UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LETÍCIA SANTOS DE MEDEIROS

A POLÍTICA INDUSTRIAL GAÚCHA E O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE DOS ANOS 2000

Porto Alegre

2017

LETÍCIA SANTOS DE MEDEIROS

A POLÍTICA INDUSTRIAL GAÚCHA E O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE DOS ANOS 2000

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

Orientador(a): Profª Ana Lúcia Tatsch

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Medeiros, Letícia Santos de
A política industrial gaúcha e o desenvolvimento da indústria no Rio Grande do Sul: uma análise dos anos 2000 / Letícia Santos de Medeiros. -- 2017.
85 f.

Orientador: Ana Lúcia Tatsch.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Política industrial. 2. Rio Grande do Sul. I. Tatsch, Ana Lúcia, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LETÍCIA SANTOS DE MEDEIROS

A POLÍTICA INDUSTRIAL GAÚCHA E O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE DOS ANOS 2000

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

Aprovada em: Porto Alegre, 17 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª Ana Lúcia Tatsch – Orientadora
UFRGS

_____

Prof. Carlos Henrique Horn
UFRGS

_____

Prof.ª Marcilene Aparecida Martins
UFRGS

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo sobre a influência da política industrial no desenvolvimento da indústria gaúcha. A intenção industrializante está presente no Brasil desde a década de 30. Porém, é a partir dos anos 2000 que essa intenção se materializa com maior intensidade em desenhos formais de política industrial propostas pelo governo federal brasileiro. Com a globalização, a abertura da economia nacional e as mudanças no modo de produção e organização industrial, cresce a importância das políticas industrias regionais, pois se dissemina pelo território as unidades produtivas, aumenta o fluxo de mercadorias no comércio internacional e o compartilhamento de informações entre as empresas. Em 2012, o governo do estado do Rio Grande do Sul lança seu plano de política industrial local. Com a conceituação de política industrial e a revisão da literatura sobre os planos de políticas propostos recentemente (federal e estadual), o trabalho busca – através da análise dados predefinidos da indústria – identificar se esses planos geraram algum o resultado no desempenho da indústria gaúcha a partir de 2000. Para isso, faz-se comparações de desempenho dos setores industriais gaúchos privilegiados pelas políticas industrias e, com isso, verifica-se que a esses incentivos visam, muitas vezes, mudanças estruturais e institucionais, que são notadas com maior clareza no longo prazo.

Palavras-chave: política industrial; Rio Grande do Sul; indústria.

ABSTRACT

This paper presents a study on the influence of the industrial policies on the development of the Brazilian southern states industry. The industrialization trend has been represented in the country since the 30's. However it only materializes with more intensity since 2000, after the implementation of industrial policies made by the Brazilian government. Along with globalization, the openness of the national economy and the changes in the manufacturing methods, the significance of the industrial policies have also grown, since it had been disseminated all over the country, increasing the flow of goods and the sharing of knowledge between the companies. In 2012, the government of Rio Grande do Sul state had launched its own industrial policy programme. By analyzing the concept and revisiting the literature on recently implemented industrial policies, this work aims to evaluate the efficiency of these programmes in the state's industry since 2000. These policies are assessed by comparing the performance of the industrial sectors that are influenced by the industrial policies over different periods of time. Therefore this work identifies that these policies cause structural and institutional long term changes.

Keywords: industrial policy; Rio Grande do Sul; industry.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa das Mesoregiões do Rio Grande do Sul 51

Figura 2 – Eixos da Política Industrial do Rio Grande do Sul 56

Figura 3 – Setores Estratégicos da Política Industrial 58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Variação no Período da Participação das Vias de Escoamento de Produção na Forma de Escoamento das Exportações do Rio Grande do Sul de 2000 a 2016 (%) 75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação Valor Adicionado Bruto no PIB do Rio Grande do Sul de 2002 a 2014 (%) 50

Tabela 2 – Participação das Mesoregiões do Rio Grande do Sul no Valor Adicionado Bruto da Indústria de 2002 a 2014 (%) 51

Tabela 3 – Participação dos Setores da Indústria de Transformação no Valor de Transformação Industrial do Rio Grande do Sul em 2014 (%) 52

Tabela 4 – Acumulado das Exportações do Rio Grande do Sul por Seção de Produto de 2010 a 2016 (US$) 53

Tabela 5 –Variação Anual do Valor Adicionado Bruto por Setor de 2010 a 2014 (%) .. 67

Tabela 6 – Variação no Período do Número de Empresas por Setor da Indústria de Transformação de 2006 a 2015 (%) 69

Tabela 7 – Variação no Período do Número de Vínculos de Emprego por Setor de Indústria de Transformação de 2006 a 2015 (%) 71

Tabela 8 – Variação no Período do Volume em Dólar Exportado pelo Rio Grande do Sul por Principais Produtos de 2000 a 2016 (%) 72

Tabela 9 – Variação no Período do Volume em Dólar Exportado pelo Rio Grande do Sul por Via de Escoamento de Produção de 2010 a 2016 (%) 74

Tabela 10 – Variação do Volume em Dólar Exportado pelo Rio Grande do Sul por Principais Parceiros Comerciais de 2010 a 2016 (%) 76

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11

2. POLÍTICAS INDUSTRIAIS: CONCEITUAÇÃO TEÓRICA E IMPORTÂNCIA ECONÔMICA 13

2.1 POLÍTICA INDUSTRIAL A PARTIR DAS DIFERENTES CORRENTES DO PENSAMENTO ECONÔMICO 13

2.2 INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO 18

2.3 IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS 24

2.4 POLÍTICAS INDUSTRIAIS LOCAIS 28

3. O HISTÓRICO BRASILEIRO: POLÍTICAS INDUSTRIAIS DA DÉCADA DE 30 ATÉ OS ANOS 2000 32

4. RIO GRANDE DO SUL: DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E POLÍTICA INDUSTRIAL 46

4.1 FORMAÇÃO DA INDÚSTRIA GAÚCHA 46

4.2 O PLANO ESTADUAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL (2012) 53

4.3 METODOLOGIA 63

4.4 ANÁLISE DE DADOS: DESEMPENHO DA INDÚSTRIA GAÚCHA A PARTIR DE 2000 65

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 78

REFERÊNCIAS 82

FONTES DE DADOS 85

1. INTRODUÇÃO

Desde a Revolução Industrial na Inglaterra, em meados do século XVIII, houveram profundas mudanças no modo de produção de bens na economia e, cada vez mais, é necessário adequar o desenvolvimento do setor industrial à realidade e ao objetivo da economia de cada país. A partir do surgimento da indústria como um setor econômico de fato, com funções predefinidas e funcionamento estabelecido, e, mais recentemente com a globalização, faz-se necessário organizar e coordenar o crescimento e desenvolvimento do setor secundário (a indústria). Para auxiliar nessa coordenação, é preciso um agente econômico com poder institucional e capacidade financeira: o Estado. Assim, temos o surgimento da política industrial como função do governo, visando o desenvolvimento econômico.

As políticas industriais, via de regra, são conceituadas como a intervenção pública para a promoção da atividade produtiva de um país. Essas políticas pode ser entendidas como os incentivos ou as regulações propostas pelo Estado que afetam a alocação de recursos naturais de um mercado, gerando impactos nas ações dos agentes econômicos dessa economia.

Nesse sentido, a ideia central do presente trabalho é examinar a estratégia da política industrial desenvolvida no estado do Rio Grande do Sul em 2012 e, através de seus instrumentos e setores privilegiados, analisar se o desempenho dos setores da indústria gaúcha privilegiados por tais políticas a partir dos anos 2000 esteve em conformidade com os incentivos públicos – federal e estadual – oferecidos. Para isso, primeiramente, busca-se analisar as características das políticas industriais implementadas nos últimos anos, elencando suas influências sobre o desenvolvimento de setores-chave da indústria gaúcha, visando compreender melhor a estrutura econômica atual da indústria no Rio Grande do Sul. Assim, pretende-se estudar essa questão por meio de dados estatísticos do setor secundário, analisando se o desempenho das áreas industriais privilegiadas nos planos recentes de políticas industriais estão de acordo com a realidade da dinâmica econômica da indústria no Estado.

A importância do estudo sobre as políticas industriais se dá devido à sua capacidade de impactar a estrutura produtiva, ou seja, fazer um mercado crescer ou fazer empresas de algum segmento sair de um mercado (via aumento de custos, por exemplo), e, mais do que isso, em razão da sua capacidade de incentivar o desenvolvimento

econômico (aumento de produção, maior geração de renda, aumento de postos de trabalho, entre outros). A maximização dos resultados das políticas industriais envolve mais do que os incentivos estatais e a coordenação dessas ações. A eficiência dos resultados dessas políticas está intimamente ligada à política macroeconômica adotada, uma vez que a indústria é um setor altamente impactado por variáveis como câmbio, taxa de juros e tributação. Tais variáveis são capazes de afetar a estrutura de custos do setor e, consequentemente, a rentabilidade e competitividade dos produtos industriais. Por isso, é preciso um planejamento macroeconômico da formulação e execução de políticas industriais em uma economia.

Atualmente, a importância da existência – ou inexistência – da política industrial voltou a ser centro de discussões no âmbito econômico. Segundo Cunha, Perfeito e Pergher (2014), esse enfoque se deve por três fatores: (i) perda de vigor e credibilidade do modelo neoliberal; (ii) crise financeira de 2008, que levou a baixas taxas de crescimento e alta do desemprego tanto em países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento; e (iii) mudança na estrutura global de produção de comércio de bens, com aumento da participação de países subdesenvolvidos. Assim, fica evidente a importância do tema das políticas industriais, seja como uma interpretação e avaliação do passado, seja como uma forma de planejamento e estruturação do futuro de uma economia.

2. POLÍTICAS INDUSTRIAIS: CONCEITUAÇÃO TEÓRICA E IMPORTÂNCIA ECONÔMICA

As políticas industriais, ao longo da história de desenvolvimento dos países, ganharam diversas interpretações no âmbito da sua importância para o desenvolvimento econômico. Amplamente utilizadas nos períodos de pós-guerra e apontadas como prejudiciais em períodos que se privilegiava o liberalismo, a literatura econômica é não consensual sobre o próprio conceito de políticas industriais, tão pouco possui um entendimento comum quanto aos seus benefícios ou malefícios para o crescimento econômico.

Por tais motivos, apresenta-se neste trabalho – primeiramente – uma conceituação teórica sobre as políticas industriais, a partir de várias correntes do pensamento econômico que buscam justificar a utilização desses instrumentos de intervenção estatal na economia. Posteriormente, faz-se uma análise das formas de intervenção da política industrial (horizontal e vertical) e busca-se esclarecer a importância que essas políticas ganharam, nos últimos anos, no âmbito de planejamento local e regional.

2.1 POLÍTICA INDUSTRIAL A PARTIR DAS DIFERENTES CORRENTES DO PENSAMENTO ECONÔMICO

Assim como qualquer outro tópico de discussão teórica em economia, a relação entre mercado e Estado passa por variações de viés ao longo do tempo. Podemos nos remeter ao período Mercantilista para iniciar a análise teórica desse trabalho a respeito das políticas industriais. Nesse período, segundo Brue (2006), a intervenção do Estado era clara, tanto no comércio quanto na indústria, e visava aumentar as vantagens produtivas e comerciais da nação através de medidas protecionistas. Esse período foi marcado pelas grandes descobertas geográficas, com isso, aumentou a demanda por produtos manufaturados e o Estado se destacou como centralizador do poder e organizador das questões econômicas. A forma de intervenção estatal para desenvolvimento da indústria nesse período era – basicamente – voltada ao controle de preços do comércio exterior, por meio de tarifas alfandegária e subsídios para produção interna.

Com Adam Smith e a “mão invisível”, passou-se a ter uma visão liberal do funcionamento da economia, onde o mercado seria capaz de alocar os recursos eficientemente. Para Smith, a divisão do trabalho – e consequente especialização – e a competitividade entre os países faria cada um se dedicar à produção de bens que possuíssem vantagens produtivas e, através do comercio internacional, negociar tais bens com aqueles que não possuíssem vantagens produtivas. Dessa forma, a intervenção do governo na economia seria desnecessária e indesejável, pois o mercado seria capaz de alinhar os interesses pessoais dos indivíduos e coordenar a economia. Segundo Smith:

> É evidente que todo indivíduo pode, em sua posição particular, julgar seu próprio interesse econômico muito melhor do que qualquer estadista ou legislador pode fazer por ele. O estadista, que deveria tentar direcionar as pessoas na forma como elas deveriam empregar seus capitais, não só se sobrecarregaria com a mais desnecessária atenção, mas também assumiria uma autoridade que seguramente não seria confiável, não só por um indivíduo, mas por nenhum conselho ou assembleia, qualquer que seja, e que em nenhum lugar seria tão perigosa como nas mãos de um homem que fosse insensato e imprudente o suficiente para desejar que ele próprio exercesse sua posição (SMITH, 1996, p. 438).

No século XIX, a intensidade da intervenção do Estado variou entre os países conforme as forças industriais produtivas de cada país. A ideologia liberal era vantajosa para os interesses britânicos na época, já que era a potência econômica central. Porém, em outros países, o Estado era visto como defensor dos interesses capitalistas, como no caso alemão para List. Para esse pensador, em casos de atraso relativo, caberia aos estados nacionais promoverem políticas de longo prazo voltadas para aumento da utilização da tecnologia, qualificação do capital humano e ajustamento de tarifas comerciais. A visão de List sobre a importância da intervenção estatal fica clara quando o autor descreve a supremacia da Inglaterra enquanto potência industrial:

> Queremos, pois, resumir as máximas ou princípios de política estatal que permitiram à Inglaterra alcançar a grandeza que hoje tem. Podemos resumi-los nos seguintes itens: fomentar sempre a importação de forçar produtivas (de preferência a importação de bens), estimular e proteger cuidadosamente o desenvolvimento das forças produtivas, importar somente matérias-primas e produtos agrícolas, exportar somente bens manufaturados, (...) participar o mais ativamente possível da navegação internacional (LIST, 1983, p. 248).

Divergindo da ideologia puramente liberal, Keynes devolve ao debate econômico a preocupação com a importância da intervenção estatal para a implementação de metas nacionais. Para ele, a intervenção estatal era primordial para coordenar os investimentos – sendo o Estado o principal investidor da economia com o investimento público – e a

política macroeconômica – com a finalidade de suprir as falhas de mercado que a dinâmica econômica não era capaz de superar livremente. Nos anos 80, influenciado pelo estilo do governo norte-americano, as economias passam a se voltar para a manutenção da estabilidade macroeconômica e o liberalismo dos mercados volta a ser hegemônico na análise dessa relação.

Nessa perspectiva, de constante mudança na conceituação e na importância das políticas industriais, Pérez e Vargas (2014) buscam conceituar a política industrial dentro de um contexto geral, a fim de contemplar a influência que o momento histórico pode dar às decisões políticas de proteção à indústria. Segundo esses autores (2014, p. 35), "el concepto de política industrial ha evolucionado en la medida que su objetivo y alcance han estado relacionados con el contexto económico, social y político prevaleciente". Assim, definem política industrial como a intervenção do Estado no setor industrial visando organizar e modificar a estrutura e os esquemas de produção existentes em dado momento. O impacto e eficiência dessas políticas irão variar conforme a capacidade de aplicação das políticas, a possibilidade de adaptação das estratégias propostas pelos formuladores e o alcance dos instrumentos utilizados para realizar tal intervenção.

Já Ferraz, Paula e Kupfer (2002, p. 545) definem a política industrial como "o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos". Dado que o contexto histórico influencia no estilo de intervenção pública e que parece não existir um consenso sobre a qualidade dessa intervenção, tais autores buscam sintetizar as teorias que abrangem o tema da participação do Estado na promoção de atividades produtivas, apresentando as três principais correntes de pensamento que justificam a existência das políticas industriais. A partir desses pensamentos e com intuito de esclarecer a controvérsia a respeito da política industrial, apresenta-se as três principais bases teóricas de interpretação desse mecanismo de incentivo produtivo: a visão ortodoxa, a visão desenvolvimentista e a visão evolucionista.

A perspectiva ortodoxa é baseada nos conceitos neoclássicos de informação e racionalidade perfeita, livre mobilidade dos fatores e preço definido conforme as leis de oferta e demanda dos bens. Ela sugere o mercado como alocador eficiente dos recursos em um sistema econômico e coloca em questão o limite da atuação do Estado. Nesse contexto, segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2002) e Suzigan e Furtado (2006), uma política

industrial só seria desejável em casos de falha de mercado, ou seja, quando os mecanismos de ajustes de preços não refletissem todos os benefícios e custos associados aos produtos. Fora dessas situações – quando o mercado alocasse de forma ótima os fatores de produção – a política industrial seria desnecessária e indesejável. Assim, para a corrente ortodoxa, a política industrial seria apenas corretiva (utilizada para corrigir falhas de mercado) e passiva (o mercado irá determinar as alocações competitivas subótimas e, depois, o Estado fará a sua intervenção).

As falhas de mercado, citadas anteriormente, podem ser exemplificadas pelos casos de monopólio natural, externalidades – tanto positivas, como negativas – e bens públicos. O monopólio natural é caracterizado por ser uma atividade que exige investimento inicial muito elevado e custo marginal baixo e decrescente. Se ele existe, a empresa atuante no setor possui poder de mercado e poderá fixar os preços acima do nível competitivo. As externalidades são as situações aonde a decisão de um agente econômico influenciam outros agentes. Esse impacto pode trazer tanto benefícios como malefícios. Os bens públicos são caracterizados pela não-exclusividade (propriedade do bem não pode ser atribuída como um direito exclusivo de algum agente econômico) e não-rivalidade (a existência de novos consumidores não altera o custo dos bens consumidos).

Já para a corrente desenvolvimentista, o Estado deve agir ativamente, pois além de corrigir as falhas de mercado, ele seria o responsável pela promoção e sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Dessa forma, ele representaria o principal agente fomentador das mudanças estruturais, fazendo com que a nação possua taxas de crescimento econômico altas e sustentadas. Sob essa ótica, para promover uma política industrial adequada, é necessário avaliar as características específicas do país em que se deseja implementar a política, o grau de desenvolvimento que ele já se encontra e o contexto internacional. Assim, o Estado aparece como líder para promover o desenvolvimento e deve utilizar todos os instrumentos de política econômica – políticas cambial, monetária, fiscal, entre outras – em favor do objetivo central econômico do país: o fomento da atividade industrial. Conforme Ferraz, Paula e Kupfer (2002, p. 555), “[...] os principais desafios para a corrente desenvolvimentista estão associados à capacidade do Estado evoluir em sua forma de intervenção, adaptando-se às mudanças na indústria”.

Por fim, nessa explanação teórica a respeito das diferentes interpretações das políticas industriais, temos a ótica evolucionista ou neoschumpeteriana, que, segundo os mesmos autores (2002), baseia-se na ideia de inovação e dá um enfoque central para as

interações entre estrutura de mercado, estratégia empresarial e progresso técnico. Divergindo da visão ortodoxa, essa vertente de pensamento se baseia nos aspectos de informação imperfeita e racionalidade limitada. Dessa forma, segundo os mesmos autores, o mercado seria o local de interação competitiva entre as empresas, aonde elas procurarão criar assimetrias e externalidades através das suas estratégias e produção, para obterem vantagens em relação às demais empresas. Assim, as falhas de mercado – ao invés de atrapalharem o funcionamento da econômica, como pressupõe o primeiro enfoque teórico apresentado – são a propulsão do desenvolvimento econômico e do processo de acumulação, pois permitem que as mudanças estruturais se realizem. O Estado, nesse sentido, deve propor políticas industriais que visam garantir o funcionamento, operacional e institucional, do mercado competitivo por meio de regimes específicos de regulação, incentivos e instituições que facilitam o processo de difusão de novas tecnologias.

Conforme apresentado pelos autores Suzigan e Furtado (2006), que defendem a ótica evolucionista, além de propor uma estratégia de desenvolvimento empresarial, a política industrial seria responsável por organizar o sistema de instituições, pois o ambiente institucional impacta diretamente no relacionamento dos agentes dentro do sistema econômico. A coordenação da política industrial com as melhorias em infraestrutura se justificam pela forte relação da indústria com o comércio, seja interno ou externo. São necessárias vias de escoamento para a produção e redes de logística internas adequadas ao desenvolvimento do setor secundário. Esses incentivos à indústria representam a ligação entre o presente e o futuro, pois os investimentos e o crescimento na indústria só serão viáveis se existir um “suporte” para que isso aconteça. Por isso, é de extrema importância alinhar, também, a política macroeconômica com as políticas industriais.

A indústria é um setor afetado diretamente pela competitividade mundial. Assim, variações em taxas de juros, taxas de câmbio e tributação afetam diretamente o desempenho industrial. Caso as políticas macroeconômicas não estiverem de acordo com os ideais das políticas de fomento à indústria, existirá sinais ambíguos para os agentes, gerando um ambiente de incertezas, podendo levar ao fracasso das políticas industriais propostas.

Pela visão exposta anteriormente, os autores acreditam que a ótica neoschumpeteriana é mais adequada à realidade, pois, segundo Johnson (1984[1] apud SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 166) a política industrial "não significa a promoção de tecnologias que provavelmente não se desenvolveriam sem apoio; significa, isto sim ajudar essas tecnologias a alcançar rapidamente as necessárias economias de escala e a eficiência industrial sem as quais elas não se tornariam internacionalmente competitivas". Dessa forma, as políticas industriais deveriam ter um comando político e uma coordenação ex-ante, ou seja, planejada. Somente dessa forma seria capaz de mudar as vantagens comparativas na evolução dos mercados internacionais.

2.2 INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO

Após expor as teorias que embasam as justificativas de utilização das políticas industriais enquanto instrumento de auxílio ao desenvolvimento econômico dos países, cabe aqui mostrar as divergências teóricas existentes em relação à forma de aplicação prática dessas políticas. Nesse sentido, existem basicamente dois "tipos" de políticas industriais: as horizontais, com ações mais amplas e abrangentes, e as verticais, com ações mais seletivas e voltadas a setores específicos.

As políticas industriais horizontais, ou funcionais, são caracterizadas por serem medidas de alcance geral. Elas visam melhorar as condições da economia – alocação de recursos produtivos e concorrência – como um todo, sem privilegiar algum setor em particular. Por serem mais abrangentes em sua aplicação, elas podem ser identificadas na prática através de diversos instrumentos, seja como regulação, seja como incentivos.

No âmbito da regulação, podemos identificar esse tipo de política industrial – segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2002) – por meio de instrumentos de concorrência (controle de concentração de mercado e de regulamentação de preços), de infraestrutura (concessões, controle de preços administrados, energia, transportes e telecomunicações), de comércio exterior (tarifas comerciais) e de propriedade intelectual (marcas e patentes). Já no âmbito de incentivos, pode ser interpretado como instrumento de política industrial exercida pelo Estado, segundo os mesmos autores, a promoção da inovação e do capital

[1] JOHNSON, C. (1984). "Introduction: the idea of industrial policy", in JOHNSON, C. (Editor), *The Industrial Policy Dabate*. San Francisco, CA: ICS Press.

(crédito e fomento das exportações), os subsídios/isenções fiscais e as compras do governo (preferência por produtos locais). Pode-se ainda associar-se a essa forma de política industrial, as políticas de recursos humanos (dada a preocupação com a qualificação da mão de obra) e de ciência e tecnologia (com incentivos às pesquisas nacionais).

Outra forma de caracterizar as ações públicas de incentivo à indústria são as políticas industriais verticais. Essas ações privilegiam setores previamente selecionados e as intervenções são coordenadas para indústrias específicas. Nesse contexto, o Estado utilizaria os instrumentos descritos anteriormente – incentivos e regulações – em prol de um setor deliberadamente definido ou um grupo de empresas predeterminado, visando, com isso, alterar as regras de alocação de recursos entre os setores de uma economia.

Alguns autores, como Ferreira e Hamdan (2003), criticam a utilização da política vertical, pois argumentam que ela leva a uma estrutura de privilégios e corrupção dentro da dinâmica econômica, uma vez que o Estado – enquanto poder político – define diretrizes de desenvolvimento para o mercado e, nem sempre, são valorizadas as condições de concorrência e alocação natural de funcionamento da economia. Já outros autores defendem que é necessário uma política industrial específica para setores essenciais para que se alcance a eficiência econômica, como Chang (2003, p. 112): “We propose to define industrial policy as a policy aimed at particular industries (and firms as their components) to achieve the outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as a whole. (...) usually called ‘selective industrial policy’”.

Ferraz, Paula e Kupfer (2002) enfatizam quatro argumentos que justificariam a escolha de setores-chave para ser alvo de políticas industriais: alguns setores são capazes de gerar maior valor agregado devido à sua própria forma de funcionamento; existem indústrias com grande poder de encadeamento (seja a montante, seja a jusante); existem setores com grande dinamismo comercial; e existem indústrias nascentes ou com retornos crescentes de escala. Porém, assim como na conceituação de política industrial, há controvérsias na forma de intervenção para execução dessas ações. Para Frischtak (1996), por mais que seja importante existir uma política industrial voltada para setores específicos, seria imprescindível a existência de medidas genéricas que visem a precondição da competitividade industrial, como exemplificado a seguir:

> O setorialismo estratégico não se contrapõe a uma política industrial definida basicamente em termos de ações genéricas, mas deve ser

> encarado como um meio adicional e complementar de se fazer política industrial. [...] Talvez as políticas genéricas mais importantes sejam aquelas que estabelecem as precondições à competitividade industrial: a remoção de barreiras à mobilidade, competição e mudança estrutural e a introdução de regras que orientem o comportamento dos agentes e de instituições que sustentem os mercados (FRISCHTAK, 1996, p. 21).

Nesse sentido, nota-se que as políticas industriais podem conter em sua formulação e implementação instrumentos de políticas horizontais, verticais e ainda mistos (itens de política horizontal combinados com itens de política vertical). Não existe consenso na literatura sobre qual a forma mais adequada de aplicação das medidas de intervenção estatal na indústria. Por isso, é necessário esclarecer quais são os instrumentos mais utilizados, buscando evidenciar quais ações realizadas em cada um deles e quais os objetivos a serem atingidos, para assim poder-se avaliar posteriormente qual a influência dessas políticas no desenvolvimento industrial.

Como visto anteriormente, as políticas industriais horizontais visam qualificar o desempenho da economia como um todo, sem direcionar os incentivos estatais para setores específicos. Por meio de ações genéricas, o Estado busca tornar mais eficiente a alocação de recursos na economia. Nesse sentido, temos, segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2002), os instrumentos de regulação e os instrumentos de incentivo. Através da regulação, o Estado controla a atividade econômica impondo regras que devem ser seguidas com a finalidade de otimizar e tornar mais eficiente a atividade industrial. Já os incentivos buscam facilitar a instalação de empresas na região, desenvolver a rede de negócios industriais e amparar a difusão do progresso técnico na economia.

Segundo os mesmos autores, os instrumentos de regulação contemplam, primeiramente, o controle da concorrência, onde o governo busca impedir a concentração de mercados – através da regulamentação antitruste e acompanhamento das fusões e aquisições de empresas – e evitar os acordos de fixação de preços para impedir que alguns setores sejam privilegiados em detrimento de outros. Em segundo lugar, temos a regulação da infraestrutura do país, ou seja, o Estado impõe regras aos setores industriais de infraestrutura para garantir um desenvolvimento homogêneo neste segmento. São controladas as concessões ou privatizações, com a finalidade de permitir que empresas entrem e se desenvolvam no mercado, gerando mais empregos e renda para a economia. É realizado, também, nesse sentido, o controle dos preços administrados, ou seja, o governo busca controlar os preços de insumos básicos da economia – como energia elétrica e combustíveis. Isso porque com um descontrole desses preços, a indústria

incorreria em custos muito elevados de produção, podendo ser inviabilizadas as operações e levando a uma consequente redução da atividade industrial no país. O terceiro instrumento de regulação são as regras de comércio exterior. Por meio delas, o governo busca manter a produção nacional competitiva, tanto no mercado externo como no mercado interno. Para isso, o Estado formula políticas tarifárias e regras anti-*dumping*. Por fim, temos o instrumento de regulamentação da propriedade intelectual. Através desse instrumento o governo busca incentivar a difusão de inovação e tecnologias na economia como um todo, gerando externalidades positivas para os indivíduos, pois muitos setores acabam incorporando as inovações de outro setor para melhorar seus processos produtivos, por exemplo.

Os instrumentos de incentivos são utilizados, muitas vezes, como forma de complementar os instrumentos de regulação vistos anteriormente. Eles são benefícios ou facilidades que o governo propõe aos setores e empresas industriais com um objetivo de promover a atividade do segmento e ampliar a sua capacidade de desenvolvimento a longo prazo. Como demonstração desse tipo de instrumentos, temos: os incentivos à inovação, onde o governo incentiva os gastos com pesquisas das empresas para que haja uma ampla difusão do progresso técnico originado por elas na economia; o maior acesso ao capital, onde o Estado surge como financiador das indústrias importadoras e exportadoras, possibilitando maior acesso ao crédito, assim, viabilizando projetos de investimento de longo prazo; os incentivos fiscais, onde o governo fornece subsídios e isenções de impostos para setores industriais no âmbito nacional, estadual e municipal, visando o barateamento das atividades empresariais para que seja incentivado maiores investimentos nesses segmentos e expansão da atividade industrial; e as compras do governo, pelas quais o Estado gera demanda para a produção industrial interna, fomentando a expansão da atividade econômica.

Os instrumentos de política industrial vistos anteriormente buscam promover a indústria gerando condições gerais para a promoção do desenvolvimento do setor secundário na economia. Diferentemente, as políticas industriais verticais visam modificar as regras de alocação entre os setores já existentes na indústria de uma economia. Para isso, faz-se necessário que a política industrial seja formulada com base na escolha de setores privilegiados, que contarão com medidas específicas de incentivos. Os instrumentos usados para implementar a política industrial vertical, geralmente, são os mesmos instrumentos já mencionados, porém, adaptando tais incentivos às

peculiaridades de cada setor previamente selecionado da indústria. Por exemplo, quando uma região quer fomentar a sua produção de automóveis por algum motivo (seja pela ampla capacidade de geração de empregos da indústria automobilística, seja pela importância e representatividade no comércio nacional que tal indústria possui), o governo pode isentar algum imposto de importação de peças utilizadas na montagem dos automóveis. Assim, somente os custos das empresas automobilísticas seriam reduzidos e ela teria maiores lucros – que, se aplicados em investimentos, pesquisa e inovação poderiam ser capazes de gerar aumentos da produção e da renda do setor. Dessa forma, é utilizado o instrumento de incentivo fiscal para beneficiar um setor industrial específico.

A escolha desses setores privilegiados, segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2002), seria justificada, em síntese, por quatro argumentos. Esses argumentos seriam baseados na ideia de que alguns setores industriais, quando comparados a outros, seriam capazes de gerar mais desenvolvimento para a economia como um todo. O primeiro argumento se refere às industrias com maior valor agregado. Segundo tais autores (2002, p. 560), "[...] supondo tudo mais constante, uma maior proporção de trabalhadores localizados em indústrias com maior valor agregado resultaria em maior renda *per capita*". O segundo argumento envolve a capacidade de encadeamento dos setores, ou seja, o potencial de difusão de progresso que cada setor gera dentro da economia. Alguns setores são historicamente reconhecidos por ter grande poder de encadeamento, como é o caso do setor de insumos básicos. Esse setor produz matérias-primas para diversos outros setores da indústria, gerando um efeito multiplicador da atividade industrial ao decorrer da cadeia produtiva. Desta forma, os setores que são capazes de, por si só, fomentar a atividade industrial – tanto a montante, quanto a jusante – devem ser priorizados na formulação de políticas industriais verticais. O terceiro argumento considera o dinamismo potencial dos setores da indústria, ou seja, alguns setores conseguem gerar mais renda agregada do que outros. Por isso, esses setores deveriam ser privilegiados no recebimento de incentivos estatais, pois são capazes de gerar um maior incremento na renda *per capita*. Por fim, o quarto argumento defendido pelos autores é referente às indústrias nascentes ou com retornos crescentes de escala. Para promover o desenvolvimento de novos setores industriais, o Estado deveria incentivar e apoiar a instalação de novas empresas em setores específicos. Essas empresas teriam inicialmente os custos de produção mais elevados quando comparados a setores já consolidados na economia, mas, com o auxílio do

governo conseguiriam se estabelecer, assim, diversificando a matriz industrial do país ou região.

Os efeitos gerados por políticas governamentais em uma economia são encadeados. Ou seja, embora as políticas industriais verticais visem desenvolver setores específicos, é inevitável que alguns efeitos dessas políticas acabem refletindo em outros setores industriais.

Podemos considerar que a política macroeconômica de um país (política fiscal, política monetária e política cambial) pode impactar, também, o desempenho industrial do mesmo. Segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2002, p. 558), "uma política industrial bem-sucedida pode facilitar a gestão da política macroeconômica por meio do aumento da eficiência e da produtividade da economia". Por outro lado, uma política macroeconômica pode afetar a política industrial, conforme os mesmos autores, das seguintes formas: (i) a taxa de câmbio (instrumento da política cambial) influencia os preços dos bens transacionados no comércio exterior, assim, produtos importados que são utilizados como insumos na indústria nacional podem ter grandes oscilações nos seus custos e isso afeta diretamente a competitividade de tais setores; (ii) a taxa de juros (instrumento da política monetária) afeta o custo do crédito em um país, dessa forma, quando ela está muito alta, os indivíduos tendem a não tomar crédito e a aplicar o seu capital no mercado financeiro ao invés de investir na expansão da capacidade produtiva, fazendo a taxa de investimento na indústria diminuir; e (iii) o controle das contas públicas (instrumento da política fiscal) é capaz de sinalizar aos indivíduos se o Estado possui condições financeiras de realizar os seus investimentos – em educação, em infraestrutura, em tecnologia e na indústria. A existência dessa capacidade fiscal gera maior credibilidade ao país e maior confiança nos agentes econômicos, assim, as expectativas são positivas na economia e mais investimentos são realizados.

A preferência pela utilização de instrumentos de caráter horizontal ou vertical na formulação e implementação das políticas industriais varia conforme o nível de industrialização dos países que desejam praticar tais políticas. Geralmente, os tipos de instrumentos de políticas industriais apresentados anteriormente são utilizados de forma conjunta. Porém, as análises de casos empíricos de utilização dessas políticas em diversos países do mundo, mostra que, segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2002), nos países industrializados existe a tendência de uma maior utilização dos instrumentos horizontais, pois já existe uma matriz industrial consolidada na economia. Em oposição, nos países

subdesenvolvidos ou emergentes, nos quais é necessário construir o setor secundário ou fortalecer uma indústria nascente, os instrumentos verticais de política industrial são mais utilizados. Essas informações mostram que, mesmo que um país já seja desenvolvido e sua economia se regule adequadamente, é importante haver um auxílio do Estado na coordenação e regulamentação da atividade econômica para que a atividade industrial do país se desenvolva conforme seu potencial máximo.

2.3 IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Independente da ótica teórica a ser embasada a justificativa de utilização das políticas industriais ou do caráter de aplicação das mesmas – sejam elas como políticas horizontais (onde as ações são genéricas), sejam como políticas verticais (onde se escolhe os vencedores) – o fato primordial é que as políticas industriais são importantes para a sustentação do crescimento e desenvolvimento econômico. Por isso, apresenta-se aqui os argumentos que embasam o atual debate sobre a importância da adoção de incentivos públicos de fomento à produção industrial.

Segundo Pérez e Vargas (2014), as políticas industriais seriam necessárias por três elementos. Inicialmente, porque a estabilidade macroeconômica e o aumento da competitividade das exportações de um país, empiricamente, não são capazes de promover um crescimento econômico sustentável e inclusivo. Segundo, porque um crescimento econômico de longo prazo requer um aumento contínuo da produtividade, e para isso acontecer é necessário algumas medidas que permitam aos setores se adaptarem constantemente às novas situações. Por fim, em terceiro lugar, temos o aspecto da experiência vivenciada: os países desenvolvidos utilizaram políticas industriais ativas em suas trajetórias de crescimento econômico. Em razão disso, têm-se que privilegiar o conceito e objetivo das políticas industriais, visando compreender os seus benefícios e implicações dentro da dinâmica de funcionamento da economia atualmente. Nesse sentido, temos o objetivo das políticas industriais definido por Frischtak (1996, p. 12), conforme segue: “a política industrial, nessa virada de século, se vê obrigada a perseguir dois objetivos básicos: a competitividade e o emprego”.

Sob esse “novo” contexto econômico das políticas industriais, ou seja, a análise dos incentivos públicos em um ambiente econômico mundial cada vez mais integrado,

com mudanças no modo de produção e utilização de novas tecnologias, faz-se necessário voltar a debater a importância dessas iniciativas governamentais para a sustentação do crescimento econômico e para adaptação do modelo de desenvolvimento dos países ao contexto de modernização das relações comerciais. As políticas industriais são instrumentos abrangentes de fomento ao desenvolvimento econômico, sendo esse, segundo Kupfer (2004, p. 91) "crescimento com mudança estrutural". Pensando a política industrial nesse sentido, ela é capaz não só de fomentar a produção do setor industrial, mas também de intensificar o ritmo de inovações nas empresas instaladas em uma nação e qualificar a inserção do país no comércio internacional.

Com as mudanças recentes na dinâmica de produção e de comércio internacional, devido à intensificação do uso contínuo da tecnologia e à fragmentação dos processos produtivos, ganha destaque a noção de cadeias globais de valor, conforme Cunha, Perfeito e Pergher (2014). Nesse "sistema" de cadeias globalizadas, há uma grande redução dos custos de transação (no que tange aos transportes e à comunicação), bem como a eliminação de barreiras ao comércio de bens e de fatores de produção entre os países. Aliado a isso, segundo os mesmos autores, tivemos a perda de credibilidade do modelo de governo neoliberal, a influência negativa sobre as economias e sobre o comércio da crise financeira global em 2008, que reforçou a descrença do modelo econômico neoliberal e produziu um ambiente de baixo crescimento, instabilidade financeira e altos níveis de desemprego. Assim, a perda de vitalidade da indústria trouxe de volta ao centro do debate econômico a importância da utilização – ou não – de instrumentos de políticas industriais, ainda que em países subdesenvolvidos a industrialização sempre tenha sido vista como um vetor que permitia rápido crescimento econômico.

Contudo, além de uma intervenção planejada e coordenada para minimizar os prejuízos causados pelas falhas de mercado, o Estado pode intervir na economia de maneira desarticulada e causar um grande impacto no desenvolvimento econômico de uma nação, uma vez que o governo de um país é, inevitavelmente, o responsável por regular as atividades econômicas da sua economia. Com impostos ou subsídios, ele é capaz de alterar os preços de equilíbrio da economia. Ainda, ele pode manter empresas estatais – responsáveis por parte da oferta de algum bem ou serviço – ou pode exercer programas de compras governamentais, ser um agente financeiro ou investidor em uma economia. Por isso, ainda conforme Cunha, Perfeito e Pergher (2014, p. 40): "[...] é

possível se identificar a política industrial em várias ações de governo, sem a necessidade de formalização".

Como visto, as políticas industriais são utilizadas historicamente como forma de auxiliar e direcionar o desenvolvimento do setor industrial de um país. Por meio da promoção do setor secundário, uma economia é capaz de: gerar mais empregos e, consequentemente, mais renda; aumentar o seu produto interno bruto (PIB) através do aumento da produção interna do país; melhorar sua balança comercial incentivando as suas exportações; e aumentar a taxa de investimento interna, dada a maior credibilidade existente na continuidade do desenvolvimento no país; entre outros efeitos positivos.

Atualmente, segundo Stiglitz, Lin e Monga (2013), o crescimento econômico é caracterizado por refletir um processo de contínua inovação tecnológica, modernização industrial e diversificação econômica. Por isso, é cada vez mais evidente a importância da coordenação do desenvolvimento industrial, pois o setor secundário é capaz de abranger em sua dinâmica de atividades todos os alicerces do crescimento econômico: tecnologia, inovação e diversificação. Conforme os mesmo autores, os países desenvolvidos só chegam nessa condição passando por fortes mudanças estruturais que levam o processo de desenvolvimento a culminar na ampla industrialização do país. Essas mudanças precisam ser orientadas para se conseguir uma alta eficiência no processo de industrialização e, geralmente, o mercado não consegue uma coordenação máxima dessas transformações estruturais.

> No country in the world has been able to move from low – to middle and high – income status without undergoing the process of industrialization. Structural transformation is always taking place because of changes in technology, in comparative advantage, and in the glogal economy. There is a need for some guiding principles on how "best" any society should move its human capital, and financial resources from low – to high – producitivity sectors. For the process to be efficient, coordenation issues and externalities issues must be addressed. On their own markets typically do not manage such structural transformation well (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013, p. 7).

Segundo Pérez e Vargas (2014), a importância da utilização de políticas industrias na coordenação do desenvolvimento econômico é embasada nas evidências empíricas, ou seja, nas análises dos dados reais dos países que passaram pelos processos de industrialização e de crescimento econômico. Para eles, essas evidências podem ser sintetizadas em três fatores, referindo-se: à estabilidade macroeconômica, ao crescimento de longo prazo e à relação dos países com o comércio exterior.

O primeiro fator evidencia que a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento da exportação em países em processo de industrialização – como foi o caso dos países da América Latina nas últimas décadas – não foram suficientes para garantir um crescimento econômico sustentado e includente. Em segundo lugar, analisa-se a questão do crescimento econômico de longo prazo. Para haver um crescimento contínuo na economia é necessário que haja aumentos sustentados na produtividade de indústria. Um incremento da produtividade dos setores é alcançada quando existe alguma mudança técnica ou estrutural na atividade econômica. Por isso, faz-se necessário uma política industrial ativa na promoção do desenvolvimento econômico com a finalidade de incentivar tais mudanças. Por fim, o terceiro fator abrange a relação econômica dos países no comércio exterior. Os países desenvolvidos utilizam políticas industriais ativas, assim, aproveitam suas experiências produtivas para promover melhorias em seu processo produtivo e alcançar um crescimento econômico sustentado. Por isso, é essencial que os países em desenvolvimento utilizem políticas industriais para fomentar a sua atividade econômica, pois, assim, serão capazes de tornar os seus produtos competitivos dentro do comércio internacional e alcançar incrementos contínuos na sua produtividade e no seu desenvolvimento econômico.

Dessa forma, nota-se que as políticas industriais possuem uma forte influência sobre o desenvolvimento e o crescimento econômico – tanto teórica, como empiricamente. Assim, tais políticas alcançam relevância nos debates econômicos atuais. O grande desafio que as políticas industriais enfrentam no século XXI, dada as condições de funcionamento e integração das economias, está na coordenação dos diversos fatores que, identificados como política industrial ou não – conforme as correntes teóricas apresentadas anteriormente – afetam as atividades produtivas e comerciais de um país. Conforme Almeida, as políticas industriais modernas possuem um dilema, qual seja:

> A indústria que se quer ter (mais intensiva em tecnologia) versus a indústria que se tem (mais competitiva em produtos com baixa e média intensidade tecnológica). Assim, a real política industrial termina sendo uma política diversificada, com possibilidade maior de sucesso no fortalecimento da atual estrutura produtiva do que na modificação na direção de setores mais intensivos em tecnologia (ALMEIDA, 2009, p. 7).

Além de estimular investimentos na indústria, em infraestrutura e na capacitação da mão de obra para atividades industriais, cabe ao governo, indiretamente, promover instituições gerais que incentivem a geração de inovações e o aumento da utilização de tecnologias, com intuito de incrementar a produtividade dos setores da indústria. Ainda,

é preciso melhorar a rede de comunicação e de escoamento da produção, para que o comércio internacional seja cada vez mais eficaz e, principalmente, alinhar a política macroeconômica à política industrial, pois um país precisa ter estabilidade para aprimorar o seu desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a política industrial surge como algo de extrema importância e que não é um instrumento isolado, precisando de planejamento para que os impactos desejados possam ser alcançados.

2.4 POLÍTICAS INDUSTRIAIS LOCAIS

No processo de crescimento e desenvolvimento dos países, na maioria dos casos, há a formação de regiões mais desenvolvidas e outras menos capazes de aproveitar os recursos produtivos existentes no local. Nesse sentido, faz-se necessária a criação de políticas industriais descentralizadas para equalizar os desequilíbrios no desenvolvimento regional dentro de um país. Tendo a indústria como setor base para a difusão de progresso técnico e o seu desenvolvimento sendo a sustentação do crescimento, busca-se a desconcentração da matriz industrial no país para alcançar padrões mais equitativos de distribuição espacial da riqueza entre as regiões da nação. Assim, entra no debate econômico sobre políticas industriais a importância de uma ação ativa dos estados e municípios no desenvolvimento regional.

Dadas as mudanças técnicas ocorridas na produção, a maior globalização e unificação dos mercados, o setor público local – seja de estados, seja de municípios – tem possibilidade de intervir na indústria, permitindo a sua região obter vantagens técnico-produtivas em relação a outras regiões e, por consequência, conseguir se desenvolver economicamente. No caso brasileiro, a autonomia dos governos locais para formulação de políticas industriais é, muitas vezes, prejudicada pelo federalismo existente no país – onde estados estão subordinados ao governo federal - e pela existência de uma tendência de concentração industrial - seja pela qualificação da mão de obra em determinadas regiões, seja pela maior acessibilidade aos insumos industriais. Por isso, as políticas industrias locais são de extrema importância, pois elas são capazes de promover a desconcentração industrial, permitindo o desenvolvimento econômico e social em mais regiões do país, e de aumentar a autonomia dos governos locais, podendo se ter uma maior adequação dos incentivos estatais à realidade local, elevando, assim, a eficiência dessas políticas. Segundo Lasmar:

> A definição das margens de atuação dos poderes públicos subnacionais, sejam eles estados ou municípios, em matéria de política industrial, (...) é um exercício tão urgente quanto difícil. Tal exercício pressupões, ao mesmo tempo, capacidade local de leitura do contexto global dos processos de reestruturação industrial, esforço de adequação ou inserção no conjunto de orientação nacionais e, finalmente, a reforma dos sistemas e instrumentos de promoção industrial (LASMAR, 1996, p. 161).

O papel referente à atuação dos governos locais no que tange à política industrial deve ser construído a partir das instruções federais de política comercial e tarifária e seguir as orientações de controle financeiro dos governos. Para que possa existir uma intervenção organizada e coordenada dos governos locais na indústria, é preciso respeitar as diretrizes orçamentárias do governo federal, pois ele é – via de regra – o ente público que contribui como grande financiador do investimento local. As ações de política industrial local devem estar voltadas para a criação de distritos industriais, à manutenção de centros tecnológicos e à concessão de incentivos fiscais para atração de novos investimentos. Ainda segundo Lasmar (1996, p. 160), "se tratando de política cultural e de política industrial, no entanto, é justamente a ausência de cenários, estratégias e mecanismos institucionais definidos e articulados em nível nacional que motiva hoje as intervenções dos governos estaduais e municipais". Portanto, mesmo que haja uma intenção industrializante no âmbito nacional, intervenções locais na indústria geram um grande impacto econômico na região.

Nesse sentido, dada a falta de autonomia dos governos locais para criar políticas industriais, nota-se que o principal instrumento de política industrial utilizado por esses governos é a adequação dos incentivos regionais às iniciativas nacionais, buscando aproveitar as janelas de oportunidade criadas na economia para promover ações locais que sejam capazes de intensificar os resultados da política nesta região e promover um maior desenvolvimento. Conforme Lasmar (1996), podemos considerar como exemplos dessas ações locais: a aglomeração, a interiorização da industrialização, os incentivos fiscais e as políticas tecnológicas regionais. Referente ao primeiro item, pode-se entender as economias de aglomeração como "vantagens indivisíveis de que desfrutam as atividades industriais em decorrência de sua concentração espacial", de acordo com Lasmar (1996, p. 165). Assim, o governo local pode se embasar em um incentivo nacional de promoção de um setor específico e fomentar que todas as empresas ligadas a esse setor – bem como seus fornecedores – estejam sediados na mesma região física, criando, assim, um distrito industrial e gerando "benefícios coletivos", como a redução de custos de

transportes para todas as empresas ali localizadas. Outra ação possível de ser realizada pelos governos locais, com intuito de estimular as iniciativas federais, é a interiorização da industrialização. Esse item apresenta a ideia de que o desenvolvimento industrial traz, aliado a si, o desenvolvimento urbano. Por isso, o governo local deve coordenar essa distribuição territorial da indústria, pois ele será o responsável por prover serviços públicos nos centros urbanos, evitar os desequilíbrios econômicos e sociais entre as cidades de uma região e regular a atividade produtiva local (como o controle ambiental, por exemplo). A terceira ação se refere aos incentivos fiscais. Através deles, os governos locais são capazes de atrair – ou evitar – que uma indústria se instale na região. Esses incentivos, geralmente, são fornecidos por subsídios (temporários ou permanentes) e isenções de taxas ou impostos locais. Por fim, temos as políticas tecnológicas regionais. Nesse sentido, os governo locais promovem incentivos à capacitação recursos humanos da região e oferecem suporte técnico às pesquisas das indústrias, gerando condições técnicas para que as empresas se instalem em determinadas regiões.

As políticas industriais regionais, sendo elas subordinadas às diretrizes de uma política industrial federal ou sendo de iniciativa local, são de extrema importância, pois – geralmente – elas são mais eficazes, uma vez que são capazes de se adequar melhor as necessidades regionais e por ser possível exercer um controle maior sobre elas. Segundo Amaral Filho:

> Os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública estão baseados em três elementos-chaves (i) o da proximidade com a informação, isto é: os governos locais estão mais próximos dos produtores e consumidores finais de bens e serviços públicos (e privados), e por isso, são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; (ii) o da experimentação variada e simultânea, ou seja: a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores a oferta de serviços públicos; e (iii) o elemento relacionado ao tamanho, quer dizer: quanto menor o aparelho estatal melhor é o resultado em termo de alocação e de eficiência (AMARAL FILHO, 2001, p. 269).

Assim, nota-se que as políticas industriais abrangem muitos detalhes além de uma simples formulação de metas amplas e genéricas traçadas em um plano nacional de industrialização. Essas políticas, geralmente, são implementadas pelo governo federal. Contudo, a ação local e regionalizada é capaz de influenciar diretamente os resultados finais dessas políticas, uma vez que os atores econômicos regionais conseguem definir melhor as preferências e prioridades locais, maximizando, assim, os resultados dessas políticas. Porém, vale ressaltar que as políticas industriais regionais estão indiretamente

subordinadas às políticas federais – seja no âmbito de política industrial, seja no âmbito de política macroeconômica.

No caso brasileiro, dada a estrutura do federalismo, mesmo que hajam metas e programas locais, uma mudança de incentivos federal é capaz de afetar o desempenho da indústria local e inclusive anular as iniciativas regionais. Por isso, a importância de analisar primeiramente a política industrial em nível federal e então examinar a situação industrial no estado do Rio Grande do Sul e as ações de política voltadas ao seu fomento. Nos próximos capítulos, tais aspectos serão apresentados.

3. O HISTÓRICO BRASILEIRO: POLÍTICAS INDUSTRIAIS DA DÉCADA DE 30 ATÉ OS ANOS 2000

Para compreender a evolução da estrutura industrial do Brasil se faz necessário analisar as políticas industriais – ou intenções industrializantes – propostas pelos diferentes governos brasileiros ao longo do desenvolvimento econômico do país. Essa análise de caráter histórico visa apresentar as políticas implementadas e evidenciar alguns resultados dessas iniciativas públicas.

A economia brasileira, historicamente, teve seu crescimento baseado nas exportações de bens primários. As manufaturas tinham pouca representatividade na matriz produtiva do país, estando mais presente nos setores tradicionais, tais como alimentos, bebidas, calçados e têxtil. Assim, tínhamos uma economia voltada para a demanda externa e uma "indústria" com pouca importância no comércio interno. Com a Crise de 1929, houve um grande choque na demanda externa – principalmente por café – e isto obrigou o governo a promover políticas de fomento interno. Segundo Suzigan:

> O programa de sustentação do café ajudou a manter a renda nominal e a demanda interna em níveis relativamente altos. Isto, combinado ao repentino aumento no preço relativo das importações com o controle quantitativo do mercado cambial, mais a existência de capacidade ociosa em algumas indústrias de produção voltadas para o mercado interno e a existência no país de uma pequena indústria de bens de capital, explicam a rapidez da recuperação e o rápido crescimento da produção industrial, que se tornou o setor líder contribuindo para o crescimento do PIB (SUZIGAN, 1984, p. 138).

Assim, pode-se considerar que a primeira ação coordenada com objetivo de intervenção no setor industrial no Brasil foi o processo de substituição de importações que ocorreu no governo de Getúlio Vargas, no início dos anos 30. Embora essa iniciativa de intervenção estatal não seja caracterizada como uma política industrial estruturada e definida, o principal objetivo desse processo era proteger o setor industrial com certa coordenação, propondo uma ação deliberada, persistente e abrangente. Assim, podendo ser interpretado como a primeira intenção industrializante do governo brasileiro. Isso não significa, porém, que não houvesse preocupação com a industrialização do país antes dos anos 30. Conforme Suzigan:

> Pode-se afirmar que antes da década de 30 não havia uma preocupação sistemática da política econômica com a promoção do desenvolvimento industrial. Entretanto, isso não significa que não houvessem iniciativas, ainda que esparsas e nem sempre consistentes, no sentido de proteger a atividade industrial interna e fomentar certas indústrias, mormente no

> período entre a primeira guerra mundial e o final da década de 20 (SUZIGAN, 1996, p. 7).

Ao analisarmos as ações do governo Vargas, pode-se considerá-lo como protecionista com a produção nacional, pois iniciou o processo de compra do excedente de café produzido para destruí-lo; criou um imposto de, aproximadamente, 20% sobre as exportações de café; e instituiu uma espécie de multa para o cafeicultor por cada novo cafeeiro plantado. Essas ações buscavam sustentar a cotação internacional do preço de café e, segundo Coronel, Azevedo e Campos (2014, p. 108), "isso permitiu ao governo fazer a transferência de recursos para o setor industrial através de investimentos em infraestrutura e proteção às indústrias que se consolidavam no país", permitindo, assim, dar início ao processo de substituição de importações. Esse processo visava estimular a passagem de uma economia baseada na exportação de produtos primários para uma economia com matriz industrial de maior valor agregado, ou seja, voltada para a produção de bens com maior tecnologia e conhecimento. Dessa forma, o país deixaria de ser tão dependente dos produtos com alta tecnologia importados do exterior.

Para alguns autores, como Celso Furtado, a industrialização promovida pelo governo de Vargas foi subproduto da defesa do setor cafeeiro. Segundo Fonseca (2003), "para Furtado, o crescimento industrial brasileiro na década de 1930 foi subproduto da defesa do setor cafeicultor e, tudo sugere, perseguindo o objetivo maior de evitar o aprofundamento da crise nas finanças governamentais". Já para os autores que analisam as ações do governo de forma mais ampla – enfatizando as políticas educacionais, regulações e incentivos à produção adotados pelo governo da época – como Fonseca (2003), fica evidente que havia uma consciência industrializante nas ações do governo, dadas as mudanças institucionais que ele executou no período. Dessa forma, tem-se a década de 30 como o início das iniciativas públicas deliberadas para o desenvolvimento da indústria no país.

As primeiras tentativas de planejamento do desenvolvimento industrial, de fato, ocorreram nos anos 30 e 40, mas essas iniciativas obtiveram pouco efeito prático. Durante o segundo governo Vargas, começou a ser formada uma base institucional para diagnosticar áreas precárias que precisariam de uma política coordenada para haver a evolução do setor industrial do país. A partir dessa base, nos anos 50, foi elaborado o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Esse plano foi a primeira experiência efetiva de planejamentos industrial como elemento central de uma estratégia abrangente de

desenvolvimento econômico no Brasil. Conforme Villela (2005), o plano buscava acelerar o processo de substituição de importações através da execução de um planejamento com objetivos específicos e organizados, visando uma transformação da estrutura produtiva brasileira, aonde a participação da produção agropecuária no produto interno bruto (PIB) deveria decair para que o setor industrial ganhasse maior importância. O *slogan* do Plano de Metas era "fazer o Brasil crescer 50 anos em 5" e, para isso, conforme Coronel, Azevedo e Campos (2014), seriam realizados pesados investimentos públicos e privados (tanto com capital nacional, como com capital estrangeiro) em áreas específicas da indústria e da infraestrutura, definidas deliberadamente.

A elaboração do Plano de Metas foi responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento, órgão instituído por JK em 1956 e diretamente ligado à presidência. Segundo Villela (2005), tal órgão foi encarregado de identificar os setores da economia brasileira que, se estimulados corretamente, possuíam capacidade de fomentar o crescimento – levando em consideração a necessidade do país em qualificar a sua infraestrutura básica (como energia e transportes, pontos considerados como estranguladores do crescimento). Assim, o Conselho elaborou um conjunto de 30 objetivos específicos, que se enquadravam em cinco áreas principais: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. Além das metas prioritárias do Plano, os investimentos também estavam previstos para aumentar a produção de bens de capital, de bens duráveis e a construção de Brasília. A iniciativa desses investimentos seria tomada pelo governo e empresas estatais, visando promover uma intensa modificação estrutural na economia do país e de sua matriz produtiva. A principal forma de financiamento desse Plano foi a expansão monetária promovida pelo governo, que sustentava o gasto público e a oferta de crédito para os agentes privados, e a atração de capital estrangeiros.

Como resultado, o Plano de Metas foi capaz de fomentar diversos avanços nas áreas de energia, transporte e infraestrutura e realizou a construção da nova capital do país. Segundo Suzigan:

> Se por industrialização entendemos simplesmente o início das atividades manufatureiras no país, então, ela começou antes da década de 30. Por outro lado, se pensarmos no desenvolvimento industrial como um processo endógeno que torna o capital industrial predominante no processo global de acumulação de capital e, por fim, caracteriza a economia como uma economia industrial, então foi somente na segunda metade dos anos 50 que ele se iniciou, quando o Estado e as empresas multinacionais desenvolveram a importante indústria de bens intermediários pesados, a indústria e bens de capital e de bens de consumo duráveis (SUZIGAN, 1984, p. 139)

Porém, conforme Villela (2005, p. 48), “se em termos de crescimento do produto o período [...] foi inequivocamente exitoso, o mesmo não pode ser dito com relação ao comportamento da inflação, das finanças públicas e das contas externas do Brasil”. Segundo Coronel, Azevedo e Campos (2014, p. 110), a execução do Plano de Metas teve algumas implicações negativas, tais como: uma inflação média de 25% ao ano, o aumento da dívida externa – em virtude do capital estrangeiro utilizado para financiar as obras – e o aumento das desigualdades sociais no país.

As consequências negativas trazidas pela execução do Plano de Metas levaram o país a uma crise econômica nos anos 60. Ainda, o governo subsequente foi retirado do poder e se instaurou um governo militar autoritário. Nesse contexto, ocorreram algumas reformas institucionais e a preocupação com o desenvolvimento industrial deixou de ser o centro da ação política. Os planos propostos pelos governos militares tinham caráter de planos de estabilização, e não políticas industriais. Conforme Hermann (2005, p. 70), o início dos anos 60 foi caracterizado por ser uma fase de ajuste conjuntural e estrutural da economia, “visando ao enfrentamento do processo inflacionário, do desequilíbrio externo e do quadro de estagnação econômica”. No governo de Castelo Branco foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que visava combater a inflação e fazer reformas no setor monetário e financeiro do país. Com isso, a inflação pode ser controlada e as contas externas ficaram equilibradas, permitindo ao próximo governo melhores condições para promover o crescimento econômico. Com Costa e Silva e Médice a economia obteve um crescimento significativo, mas não houve nenhuma formalização de política industrial. Em 1974, entra no governo Geisel e propõe uma abertura política lenta, gradual e segura. No âmbito econômico, segundo Castro e Souza (1985), dado o choque do petróleo em 1973, o governo podia optar por fazer um ajustamento macroeconômico (utilizar as políticas fiscal e monetária para adequar a atividade econômica às novas condições de mercado) ou continuar financiando o crescimento (governo seguir investindo seus recursos na economia, para evitar dificuldades e crises). Geisel escolheu manter o crescimento e propôs o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

O governo brasileiro optou pela forma de crescer com endividamento, pois, conforme Castro e Souza (1985), “para cobrir a diferença entre dispêndio interno (consumo + investimento) e a produção nacional, na conjuntura imediatamente pós-choque, o país foi obrigado a tomar vultuosos empréstimos”. Segundo tais autores, o II PND buscava enfatizar a importância da presença ativa do Estado para construir uma

economia industrial moderna, capaz de superar o subdesenvolvimento brasileiro e de se adequar à nova realidade de economia internacional, diminuindo a vulnerabilidade externa do país. O plano visava reorientar o processo de crescimento, ou seja, desviar os investimentos do setor público em bens de consumo e duráveis, para o setor de bens intermediários (siderurgia, fertilizantes e petroquímica, por exemplo). Essas áreas necessitam de investimentos financeiros altos, porém, os retornos são baixos e – geralmente – possuem um longo prazo de maturação. Assim, o governo acreditava que, sem o incentivo fiscal ou financeiro, o setor privado não investiria no setor de bens intermediários. Conforme Coronel, Azevedo e Campos (2014), para fomentar o setor industrial o governo propôs o desenvolvimento dos setores de base, do setor de bens de capital, promoveu a abertura de novos campos de exportação de manufaturados, deu maior impulso ao desenvolvimento tecnológico nacional, fomentou o aumento da produção de petróleo (buscando o auto abastecimento), investiu no desenvolvimento de transportes ferroviário e no sistema de telecomunicações e, por fim, buscou atenuar os desníveis regionais de desenvolvimento industrial. Para Castro e Souza:

> Percebe-se que o bloco de investimentos anunciado pelo II PND, destinados a substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação, teria em principio por efeito: sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de consequências imprevisíveis, assegurar o espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos e, claro, modificar, a longo prazo, a estrutura produtiva (CASTRO E SOUZA, 1985 p. 37).

Para promover essas mudanças na economia nacional, o governo utilizou intensamente financiamentos externos, ou seja, ficava exposto à variação cambial e à variação das taxas de juros internacionais. Com a conjuntura externa desfavorável, devido ao segundo choque do petróleo, o II PND não obteve todos os resultados esperados e implicou em grandes problemas econômicos enfrentados nos anos 80.

A década de 80 é referenciada por muitos como “a década perdida” em função das altas taxas de inflação no período e o baixo crescimento econômico registrado nesses anos. Nesse período, o Brasil não adotou nenhuma política industrial formal e o setor começou a perder participação relativa na composição do PIB. Nos anos 90, no governo Collor, foi instituída a abertura unilateral comercial da economia brasileira, levando, assim, ao fim do modelo de substituição de importações. Nesse governo, houve uma iniciativa federal de estímulo a indústria: a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Tal política buscava aumentar a competitividade das empresas nacionais e, segundo Guimarães (1996, p. 8), entre as medidas realizadas para estimular a indústria

"[...] destacava-se a revisão dos incentivos ao investimento, à produção e à exportação, o apoio maciço à capacitação tecnológica da empresa nacional e a definição de uma estratégia geral de promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia."

Com essas análises históricas, pode-se notar que – conforme Coronel, Azevedo e Campos (2014) – até os anos 80 as políticas industriais tinham como objetivo gerar capacidade produtiva por meio de restrições às importações. Essa estratégia implicou na adoção de padrões tecnológicos atrasados em alguns setores da indústria e, assim, as políticas industriais promovidas depois dos anos 2000, visam, em parte, corrigir esse atraso tecnológico.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a política industrial ficou subordinada à estabilidade econômica, buscada através do desenvolvimento e aplicação do Plano Real. A recessão provocada pelo processo de estabilização econômica gerou diversas mudanças significativas na atividade para as empresas industriais brasileiras, uma vez que houve variações negativas nos níveis de produto, renda e emprego. Assim, o setor industrial do país se aprofundou no atraso tecnológico e muitas empresas tiveram a sua situação financeira agravada, não resistindo e falindo. Contudo, nesse governo houve uma intenção de fortalecer as cadeias produtivas com a criação de fundos. Segundo Cano e Silva (2010, p. 5), "foram criados a partir de 1999 os Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, com base em contribuições do setor privado".

Conforme Kupfer (2004, p. 101), "Vinte anos de taxas medíocres de crescimento da economia brasileira deixaram como herança uma extensa lista de gargalos ou lacunas que obstaculizam o desenvolvimento industrial de quase todos, para não dizer todos, os setores produtivos". Nesse contexto, o governo brasileiro começa a se preocupar com o desenvolvimento de uma política industrial que altere, não só as condições produtivas da economia, mas também a capacidade de inovação tecnológica e informacional da indústria nacional.

A primeira iniciativa adotada nos anos 2000 foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada no primeiro governo Lula em 2003. Essa política representa a volta da consciência do governo de que era necessário um direcionamento formal para fomentar o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico do país. Ela foi formulada em um ambiente externo favorável, onde a liquidez internacional era alta e existia uma alta demanda pelas commodities exportadas pelo Brasil, beneficiando nossa balança comercial. No âmbito macroeconômico, segundo

Cano e Silva (2010), Lula manteve a política de controle inflacionário que era prioridade desde 1999, ou seja, continuou-se a utilizar o regime de metas de inflação, o câmbio flutuante e a intenção de formação de superávit primário.

Essa política se baseava na eficiência e inovação, visando não só o desenvolvimento industrial, mas também reduzir a vulnerabilidade externa do país. Segundo o documento oficial de lançamento de diretrizes da PITCE, Brasil (2003, p. 2), essa política "tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional". Assim, de acordo com Cano e Silva:

> Esta seria a base para uma maior inserção do país no comercio internacional, estimulando os setores onde o Brasil teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas e abrindo caminhos para a inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de trocas internacionais. (..) Pode-se dizer que a PITCE representa, assim, um esforço de conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos produtos brasileiros (CANO e SILVA. 2010, p. 7-8).

Tal política industrial se baseava em um conjunto de 57 medidas organizadas para serem articuladas em três planos de ação: **linhas de ação horizontal**, **opções estratégicas** e **atividades portadoras de futuro**.

O primeiro plano de ação – denominado "**linhas de ação horizontal**" – compreendia quatro grupos de atuação: inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; e ambiente institucional e aumento da capacidade produtiva.

Segundo Castilhos (2005), o grupo de inovação e desenvolvimento tinha como objetivo principal desenvolver a competitividade das empresas brasileiras para aumentar a sua inserção no mercado externo. Para atingir isso, conforme Brasil (2003), seriam ajustadas as bases legais de regulamentação do investimento industrial, fomentadas as parcerias público privadas e os incentivos a pesquisas tecnológicas e inovação. O grupo de inserção externa compreendia as ações voltadas para qualificar os produtos brasileiros a fim de adequá-los aos padrões internacionais de concorrência. O país já apoiava as exportações antes dessa política, mas com ela, fica mais forte a ajuda pública para a produção e distribuição das exportações brasileiras, uma vez que, segundo Brasil (2003), seria dado suporte à exportação desde sua produção até sua distribuição no exterior.

Seriam fornecidos financiamentos, simplificação dos procedimentos de exportação, desonerações tributária e criação de centros de distribuições no exterior. O governo se propunha ainda a auxiliar na prospecção de mercados e na consolidação da imagem dos produtos brasileiros no exterior. Vale ressaltar que esse objetivo está contido em várias frentes da política, pois ele envolve um objetivo mais amplo que está presente na própria formulação da política industrial em questão. O grupo de modernização industrial, segundo Castilhos (2005), visa aumentar a qualificação tecnológica dos setores industriais do país, através programas de financiamentos de máquinas e equipamentos – como o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq) e a Rede Brasil de Tecnologia (programa voltado para substituição de importações nas área de petróleo, energia e agronegócio).

Por fim, o grupo de ambiente institucional se destinava a criar condições tributárias e fiscais para intensificar o crescimento industrial e atrair investimento externo para o setor secundário do país. No âmbito tributário, foi proposta a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para bens de capital e do imposto de importação (II) para máquinas sem produção nacional. A parte deste grupo destinada ao aumento da capacidade produtiva abrangeu a modernização e a ampliação da estrutura portuária do país, assim como propôs melhorias no regime aduaneiro.

O segundo plano de ação da PITCE, chamado de "**opções estratégicas**", tinha como objetivo estimular o desenvolvimento de setores com alta capacidade de gerar novas oportunidades de negócio. Os setores identificados com essa vantagem comparativa dinâmica pelo governo foram: semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos. Segundo Castilhos (2005), para os setores de semicondutores e *softwares* se pretendia conceder incentivos fiscais e tributários para estimular a exportação e os investimentos nessas áreas. Em relação aos bens de capital, o governo previa incentivar a produção por meio de financiamentos via o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Já para fármacos e medicamentos, cujas importações são muito representativas, previa-se financiamentos para aumentar a produção nacional e o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Por fim, o terceiro plano da política, chamado de "**atividades portadoras de futuro**", buscava apoiar pesquisas e investimentos em áreas tecnologicamente promissoras. Os setores escolhidos foram: biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis, como a biomassa. Conforme Castilhos (2005, p. 62), as ações voltadas para

esse plano eram “ações muito tímidas, que poucas deverão ser implementadas no curto prazo”.

Desse forma, segundo Cano e Silva (2010), nota-se que a PITCE possuía duas frentes gerais de promoção de políticas, a identificada como a “Indústria Forte” – que buscava fortalecer e expandir a própria base industrial brasileira já existente – e a “Inova Brasil” – que se preocupava em promover a capacidade inovadora das empresas. Porém, por mais que a política estivesse adequada à realidade brasileira, havia um desalinhamento entre a política macroeconômica e a industrial, uma vez que se mantinham altas as taxas de juros e de câmbio, prejudicando o investimento produtivo e as exportações. Assim, tal política se caracterizou na sua implementação como um conjunto de iniciativas abrangentes e ações horizontais. Foram realizadas adaptações de programas preexistentes e foi feito um grande esforço para desonerar o investimento, a produção e as exportações. Os setores contemplados no plano de opções estratégicas não receberam ações de fomento em grande escala. Porém, conforme os mesmos autores, foi criado um importante arcabouço regulatório destinado a promover a inovação na indústria: Lei da Inovação (2004), Lei do Bem (2005), Lei da Biossegurança (2005) e Lei da Informática (2006).

No segundo governo Lula, segue existindo a necessidade de se formular uma política industrial capaz de propiciar resultados efetivos para o desenvolvimento de economia do país. Então, em 2008, foi proposta a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), uma política que buscava a consolidação da estratégia de desenvolvimento descrita na PITCE, mas era mais intensa em sua abrangência (aumento do número de setores contemplados anteriormente), suas articulações (ações mais estruturadas) e seus controles.

Conforme Cano e Silva (2010, p. 14), a PDP tinha como objetivos gerais “ampliar a capacidade de produção e serviços ofertados no país, preservar a robustez do balanço de pagamentos, elevar a capacidade de inovação tecnológica e fortalecer e desenvolver as médias e pequenas empresas brasileiras”. Para isso, ela possuía quatro metas principais: aumentar a taxa de investimento em relação ao PIB; aumentar os gastos em P&D em relação ao PIB; aumentar a participação das exportações brasileiras no comércio internacional; e aumentar o número de pequenas e médias empresas exportadoras (BRASIL, 2008).

Para atingir essas metas desafiadoras, segundo o mesmo documento (Brasil, 2008), a PDP foi formulada com ações coordenadas em três níveis: ações sistêmicas (orientadas para a geração de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva), destaques estratégicos (orientados para o desenvolvimento do país no longo prazo), e programas estruturantes (orientados para sistemas produtivos, considerando a diversidade da estrutura produtiva existente no Brasil). De acordo com Cano e Silva (2010), os "destaques estratégicos" são ações amplas que visam direcionar gestão pública referente as relações comerciais do país para o desenvolvimento da indústria. Podemos destacar entre essas ações a promoção das exportações, a regionalização, o incentivo as micro e pequenas empresas, a produção sustentável, a integração comercial e produtiva com África, América Latina e Caribe.

Na prática, a PDP contava com ações para 24 setores da indústria brasileira, propondo um escopo mais amplo e transversal que a PITCE. Os setores foram considerados em três grupos de ações, sendo eles: i) programas para consolidar e expandir a liderança; ii) programas para fortalecer a competitividade; e iii) programas mobilizadores em áreas estratégicas. Conforme Cano e Silva (2010), o primeiro grupo de ação envolve os setores em que o Brasil já possui forte representatividade do comércio exterior. Os setores envolvidos aqui são: aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes. O segundo grupo se refere a setores que já estão presentes na economia do país, mas o mercado internacional exige grande competitividade. Estes setores são os seguintes: automóveis; bens de capital; indústria naval; têxtil; couro e calçados; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; serviços; higiene e cosméticos; e plásticos. Por fim, o terceiro grupo de ações envolvem aqueles setores considerados com grande potencial de difusão de progresso técnico, os quais o país possui pouca representatividade ou julga essencial aumentar os seus investimentos nessas áreas. São eles: saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa.

A PDP foi lançada em um contexto interno favorável, aliada a diversos outros programas de incentivo a educação, tecnologia e infraestrutura. O crédito interno extava em expansão, isso fazia com que a demanda doméstica tivesse um crescimento sustentado e o setor privado tivesse recursos para investir. De acordo com Cano e Silva (2010) e Coronel, Azevedo e Campos (2014), havia redução do desemprego (aumento do emprego

formal), crescimento da massa real dos salários – dado o controle da inflação – e a redução das desigualdades, proveniente da intensificação dos programas sociais realizados pelo governo. Por isso, a política industrial proposta estava corretamente amparada em três eixos base: ampliação da oferta doméstica de bens, uma vez que a demanda estava aquecida internamente; estabilidade na balança de pagamentos e aumento da capacidade de inovação da economia.

A PDP era um política bem estruturada, contudo, o contexto internacional conturbado – crise financeira internacional que eclodiu no final de 2008 e se intensificou em 2009 – prejudicou a obtenção dos seus plenos resultados, pois o ambiente não era propício para aumento dos investimentos e houve variações cambiais representativas para os custos do setor industrial. A crise internacional obrigou o país a tomar ações anticíclicas para diminuir os efeitos negativas sobre a economia brasileira. Dessa forma, as metas gerais propostas na PDP não conseguiram ser realizadas. O aumento da taxa de investimento e o aumento dos gastos com P&D não conseguiram se realizar dado a aversão a risco que se propagou no mercado com a crise internacional. Com isso, os investidores buscam retornos mais seguros para o seu capital e acabam o direcionando, geralmente, para o mercado financeiro e não para o setor produtivo. Segundo Cano e Silva (2010), para 2010, o governo tinha proposto que o Brasil alcançasse uma participação de 1,25% das exportações mundiais (crescimento médio de 9,1% anual nas exportações entre 2008 e 2010) e previa aumentar significativamente o número de pequenas e médias empresas industriais no país. Contudo, nenhuma dessas metas conseguiu ser realizada dada a mudança na política macroeconômica interna em virtude do contexto internacional.

As ações do governo para conter o efeito da crise internacional na economia brasileira obtiveram algum sucesso e o país apresentou um pequeno crescimento nos anos que seguiram 2008. Por isso, apresentava-se como desafio ao novo governo sustentar e ampliar tal crescimento econômico, ainda que a conjuntura externa não estivesse totalmente estabilizada. Assim, é lançado o Plano Brasil Maior (PBM) em 2011 pelo governo Dilma. Este foi o último desenho formal de política industrial proposta pelo governo federal. O contexto de formulação dessa política já envolveu uma preocupação do governo com a "desindustrialização relativa" da economia brasileira, evidenciada pela reprimarização da pauta de exportações do país na época. Dessa forma, conforme Shapiro

(2013), o PBM foi estruturado para institucionalizar interações público-privadas e conceber medidas voltadas para promoção de mudanças na estrutura produtiva.

O Plano, segundo sua cartilha (Brasil, 2011), tinha como objetivos gerais: o desenvolvimento sustentável econômico; a ampliação dos mercados, com a diversificação e aumento da participação das exportações brasileiras no comércio internacional; a ampliação do valor agregado da produção nacional, promovendo o conhecimento técnico e incentivando as micro e pequenas empresas; o aumento do investimento; o dispêndio empresarial com P&D; e a qualificação do capital humano. Em síntese, o Plano Brasil Maior era voltado para fomentar a inovação e a produção interna, com intuito de aumentar a competitividade da indústria nacional nos mercados interno e externo, estimulando não só o desenvolvimento econômico, mas também o social.

Conforme Brasil (2011), essa política industrial estava estruturada em duas dimensões: a **estruturante** e a **sistêmica**. A **dimensão sistêmica** é composta por ações transversais, ou seja, que visam o aumento da eficiência da economia como um todo. Em geral, essas ações buscam reduzir custos, aumentar a produtividade e a competividade dos produtos brasileiros, bem como as suas competências científica e tecnológica. Nessa dimensão estão englobados temas como: comércio exterior (estímulos financeiros, tributários e comerciais), incentivo ao investimento (redução do custo do investimento), incentivo à inovação, formação e qualificação profissional da mão de obra (Programa Ciência sem Fronteiras e Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica - PRONATEC), produção sustentável (produção limpa), competitividade de pequenos negócios (preferência local nas compras públicas), bem-estar do consumidor e ações especiais em desenvolvimento regional (inserir as diretrizes do plano em todas as unidades da federação, através da articulação entre agentes públicos e privados).

Já a **dimensão estruturante** se refere a ações setoriais. Tais ações foram definidas a partir de características e oportunidades identificadas nos principais setores produtivos da economia brasileira. As ações estão organizadas em cinco blocos, sendo eles: i) fortalecimento de cadeias produtivas, que visa aumentar a eficiência produtiva das empresas nacionais em geral, mas incentivando mais aqueles setores que possuem forte concorrência dos bens importados; ii) novas competências tecnológicas e de negócios, que busca auxiliar as empresas nacionais a ingressar em mercados com alto potencial tecnológico; iii) cadeias de suprimento em energia, que propõe fomentar a área de energia aproveitando as características ambientais do país, ou seja, prevê incentivos para os

setores de petróleo e gás e de energias renováveis – como etanol, energia eólica, energia solar e carvão vegetal; iv) diversificação das exportações e internacionalização, que busca promover as exportações de produtos manufaturados intensivos em conhecimento e com alta tecnologia, o enraizamento das empresas estrangeiras já instaladas no país e o investimentos em P&D; e, por fim, v) competências na economia do conhecimento natural, que visa ampliar o conteúdo técnico dos setores intensivos em recursos naturais, para o país aproveitar as vantagens na produção de commodities e avançar na diferenciação de seus produtos.

Aliado a todas essas ações, o governo buscou sincronizar a política industrial proposta no Plano Brasil Maior com a política macroeconômica, com a intenção de se obter maiores resultados. Realizou-se a redução da taxa de juros e a depreciação cambial, como forma de incentivar o crédito, os investimentos e as exportações. Tal política não obteve o pleno sucesso, pois além de tentar englobar muitas ações, outros aspectos conjunturais e políticos prejudicaram sua eficiência. Porém, deve-se reconhecer que ela foi capaz de reduzir os custos de transação, induzir o desenvolvimento tecnológico, fomentar o mercado interno e promover as exportações. Conforme Shapiro (2013), a política industrial proposta avançou no que tange a construção de uma nova institucionalidade, porém, ainda existem carências de institucionalização.

Assim, avaliando o caso brasileiro quanto a políticas industriais vemos que, até a década de 80 houve uma preocupação com a questão produtiva das indústrias, aonde o governo se preocupava em diminuir as importações e gerar condições macroeconômicas e institucionais para que novas firmas se instalassem no país. Já no período recente, a partir dos anos 2000, no âmbito das três políticas industrias apresentadas e dos resultados obtidos, nota-se que, embora tenham sido desenhadas estratégias de fomento à indústria condizentes com a realidade da economia brasileira, a vulnerabilidade do país em relação ao comércio exterior vem prejudicando sistematicamente o desempenho da indústria nacional. Nesse sentido, reforça-se a importância de, além de exportar, desenvolver um mercado interno capaz de absorver os produtos industriais produzidos com alta tecnologia. Ainda, conforme Suzigan e Furtado (2006), vale ressaltar que é de extrema importância alinhar a política macroeconômica aos objetivos da política industrial, uma vez que, pelas evidências da análise do caso brasileiro, a política macroeconômica se sobrepõe a política industrial, pois sua abrangência é maior, sendo capaz de atingir todos os setores da economia de uma só vez.

Portanto, nota-se que as intenções industrializantes que existiram no Brasil foram bem intencionadas, ou seja, voltadas a aumentar o nível de emprego, de renda e da atividade econômica. Contudo, muitas medidas tomadas no âmbito da política macroeconômica (política fiscal, monetária e cambial) se sobressaiam aos interesses da indústria, prejudicando assim o desempenho do setor secundário e tornando ineficiente a implementação das políticas industriais, não sendo atingidos todos os resultados potenciais da política proposta. Os ajustes macroeconômicos são de extrema importância, uma vez que geram as condições gerais propícias ao desenvolvimento da economia no longo prazo.

Dessa forma, temos que, mesmo que as ações locais auxiliem as políticas industrias federais a gerar resultados mais eficientes – dado os motivos já mencionados – uma política macroeconômica desfavorável aos incentivos da indústria afeta negativamente as políticas industrias em todos os níveis (federal, estadual e municipal), pois inviabiliza o financiamento de investimentos e eleva custos, como taxa de câmbio e taxa de juros. Assim, o governo federal deve manter sua autonomia nas decisões macroeconômicas do país e fornecer diretrizes de desenvolvimento industrial, que poderão ser adequadas a realidade regional pelos governos locais, maximizando os incentivos nacionais. Vale ressaltar, porém, que ações locais de incentivo à indústria sem nexo com a realidade macroeconômica do país não vão gerar um efeito duradouro na economia regional.

Como esse ajuste, onde cada região é capaz de definir suas prioridades nas inciativas da política industrial federal dada a conjuntura macroeconômica geral, é possível otimizar o gasto público e maximizar a eficiência de tais políticas. O governo local – dada a proximidade com os agentes – consegue identificar as preferências dos atores econômicos e as oportunidades de investimento. Com esse direcionamento específico das políticas industriais, há grandes externalidades positivas para a sociedade local, uma vez que um setor industrial em expansão gera mais empregos e renda, fomentando, assim, o consumo e o investimento na economia. Com isso, há mais crescimento e desenvolvimento da economia local e, consequentemente, da economia do país.

4. RIO GRANDE DO SUL: DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E POLÍTICA INDUSTRIAL

A economia do estado do Rio Grande do Sul, historicamente, destaca-se entre as principais economias dos estados brasileiros. Dada sua formação territorial e sua colonização, alguns setores da indústria gaúcha possuem uma longa tradição de participação no mercado interno e externo, tais como: a agroindústria, o setor de couro e calçados, o segmento de bebidas (como o vinho), o setor de móveis e o de máquinas. Assim, nota-se a importância do setor secundário para a economia e o desenvolvimento do Estado.

Dessa forma, este capítulo do trabalho visa identificar as características essenciais da indústria do Rio Grande do Sul a partir de uma revisão bibliográfica concisa sobre a sua formação histórica e analisar o desenho da política industrial proposta em 2012 pelo governo estadual. Com isso, procura-se contrapor a estratégia de desenvolvimento de tal política e das políticas industriais federais recentes com o desempenho dos setores industriais gaúchos privilegiados por tais incentivos a partir dos anos 2000. Para tanto, faz-se uma breve análise da formação da indústria no Estado, uma descrição do plano da política industrial gaúcha concebida e implementada pelo governo Tarso Genro (2011-2014) e uma análise de séries de dados para identificar o comportamento e desempenho dos setores industrias destacados.

4.1 FORMAÇÃO DA INDÚSTRIA GAÚCHA

A economia gaúcha e a estrutura industrial do estado foram construídas com base nas diferenças regionais existentes. Tais diferenças, embasam um desequilíbrio inerente na matriz industrial gaúcha atual, uma vez que a formação da indústria no Rio Grande de Sul foi fortemente impactada por fatores históricos e pelas instituições de cada “região” do Estado, podendo ser generalizadas por “norte” e “sul”.

Em torno dos anos 1900, enquanto a região norte do Estado foi colonizada por imigrantes – italianos e alemães, em sua maioria – a região sul do Rio Grande do Sul foi formada em um ambiente de guerras, o que gerou amplas diferenças econômicas entre

tais partes do Estado. Conforme Arend e Cario (2005[2] apud MENEZES; FEIJÓ, 2008, p.6), o ambiente era de "[...] guerra recorrente (conflito entre regiões ocupadas pelas colônias dos impérios português e espanhol). Nesse ambiente o reflexo da instabilidade política muitas vezes ameaçava a garantia dos direitos de propriedade da região". Por isso, segundo os mesmos autores, tem-se nessa região uma forte existência de latifúndios e de relações interpessoais, uma vez que as terras e a proteção militar eram dadas conforme acordos políticos com o Império. Segundo Arend e Cario (2010), na região sul do estado temos o predomínio do perfil pecuário-charqueador, caracterizado pela produção especializada na bovinocultura tradicional. Nessa região existia baixa densidade demográfica e grande desigualdade de renda, aonde os menos desprovidos de recursos financeiros utilizavam a sua renda para adquirir bens de consumo e os mais ricos destinavam a sua riqueza para importação de bens de luxo, não fomentando, assim, o desenvolvimento de uma indústria manufatureira na região e levando a posterior estagnação do desenvolvimento na parte sul do estado.

De acordo com os mesmos autores, na região norte gaúcha temos a predominância do perfil colonial-imigrante, aonde há o predomínio do minifúndio, das culturas diversificadas e da possibilidade de adaptação inovadora das famílias imigrantes, que vieram para o estado com intuito de "empreender", uma vez que não possuíam nenhuma garantia de renda ao se estabilizar nesse território. Na região sul a apropriação de terra foi baseada em interesses políticos. Já a imigração para o Brasil, segundo Almeida (1992, p. 548) foi estimulada pela "escassez crescente de força de trabalho a partir do estancamento do tráfico de populações negras escravizadas oriundas da África". Conforme Menezes e Feijó (2008), os imigrantes imprimiram na economia gaúcha as práticas europeias capitalistas e a união social, fomentando a produção nas pequenas propriedades, as trocas e o comércio local, gerando renda e trabalho na região norte do estado.

Assim, formou-se no Rio Grande do Sul duas trajetórias de desenvolvimento econômico diferentes: a da região sul (baseada na agropecuária tradicional) e a da região norte (baseada em atividades diversificadas e mais dinâmicas). Conforme Arend e Cario:

> Parte-se da hipótese de que, para explicar a distância da trajetória de desenvolvimento industrial particular do Rio Grande do Sul no contexto nacional o e o consequente desequilíbrio regional, é necessário entender que muitas especificidades manifestadas em sua formação instruíram

[2] AREND, M. CARIO, S.A.F. Origens e determinantes dos desequilíbrios no rio Grande do Sul: uma análise a partir da Teoria Institucionalista de Douglass North. Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 26, número especial, p. 63-93. 2005.

> uma estrutura industrial distinta ao modelo nacional [...] as duas regiões consolidaram bases institucionais (econômicas, políticas e culturais) e técnicas distintas [...] Assim, acredita-se que se originaram, no Rio Grande do Sul, duas trajetórias de dependências, uma dinâmica e outra não, determinadas amplamente por fatores tecnológicos e pelas matrizes institucionais, de cada região presentes no percurso original, que produziram estruturas industriais particulares capazes de explicar o desequilíbrio regional contemporâneo (AREND; CARIO, 2010, p. 386-387).

Além das diferenças institucionais apresentadas anteriormente, segundo Bandeira (1994), as discrepâncias de desenvolvimento entre a região norte e sul do Estado estão ligadas, também, a questões demográficas. Conforme o autor, enquanto a região norte tinha suas fronteiras agrícolas ampliadas ao passar dos anos e se fortalecia o eixo industrial Porto Alegre - Caxias do Sul, gerando mais empregos na região, a modernização da agropecuária na região sul levou à redução da necessidade de mão de obra para operacionalização desta atividade. Assim, devido às características da dinâmica econômica do local e às variações no mercado de trabalho, formaram-se as diferenças no desenvolvimento regional do Estado. Ainda segundo Bandeira:

> Esse contraste deriva-se, evidentemente, da diferença entre as estruturas fundiárias e os tipos de atividade econômica historicamente predominantes nas duas regiões. As grandes explorações pecuárias características da Região Sul demandam um volume muito menor de força de trabalho por unidade de área do que as pequenas unidades votadas para a agropecuária colonial ou para as lavouras mecanizadas, mais recentes, que compõem o setor agrícola da Região Norte" (BANDEIRA, 1994, p. 15).

Portanto, tem-se que o declínio demográfico na região sul ocorreu, principalmente, pela incapacidade das estruturas econômicas locais em reter a população. Uma vez que os indivíduos não conseguiam emprego no setor primário, buscavam oportunidades na parte urbana da região ou em locais com uma economia mais dinâmica, como é o caso da região norte do Estado. Para Bandeira (1994), devido à especialização no setor primário e à baixa industrialização, a região sul acabou perdendo participação na produção interna gaúcha, enquanto a região norte ganhava mais importância e representatividade na produção estadual.

Para o autor, existiu na região sul a intenção de desenvolver uma industrialização nas cidades de Pelotas e Rio Grande nas primeiras décadas dos anos 1900. Porém, a desigualdade social fazia com que o mercado interno da região fosse pequeno e incapaz de sustentar a atividade industrial local. Assim, a indústria existente na região sul acabou se especializando no beneficiamento de produtos oriundos da produção do setor primário

(agropecuária) e, consequentemente, perdendo participação na produção estadual para a indústria diversificada e com maior valor agregado da região norte do Estado. Conforme Bandeira (1994), a origem da perda de dinamismo da economia da região sul envolve a perda de competitividade de produtos agropecuários exportados devido a oscilações cambiais, à estrutura fundiária da região e à falta de diversificação da indústria. Devido aos latifúndios, os donos das terras conseguiram manter seu nível de renda mesmo em épocas que a rentabilidade da produção diminuía. Por isso, continuavam investindo apenas na produção agropecuária e não tinham estímulos para inovar, diferente do que acontecia com os proprietários de lotes pequenos na região norte, que eram sensíveis a qualquer variação no nível de rentabilidade da sua produção. Dessa forma, identifica-se como principal fator de discrepância de desenvolvimento entre as regiões do Estado a diversificação da indústria.

Ao longo do processo de desenvolvimento da indústria, segundo Nascimento e Arend (2005), o Estado conseguiu modernizar o seu parque industrial. A partir da década de 1960, o Rio Grande do Sul possuía uma indústria baseada em maior tecnologia, mas esse foco na modernização industrial não foi homogêneo dentro do Estado. Segundo os mesmos autores:

> [...] a evolução da disparidade econômica regional foi determinada pelo próprio processo de desenvolvimento industrial do pós-1950, em consonância com o paradigma tecno-produtivo nacional. A região que se inseriu nessa nova dinâmica participou das fases de crescimento da economia brasileira. No novo padrão de acumulação, foi construída uma estrutura industrial concentrada na Metade Norte do Estado, bastante diversificada e integrada, percebida pelo conjunto de cadeias produtivas e complexos industriais. (NASCIMENTO, AREND, 2005, p. 210)

O destaque da metade norte no Estado no desenvolvimento industrial se intensificou ao longo do tempo. Conforme Nascimento e Arend (2005), no final da década de 1980, praticamente todos os setores de bens dinâmicos estavam na metade norte do Estado. Essa região concentrava não somente as indústrias produtoras de bens dinâmicos, mas também a produção dos setores tradicionais.

Como visto, ao longo da formação da indústria no estado do Rio Grande do Sul, criaram-se discrepâncias no potencial de desenvolvimento das regiões norte e sul do Estado. Por isso, faz-se nessa seção uma verificação de dados do desempenho da indústria gaúcha nos últimos anos com a finalidade de atualizar o debate anterior e identificar os setores-chave do setor secundário do Estado. A seguir, apresenta-se a representatividade da indústria na economia gaúcha nos últimos anos.

Na Tabela 1, nota-se que o setor de serviços representa a maior parte do produto interno bruto (PIB) gaúcho, mais de 40% em todos os anos analisados. Contudo, o setor industrial possui uma importante contribuição para a economia, pois – embora não seja o mais representativo em valores para a formação do PIB – ele é o gerador de diversas tecnologias que se disseminam no restante da economia. Nos anos analisados, a indústria representa aproximadamente 20% do PIB gaúcho, tendo perdido uma pequena participação para o setor de serviços nos últimos anos.

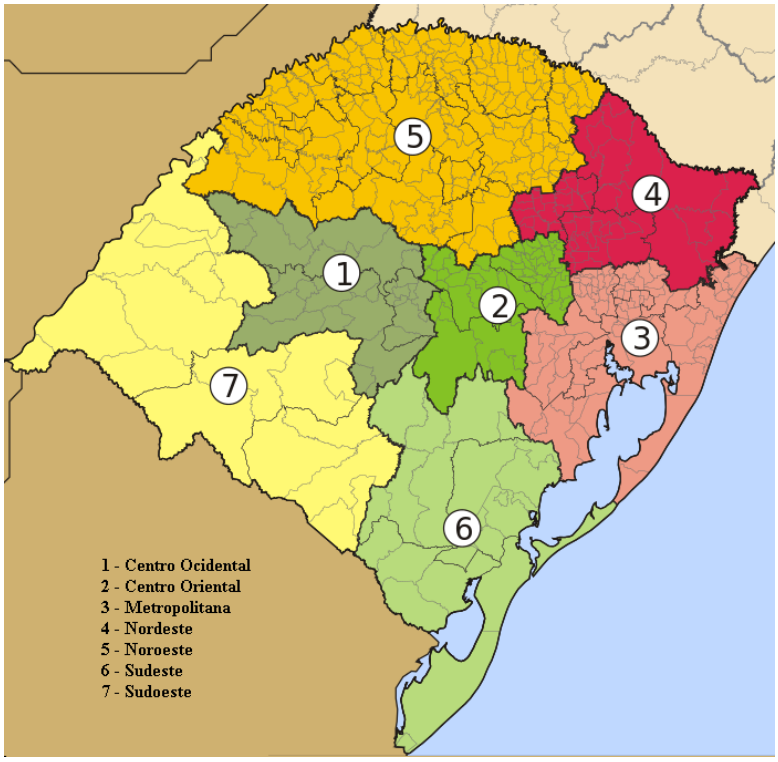
A Tabela 2 mostra a participação das mesorregiões do estado no valor adicionado bruto (VAB) do Rio Grande do Sul. Com isso, pretende-se avaliar se as regiões norte e sul do Estado ainda possuem as diferenças industriais mencionadas anteriormente. Conforme vimos, a região norte se caracteriza pelo maior potencial industrial do Estado, enquanto a região sul possui pouca importância relativa no VAB gaúcho. A partir dos dados analisados, vê-se que a discrepância entre a representatividade das mesoregiões do estado no VAB ainda caracteriza a região norte com maior potencial industrial do que a região sul. A região metropolitana, que pode ser identificada pelo número 3 na Figura 1, concentra a maioria dos distritos industriais gaúchos e representa – em média – metade do valor adicionado bruto industrial do Estado. Com isso, reforça-se a importância da existência de políticas industriais voltadas para o desenvolvimento local homogêneo, pois há uma discrepância no desenvolvimento das regiões do Estado e uma política federal, muitas vezes, não é capaz de captar essas especificidades locais.

Tabela 1 – Participação Valor Adicionado Bruto no PIB do Rio Grande do Sul de 2002 a 2014 (%)

Partipação VAB no PIB/RS			
Ano	Part. (%) Agropecuária	Part. (%) Indústria	Part. (%) Serviços
2002	9,3	22,7	43,2
2003	11,8	22,9	40,7
2004	9,7	24,8	40,4
2005	6,0	24,0	43,1
2006	7,1	22,3	43,9
2007	7,8	21,5	45,1
2008	8,3	21,6	43,8
2009	7,6	23,6	43,5
2010	7,1	23,8	42,5
2011	7,1	23,2	43,3
2012	5,7	22,7	45,0
2013	8,7	20,9	44,5
2014	8,1	20,2	45,6

Fonte dados brutos: IBGE (2014)

Figura 1 – Mapa das Mesoregiões do Rio Grande do Sul



Fonte: Wikipedia (2006)[3]

Tabela 2 – Participação das Mesoregiões do Rio Grande do Sul no Valor Adicionado Bruto da Indústria de 2002 a 2014 (%)

Participação das Mesoregiões no VAB/RS								
Ano	RS	Noroeste	Nordeste	Centro Ocidental	Centro Oriental	Metropolitana	Sudoeste	Sudeste
	R$ mil	Part. (%)	Part. (%)	Part. (%)	Part. (%)	Part. (%)	Part. (%)	Part. (%)
2002	22.444.215	11,8	16,9	2,5	11,0	51,0	2,3	4,3
2003	27.365.989	12,5	16,4	2,2	8,8	53,0	2,2	5,0
2004	32.585.890	12,4	18,3	2,0	8,3	52,7	2,0	4,2
2005	32.687.548	10,8	18,7	1,9	7,7	55,3	2,1	3,6
2006	32.988.726	11,5	18,9	2,1	7,9	53,6	2,0	4,0
2007	36.075.536	11,7	18,8	2,3	6,9	54,2	1,8	4,4
2008	41.144.445	12,6	19,5	2,3	7,5	51,8	2,0	4,4
2009	48.166.085	11,6	17,3	2,2	6,9	55,8	2,0	4,2
2010	57.499.409	12,7	19,4	2,0	7,2	52,6	1,8	4,1
2011	61.446.640	14,0	20,8	2,0	7,7	49,9	1,8	3,7
2012	65.393.614	13,6	21,5	1,9	8,3	48,7	1,9	4,0
2013	69.445.165	14,6	20,7	1,7	9,3	47,5	1,9	4,2
2014	72.455.167	14,2	19,8	1,9	9,6	48,1	2,0	4,4

Fonte dados brutos: IBGE (2014)

[3] WIKIPEDIA (2006). Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_do_Rio_Grande_do_Sul>. Acesso em: 21 mai. 2017.

Quanto à importância de setores na indústria gaúcha, analisa-se a participação desses segmentos da indústria de transformação no valor de transformação industrial (VTI) e o volume de exportação do Estado realizada pelos setores industriais. Na Tabela 3, nota-se que, em 2014, os dez setores com maior participação no VTI do Estado representam 78,6% do valor de transformação da indústria do Rio Grande do Sul. Os setores com maior participação são: alimentos, máquinas e equipamentos, veículos, produtos químicos, couro, produtos de metal, petróleo e derivados, borracha e plástico, fumo e móveis, respectivamente.

Tabela 3 – Participação dos Setores da Indústria de Transformação no Valor de Transformação Industrial do Rio Grande do Sul em 2014 (%)

Participação dos Setores Industriais no VTI/RS		
	2014	
	R$ mil	Part. (%)
Indústria de Transformação	**78.875.554**	**-**
Alimentos	13.479.345	17,1
Máquinas e Equipamentos	8.698.420	11,0
Veículos	7.926.616	10,0
Produtos Químicos	6.983.092	8,9
Couro	5.277.175	6,7
Produtos de Metal	5.258.371	6,7
Petróleo e Derivados	4.850.449	6,1
Borracha e Plástico	3.385.955	4,3
Fumo	3.343.627	4,2
Móveis	3.118.090	4,0

Fonte: IBGE/PIA (2014 b)

No âmbito da exportação, conforme Tabela 4, de janeiro de 2010 a dezembro de 2016, os dez produtos mais exportados – analisando o valor total em dólares americanos – foram: grãos, tabaco, carnes, veículos, plásticos, alimentos para animais, máquinas e equipamentos, embarcações, cereais e calçados. Dessa forma, nota-se que os setores de alimentos, fumo, veículos, máquinas, plásticos e couro são muito relevantes para a economia gaúcha. Destaque-se a importância das commodities agrícolas (grãos) na indústria alimentícia do Estado, pois além de ser o produto mais exportado nos últimos anos pelo Rio Grande do Sul, o segmento de alimentos é o que possui maior participação no VTI gaúcho. Além de possuírem grande participação na produção interna, gerando emprego e renda, também possuem grande inserção no mercado internacional.

Tabela 4 – Acumulado das Exportações do Rio Grande do Sul por Seção de Produto de 2010 a 2016 (US$)

Exportações Gaúchas por Setores	
Produtos	2010 a 2016 US$
Grãos e Sementes	22.834.449.953
Tabaco	13.466.318.228
Carnes	12.751.412.059
Veículos	8.289.339.928
Plásticos	8.045.610.559
Alimentos para Animais	7.673.793.371
Máquinas e equiamentos	7.099.527.447
Embarcações	5.557.673.392
Cereais	5.156.515.137
Calçados	4.126.576.746

Fonte dados brutos: MDIC/SECEX (2016)

Assim, para minimizar as discrepâncias históricas do desenvolvimento das regiões e para fortalecer os setores já consolidados na economia gaúcha é de extrema importância o auxílio público na formulação e promoção de políticas industriais para estimular e coordenar os investimentos nos setores industriais dessas regiões. Assim, além de ampliar o desenvolvimento do Estado, pode-se equalizar as condições econômico-sociais de tais regiões, mantendo um crescimento homogêneo e sustentado para a economia gaúcha. No Estado, uma iniciativa formal de política industrial foi lançada em 2012. No âmbito nacional, existe essa preocupação com o desenvolvimento da indústria há anos, mas apenas a partir de 2000 são formulados e lançados programas de políticas industriais formais. Na próxima seção, apresenta-se em detalhes o Plano de Política Industrial do estado do Rio Grande do Sul.

4.2 O PLANO ESTADUAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL (2012)

Como visto anteriormente, desde o início dos anos 2000 o governo federal estava voltado para promoção da indústria, visando o crescimento e o desenvolvimento da economia brasileira. Essas políticas contavam com ações horizontais e verticais para os setores que o governo federal considerava propulsores do desenvolvimento. Contudo, essas políticas, muitas vezes, perderam espaço para as ações que eram prioridade na política macroeconomia do país. Assim, sendo em alguns momentos até ineficientes por

não gerarem resultados, por isso, a importância de se desenvolver uma política industrial local, capaz de ajustar os incentivos industriais nacionais à realidade regional e às necessidades dos agentes locais.

Em 2012, o estado do Rio Grande do Sul lança o seu projeto de política industrial local. Em 2010, Tarso Genro foi eleito para o governo do Estado, sob a proposta de um programa político fortemente embasado na promoção do desenvolvimento e do crescimento da economia gaúcha. Havia explícito no discurso daquele governo a preocupação com a promoção da indústria enquanto vetor do crescimento. Formula-se assim, durante o ano de 2011, a Política Industrial do Rio Grande do Sul (PI/RS).

O programa de governo de Tarso Genro já explicitava sua intenção de promover incentivos à indústria para alcançar o crescimento da economia gaúcha e o desenvolvimento com distribuição de renda. O governo buscaria fazer, segundo Genro (2010), o Rio Grande crescer no ritmo do Brasil. Nesse documento, conforme Genro (2010), foram listados oito objetivos centrais para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, sendo eles: ampliar a arrecadação do estado através do crescimento econômico e controlar o gasto público; ampliar investimentos – tanto no setor primário, como no setor secundário do Estado – com apoio do sistema financeiro regional; simplificar e reduzir a carga tributária das micro e pequenas empresas; adotar programas de incentivo fiscal para diminuir as desigualdades regionais; criar um seguro cambial para proteger os exportadores gaúchos da variação cambial; proteger o estado da crise econômica global, promovendo a economia regional; induzir a inovação e utilização de novas tecnologias na cadeia produtiva; e, por fim, criar a Agência Gaúcha de Desenvolvimento Industrial para retomar o desenvolvimento econômico e social.

De acordo com Antunes Júnior, De Pellegrin e Horn (2015), para atingir esses objetivos, foram idealizados oito macroprogramas que planejavam ações em um sentido amplo e que viriam a ser expressos como embasamento do intuito e dos objetivos da política industrial de 2012. Foram planejados os programas: Competir (visando ter produtos mais complexos para aumentar a competitividade internacional dos bens produzidos no Estado); Regionalizar (para diminuir as desigualdades regionais dado o potencial econômico de cada região); programa Exportar/RS; Nova Economia Gaúcha (com o intuito de estimular novos setores produtivos considerados propulsores de progresso tecnológico); Inova no RS (para estimular a inovação nas cadeias produtivas já existentes); Invisto no RS (para estimular investimentos em setores estratégicos do

Estado); Municipalizar (para fomentar as iniciativas industriais dos municípios), Alicerce Econômico (voltado a micro e pequenas empresas). Foram ainda salientados três relevantes focos para o desenvolvimento do Estado: ênfase no desenvolvimento endógeno, tendo como base as cadeias produtivas locais; qualificação do cooperativismo gaúcho, e instituição do Programa Gaúcho de Petróleo, Gás Natural e Indústria Naval.

Com o plano de governo do Estado já voltado para a questão do fomento industrial, essa preocupação com o desempenho da indústria foi formalizada em um plano de política industrial para o Estado lançado em 2012. Conforme Antunes Júnior, De Pellegrin e Horn (2015), o conceito-chave para implementação dessa política industrial foi o conceito do Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (SDRS). Esse sistema identifica os atores relevantes para a elaboração e condução da política industrial e está baseado em três subsistemas: o subsistema que representa as instituições sob coordenação direta Secretaria do Desenvolvimento, ou seja, dos entes do governo; o subsistema composto por outros órgãos do governo, que devem ter seus interesses alinhados com o primeiro subsistema para atingir os objetivos finais; e o subsistema composto por entes externos ao governo, como união, municípios, sindicatos e cooperativas. Conforme os mesmos autores:

> A estrutura do SDRS mostra que a efetividade das ações da PI/RS foi pensada não apenas a partir das questões de coordenação de Governo – estrutura interna (subsistema S0) e relações transversais (entre subsistema S0 e subsistema S1) -, mas também da articulação entre o Governo e os principais atores sociais do desenvolvimento do Estado (subsistema S2), à qual se associava à dimensão de governabilidade das diferentes políticas públicas. Nesse sentido, o conceito de SDRS deve ser entendido, primeiramente, a partir da intenção básica de coordenar esforços de atores públicos e privados em prol do desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul (ANTUNES JUNIOR; DE PELLEGRIN; HORN, 2015, p. 5).

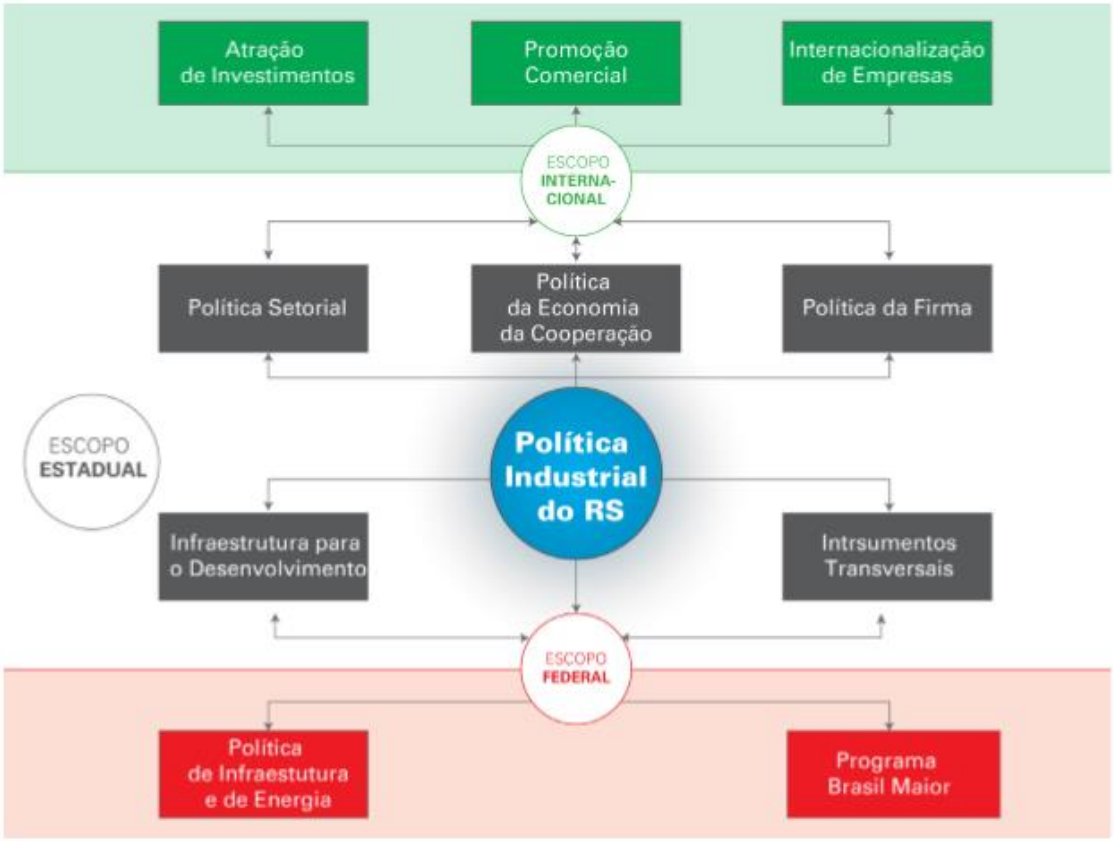
A PI/RS foi formulada a partir de diversas reuniões com agentes do governo e da sociedade, visando construir condições para execução de políticas de médio e longo prazo, capazes de aumentar a produtividade da economia gaúcha, gerar mais renda e mais empregos. Segundo Rio Grande do Sul (2012, p. 6), para a formulação da Política Setorial, “cerca de 600 pessoas participaram de conversas que nos ajudaram a modelar este conjunto de princípios e medidas que julgamos ser capaz de posicionar o Rio Grande do Sul em um patamar diferenciado de crescimento”. Nesse sentido, vê-se que a formulação da política industrial no Estado buscou compreender as preferências e necessidades dos agentes locais e adequar a intervenção pública à conjuntura econômica

federal e à realidade local, pois, conforme Rio Grande do Sul (2012, p. 12): “nossa política industrial será uma política de indústria, de inovação e de promoção do comércio exterior articulada com a política do governo federal.”.

Partindo dos objetivos amplos do programa de governo de Tarso, a política industrial do Rio Grande do Sul foi desenhada e estruturada em cinco eixos inter-relacionados, buscando o aumento da competitividade da indústria gaúcha para alcançar o desenvolvimento. Esses eixos atuam em duas frentes, sendo uma de política geral - que abrange medidas com impacto difuso na economia e que buscam aumentar a eficiência das unidades produtivas – e outra de política seletiva – com foco na implementação de projetos específicos para fortalecer setores selecionados da indústria.

Na frente seletiva se encontram os eixos I, II e III (Política Setorial, Política da Economia da Cooperação e Política da Firma, respectivamente). Já a frente geral conta com os eixos IV e V, sendo eles Instrumentos Transversais e Infraestrutura para o Desenvolvimento.

Figura 2 – Eixos da Política Industrial



Fonte: Rio Grande do Sul (2012, p. 15)

O primeiro eixo da política, o eixo da Política Setorial foi desenhado para fortalecer o desenvolvimento dos diversos setores industriais presentes na economia do estado do Rio Grande do Sul. As ações foram voltadas para aumentar a competitividade regional – tendo a inovação e a tecnologia como principais indutores desse aumento –, diversificar a matriz industrial gaúcha e gerar empregos de qualidade. Com isso, segundo Rio Grande do Sul (2012), pretendia-se dinamizar a presença das empresas gaúchas no mercado interno e externo, ampliando a estrutura produtiva da indústria localizada no Estado. Esse processo deve se dar tanto pela valorização dos setores já enraizados na cultura do Estado, como pela consolidação de novos setores, capazes de promover a inovação e o progresso tecnológico.

A indústria do Rio Grande do Sul possui uma grande variedade de setores já existentes, como vimos na Tabela 3, os 10 setores com maior representatividade na indústria de transformação gaúcha significam quase 80% do VTI do Estado. Porém, o Rio Grande do Sul conta com empresas industriais em todos os segmentos da indústria de transformação. Pode-se destacar, segundo Rio Grande do Sul (2012), quatro "parques" industriais na economia do estado, sendo eles: i) automação, biodiesel, implementos rodoviários, máquinas agrícolas, calçados, vinhos e a agroindústria do arroz; ii) naval, eletroeletrônicos, móveis, bebidas, máquinas em geral, químicos, metal-mecânica e plásticos; iii) energia eólica; e iv) alimentos e veículos automotores. Por isso, na formulação da política setorial se classificou os setores prioritários com a intenção de melhor direcionar as ações.

Foi chamado de "economia tradicional" na PI/RS os setores que já figuram entre as cadeias produtivas mais competitivas do país e estão enraizados na história do Estado. Nessa classificação, foi definido como prioritários os setores da agroindústria (soja, milho, arroz, carnes, leite e vitivinicultura) e automotivo. Como preferenciais são citados os setores de: máquinas e equipamentos, madeira, celulose e móveis. Por fim, são classificados como especiais os setores de equipamentos para indústria de petróleo e gás, petroquímica, plásticos, software, eletroeletrônica, telecomunicações e calçados.

Já os setores que, nos últimos anos, ganharam importância na indústria gaúcha foram chamados de "nova economia". Segundo Rio Grande do Sul (2012), esses setores são vistos como portadores de futuro, ou seja, são setores com alta capacidade de gerar progresso tecnológico e inovação, mas que ainda não tiveram todo seu potencial explorado no país. Nessa classificação, foram identificados como prioritários os setores

de indústria oceânica e polo naval. Como preferenciais aparecem os setores de reciclagem e energia eólica e, por fim, como especiais os setores de biocombustíveis (etanol e biodiesel), semicondutores, medicamentos e indústria da criatividade.

Figura 3 – Setores estratégico da Política Industrial

Fonte: Rio Grande do Sul (2012, p. 23)

Segundo De Pellegrin *et al.* (2017), a seleção dos setores estratégicos da PI/RS foi embasada na diversidade industrial já existente no Estado – dado o seu processo de desenvolvimento econômico – e na necessidade de se ampliar tal diversidade. Para aumentar essa pluralidade, a política industrial formulada se propunha a completar as cadeias produtivas já existentes e incentivar a instalação de empresas em setores com baixa presença na indústria gaúcha. Assim, definiu-se um conjunto de programas horizontais e ações verticais que fosse capaz de identificar as restrições e soluções específicas para setores relevantes da indústria regional. Conforme os mesmos autores:

> Em linhas gerais, selecionaram-se os setores industriais com maior dimensão econômica atual, acrescidos de setores avaliados como de alta probabilidade futura de expansão no Rio Grande do Sul. Estes são os chamados setores estratégicos para a política industrial. Uma vez identificados, foram classificados em níveis de prioridade a fim de tornar mais eficiente a alocação dos recursos disponíveis aos diversos instrumentos de política (DE PELLEGRIN *et al*, 2017, p. 126).

As ações derivadas propostas na política setorial são de dois tipos: as ações transversais – que agem sobre os setores estratégicos, mas seus efeitos vão além desses – e as ações especificas para cada setor. Segundo Rio Grande do Sul (2012), no

desenvolvimento da PI/RS foram definidas mais de 50 ações transversais e mais de 200 ações especificas para os 22 setores selecionados a partir dos critérios de prioridades mencionados anteriormente. Dentre essas ações, vale ressaltar o Programa de Ações Internacionais, que busca promover os bens gaúchos no exterior através da ampliação do acesso das empresas exportadoras no mercado internacional e fomentar a atração de investimentos produtivos para o Estado. Nesse sentido, o governo propôs incentivar a participação de empresas gaúchas em feiras internacionais e desenvolver o Programa Missões Internacionais, que buscava realizar o intercâmbio técnico e tecnológico entre o Estado e os países visitados ou recebidos.

O segundo eixo da PI/RS, a Política da Economia da Cooperação, tem como objetivo fortalecer os arranjos produtivos locais (APL) e as redes de cooperação entre as empresas gaúchas para desenvolver a inovação e a cultura exportadora, conforme Rio Grande do Sul (2012). Neste eixo, destacam-se as propostas do Programa de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais (Programa de APLs), o Programa de Redes de Cooperação (PRC) e o Programa Polos de Inovação Tecnológica.

O Programa de APLs vê a empresa a partir de uma perspectiva coletiva e territorial, ou seja, as empresas interagem em um ambiente onde são capazes de criar vínculos de cooperação e, assim, potencializar as estratégias de competição e gerar desenvolvimento. Nesse sentido, foi proposto intensificar a cooperação público-privada com intuito de criar dinâmicas locais capazes de gerar investimentos produtivos, trabalho e renda. A principal ação deste programa foi a intenção de criar do Fundo de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (FUNDOAPL), que concedia crédito fiscal para as empresas. Porém, essa iniciativa não foi realizada. Já o Programa PRC tem como objetivo reunir empresas com interesses comuns para formar redes de cooperação. Com isso, as empresas participantes podem solucionar problemas com maior facilidade e viabilizar ações impossíveis se fossem um agente isolado, pois as empresas atuando de forma mais integrada – geralmente – têm uma redução de custos e riscos, podendo aumentar a qualidade dos seus produtos e alcançar novos mercados e novas tecnologias. Por fim, o Programa de Apoio aos Polos Tecnológicos visa incentivar a pesquisa cientifica e tecnológica para aumentar a inovação, modernização e eficiência da cadeia produtiva. Ainda, na PI/RS, o governo enfatizava o seu apoio ao Programa Gaúcho de Cooperativismo Rural, lançado em 2011, devida à importância do setor primário e da agroindústria na economia gaúcha.

O terceiro eixo da política, a Política da Firma, conforme Rio Grande do Sul (2012), visa a ação direta na microeconomia, pois tem como objetivo central atender as demandas de empresas interessadas em implantar ou expandir atividades industriais no Estado. As ações deste eixo buscam auxiliar na organização e monitoramento de projetos de investimento, sendo elas: Sala do Investidor, Programa de Apoio à Captação de Recursos para Empresas Inovadoras e Projeto de Extensão Produtiva e Inovação.

A Sala do Investidor é um modelo de atendimento às empresas interessadas investir em algum setor industrial no Estado, que visa a aproximação e integração dos agentes do setor público com os investidores privados com intuito de acelerar o processo implementação dos projetos de investimento. O atendimento se dá de forma física e virtual, para ampliar e otimizar o acesso a todos. O programa é administrado por gestores capacitados para auxiliar as empresas na tomada de decisão de investimento, sempre apresentando às propostas recebidas as vantagens oferecidas para as empresas que empreenderem na economia gaúcha. O Programa de Apoio à Captação de Recursos para Empresas Inovadoras tinha como finalidade disseminar informações e facilitar o acesso de empresas com capital gaúcho a oportunidades de financiamentos. Essa aproximação é proposta por meio de rodadas de conversas entre as empresas e os agentes financeiros, buscando estimular o financiamento de projetos de inovação. Por fim, o Projeto de Extensão Produtiva e Inovação era um programa específico para os APLs. Ele buscava promover a ação direta nas firmas por meio de assessorias, consultorias e capacitações com ênfase no desenvolvimento local.

O quarto e o quinto eixo da PI/RS caracterizavam-se por envolver ações transversais, ou seja, que buscavam levar benefícios a todos os setores industriais da economia gaúcha, mas podiam ser direcionados para o fortalecimento dos setores estratégicos vistos anteriormente. O eixo dos Instrumentos Transversais englobam ações do FUNDOPEM/RS, de cinco programas específicos e do Sistema Financeiro Gaúcho. Conforme Rio Grande do Sul (2012, p. 40), “o sucesso da política industrial, em larga medida, depende da capacidade de coordenar ações e de envolver os autores em sua execução. Esse é um dos principais desafios para o uso efetivo dos Instrumentos Transversais”.

Segundo a PI/RS, o FUNDOPEM/RS é o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul. Tal fundo é um instrumento fiscal de promoção do desenvolvimento econômico, uma vez que prevê a postergação do recolhimento do ICMS (imposto sobre

circulação de mercadorias e serviço) em decorrência de um projeto de investimento, com a intenção de melhorar o fluxo de caixa da empresa. O Sistema Financeiro Gaúcho (SFG) é composto pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), pelo Badesul (agência de fomento de desenvolvimento) e pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O governo buscou, através da PI/RS, incentivar o financiamento da atividade produtiva gaúcha pelas instituições regionais.

Já os cinco programas específicos do quarto eixo da política são os apresentados a seguir. O Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial (PROEDI) buscou incentivar o investimento na produção com a venda de terrenos a preços atrativos para o investimento industrial, com intuito de desenvolver distritos industriais. Hoje já existem no Estado os distritos industrias de Alvorada-Viamão, Bagé, Cachoeirinha, Gravataí, Montenegro-Triunfo e Rio Grande. O Programa de Apoio a Iniciativas Municipais teve como propósito dar autonomia aos municípios para gestão de projetos de desenvolvimento local. O Programa Pró-Inovação concede incentivo fiscal aos esforços inovativos das empresas, ou seja, o capital gasto com inovação pode ser convertido em descontos de tributos. O Programa Gaúcho de Parques Científicos Tecnológicos (PGTec) buscava fomentar o desenvolvimento científico regional com foco na inovação e sustentabilidade. Para isso, tenta consolidar uma rede de parques tecnológicos no Estado, principalmente os parques do interior, pois assim se pode reduzir as desigualdades regionais. Por fim, tem-se o Programa de Promoção do Investimento no Estado do Rio Grande do Sul (INVESTE/RS). Tal programa, segundo Rio Grande do Sul (2012, p. 44), "busca fomentar o desenvolvimento econômico, reduzir as desigualdades regionais e apoiar a geração de emprego na economia gaúcha", operando através da equalização das taxas de juros e demais encargos financeiros nos financiamentos do Sistema Financeiro Gaúcho para aquisição de maquinas e equipamentos produtivos. Contudo, essa inciativa teve dificuldades para ser concretizada na prática e não obteve aplicação.

O último eixo da PI/RS, segundo Rio Grande do Sul (2012), é o eixo da Infraestrutura para o Desenvolvimento. Nesse âmbito, o governo buscou estimular os investimentos em diversas áreas-chave para o aumento da produção e competitividade das empresas, sendo essas áreas: logística, energia e comunicações. Com uma melhora na infraestrutura do Estado, os produtos gaúchos podem ser produzidos com um menor custos e ter uma distribuição mais ampla e rápida, fazendo com que as empresas gaúchas otimizem toda a sua cadeira produtiva. No plano da política industrial, no campo da

logística, propõe-se a adequação desta às necessidades de transportes dos bens no Rio Grande do Sul. Foram propostos investimentos para ampliar e qualificar as redes modais de transporte do Estado (rodoviário, hidroviário e aeroportuário, como a ampliação do Aeroporto Internacional Salgado Filho e a criação da Hidrovia do MERCOSUL entre o Brasil e Uruguai). No âmbito da energia, as ações buscaram garantir que as redes de distribuição e geração de energia elétrica sejam capazes de atender a demanda das empresas já presentes no Estado e incentivar a produção de energias limpas, como o Programa de Estruturação, Investimento e Pesquisa em Energia Eólica. Ainda, na área de comunicação, propôs-se investimentos para construção de um anel de fibras óticas para aumentar o alcance da internet no território.

Dessa forma, nota-se que, muito mais do que promover um crescimento forçado na economia gaúcha, o governo do estado do Rio Grande do Sul buscou promover as condições favoráveis ao desenvolvimento econômico. Além de se preocupar em reforçar os investimentos na indústria tradicional do estado, o governo buscou incentivar novos investimentos em setores ainda pouco representativos na nossa economia por meio de instituições e instrumentos práticos que permitissem a aceleração desses investimentos, como por exemplo a criação da Sala do Investidor, que buscava auxiliar empresas na identificação de oportunidades de instalação no Estado.

Vale ressaltar ainda que a construção da política industrial gaúcha foi realizada em linha com a política industrial federal e políticas de desenvolvimento local, mostrando a atual importância da existência de políticas industriais no escopo de microrregiões e municípios. Dessa forma, a política industrial do estado foi primordial para colocar em curso a estratégia governamental de desenvolvimento socioeconômico e cabe aqui analisar os dados que validam se tal empenho governamental gerou efeitos positivos na economia gaúcha.

4.3 METODOLOGIA

Conforme assinalado anteriormente, o presente trabalho visa examinar a estratégia de fomento à indústria gaúcha, concebida e gestionada a partir da política industrial já comentada e as políticas federais de apoio à indústria, vis-à-vis o desempenho recente dos setores da indústria do Rio Grande do Sul privilegiados nessas políticas. Com essa análise, busca-se compreender se os setores industriais favorecidos por tais incentivos – federais e estadual – dão indícios de corresponder positivamente aos estímulos e mostraram melhoras no seu desempenho econômico. Uma vez que as iniciativas das políticas industriais são construídas para setores e cada setor é composto por diversas cadeias produtivas (exemplo: o setor de alimentos abrange as cadeias produtivas do leite, grãos, entre outros), o presente trabalho reconhece a especialização dentro de cada segmento industrial e a fragmentação dos dados necessária para realizar uma relação de causalidade perfeita entre as políticas industriais e o desempenho dos setores privilegiados. Porém, propõe-se a fazer uma análise setorial visando indicar indícios dessa relação, se houver.

Nesse sentido, pretende-se avaliar – por meio da análise de dados estatísticos de variáveis econômicas – se o desempenho dos setores privilegiados estava de acordo com os incentivos fornecidos pelos governos federal e estadual e se contribuíram para o desenvolvimento da indústria gaúcha em determinados segmentos. Essa análise permite entender como se deu o crescimento recente do setor industrial no Estado, e, assim, avaliar a estrutura produtiva e direcionar as políticas industriais no futuro para os setores que mais necessitam, visando um desenvolvimento com maior eficiência na indústria. Para avaliarmos se as políticas industriais propostas a partir dos anos 2000 geraram reflexos positivos no setor, será realizada uma análise, principalmente, das políticas setoriais propostas nos planos recentes de política industrial e, através do exame de séries temporais de dados da indústria, visa-se identificar tendências nas variáveis selecionadas para a análise.

As políticas industriais propostas recentemente são formuladas sobre alguns pressupostos da dinâmica industrial, ou seja, são escolhidos setores-chave da indústria que possuem determinada característica para receber incentivos especiais. Um exemplo dessas características é a difusão do progresso técnico. Sabe-se que o setor de máquinas e equipamentos é um setor da indústria baseado na inovação e tecnologia, por conseguinte, os formuladores da política industrial assumem essa característica como um

pressuposto e definem incentivos para esse setor. Com isso, espera-se que haja um aumento na produção desse setor e maior dispersão dos avanços tecnológicos na economia como um todo, que pode ocorrer no curto, médio ou longo prazo. Assim, o presente trabalho busca analisar se os incentivos propostos nas políticas industriais a partir dos anos 2000 para os setores industriais presentes no Rio Grande do Sul obtiveram alguma melhora no desempenho, como é desejado quando se implementa uma política industrial.

Para realização dessa análise, inicialmente, foram expostos os planos de política industrial propostos pelos governos (federal e estadual) a partir dos anos 2000, uma vez que se faz necessário identificar quais os setores privilegiados nos desenhos dessas políticas. Tendo identificado quais setores da indústria gaúcha foram privilegiados, é pesquisado o comportamento de determinadas variáveis para examinar a evolução do desempenho dos setores industrias em questão no período posterior a 2000. Para isso, utiliza-se como fontes de dados o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (MDIC).

A análise se inicia com a identificação dos setores mais representativos da indústria gaúcha. Com isso, analisa-se se os setores privilegiados a partir de 2000 são importantes para o Rio Grande do Sul e se mostra o desempenho desses setores nos últimos anos no que tange à criação de empregos, ao número de empresas existentes e ao volume exportado. Para isso, usa-se as variáveis de valor de transformação industrial (VTI), número de estabelecimentos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), número de empregados da RAIS e volume exportado pelo Estado registrado na Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). De forma complementar, são analisados os dados referentes aos principais parceiros comerciais e a forma de escoamento das exportações gaúchas.

Na próxima seção deste trabalho serão analisados os dados mencionados anteriormente. Vale ressaltar, que o desempenho dessas variáveis pode ser afetado por diversos motivos – seja pela própria política industrial, seja pela política macroeconômica adotada pelo país ou conjuntura econômica internacional. Oscilações representativas em variáveis macroeconômicas como taxa de câmbio, taxa de juros e política monetária (que envolvem questões de oferta de crédito, por exemplo), geram impactos diretos no custo dos fatores de produção das indústrias e do investimento. Assim, mesmo com os

incentivos de uma política industrial vigentes para um setor, o mesmo pode ter um desempenho ruim dado um choque macroeconômico que afete a sua competitividade. Embora exista e se reconheça a influência do impacto que pode ser gerado na indústria por questões macroeconômicas, a análise de dados setoriais do presente trabalho será voltada para verificar o comportamento do desempenho dos setores privilegiados nas políticas industriais recentes. Não se busca mensurar o impacto dessas oscilações macroeconômicas no desempenho dos setores. Dessa forma, está no âmbito do trabalho analisar os dados das séries temporais dos setores e verificar se as suas variações e tendências estão em conformidade com os incentivos propostos para a indústria gaúcha a partir dos anos 2000.

4.4 ANÁLISE DE DADOS: DESEMPENHO DA INDÚSTRIA GAÚCHA A PARTIR DE 2000

Levando em conta a diferenciação na formação da matriz industrial do estado do Rio Grande do Sul, comentada anteriormente, e os diferentes impactos da conjunturas macroeconômica brasileiras das últimas décadas, cabe analisar o desempenho dos setores da indústria gaúcha nos últimos anos (a partir dos anos 2000), examinando o possível impacto das ações de política na *performance* das atividades industriais. Mesmo com as iniciativas em nível federal, em 2012, surge um desenho formal de política industrial para o Estado. Segundo Junior, Pellegrin e Horn (2015, p. 2): “o Estado do RS possui uma base econômica diversificada, que se constitui em um patrimônio sociocultural dos gaúchos, pois ali se expressa não somente a riqueza da economia, mas também história, a cultura local e as tradições”.

No âmbito nacional, em 2002, 2008 e 2011 tivemos a PITCE, a PDP e o PBM, respectivamente. No primeiro plano, os setores privilegiados foram os setores reconhecidos como capazes de gerar novas oportunidades de negócio. São eles: semicondutores, software, bens de capital e fármacos. Já na PDP, os incentivos abrangiam diversos setores, incluindo os setores que o país já possuía forte representatividade no exterior. Os incentivos dessa política eram voltados para os setores: aeronáutico, petróleo, mineração, celulose, siderurgia, carnes, automóveis, indústria naval, têxtil, couro, madeira, móveis, agroindústrias, construção civil, cosméticos, plásticos, tecnologias de

informação, energia nuclear e biotecnologia. O PBM também abrangia diversos setores, mas se pode destacar os incentivos para os setores: energia, setores com alta tecnologia e commodities.

Já o plano de política industrial estadual, previa incentivos para os setores da chamada economia tradicional e da nova economia. No Primeiro grupo estão os setores: agroindústria, automotivo, máquinas e equipamentos, madeira, celulose, móveis, petroquímica, plásticos, software, telecomunicações e calçados. No grupo identificado como nova economia são mencionados os setores: polo naval, energia eólica, biocombustíveis, semicondutores e medicamentos.

Classificando os setores industriais por importância na economia do Estado em 2010, ou seja, participação no VTI, temos a ordem de setores expressa na Tabela 5. Dos setores citados para receber incentivo das políticas industriais federais, desde o início dos anos 2000, apenas o setor de bens de capital (máquinas e equipamentos), carnes (alimentos), automóveis (veículos), couro e móveis estão entre os 10 setores mais relevante para a matriz industrial gaúcha, dada a classificação realizada. Assim, nota-se que a indústria do Estado era beneficiada pelas políticas industriais federais. Contudo, alguns setores com grande relevância para economia local não recebiam incentivos explícitos para o seu desenvolvimento. Isso reforça a importância de uma política industrial local, pois na PI/RS se tem diversos setores incentivados.

Tabela 5 – Variação Anual do Valor Adicionado Bruto por Setor de 2000 a 2014 (%)

Variação Anual do VTI/RS por Setor (%)																
Setores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
															R$ mil	Var. Anual (%)
Alimentos*	-	29,3	17,6	15,3	0,1	14,1	1,8	14,4	30,3	-4,7	11,8	24,9	9,5	11,3	13.479.345	10,6
Veículos	-	48,3	0,9	40,9	7,7	-1,8	7,5	31,6	22,7	14,2	21,9	19,4	7,4	10,7	7.926.616	-17,2
Máquinas e Equipamentos	-	19,6	28,0	30,9	29,4	-26,4	-5,4	16,4	32,0	-4,8	32,9	6,7	10,5	25,5	8.698.420	0,6
Produtos Químicos	-	29,0	9,1	39,2	36,0	-13,5	-9,6	9,8	6,2	-25,6	31,6	3,0	3,4	16,1	6.983.092	9,4
Couro e Calçados	-	20,5	16,2	25,0	-16,9	-8,1	-7,3	4,7	8,4	-3,8	23,6	12,2	1,1	6,9	5.277.175	0,7
Produtos de Metal	-	15,0	17,5	10,8	30,0	4,2	15,2	30,1	15,8	-2,9	31,6	2,7	21,5	2,2	5.258.371	-0,3
Borracha e Plástico	-	-6,8	33,3	32,1	20,3	-2,1	12,6	5,2	-2,2	10,2	29,6	7,2	2,0	27,2	3.385.955	0,2
Fumo	-	33,4	31,1	-17,9	31,4	-15,5	-0,1	9,6	18,1	6,8	-9,5	14,5	23,2	-0,8	3.343.627	1,2
Móveis	-	14,0	6,2	3,9	36,6	-7,5	32,8	-38,2	31,5	-14,5	51,2	12,3	7,5	20,0	3.118.090	0,9
Bebidas*	-	29,3	17,6	15,3	0,1	14,1	1,8	9,7	18,6	3,2	17,7	8,1	-2,2	-4,7	2.192.504	16,5
Metalurgia	-	6,7	5,4	63,3	33,8	6,2	-9,9	1,8	34,3	-30,7	30,3	-4,1	-2,3	21,7	1.726.294	-9,1
Petróleo e Derivados	-	-30,6	-56,1	21,9	-6,6	30,0	-53,5	68,7	-38,0	307,0	-27,2	-28,2	98,8	-22,2	4.850.449	166,5
Produtos Minerais	-	44,7	-1,6	7,7	-15,5	22,3	21,2	12,1	10,9	-8,3	30,6	26,3	9,3	-2,0	2.131.302	2,2
Materiais Elétricos	-	40,3	15,3	-2,3	-12,7	31,9	10,2	18,1	25,1	2,9	46,6	-9,4	-4,0	26,8	1.260.984	-20,6
Produtos Diversos	-	-32,9	-47,3	-49,7	-94,1	4293,5	125,6	32,9	13,7	8,1	31,4	-2,8	17,0	6,9	1.365.100	-2,1
Celulose	-	-4,9	26,9	-24,8	22,5	-15,6	26,3	21,0	2,5	0,4	-0,9	13,5	7,3	2,5	1.337.059	4,3
Manutenção de Máquinas**	-	-	-	-	-	-	-	-	-11,1	28,3	29,0	16,4	9,4	13,3	1.027.045	-9,0
Vesturário	-	12,1	-11,9	14,6	33,4	-3,5	-0,3	64,2	3,2	-4,7	24,6	20,9	-5,6	1,0	952.759	19,8
Produtos Eletrônicos	-	19,2	9,7	-4,3	33,8	-5,9	22,3	119,5	-10,1	-13,8	8,5	24,5	16,1	-5,6	912.383	0,3
Madeira	-	12,8	34,1	-3,2	40,7	-6,8	6,5	65,5	7,4	-27,2	11,4	4,0	23,4	13,1	886.642	-7,4
Produtos Têxteis	-	5,1	-1,6	6,8	30,8	-5,7	13,5	-23,3	56,5	-9,7	16,9	3,7	-1,6	10,3	661.607	3,2
Impressão	-	17,0	0,3	12,0	16,7	-6,0	19,3	-59,1	4,0	8,5	16,8	-11,6	19,9	10,4	582.529	13,5
Equipamentos de Transporte	-	-39,9	81,2	584,5	8,0	55,2	29,8	-24,8	-7,0	-5,1	46,3	131,9	38,6	62,9	1.281.925	-20,2
Fármacos**	-	-	-	-	-	-	-	-	-68,0	51,0	-16,6	-16,8	5,9	11,1	236.281	12,7

Fonte dados brutos: IBGE/PIA (2014 b)

(*) Alimentos e Bebidas eram computados juntos até 2006. De 2000 a 2006 os dados foram divididos conforme participação de cada setor em 2007: 81% alimentos e 19% bebidas.

(**) De 2000 a 2006 Manutenção de Máquinas e Fármacos não eram computados como setores.

Os dados da Tabela 5 mostram que, mesmo que a iniciativa do governo federal seja eficiente, muitas vezes, os setores escolhidos como prioritários nessas políticas industriais não fazem parte da matriz econômica estadual ou tem pouca relevância nela. A política industrial local é capaz de identificar melhor as necessidades da economia e coordenar investimentos para os setores com grande importância na economia. A PI/RS é um exemplo disso, uma vez que praticamente todos os 10 principais setores da economia gaúcha estão contemplados no plano de política.

Conforme os dados de tal Tabela, nota-se que, com a PITCE, os setores de bens de capital (máquinas e equipamentos) mostraram seguidos incrementos positivos no seu valor de transformação industrial, havendo queda apenas em 2005, 2006 e 2009. Já o setor de fármacos, também privilegiado nessa política, não tem os seus dados computados separadamente de 2000 a 2006, inviabilizando uma análise concreta. Dos setores da indústria gaúcha que receberam incentivos federais da PDP estão: petróleo, celulose, carnes e agroindústria (alimentos), automóveis (veículos), indústria naval, têxtil, couro, madeira, móveis e plásticos. Desses, destaca-se o segmento de alimentos tem mostrado um sustentado crescimento desde 2008, chegando a representar R$ 13 bilhões do valor de transformação industrial gaúcho em 2014 – o maior setor industrial do Estado. Também, vale ressaltar, o grande crescimento que o setor de petróleo e derivados teve no Estado, sendo – em média, de 2008 a 2014 – cerca de 65% ao ano, mesmo com as quedas pontuais em alguns anos. Já o setor de celulose se manteve constante ao longo dos anos. Com o PBM, temos os incentivos para o setor de energias e commodities (alimentos).

Incrementando a análise com o período em que a PI/RS foi implementada, tem-se que dos principais setores da indústria gaúcha que receberam o foco na política industrial regional – agroindústria (alimentos), automotivo (veículos), máquinas e equipamentos, medicamentos (produtos químicos), calçados (couro), plásticos, móveis, petroquímica e celulose – apenas o setor de veículos apresentou uma redução no seu valor de transformação industrial em 2014. Todos os demais setores tiveram aumentos no seu VTI, com destaque para o importante crescimento do setor de petróleo e derivados no Estado (crescimento de 166% na comparação anual do VTI do setor em 2013 e 2014). Contudo, o setores ligados ao metal (metalurgia e produtos de metal) apresentaram reduções em seu desempenho em 2014, assim como o setor de veículos, resultado ligado à conjuntura do país e ao aumento do custo da importação.

As Tabelas 6 e 7 apresentam, respectivamente, as variações por período escolhido do número de empresas existentes em cada setor da indústria de transformação do Rio Grande do Sul e o número de empregados nesses setores, conforme dados da RAIS/MTE. Tais séries de dados se iniciam em 2005 e existe pouca variação anual entre essas informações, por isso, as Tabelas mostram o desempenho das variáveis por setor a cada três anos. Dessa forma, abrange-se o período de implementação da maioria das políticas industriais analisadas neste trabalho e se tem variações mais conclusivas.

Com relação as políticas industrial federais, temos em 2009, o destaque para o crescimento do número de empresas no Estado nos setores de petróleo, veículos e equipamentos de transportes. Já em relação a PI/RS, como se pode observar, o número de empresas nos setores contemplados por tal política não possuem um comportamento homogêneo. Os setores de alimentos, veículos, máquinas e equipamentos, produtos químicos e móveis apresentaram aumentos constantes em cada período analisado. Porém, os setores de couro e plásticos, mesmo com os incentivos da PI/RS, apresentaram uma queda no número de empresas do setor na comparação de 2012 e 2015.

Tabela 6 – Variação no Período do Número de Empresas por Setor de Indústria de Transformação de 2006 a 2015 (%)

Número de Empresas por Setor								
Setores	2006		2009		2012		2015	
	Nº Emp.	Var. (%)	Nº Emp.	Var. (%)	Nº Emp.	Var. (%)	Nº Emp.	Var. (%)
Alimentos	3.514	-	3.724	6,0	4.267	14,6	4.465	4,6
Bebidas	370	-	347	-6,2	336	-3,2	345	2,7
Fumo	52	-	59	13,5	62	5,1	62	0,0
Produtos Têxteis	623	-	631	1,3	666	5,5	659	-1,1
Vestuário	2.719	-	2.984	9,7	3.150	5,6	2.927	-7,1
Couro e Calçado	4.401	-	4.468	1,5	4.753	6,4	3.984	-16,2
Madeira	2.408	-	2.360	-2,0	2.406	1,9	2.284	-5,1
Celulose	382	-	432	13,1	453	4,9	437	-3,5
Impressão	931	-	1.109	19,1	1.165	5,0	1.180	1,3
Petróleo e Derivados	17	-	22	29,4	19	-13,6	24	26,3
Produtos Químicos	738	-	747	1,2	761	1,9	778	2,2
Fármacos	70	-	71	1,4	62	-12,7	52	-16,1
Borracha e Plástico	1.537	-	1.542	0,3	1.572	1,9	1.489	-5,3
Produtos Minerais	1.742	-	1.901	9,1	2.183	14,8	2.239	2,6
Metalurgia	610	-	516	-15,4	468	-9,3	396	-15,4
Produtos de Metal	3.915	-	4.456	13,8	5.159	15,8	5.376	4,2
Produtos Eletrônicos	270	-	293	8,5	338	15,4	354	4,7
Materiais Elétricos	431	-	466	8,1	507	8,8	508	0,2
Máquinas e Equipamentos	1.694	-	1.954	15,3	2.206	12,9	2.281	3,4
Veículos	503	-	606	20,5	705	16,3	717	1,7
Equipamentos de Transporte	63	-	86	36,5	98	14,0	103	5,1
Móveis	2.435	-	2.501	2,7	2.807	12,2	2.996	6,7
Produtos Diversos	856	-	1.028	20,1	1.279	24,4	1.423	11,3
Manutenção de Máquinas	786	-	829	5,5	1.243	49,9	1.531	23,2
Total	**31.067**	-	**33.132**	**6,6**	**36.665**	**10,7**	**36.610**	**-0,2**

Fonte dados brutos: MTE/RAIS (2015)

A Tabela 7 busca fazer a mesma comparação de períodos com o número de vínculos de emprego em cada setor. Essa análise tem a finalidade de verificar se os setores da indústria do Rio Grande do Sul, mesmo sem um aumento expressivo ou redução no número de empresas, teve aumentos no número de empregos industriais. Assim, havendo mais geração de renda na economia gaúcha e incentivando o mercado interno do Estado.

Segundo os dados da Tabela a seguir, nota-se que apenas os setores de alimentos e produtos químicos tiveram aumentos em todas as comparações de períodos. Contudo, os setores de veículos, máquinas e equipamentos, móveis e plásticos obtiveram aumentos de 2009 a 2012 e quedas na comparação de 2012 a 2015. Esse fato pode estar ligado à conjuntura econômica do país, que, em 2014, encontrava-se com índices macroeconômicos deteriorados. Assim, o governo federal foi obrigado a ajustar as suas políticas macroeconômicas, o que – muitas vezes – retira o efeito da política industrial federal e até regional.

Nos setores de veículos, máquinas e equipamentos e móveis vemos um aumento no número de empresas no setor mas uma redução dos vínculos de empregos de 2012 a 2015. Isso, provavelmente, foi provocado pelo aumento da produtividade dessas empresas com a utilização de maior tecnologia em suas cadeias produtivas. Destaca-se, ainda, o grande aumento no número de empregos do setor de petróleo no último período de análise e as quedas constantes no número de trabalhadores no setor de couro.

Tabela 7 – Variação no Período do Número de Vínculos de Emprego por Setor de Indústria de Transformação de 2006 a 2015 (%)

Número de Vínculos por Setor								
Setores	2006		2009		2012		2015	
	Nº Vinc.	Var. (%)	Nº Vinc.	Var. (%)	Nº Vinc.	Var. (%)	Nº Vinc.	Var. (%)
Alimentos	95.848	-	105.050	9,6	117.343	11,7	125.255	6,7
Bebidas	7.934	-	9.129	15,1	10.106	10,7	10.559	4,5
Fumo	5.892	-	6.401	8,6	6.451	0,8	5.670	-12,1
Produtos Têxteis	8.392	-	9.249	10,2	9.616	4,0	9.002	-6,4
Vestuário	19.748	-	22.223	12,5	23.349	5,1	21.766	-6,8
Couro e Calçado	146.896	-	129.945	-11,5	128.899	-0,8	109.457	-15,1
Madeira	16.716	-	16.394	-1,9	17.402	6,1	16.185	-7,0
Celulose	9.518	-	10.019	5,3	10.011	-0,1	10.564	5,5
Impressão	7.880	-	7.948	0,9	8.102	1,9	7.521	-7,2
Petróleo e Derivados	1.434	-	1.821	27,0	1.147	-37,0	2.444	113,1
Produtos Químicos	14.289	-	14.432	1,0	16.185	12,1	16.918	4,5
Fármacos	2.098	-	2.382	13,5	2.421	1,6	2.246	-7,2
Borracha e Plástico	37.390	-	37.003	-1,0	40.581	9,7	35.159	-13,4
Produtos Minerais	15.104	-	18.067	19,6	21.956	21,5	19.734	-10,1
Metalurgia	12.972	-	13.280	2,4	13.252	-0,2	9.913	-25,2
Produtos de Metal	47.991	-	56.219	17,1	66.117	17,6	57.269	-13,4
Produtos Eletrônicos	10.102	-	11.983	18,6	12.502	4,3	10.972	-12,2
Materiais Elétricos	11.172	-	11.637	4,2	13.864	19,1	11.872	-14,4
Máquinas e Equipamentos	38.851	-	50.337	29,6	62.039	23,2	57.522	-7,3
Veículos	36.086	-	42.219	17,0	52.103	23,4	40.871	-21,6
Equipamentos de Transporte	996	-	1.461	46,7	7.789	433,1	10.097	29,6
Móveis	31.854	-	34.080	7,0	41.437	21,6	38.438	-7,2
Produtos Diversos	8.987	-	11.860	32,0	13.493	13,8	13.641	1,1
Manutenção de Máquinas	9.081	-	9.850	8,5	12.681	28,7	10.760	-15,1
Total	**597.231**	-	**632.989**	**6,0**	**708.846**	**12,0**	**653.835**	**-7,8**

Fonte dados brutos: MTE/RAIS (2015 b)

A Tabela 8 mostra a variação do volume exportado em dólares dos principais produtos industriais comercializados no mercado internacional pelo Rio Grande do Sul nos períodos analisados. Dessa forma, os vinte principais produtos exportados foram ordenados conforme valor em dólares exportado, do maior valor ao menor, considerando o ano de 2010 para ordenar os produtos (ano que se inicia o governo de Tarso Genro). Com isso, visa-se identificar o desempenho das exportações dos principais setores da indústria gaúcha após a implementação da PI/RS.

Tabela 8 – Variação no Período do Volume em Dólar Exportado pelo Rio Grande do Sul por Principais Produtos de 2000 a 2016 (%)

Produtos Exportados	Variação Volume Exportado do RS por Produto (%)															2016	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	US$	Var. (%)
Grãos e Sementes	-	82,1	-27,9	140,3	-24,7	-82,6	572,9	116,9	0,8	19,6	-7,9	66,0	-33,2	113,7	-5,7	2,7	3.778.499.354	-7,8
Tabaco	-	14,1	7,7	8,7	29,9	16,3	-14,2	34,0	15,5	9,6	-14,3	4,7	18,0	4,4	-18,8	-15,5	1.654.542.375	2,9
Carnes (bovina, suína e avícola)	-	56,1	6,0	45,6	42,3	32,1	22,5	13,4	28,2	-24,6	15,8	1,0	-8,0	-1,7	4,8	-9,3	1.656.570.538	-2,4
Plásticos	-	-30,0	-9,9	67,8	21,0	50,6	17,4	12,5	-8,5	3,3	23,1	18,7	-10,4	6,6	2,4	-4,2	1.118.920.897	-3,3
Veículos Automotores	-	20,5	19,4	42,5	55,0	27,2	-9,3	25,2	14,1	-45,0	32,0	38,9	-3,9	14,5	-30,5	-1,9	1.095.117.610	7,5
Máquinas e equipamentos	-	12,9	6,6	40,6	28,0	4,0	-7,1	25,4	22,6	-43,1	46,3	40,7	-17,1	-5,6	-6,7	-17,4	738.232.522	-10,4
Alimentos para Animais	-	50,9	7,9	7,2	13,4	-27,9	16,9	39,7	46,1	-1,5	23,8	40,1	-1,2	4,3	-3,6	-14,9	922.800.524	-9,8
Combustíveis Minerais	-	59,6	61,1	-20,5	226,0	235,7	94,2	129,7	14,9	160,4	-73,7	-47,9	-31,3	115,7	34,4	-77,4	40.561.878	-62,6
Calçados	-	1,8	-11,1	-0,7	11,5	2,9	-3,4	-2,0	-6,4	-30,0	-1,4	-12,7	-28,6	-2,2	1,6	-7,4	543.145.263	13,6
Cereais	-	1.480,1	-86,5	69,7	840,9	-74,1	29,5	125,9	277,3	-45,0	-6,0	253,9	-4,5	-4,2	-26,7	1,0	363.820.480	-49,5
Produtos Químicos	-	-50,1	18,3	35,1	36,8	48,9	-0,4	21,3	25,8	-36,8	26,1	40,8	-6,0	22,8	-24,3	-22,2	321.913.704	-23,2
Perfumaria	-	77,6	40,1	24,6	6,4	-29,7	55,1	56,7	44,4	-57,1	33,7	54,4	-20,8	-34,0	-19,0	-4,1	222.247.505	-9,9
Couro	-	8,6	12,5	11,4	13,3	1,4	19,6	4,5	-3,9	-38,9	49,0	6,2	-22,6	33,1	19,1	-18,3	428.974.565	-13,0
Borracha	-	4,5	13,8	34,4	5,7	29,8	4,8	26,9	7,4	-19,1	21,7	51,9	-20,1	-0,8	-1,7	-11,7	266.731.312	-15,6
Carnes (peixe)	-	21,2	6,8	10,8	46,2	26,6	49,8	38,7	40,3	-12,0	-2,8	31,8	-8,4	-2,7	5,9	-22,4	248.688.312	-10,8
Materiais Elétricos	-	-22,3	23,4	20,2	26,4	31,8	22,4	3,8	16,3	-14,1	3,1	10,3	-9,6	8,2	-11,4	-22,9	181.856.292	3,4
Móveis	-	-4,4	-3,8	25,3	52,1	-1,2	0,1	10,6	2,9	-23,9	-0,8	-5,9	27,4	-16,4	-4,7	-8,3	200.967.723	-3,9
Papel reciclado	-	-39,9	7,1	8,4	10,4	7,4	11,1	10,3	16,9	-23,3	46,3	0,9	-23,3	1,7	-8,7	135,8	592.560.225	93,6
Armas	-	-4,0	46,1	-27,3	28,5	-0,2	35,0	59,6	7,0	45,1	-9,4	-6,1	10,7	-1,5	-40,4	20,5	121.005.014	11,2
Metais (utensílios)	-	-2,6	-14,5	7,0	38,0	5,7	10,8	9,0	16,5	-24,4	34,4	12,4	-16,6	3,9	7,7	-12,8	142.642.822	-0,1

Fonte dados brutos: MDIC/SECEX (2016)

Segundo os dados dessa Tabela, os setores incentivados pelas políticas industriais federais, desde o início dos anos 2000, que são relevantes para a matriz industrial exportadora gaúcha (máquinas e equipamentos, alimentos, automóveis, couro e móveis) possuem um desempenho bom. Máquinas e equipamentos, alimentos (carnes e grãos), automóveis e couro apresentam crescimentos do volume exportado até 2012, com algumas quedas pontuais em poucos anos do período analisado. Destaca-se o crescimento das exportações de grãos, sendo o produto mais exportado pelo Estado em 2016, representando aproximadamente US$ 3,7 bilhões. Mesmo sendo setores elencados como importantes para indústria gaúcha e tendo recebido incentivos da PI/RS a partir de 2012, as exportações de alguns setores não conseguem sustentar o crescimento anual do volume comercializado. O setor de automóveis apresentou uma grande queda em 2014, mas vem se recuperando desde então. O setor de móveis vem diminuindo suas exportações desde 2012. Esses resultados podem ser reflexos da conjuntura da economia brasileira a partir de 2014, pois neste ano e em 2015 estão concentradas o maior número de quedas no valor exportado dos setores em análise.

Já os setores que são enfatizados apenas na PI/RS, somente os setores de plásticos, calçados e biocombustíveis estão entre os vinte maiores exportadores do Estado. O setor de plásticos obteve crescimentos de 2011 a 2014, com uma queda em 2012, indicando que os incentivos dados a essas empresas foram eficientes. O setor de combustíveis minerais tiveram importantes aumentos em 2013 e 2014, voltando a ter quedas posteriormente. Por fim, o setor de calçados apresenta seguidas quedas, mas nos últimos anos tem recuperado seu volume exportado. Contudo, esse é um setor com comportamento específico, pois sua competitividade está diretamente atrelada à taxa de câmbio. Ou seja, mesmo com os incentivos da PI/RS, mudanças macroeconômicas que levaram a fortes variações na taxa de câmbio, podem ter influenciado o desempenho ruim das exportações de calçados no período analisado.

Assim, nota-se que os incentivos aos setores industriais deve se dar de forma continuada e coordenada, pois as exportações de uma região podem ser impactadas por diversas variáveis como taxa de câmbio, demanda externa, aumento de custos internos, entre outras. De fato, as exportações gaúchas aumentaram o volume exportado em vários setores a partir de 2012. Porém, a conjuntura da economia do país e as políticas macroeconômicas federais a partir de 2014 podem ter afetado o desempenho dos setores exportadores e até ter anulado até os efeitos da política industrial. Dado que a

competitividade das exportações é diretamente afetada pela estrutura de custos de produção, vale ressaltar que as iniciativas de PI/RS para conduzir melhorias estruturais é de extrema importância. A organização e otimização da logística e redes modais do Estado proposta no plano de política industrial de 2012 afeta a competitividade dos produtos industriais gaúchos, tanto externa como internamente. Por isso, a seguir, analisa-se as vias de escoamento da produção gaúcha exportada (Tabela 9).

Tabela 9 – Variação no Período do Volume em Dólar Exportado pelo Rio Grande do Sul por Via de Escoamento de Produção de 2010 a 2016 (%)

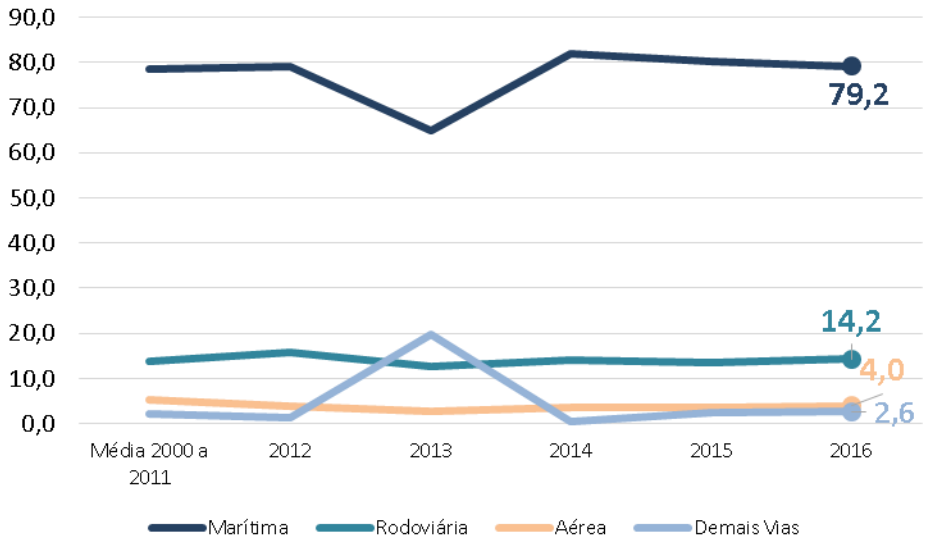
Variação Volume Exportado RS por Via (%)								
Via de Exportação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
							US$	Var. (%)
Marítima	-	29,0	-11,0	18,2	-5,9	-8,3	13.127.328.943	-6,5
Rodoviária	-	27,0	-12,5	15,7	-17,1	-9,0	2.358.755.473	-1,1
Aérea	-	-5,1	-2,8	2,7	-2,0	-4,1	660.791.466	1,9
Ferroviária	-	-48,6	-25,7	10,3	-27,0	-41,1	11.817.776	2,1
Meios próprios	-	137,9	113,3	-21,8	-65,9	766,5	29.089.938	-93,2
Postal	-	-100,0	100,0	-100,0	100,0	554,4	716.379	-7,3
Fluvial	-	-	-	-	-	-	23.524	-44,0

Fonte dados brutos: MDIC/SECEX (2016)

A Tabela 9 mostra a variação do volume exportado em dólares pelo Rio Grande do Sul por via de escoamento da produção de 2010 a 2016. Por meio desses dados, vê-se que o Estado possui o escoamento das suas exportação muito concentrado na via marítima, embora essa via tenha reduzido o seu valor de exportação nos últimos três anos.

A partir do Gráfico 1, nota-se que quase 80% das exportações gaúchas saem do Estado via portos e 14% saem via rodovias. As rodovias, na maioria das vezes, são utilizadas, também, para levar a produção até os portos e aeroportos. Nesse sentido, temos que a PI/RS se faz ainda mais importante, uma vez que não visa apenas o desenvolvimento de setores específicos, mas envolve investimentos direcionados para qualificar a infraestrutura do Estado como um todo. Dentro dessas inciativas, já mencionamos anteriormente, estão as propostas de ampliar portos e aeroportos, melhorar a qualidade de rodovias já existentes e até fomentar parcerias de transportes com países do Mercosul, como Uruguai.

Gráfico 1 – Variação no Período da Participação das Vias de Escoamento de Produção na Forma de Escoamento das Exportações do Rio Grande do Sul de 2000 a 2016 (%)



Fonte: MDIC/SECEX (2016)

Além da importante participação da PI/RS na qualificação da infraestrutura do Estado, outra iniciativa da política para auxiliar o desenvolvimento do setores exportadores foi o Programa de Ações Internacionais. Nele, o governo auxilia na formação de parcerias internacionais e fomenta a participação das empresas que já exportam e das empresas potenciais exportadoras em feiras internacionais para exposição dos produtos gaúchos no mercado internacional. Essas ações são melhores formuladas por agentes locais, uma vez que o governo regional é capaz de identificar com maior precisão as oportunidades e as necessidades dos agentes econômicos para manter o desenvolvimento industrial.

Na Tabela 10, tem-se a variação do volume exportado para os principais parceiros comerciais do Estado de 2010 a 2016. Para elencar os quinze principais parceiros, foi realizada uma classificação do volume exportado no período de 2010 e classificado por valor, do maior ao menor. Por meio desses dados, nota-se que os principais mercados para que são destinados os produtos exportados do Rio Grande do Sul são: Estados Unidos da América, China, Europa e Mercosul.

Após o lançamento do PI/RS e a implementação de alguns dos seus incentivos, o Estado teve um grande aumentamos no valor exportado para China. Na Europa,

Alemanha, Itália e Bélgica representam importantes parceiros comercias nos últimos anos. Assim, vemos que a proposta de Programas Internacionais está alinhada com os resultados, pois diversas feiras que empresas gaúchas participaram foram na Europa. Já o Uruguai a Paraguai, embora tenham reduzido o valor de compras do Rio Grande do Sul nos últimos dois anos, ganharam representatividade como importantes parceiros comerciais.

Dessa forma, as Ações Internacionais é mais um instrumento de incentivo industrial mais amplo, mas que dá os produtos gaúchos grande visibilidade em mercados externos. O governo local utilizou suas relações já existentes para promover essas ações, visando, assim, vincular as empresas já exportadoras aos mercados internacionais e aumentar o número de empresas que exportam no Estado, facilitando a disseminação da produção dessas no exterior.

Tabela 10 – Variação do Volume em Dólar Exportado pelo Rio Grande do Sul por Principais Parceiros Comerciais de 2010 a 2016 (%)

Variação Volume Exportado RS por País (%)								
Parceiros Comerciais	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
							US$	Var. (%)
Estados Unidos	-	12,7	-1,5	20,9	-16,8	-12,8	1.227.140.452	3,1
China	-	41,3	-15,4	59,1	-2,1	9,1	4.321.086.205	-11,1
Argentina	-	17,6	-22,1	23,2	-29,1	-5,5	1.303.700.705	2,6
Rússia	-	-38,4	-53,3	-11,1	151,7	5,0	340.427.704	-8,3
Alemanha	-	17,8	-5,7	11,6	-11,2	-29,5	369.491.050	4,2
Holanda	-	16,3	-8,0	292,9	-79,0	-19,6	620.918.436	45,6
Paraguai	-	1,6	-15,8	35,3	19,5	-56,0	355.409.545	-5,6
Chile	-	9,4	17,8	-11,3	-16,3	-2,4	345.847.786	2,3
Bélgica	-	-16,0	-14,7	32,4	-21,6	0,6	497.654.672	15,7
Reino Unido	-	-13,6	-9,1	5,3	-7,8	-16,6	188.588.362	-0,5
Itália	-	2,3	-39,7	-16,4	9,6	33,0	222.991.772	22,4
Uruguai	-	41,5	-8,1	8,4	2,5	-15,2	394.843.904	-6,3
Espanha	-	37,1	-24,2	-0,4	-26,8	24,1	227.308.713	-19,1
México	-	-1,7	-21,2	21,0	39,0	-24,6	255.455.914	3,9
Japão	-	33,2	-3,5	2,1	-22,0	-15,7	192.494.143	0,0

Fonte dados brutos: MDIC/SECEX (2016)

Com esta análise de dados, nota-se, *a priori*, que as ações verticais das políticas industriais direcionadas a setores específicos da economia são capazes de gerar resultados no curto e médio prazo. Por meio dos dados, vê-se que os setores priorizados nas políticas industriais recentes tendem a ter seu desempenho em conformidade com os incentivos

industriais, pois tais setores tiveram aumentos em seus VAB, VTI ou exportações enquanto estavam recebendo os incentivos públicos. Já as ações horizontais tem efeitos notáveis no longo prazo, pois envolvem maiores investimentos ou questões institucionais. No estado do Rio Grande do Sul, as políticas federais geraram resultados impactantes, principalmente nos setores de petroquímica, indústria naval (Porto de Rio Grande) e energias (eólica). Contudo, alguns setores tradicionais da indústria e representativos para a economia gaúcha não receberam destaque nessas políticas. Com isso, reforça-se a importância de uma política industrial local, capaz de direcionais os recursos e os investimentos para os setores mais produtivos na região. Essa iniciativa local deve existir em assessoria às iniciativas federais, com intuito de qualificar os resultados da política industrial e otimizar o desenvolvimento econômico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste trabalho, viu-se que, embora exista controvérsia na literatura sobre a necessidade e funcionalidade das políticas industriais, essas são instrumentos de políticas públicas amplamente utilizadas ao longo da história do desenvolvimento econômico pelos países. Visam coordenar os investimentos e torná-los mais eficientes, estimular o crescimento da indústria e o desenvolvimento econômico das regiões. Possuem versáteis instrumentos para sua implementação. As ações das políticas industriais podem ser tanto verticais (ações específicas, que privilegiam setores industriais previamente escolhidos), como horizontais (ações amplas, que beneficiam a economia como um todo).

No Brasil, a política industrial enquanto instrumento formal de incentivo do governo federal à indústria surgiu apenas no início dos anos 2000. Antes disso, o país já havia presenciado ações e incentivos federais para estimular o desenvolvimento econômico, como visto no Capítulo 3. Contudo, essas iniciativas não foram lançadas sob um desenho formal de uma política industrial. Já no estado do Rio Grande do Sul, embora a indústria sempre representasse um setor importante da economia, uma política industrial estruturada e formal foi lançada somente em 2012.

Através dos dados apresentados no Capítulo 4 e do comportamento das variáveis analisadas, nota-se que, em geral, há uma tendência a respostas positivas dos setores da indústria que receberam incentivos das políticas industriais. No caso do Rio Grande do Sul, as políticas industrias federais privilegiaram alguns setores tradicionais da economia, como couro e calçados e madeira e móveis. Porém, o destaque das políticas federais de incentivo à indústria está na promoção dos setores de petróleo e gás e energias renováveis, como a energia eólica, que tiveram um crescimento de representatividade na economia gaúcha nos últimos anos. Contudo, essas iniciativas não foram suficientes para abranger a diversidade da economia gaúcha. Por isso, destaca-se a importância da política industrial local. Cada região do país possui a sua história de formação econômica e suas características de mercado. Dessa forma, com uma política industrial local, uma região é capaz de alinhar os esforços federais para promover o desenvolvimento econômico com a realidade e as preferências dos agentes locais, otimizando, assim, os investimentos na indústria regional.

No contexto de desempenho real da indústria gaúcha no desenho da política industrial proposta em 2012, destaca-se as iniciativas institucionais que a PI/RS apresentou. Amparada em ações setoriais e transversais (amplas e gerais para a economia), essa política industrial trouxe melhorias para a funcionalidade geral do mercado gaúcho. Além de promover investimentos em setores específicos, a política em questão implementou ações institucionais que permitiram empresas e agentes públicos a interagir com maior facilidade, por exemplo, permitindo uma maior eficiência no fluxo de informações no mercado. Com a PI/RS, foram criadas instituições capazes de promover o desenvolvimento da indústria como um todo, como a Sala do Investidor, as agências de desenvolvimento (AGDI – Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento[4]) e as iniciativas de apoio comercial para empresas exportadoras (Ações Internacionais). Esse ambiente institucional de incentivo à indústria é fundamental para amparar melhoras no desempenho real das variáveis macroeconômicas aqui analisadas, pois essas instituições tendem a se perpetuar e facilitar, cada vez mais, o desenvolvimento da indústria no Rio Grande do Sul.

Em relação aos resultados da política industrial proposta no Estado, aproximadamente três anos (da sua implementação, 2012, até 2015) é um período curto para definir a eficácia real da política industrial, pois além de não estar implementada por completa, as iniciativas da política industrial e seus investimentos possuem um longo prazo de maturação. Além disso, mudanças estruturais e institucionais levam períodos de tempos extensos para se concretizar e gerar efeitos na economia e não existe um prazo médio para que isso aconteça. No caso gaúcho, a PI/RS foi uma ação pontual, uma vez que os projetos propostos por ela já estão passando por uma grande reformulação pelo atual governo do Estado. O que torna ainda mais complexo a mensuração de um impacto de tal política na estrutura econômica do Rio Grande do Sul.

Aliado a essa questão, temos a condição conjuntural da economia do país, que esteve desfavorável a partir de 2014, dificultando a mensuração do desempenho da indústria gaúcha e dos resultados da política industrial. Dessa forma, nota-se a capacidade de impacto das variáveis macroeconômicas no desempenho da indústria e a subordinação da política industrial as condições macroeconômicas. Uma vez que a partir de 2011

[4] No atual governo (Sartori), a AGDI passou por uma reformulação. Hoje, a autarquia é chamada de Escritório de Desenvolvimento de Projetos (EDP) e integra a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. (ZERO HORA, 2016).

tínhamos incentivos públicos (federais e estaduais) vigentes para a indústria e, mesmo assim, os dados analisados mostram que alguns setores não obtiveram um bom desempenho em 2014 e 2015. Contudo, deve-se aguardar mais um tempo para reforçar essa análise com mais dados, podendo, assim, segregar o impacto da conjuntura econômica brasileira no desenvolvimento da economia gaúcha e avaliar o comportamento potencial e real da indústria do Estado.

A política industrial é válida em qualquer dimensão – seja federal, seja estadual – pois é capaz de potencializar o desempenho da indústria e coordenar ações que sozinhas só se realizariam em um período mais longo de tempo. Porém, vale ressaltar, que essa forma de política pública está subordinada à política macroeconômica. Crises econômicas e ajustes macroeconômicos necessários são capazes de diminuir ou até anular os efeitos das ações de uma política industrial. Isso porque a inflação, a taxa de juros e a taxa de câmbio – por exemplo – afetam diretamente o desempenho econômico do país e, por consequência, o desempenho do setor industrial. Em 2014 e 2015, nota-se – nos dados mostrados anteriormente – que a maioria dos setores apresenta quedas em relação ao desempenho da variável no ano anterior. Ou seja, as ações da PI/RS estava em vigor no Rio Grande do Sul, eram realizados investimentos e incentivos, porém, não foi o suficiente para evitar os impactos da fraca atividade econômica do país como um todo no desempenho da indústria.

A partir dessa análise, tem-se que a política industrial deve ser uma iniciativa constante, não uma parte de um plano de governo específico. A maioria dos investimentos e ações propostas em uma política industrial tem um longo período de implementação e maturação. Por isso, a importância de se manter no Estado diretrizes industrializantes, independentes dos princípios políticos. A indústria é um importante setor da economia gaúcha, que gera milhares de empregos e incentiva a inovação tecnológica na economia. Assim, espera-se que os incentivos para a indústrias sejam matérias importantes para os entes públicos.

Com isso, conclui-se, por meio deste trabalho, que as políticas industriais tendem a influenciar o desenvolvimento da indústria em uma região e que, via de regra, esses incentivos trazem benefícios para o desempenho industrial. Desde o início dos anos 2000, há uma preocupação do governo federal em fomentar a atividade industrial. Porém, a atenção federal estava voltada – principalmente – para os setores com ampla utilização de tecnologia, setores com menor representatividade na economia tradicional do Rio

Grande do Sul. Contudo, as políticas federais também abrangiam setores tracionais da indústria gaúcha e setores com alta capacidade ampliar sua relevância no Estado, como petróleo e energias renováveis. Assim, o governo lançou em 2012 um plano de política industrial com o intuito de ampliar e alinhar os incentivos estaduais aos federais, fomentando o crescimento econômico regional.

A PI/RS foi uma política formulada com grande participação de agentes locais (públicos e privados), conseguindo, então, abranger as reais necessidades da economia gaúcha naquele momento. Com ações setoriais específicas e um grande número de medidas estruturais e institucionais, existe indícios de que tal política conseguiu fomentar a produção industrial do Estado. Porém, seus resultados não podem ser mensurados por completo dado a deterioração dos indicadores macroeconômicos do Brasil a partir de 2014, que obrigou o país a realizar ajustes macroeconômicos relevantes. O grande legado da PI/RS, que pode se mensurar por enquanto, são os investimentos realizados na infraestrutura do Estado e as ações institucionais implantadas.

Mesmo com esses indícios de conformidade do desempenho dos setores privilegiados e as iniciativas das políticas industriais recentes realizadas, não se pode afirmar que tais políticas geram esses efeitos exclusivamente. O presente trabalho buscou evidenciar essa possível relação através de dados reais e instigar um exame futuro sobre uma avaliação de impacto dos projetos propostos nas políticas industriais realizadas. Uma alternativa para essa análise é confrontar as ações propostas por setores e verificar se o dispêndio com o FUNDOPEM estão em conformidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. **Os desafios da real política industrial brasileira do século XXI.** Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1452, p. 1-73)

ALMEIDA, P. F. C. A gestação das condições materiais da implantação da indústria gaúcha – 1870-1930. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, n. (13)2, p.546-577, 1992.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização do desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, n. 23, p. 261-286, 2001.

ANTUNES JÚNIOR, J. A. V.; DE PELLEGRIN, I.; HORN, C. H. **O processo de formulação e a arquitetura institucional da política industrial no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: PPGE/UFRGS, 2015. (Texto para Discussão n. 18, p. 1-22)

AREND, M.; CARIO, S. A. F. Desenvolvimento e desequilíbrio industrial no Rio Grande do Sul: uma análise secular evolucionária. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 381-420, 2010.

BANDEIRA, P. S. As raízes históricas do declínio da região sul. In: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994, p. 8-48.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: 2003, p. 1-22.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília: 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Brasil maior:** inovar para competir, competir para crescer (plano 2011/2014). Brasília, 2011, p. 1-24.

BRUE, S. L. A escola mercantilista. In: BRUE, S. L. **A história do pensamento econômico**. São Paulo: Thomson, 2006, p. 13-27.

CHANG. H.J. The political economy of industrial policy. In: CHANG. H.J. **Globalisation, economic development and the tole of the state**. Londres: Zed Books, 2003, p. 107-155.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial no governo Lula.** Campinas: IE/UNICAMP, 2010 (Texto para Discussão, n. 181, p. 1-27)

CASTILHOS, C.C. Contradições e limites da política industrial no governo Lula. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n.1, p. 55, 74, 2005.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. A estratégia de 74. In: CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em macha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 27-82.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z.; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n.1 (134), p. 103-119, 2014.

CUNHA, A.M.; PERFEITO, P.; PERGHER, N. Estado e Política de Desenvolvimento Industrial no Brasil (2003 – 2014). In: HENKIN, H. (Org.). **Política Industrial e Internacionalização**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014, p. 36-60.

DE PELLEGRIN, I. et al. Os programas setoriais: da diversidade da economia gaúcha à estratégia da política industrial. In: ANTUNES JUNIOR, J. A. V. et al (Org.). **Remando contra a maré**: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande de Sul (2011-2014). Porto Alegre: Bookman Editora, 2017, p. 120-141.

FERREIRA, P. C.; HAMDAN, G. Política Industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p. 305-316, 2003.

FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L.(Org.). **Economia Industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 545-567.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n.1 (89), p. 133-148, 2003.

FRISCHTAK, C. R.; As bases da política industrial: aspectos estruturais e setoriais. In: HANS, M. (Org.). **A nova política industrial**: o Brasil no novo paradigma. São Paulo: Marco Zero, 1996, p. 11-23.

GENRO, T. **Programa de governo da unidade popular pelo Rio Grande**: Rio Grande do Sul, do Brasil, do mundo. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/pdf/8772915.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2017.

GUIMARÃES, E. A.; **A experiência recente da política industrial no Brasil:** uma avaliação. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 409, p. 1-36)

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o "milagre econômico" (1964-1973). In: CASTRO, L. B.; HERMANN, J.; GIANBIAGI, F.; VILLELA, A. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Editora Elsevier, 2005, p. 69-115.

KUPFER, D. Política industrial. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, 2004.

LASMAR, J. O. G.; A descentralização da política industrial: o novo papel dos estados e municípios. In: HANS, M. (Org.). **A nova política industrial**: o Brasil no novo paradigma. São Paulo: Marco Zero, 1996, p. 159-178.

LIST, G. F.; A supremacia insular e as potências continentais – América do Norte e França. In: LIST, G.F.; **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 247-259.

MENEZES, G.R.; FEIJÓ, F.T. O contraste econômico entre as metades sul e norte do Rio Grande do Sul: uma aplicação do modelo da base econômica. In: Encontro da economia gaúcha, 4, 2008, Porto Alegre. **Anais do IV Encontro da Economia Gaúcha,** 2008, Porto Alegre, v.1, p. 1-20.

NASCIMENTO, F. AREND, M.; A dinâmica de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul: uma análise da problemática dos desequilíbrios regionais. **Disc. Scientia: Ciências Sociais Aplicadas**, Santa Maria, v.1, n.1, p. 207-216, 2005.

PERÉS, R. P.; VARGAS, J. A.; El resurgimiento de la política industrial. In: PÉRES, R. P. (Ed.). **Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial**: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 2014, p. 33-75.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Política industrial**: modelo de desenvolvimento industrial no estado do Rio Grande do Sul 2012-2014. Porto Alegre, 2012, p. 1-53.

SHAPIRO, M. G.; **Ativismo estatal e industrialismo defensivo:** instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, n. 1856, p. 1-59)

SMITH, A.; Restrições à importações de mercadorias estrangeiras que podem ser produzidas no próprio país. In: SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, v. 1, p. 435-452.

STIGLITZ, J.A.; LIN, J.Y.; MONGA, C. Introduction: the rejuvenation of industrial policy. In: STIGLITZ, J.A.; LIN, J.Y. (Ed.). **The industrial policy revolution I**: the role of government beyond ideology. London: Palgrave Macmillan, 2013, p. 1-15.

SUZIGAN, W. Notas sobre o desenvolvimento industrial e política econômica no Brasil da década de 30. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 132-143, 1984.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 16, n. 1 (61), p. 5-20, 1996.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política,** São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

VILLELA, A. Dos anos dourados de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: CASTRO, L. B.; HERMANN, J.; GIANBIAGI, F.; VILLELA, A. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Editora Elsevier, 2005, p. 45-67.

ZERO HORA. **Confira as medidas que integram o pacote de Sartori.** Novembro 2016. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/11/confira-as-medidas-que-integram-o-pacote-de-sartori-8423234.html> Acesso em: 17 jun. 2017.

FONTES DE DADOS

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Produto Interno Bruto**, 2014. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/5938> Acesso em: 20 mai. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Pesquisa Industrial Anual - Empresa**, 2014 b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1848> Acesso em: 20 mai. 2017.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Secretaria de Comércio Exterior:** Exportações, 2016. Disponível em: <http://aliceweb.mdic.gov.br/> Acesso em: 20 mai. 2017.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais**: Estabelecimento, 2015. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php> Acesso em: 20 mai. 2017.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais**: Vínculo, 2015 b. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php> Acesso em: 20 mai. 2017.