

5 Conclusão

Este capítulo se inicia com um sumário do estudo realizado, revisitando assim as principais etapas percorridas pela pesquisa, em especial o método empregado e os resultados do trabalho empírico. São apresentadas em seguida as principais conclusões, ao que se segue a discussão das implicações desta tese para o conhecimento na área de Negócios Internacionais e para os gestores e formuladores de políticas públicas. Por fim, são apontadas questões que podem direcionar o percurso de pesquisadores que desejem contribuir com investigações futuras sobre o tema do apoio à exportação.

5.1. Sumário do Estudo

O objetivo principal desta tese era investigar qual o impacto sobre o desempenho exportador das empresas industriais brasileiras decorrente da participação em programas governamentais de apoio à exportação. Diversas questões subjacentes ao comportamento exportador do Brasil instigaram a curiosidade intelectual da pesquisadora para o desenvolvimento do trabalho. Dentre elas, cabe destaque para o fato de o país ter experimentado na última década crescimento de exportações de mercadorias inferior a outros países emergentes, especialmente em relação aos países que compõem o bloco dos BRIC; a redução da participação de manufaturados na pauta exportadora do país nos últimos anos e o fato de que as políticas públicas de promoção a exportações têm sido cada vez mais utilizadas pelos governos para fomentar o desempenho exportador das firmas nacionais.

A revisão de literatura indicou uma ausência notável de trabalhos dedicados a compreender o efeito das políticas públicas de apoio à exportação no desempenho exportador das firmas em países emergentes. Não foi identificado nenhum estudo com abordagem similar a este trabalho para o caso do Brasil. Soma-se a isso o fato de que, entre os estudos já realizados em outros países, não se detectou nenhum estudo congênere que utilizou o *propensity score matching* e

abordagem longitudinal a partir de dados secundários objetivos tanto para as variáveis dependentes como para as variáveis explanatórias.

A partir de uma base de dados elaborada a partir da associação de outras bases oficiais à base de dados da SECEX, que contava com todos os registros de exportação e importação de todas as firmas nacionais exportadoras de bens entre 2000 e 2007, e com um desenho de pesquisa baseado na estimação de efeitos causais do tratamento por meio da técnica de *propensity score matching* (PSM), três programas governamentais de apoio à exportação foram avaliados: o BNDES-Exim, o *Drawback* e o Proex Financiamento. No período investigado, 3566 empresas industriais que atendiam aos critérios de seleção da amostra foram apoiadas por pelo menos um dos programas. A relevância destas empresas e das políticas selecionadas é ilustrada pelo fato de que, em 2007, mais de 40 % do valor exportado pelo país em mercadorias foi oriundo de operações das firmas apoiadas.

Considerando a importância do grau de internacionalização como variável explicativa para o estudo dos efeitos do apoio à exportação no desempenho exportador, inicialmente a base de dados foi submetida a um procedimento de análise multivariada de k-means clusters, em que a todas as empresas brasileiras exportadoras no período foi atribuído, para cada ano, um grupo, de 1 a 4, que indicava o seu grau de internacionalização, sendo 1 o grupo com menor inserção externa via exportações e 4 o grupo com maior penetração no exterior. Foram feitos cinco simulações com vários indicadores de desempenho exportador, como pode ser observado no apêndice 1, e as variáveis selecionadas para a geração dos clusters foram: valor das exportações anuais, proporção das exportações destinadas ao Mercosul, proporção de produtos de alta e média tecnologia e proporção de países do Mercosul entre os países de destino da firma.

Após a geração dos quatro clusters, foi conduzido o teste de Lambda Wilks para a hipótese de igualdade dos centroides dos clusters formados, e a rejeição da hipótese nula em teste indicou que os clusters eram diferentes entre si. Nesta mesma seção foram analisadas estatísticas descritivas sobre amostra de firmas industriais nacionais usando como variável de análise o grau de internacionalização gerado.

Finda esta etapa, o primeiro passo na análise dos dados foi o exame das estatísticas descritivas das empresas apoiadas, o que foi realizado na seção 4.1.2.

Após a análise inicialmente feita para as estatísticas descritivas, passou-se ao teste das hipóteses.

5.2 Conclusões sobre o efeito dos programas de apoio à exportação no desempenho exportador das firmas apoiadas

Após a geração dos quatro clusters para o grau de internacionalização, que foi a primeira etapa empírica da pesquisa, foi conduzido o teste de Lambda Wilks para a hipótese de igualdade dos centroides dos clusters formados, e a rejeição da hipótese nula em teste indicou que os clusters eram diferentes entre si. Foram em seguida analisadas estatísticas descritivas sobre amostra de firmas industriais nacionais usando como variável de análise o grau de internacionalização gerado. O exame das tabelas expostas não apenas evidenciou como as firmas nacionais do setor de manufatura se distribuem entre os quatro graus como ainda corroborou o fato de que os grupos possuíam características bastante distintas em termos de sua demografia e indicadores de envolvimento exportador.

O exame das estatísticas descritivas das empresas apoiadas já indicou uma questão derivada destes primeiros resultados da pesquisa: as firmas apoiadas no período não apenas são majoritariamente de médio e grande porte, como também se encontram basicamente nos grupos 3 e 4 em relação ao seu grau de internacionalização. Elas também são mais antigas, como foi evidenciado pela variável “idade da firma”, indicando neste sentido que as firmas de pequeno porte e iniciantes na atividade exportadora, ou mesmo em estágio pré-exportador, têm sido atendidas em menor proporção por estes programas, que constituem o cerne da promoção às exportações no país.

Esse ponto inicial instiga uma discussão já suscitada anteriormente por outros autores (DURMUŞOĞLU ET AL., 2011; GENÇTÜRK ; KOTABE, 2001; SINGER ; CZINKOTA, 1994a), segundo os quais alguns programas seriam mais adequados que outros, de acordo com o a sua experiência exportadora. Para estes autores, os programas voltados para o desenvolvimento de conhecimento, seriam mais adequados a firmas em estágios iniciais de internacionalização, de modo que os instrumentos aqui investigados estariam fora do escopo dos programas indicados para estas firmas.

Tal indicação não é unânime, entretanto, visto que Shamsuddoha et al. (2009) afirmam que os programas relacionados a financiamentos e garantias, como é o caso do Drawback, do BNDES Exim e do PROEX Financiamento, são desenhados para dar recursos a pequenas e médias empresas que permitam a elas ter competitividade nos estágios iniciais da exportação e outras atividades internacionais. Destarte, evidencia-se a possibilidade que as políticas públicas tenham sido usadas predominantemente no período em um paradigma “pick the winners”. Se esta é apenas uma possibilidade indicada pelas estatísticas descritivas e se, adicionalmente, a discussão sobre a pertinência ou não da intervenção governamental em favor de algumas empresas extrapola os objetivos deste trabalho, fica registrada a sinalização de que esse pode ser o caso em função das evidências empíricas aqui reportadas para o período recente nas políticas governamentais de apoio à exportação.

É possível ainda que, por outro lado, que a seleção das empresas não tenha sido motivada pelo lado da oferta, neste caso representada pelos gestores dos instrumentos em análise, e sim por limites encontrados pelo lado da demanda – as firmas candidatas ao apoio. Seria o caso então de que, dado que para os três programas que foram avaliados nesta pesquisa as firmas precisam se inscrever para serem apoiadas, as empresas de menor porte e de menor grau de internacionalização possam estar encontrando barreiras para a elegibilidade para o apoio, em termos de documentação e garantias financeiras, o que já foi sugerido por Rossi ; Prates (2010) pelo menos para o caso do BNDES Exim.

Em todos os vinte e quatro modelos testados – oito para cada um dos três programas, os resultados da estatística F para cada um deles confirmaram que todos os coeficientes do modelo eram diferentes de zero e assim corroboraram a opção de forma funcional adotada nesta pesquisa. Por seu turno, os resultados dos testes de hipóteses foram bastante diferentes entre os três programas, de sorte que é requerida uma análise em separado para cada um deles.

No caso do Drawback, programa que consiste, resumidamente, na desoneração de impostos na importação vinculada a um compromisso de exportação feito pela firma, os resultados obtidos foram bastante superiores aos dos demais instrumentos avaliados. Cinco das oito hipóteses foram apoiadas pela análise econométrica, confirmando assim a existência de uma relação positiva entre o programa e os seguintes indicadores de desempenho exportador: valor das

exportações FOB, número de produtos exportados, número de países de destino e valor médio das exportações por produto. Uma hipótese foi parcialmente apoiada, uma vez que os coeficientes não foram estatisticamente significantes em todos os anos para o impacto que havia sido suposto no número de produtos exportados de alta e média tecnologia. Mesmo nesse caso, os resultados indicam que o programa influencia de forma positiva este indicador. Por fim, duas hipóteses foram rejeitadas: uma delas se referia ao impacto do drawback no share das exportações extra-MERCOSUL e outra no share das exportações de produtos de alta e média tecnologia.

De forma geral, a análise do impacto do drawback merece a ressalva sobre a impossibilidade de confirmação de seus impactos na participação das exportações para países psiquicamente e geograficamente mais distantes e da participação de exportações de produtos de alta e média tecnologia no total de suas receitas de exportações. Se considerado que a exportação, a despeito de seus benefícios já extensamente discutidos neste trabalho, deve ser encarada como um dos modos de entrada da firma na atividade internacional que pode resultar na utilização futura de modos caracterizados por maior comprometimento de recursos, teria sido interessante constatar que as desonerações propiciadas pelo governo impactaram estas duas variáveis de desempenho.

Ora, de acordo com as visões que consideram que o apoio governamental pode agir como um “agente externo” ou como uma “extensão de recursos” (DURMUŞOĞLU ET AL., 2011; NAIDU ET AL., 1997; SHAMSUDDOHA ET AL., 2009), seria ideal que não apenas indicadores absolutos, tais como os que tiveram as hipóteses correspondentes, tivessem sido apoiados, mas também indicadores relativos, como o caso dos relativos às hipóteses rejeitadas. Uma possível explicação para esse fato pode ser que, ao mesmo tempo em que novos mercados trazem possibilidades de novas receitas, o maior grau de competição presente em outros países além do MERCOSUL pode inibir os resultados obtidos. No que concerne aos resultados obtidos para o share de produtos de alta e média tecnologia, uma razão plausível pode ser bastante alinhada à anteriormente eludida: o baixo índice de esforço tecnológico relativo da indústria brasileira comparado a outras economias mundiais industrializadas pode fazer com que os produtos nacionais de média e alta tecnologia ainda sejam pouco considerados pouco diferenciados pelos mercados externos, e assim não tenham experimentado

expansão de importância relativa na pauta exportadora das firmas no período. Considerando que a análise feita teve como delimitação temporal a década passada, período em que mesmo outras economias emergentes investiram pesadamente em tecnologia, esta suposição parece razoável.

Os resultados predominantemente obtidos para o caso do drawback, mesmo assim, permitem que a sua avaliação de impacto seja considerada positiva, o que reforça os resultados de outros autores que já haviam indicado que os programas de apoio à exportação têm impacto positivo no desempenho exportador das firmas, tais como Gençtürk ; Kotabe (2001), Collins-Dodd ; Francis (2004), Wilkinson ; Brouthers (2006), Volpe Martincus ; Carballo (2010c), Volpe Martincus ; Carballo(2010a), Geldres Weiss et al. (2011), Durmuşoğlu et al. (2011) e Freixanet (2011) e Shamsuddoha et al. (2009).

O segundo programa investigado foi o BNDES Exim. Para este programa, a única hipótese que foi apoiada integralmente foi a que indicava a existência de uma associação positiva entre o instrumento em tela e o share das exportações extra-MERCOSUL. Uma hipótese, H2e, foi rejeitada, confirmando assim que o Exim não teve sucesso em impactar positivamente o share das exportações de produtos de alta e média tecnologia das firmas apoiadas, dado que os coeficientes não foram estatisticamente significantes em nenhum dos anos do período de análise.

Cinco hipóteses apontadas pela pesquisa para o BNDES Exim foram apoiadas parcialmente, em decorrência do fato de que, tratando-se de uma modelagem em painel cujos resultados eram expressos pelo sinal e pela significância das dummies de ano, em alguns anos os coeficientes não foram significantes para estas variáveis ou, tendo sido significantes, apresentavam sinal contrário ao hipotetizado. Isso foi especialmente o caso dos anos de 2001 e 2002. Como discutido no capítulo dedicado aos aspectos metodológicos, insights como esse, que colocam em questão a uniformidade dos efeitos dos programas ao longo do tempo, somente foram viabilizados pela adoção de uma abordagem longitudinal para tratamento dos dados. Os resultados da pesquisa para o Exim indicam, neste sentido, que o programa foi mais eficiente em alguns anos que em outros. No estudo retrospectivo feito por Catermol (2005) sobre o programa, algumas mudanças ocorridas no final da década de 1990 são apontadas, de modo que tais reestruturações podem estar associadas a estes resultados.

Por fim, o terceiro programa analisado foi o PROEX Financiamento. Apenas uma das oito hipóteses enunciadas nesta pesquisa obteve suporte empírico e, ainda assim, ele foi parcial. A hipótese H2f, “Há uma relação positiva entre o uso do PROEX Financiamento e o desempenho exportador – número de produtos exportados de alta e média tecnologia”, foi confirmada apenas para os anos 2005, 2006 e 2007, com coeficientes significantes e com sinal esperado. Em 2004, o coeficiente é significativo apenas a 10%, enquanto, nos demais anos, o sinal foi negativo, contrariando assim a expectativa teórica.

Assim, todas as demais sete hipóteses foram completamente rejeitadas, impedindo assim que se possa afirmar que o PROEX Financiamento teve algum impacto positivo no desempenho exportador das firmas apoiadas no período. Nas análises feitas no capítulo 4, ficou patente o fato de que, para a maioria das hipóteses - H3a, H3c, H3g e H3h – os coeficientes foram significantes, mas negativos e, quando positivos, foram não significantes a 5%. No caso da hipótese H3b, observou-se que significância de todas as dummies de ano, entretanto com sinais negativos em todo o período, indicando assim que o programa teve um impacto negativo no número de produtos exportados por firma. Para H3d, o modelo não indicou coeficientes significantes em todos os anos de análise e, finalmente, a hipótese H3e, nenhuma das dummies de ano foi significativa, exceção feita ao ano de 2007, quando a relação foi estatisticamente significativa, mas com sinal foi contrário ao hipotetizado.

Algumas conjecturas podem ser feitas em face destes resultados. Como se trata de um programa que busca dar condições de competitividade semelhantes às internacionais ao exportador brasileiro por meio da concessão de financiamento para itens definidos pelo governo, possivelmente algum aspecto ligado à implementação do programa pode ser associado ao baixo desempenho da avaliação do programa no teste empírico ao nível das firmas apoiadas. Estimções feitas para períodos anteriores, tais como 1974 a 2000 (Moreira ; dos Santos, 2001) e 1974 a 2004 (MOREIRA ET AL., 2006), constataram impacto do programa nas exportações agregadas do país. Um alerta feito pelos autores em 2001, entretanto, pode estar relacionado aos resultados observados nesta tese: á época, Moreira ; dos Santos chamaram atenção para a necessidade de que o programa passasse a focar o financiamento de produtos com alto conteúdo tecnológico, com fulcro na possibilidade de crescimento da economia interna com

absorção de novas tecnologias e modernização da cadeia produtiva. Outra sugestão de encaminhamento feita no mesmo trabalho pelos autores referia-se à avaliação anterior de potencial de penetração no mercado externo dos produtos passíveis de serem financiados. A não implementação destas propostas pode estar de algum modo relacionado com os resultados observados.

5.3 Conclusões Gerais e suas implicações

O principal resultado desta pesquisa é a constatação de que programas governamentais de apoio à exportação impactam diretamente o desempenho exportador das firmas. Este impacto, entretanto, se manifesta de forma diferente entre os indicadores utilizados, entre os anos do período de análise e entre os programas.

A principal contribuição deste trabalho é a realização de um estudo quantitativo com técnicas de tratamento de dados mais sofisticadas, que consideram, por exemplo, o problema da auto-seleção das empresas para o tratamento, e que permitem a avaliação individual do impacto de cada um dos programas investigados, uma vez que a avaliação global, feita em diversas pesquisas anteriores, é de pouca contribuição para os formuladores de políticas públicas. A utilização de medidas objetivas e o fato de o estudo ter capturado informações de praticamente toda a população de empresas apoiadas pelos programas garante maior confiabilidade para os impactos desse fator no desempenho exportador que estudos baseados em *surveys* com amostras reduzidas de firmas.

Esta tese procurou colaborar para a ampliação do conhecimento sobre o apoio à exportação, um campo de estudos que, se já era bastante explorado desde a década de 80 na literatura em Negócios Internacionais, certamente ressentia-se de estudos com desenho de pesquisa mais complexos, amostras mais representativas e horizonte longitudinal de análise. Dessa forma, os resultados obtidos podem ter algumas implicações de natureza teórica, metodológica e gerenciais, tanto sob o ponto de vista dos gestores das empresas quanto dos formuladores de políticas públicas. São a seguir discutidas as implicações decorrentes deste trabalho.

5.3.1 Implicações Teóricas

O objetivo geral desta pesquisa foi avaliar o impacto sobre o desempenho exportador das empresas industriais brasileiras exportadoras decorrente da participação em programas governamentais de apoio à exportação. Resultados conflitantes já haviam sido reportados em pesquisas anteriores, assim como entendimentos diversos sobre a natureza do impacto.

Ao obter suporte empírico para seis das vinte e quatro hipóteses formuladas para a pesquisa, este trabalho somou-se ao de autores que já haviam indicado que os programas de apoio à exportação têm impacto positivo no desempenho exportador das firmas, tais como Gençtürk ; Kotabe (2001), Collins-Dodd ; Francis (2004), Wilkinson ; Brouthers (2006), Volpe Martincus ; Carballo (2010c), Volpe Martincus ; Carballo(2010a), Geldres Weiss et al. (2011), Durmuşoğlu et al. (2011) e Freixanet (2011) e Shamsuddoha et al. (2009). Além das hipóteses completamente apoiadas, oito hipóteses foram parcialmente apoiadas, o que também é um indicativo do potencial desses instrumentos em influenciar o desempenho exportador das firmas.

Entretanto, dez hipóteses foram rejeitadas, ora pela não significância dos coeficientes estimados ora pelo sinal negativo, que assim contrariava a expectativa teórica. Alguns estudos passados também não haviam obtido êxito em comprovar a influência do apoio à exportação no desempenho, tais como Shamsuddoha et al. (2009), que investigando especificamente medidas de natureza financeira, como é o caso dos programas investigados, não obteve suporte empírico para a influência direta dos programas no desempenho, mas apenas influência indireta por meio do maior compromisso com a atividade exportadora por parte dos gestores. Da mesma forma, os resultados dos programas em indicadores de apoio à exportação não foram empiricamente corroborados por Lages & Montgomery (2005) pela sua não significância.

É interessante observar que para apenas um dos indicadores de desempenho exportador utilizado não foi encontrada evidência para influência de nenhum dos programas. Trata-se do *share* das exportações de produtos de alta e média tecnologia. Isso aponta para a incapacidade dos três programas investigados impactarem de forma positiva a participação destes produtos na receita de exportação da firma.

A explicação, como já mencionado, pode passar pelo fato de que a indústria brasileira não é comparativamente inovadora. Uma tentativa de considerar o esforço tecnológico das firmas no modelo foi feita por meio da utilização da variável POTECH como controle, mas ela não se mostrou significativa em nenhum dos modelos testados para as três hipóteses estabelecidas em função do indicador “*share* das exportações de produtos de alta e média tecnologia”, H1e, H2e e H3e. Há que se considerar, neste mister, que, embora apenas firmas industriais tenham sido consideradas como população de interesse da pesquisa, dentro da indústria há 23 setores diferentes, dos quais 22 foram representados pela amostra utilizada. Ainda que reunidos sob a égide de uma classificação econômica, estes setores são bastante heterogêneos entre si, em relação à sua intensidade em trabalho, escala ou conhecimento, por exemplo, de modo que muitas das firmas analisadas não têm entre seus produtos de exportação nenhum produto considerado de alta ou média tecnologia. Este fato fica evidente pela própria análise dos outputs do STATA exibidos na seção 4.2.1: para as hipóteses que envolviam esses produtos – a saber, H1e, H1f, H2e, H2f, H3e e H3f – o número de observações no painel caiu de 4447 para 2965.

Ao mesmo tempo, as hipóteses H1f, H2f e H3f, que tinham como variável dependente o número de produtos de alta e média tecnologia, foram as únicas que foram apoiadas, ainda que parcialmente, para os três programas. Este resultado indica que os três programas tiveram êxito em expandir o número de produtos de maior valor agregado exportados pelas firmas apoiadas, mas mesmo um maior número de produtos não foi suficiente para aumentar o *share* deles, o que pode passar pela questão da queda dos preços relativos dos produtos manufaturados vivenciada em escala global no período recente. Nesse sentido, cabe esta ressalva para a análise dos resultados das hipóteses H1e, H2e e H3e: se a utilização no modelo de *dummies* para ano preserva a análise de possíveis efeitos ambientais globais distintos entre as firmas da amostra, tais como o câmbio, é razoável supor que a questão dos preços relativos possa ter impactado os resultados da variável dependente “*share* das exportações de produtos de alta e média tecnologia”, por isso o cuidado da pesquisa em analisar esta questão também pela ótica do número de produtos.

Além da questão da comprovação do impacto do apoio à exportação no desempenho exportador, outro aspecto teórico ligado à presente pesquisa refere-se

à forma como este impacto se manifesta: direta ou indiretamente. A operacionalização do impacto de modo indireto foi sugerida por autores como Czinkota (1994), Naidu et al (1997) e Leonidou; Palihawadana; Theodosiou (2011). Outra vertente optou pelo teste do impacto de modo indireto e direto, simultaneamente, representada por Gençtürk ; Kotabe (2001), Alvarez (2004), Lages; Montgomery (2005), Shamsuddoha; Ali; Ndubisi (2009), Geldres Weiss; Etchebarne López; Medina (2011). Um terceiro grupo de autores, dentre os quais Singer; Czinkota (1994a), Sousa ; Bradley (2009), Durmuşoğlu et al. (2011), Volpe Martincus ;Carballo (2010a), Volpe Martincus ; Carballo (2010b), optou pela realização de testes empíricos que considerassem o apoio à exportação como um fator diretamente influente no desempenho exportador. Esta tese alinhou-se a este último grupo, ao avaliar diretamente o impacto dos programas pesquisados em um desenho de pesquisa causal, com resultados positivos para 14 das hipóteses testadas.

Por fim, esta tese contribui para a diversificação do locus das pesquisas em Negócios Internacionais, especialmente ao obter evidências empíricas sobre o impacto dos programas públicos no Brasil, um país emergente.

5.3.2 Implicações Metodológicas

Esta tese realizou um estudo econométrico para a avaliação de impacto de políticas públicas de apoio à exportação. Alguns avanços importantes são feitos em relação a outros trabalhos que tiveram este mesmo objetivo na área de Negócios Internacionais.

Em primeiro lugar, seguindo recomendações recentes que sugeriam aos pesquisadores da área que tratassem de forma mais robusta o problema de endogeneidade na pesquisa na área (REEB; SAKAKIBARA; MAHMOOD, 2012), a pesquisa feita adotou uma estratégia baseada na estimação de efeitos causais do tratamento, no caso a participação nos três programas, por meio da técnica de *propensity score matching* (PSM), que se fundamenta em um desenho quasi-experimental e exige a utilização de grupos de controle. A utilização do método na área é ainda bastante recente e rara, de modo que este estudo pavimenta a rota para novas pesquisas que aspirem estimar efeitos causais sobre o

desempenho exportador com maior robustez, e tratando a questão da endogeneidade.

Segue-se a isso a adoção de uma abordagem longitudinal de pesquisa, pela utilização de modelos em painel, que preenche não apenas uma lacuna existente sobre o tema do apoio à exportação como também na pesquisa mais ampla sobre desempenho exportador.

Considerando ainda que não é esperado que os impactos de uma política de apoio manifeste seus resultados no mesmo ano em que as firmas são beneficiadas, esta pesquisa considerou defasagens de um ano entre o recebimento do apoio e o desempenho medido, opção que, a despeito de parecer bastante óbvia, não foi sempre adotada nas pesquisas sobre o tema.

A base de dados que foi utilizada permitiu ainda que a pesquisa contasse com dados objetivos secundários sobre características das firmas e sobre o seu desempenho exportador, garantindo assim maior confiabilidade aos resultados obtidos. A confiabilidade também pôde ser assegurada pelo fato de que os dados usados foram oriundos de bases oficiais do governo federal brasileiro, e assim, embora tenham havido cuidados para a seleção da amostra que restaram por excluir algumas firmas apoiadas em função do problema de *missing data*, as firmas selecionadas são uma representação bastante próxima da população de empresas apoiadas.

5.3.3 Implicações Gerenciais

5.3.3.1 Formuladores de Políticas Públicas

Políticas públicas precisam ser fortemente baseadas em evidências. A avaliação de impacto é imprescindível, seja a política voltada para aspectos macroeconômicos, sociais ou ligados ao setor produtivo de um país. Uma vez que políticas de apoio à exportação são direcionadas a firmas e implicam no comprometimento de recursos de diversas naturezas, porém sempre escassos, especialmente quando considerados à luz da eficiência alocativa, é essencial que avaliações sistemáticas e periódicas sejam realizadas.

Para tanto, é fundamental que seja observada e levada em consideração a natureza complexa do elemento desempenho. Os formuladores de políticas públicas deveriam estar atentos, neste sentido, não apenas aos impactos do

programa em níveis agregados – como por setor, região ou em todo o país, mas também ao nível da firma, o que não é tradicionalmente parte das práticas na esfera governamental. Analogamente, não deveriam limitar suas análises a apenas um aspecto de um fenômeno como o desempenho exportador, como seria o caso de uma análise focada na mensuração exclusiva do valor exportado pelas firmas apoiadas. Alguns aspectos adicionais podem ser avaliados a partir do uso dos próprios dados oficiais, como demonstrou este trabalho. A título de exemplo, é possível verificar se as firmas evoluíram de uma estratégia de concentração de mercados para uma marcada pela diversificação, se, no caso, após alguns anos sendo apoiadas, elas passaram a exportar para mercados novos e mais distantes.

Ao contemplar oito indicadores distintos de desempenho exportador, esta tese evidenciou como o efeito de três diferentes programas se manifesta de modo heterogêneo: alguns instrumentos funcionam melhor que outros de acordo com os indicadores analisados. Dessa forma, registra-se o alerta para o fato de que os instrumentos à disposição dos governos devam ser tratados sob uma ótica mais “customizada”, no sentido de que alguns programas podem ser mais adequados que outros para determinados objetivos.

Aqui foram analisados apenas instrumentos relacionados a financiamentos, desonerações e garantias, mas, como discutido, há uma ampla gama de programas que podem ser usados, desde os voltados para fornecimento de informações até aqueles que buscam identificar mercados para as empresas brasileiras, passando pelas missões comerciais e exposições, apenas para exemplificar alguns tipos de instrumentos existentes. É fundamental que cada um desses programas tenha um público-alvo pré-estabelecido e que as firmas apoiadas sejam continuamente observadas quanto aos resultados obtidos. Sugere-se ainda que sejam envidados esforços para que os programas existentes sejam avaliados também pela perspectiva da eficiência, de sorte que os seus custos sejam sopesados com os benefícios decorrentes para o país da melhoria do desempenho exportador experimentado pelas firmas.

Nesse sentido, ainda a possibilidade de que melhores desempenhos sejam obtidos pela participação consistente das firmas ao longo de um período merece atenção especial por parte do governo: é necessário tratar as políticas como instrumentos estratégicos de médio e longo prazo, e não apenas como remédios pontuais para questões conjunturais. Se as reavaliações sistemáticas são

necessárias para avaliar a efetividade dos instrumentos, os resultados desses processos precisam ser contemplados por ocasião de um novo ciclo de planejamento de políticas.

Um aspecto adicional dos programas investigados que deve ser atenção dos gestores é a auto-seleção das firmas para o apoio, o que significa, na prática, que em alguns casos as firmas precisam se inscrever para serem apoiadas. Dado que os resultados aqui expostos apontam para alguns resultados benéficos para o desempenho exportador das firmas em dois dos programas estudados, há um sinal verde para que o governo continue investindo nesses programas e, especialmente, encorajando as firmas a participar deles. No caso do PROEX, em que os resultados obtidos não foram positivos, é mister que haja uma reavaliação do programa, especialmente nos aspectos relacionados à sua implementação.

De todo modo, as firmas brasileiras somente poderão se beneficiar desses programas se estiverem cientes de sua existência e regras de funcionamento. Mais que isso, precisam se adequar às condições de acesso exigidas. A maior participação no processo, especialmente para programas que tenham a característica da auto-seleção, pode assim ser fomentada pelos governos pela maior divulgação de sua existência e regras, o que pode ser feito tanto via campanhas amplas de comunicação quanto pela construção de fóruns comuns entre o setor público e privado, via associações setoriais e federações, por exemplo.

As evidências econométricas obtidas não suportaram todas as hipóteses formuladas para os três programas, de sorte que assim não se comprovou para todos os casos o impacto positivo do apoio à exportação. Ainda assim, as estatísticas descritivas destacaram que entre as empresas apoiadas no período, grande parte se encontrava em estágios mais avançados de envolvimento exportador. Se é natural que empresas mais experientes na atividade internacional conheçam mais os programas públicos de apoio às exportações, é recomendável que os programas existentes sejam divulgados também para as empresas menos experientes ou mesmo ainda não exportadoras. É plausível que os gestores de uma determinada política possam acabar se voltando para o apoio contínuo a um mesmo grupo de empresas já experientes, o que, de certo modo, aumentaria as chances de êxito do programa. Esta possibilidade, entretanto, deve ser cuidadosamente analisada, visto que não apenas é obstáculo ao dinamismo da

economia nacional como pode penalizar novas organizações que teriam condições de ter um processo mais célere de internacionalização, como, por exemplo, postula a teoria do empreendedorismo internacional, e que assim poderiam não ser apoiadas.

5.3.3.2 Gestores das empresas

Os resultados desta tese podem ser úteis tanto para gestores de empresas que se encontram em curso do seu processo de internacionalização como para os representantes das firmas que estão na fase pré-exportadora, uma vez que indicam que o uso de programas de apoio à exportação pode ser benéfico para o desempenho exportador das firmas.

É recomendável que os gestores busquem se informar sobre todo o escopo de programas disponibilizados, de modo a ter condições de selecionar os programas mais adequados às suas necessidades.

Outra ação indicada, especialmente no caso de programas que possam ter condições muito restritivas de acesso, é a mobilização cooperativa para que assegurar que mais firmas tenham condições de utilizar os instrumentos existentes, ou com objetivo de desenvolver instrumentos adaptados às necessidades de firmas que hoje não encontram no portfólio de políticas do governo o apoio de que precisam.

Por fim, mesmo diante da eventual ausência de mecanismos sistemáticos de *feedback* sobre os resultados e efeitos dos processos para as firmas, assim como sobre os possíveis problemas observados na implementação do programa, a contribuição dos gestores das firmas apoiadas para os gestores das políticas seria uma forma de aperfeiçoar o funcionamento desses instrumentos.

5.4 Sugestões para estudos futuros

A conclusão de uma pesquisa é um momento revestido de sentimentos difusos. Por um lado, há o alívio inerente ao encerramento de um processo muitas vezes tenso e ao fato de que a curiosidade intelectual inicial do pesquisador foi amenizada. Inevitavelmente, contudo, diversas outras questões vão se colocando ao longo da trajetória do projeto, questões essas que, por força de escopo, prazo e

instrumentos disponíveis, muitas vezes deixam de ser contempladas pelo pesquisador.

No decorrer da elaboração desta tese, possibilidades novas foram vislumbradas, e esta seção se dedica a apresentá-las como opções àqueles que seguem se esforçando para a elucidação das questões da área de Negócios Internacionais.

O foco desta pesquisa foi restrito à avaliação de impacto de três programas federais de apoio à exportação. Entretanto, diversos outros instrumentos são disponibilizados para as empresas sediadas no Brasil, tanto ofertados por órgãos públicos como por entidades paraestatais. Uma etapa inicial de um futuro trabalho mais amplo dedicado ao tema do apoio à exportação poderia ser um inventário completo do acervo de instrumentos existentes para as firmas, assim como dos seus objetivos e condições de acesso. Este ponto de partida permitiria a realização de uma investigação dedicada a analisar, em uma perspectiva mais calcada na teoria institucional, a articulação entre os programas e a diagnosticar eventuais dualidades e superposições e mesmo lacunas de atendimento. Tais resultados seriam úteis para o desenho de um programa realmente amplo e efetivo de apoio às exportações.

A análise das estatísticas descritivas demonstrou que há um núcleo de firmas que foram apoiadas ao longo do período por mais de um dos programas investigados. Assim, uma possibilidade interessante de pesquisa seria focar nos efeitos das combinações de utilização de instrumentos no desempenho exportador destas firmas.

Se alguns tipos de firmas foram sobre representadas entre as apoiadas, os dados evidenciaram que as firmas menos internacionalizadas foram presentes em menor proporção no período de análise. Parece interessante então investigar, entre as firmas que não são usuárias do programa mas que teriam condições de fazê-lo. Um dos possíveis *insights* desse trabalho seria um entendimento mais amplo sobre as condições de acesso e as barreiras que as exigências governamentais para o apoio impõem às firmas candidatas ao apoio.

No esteio desta possibilidade, adicionalmente se revela oportuna a verificação de como o impacto do apoio à exportação se manifesta em relação a firmas de diferentes portes e graus de internacionalização, que buscaria assim responder a questão: que tipos de firmas são mais beneficiadas pelos programas?

E quais firmas experimentam menos benefícios decorrentes da participação? Esta linha de pesquisa poderia ser seguida por meio da estimação dos efeitos de tratamento dos quantis.

É oportuno ainda que novos trabalhos se debrucem sobre os efeitos observados da intensidade do uso, o que evidenciaria, tanto para os formuladores e gestores de políticas públicas quanto para os empresários do país, o impacto no desempenho exportador das firmas que usam mais ou menos programas, e por mais ou por menos tempo.

Embora o Grau de internacionalização da firma tenha sido contemplado na modelagem usada na pesquisa empírica deste trabalho, reputa-se como relevante que futuras pesquisas investiguem mais especificamente o seu efeito moderador sobre o desempenho exportador.

Outra questão importante que permanece após esta tese é sobre o impacto dos programas governamentais na decisão e no sucesso das firmas em evoluir para estágios de maior comprometimento da atividade internacional. Com a construção de um painel mais longo e a associação de bases de dados de outros órgãos, tais como o Censo de Capitais Brasileiros no Exterior (CBE), do Banco Central do Brasil (BCB), seria possível verificar se o apoio resulta não apenas em um desempenho exportador superior, mas também no estabelecimento de outros modos de entrada, tais como licenciamento, *joint ventures* e subsidiárias de produção.

Tendo contribuído para o conhecimento na área de internacionalização de empresas com o uso de dados objetivos secundários, esta pesquisa pode ainda ser futuramente complementada não só com estudos qualitativos em empresas apoiadas e não apoiadas, como também pela realização de *surveys* que pudessem capturar junto às empresas apoiadas informações que não são reportadas pelas bases de dados oficiais, e assim complementar esta pesquisa com outros aspectos do desempenho exportador, como o relativo ao atingimento de objetivos estratégicos, por exemplo.