - p. 173).

Com demanda interna pelos produtos do setor, fornecedores locais capacitados e financiamentos disponíveis através do SFG e de bancos privados, o Rio Grande do Sul conta com vantagem em relação às outras unidades da Federação (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Dentre as ações desenhadas pela Política Industrial para o setor estão: realizar a promoção comercial do Estado e o acesso aos mercados nacionais e internacionais (mediante o apoio à participação de empresas gaúchas em missões internacionais e feiras, por exemplo), a atração de investimentos e a ampliação dos já existentes, a captação de empreendimentos ligados ao setor eletro-eletrônico, além de melhorar as condições de acesso ao crédito (aprimorar o acesso ao Fundo Garantidor para Investimentos do BNDES e aos mecanismos de carta fiança) (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 178-179).

O setor automotivo demonstrou grande receptividade após 2011, atraindo novos IED (particularmente duas montadoras de caminhões da China) e a promessa, por empresas já

instaladas no Estado, de ampliações nos investimentos. Isso se deve, em parte, à criação do novo regime automotivo pelo Governo Federal, o Inovar-Auto, que concede benefícios tributários às montadoras com processos produtivos locais (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Dentre as ações de promoção de exportações estimuladas pela SDPI, ocorreu incentivo para participação das empresas locais em feiras. Com a presença de nove empresas gaúchas na Feira Automechanika na Alemanha, no ano de 2012, podem ter sido gerados negócios superiores a US\$ 1,2 milhão, conforme levantamento preliminar (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 40).

4.3.6 Bens de capital - máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e industriais

Notadamente, o setor da indústria fabricante de bens de capital (que oferece fábricas, máquinas, ferramentas, equipamentos, implementos, tratores, etc.) é de fundamental importância para a economia de um país ou região, devido ao seu efeito multiplicador. Através dele é possível alavancar a capacidade produtiva de todos os setores industriais, inclusive na esfera agrícola. Neste setor, inovação e tecnologia são fundamentais, demandando constantes investimentos em P&D.

Dentre os desafios pensados por ocasião da Política Industrial para o setor estão: permitir o acesso aos mercados nacionais e internacionais (mediante o apoio à participação de empresas gaúchas em feiras, por exemplo), facilitar linhas de crédito (através do SFG), promover incentivos tributários (para máquinas, equipamentos e produtos), além de incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação do segmento, visando aumentar sua competitividade (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 235).

4.3.7 Calçados e artefatos

O Rio Grande do Sul se destaca na fabricação de calçados e suas partes, atendendo o mercado externo e interno. Nos últimos anos foi necessário repensar as estratégias do segmento, devido à concorrência internacional de nações com mão de obra barata (como China e outros países asiáticos). Assim, os esforços do setor têm sido direcionados para oferecer um produto de maior valor agregado, atento às inovações e tecnologias disponíveis ao segmento.

Dentre as ações desenhadas pela Política Industrial para o setor estão: realizar a promoção comercial do Estado e o acesso aos mercados nacionais e internacionais (mediante

o apoio à participação de empresas gaúchas em missões internacionais e feiras, por exemplo), facilitar linhas de crédito (através do SFG), promover incentivos tributários (para matéria-prima, componentes e produtos), além de incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação do segmento, visando aumentar a competitividade (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 235).

Portanto, nesta seção, mediante a leitura da Política Industrial do Estado, foi possível identificar sete cadeias expressivas para o setor exportador do Estado, levando em conta dados de 2003 e 2013, que continham desenho de política industrial:

- a) Indústria Oceânica e Polo Naval;
- b) Carne Suína;
- c) Avicultura;
- d) Soja e Milho;
- e) Automotivo e Implementos Rodoviários;
- f) Máquinas, Equipamentos e Implementos Agrícolas e Industriais e;
- g) Calçados e Artefatos.

Na seção final deste capítulo, a seguir, aprofunda-se a questão dos instrumentos e diretrizes da política comercial, de âmbito regional que, em linha com os instrumentos nacionais, estão voltados para o incremento das exportações do Rio Grande do Sul e/ou atração de investimentos ao Estado.

4.4 INSTRUMENTOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA COMERCIAL VOLTADOS À PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES GAÚCHAS

Aliados aos instrumentos de promoção de exportações já citados no decorrer deste trabalho (*drawback*, BB-Proex, BNDES-Exim e incentivos fiscais), o Rio Grande do Sul instituiu, no passado recente, alguns elementos regionais, desenvolvidos no intuito de fomentar a atividade exportadora e a atração de investimentos, como, por exemplo, a Sala do Exportador, a Sala do Investidor e o Sistema Financeiro Gaúcho (SFG).

E é destes instrumentos tipicamente regionais que trata essa seção.

4.4.1 O Sistema Financeiro Gaúcho (SFG)

Foi destacada, no capítulo teórico, a importância dos instrumentos de financiamento para o apoio às firmas exportadoras ou potenciais exportadoras. Posteriormente, no capítulo destinado ao Brasil, viu-se que estão consolidadas as linhas de crédito do BB-Proex e do BNDES-Exim, como elementos da política comercial. Chegou o momento de identificar em que medida o Rio Grande do Sul atua na promoção do financiamento da atividade exportadora ou de atração de investimentos.

Antes de entrar na caracterização do SFG, porém, cabe lembrar que a atuação das chamadas agências de crédito à exportação permite concretizar vendas no exterior que não seriam consideradas sem a sua colaboração. As características de um financiamento podem ser tão relevantes quanto os atributos de um produto ou serviço, quando se fala em exportações. A ausência de crédito pode, muitas vezes, frustrar potenciais exportações (CATERMOL; LAUTENSCHLAGER, 2010).

Essas instituições, quando públicas, oferecem condições para financiamentos em espaços nos quais o setor privado não tem interesse em atuar:

[...] operações com longos prazos de amortização, financiamentos e garantias para exportações a países com baixa disponibilidade de crédito, apoio a pequenas e médias empresas, setores de produtos de alto conteúdo tecnológico e/ou forte competição mundial, transações de elevados valores que não poderiam ser levantados no mercado privado, etc. (CATERMOL; LAUTENSCHLAGER, 2010, p. 10).

Ao atender às necessidades de crédito nessas condições, as agências públicas (cujo caráter é complementar ao mercado privado) viabilizam operações de comercialização com o exterior que de outra forma não se realizariam (CATERMOL; LAUTENSCHLAGER, 2010).

Sendo assim, a oportunidade de proporcionar vantagens competitivas às empresas de um país torna o crédito à exportação um importante instrumento de política industrial (CATERMOL; LAUTENSCHLAGER, 2010).

Falando no setor financeiro, vamos lembrar alguns dados da reforma monetária ocorrida no Brasil em 1994, que ao final, vai permitir identificar um diferencial do SFG, em relação aos outros estados.

Com a implantação do Plano Real (1994), aprofundou-se o processo de reordenamento da economia brasileira, sendo tomadas medidas para viabilizar a estabilização econômica e monetária (maior abertura comercial, a política industrial se volta para o aumento da competitividade, subsídios são reduzidos e a política monetária restritiva é adotada, por exemplo). Ocorre que essas

iniciativas levaram à revelação das ineficiências empresariais e a um agravamento da inadimplência junto aos bancos. Adicionalmente, os ganhos inerentes ao processo inflacionário a que os bancos estavam acostumados, minguaram. Nesse novo cenário, a fragilidade de algumas instituições financeiras (especialmente as públicas, sujeitas às amarras legais e políticas) veio à tona, demonstrando a incapacidade de promover as adequações necessárias para sua sobrevivência no novo cenário econômico que se apresentava (BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB, 1998).

Tendo em vista a insolvência eminente de instituições financeiras, as autoridades governamentais (através do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central) entenderam necessário implantar medidas com o intuito de reestruturar e fortalecer o sistema financeiro. Como resultado, por exemplo, foi editada a Medida Provisória nº 1.556 de 19 de dezembro de 1996, determinando incentivos para a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, mediante privatização, extinção ou transformação em instituição não-financeira, inclusive agência de fomento. No ano seguinte foi divulgada a Resolução nº 2.365 de 28 de fevereiro de 1997, instituindo o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)³⁸ (BCB, 1998).

Entre 1994 e 1998, o número de instituições financeiras reduziu cerca de 24%, ao mesmo tempo em que foi crescente a participação (qualitativa e quantitativa) do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional (BCB, 1998).

O Rio Grande do Sul é um dos poucos estados brasileiros que sustentou um sistema público de instituições financeiras após a reforma bancária praticada no país em 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Atualmente, o SFG é formado pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul S. A. (Barrisul), o Badesul Desenvolvimento S. A. - Agência de Fomento/RS (Badesul) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O SFG:

[...] disponibiliza linhas de crédito, com uso de recursos próprios ou provenientes do sistema BNDES e de outras fontes, e prestação de garantias, além de trabalhar para a montagem de fundos de participação e ofertar outros serviços necessários à materialização dos investimentos produtivos. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 21).

A partir da constituição do SDRS, as instituições financeiras gaúchas têm participado ativamente da gestão da política de desenvolvimento econômico, estando presentes nas reuniões de projetos e na Sala do Investidor (objeto de outra seção) (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 47).

³⁸ Para conhecer as demais medidas instituídas por ocasião da reestruturação do sistema financeiro brasileiro, consultar o trabalho do autor.

O Banrisul é a instituição mais antiga do SFG, tendo iniciado suas operações em 1928. Atualmente é uma companhia aberta com múltiplas atividades e responsabilidades, dentre as quais ser instrumento na promoção da política industrial e do desenvolvimento, na qual o Estado detém 57% da composição acionária (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 46).

O Badesul (antiga CaixaRS) é uma agência de fomento, vinculada à SDPI, instituída em 1997 sob controle do Estado, cuja atuação se limita a ele. Opera, especialmente, pelas linhas de crédito de longo prazo a empreendimentos privados de vários setores de atividade econômica, assim como ao setor público (municípios, por exemplo) (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 47).

A missão do Badesul é promover o desenvolvimento sustentável do Estado, atuando na formulação e execução de suas políticas públicas, como um agente financeiro de excelência, conforme divulgado em seu site³⁹.

O BRDE é um banco de desenvolvimento fundado em 1961 sob o controle dos três estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), sendo especializado no crédito de longo prazo ao setor privado, procurando atender aos mais diversos setores de atividade econômica e portes de empresa, inclusive produtores rurais (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 47).

Em 2012 o BRDE alcançou a posição de 4º maior repassador de recursos do BNDES na Região Sul e destacou-se como o maior repassador no país de recursos dos Programas Agrícolas do Governo Federal (excluindo-se o Finame Agrícola), conforme divulgação em seu site⁴⁰.

Conforme dados do BNDES (2014), os desembolsos (liberações de recursos) de exportação do BNDES pré-embarque para as instituições financeiras do SFG atingiram, em 2012 e 2013, os maiores montantes nos últimos anos, como pode ser visto na Tabela 4.

Tabela 4 - Desembolsos de exportação do BNDES, pré-embarque, por instituição financeira credenciada (US\$ mil) – 2003-2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Banrisul	11.110	-	-	4.496	510	841	5.653	12.491	12.997	13.769	13.051
Badesul	-	1.360	517	48	1.553	-	3.898	-	-	3.279	6.847
BRDE	5.783	15.003	9.658	9.921	6.564	1.400	7.119	2.915	-	20.382	10.098
Total SFG	16.893	16.363	10.175	14.465	8.627	2.241	16.670	15.406	12.997	37.430	29.996

Fonte: BNDES, 2014⁴¹

³⁹ Para mais informações, acessar <<http://www.caixars.com.br/badesul>>.

⁴⁰ Para mais informações, acessar <<http://www.brde.com.br/>>.

⁴¹ Dados extraídos do site do BNDES. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/desembolsos_exportacao_ifc.html>. Acesso em: 10 abr. 2014.

Adicionalmente, analisando os desembolsos anuais do BNDES relacionados ao apoio à exportação (modalidades pós-embarque e pré-embarque), por setor, de 2003 a 2013, percebe-se uma concentração de no mínimo 70% das liberações anuais voltadas para a indústria de transformação. Os três segmentos com maior destaque dentro da indústria de transformação respondem, anualmente, por pelo menos 50% dos recursos deste grupo e são representados por “máquinas e equipamentos”, “veículo, reboque e carroceria” e “outros equipamentos de transporte” (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES, 2014).

Além de intermediar as operações de linhas de crédito do BNDES, Banrisul e Badesul atuam no repasse de recursos da FINEP, atrelados ao INOVACRED, enquanto o BRDE é parceiro do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE).

Conforme o site do Banrisul, o Programa INOVACRED é uma linha de crédito que procura promover projetos de inovação de empresas (desenvolvimento de novos produtos, processos, serviços ou aprimoramento do que já existe), inovação em marketing ou, ainda, inovação organizacional (ampliação da competitividade das empresas).

O Badesul foi o primeiro agente financeiro a ter seu credenciamento aprovado no programa INOVACRED, lançado em 2013, tendo sido disponibilizados R\$ 30 milhões para apoio à inovação de micro, pequenas e médias empresas no Estado.

O Plano Nacional da Cultura Exportadora (2012-2015), conforme site do BRDE⁴², tem como objetivo amplo desenvolver e disseminar a prática da exportação nos estados do país, através da habilitação de gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior. Nesse sentido, o plano tem a finalidade de aumentar e qualificar a base exportadora do País.

Portanto, viu-se que o SFG vem complementar os instrumentos de financiamento disponibilizados em âmbito nacional, na medida em que consegue prestar mais informações e dar um melhor direcionamento aos recursos, devido à proximidade com o exportador, com o investidor e, por que não, com as necessidades econômicas e de estrutura do Estado.

Dentro do conceito de *comfort zone*, trazido no capítulo teórico, enquadram-se a Sala do Exportador e a Sala do Investidor, os próximos instrumentos gaúchos de política comercial a serem explorados.

⁴² Para mais informações, acessar <<http://www.brde.com.br/>>.

4.4.2 A Sala do Exportador

A Sala do Exportador é um instrumento de política comercial utilizado no Rio Grande do Sul e pode ser considerada uma *comfort zone*, isto é, um *one stop point*, onde é possível o acesso facilitado a vários serviços num mesmo lugar, conforme já mencionado no capítulo teórico. Sua instituição no Estado passa pela criação do EXPORTA-RS e tem por objetivo atender os exportadores ou potenciais exportadores.

Por meio do Decreto nº 42.605 de 27 de outubro de 2003⁴³, o Estado institui o Programa de Promoção das Exportações do Estado do Rio Grande do Sul - EXPORTA-RS e o Fórum Permanente de Exportação do Rio Grande do Sul - FPEX/RS.

Conforme o artigo primeiro do referido decreto, o EXPORTA-RS:

[...] tem por objetivo incrementar a inserção das empresas gaúchas no comércio internacional por meio da estruturação e integração de redes de informações comerciais, da promoção de feiras, missões e encontros de negócios, e da operação de sistema de capacitação e orientação do exportador, com ênfase na prospecção de novos mercados. (RIO GRANDE DO SUL, 2003).

Com essa finalidade em mente, foi instalada, em 2004, a Sala do Exportador, viabilizada mediante a associação de organismos públicos e instituições da sociedade civil que desenvolvem programas e ações voltadas à inserção das empresas gaúchas no mercado internacional. A intenção é centralizar a prestação de serviços de informações e orientação ao comércio exterior às pequenas, médias e micro empresas (SALA DO INVESTIDOR, 2014).

A Sala do Exportador visa, ainda, disponibilizar serviços já tradicionais e necessários ao exportador, como o Exporta Fácil, dos Correios e Telégrafos, serviços de despacho aduaneiro e balcão de comércio exterior do Banco do Brasil, entre outros (SALA DO INVESTIDOR, 2014).

Conforme divulgado no Portal do Governo do Estado⁴⁴, por meio da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) no final de 2005, em seu primeiro balanço anual (dez./2004 a dez./2005), a Sala do Exportador - Rio Grande do Sul totalizava 635 atendimentos a usuários e instituições interessados em informações sobre o mercado

⁴³ RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Decreto n. 42.605, de 27 de outubro de 2003. Institui o Programa de Promoção das Exportações do Estado do Rio Grande do Sul - EXPORTA-RS e o Fórum Permanente de Exportação do Rio Grande do Sul - FPEX/RS. **Diário Oficial do Estado n. 209**, de 28 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=46884&Hid_Texto=&Hid_IDNorma=46884>. Acesso em: 10 nov. 2014.

⁴⁴ Para mais informações, acessar <<http://ww2.rs.gov.br/>>.

internacional (235 foram feitos por telefone, 117 via internet e 283 na sede da Sala). As perguntas mais frequentes ao serviço são: como exportar, formas de promoção comercial, financiamentos para exportação e produção, logística e documentação. Os segmentos das empresas que mais acessam a Sala do Exportador são de produtos agrícolas, alimentos, artesanatos, construção, equipamentos, móveis e decoração, têxteis e serviços.

Os parceiros do governo do Estado para a viabilização da Sala do Exportador são a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), o Sindicato dos Despachantes Aduaneiros, o Banco do Brasil, os Correios e Telégrafos e o Badesul. O suporte institucional é garantido por BRDE, Banrisul, Sebrae-RS, Fiergs e MDIC (SALA DO INVESTIDOR, 2014).

Em 2011 a SEDAI (que acompanha a Sala do Exportador) passa a ser Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), cujas atribuições estão focadas no desenvolvimento econômico e social do Estado. A articulação de assuntos internacionais em nível econômico e empresarial permanece com a SDPI, mas as relações institucionais com o exterior passam a ser atribuição da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais, ligada ao Gabinete do Governador. Neste ano são encerradas as atividades da Sala do Exportador, na concepção original criada em 2004 (RIO GRANDE DO SUL, 2014b).

Em 2012, mediante a edição do Decreto do Estado do Rio Grande do Sul nº 49.705 de 18 de outubro de 2012⁴⁵, surgiu um novo modelo de Sala do Exportador, que passou a se submeter ao Departamento de Apoio à Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (órgão de execução da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa - SESAMPE).

Nesta reestruturação, em 2012, foram definidas como competências da Sala do Exportador, de acordo com o art. 21 do Decreto nº 49.705/2012:

- i. orientar e informar com qualidade sobre importação e exportação;
- ii. facilitar aos empreendedores das micro e pequenas empresas acesso à tecnologia de importação e exportação; e
- iii. executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Ou seja, a Sala do Exportador foi reativada, porém com um foco bem específico para as micro e pequenas empresas. Via de regra, este é o público alvo que mais sente necessidade

⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Decreto n. 49.705, de 18 de outubro de 2012. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa. **Diário Oficial do Estado n. 202**, de 19 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=58472&hText_o=&Hid_IDNorma=58472>. Acesso em: 10 nov. 2014.

de informações e apoio para enxergar as oportunidades, analisar seu potencial e efetivamente enfrentar o desafio de se tornar um exportador.

Anteriormente já foi mencionado que, temporalmente, o que se vê é uma participação cada vez mais concentrada das exportações brasileiras e gaúchas nas grandes empresas, por isso mesmo há muito que se fazer para permitir que as micro e pequenas empresas tenham chances de competitividade internacional. O estabelecimento de *comfort zone* (Sala do Exportador) e linhas de crédito específicas (Programa Gaúcho de Microcrédito⁴⁶, no âmbito do SFG e da SESAMPE) já são um começo.

A seguir se discute a Sala do Investidor, um instrumento de política comercial conceitualmente parecido com a Sala do Exportador (também é uma *comfort zone*), porém com objetivos bem diferentes e um histórico mais curto: sua criação ocorreu em 2011.

4.4.3 A Sala do Investidor

A Sala do Investidor, como instrumento de política comercial do Estado, foi pensada em 2011, mesmo ano da implantação da Política Industrial e do Sistema de Desenvolvimento do Estado (SDRS). É uma *comfort zone* por natureza e objetiva atender, como o próprio nome diz, os interessados em iniciar ou ampliar investimentos no Estado. Ela é um dos elementos constitutivos do conceito mais amplo denominado SDRS e ambos se enquadram na Política da Firma (Eixo III da Política Industrial do Estado), como visto no início do capítulo.

No Rio Grande do Sul, o Decreto n° 48.396 de 26 de setembro de 2011⁴⁷ institui o SDRS e cria a Sala do Investidor, considerando, entre outros aspectos, a necessidade de articulação para a atração de investimentos ao Estado.

O SDRS é composto por integrantes da SDPI (a quem cabe a coordenação), da AGDI e dos bancos do SFG (Banrisul, Badesul e BRDE), além de diversas secretarias. As premissas conceituais do SDRS são a sustentabilidade (na dimensão econômica, social e ambiental), o planejamento e a governança (coordenação) (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

O objetivo básico do SDRS é coordenar esforços na promoção do desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul, reunindo, para isso elementos dos governos estadual,

⁴⁶ O Programa Gaúcho de Microcrédito é uma política de incentivos e financiamento para as micro e pequenas empresas que não conseguem oferecer as garantias financeiras tradicionalmente exigidas pelos Agentes Financeiros (SDPI, 2011, p. 241).

⁴⁷ RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Decreto n. 48.396, de 26 de setembro de 2011. Institui o Sistema de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – SDRS, e cria a Sala do Investidor. **Diário Oficial do Estado n. 186**, de 27 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.396.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

federal e municipais e dos setores privado e cooperativo, instituições de representação de empresários, cooperativas e trabalhadores e outras instituições da sociedade civil vinculadas ao desenvolvimento da indústria, à inovação e à promoção do comércio exterior (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Dentre as atribuições do SDRS, fixadas pelo Decreto nº 48.396/2011 (art. 1º), estão:

- a) o estímulo a ações coordenadas entre os setores público, empresarial e cooperativista;
- b) a identificação de potenciais investidores;
- c) atração, promoção e manutenção de investimentos diretos no Estado;
- d) incremento dos IED no Estado; e
- e) estímulo à realização de seminários, missões, eventos e publicidade, visando aumentar a visibilidade internacional do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Cabe ao SDRS planejar e executar o grupo de incentivos do Rio Grande do Sul, definir os setores prioritários da economia, para os quais serão direcionados os esforços da política de desenvolvimento, dos instrumentos de apoio à tecnologia, dos incentivos fiscais e do apoio à exportação (RIO GRANDE DO SUL, 2014b).

A concretização do atendimento integrado às empresas com interesse em investir no Estado faz parte do SDRS pela implantação da Sala do Investidor, uma nova estratégia de desenvolvimento, via atração de investimentos. Como apoio nesta tarefa, os investidores podem ainda contar com diferentes instrumentos de financiamento, advindos de instituições nacionais (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Federal), assim como regionais (Banrisul, Badesul e BRDE). Com o conceito de guichê único, nela o investidor toma conhecimento das melhores oportunidades de negócios no Estado, além de ter a sua disposição serviços e informações para estimulá-lo a iniciar ou ampliar um projeto no Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2014b).

Na Sala do Investidor são repassadas informações relevantes para o investidor, ligadas a incentivos fiscais, linhas de financiamento do SFG, distritos industriais do Estado ou de municípios, licenciamento ambiental, infraestrutura e logística, educação profissional, inteligência e demais informações econômicas (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 37).

Nesse novo modelo de atendimento aos investidores, um gerente de projeto é definido para acompanhar todas as etapas da instalação da empresa no Estado, inclusive quando ela já

estiver em operação. A função do gerente é administrar as propostas de investimento (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

De acordo com dados de 2012, por ocasião do primeiro balanço anual, os setores mais expressivos da carteira da Sala do Investidor são:

- a) automotivo e implementos rodoviários;
- b) indústria oceânica e pólo naval;
- c) biocombustíveis; e
- d) petroquímica, produtos de borracha e material plástico.

Nesta época (em 2012) a Sala do Investidor contava com 22 gerentes e 169 projetos em carteira, tendo sido realizadas 107 salas do investidor no primeiro ano de atuação (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Conforme declaração do Secretário de Desenvolvimento e Promoção de Investimentos, Mauro Knijnik, em entrevista concedida a Totti (2013), em setembro de 2013 os órgãos do governo que coordenam e apóiam os investimentos contabilizavam R\$ 30,8 bilhões em projetos aprovados ou em análise, com estimativa de criação de 55 mil postos de trabalho. Grande parte destes projetos veio da Sala do Investidor, que agilizou o andamento das propostas e desburocratizou a aprovação.

Entre os setores envolvidos com tais investimentos, que podem ser de implantação ou ampliação, destacam-se: automotivo e implementos rodoviários (empresas General Motors, Randon, Marcopolo, International Caminhões, Foton Aumak e Toyota), estaleiros (empresa Mitsui), medicamentos (empresa Takeda), capacitores (empresa TDK), condutores de fibra ótica (empresa Fujikura), parque eólico (empresas Honda e Alstom), elevadores (empresa Hyundai), asfalto (empresa Ammann), etc. (TOTTI, 2013).

Percebe-se que as intervenções no Estado são de origem bem variada, havendo, além de capital nacional, a presença de investimentos japoneses, franceses, suíços, coreanos, alemães, entre outros (TOTTI, 2013).

Números atualizados para o 1º trimestre de 2014, apurados pela própria SDPI, dão conta de que a Sala do Investidor possui 172 projetos concluídos ou com obras em andamento, envolvendo R\$ 19,7 bilhões e 32 mil empregos diretos. Se incluídos os projetos elaborados e os em elaboração, passa-se a um total de 418 projetos, envolvendo R\$ 44,8 bilhões de investimento e empregos diretos estimados em quase 59 mil (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 65).

Viu-se nesta seção que, em complemento às diversas medidas de política comercial de apoio e fomento aos setores exportadores delineadas em nível nacional (vistas no capítulo anterior), o Estado possui seus instrumentos e diretrizes de política peculiares. Foram abordados três destes instrumentos: o SFG, a Sala do Exportador e a Sala do Investidor.

O SFG é o mais antigo dos três instrumentos e concede financiamento tanto para empresas locais, quanto para objetivos de promoção às exportações, ou ainda, para a atração de investimentos, sendo este último, aparentemente, um objetivo mais praticado. A Sala do Exportador sofreu remodelações desde 2004, quando foi criada e, atualmente, está focada em atender as micro e pequenas empresas no desafio de se tornarem exportadoras. A Sala do Investidor, com espaço destacado na Política Industrial (é parte integrante do Eixo III – Política da Firma), parece ser um instrumento de relevo na atual estratégia de desenvolvimento do Estado.

Já foi tratado, no decorrer do trabalho, que os IEDs, se direcionados para setores com maior participação no comércio exterior, podem estimular as exportações (contribuindo para preservar a sustentabilidade e a solvência do balanço de pagamentos), auxiliar na absorção de transbordamentos e externalidades positivas (favorecendo a competitividade internacional e a diversidade industrial), além de não acentuar a desigualdade de renda e os conflitos sociais.

Tentando explicar esta aparente preferência do Estado em atrair IEDs, ao invés de apoiar e promover as exportações *per se*, retoma-se a questão de que os programas de promoção das exportações, normalmente voltados para as micro e pequenas empresas, tendem a ter um alto grau de insucesso no objetivo de crescimento e desenvolvimento do Estado, devido à baixa representatividade das empresas de pequeno porte no setor exportador (menos de 10%, em média) e ao grande índice, verificado em alguns estudos, do potencial de descontinuidade ou baixa frequência exportadora destas empresas (estimado em 75%), caso não forem monitoradas e assessoradas continuamente. Aliado a isso, pesquisas mostram que a internacionalização é alcançada apenas pelas grandes empresas, portanto, mais uma possibilidade inalcançável para os micro e pequenos empreendimentos.

No entanto, o Estado privilegiar a atração de investimentos não significa dizer que está desatento às particularidades das empresas familiares, cooperativas e micro e pequenas empresas. Dentro das cadeias produtivas mencionadas neste capítulo, por exemplo, todas com viés exportador, estes empreendimentos têm seu lugar na grande teia de organismos sociais e econômicos que é o Estado, mesmo que sua atuação se limite ao território gaúcho e possa ser definido como um elemento de apoio ao objetivo maior de obter competitividade internacional e expandir as exportações.

Este capítulo apresentou, introdutoriamente, a Política Industrial no Estado, implementada em 2011, procurando extrair dela os aspectos relacionados às políticas comerciais de incentivo às exportações, que são de interesse do presente trabalho.

Uma vez identificados os sete principais atuais setores exportadores, quais sejam, Indústria Oceânica e Polo Naval, Soja e Milho, Avicultura, Automotivo e Implementos Rodoviários, Carne Suína, Calçados e Artefatos e, por último, Máquinas, Equipamentos e Implementos Agrícolas e Industriais, retoma-se a leitura da Política Industrial do Estado para daí extrair o desenho de instrumentos e diretrizes de política comercial pensados para tais setores.

Por fim, em acréscimo aos instrumentos de promoção às exportações instituídos em nível nacional (especialmente *drawback*, mecanismos de concessão de crédito como o BB-Proex e o BNDES-Exim e de incentivos fiscais, vistos no capítulo anterior), são apresentados alguns elementos regionais do Estado em prol da promoção das exportações e da atração de investimentos: o Sistema Financeiro Gaúcho, a Sala do Exportador e a Sala do Investidor.

5 CONCLUSÃO

Dada a importância do setor exportador para o Estado do Rio Grande do Sul, a motivação inicial do trabalho foi buscar entender que papel está sendo pensado para as agências e os instrumentos de política de estímulo aos setores exportadores da economia gaúcha, no contexto da atual política de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul.

Em linha com este problema de pesquisa, o objetivo geral deste estudo foi identificar quais são, por meio de que mecanismos e com que objetivos operam as principais agências e os instrumentos de política de apoio e fomento aos setores exportadores da economia gaúcha.

Com base no estudo das teorias de comércio, há duas linhas de atuação possíveis: estímulo direto aos setores exportadores e concentração de esforços na atração de IEDs com vocação exportadora. Sendo que a hipótese a ser confirmada é que o Estado estaria dando mais atenção para a segunda opção.

Para introduzir o trabalho foi desenvolvido um levantamento teórico (capítulo 2), que trouxe, resumidamente, os aspectos da Teoria das Vantagens Comparativas (clássica), do Modelo Heckscher-Ohlin (neoclássico) e das Novas Teorias do Comércio. Em seguida o objetivo foi abordar como estas teorias consideram a maneira correta de se fazer política comercial, tendo como opções o livre comércio ou o intervencionismo. O que se observou é que a política comercial não tem lugar nas teorias clássica e neoclássica de comércio, apesar de ser um instrumento relevante na prática. Viu-se ainda, que as Novas Teorias do Comércio admitem a idéia do intervencionismo na condução do comércio internacional.

Ilustrando a questão da aplicação da política comercial com os casos da Inglaterra e dos Estados Unidos, neste capítulo foi possível identificar que ambos fizeram uso de políticas protecionistas para alcançar o crescimento e o desenvolvimento econômico (e obtiveram êxito, alcançando o posto de importantes potências comerciais). Porém, na hora de auxiliar os países em desenvolvimento a alcançar tais objetivos, a orientação destas nações é de forte liberalização comercial, exatamente o oposto da estratégia utilizada por elas.

Por último, foi dado destaque teórico também para as agências públicas de promoção das exportações e dos investimentos, pelo seu papel como instrumento de política pública.

No capítulo seguinte, procurou-se situar a experiência brasileira neste contexto de política comercial para a promoção às exportações, especialmente a partir da abertura comercial na década de 1990, trazendo aspectos institucionais e os principais instrumentos e diretrizes utilizados. Este capítulo mostrou que somente nos anos 1990 é que as exportações

alcançaram papel de importância na visão dos elaboradores de política comercial. Mais do que isso, viu-se que é necessário revisar continuamente as diretrizes de políticas, as instituições e os posicionamentos de um país, a fim de se ajustar à conjuntura e se aproximar dos objetivos de crescimento e desenvolvimento econômico. Por fim, foram apresentados os principais instrumentos de política comercial do Brasil voltados à promoção das exportações: o *drawback*, as linhas de financiamento do BB-Proex e do BNDES-Exim e os incentivos fiscais.

Por fim, o capítulo 4 se propõe a conhecer os aspectos de política comercial desenhados pelo Estado do Rio Grande do Sul, por ocasião da implantação da Política Industrial em 2011, especialmente para os sete setores que mais tiveram destaque nas exportações do período recente. Viu-se que os produtos mais representativos do Estado são, em sua maioria, de bens básicos: carnes (de aves e suínos), fumo e grãos (trigo e soja) e, dentre os manufaturados, destacam-se itens como plataformas de petróleo, automóveis, tratores e calçados de couro.

O capítulo 4 apresentou, também, aspectos de três instrumentos utilizados pelo Estado na promoção das exportações: o Sistema Financeiro Gaúcho (SFG), a Sala do Exportador e a Sala do Investidor. Estes elementos, agregados aos instrumentos nacionais abordados no capítulo anterior (especialmente *drawback*, mecanismos de concessão de crédito e de incentivos fiscais), formam a atual base de estímulo ao comércio internacional ou à atração de investimentos aplicada no Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, as diretrizes de política comercial que se apontam com as ações das instituições vigentes e as medidas de política que vem sendo adotadas indicam que o enfoque do governo está mais voltado para a atração de investimentos propriamente dita, do que para a ampliação do setor exportador.

Esta aparente preferência do Estado em atrair IEDs, ao invés de apoiar e promover as exportações *per se*, retoma a questão de que os programas de promoção das exportações, normalmente voltados para as micro e pequenas empresas, tendem a ter um alto grau de insucesso no objetivo de crescimento e desenvolvimento do Estado, em contraponto, IEDs direcionados para setores com maior participação no comércio exterior, podem estimular as exportações e auxiliar na absorção de transbordamentos positivos, entre outros aspectos.

Adicionalmente, enquanto a Sala do Exportador não recebe ênfase na Política Industrial do Estado, a Sala do Investidor tem espaço destacado: é parte integrante do Eixo III – Política da Firma, sendo tratada como um instrumento de relevo na atual estratégia de desenvolvimento do Estado.

A motivação deste exercício de pesquisa foi procurar compreender qual é o papel que está sendo pensado para as agências e os instrumentos de política de estímulo aos setores exportadores da economia gaúcha, na atual política de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul.

Uma vez apresentados todos os argumentos levantados durante a elaboração deste trabalho, a resposta que se tem para o problema de pesquisa proposto é que a hipótese inicial se confirma, isto é, na atual estratégia de política comercial desenhada para o Estado é conferida maior importância à utilização de instrumentos de política visando a atração de investimentos estrangeiros diretos (empresas) com vocação exportadora, enquanto perde importância a utilização de medidas de política visando estimular diretamente os setores exportadores (na forma de subsídios ou crédito direto ao produtor exportador).

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (Apex-Brasil). **Perfil exportador do Estado do Rio Grande do Sul - 2013**. Unidade de Inteligência Comercial e Competitiva da Apex-Brasil. Brasília/DF, 2013.
- ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 43-76, 2005.
- ARAÚJO, B. C. P. O.; PIANTO, D. M. Potencial exportador das firmas industriais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33. Natal, 2005. **Anais...** Natal: Anpec, 2005.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Censo de capitais estrangeiros no país: anos base: 2010 a 2012**. [2013]. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/resultados_censos.asp?idpai=CENSOCE> Acesso em: 1 nov. 2014.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relatório de evolução do SFN**. 1998. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?REVSFN199812>>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Apoio à exportação (estatísticas operacionais)**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estaticas_Operacionais/exportacao.html. Acesso em: 1 nov. 2014.
- BLACK, C. Um estudo sobre o investimento estrangeiro direto e a balança comercial no Brasil, nas últimas décadas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 35-50, 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Balança Comercial: Unidades da Federação. Rio Grande do Sul, 2003 e 2013**. 2014a. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1076>>. Acesso em 01 nov. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Evolução do comércio exterior brasileiro: 1950 a 2013**. 2014b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>>. Acesso em 01 nov. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Exportações por porte de empresas**. 2014c. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em 01 nov. 2014.
- CALDAS, B. B. O Desempenho das exportações gaúchas em 2012. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 4, p. 51-60, 2013.
- CASTILHOS, C. C. Brasil: orientação dos investimentos e (in)sustentabilidade. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 23, n. 04, p. 8, abr. 2014.

CATERMOL, F. Apoio à exportação no BNDES. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 104, n. 1, p. 33-42, jan./fev. 2010.

CATERMOL, F.; LAUTENSCHLAGER, A. O crédito oficial à exportação no contexto de crise: experiências internacionais e o BNDES. **Revista do BNDES**, n. 34, p. 5-52, dez. 2010.

CHANG, H. **Maus Samaritanos**: O mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

CIMOLI, M. *et al.* Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro (RJ), 6 (1), p. 55-85, jan./jun. 2007.

COELHO, D. B.; ROCHA, C. P. Estratégia e gestão em agências de promoção das exportações e investimentos: o caso UK Trade & Investment no Brasil. **Revista Globalização Competitividade e Governabilidade**. Georgetown University - Unversia. São Paulo, v. 7, n. 2, maio/ago. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Pesquisa**: os problemas da empresa exportadora brasileira: 2008. Brasília: CNI, 2008.

COSTA, L. V.; GOMES, M. F. M.; LÍRIO, V. S. A crise econômica internacional de 2008 e a demanda pelas exportações brasileiras. **Revista de Política Agrícola**, v. 21, p. 5-18, set. 2012.

DE NEGRI, F. Conteúdo tecnológico do comércio exterior brasileiro: o papel das empresas estrangeiras. Brasília: Ipea. **Texto para Discussão** n° 1074, mar. 2005.

DE NEGRI, F.; VASCONCELOS L. F.; GALETTI, J. Abrangência das políticas de apoio às exportações no Brasil e perfil das empresas beneficiadas. **Radar IPEA**: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, n. 11, dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/101216_radar11.pdf>. Acesso em: 16 out. 2014.

FERNANDES, E. A.; CAMPOS, A. C. Investimento direto estrangeiro e o desempenho das exportações brasileiras. **Revista de Economia Política**, vol. 28, n° 3 (111), p. 490-509, jul./set. 2008.

FERNANDES, E. A.; COELHO, A. B. Agronegócio e investimento direto estrangeiro: uma análise do impacto sobre as exportações brasileiras. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 114-130, jun. 2009.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Série Histórica**. 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-das-exportacoes/serie-historica>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL (FDC). **Ranking FDC das transnacionais brasileiras 2012**: os benefícios da internacionalização. Belo Horizonte: 2012. Disponível em: <<http://www.fdc.org.br/professoresepesquisa/publicacoes/>>. Acesso em: 21 maio 2014.

- FUNDAÇÃO DOM CABRAL (FDC). **Ranking transnacionais brasileiras 2007: a decolagem das multinacionais brasileiras**. Belo Horizonte: 2007. Disponível em: <<http://www.fdc.org.br/professoresepesquisa/publicacoes/>>. Acesso em: 21 maio 2014.
- GARCIA, A. Á. As mudanças na pauta exportadora gaúcha entre 1989 e 2008. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 147-166, 2010.
- GARCIA, A. Á. RS: o declínio na “vocalização exportadora”. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 21, n. 08, p. 8, ago. 2012.
- GREMAUD, A. P. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- IGLÉSIAS, R. M.; VEIGA, P. da M. Promoção de exportações via internacionalização das Firms de Capital Brasileiro. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 368-446.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **O Investimento estrangeiro na economia brasileira e o investimento de empresas brasileiras no exterior**. 2003. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin/pdf/inv_estrang.pdf>. Acesso: 1 nov. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional**. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 3 - Inserção Internacional Brasileira Soberana. Brasília: Ipea, 2010. v. 2 (516 p.).
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas**. Org.: Luciana Acioly, Luis Afonso Fernandes Lima, Elton Ribeiro. Brasília: Ipea, 2011.
- KANNEBLEY JUNIOR, S. *et al.* Padrões microeconômicos de comércio internacional e a estratégia brasileira de exportação. **Texto para Discussão** n. 1473. Brasília: Ipea, fev. 2010.
- KRUGMAN, P. ; OBSTFELD, M. **Economia internacional**. 5. reimp. , 8. ed. São Paulo: Pearson, 2013.
- KUME, H.; PIANI, G.; MIRANDA, P. **Política comercial, instituições e crescimento econômico no Brasil**. In: Crescimento econômico, instituições, política comercial e defesa da concorrência no Mercosul. 2008. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02152a03.pdf>>. Acesso: 1 nov. 2014.
- LACERDA, A. C. Investimentos diretos estrangeiros e políticas de desenvolvimento. **Administração em Diálogo**. São Paulo, n. 5, 2003, p. 11-18.
- MAGALHÃES, R. de A. Desenvolvimento econômico: escolha política e não técnica. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

MARKWALD, R.; PUGA, F. Focando a política de promoção de exportações. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Ed.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2002. p. 97-154.

MOREIRA, H. C.; PANARIELLO, M. Os incentivos às exportações brasileiras: 1990 a 2004. **Textos para Discussão CEPAL/IPEA**, Brasília, DF, n. 24, nov. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1542.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2014.

PEREIRA, L. V. A agenda brasileira de crescimento das exportações: principais questões. In: **Towards a new export promotion agenda in Brazil**. 2003, Oxford. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working Paper Series. 39 p. mar. 2003. Disponível em: <<http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/lia%252044.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

PIANTO, D. M.; CHANG, L. O potencial exportador e as políticas de promoção das exportações da APEX-Brasil. In: NEGRI, J. A. de; ARAÚJO, B. C. P. O. (Ed.). **As empresas brasileiras e o comércio internacional**. Brasília: IPEA, 2006. p. 87-108.

PORSSE, A. A. *et al.* Aplicação de um modelo insumo-produto econométrico para análise dos impactos da crise na economia gaúcha. **VII ENABER** (Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (ABER), 2009. Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/59.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI). **Balanco executivo**: dois anos de política industrial. Porto Alegre, 2014a.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI). **Plano de implantação da política industrial**: desenvolvimento econômico do RS. Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI). **Síntese do desenvolvimento 2012**. Porto Alegre, 2012. Disponível em <<http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/conteudo/1425/?Publicacoes>>. Acesso em 01 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI). 2014b. Disponível em: <<http://www.sdpi.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

RISCO, G. R. de M. As exportações gaúchas em 2013. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 63-70, 2014.

RODRIK, D. **One economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

ROSA, P. R. da; RHODEN, M. I. dos S. Políticas públicas brasileiras de incentivo à internacionalização de empresas: e que medida podem ter influenciado o caso de uma multinacional gaúcha? **XXXI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, RJ. Set. 2007

SALA DO EXPORTADOR. 2014. Disponível em:
<<http://www.bmf.com.br/caers/pages/sala.asp>>. Acesso em 01 nov. 2014.

SALA DO INVESTIDOR. 2014. Disponível em: <<http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br>>.
Acesso em 01 nov. 2014.

TERUCHKIN, S. U. As exportações gaúchas pós-crise internacional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 33-44, 2012.

THORSTENSEN, V. Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BIC's: China, Índia e Brasil. **Nota Técnica**: Projeto regulação do comércio global. IPEA: Brasília, mar. 2011 (no prelo).

TOTTI, P. Apoio à indústria atrai R\$ 30 bilhões. **Revista Valor Econômico Estados**: Rio Grande do Sul, p. 18-19, 2013.

VEIGA, P. ; RIOS, S. 25 anos de política comercial no Brasil: continuidade e mudança. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 100, p. 26-39, 2009.