

Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais

Carolina Egger Hartmann de Oliveira

A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: Uma análise sobre
a relevância das políticas industriais para a inserção internacional

Florianópolis

2018

Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais
Disciplina: Monografia- CNM 7280

A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: Uma análise sobre a relevância das políticas industriais para a inserção internacional

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para obtenção de grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, Dra.

Florianópolis

2018

Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais
Disciplina: Monografia- CNM 7280

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 à aluna Carolina Egger Hartmann de Oliveira na disciplina- CNM 7280 Monografia, pela apresentação deste trabalho.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

Dr. Helberte João França Almeida

Prof. Dra. Carmen Rosário O. G. Gelinski

Florianópolis

2018

EPÍGRAFE

“Ainda nenhuma nação se arruinou devido ao comércio.”

Benjamin Franklin

RESUMO

As cadeias globais de valor (CGVs) inovaram o cenário do comércio internacional. O modelo de fragmentação de produção deu um novo rumo ao antigo padrão de comércio global. O presente trabalho busca analisar a inserção do Brasil nas cadeias globais de valor através das políticas industriais implementadas no país a partir da década de 1950. Esta pesquisa apresenta os principais desafios que o país enfrenta com relação ao desenvolvimento da indústria e a inserção internacional e também ressalta alguns pontos fortes que o país pode utilizar para se inserir nesta nova realidade. Para esta análise, utilizou-se um embasamento teórico sobre as CGVs com o intuito de destacar a importância da inserção neste processo por parte de economias emergentes como o Brasil, assim como um histórico recente das políticas industriais no Brasil.

Palavras- chave: CGVs. Brasil. Comércio internacional. Indústria brasileira. Cadeias de produção. Políticas industriais.

ABSTRACT

Global value chains, in abbreviation GVCs, have innovated the international trade scenario. The production fragmentation model has given a new direction to the old pattern of global trade. The present research paper seeks to analyze the insertion of Brazil in the global value chains through industrial policies implemented in the country since the 1950s. This research presents the main challenges that the country faces associated to the development of industry and the international insertion and also highlights some strengths that the country can use to insert itself in this new reality. For this analysis, a theoretical basis on CGVs was presented in order to highlight the importance of insertion in this process to emerging economies such as Brazil, as well as a recent history of industrial policies in Brazil.

Key words: GVCs, Brazil. International trade. Brazilian manufacturing. Supply chains. Industrial policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: CURVA SORRIDENTE DE VALOR AGREGADO (OCDE):.....	20
QUADRO1: VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA MEDIR O UPGRADING NAS CGVS: ..	24
QUADRO 2: ETAPAS DE INSERÇÃO E UPGRADING DAS FIRMAS (REGIÕES OU PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO):.....	25
QUADRO 3: POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL: ERA VARGAS- PERÍODO RECENTE:	30
TABELA 1: EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS ANOS 2000- 2017 (EM BILHÕES DE DÓLARES US\$):	43
TABELA 2: DIVERSIFICAÇÃO DA PAUTA DE EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NOS ANOS 2000- 2017 (EM BILHÕES DE DÓLARES US\$):	44
TABELA 3: DIVERSIFICAÇÃO DA PAUTA DE IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS 2000- 2017 (EM BILHÕES DE DÓLARES US\$):.....	45
TABELA 4: DESAFIOS ECONÔMICOS DO BRASIL RELACIONADOS ÀS CGVS:	51

LISTA DE SIGLAS

- ABDI-** Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- APEX-** Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
- BNDES-** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CGV-** Cadeias Globais de Valor
- CNI-** Confederação Nacional da Indústria
- CNDI-** Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
- C&T-** Ciência e Tecnologia
- IED-** Investimento Externo Direto
- IEDI-** Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
- IDH-** Índice de Desenvolvimento Humano
- MDIC-** Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- MPME-** Pequenas e Médias Empresas
- OCDE-** Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMC-** Organização Mundial do Comércio
- P&D-** Pesquisa e Desenvolvimento
- PNBL-** Plano Nacional de Banda Larga
- PND-** Plano Nacional de Desenvolvimento
- PITCE-** Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
- PI-** Política Industrial
- PIB-** Produto Interno Bruto
- PDP-** Política de Desenvolvimento Produtivo
- PBM-** Plano Brasil Maior
- SNDCT-** Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- TEG-** Teoria do Equilíbrio Geral

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	9
1.1 EXPOSIÇÃO DO TEMA E PROBLEMA.....	11
1.2 OBJETIVOS.....	11
1.1.1 Objetivo geral.....	11
1.1.2 Objetivos específicos.....	12
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	12
2. EMBASAMENTO TEÓRICO SOBRE CADEIAS GLOBAIS DE VALOR.....	14
2.1 O SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR.....	14
2.2 AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR.....	16
2.2.1 Possibilidades de Upgrading nas CGVs.....	21
2.2.2 Como medir sucesso nas CGVs?.....	26
2.2.3 Políticas Industriais e a Inserção Internacional.....	27
3. POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL.....	29
3.1 O QUE SÃO POLÍTICAS INDUSTRIAIS.....	29
3.1.1 As políticas industriais no Brasil.....	29
3.1.2 Políticas industriais década de 1980.....	34
3.1.3 Políticas industriais nos anos 1990.....	35
3.2 EM BUSCA DE UMA NOVA PI.....	37
3.2.1 Políticas industriais após abertura comercial.....	38
3.3 POR QUE AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NÃO FIZERAM DO BRASIL UM PAÍS COMPETITIVO?..	40
4. A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CGVS.....	42
4.1 POSIÇÃO DO BRASIL NAS CGVS E AS POSSIBILIDADES DE UPGRADING.....	42
4.2 POR QUE O BRASIL NÃO ESTÁ BEM POSICIONADO NAS CGVS?.....	50
4.3 RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL.....	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61

1.INTRODUÇÃO

As cadeias globais de valor, em abreviação CGVs, inovaram o cenário do comércio internacional. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define as CGVs como um processo que envolve todas as atividades que as empresas realizam, sejam elas no âmbito doméstico ou internacional, para levar um produto ao mercado, desde sua concepção até o uso final (OCDE, 2013). Este modelo de fragmentação de produção deu um novo rumo ao antigo padrão de comércio global. De acordo com estudos produzidos na área de comércio internacional e como apontado por Meyer (2017), esta mudança no padrão de produção se iniciou no período pós Segunda Guerra Mundial e surgiu da constante necessidade de minimização dos custos de produção. O crescimento das cadeias globais de valor e a sua ampla disseminação como modelo de produção, contudo, só se tornou relevante em termos de quantidade de cadeias e de países envolvidos neste novo processo produtivo nos últimos vinte e cinco anos (MEYER, 2017). Isso porque só recentemente, um grande número de indústrias e empresas, antes apenas delimitadas nacionalmente, passaram a fazer parte de redes de negócios fragmentadas e globalmente distribuídas (STURGEON et al, 2013, p. 7).

O crescimento das cadeias globais de valor não incluiu somente países desenvolvidos. Os países emergentes do bloco econômico BRICS, por exemplo, também participaram desta mudança no padrão global. De acordo com alguns autores, vários acontecimentos influenciaram o processo de globalização nestes países. Dentre os eventos que resultaram em mudanças no sistema de produção estão a dissolução da União Soviética, a abertura comercial e de investimento chinês e a liberalização econômica do Brasil e da Índia (STURGEON et al, 2013, p. 27). De acordo com os autores, isso se deu também porque países desenvolvidos encontraram nestas grandes economias emergentes, mão-de-obra extremamente barata, fabricantes qualificados, grandes quantidades de matérias-primas e amplos mercados internos. Portanto, pode-se observar que países emergentes tiveram um papel extremamente importante na mudança do sistema global de produção. E é justamente este um dos motivos pelo qual o estudo das cadeias globais de valor se mostra relevante não só, mas principalmente, em países em desenvolvimento, e pode ser visto inclusive como um aliado ao desenvolvimento econômico.

Nessa perspectiva, o estudo das cadeias de valor globais se faz necessário para que exista também uma compreensão melhor do comércio internacional no cenário atual. O melhor exemplo de produto que está inserido neste sistema é certamente o iPhone. Em pesquisa realizada em 2014, publicada no site da Canaltech, sobre a cadeia de produção do

iPhone 6, fica evidente a diversidade de países envolvidos na sua cadeia de produção, de acordo com a pesquisa trinta e um países participaram da produção do aparelho da Apple. Dentre estes, a China é o país que tem o maior número de fornecedores (trezentos e quarenta e nove) e é também responsável pela montagem do produto final (CANALTECH, 2014). No entanto, observa-se que até mesmo o Brasil, com apenas dois fornecedores, participa da cadeia global de produção do telefone.

Além disso, o processo de produção característico das cadeias globais de valor é de acordo com especialistas “um processo irreversível que só tende a aumentar”. Em entrevista à Apex-Brasil, Camila Meyer (2017), destaca que considerar o número de produtos intermediários que participam no comércio global é a melhor maneira de quantificar as cadeias globais de valor. Sendo assim, sabe-se que quase metade da produção mundial de produtos intermediários atualmente participam de cadeias globais de valor (MEYER, 2017), sendo que a previsão é de que este número aumente ainda mais nos próximos anos. Daqui pra frente, será ainda mais habitual países utilizarem materiais e serviços de outros países para a produção de determinados bens em seu território (MEYER, 2017) segundo a especialista. É nesse sentido, que surge a expressão *made in the world*, em inglês, feito no mundo. Considerando que uma boa parte de produtos intermediários necessitam de bens de outros países para serem produzidos e presumindo que este modelo de produção só tende a aumentar, num futuro breve será difícil encontrar produtos que foram produzidos na sua totalidade com bens de um único país (MEYER, 2017).

Finalmente, a participação em cadeias globais de valor, além de ser irreversível, pode contribuir positivamente para os países que participam dela. Ao contrário do que poderia se imaginar, países emergentes além de ter muito a contribuir têm também muito a desfrutar deste novo modelo de produção. Tudo depende de como a inserção destes países é feita na cadeia de produção (MEYER, 2017). Como será apresentado no decorrer deste trabalho, as cadeias globais de valor possuem diferentes níveis de produção e a atuação dos países difere em cada um deles. Devido a esta divisão da atuação dos países em cadeias globais, se faz necessário um bom planejamento e estudo das oportunidades, ameaças e também da maneira pela qual principalmente países emergentes participam deste modo de produção. A autora ressalta a importância de se obter um planejamento para a inserção nas cadeias globais de valor: “A inserção de um país em uma cadeia deve estar inserida em uma estratégia de desenvolvimento e na elaboração de uma política industrial integrada com políticas públicas” (MEYER, 2017). E ainda destaca que a participação de países emergentes na cadeia de produção global possa significar uma oportunidade de crescimento econômico, a maneira pela

qual países irão adentrá-la deve ser muito bem planejada para que os resultados atingidos sejam os melhores possíveis.

1.1 Exposição do Tema e Problema

O tema de estudo deste trabalho é uma análise sobre a participação do Brasil em cadeias globais de valor. Dentro deste tema, são abordados alguns dos principais assuntos discutidos na área de comércio internacional que se relacionam com o tema da pesquisa. Este trabalho tem uma abordagem mais focada em economias emergentes, apresentando assim um breve histórico sobre cadeias de valor globais e as possíveis relações entre crescimento industrial e desenvolvimento. Nesta linha, este trabalho utiliza destas relações para apresentar a posição brasileira dentro das CGVs. Além desta análise, este trabalho tenta explicar como as cadeias globais funcionam, quais são os efeitos que resultam na economia e também quais as ações e políticas públicas que podem ajudar a economia brasileira a obter maiores benefícios neste processo. Deste modo, entendendo a relevância das cadeias globais de valor como um processo irreversível e muito veloz, é de extrema importância definir quais são as oportunidades e ameaças que este processo demonstra para o mercado brasileiro.

A indústria brasileira é extremamente diversificada e, portanto, oferece muito espaço para crescer e aumentar a produção doméstica (MEYER, 2017). Embora diversos autores que tratam sobre comércio internacional compartilhem da opinião sobre os prejuízos proporcionados pelas cadeias globais de valor em países emergentes, este trabalho apresenta a inserção de mercados emergentes em cadeias globais de valor como algo positivo e benéfico para estas economias. A hipótese deste trabalho é que a posição do país nas CGV não é favorável porque as políticas industriais aplicadas pelo governo brasileiro contribuíram de forma muito moderada para aumentar as possibilidades de inserção internacional da indústria brasileira nas CGVs. Portanto, o objeto de estudo do trabalho é analisar o processo de inserção do Brasil em cadeias globais de valor e analisar como as políticas industriais ajudaram a aumentar a competitividade do país de forma a qualificar para uma melhor inserção nas cadeias globais de valor e suas oportunidades para um melhor aproveitamento deste processo.

1.2 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é discutir a inserção do Brasil nas CGV através das políticas industriais.

1.1.2 Objetivos específicos

O primeiro objetivo específico deste trabalho é estabelecer um referencial teórico sobre as cadeias globais de valor, para que a análise deste fenômeno seja mais precisa. Por sua vez, o segundo objetivo específico é analisar as políticas industriais implementadas no Brasil, a fim de avaliar sua relação com a inserção nas CGVs. Por fim, o terceiro objetivo específico é analisar a posição do Brasil dentro das CGVs atualmente e apresentar as possibilidades de *upgrading* neste modelo de produção.

1.3 Procedimentos Metodológicos

A realização deste trabalho tem como base principalmente outras pesquisas na área de comércio internacional. Portanto utiliza da metodologia de pesquisa bibliográfica para analisar os pontos importantes e seguir os objetivos apresentados anteriormente. Estas pesquisas estão em formato acadêmico de artigos, monografias, jornais internacionais, relatórios, e também de bases de dados econômicos como da Organização Mundial do Comércio, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e também da Confederação Nacional da Indústria.

Portanto, este trabalho utiliza do método qualitativo, partindo de dados e estudos para responder aos objetivos desta pesquisa. O método dedutivo do trabalho pressupõe que a razão é o meio pelo qual se pode alcançar o conhecimento e assim pensar em respostas para estes problemas.

O primeiro capítulo desta pesquisa é baseado em textos acadêmicos e nas teorias sobre as cadeias globais de valor e teorias gerais de comércio e desenvolvimento. As teorias apresentadas têm como foco a avaliação das cadeias globais de valor e o histórico deste fenômeno. No segundo capítulo deste trabalho, são analisadas as políticas industriais no Brasil, apresentando, portanto, um breve histórico destas políticas e seus principais objetivos. No terceiro capítulo deste trabalho são apresentados dados mais específicos e relatórios da OCDE, OMC e principalmente dados do MDIC para tentar desenvolver uma análise mais específica das oportunidades brasileiras de inserção nas cadeias globais de valor. São utilizados dados sobre exportações e importações brasileiras no decorrer dos anos 2000 a

2017, assim como, os principais desafios que a economia brasileira deve enfrentar para melhorar sua posição internacional, apresentada pelos autores Sturgeon et al (2013, p. 3), em pesquisa encomendada pela CNI.

2. EMBASAMENTO TEÓRICO SOBRE CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Neste capítulo do trabalho, o foco está em fornecer uma base teórica clara sobre cadeias globais de valor, que se faz necessária para a compreensão da análise apresentada nesta pesquisa. Entendendo a consolidação das cadeias globais de valor como resultado direto da globalização e também como uma inovação no padrão de comércio internacional, o objetivo deste capítulo é dar referências para a discussão desta abordagem.

2.1 O Surgimento e Consolidação das Cadeias Globais de Valor

De acordo com pesquisas da Organização Mundial do Comércio (OMC), o comércio internacional vem crescendo em média 5,4% anualmente durante as últimas duas décadas. Na análise de Oliveira (2015), “estima-se que atualmente 80% do comércio global seja realizado por meio de CGVs coordenadas por empresas transnacionais” (OECD, OMC, UNCTAD, 2013 apud OLIVEIRA, 2015, p. 38). Simultaneamente, o comércio internacional vem passando por profundas e importantes transformações como consequência das novas formas de organização e coordenação da produção mundial:

A cadeia produtiva de bens, que anteriormente concentrava-se dentro de um determinado país e na maioria das vezes nas mãos de uma única empresa, hoje encontra-se dispersa geograficamente e fragmentada em diversas etapas, nas chamadas cadeias globais de valor (OMC, 2013).

A globalização, trouxe consigo uma nova forma de produção global. O modelo de fragmentação de produção deu um novo rumo ao antigo padrão de comércio global. Schoenberger (1997), defende que além de uma nova forma de produção global, a globalização e as cadeias globais trouxeram uma nova forma de divisão internacional do trabalho. De acordo com estudos produzidos na área de comércio internacional, esta mudança iniciou na segunda metade do século XX e surgiu da constante necessidade de minimização dos custos de produção (MEYER, 2017).

Para explicar o fenômeno das cadeias globais de valor atualmente é necessário que se compreenda de onde veio este conceito. As origens históricas do termo, cadeias globais de valor, podem ser consideradas uma derivação da expressão cadeias globais de commodities, conceito este apresentado por Hopkins e Wallerstein (1977; 1986) em conjunto com a introdução da teoria dos sistemas-mundo (OLIVEIRA, 2015, p. 74).

Hopkins e Wallerstein (1977), escreveram sobre padrões de desenvolvimento nesta nova realidade e da perspectiva da teoria do sistema mundo. Esta teoria apresentou os termos

Estados do centro, semiperiferia e periferia e conseqüentemente tratam sobre as relações de poder que estavam envolvidas neste cenário. É justamente neste sentido que Hopkins e Wallerstein (1977, p. 116) sugerem o termo “cadeias de commodities”, a primeira ideia do que seria futuramente definido como cadeias globais de valor. De acordo com os autores, a natureza da especialização produtiva, ou seja, a maneira pela qual as atividades dentro da cadeia de produção estão distribuídas vêm mudando ao longo do tempo. Pouco importando quais tipos de produtos comercializados, os países do centro sempre se especializaram em atividades produtivas altamente mecanizadas, altamente lucrativas, com altos salários, com mão de obra especializada se comparadas com atividades exercidas pelos países da periferia. As atividades da periferia, por sua vez, demonstram uma mistura entre estes dois padrões, comercializando em duas direções diferentes (HOPKINS; WALLERSTEIN, 1997, p. 128).

A literatura tradicional das CGVs distingue os conceitos de mercados locais e mercados globais. Nesta mesma linha, Hopkins e Wallerstein (1977, p. 128) também distinguem estes tipos de mercados. No entanto, os autores diferem da literatura tradicional no que diz respeito à maneira pela qual ocorre a expansão destes mercados locais. O ponto que os autores destacam como diferente desta literatura é a sequência implícita de desenvolvimento destes mercados (primeiro para mercados nacionais depois expansão do comércio externo para um mercado internacional). Para eles, esta sequência de desenvolvimento de mercados, na verdade, é melhor definida como cadeias de *commodities*.

Segundo os autores, para se entender o que são as cadeias de *commodities* deve-se observar um produto final consumível e rastrear a sua trajetória de trás pra frente. Para isso é necessário atentar para o conjunto de insumos que foram utilizados para produzir este item, ou seja, as transformações realizadas, a matéria prima utilizada, os mecanismos de transporte, o trabalho exercido em cada uma das etapas de produção, entre outros. Estes processos são considerados relevantes para os autores, porque, caracterizam as cadeias de *commodities* como um conjunto de processos vinculados. E não como mercados separados e distintos.

Conforme os autores apontam, este processo denominado cadeias de *commodities* existe desde o estabelecimento da economia capitalista mundial e durante toda a sua história. Em parte, a expansão do modo de produção capitalista se deu graças à este sistema. Nas palavras de Hopkins e Wallerstein (1977, p. 127), o sistema capitalista fez com que os países do centro incorporassem os países periféricos na divisão internacional do trabalho.

A globalização alterou vários aspectos do comércio internacional. Segundo a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), o fenômeno da globalização gerou motivação para empresas reestruturarem internacionalmente suas

operações através das atividades de terceirização e *offshoring* (prática de basear processos e serviços no exterior), atividades estas, que caracterizam o processo de produção, dentro das CGVs. Assim, as firmas tentam otimizar sua produção dispersando parte da produção, ou seja, separando as várias etapas em diferentes locais e países. Nas últimas décadas, vem aparecendo uma forte tendência para a dispersão internacional de atividades da cadeia de valor, como por exemplo, design, produção, marketing, distribuição, entre outras atividades. O surgimento das cadeias globais de valor desafia a sabedoria convencional sobre como vemos a globalização econômica e, em particular, as políticas que são desenvolvidas em torno deste fenômeno (OECD, 2018).

2.2 As Cadeias Globais de Valor

Posteriormente a Hopkins e Wallerstein (1977), a literatura que explica o fenômeno das cadeias globais de valor teve continuidade com Gereffi e Korzeniewicz (1994). Os autores, retomam o conceito de cadeias globais de *commodities* dando destaque especial ao papel da firma e não do Estado como principal ator neste processo. Isso se daria pelo fato de que, em contextos de liberalização comercial, a aplicação de tarifas e regras de conteúdo local por parte do Estado tornam-se limitadas. Os autores Gereffi e Korzeniewicz (1994) argumentam que um novo sistema produtivo de nível global estaria emergindo em um processo no qual a integração econômica iria além do comércio internacional (GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994 apud OLIVEIRA, 2015, p. 75).

A abordagem das cadeias globais de *commodities*, aprofundada pelos autores, reformula categorias básicas necessárias para analisar estes novos padrões de mudança e organização global. Nas palavras de Gereffi e Korzeniewicz (1994, p. 2): “cadeias globais de *commodities* compreendem uma série de redes interorganizacionais agrupadas ao redor de um *commodity* ou produto, interligando lares, empresas e estados à economia mundial”. Sendo estas redes específicas construídas socialmente e localmente integradas, ressaltando assim a imersão social da organização econômica.

A literatura que apresenta as cadeias globais de valor com esta denominação é um pouco mais recente. De acordo com Oliveira (2015, p. 75), no início deste século ocorre uma mudança de terminologia. A expressão cadeias globais de *commodities* é substituído então pelo termo cadeias globais de valor, que foi considerado mais apropriado para descrever e analisar um grupo maior de produtos (STURGEON, 2008). Contudo, as contribuições anteriores de autores que caracterizavam este fenômeno, principalmente por Hopkins e Wallerstein (1977) e Gereffi e Korzeniewicz (1994), como cadeias globais de *commodities*,

continuam sendo extremamente relevantes e fundamentais para o entendimento das cadeias globais atualmente e, portanto, foram destacadas as suas principais contribuições neste capítulo.

Primeiramente, Gereffi e Korzeniewicz (1994, p.2) atentam para a importância da competição e inovação como componentes da economia mundial cruciais para as mudanças históricas na organização das cadeias globais de valor. Os autores retratam as ideias de Hopkins e Wallerstein (1977, P. 132- 145) sobre monopólio e competição. Segundo os autores, estes conceitos eram fundamentais para o entendimento sobre a distribuição de riqueza dentro das cadeias de *commodities*. Dentro das cadeias de *commodities*, uma porção relativamente maior de riquezas geralmente tem uma tendência maior de estar localizado nas ligações de centro do que nas periféricas. Isto se dá pelo fato de as pressões competitivas serem menos pronunciadas nos países do centro do que nos países da periferia.

Desta forma, países e empresas que estão no centro, ganham vantagens competitivas através de inovações, que por sua vez, transferem as pressões competitivas para a periferia (GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994, p. 3). Os autores atentam também para algumas atividades da cadeia de valor e suas distinções como atividades do centro e periferia. Os autores citam Pellizon (1994) e sua análise sobre como a atividade marketing surgiu como parte de uma série distinta de atividades somente nos países do centro. O centro e a periferia também eram distintos na questão de infraestrutura, com o centro sendo caracterizado por ser mais rápido e mais efetivo na questão dos transportes.

Por fim, o consumo também mostrou padrões distintos no centro e periferia. Existem alguns produtos que são consumidos por diferentes grupos nos países do centro e periferia. Gereffi e Korzeniewicz (1994, p.3), trazem como exemplo o consumo de pão de trigo e de centeio em países do centro e periféricos. Nos países da periferia, os autores destacam que o consumo do pão de centeio era protagonizado pela classe alta devido ao seu alto custo. Por outro lado, nos países do centro, o mesmo pão de centeio era consumido pela classe média ou baixa. Dessa mesma forma, o pão de trigo era consumido pela população mais rica nos países da periferia, e pela população mais pobre nos países do centro. Dessa forma, cabe afirmar que os padrões de consumo de diferentes classes sociais são determinados também pela localização das mesmas.

De acordo com Appelbaum, Smith e Chirsterson (1993) apud Gereffi e Korzeniewicz (1994, p. 3), a diferenciação entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos no valor relativo das *commodities* produzidas em cada área é a principal distinção entre países

periféricos e centrais e não somente uma simples expressão de variação nos estágios de produção.

Ainda na obra de Gereffi e Korzeniewicz (1994), é também destacada a importância da inovação e competição para se entender a formação das cadeias globais de valor. Nas palavras dos autores: “O constante aprimoramento se torna um objetivo gerador na estratégia organizacional de uma empresa” (GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994, p. 4). Os autores reconhecem que as conexões intersetoriais da indústria podem ser melhor aproveitadas quando estruturadas como CGVs. De acordo com os autores, as CGVs não determinam os tradicionais limites da indústria. Além disso, indicam que as CGVs em última instância, desafiam a hierarquia de distinção entre produção material, indústria e serviços.

No trabalho de Gereffi e Korzeniewicz (1994, p. 9), também é comentada a relação das cadeias globais de valor com o desenvolvimento de países periféricos. As abordagens de análise das CGVs podem contribuir para a literatura que foca em assuntos de desenvolvimento analisando a trajetória individual de empresas e *commodities*. Em última instância, a abordagem das CGVs sobre comércio internacional proporciona uma avaliação crítica sobre os conceitos teóricos de estudos sobre desenvolvimento que até então prevaleciam. Podem ser citados como exemplos, os conceitos de nacional desenvolvimentismo e industrialização, que serão tratados no próximo capítulo no contexto brasileiro.

Segundo Gereffi e Korzeniewicz (1994, p.1), estes conceitos vêm se tornando cada vez mais problemáticos ao relativizarem o entendimento de padrões emergentes de organização social e econômica. Em sua análise, os autores ressaltam que: “ [...] as abordagens convencionais dentro da sociologia do desenvolvimento, tendem a assumir que o desenvolvimento e industrialização estão positivamente conectados” (GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994, p. 1). No entanto, como a maioria dos autores destacam, nem industrialização e nem a participação nas CGVs garante o desenvolvimento em países periféricos. Contudo, pode-se observar que as políticas industriais se combinadas com outras políticas públicas, podem resultar em desenvolvimento econômico em determinados países.

Ademais, os autores da teoria da dependência, acreditam que os Estados nação constituem o locus primário da acumulação do capital, crescimento industrial e políticas que promovem desenvolvimento nacional integrado (GEREFFI; KORZEWICZ, 1994, p. 13). Para Gereffi e Korzeniewicz (1994), todas estas suposições são discutíveis. Nesta mesma linha, Arrighi e Drangel (1986) apud Gereffi e Korzewicz (1994, p. 13), defendem que qualquer estudo na área de desenvolvimento e distribuição de riqueza na economia mundo deveria

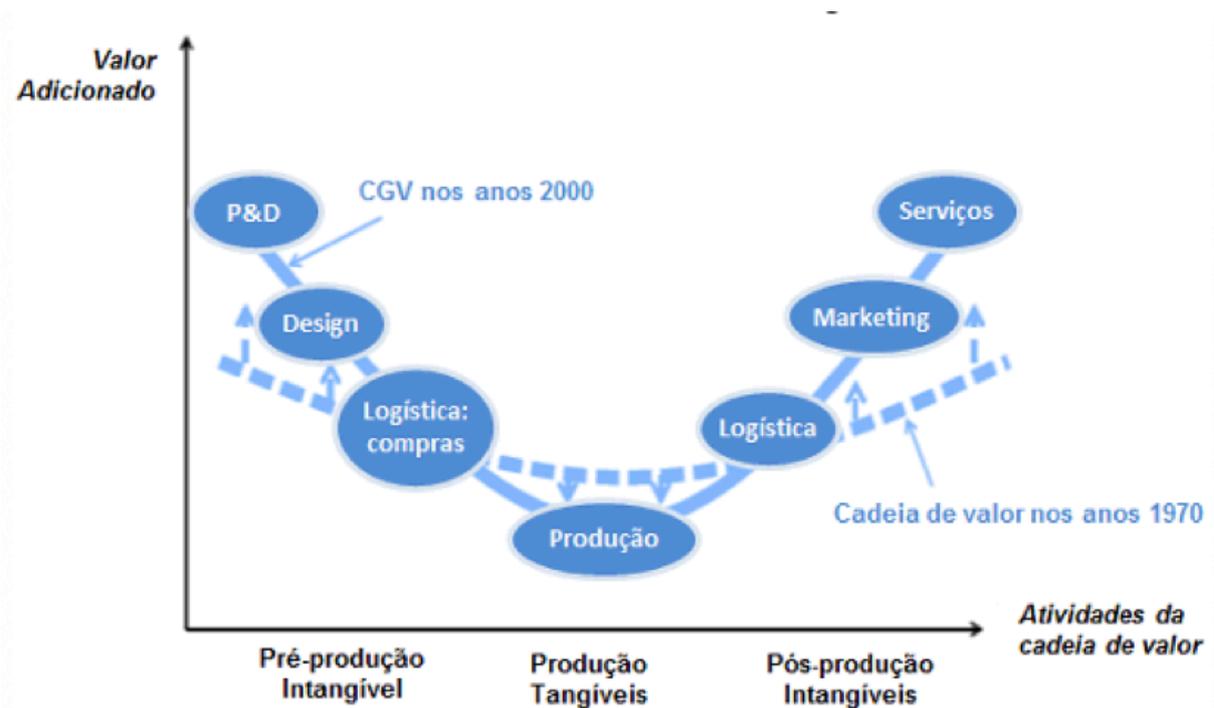
evitar considerar industrialização como sinônimo de desenvolvimento. Contudo, para fins de pesquisa, este trabalho reconhece a relevância do crescimento da indústria brasileira para o desenvolvimento econômico do país e consequente análise de inserção nas cadeias globais. Para isso, reserva um capítulo sobre políticas industriais no Brasil e suas possíveis consequências, positivas ou não, para o desenvolvimento econômico do país.

Por fim, Gereffi e Korzeniewicz (1994, p. 13), afirmam que as cadeias globais de *commodities* permitem analisar a distribuição de riquezas com maior clareza e considerando outras dimensões e não só como resultado único da industrialização, em suas palavras:

As cadeias globais de commodities nos permitem focar na criação e distribuição da riqueza global como incorporada à uma sequência multidimensional, com uma sequência de atividades de várias etapas, ao invés de um resultado de industrialização somente. Neste sentido, a abordagem das CGCs fornece base teórica e metodológica necessárias para uma análise mais sistemática dos processos macro e micro dentro da nova economia política do sistema mundo (GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994, p. 13).

Mais recentemente, o autor Stan Shih elaborara um conceito que é extremamente importante para o estudo da produção nas cadeias globais de valor. A “Curva Sorridente”, tradução do termo *Smiley Curve*, em inglês, é utilizada para analisar o ciclo produtivo das atividades que são realizadas durante a produção (ZHANG; SCHIMANSKI, 2014, p. 74). A curva estabelece quais atividades geram maior e menor valor agregado às cadeias de produção em um determinado setor ou também podem analisar a produção de um produto específico. As atividades que estão localizadas nas duas pontas da curva são aquelas que adicionam maior valor agregado a um produto, consequentemente, quanto mais para base da curva, menor é o valor agregado à produção. As atividades que geralmente agregam maior valor à produção são as de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e também as atividades de serviços. Por outro lado, as atividades ligadas à produção conferem menor valor agregado ao produto final (ZHANG; SCHIMANSKI, 2014, p. 74- 75). A figura abaixo representa o modelo de curva sorridente apresentado pela OCDE:

Figura 1: Curva Sorridente de Valor Agregado (OCDE):



Fonte: OCDE, OMC (2013); Retirado de *Cartas IEDI*, (2015)

Segundo a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as cadeias globais de valor estão cada vez mais presentes na dinâmica da globalização econômica, o que inclui, a produção internacional, comércio e investimentos. O termo é definido pela organização como o local onde os diferentes estágios do processo de produção acontecem, ou seja, ao redor do mundo.

A estrutura de produção e distribuição capitalista tem sofrido profundas transformações nas últimas décadas. Segundo Cario et al (2011, p. 2), dentre estas mudanças, a formação do valor dos produtos nas cadeias globais é de grande relevância. Isto significa dizer que para se fabricar um produto é preciso considerar o envolvimento de produtores e distribuidores ao redor do mundo. A definição de cadeias globais de valor, de acordo com Cario et al (2011, p. 2), é que “a concepção da produção, transformação de insumos em produtos, assim como a distribuição e comercialização, ocorre por fases de adição de valor em uma escala global”. Para isso, os autores citam necessidades específicas que devem ser consideradas nesta forma de produção:

[...] montar infraestrutura que possibilite alcançar melhor performance dos integrantes da competitividade sistêmica – transporte e comunicação; contar com condições locais de produção eficientes regidas por divisão do trabalho que se processa sob dispersão produtiva; e compreender como se dá a distribuição dos rendimentos ao longo da cadeia produtiva (CARIO et al, 2011, p. 2).

Além das abordagens apresentadas anteriormente, uma ramificação mais recente da literatura sobre cadeias globais de valor, propôs a mudança do termo para o conceito “rede global de valor”, pois considera mais complexa a relação entre os produtores globais (OLIVEIRA, 2015, p. 75). De acordo com a autora, este ramo da literatura alega que o uso da palavra rede ao invés de cadeia seria mais apropriada e condizente com a complexidade das ligações que a princípio ocorreriam em “forma de circuitos, com avanços e retrocessos e ações circulares, muito mais do que em processos lineares tipicamente representados por cadeias” (OLIVEIRA, 2015, p. 75). É importante atentar que esta mudança seria somente nominal, não alterando a dinâmica nem o entendimento do processo evolutivo do conceito.

2.2.1 Possibilidades de *Upgrading* nas CGVs

O início da literatura sobre o tema (cadeias globais de *commodities*) entendia que as oportunidades de comércio e inserção nas cadeias eram desiguais entre os países do centro e periferia. Já a literatura mais recente (cadeias globais de valor) reconhece o comércio internacional na forma de fragmentação de produção como uma oportunidade de desenvolvimento para os países periféricos. Segundo Cario et al (2011, p. 2): “A dispersão da produção empreendida nos tempos recentes, sob a forma de cadeia global de valor tem possibilitado participação crescente dos países periféricos neste processo”. Dessa forma, é inevitável considerar que vem existindo um aumento na participação das cadeias de valor por parte dos países periféricos. Contudo, é necessário caracterizar tal ocorrência e analisar se este processo tem se traduzido em maior apropriação dos resultados econômicos por parte dos países periféricos.

Na análise de Pinto, Fiani e Corrêa (2016, p. 5), as CGVs trouxeram uma nova maneira de realizar comércio internacional. O que difere atualmente do passado, é que existe atualmente uma melhor e mais rígida divisão organizada da produção e a codificação dos processos e produtos que ampliou a fragmentação produtiva possibilitando, inclusive, uma redistribuição espacial da produção. É possível aumentar a participação de países periféricos neste processo, principalmente por estes países apresentarem menores custos de produção do que outros locais (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 6). É importante destacar que a existência de menores custos de produção não significa pouca integração nas CGVs. Assim como a participação de países periféricos em CGVs não implica, necessariamente, estagnação econômica, a tomar a China como exemplo. O desafio é que países que entram nas CGV a partir da parte inferior da curva sorriso possam realizar *upgrading* ou, até mesmo, criar

cadeias regionais de valor, de tal forma que consigam produzir cada vez mais produtos de maior valor agregado.

De acordo com Pinto, Fiani e Corrêa (2016), as CGVs representam mais do que uma simples cadeia de compra e venda de bens e serviços, as CGVs são consideradas “um sistema complexo de valor adicionado no qual cada produtor adquire insumos e adiciona valor ao bem intermediário na forma de lucros e remuneração ao trabalho, que, por sua vez, irão compor os custos do próximo estágio de produção” (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 7). Dessa maneira, os fatores apresentados provocam um aumento da competição internacional do trabalho, pois os países irão buscar adicionar mais valor a sua produção. De acordo com os autores, os países em desenvolvimento passaram a atuar na produção de bens manufaturados, tanto nas atividades de processamento como montagem do produto final. Os países desenvolvidos, por sua vez, passaram a atuar em atividades de maior valor adicionado como atividades de design e P&D, por exemplo.

Em sua análise, os autores atentam para a necessidade de modificar as estratégias antigas de políticas industriais. Segundo Pinto, Fiani e Corrêa (2016, p. 7), os modelos tradicionais de planificação e desenho das políticas industriais se mostram incapazes de criar estratégias bem-sucedidas que aproveitem as oportunidades econômicas de um ambiente de integração produtiva global. Estes modelos tradicionais consideravam o setor externo como um fator secundário de dinamismo e, portanto, tornavam-se necessárias políticas protecionistas.

Pinto, Fiani e Corrêa (2016, p. 8) destacam que o debate atual sobre CGVs e sua relação com o desenvolvimento considera um tema central que é como é possível aumentar o valor adicionado domesticamente em países emergentes. Os autores apontam que este processo de valorização permite aumentar a dinamização das economias nacionais através da apropriação de valor que fica para os produtores locais, “possibilitando a ampliação de emprego, da renda, e, sobretudo, do progresso técnico nos espaços nacionais” (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 9).

Como apontado pelos autores, para os teóricos do desenvolvimento, a endogenização do progresso técnico é o único caminho para conquistar ao mesmo tempo ampliação da acumulação de capital e a modificação do perfil da demanda, possibilitando assim, “elevações na produtividade do sistema econômico e, conseqüentemente, ganhos salariais para o conjunto da população” (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 9). Desta maneira, as CGVs, fornecem uma nova maneira de se pensar em desenvolvimento e políticas industriais, e que

podem permitir novas estratégias de desenvolvimento associadas à inserção ou ao *upgrading* das cadeias em determinados países (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 9).

Finalmente, Pinto, Fiani e Corrêa (2016, p. 10), fornecem elementos-chaves que conectam as CGVs ao desenvolvimento e o sucesso de determinadas nações nas cadeias. Nas palavras dos autores, estes elementos são:

[...] a capacidade de criação doméstica de valor, a partir da integração na cadeia, e seus impactos em termos de geração de renda e emprego (qualificado e não qualificado), bem como a endogeneização de parte significativa do progresso tecnológico gerado na cadeia (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 10).

É a partir deste processo, que se torna possível o aperfeiçoamento tecnológico para alavancar etapas mais aprimoradas nas CGVs, o que resulta diretamente na expansão da produtividade e diversificação da economia, com efeitos duradouros na melhoria das condições de trabalho e elevação de salários para a população (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 10).

Nesta perspectiva, torna-se um debate relevante a discussão de até onde as empresas domésticas de países em desenvolvimento conseguem realizar *upgrading* industrial na cadeia produtiva global que participam. De acordo com Cario et al (2011, p. 2), a literatura tradicional coloca como barreira para a ascensão nas cadeias de valor a fabricação de produtos tradicionais com a existência de imposição dos parâmetros de produção por parte das empresas líderes governantes da cadeia, normalmente presentes nos países do centro. No entanto, através do aproveitamento das competências locais de produção, as empresas compradoras e produtoras têm permitido às empresas locais melhorarem suas posições dentro da cadeia global de produção (CARIO et al, 2011, p. 2).

Cario et al (2011, p. 8) retomam a definição apresentada por Gereffi (1999; 2007) sobre *upgrading* industrial como sendo um “processo de melhoramento da habilidade da firma ou de uma economia de mover-se para nichos econômicos mais lucrativos ou mais sofisticados tecnologicamente”, podendo então aumentar sua participação nas cadeias globais. Conforme os autores destacam, este processo envolve vários níveis de análise. Esta análise pode ser dividida em três níveis de agregação de valor, sendo estes, o nível nacional (país), o nível da cadeia e o nível da empresa (PINTO; FIANI; CORRÊA, 2016, p. 10).

Pode-se observar *upgrading* econômico quando ocorre ao nível do país: aumento na produtividade, valor agregado, lucro, intensidade do capital, exportações ou renda de exportações; ao nível da cadeia: quando ocorre aumento em todos os quesitos anteriores, e ainda aumento na intensidade da qualificação das funções e na intensidade de qualificação no

emprego e nas exportações, por fim, ao nível da firma: quando ocorre uma melhoria no processo, produto, cadeia e atividade produtiva, alteração da composição do trabalho e aumento da intensidade da qualificação das funções. Da mesma maneira, pode-se observar *upgrading* social quando ocorre ao nível do país: aumento salarial, do nível de emprego, do trabalho formal e melhoria das normas de trabalho e consequente diminuição da pobreza; ao nível da cadeia: quando ocorre aumento salarial e do nível de emprego; ao nível da firma: quando ocorre aumento salarial e do nível de emprego.

Nesta análise, dizer que um país está bem posicionado dentro de uma determinada cadeia de valor significa dizer que este país participa das atividades de maior valor agregado de um determinado produto. Na mesma linha de pensamento, dizer que uma empresa está bem posicionada nas cadeias globais de valor significa que esta determinada empresa realiza atividades com maior valor agregado para outras empresas, ou ainda, que estas são empresas que comandam este processo globalmente para a produção seus bens, estando assim, no comando de uma determinada cadeia de produção. Como descrita anteriormente, pode-se observar quais são as variáveis utilizadas para medir o *upgrading* dentro das CGVs na tabela abaixo:

Quadro1: Variáveis utilizadas para medir o *upgrading* nas CGVs:

Nível de agregação	<i>Upgrading</i> econômico	<i>Upgrading</i> social
País	↑ Produtividade ↑ VA ↑ Lucro ↑ Intensidade do capital ↑ Exportações e da renda de exportação	↑ Salarial ↑ Nível de emprego ↓ Pobreza ↑ Trabalho formal e melhoria nas normas de trabalho
Cadeia	↑ Produtividade ↑ VA ↑ Lucro ↑ Intensidade do capital ↑ Exportações ↑ Intensidade da qualificação das funções (<i>assembly/OEM/ODM/OBM</i>) ↑ Intensidade de qualificação no emprego e nas exportações	↑ Salarial ↑ Nível de emprego
Firma	Melhoria no processo, no produto, na cadeia ou na atividade produtiva Alteração da composição no trabalho ↑ Intensidade da qualificação das funções (<i>assembly/OEM/ODM/OBM</i>)	↑ Salarial ↑ Nível de emprego

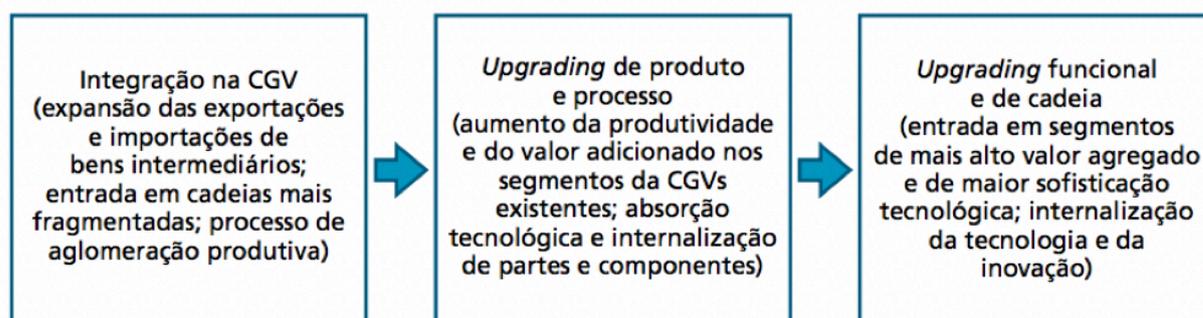
Fonte: Milberg e Inkler (2011) apud Pinto, Fiani e Corrêa (2016, p. 10), adaptado.

No entendimento de Cario et al (2011, p. 8) são considerados pontos de análise de *upgrading* nas CGVs: a) fatores: que envolve a mudança do conjunto de produtos, de baixo valor para alto valor, de simples para complexos; b) dentro da rede de empresas: envolve mudar de produção em massa de produtos padronizados para produção flexível de bens diferenciados;

c) dentro da economia regional: envolve a mudança de meros montadores de insumos importados para formas de produção mais integrada, com muitas ligações para frente e para trás da fase produtiva, em nível local ou nacional; d) dentro de regiões: envolve a mudança de um fluxo de comércio inter regional bilateral e assimétrico para um modelo mais completo e desenvolvido da divisão do trabalho intrarregional, incorporando todas as fases da cadeia de valor, a saber: fornecimento de matéria prima, processo produtivo, distribuição, *marketing*, entre outros (CARIO et al, 2011, p. 8).

Além das variáveis utilizadas para medir o *upgrading* nas CGVs, Cario et al (2011, p. 8-9) também apresentam etapas de inserção das firmas nas cadeias globais, além de apresentar as etapas normalmente seguidas para realizar *upgrading* das firmas, em regiões ou países em desenvolvimento. Estas etapas, dependem dos diferentes tipos de *upgrading* que podem ser realizados pelas firmas. Como é destacado no quadro abaixo:

Quadro 2: Etapas de inserção e *upgrading* das firmas (regiões ou países em desenvolvimento):



Fonte: Milberg e Inkler (2011) apud Pinto, Fiani e Corrêa (2016, p. 14), adaptado.

Em primeiro lugar, *upgrading* de processo: as empresas realizam este tipo de mudança quando transformam a fase produtiva em mais eficiente através de uma reorganização do sistema de produção. Os autores apresentam como exemplos, a introdução de técnicas *just in time*¹, *kanban*², redução do prazo de entrega e adoção de práticas ambientais e sociais adequadas às exigências dos mercados e também a introdução de tecnologias aprimoradas a partir da aquisição de novas máquinas e equipamentos.

Em segundo lugar, está o *upgrading* de produto: nesta fase as firmas introduzem novos produtos com maior valor agregado ou aperfeiçoam “os antigos de forma mais rápida e

¹ Técnica *just in time* determina que tudo deve ser produzido, transportado ou comprado na hora exata da demanda do cliente, evitando manutenção de estoques muito grandes (COELHO, 2011).

² Técnica *kanban* é um sistema de sinalização que controla os fluxos de produção ou transportes em uma indústria (COELHO, 2011).

eficiente que os demais competidores” (CARIO et al, 2011, p. 8-9). Neste processo, portanto, existe uma alteração da posição das firmas nos mercados consumidores, seja através da mudança de foco do mercado seja pelo reposicionamento na CGV.

Por fim, o *upgrading* funcional: as firmas aumentam o valor adicionado a partir da “mudança no conjunto de atividades assumidas no nível da firma”, exemplos de atividades nesta fase incluem deter a responsabilidade por funções de logística e qualidade ou assumir novas atividades, com maior valor agregado na cadeia, por exemplo *design, marketing* e marcas próprias, alterando, dessa forma, a divisão do trabalho entre as empresas da CGV. O quadro acima mostra as etapas necessárias para realizar *upgrading* na cadeia de valor, em países em desenvolvimento (CARIO et al, 2011, p. 8-9).

2.2.2 Como medir sucesso nas CGVs?

O fenômeno das CGVs, vem ganhando maior importância nas últimas duas décadas e meia e barateou significativamente os custos de produção ao mesmo tempo em que aumentou a eficiência dos sistemas da produção manufatureira. Este processo é diretamente ligado a acordos de liberalização comercial, assim como as inovações tecnológicas na área da informação, comunicação e logística (IEDI, 2013). As cadeias globais de valor, alteraram o modo de produção anteriormente dominante. Este modelo, que fragmenta a produção de um bem em diferentes países e com diferentes estágios nesta cadeia, também divide o valor agregado ao produto em cada estágio e conseqüentemente divide também os lucros. Como citado anteriormente, isto significa dizer que países bem posicionados na cadeia de produção global, ou seja, aqueles países que participam de processos como Pesquisa e Desenvolvimento, Serviços, Marketing, recebem uma parcela maior dos lucros do que aqueles países que participam de atividades com menor valor agregado como a produção (IEDI, 2013).

Oliveira et al (2017, p. 39), ressaltam importância do aprofundamento e melhor inserção do Brasil nas cadeias globais de valor como um aliado à solução de crises econômicas além de auxiliar no desenvolvimento econômico a longo prazo. De acordo com os autores, aumentar a profundidade e a qualidade da participação nas cadeias irá resultar em um aumento do valor das atividades e tarefas na qual se especializam as empresas domésticas, envolvendo diretamente ou não o setor de serviços. Isso acontece graças ao fato de a internacionalização das CGVs acontecer através da “expansão do comércio de partes e componentes, da ampliação do fluxo de investimentos estrangeiros e do crescimento da

demanda por serviços que facilitam, coordenam e intermediam a produção dispersa pelo globo” (OLIVEIRA; REIS; BLOCH, 2017, p. 571).

Dessa maneira, considerar que um país ou uma empresa obtiveram sucesso na inserção internacional através das cadeias globais significa que este país está bem inserido nas CGVs ou também que este país detém a produção das fases de adição de valor com maior valor adicionado. Na análise deste trabalho, serão utilizados como bases empíricas o valor de exportações e importações brasileiras em diferentes décadas, dos anos 2000 até 2017, o valor dos índices de valor agregado à produção, além de apresentar a diversificação da pauta de exportações durante este mesmo período e também a posição do Brasil em índice de valor agregado à produção nacional em comparação aos demais países emergentes. A década de 1990 foi marcada pela liberalização comercial e pelo início da fragmentação da produção, contudo, foi somente no final do século que as cadeias globais começaram a surgir e ganhar importância.

2.2.3 Políticas Industriais e a Inserção Internacional

Políticas industriais têm grande relevância quando se fala de desenvolvimento da indústria, principalmente em países emergentes. Para alguns autores, Sturgeon; Gereffi; Guinn; Zylberberg (2013), as políticas industriais cumprem um papel de extrema importância para o desenvolvimento da indústria brasileira. De acordo com os autores, para aumentar o desempenho do Brasil nas CGVs, o país deve investir nas áreas de especialização voltadas para a exportação, que considerem segmentos de alto valor agregado os quais poderiam aumentar a competitividade do país internacionalmente.

Para que isso aconteça, a política industrial cumpre um papel fundamental. Em carta número 578 (2013), publicada pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Indústria (IEDI) é ressaltada a importância do desenvolvimento de políticas domésticas para aumentar a participação nacional em CGVs. Segundo o documento, que descreve brevemente a participação do Brasil nas cadeias globais, as políticas industriais implementadas no país não podem cogitar a implementação de políticas que não considerem as cadeias globais de valor, visto que este novo modelo de produção possui grande importância e ampla disseminação mundial (IEDI, 2013). No entendimento do instituto: “estratégia Industrial é regra e não exceção no mundo” (IEDI, 2018).

Além de considerar a relevância de políticas industriais, o IEDI vê o investimento externo como uma peça chave no cenário industrial brasileiro. De acordo com a pesquisa, o investimento externo compõe uma parcela significativa do PIB brasileiro, se comparado a

outros países. A parcela de investimento externo que compõe o PIB brasileiro é frequentemente maior que a média mundial e também do que a média dos países desenvolvidos da Ásia: “Como parcela do PIB, a entrada de IED no Brasil foi de 2,9% em 2012, superior a média mundial (1,8%) e a média dos países em desenvolvimento da Ásia (2,1%), por exemplo (IEDI, 2013).

Outro ponto importante que pode aumentar a participação do Brasil nas CGVs é o de que empresas multinacionais vêm buscado investir no mercado brasileiro e latino, atraídas pelo grande mercado interno ou pela exploração de recursos naturais abundantes. Sem dúvida, o Brasil ainda possui uma posição de destaque se comparado aos países dos BRIICS (Brasil, Rússia, Índia, Indonésia e África do Sul) como destinatário de investimento direto externo. Contudo, isso favorece apenas as atividades de baixo valor agregado nas CGVs, já que o país não é visto como um local para agregar valor na cadeia global. (IEDI, 2013).

Este capítulo teve como objetivo delinear um breve referencial teórico sobre as CGVs para que os seguintes capítulos sejam corretamente embasados. Portanto, apresentou o surgimento e ascensão das CGVs como campo de estudo, e como um processo relevante e irreversível. Como apontado anteriormente, as CGVs foram baseadas na literatura das CGCs apresentada por Hopkins e Wallerstein (1977). Assim como a mudança nas relações de produção, alguns autores destacam que as CGVs alteraram o comércio internacional e as relações de trabalho. Considerando os pontos citados acima, faz-se necessário o estudo deste fenômeno, portanto, entender como pode- ser medir a participação nas cadeias e as possibilidades de ascensão dentro delas faz parte deste processo.

3. POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL

3.1 O que são políticas industriais

A definição de política industrial pode ser divergente de acordo com as diferentes abordagens sobre o tema. De acordo com Strachman e Avellar (2014, p. 4), alguns autores acreditam que as políticas industriais devem ser extremamente específicas. Segundo esta abordagem, os governos que aplicam as políticas industriais devem eleger setores, formas de tecnologia, e podem até mesmo elencar empresas específicas a serem incentivadas por estas políticas. Dessa forma, entendem a definição de políticas industriais como incentivos específicos do governo com o objetivo de desenvolver a indústria. E são consideradas, portanto, políticas industriais verticais (STRACHMAN; AVELLAR, 2014, p. 4). Já outros autores concordam que políticas industriais devem ser exclusivamente horizontais, ou seja, devem ser direcionadas para o setor industrial e de serviços como um todo, sem que nenhum agente específico seja discriminado (STRACHMAN; AVELLAR, 2014, p. 4).

Além desta classificação, as abordagens teóricas liberal e neoschumpeteriana, divergem no que entendem sobre a definição de política industrial. Na visão liberal, as políticas industriais são vistas como uma forma de corrigir as fragilidades do mercado, ou seja, corrigir as diferenças entre o funcionamento das economias reais e aquele previsto pela Teoria do Equilíbrio Geral e pela Teoria Neoclássica do Comércio Internacional. Já na visão neoschumpeteriana, as políticas industriais estão relacionadas com o apoio à inovação e incentivo à competitividade como melhor opção de desenvolver a indústria (STRACHMAN; AVELLAR, 2014, p. 6).

3.1.1 As políticas industriais no Brasil

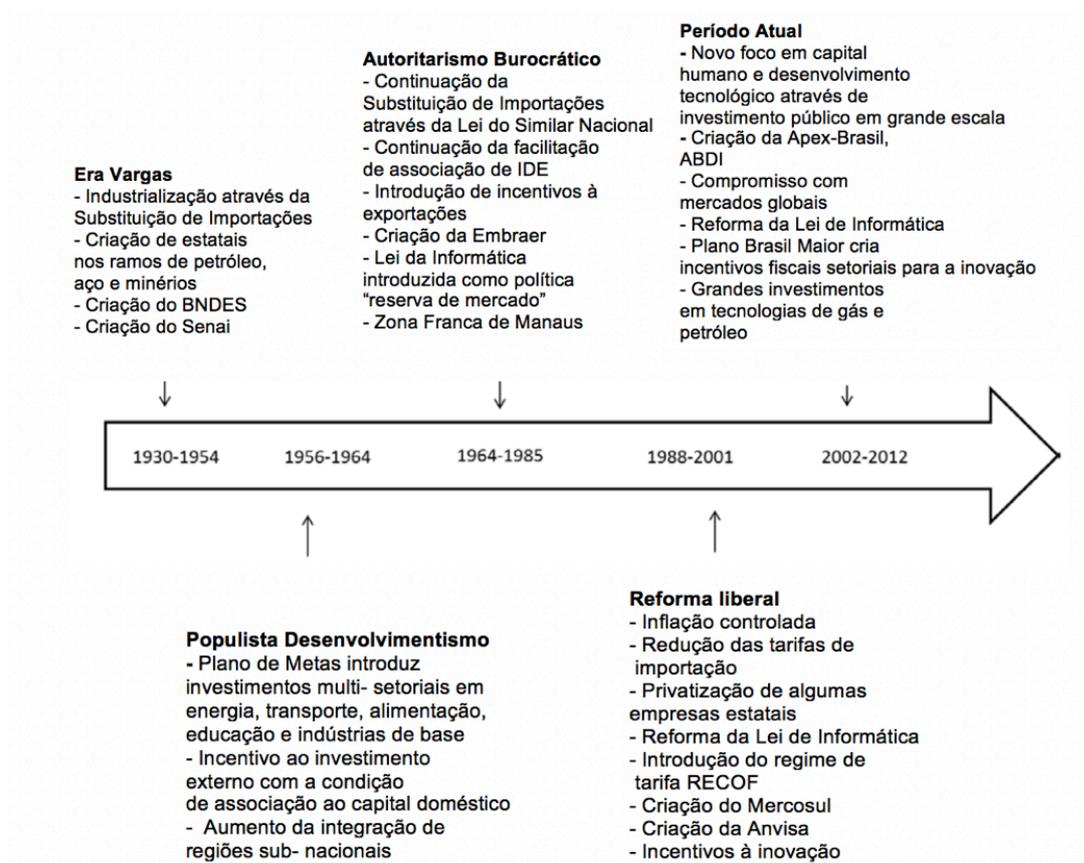
As políticas industriais normalmente compreendem um conjunto de instrumentos ou ações do governo que tem como objetivo incentivar de alguma maneira a indústria de determinado país. No Brasil, a indústria nacional ganhou maior importância e também um maior investimento por parte do governo a partir última metade do século XX. Apesar de ainda não poder ser comparada às indústrias de países desenvolvidos nem em tamanho nem em relevância econômica, não se pode negar que um avanço ocorreu. No período pós-guerra até o final da década de 1970, a economia brasileira estava em uma posição extremamente favorável à continuidade do processo de industrialização. No entendimento de França (2011, p. 31) sobre o período das décadas de 1950 a 1970:

Ao final do período houve avanço na indústria de base, na infra-estrutura e na indústria de bens de consumo duráveis. Estava também constituída uma indústria

automobilística, de bens de capitais e de eletrodomésticos, com o objetivo da substituição de importação (FRANÇA, 2011, p.31).

Como observado no quadro abaixo, as políticas industriais brasileiras passaram por diversas alterações nas últimas décadas, tendo início na Era Vargas na década de 1930, até o fim da década de 1970.

Quadro 3: Políticas industriais no Brasil: Era Vargas- Período Recente:



Fonte: Retirado de Sturgeon et al (2013, p. 66), traduzido pela autora.

Este processo se deu graças a diversos fatores e políticas implementadas pelo governo. Contudo, pode-se destacar que uma das principais políticas públicas utilizadas no período foi a de subsídios. Os subsídios eram dados pelo governo às empresas através da “isenção ou redução de tarifas aduaneiras e de impostos para compra de bens de capitais estrangeiros e, posteriormente, concedidos incentivos fiscais para a compra de maquinário nacional” (SUZIGAN, 1988 apud FRANÇA, 2011, p. 32). Ainda segundo a autora, os subsídios também eram fornecidos através de financiamentos subsidiados de longo prazo, que tinham correções bem menores do que as taxas de inflação. E por fim, através de incentivos fiscais

aplicados por órgãos de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas, como por exemplo a SUDENE, no Nordeste do país.

A primeira grande proposta de desenvolvimento e incentivo à indústria foi o plano estratégico de desenvolvimento do Governo JK, conhecido como Plano de Metas e com o *slogan* de campanha “50 anos em 5”, estabelecido em meados da década de 1950. Em seguida, na década de 1970, o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), assim como o segundo, foram essenciais para o desenvolvimento e integração da indústria brasileira (SANTOS; PORTO; COSTA, 2005)³. Assim por diante alguns outros planos de desenvolvimento foram criados nas décadas de 1980 e 1990, no entanto, não foram necessariamente eficazes ou cumpriram as suas funções. Por fim, no início do século XXI observa-se uma mudança no foco dos formuladores de políticas industriais, e então políticas voltadas ao incentivo à inovação e P&D são criadas (SANTOS; PORTO; COSTA, 2005).

O plano estratégico do Governo Juscelino Kubitschek, apresentado no início do seu mandato em 1950, tinha como principal objetivo desenvolver a infraestrutura e indústria brasileira mais rapidamente. De acordo com Ferreira (2006, p. 8): “O projeto econômico exposto no Plano de Metas tinha foco nas indústrias de base que receberiam maiores investimentos”. As indústrias de base concentram atividades como mineração, siderúrgica e também indústrias de papel e celulose que em grande parte necessitam de investidores (MITTRAUD, 2014) o que também foi uma das principais preocupações de JK. O Governo JK via a necessidade de atrair capital externo para o país, nas palavras de Ferreira (2006, p. 8):

[...] o governo JK investiu com convicção na atração de capitais externos para equipar as indústrias locais. Com medidas que privilegiavam esses empréstimos, como a adoção de uma taxa cambial favorável e de facilidades de remessa de lucros para o exterior, o Brasil assistiu a uma invasão veloz do capital estrangeiro em áreas estratégicas.

Segundo Ferreira (2006, p. 8- 10), a estratégia adotada pelo Governo JK para desenvolver o país foi através da industrialização. Para isso, o então presidente utilizou o investimento de capital estrangeiro, que aliado as políticas industriais acelerou o nível de crescimento do país, promoveu empregos e colocou a indústria em uma posição de destaque maior dentre as atividades nacionais, deixando para trás a dependente economia cafeeira:

³ Nota técnica número 11 intitulada “Política Industrial no Brasil: O que é a nova política industrial”, publicada no portal online da USP em dezembro de 2005.

O governo JK ofereceu às multinacionais estímulos que passaram a constituir instrumentos da política econômica do Estado. Em decorrência disso, desenvolveu-se no país, um processo de internacionalização da economia. Ou seja, a estrutura do setor industrial tornou-se amplamente integrada à estrutura econômica mundial por intermédio das multinacionais (FERREIRA, 2006, p. 18).

O plano estratégico de JK pode ser apontado como uma das políticas industriais com maior sucesso. Segundo Ferreira (2006, p. 16), a indústria brasileira sofreu o mais expressivo crescimento durante este período. Além da contribuição no setor industrial brasileiro, o Governo JK também foi relevante para o desenvolvimento do interior do país. A mudança da capital federal para Brasília foi uma das maneiras que o governo encontrou para realizar este projeto.

Além das estratégias de industrialização adotadas por JK em seu governo, outras políticas com o mesmo objetivo foram implementadas nos governos seguintes a este. Na década de 1970, o Plano Nacional de Desenvolvimento assim como o seu sucessor II PND, também obtiveram êxito no quesito desenvolvimento industrial do país. O primeiro plano de desenvolvimento foi implementado durante o governo Médici (1969 - 1974), e tinha como objetivo principal posicionar o país entre as nações desenvolvidas no espaço de tempo de uma geração (ABREU, 2009).

Ainda segundo Abreu (2009), para que isso acontecesse, era necessário que a renda per capita do país duplicasse de tamanho até o final da década de 80, e que o PIB brasileiro crescesse em uma taxa de oito a dez por cento ao ano. O PIB cresceu 423% de 1968 a 1973, e havia uma nova e moderna estrutura industrial (FRANÇA, 2011, p. 33). O I PND ainda criou o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais incentivando os empresários atuantes no Brasil a participar e investir diretamente em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional (ABREU, 2009). Finalmente, a conversão do Plano Nacional de Desenvolvimento em lei após ter sido analisado e aprovado pelo Congresso foi o que diferenciou este programa dos demais como a PAEG e PED (ABREU, 2009). Esta lei também determinava a obrigação de todo novo governo lançar um plano nacional de desenvolvimento.

Por outro lado, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento implementado durante o governo Geisel (1975 - 1979), tinha como objetivos centrais elevar a renda per capita dos brasileiros e fazer com que o produto interno bruto ultrapassasse os cem bilhões de dólares até a metade de seu mandato (ABREU, 2009). Em um cenário de crise internacional advinda do primeiro choque do petróleo o II PND também foi planejado para ser uma resposta a esta recessão internacional. Portanto, a meta básica para este período era a resposta da economia nacional à crise e também ao novo estágio do desenvolvimento industrial do país. Graças à

estes motivos, Abreu (2009) afirma que a ênfase era dada às indústrias básicas, principalmente aos setores de bens de capital e da eletrônica pesada.

Além disso, a substituição de importações era um dos objetivos principais e conseqüentemente o incentivo às exportações. A agropecuária também desempenhou um papel importante neste período, contribuindo para o aumento do PIB (ABREU, 2009). Nas palavras de Mantega (1997) sobre o II PND: “Foi o último grande plano econômico do ciclo desenvolvimentista e provavelmente, o mais amplo programa de intervenção estatal na economia do país” (MANTEGA, 1997, p. 3).

De acordo com Abreu (2009), o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento almejava a consolidação de uma sociedade industrial brasileira moderna e uma economia competitiva até o início dos anos 1980. Essa economia moderna, exigiria investimentos altíssimos nas indústrias de base, desenvolvimento científico e tecnológico e também de infraestrutura. A preocupação em reduzir a dependência do país em relação às fontes externas também obteve destaque nas políticas criadas nesta época (ABREU, 2009). Além disso, a preocupação com políticas de integração regional entre norte-sul, principalmente ligando a Amazônia à região centro-oeste receberam destaque (ABREU, 2009). Segundo o autor, o desenvolvimento social do país em questões de aumento de salários e políticas de emprego permitiria a criação progressiva de uma base para um mercado consumidor de massa:

A qualificação da mão-de-obra deveria ser acelerada através da educação, do treinamento profissional e de um programa de saúde, saneamento e nutrição. A política de integração social, baseada na aplicação do conceito de previdência, incluiria uma política habitacional e uma série de mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador (ABREU, 2009).

Finalmente, assim como o primeiro plano nacional de desenvolvimento, o II PND também visava a inserção do Brasil no mercado mundial através da conquista de mercados externos principalmente através do comércio de produtos manufaturados e produtos primários não-tradicionais (ABREU, 2009). A partir de 1975 com o II PND, o governo inaugurou uma nova fase de investimentos públicos, privados nacionais e internacionais em indústrias de insumos básicos e bens de capital. Na análise da autora, estes investimentos resultaram em uma acumulação de capital e diversificação da indústria como nunca se havia visto anteriormente (SUZIGAN, 1988 apud FRANÇA, 2011, p. 32). França (2011, p. 33) destaca que o país se encontrava, no final da década de 1970, em um nível de desenvolvimento consideravelmente maior do que estava nos dois anos anteriores, e atribui esta mudança aos novos investimentos estatais que tiveram início em 1968. Comprovando a eficiência dos planos industriais e econômicos implementados durante aquela década.

3.1.2 Políticas industriais década de 1980

Nas décadas seguintes, diferentes políticas industriais foram adotadas. De acordo com alguns autores, as políticas industriais adotadas no Brasil a partir dos anos 80 mudaram de um enfoque desenvolvimentista para um enfoque de maior equilíbrio. Os planos de desenvolvimento aplicados anteriormente foram substituídos por planos que buscavam estabilidade econômica e combate a inflação (SANTOS; PORTO; COSTA, 2005). Após a implementação dos bem sucedidos planos econômicos da década de 1970 (I e II PND) a economia brasileira se viu em um nível de desenvolvimento consideravelmente maior do que estava no início dos novos investimentos estatais (FRANÇA, 2011, p 33).

Segundo o documento publicado no acervo digital da USP, nesta nova fase da economia brasileira (pós década de 1970) muito pouco se fez em relação a política industrial. A exceção a este novo padrão foi o Plano Collor implementado no início da década de 1990. De acordo com França (2011, p. 6), a década de 1980 foi marcada por um Estado ausente do papel de articulador da economia. O contexto internacional era de recessão resultante do segundo choque do petróleo. A crise da dívida externa e a falta de liquidez internacional fizeram com que o Estado brasileiro se preocupasse mais com medidas macroeconômicas e de estabilização a curto prazo do que efetivamente políticas industriais.

Neste período específico que o país vivenciava, o foco do governo brasileiro passou a ser a balança de pagamentos, e não necessariamente a indústria. O governo adotou políticas de incentivo a exportação que, contudo, foram aliadas à diminuição do salário real da população, o que efetivamente dava incentivo a exportação, contudo criou também um problema estrutural muito maior a longo prazo (FRANÇA, 2011, p. 34). De acordo com Suzigan e Furtado (2006, p. 34), o aumento das exportações brasileiras neste período se deu mais pelo cenário internacional positivo do que pela competitividade das empresas brasileiras:

De fato, as exportações aumentaram, mas estas foram incentivadas muito mais pelo bom momento de expansão do comércio internacional do que por competitividade da indústria brasileira. Pela primeira vez, o mercado internacional se mostrou mais atrativo do que o mercado nacional para as empresas locais (SUZIGAN, 1988 apud FRANÇA, 2011, p. 34).

De acordo com Suzigan (1988) apud França (2011, p. 34) estas políticas implementadas no início da década de 1980, resultaram na maior recessão da história industrial brasileira. Foi quando os investimentos no setor industrial caíram pela metade, as taxas de emprego diminuíram e conseqüentemente a distância tecnológica entre o Brasil e países desenvolvidos aumentou. Alguns autores reconhecem que o final dos anos 1970 era o momento exato de se mudar o modelo normativo das políticas industriais no Brasil,

(SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 171) o que, no entanto, não aconteceu. Alguns projetos voltados ao comércio exterior e de incentivos fiscais foram criados além de um esboço de política de desenvolvimento das indústrias de novas tecnologias de informação representadas pela criação da Secretaria Especial da Informática, no entanto, sem muito sucesso (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 171).

Desta forma, Suzigan e Furtado (2006, p. 171), ressaltam que ao invés da reforma que o país necessitava implementar para continuar crescendo economicamente houve na verdade uma retração do que havia sido conquistado até aquele momento:

[...] reversão do processo histórico com involuções de tecnologias, de estruturas empresariais e industriais e de instituições *lato senso*, isto é, inclusive políticas, e com deterioração das infra- estruturas e abandono do sistema nacional de ciência e tecnologia.

Segundo os autores, o governo federal deixou de se preocupar com a criação de uma política industrial, e passou a adotar mais políticas de estabilização econômica em sua agenda (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 172).

Nas palavras de Suzigan e Furtado (2006, p. 172), “todas as formas de coordenação foram abandonadas” pós anos 1970. Os planos de desenvolvimento científico, econômico e tecnológico foram interrompidos e metas e programas específicos para cada área foram anulados. No setor das importações, as restrições não tarifárias que perduraram até o final dos anos 1980 fecharam ainda mais o acesso a produtos importados, as exportações foram subsidiadas, o orçamento público para financiamento industrial e apoio às agências de ciência e tecnologia cortados. O controle de preços e as tarifas públicas se tornaram ainda menos subsidiadas e os investimentos públicos em infraestrutura também diminuíram.

Segundo os autores, após estes eventos devastadores para as políticas industriais, alguns poucos sinais de mudança surgiram no final da década de 1980 com a reforma da tarifa aduaneira. No entanto, este cenário de estabilização só iria se alterar efetivamente no início da década seguinte.

3.1.3 Políticas industriais nos anos 1990

A década de 1990 foi marcada por transformações importantes que mudaram a forma de pensar sobre algumas ideias antes amplamente aceitas. Segundo Bonelli e Gonçalves (1999, p. 2), em grande medida estas transformações estão ligadas a três fatores principais que

transformaram antigos padrões e alteraram as perspectivas do crescimento industrial nos países em desenvolvimento. São estes fatores: a rápida transformação das economias do antigo bloco socialista; os processos de estabilização econômica com abertura externa na América Latina; e mais recentemente, as crises asiática e russa, a partir de 1997 e suas consequências para o sistema econômico internacional (BONELLI; GONÇALVES 1999, p. 2).

No Brasil, estas transformações também influenciaram políticas públicas em geral. Em um contexto de redemocratização pós ditadura militar, a primeira tentativa importante de se voltar a pensar em políticas industriais no país foi com o Plano Collor. Este plano econômico e industrial foi implementado durante o mandato de Fernando Collor, primeiro presidente eleito por voto direto após o fim da ditadura militar em 1984. De acordo com Bezerra (2018), o Plano Collor ou Plano Brasil Novo tinha como objetivo principal controlar a inflação no país, visto que a inflação e estagnação econômicas eram os principais problemas que o país enfrentava naquele período. Dentre as medidas adotadas pelo Plano Collor estavam o congelamento de preços, a mudança da moeda brasileira, privatização de estatais, reformas administrativas, diminuição dos gastos públicos, abertura do mercado brasileiro ao exterior, contudo, sem subsídios do governo e por fim a retenção de poupanças. Neste contexto, a única medida de política industrial efetivamente implementada pelo plano foi a liberalização do comércio exterior (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 172).

Após o fim do Governo Collor em 1992, as administrações seguintes se tiveram a intenção de implementar políticas industriais no país, estas foram exclusivamente relacionadas a abertura comercial:

Os acordos multilaterais de comércio, assinados no âmbito da OMC, e a posterior sobrevalorização do Real completaram o quadro da abertura comercial. Esta foi combinada com maior abertura ao investimento direto estrangeiro e com a saída de cena do Estado como agente do desenvolvimento industrial (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 172).

Na visão de Suzigan e Furtado (2006, p. 172), nos anos 1990 o sistema de fomento a indústria foi abandonado e se iniciou um processo de privatizações de indústrias e de infraestrutura no país. Este processo, alterou radicalmente o ambiente econômico nacional, e fez com que a indústria, enfraquecida pela estagnação, se submetesse a concorrência devastadora de produtos e investimentos estrangeiros, o que culminou em processos de desnacionalização, divergências entre o governo e empresas, aumento de pressões setoriais por proteção do Estado, baixo dinamismo da indústria, crise do federalismo, desemprego crescente e

enfraquecimento de sindicatos. Suzigan e Furtado (2006, p. 173), reconhecem que a estabilização monetária teve seus custos, e resultou em maior instabilidade macroeconômica.

Mesmo com este cenário desfavorável ao crescimento da indústria brasileira, diversos autores reconhecem a importância da abertura comercial no início dos anos 90. Nas palavras de Veiga (1999, p. 1): “é indiscutível o papel da liberalização comercial como fator condicionante da evolução da indústria brasileira nos anos 1990”. O autor explica que isto contribuiu de forma direta para delinear um espaço de negócios onde houve um maior questionamento sobre a distribuição dos mercados na economia brasileira. Além disso, alguns estudos apontam a abertura comercial como fator indutor do crescimento da produtividade da indústria brasileira, do aumento das importações e das reduções de margens e de custos. Neste sentido, o autor ressalta que a política de importação dos anos 1990 rompeu alguns dos laços com o protecionismo comercial:

[...] a política de importação dos anos 90 introduz uma ruptura significativa com a tradição protecionista da política comercial brasileira, mas ao fazê-lo não abandona a opção por estruturas de proteção e de incentivos fortemente discriminatórias em termos intersetoriais (VEIGA, 1999, p. 3).

Com base neste cenário, é possível apontar que a abertura comercial do país ajudou a economia industrial a voltar a se desenvolver. Em alguns setores, a liberalização e consequente crescimento das importações significou a redução do valor agregado dos produtos domésticos em resultado de estratégias de aumento da especialização e da eficiência das empresas. No entanto, vale ressaltar que mesmo reconhecendo a liberalização como um processo fundamental para o aumento da produtividade e eficiência na década de 1990, segundo Veiga (1999, p. 3) é importante considerar outros fatores e não só atribuir esta mudança ao novo perfil industrial que emerge no final da década.

3.2 Em busca de uma nova PI

Outros autores como Suzigan e Furtado (2006, p. 171), ressaltam a necessidade que existia no final da década de 90 da criação de uma nova política industrial. Os autores destacam que o governo enfrentou diversos obstáculos para colocar em prática novas políticas. Dentre eles estavam: o entendimento comum sobre políticas industriais, e seu não apoio devido a ideologia neoliberal; a política macroeconômica deveria considerar questões de desenvolvimento industrial e sua promoção; mudar a organização institucional do setor público mostrava-se não funcional para promover o desenvolvimento industrial; aumentar o financiamento público em investimentos industriais, o Sistema Nacional de Desenvolvimento

Científico e Tecnológico (SNDCT) encontrava-se enfraquecido após anos de cortes orçamentários; havia um conjunto desarticulado de instrumentos de políticas de comércio exterior; de incentivos fiscais, de competição e regulação; a infra-estrutura econômica, encontrava-se fortemente deteriorada e com ineficiências geradoras de externalidades negativas para as empresas e por fim os problemas sociais haviam se agravado, (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 173). Foi nesse contexto que a opção de criação de uma nova política industrial só veio a ser acontecer no início da década de 2000.

3.2.1 Políticas industriais após abertura comercial

A abertura comercial dos anos 90, fez com que os formuladores de políticas públicas mudassem de foco. O início do século XXI, foi marcado por diferentes tentativas de aplicação de políticas industriais, que teriam um foco maior na industrialização, P&D e inovação. Na visão de Bastos (2012, p. 127), os anos de 2000 pertenceram a uma década de apoio à inovação por parte dos governos. Segundo o autor, esta década foi caracterizada por ações que buscaram inovar a economia brasileira, na medida em que foram estabelecidas profundas mudanças na agenda política tecnológica em virtude do estabelecimento de um “novo marco legal e novos instrumentos de estímulo, em sua maioria de âmbito federal, conjugando financiamentos [...], participação acionária e incentivos de natureza tributária” (BASTOS, 2012, p. 127). A redefinição destes instrumentos, foi fundamental para a retomada da política industrial no Brasil, que vinha sofrendo pouca ou quase nenhuma alteração significativa, nas últimas décadas.

Em um primeiro momento, a inovação foi o principal fator colocado em pauta, marcada pela progressiva reintrodução do recorte setorial depois de anos sem incentivo. Para iniciar os esforços de quantificação de recursos, o governo federal indicou um aporte de recursos de cerca de R\$ 50 bilhões, entre 2000 e 2010, permitindo um mapeamento introdutório de instrumentos, atores, escolhas e prioridades, inclusive setoriais (BASTOS, 2012, p. 127). Ainda segundo o autor, algumas políticas já foram implementadas nos primeiros anos da década passada, somando um total de três grandes planos de incentivo à indústria, desenvolvimento e inovação. A primeira política implementada foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004, seguida então pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, até, enfim ser lançado o Plano Brasil Maior (PBM), em 2011.

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), estabelecida em 2004, foi criada com o objetivo de criar condições para que as empresas brasileiras buscassem se tornar mais competitivas e buscassem inserção internacional da indústria brasileira, e tinha um foco especial na inovação tecnológica. Esta política incluiu medidas como “a desoneração do investimento, instrumentos para criação de competências em inovação e agregação de valor e mecanismos de política comercial (defesa comercial, regulação e defesa da concorrência)”, além disso, estabeleceu arranjos de coordenação entre outras políticas e atores através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e também da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), (Silva, 2005 apud Bastos, 2012, p. 135).

No período da PITCE, por sua vez, o objetivo principal desta política era consolidar as linhas centrais da política de inovação estabelecidas com a política anterior através da aprovação da Lei de Inovação (Lei 10.973/04) e da proposta da Lei do Bem (Lei 11.196/05), que especificaram questões básicas de pesquisa cooperativa como destaca Bastos (2012):

[...] a repartição da propriedade intelectual e as condições de seu licenciamento, a ampliação e automatização dos incentivos fiscais, a ampliação e a edição das normas operacionais da subvenção econômica, as condições para atuação dos pesquisadores nas empresas, as regras dos fundos de capital de risco e, por fim, as regras das encomendas tecnológicas (BASTOS, 2012, p. 135).

A principal mudança em comparação às outras políticas diz respeito à desvinculação da aplicação dos fundos setoriais dos setores originais. Isso significa dizer que a lei eliminou a obrigatoriedade de aplicação de investimentos nos setores originários dos FNDCT/fundos setoriais (BASTOS, 2012, p. 136).

Por fim, o Plano Brasil Maior, estabelecido em 2011, também teve foco na inovação tecnológica e no adensamento produtivo. Suas prioridades estavam em criar e fortalecer competências críticas da economia nacional, aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, ampliar mercados interno e externo das empresas brasileiras e garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, através de desonerações tributárias e financiamento ao investimento, (MDIC, 2011).

As metas estabelecidas para o plano foram: 1. Ampliar o investimento fixo em porcentagem do PIB; 2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em porcentagem do PIB; 3. Aumentar qualificação de RH: porcentagem dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio, 4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP); 5. Elevar porcentagem da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria; 6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras; 7. Produzir de

forma mais limpa: diminuir consumo de energia por unidade de PIB; 8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional; 9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados a energia; 10. Ampliar acesso à bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso a banda larga (PNBL), (MDIC, 2011).

3.3 Por que as políticas industriais não fizeram do Brasil um país competitivo?

Fica evidenciado após a apresentação de um recente histórico das políticas industriais brasileiras que o país estava no caminho favorável ao desenvolvimento industrial até o final da década de 1980, quando então necessitou de mudanças estruturais que não aconteceram. O processo acelerado de industrialização e desenvolvimento incentivados pelo governo poderia ter evitado o atraso no desenvolvimento econômico pelo qual o país passou nas duas décadas seguintes e pelo qual está se recuperando até os dias atuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que o atraso tecnológico brasileiro poderia ter sido no mínimo amenizado se o governo tivesse dado continuidade às políticas industriais e desenvolvimentistas. Nas palavras de Suzigan e Furtado, (2006, p. 169): “não parece haver dúvida de que a industrialização acelerada do Brasil entre o pós-guerra e o final dos anos 1970 foi impulsionada por políticas industriais”.

Neste sentido, Suzigan e Furtado (2006, p. 163) atentam para alguns aspectos relevantes do atraso no desenvolvimento econômico e social do país. Este cenário, é resultado das dificuldades que o país enfrentou a partir da década de 1980 para criar políticas industriais como citado anteriormente. Nas palavras de Suzigan e Furtado (2006, p. 163): “um dos aspectos mais marcantes do atraso no desenvolvimento econômico [...] do Brasil tem sido o fraco desempenho da indústria de transformação nas últimas duas décadas e meia”. Alguns autores concordam em dizer que o modelo normativo da política industrial no Brasil pós-guerra deveria ter sido alterado, como já apontado anteriormente. Suzigan e Furtado (2006, p. 171) ressaltam que o melhor momento para esta mudança talvez tenha sido a transição dos anos 1970 a 1980 para que se reconhecesse finalmente o fim da substituição de importações como política industrial ou pelo menos sua adaptação para o então cenário econômico brasileiro.

Segundo França (2011, p. 37), as políticas de substituição de importação tinham o papel principal na condução das economias da América Latina até a década de 1970, mas que, no entanto, vieram perdendo legitimidade até o fim da década de 1980. O autor afirma que tais políticas não se encaixavam mais nos novos modelos econômicos desta região, e que,

portanto, poderiam ter sido adaptadas como aconteceu com países no Leste Asiático (FRANÇA, 2006, p. 5).

De acordo com Amsden (1989) e Nelson (1988) apud França (2011, p. 37), o programa de substituições de importações seguiu de formas diferentes na América Latina e Leste Asiático, por exemplo. De acordo com os autores, a diferença estava na busca pela produtividade e acumulação de conhecimento que ocorreu na Ásia que ao mesmo tempo não aconteceu na América Latina. Um exemplo bem sucedido de alteração da política de substituição de importações para um novo modelo de industrialização mais competitivo e eficiente é a Coreia do Sul. Este país, se assemelhava ao Brasil no quesito subsídios dos governos. Os subsídios normalmente destinados ao desenvolvimento da indústria e do sistema de substituição de importações com a proteção do mercado doméstico.

No Brasil, os subsídios foram eficazes no financiamento da demanda interna, no entanto, falharam em criar uma orientação para as exportações que continuavam a crescer e também para a produtividade (FRANÇA, 2011, p. 33). Em suas palavras:

[...] não houve a forte disciplina que exerceu o governo coreano exigindo um padrão mínimo de desempenho das indústrias subsidiadas. E como falha mais importante, não se incentivou o aprendizado das tecnologias estrangeiras nem o crescente aumento da produtividade das empresas. O sistema educacional não teve o mesmo enfoque.

Por outro lado, França (2011, p. 25- 31) ressalta que o processo da Coreia do Sul foi marcado por um constante aprendizado, pela busca de novas tecnologias, busca pelo aumento da eficiência e por fim desenvolvimento de tecnologias próprias. E que este mesmo processo não ocorreu no Brasil. Foi apresentado neste capítulo um breve histórico das políticas industriais no Brasil até recentemente. As políticas implementadas por JK; o I e II PND; e as atuais políticas de desenvolvimento e inovação geraram crescimento industrial e econômico para o país. Como apontado por Suzigan e Furtado (2006, p. 163), a principal razão pela qual o Brasil não possui uma posição de destaque nas CGVs são as fracas políticas industriais propostas pelo governo. Desta forma, mostra-se relevante analisar as políticas industriais brasileiras e suas falhas para que seja possível, obter um aproveitamento maior das oportunidades e pontos fortes do país, dentro do setor da indústria para que aconteça uma inserção mais proveitosa nas CGVs.

4. A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CGVs

Este capítulo terá como objetivo prover uma análise sobre a participação de empresas brasileiras no comércio internacional através das cadeias globais de valor. Como apresentado anteriormente, a hipótese deste trabalho é verificar se as políticas industriais aplicadas pelo governo brasileiro contribuíram de alguma maneira para aumentar as possibilidades de inserção internacional da indústria brasileira nas CGVs. Para realizar esta análise, este capítulo conta com estudos que analisam a inserção brasileira nas CGVs, além de contar com análises do desempenho da indústria brasileira. Para isso, serão utilizados dados sobre as exportações brasileiras no período recente além de índices de valor agregado por países.

4.1 Posição do Brasil nas CGVs e as Possibilidades de *Upgrading*

Em documento publicado pelo IEDI, o instituto reconhece que a posição brasileira nas CGVs não é das mais favoráveis, embora o país não esteja totalmente fora deste contexto. A participação brasileira nas cadeias ocorre, majoritariamente, como fornecedor de insumos básicos para empresas estrangeiras que então adicionam valor a estas mercadorias na cadeia produtiva global. Portanto, a participação do Brasil nas CGVs se dá de maneira mais retraída e secundária, já que o país não participa das cadeias como exportador de produtos com alto valor agregado. O Brasil atua como fornecedor de insumos básicos como o algodão, soja e *commodities* (IEDI, 2013).

Para analisar a posição do Brasil nas cadeias, é necessário considerar diferentes fatores da economia nacional e internacional. Para os fins desta pesquisa os principais indicadores usados são o valor das exportações e importações brasileiras, além do índice de valor agregado (valor adicionado) nas exportações do país.

Segundo dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC), como mostra a tabela de valores de exportações e importações brasileiras a seguir, as exportações cresceram significativamente desde o início da década de 2000. Segundo Ferreira e Schneider (2015, p. 118), as exportações brasileiras cresceram cerca de 308,4% em 14 anos, passando de US\$ 55 bilhões no ano de 2000, para US\$ 225 bilhões em 2014. Da mesma maneira, o valor monetário das importações também aumentou significativamente, cerca de 316%, durante o mesmo período, sendo, portanto superior às exportações no ano de 2014. Se seguirmos a mesma análise e compararmos o valor das exportações brasileiras no ano de 2000 e de 2017, ainda houve um aumento de cerca de 300%. E as importações por sua vez cresceram cerca de 170% desde o ano 2000.

Na análise dos autores, a crise de 2009 afetou a estabilidade das exportações brasileiras. Este setor da economia que vinha crescendo até aquele ano passa por uma recessão durante a crise e então volta a crescer a partir do ano seguinte. No entanto, o que era uma linha crescente passou a ser uma oscilação deste crescimento. A partir da crise desencadeada nos Estados Unidos em 2008 as exportações começaram a oscilar e continuam assim até hoje. Como é apontado pelos autores, no ano de 2008 as exportações brasileiras giraram em torno de US\$ 197 bilhões, já em 2009, no auge da crise, as exportações caíram para US\$ 152 bilhões, resultando em uma queda de 22,71%, enquanto neste mesmo período as importações retraíram 26, 21% (FERREIRA; SCHNEIDER, 2015, p. 119), como é observado na tabela abaixo:

Tabela 1: Exportações e Importações Brasileiras anos 2000- 2017 (em bilhões de dólares US\$):

Ano	Exportação	Importação	Saldo
2000	55.118	55.839	-721
2001	58.288	55.572	2.716
2002	60.440	47.240	13.200
2003	73.202	48.291	24.911
2004	96.677	62.835	33.842
2005	118.527	73.606	44.921
2006	137.807	91.351	46.456
2007	160.649	120.621	40.028
2008	197.942	172.984	24.957
2009	152.994	127.647	25.347
2010	201.915	181.768	20.146
2011	256.039	226.243	29.796
2012	242.578	223.183	19.394
2013	242.178	239.620	2.557
2014	225.101	229.031	-3.930
2015	191.134	171.449	19.685
2016	185.235	137.552	47.683
2017	217.739	150.749	66.990

Fonte: MDIC (2018), apud Ferreira; Schneider (2015, p. 119) adaptação da autora.

Outra análise relevante feita pelos autores, diz respeito a mudanças na pauta de exportações brasileiras entre os anos 2000 e 2014. Segundo Ferreira e Schneider (2015), as exportações brasileiras de produtos básicos, passaram a superar a exportação de produtos semimanufaturados e manufaturados. Em 2000, as exportações de produtos básicos foram de US\$ 12 bilhões para US\$ 109 bilhões em 2014. O valor das exportações de bens manufaturados e semimanufaturados, também apresentou crescimento, no entanto, menos expressivo. Como é apontado na tabela abaixo, o valor das exportações de produtos básicos volta a se aproximar do valor das exportações de bens industrializados no ano de 2017.

Tabela 2: Diversificação da Pauta de Exportações Brasileiras nos anos 2000- 2017 (em bilhões de dólares US\$):

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados	Industrializados ⁴
2000	12.561	8.498	32.528	41.027
2001	15.342	8.243	32.900	41.144
2002	16.951	8.963	33.000	41.964
2003	21.178	10.943	39.653	50.597
2004	28.517	13.431	52.947	66.378
2005	34.721	15.960	65.143	81.104
2006	40.272	19.519	74.696	94.215
2007	51.595	21.799	83.942	105.742
2008	73.027	27.073	92.682	119.755
2009	61.957	20.499	67.349	87.848
2010	90.004	28.207	79.562	107.770
2011	122.456	36.026	92.290	128.317
2012	113.455	33.042	90.707	123.749
2013	113.023	30.525	92.945	123.470
2014	109.556	29.065	80.211	109.276
2015	87.188	26.463	72.790	99.253
2016	79.159	27.962	73.920	101.883

⁴ Os relatórios do MDIC incluem os produtos manufaturados e semimanufaturados como produtos industrializados.

2017	101.063	31.434	80.253	111.687
------	---------	--------	--------	---------

Fonte: MDIC (2018), elaboração da autora.

O que chama atenção neste período, é o aumento da participação de produtos básicos na pauta de exportações brasileira. Em 2000, os produtos básicos somavam 22% do total de exportações, já em 2014, estes passaram a representar 48,7%. Em contraposição, os produtos manufaturados e semimanufaturados representavam em 2000, cerca de 74,5% das exportações, já em 2014, a exportação destes produtos caiu para 48,5% (FERREIRA; SCHNEIDER, 2015, p.118). Estes dados podem ser relacionados com o baixo desempenho da indústria brasileira e até mesmo com a falta de incentivos à indústria através de políticas industriais. Em 2017, este mesmo quadro volta a chamar atenção, contudo um pouco menos acentuado, onde a exportação de bens primários é responsável por cerca de 46,41% das exportações. Por sua vez os produtos industrializados⁵ somam 51,29% das exportações durante o mesmo ano.

Dessa forma, pode-se observar um padrão de crescimento da exportação da porcentagem de bens primários no país e consequente redução da porcentagem de exportação de bens industrializados. Desta maneira, apesar de ambos valores tenham aumentado se comparados ao ano de 2000, a fatia da pauta de exportações que participam diminuiu significativamente para os bens industrializados e aumentou para os bens primários. Em contraposição, a tabela abaixo mostra a diversificação na pauta de importações brasileiras. Pode-se observar que a importação de bens primários é naturalmente baixa, visto que, a produção brasileira é a muito ativa neste setor, por outro lado, a importação de bens industrializados é bastante significativa. No ano de 2017, como é destacado na tabela, as importações de bens primários somaram 10,69% do total de importações, enquanto produtos industrializados representava 89,30% do total de importações.

Tabela 3: Diversificação da Pauta de Importações Brasileiras 2000- 2017 (em bilhões de dólares US\$):

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados	Industrializados
2000	7.290	2.100	46.444	48.544
2001	6.793	1.896	46.891	48.787
2002	6.895	1.682	38.654	40.336

⁵ Na análise do MDIC os produtos industrializados são a soma de produtos manufaturados e semimanufaturados.

2003	8.157	1.928	38.204	40.133
2004	11.690	2.818	48.272	51.090
2005	13.680	3.169	56.756	59.925
2006	17.210	4.308	69.875	74.184
2007	21.773	5.659	93.184	98.843
2008	31.830	8.888	132.477	141.365
2009	18.788	5.102	103.830	108.933
2010	23.800	7.100	150.747	157.847
2011	32.082	9.380	184.782	194.163
2012	29.281	9.023	184.843	193.867
2013	33.431	8.187	198.128	206.315
2014	31.586	7.818	189.655	197.473
2015	19.874	6.853	144.720	151.574
2016	14.275	5.640	117.636	123.276
2017	16.125	6.635	127.987	134.622

Fonte: MDIC (2018), elaboração da autora.

Diante deste quadro, busca-se analisar quais as possíveis ações que podem ser tomadas tanto por parte do governo quanto das instituições para assegurar o crescimento linear das exportações brasileiras de bens industrializados que por sua vez possuem maior valor agregado. Para Ferreira e Schneider (2015), o caminho a seguir para solucionar esta deficiência “é buscar uma maior diversidade da produção local, sob pena de ficar preso ao círculo vicioso da mera exportação de matérias primas, o cenário atual de queda nos preços das commodities exige essa mudança” (FOREQUE, 2014 apud FERREIRA; SCHNEIDER, 2015, p. 119). Nesta visão, a preocupação com as CGVs é de extrema importância. Um melhor posicionamento do Brasil nas CVGs, como apresentado anteriormente neste trabalho, depende da especialização e diversificação da produção para que seja possível adicionar maior valor agregado à produção nacional.

Assim, é importante salientar de acordo com os objetivos econômicos e de desenvolvimento do país, que o foco em políticas que incentivem a indústria brasileira e às exportações, parece ser o mais sensato. No entanto, com os dados observados e apresentados nas tabelas acima, se esta situação foi um debate central na formulação de políticas industriais para o país, estas não se demonstraram muito efetivas.

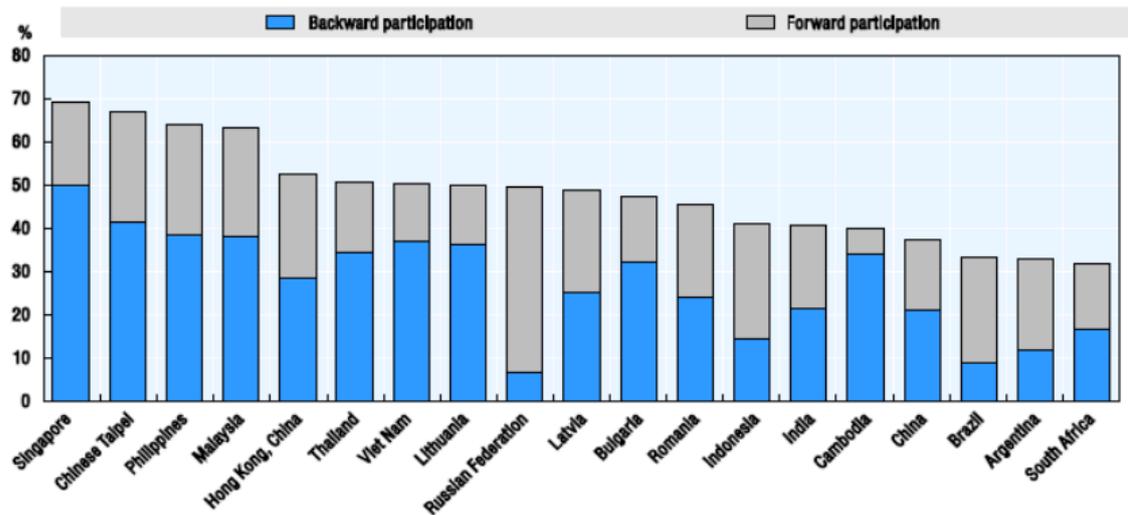
Além das exportações, outro conceito relevante para se analisar CGVs é o conceito de valor agregado. O valor agregado nas exportações nas CGVs significa mensurar o valor que foi incorporado em determinado produto, após passar de um país para outro. Em relatório publicado pela OCDE e OMC- referenciar o relatório, verifica-se que o Brasil é uma economia que agrega pouco valor estrangeiro em suas exportações. Segundo a publicação, o Brasil agrega cerca de 10% do valor total do produto estrangeiro em suas exportações, ou seja, se o Brasil faz parte da cadeia global de valor de um determinado produto que custa 10 dólares para ser produzido, apenas 1 dólar foi agregado pelo país ao valor total. Segundo o documento, isto também indica que a economia brasileira é fechada e protegida, na análise do Instituto:

É um indicador também de que a economia brasileira é fechada, ou porque é forte na produção doméstica de matérias primas e bens intermediários, ou porque produz relativamente poucos bens que demandam componentes vindos do exterior ou ainda porque somos uma economia protegida (IEDI, 2013).

Utilizando o conceito de valor agregado, podemos também verificar o grau de participação de uma economia nas CGVs. Os indicadores de integração são separados entre indicador de integração para frente (*forward participation*) ou para trás (*backward participation*). Por exemplo, o fato de o Brasil ser uma economia com pouco valor estrangeiro agregado em suas exportações é uma demonstração de indicador para trás na cadeia. Por outro lado, quando observamos o valor adicionado brasileiro nas exportações de outros países, o Brasil tem um desempenho mais favorável. Este desempenho é considerado um indicador pra frente da integração das CGVs, já que o país está em segundo lugar entre as economias de países em desenvolvimento neste indicador. O que significa que a economia é baseada principalmente nas exportações de insumos e matérias-primas (IEDI, 2013).

O índice de participação nas cadeias globais de valor é um dos medidores que utilizam os dados de participação para frente e para trás na cadeia. Como observado no gráfico abaixo, a porcentagem de participação brasileira para frente na cadeia é mais elevada do que a participação para trás na cadeia. Para entender a análise do índice de participação de países em CGVs é necessário retomar a sua definição. As cadeias globais de valor são apresentadas pela OCDE como a variedade de todas as atividades que as empresas realizam para trazer um produto ao mercado. Nesta definição vale destacar que estas empresas sempre buscam maior eficiência com os menores custos de produção, independente de onde estes estejam localizados, e é desta forma que se criam cadeias de produção distribuídas globalmente.

Gráfico 1: Índice de participação nas CGVs - (2013):



Fonte: OEDC, 2013 apud Rosa (2017, p. 24).

Como verificado no gráfico de índice de participação nas cadeias, o Brasil não possui uma posição de destaque. A determinação do índice de participação nas CGVs vem da soma do percentual de conteúdo estrangeiro nas exportações do país com o percentual das exportações de produtos domésticos a outros países (OCDE, 2013; apud ROSA, 2017, p. 24). De acordo com o relatório da OCDE (2013), a inserção nas cadeias irá depender também do tamanho e abertura ou não de cada economia. Por exemplo quando economias menores são analisadas, é comum que estes países não possuam cadeias completas, necessitando assim aumentar as importações e os níveis de troca. Da mesma maneira, economias maiores tendem a possuir cadeias completas dentro de suas economias necessitando assim de uma menor participação nas CGVs, (ROSA, 2017, p. 24).

Além dos dados da OCDE, outras pesquisas tiveram como objetivo analisar a participação do Brasil nas cadeias globais. Em uma análise encomendada pela Confederação Nacional da Indústria, os autores Sturgeon et al, (2014) discorrem sobre integração do Brasil às cadeias globais de valor, bem como o papel desempenhado pelas instituições e as possibilidades de melhora no campo da política industrial do país, destacando o papel fundamental que estas políticas cumprem no aumento da participação nas cadeias globais. O principal argumento dos autores é de que para o Brasil pode aumentar a participação nas cadeias através do investimento e especialização em áreas voltadas para a exportação. Além disso, nas palavras dos autores devemos também considerar setores que possuem alto valor

agregado na produção nos quais o país pode eventualmente se tornar competitivo (MARCATO, 2016, p. 396).

Os autores apresentam vários pontos relevantes para se analisar a inserção nas CGVs. Um destes pontos importantes é a análise dos autores de que o Brasil possui algumas vantagens econômicas se comparado a outras economias emergentes, além de ter se conectado às CGVs em um momento histórico diferente do que estes outros países. Em outras palavras, o país não se inseriu nas cadeias no mesmo momento em que a maioria dos países emergentes o fizeram, início dos anos 2000, contudo pode juntar esforços para fazê-lo atualmente (STURGEON et al, 2013, p. 13). Nas palavras dos autores, “Hoje, as CGVs estão rapidamente se expandindo para o Brasil, e o país possui agora, a oportunidade de usar isto a seu favor” (STURGEON et al, 2013, p. 13).

Dentre as razões que os autores apontam para explicar as vantagens que o país tem em relações a outras economias emergentes, está em primeiro lugar o fato de que as atividades específicas de baixo valor agregado nas CGVs nas indústrias de bens e serviços já foram, em sua maioria, preenchidas por outros países. Na visão dos autores, esta característica representa uma vantagem para o Brasil porque como empresas estão agora buscando transferir para outros países atividades que necessitam de mais tecnologia e conhecimento.

Além disso, Sturgeon et al (2013, p. 32), reconhecem que a antiga política de substituição de importações implementada pós Primeira Guerra, mesmo que não bem sucedida⁶, teve um papel importantíssimo para criar um espaço de excelência que se combinado com as políticas certas pode melhorar a posição do país nas cadeias globais. Os autores ainda destacam que as relações comerciais entre o país e parceiros comerciais localizados no mesmo hemisfério e sua proximidade com a Europa ocidental são considerados pontos favoráveis ao país porque permitem uma colaboração em tempo real devido a sua proximidade.

Por outro lado, na análise de Sturgeon et al (2013, p. 3), o Brasil também enfrenta desafios significativos que impedem que o país cresça nas CGVs. Podemos demonstrar como exemplo, o relacionamento comercial entre Brasil-China. Se analisarmos alguns dados de importações e exportações nos anos 1990 e nos anos 2000, observa-se que houve uma inversão de padrões. Em meados dos anos 90, os produtos com pouca tecnologia somavam 40% das importações brasileiras vindas da China, enquanto produtos com alta tecnologia somavam 25% das importações brasileiras. Já no final da primeira década do século XXI, este

⁶ Não bem sucedida se considerado o seu objetivo de desenvolver a indústria nacional para poder competir no mercado internacional.

quadro inverteu-se a quase 42% para produtos de alta tecnologia e aproximadamente 21% para produtos de baixa tecnologia. Este quadro, demonstra a estagnação brasileira em relação a produção de produtos de alta tecnologia.

Para Sturgeon et al (2013, p. 31), este cenário significa que o Brasil vem durante as últimas décadas, ocupando uma posição subordinada no que diz respeito ao valor agregado na produção em relação a China, e o que se mostra preocupante neste ponto, é o resultado desta estagnação no longo prazo, nas palavras dos autores :

[...] o Brasil tem se subordinado a ocupar os menores espaços das atividades de valor adicionado no comércio com a China durante as últimas décadas, o que pode provocar desajustes estruturais a longo prazo para o Brasil, caso esta situação não se altere” (STURGEON, 2013, p. 31).

O que então o país deveria fazer para melhorar a indústria e aumentar a participação nas cadeias globais? São estas perguntas que a pesquisa dos autores quer responder e que serão comentadas neste capítulo. Sem dúvida as recomendações dos autores para investimento em áreas específicas da indústria, tem sua importância para o desenvolvimento da indústria brasileira através das cadeias globais de valor.

4.2 Por que o Brasil não está bem posicionado nas CGVs?

O trabalho de Sturgeon et al (2013), apresenta características importantes da indústria brasileira e demonstra com clareza a relação indústria e inserção internacional do Brasil nas CGVs. Para os autores, as políticas industriais podem moldar a inserção internacional do país. Um dos pontos relevantes apresentados por eles é que países em desenvolvimento podem se beneficiar das CGVs, já que esta nova forma de produção que é caracterizada pelos fluxos de comércio, conhecimento e investimento em novas capacidades produtivas, pode incentivar mecanismos de rápida aprendizagem, inovação e *upgrading* industrial para estes países (MARCATO, 2016, p. 393- 396).

O resultado destas mudanças aumentaria competências para empresas locais e trabalhadores e diversas áreas, principalmente, mas não exclusivamente, do setor de exportações. Portanto, podemos afirmar que nesta visão, as CGVs aumentam a escala, especialização e oferta de empregos, além de ampliar “as disponibilidades de bens intermediários e o acesso a novos mercados e informações”, elas também trazem “melhorias à infraestrutura, contribuindo para a competitividade das empresas locais” (MARCATO, 2016, p. 394).

Por mais que Sturgeon et al (2013), acreditem no potencial das CGVs na questão do desenvolvimento, os autores reconhecem que “as CGV não representam uma panaceia para o desenvolvimento, trazendo consigo novos desafios para as políticas de desenvolvimento econômico e social” (STURGEON et al, 2013 apud MARCATO, 2016, p. 394) desafios estes, que devem ser endereçados para que o país consiga promover capacidades nas CGVs. Portanto, no entendimento de Marcato (2016, p. 395), não há motivo para imaginar que a globalização econômica irá assegurar o desempenho econômico tampouco o bem-estar das sociedades. Neste sentido, os autores elencam sete desafios econômicos que o país deve enfrentar para poder se inserir e desfrutar mais das cadeias globais de produção.

Dentro das várias contribuições de Sturgeon et al (2013, p. 3), para o estudo da indústria brasileira, os autores elencam desafios econômicos que atrapalham o país quando se pensa em iniciativas econômicas e industriais para inserção nas CGVs. Na tabela apresentada abaixo, são exemplificados os desafios descritos pelos autores que devem ser analisados e endereçados com políticas eficazes para melhor a posição do Brasil no comércio internacional e nas CGVs.

Tabela 4: Desafios Econômicos do Brasil relacionados às CGVs:

Desafios	Por que são desafios?	Recomendações
A complexidade e instabilidade do regime de política industrial brasileiro	Faltam políticas industriais e econômicas que estabilizem e incentivem a indústria.	Focar na criação e implementação de políticas industriais eficientes, focadas em setores específicos
As PME têm dificuldade em acessar as CGVs	As PME não possuem influência nem capacidade de recursos humanos para pressionar o governo e instituições para que mudem suas regulações.	A implementação de esquemas de colaboração, associações e certificações técnicas, além de financiamentos necessários às PME, para aumentar escala, satisfazer padrões de qualidade e obter as aprovações regulatórias para que possam participar de CGVs.
Custos adicionais no Brasil	“Custo Brasil” é muito alto.	Os autores atentam para a falta de iniciativas para melhorar este quadro. Existem poucas iniciativas que tem como objetivo reduzir os custos do comércio. O RECOF é uma destas poucas iniciativas.
Objetivos de desenvolvimento irrealistas	Porque buscam promover indústrias nacionais completas e plenamente integradas verticalmente.	Promover a participação nas CGVs e o desenvolvimento da economia brasileira através da especialização de áreas voltadas à exportação inclusive no setor de serviços

Políticas de exportações fracas e inconsistentes	A atual política industrial brasileira enfoca principalmente na oferta de bens importados através da política de substituição de importações.	Promover políticas voltadas a intensificação de exportações e coordenar melhor a interação entre políticas de localização e de promoção de exportações
Políticas de importações não flexíveis	Torna mais difícil para as empresas brasileiras inovarem e se especializarem em produtos e setores específicos adaptados a capacidade local, e ao mercado interno e internacional.	Estas políticas deveriam ser mais flexíveis e aliadas a outras políticas de incentivo à exportação. Os autores defendem que os requisitos de conteúdo local devem ser redesenhados e transformados em regras mais gerais, flexíveis e focados em bens e serviços em escala adequada.
Relação ambivalente com multinacionais	O Brasil não tem um ambiente de negócios transparente e eficiente para que empresas nacionais e internacionais possam trabalhar juntas para desenvolver e implementar estratégias e estabelecer uma concorrência mais igual entre elas.	A política industrial do Brasil deve apoiar a criação de multinacionais brasileiras e procurar alavancar a participação de empresas multinacionais estrangeiras na economia brasileira.

Fonte: Sturgeon et al (2013, p. 3), elaboração da autora.

A complexidade política e instabilidade do regime da política industrial do Brasil: Este fato gera dificuldades para pequenas e médias empresas (PME) desenvolverem projeções futuras adequadas. Esta questão, tende a afetar em maior grau, pequenas e médias empresas do que grandes empresas já que estas possuem influencia e capacidade de recursos humanos para pressionar o governo e instituições para que mudem suas regulações caso estas entrem em conflitos com as intenções da indústria.

As pequenas e médias empresas do Brasil têm dificuldades para acessar cadeias globais de valor: Da mesma maneira que o ponto anterior, as pequenas e médias empresas são as mais afetadas quando não são desenvolvidas políticas eficientes. As PME no Brasil, são contempladas por alguns programas governamentais como, por exemplo, a Apex-Brasil e o Sebrae, que são órgãos que tem foco no desenvolvimento da indústria através da capacitação (SEBRAE) e do desenvolvimento da competitividade das empresas brasileiras, promovendo a internacionalização dos seus negócios e a atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (APEX- BRASIL). Contudo, os autores ressaltam a importância de serem feitos esforços adicionais para ajudar e auxiliar estas empresas a desenvolver suas capacidades. São citados como exemplos, a implementação de esquemas de colaboração, associações e certificações técnicas, além de garantir os financiamentos necessários para que as PME possam “alcançar escala, satisfazer padrões de qualidade e obter as aprovações regulatórias necessárias para que

possam participar de CGV de uma forma geral e exportar seus produtos em particular” (STURGEON et al, 2013, p. 3).

Os custos adicionais necessários para manter atividades no Brasil: Este fato se refere ao custo necessário para se manter atividades no Brasil, ou seja, quanto custa de verdade produzir aqui, também chamado de “custo Brasil”. Dentro destes custos estão incluídos uma infraestrutura de comércio e negócios inadequada, requisitos complexos, longos prazos para a obtenção de licenças e aprovações, burocracia excessiva, corrupção e taxas de juros bem elevadas. A pesquisa de Sturgeon et al (2013), sugere que intervenções de política industrial não serão eficazes a menos que uma questão mais abrangente que é o ambiente de negócios no país seja abordada. De acordo com os autores, estes custos no Brasil são particularmente para investidores estrangeiros que não tem conhecimento extenso sobre a forma de se fazer negócios no país, tampouco das políticas adotadas. Como principal exemplo destas barreiras, os autores apontam os altos custos de locomoção. São estes custos logísticos que representam uma parcela significativa do “custo Brasil”. Os autores atentam para a falta de iniciativas para melhorar este quadro, na verdade, apresentam o RECOF como uma das poucas iniciativas que tem como objetivo reduzir os custos do comércio. Os autores se referem a iniciativa do RECOF como crucial para o sucesso da empresa de aviação EMBRAER. O RECOF é uma abordagem integrada que visa reduzir os custos do comércio e agilizar procedimentos aduaneiros. Nas palavras de Sturgeon et al (2013, p. 3) esta iniciativa não é tão eficaz pois não contempla as PME:

No âmbito desse regime, exportações e importações são verificadas e processadas em um prazo de seis horas e tarifas de importação são suspensas, entre outros benefícios. O problema fundamental é que o regime só está disponível para empresas que exportam mais de US\$10 milhões de dólares por ano e, das trinta e três empresas certificadas, apenas duas (Embraer e Itautec) são brasileiras. Procedimentos aduaneiros ágeis e eficientes não devem ser um privilégio disponível apenas a algumas empresas líderes estrangeiras. Esse programa deve ser ampliado e esforços devem ser enviados no sentido de promover as exportações de empresas brasileiras de menor porte (STURGEON et al, 2013, p. 3).

Alguns dos objetivos de desenvolvimento podem ser irrealistas: Sturgeon et al (2013, p. 4) apontam que alguns dos objetivos de desenvolvimento brasileiros podem na verdade não condizer com a realidade. Os autores também ressaltam a importância de formuladores de política serem mais realistas em suas formulações. Neste ponto, é apontado como problema a possibilidade destes formuladores pensarem em políticas que tem como objetivo promover indústrias nacionais completas e plenamente integradas verticalmente ao invés de promover a participação nas CGVs e o desenvolvimento da economia brasileira através da especialização

de áreas voltadas à exportação dentro das cadeias, inclusive no setor de serviços (STURGEON et al, 2013, p. 4). Para exemplificar este tema, os autores mostram a indústria de produtos eletrônicos no Brasil como um setor onde as metas de desenvolvimento estão focadas em uma visão industrial que tem como objetivo desenvolver todas as cadeias de valor de produtos e eletrônicos dentro do país. Para Sturgeon et al (2013, p. 4), fica ainda mais evidente que o país deveria concentrar esforços em alguns setores e indústrias específicas para poder aumentar sua participação em CGVs. Nas palavras dos autores:

Embora investir em capacidades tecnológicas e produtos e processos intensivos em capital possa gerar efeitos positivos no longo prazo, é improvável que a escala do mercado interno do Brasil justifique investimentos completos em todos os seguimentos da cadeia de valor da indústria (STURGEON et al, 2013, p.4).

Além disso, os autores apontam que o foco excessivo somente nas atividades de fabricação, desviam a atenção de alguns segmentos muito mais dinâmicos e rentáveis nas CGVs. Desta maneira, a preocupação com o desenvolvimento de atividades como P&D, integração de serviços e sistemas fica em segundo plano. Os autores ainda apontam que seriam justamente estas atividades nas quais o Brasil poderia desenvolver especializações e se tornar mais competitivo dentro das cadeias globais, e com a vantagem de estar longe da Europa e Estados Unidos. Por fim, Sturgeon et al (2013, p. 4) defendem que políticas viáveis de substituição de importações: “devem ser estáveis, inclusive no setor de serviços e ser implementadas com prudência e transparência” além de estar em coordenação com políticas de promoção de exportações.

As políticas do Brasil orientadas às exportações são inconsistentes e relativamente fracas: Outro fato importante que se mostra como um desafio econômico para inserção nas CGVs é a maneira que as políticas de exportação brasileiras são elaboradas, e são nas palavras dos autores inconsistentes e fracas. As políticas de promoção de exportações estão juntando esforços para aumentar a produtividade nacional e promover atividades intensivas nas áreas tecnológicas que visam a inserção nas CGVs (STURGEON et al, 2013, p. 4). Ainda que os formuladores de política industrial estejam promovendo políticas mais eficientes, estas ainda são extremamente dependentes do mercado interno. Uma das principais contribuições dos autores para a indústria brasileira é a ideia de que para o país melhorar a posição e participação nas CGVs, é necessário investir em áreas específicas. Segundo a pesquisa: “Os formuladores de políticas e lideranças industriais do Brasil devem considerar segmentos de CGV de alto valor nos quais o Brasil pode ser mundialmente competitivo integrando-se a indústrias globais específicas e evoluindo com elas” (STURGEON, 2013, p. 5). Estes nichos

podem ser encontrados em setores de serviços industriais globais, como citados pelos autores, segmentos de engenharia ou desenvolvimento de software. Por outro lado, os autores afirmam que a atual política industrial brasileira enfoca principalmente na oferta de bens importados através da política de substituição de importações, no entanto, é evidente a necessidade de mudança. Segundo a análise, observa-se a necessidade de coordenar melhor a interação entre políticas de localização e de promoção de exportações. Finalmente, o tamanho do mercado brasileiro também é apresentado dentro dos desafios econômicos. Por seu grande tamanho, unidades locais de produção do mercado podem não alcançar economias de escala mínimas, portanto, as metas de produção deveriam ser voltadas para a promoção de exportações o que de acordo com os autores geraria oportunidades para produtores locais ampliarem sua escala de produção e melhorem a qualidade dos produtos pois estes buscariam então ser compatíveis com os padrões globais.

As políticas de substituição de importações deveriam ser mais flexíveis: A política de substituição de importações implementada inicialmente no pós guerra, é apontada como um dos fatores que prejudicaram o desenvolvimento da indústria brasileira. O principal ponto defendido por alguns autores é de que a política em si não foi o que mais atrapalhou o desenvolvimento da indústria no país, mas sim, a maneira que foi implementada e não aliada a outras políticas industriais. Na análise de Sturgeon et al (2013, p. 5), a política de substituição de importações ainda presente na economia brasileira, deveria ser mais flexível e aliada a outras políticas de incentivo à exportação. Os autores defendem que os requisitos de conteúdo local devem ser redesenhados e transformados em regras mais gerais, flexíveis e focados em bens e serviços em escala adequada. Isso significa que ao fazerem isso empresas brasileiras podem inovar e se especializar em produtos e setores específicos adaptados a capacidade local, e ao mercado interno e internacional. Em suma, os autores destacam que o objetivo da política industrial brasileira deve girar em torno do auxílio a empresas locais e internacionais a estabelecer conexões especializadas de excelência global no ambiente doméstico que possam atender aos mercados interno e global. Os autores também atentam para a possibilidade de estabelecer relações comerciais mais fortes com outros países em desenvolvimento, como por exemplo, o comércio sul-sul e as relações dentro de blocos econômicos como o MERCOSUL.

Existe uma relação ambivalente com empresas multinacionais: Por fim, o último desafio econômico apresentado pelos autores tem a ver com o relacionamento das empresas

multinacionais com as empresas locais, que segundo eles, é uma relação ambivalente. Os autores apontam a necessidade de o Brasil estabelecer um ambiente de negócios mais transparente e mais eficiente para que empresas nacionais e internacionais possam trabalhar juntas para desenvolver e implementar estratégias e estabelecer uma concorrência mais igual entre elas. Esta relação é importante pois as empresas multinacionais desempenham um papel fundamental nas CGVs pois são responsáveis por transferir capacidades à outras empresas, além da terceirização (STURGEON et al, 2013, p. 5).

Desta forma, as políticas públicas no Brasil devem realizar alguns ajustes se quiserem fazer do país um Estado competitivo nas CGVs. Além dos sete desafios econômicos apresentados acima, este trabalho reconhece pelo menos mais dois desafios que podem interferir no desempenho da indústria brasileira no comércio internacional. Sendo estes outros desafios, a relação entre universidade e empresa no Brasil que pode ser considerada relativamente fraca e o baixo investimento das empresas brasileiras em P&D. Na análise de Lemos (2013, p. 51), a autora aponta que analisar a relação universidade- empresa no Brasil se manifesta como a interação entre as instituições e os sistemas de inovação.

Negri et al (2013), discorrem sobre a importância de trabalhar na construção de um amplo e moderno parque de pesquisa científica e tecnológica como sendo um dos requisitos fundamentais para a produção de conhecimento através do sistema nacional de inovação. Afinal, uma parte significativa dos investimentos em P&D realizados pelo setor público, vêm das universidades e instituições públicas de pesquisa. Como apontado a seguir, o gasto do setor público brasileiro em P&D corresponde à 1,2% do PIB. Além disso, os autores atentam para a necessidade de estabelecer um alto grau de interação entre este parque de pesquisa e o setor produtivo doméstico para que o bom desempenho do sistema de inovação seja realidade.

No que diz respeito ao caso brasileiro, Negri et al (2013, p. 7), destacam que mesmo com avanços observados na ampliação da produção científica brasileira e de alguns casos representativos de sucesso, em universidades como a USP e Unicamp (BIGARELLI, 2018), contudo, “o diagnóstico [...] sobre o baixo nível de articulação entre universidades e empresas na América Latina, ainda parece aplicável” (SUTZ, 2000 apud NEGRI et al, 2013, p. 7). Na análise dos autores, os baixos níveis de interação entre universidades e empresas no Brasil têm sido objeto de análise para diversas pesquisas, o que mostra a relevância deste assunto dentro da academia e no desenvolvimento tecnológico do país.

Da mesma maneira que a interação entre universidades e empresas é de extrema importância para se entender alguns desafios brasileiros, o investimento em P&D por parte das empresas e do governo, vem entrelaçado com esta análise. Segundo o Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os gastos do governo brasileiro com P&D são considerados baixos se comparados à outros países. De acordo com pesquisa publicada, o governo gastou em média 0,63% do PIB em P&D, no ano de 2015. No ano de 2013, quando a pesquisa foi realizada, o gasto público com C&T foi de 1,24% do PIB, enquanto que Alemanha, Japão e Estados Unidos, gastaram respectivamente 2,83% 3,48% e 2,74% de seu PIB com investimentos na área de ciência e tecnologia (KOELLER; VIOTTI; RAUEN, 2016, p. 13).

Como citado anteriormente neste trabalho, o investimento direto externo é relevante para a análise de crescimento da indústria brasileira, principalmente pela porcentagem de IDE investido no país ser comumente maior do que a média mundial. Contudo, Sturgeon et al (2013, p. 3), destacam que mesmo que este tipo de investimento tenha importância, muitas pessoas na comunidade política no Brasil continuam hesitantes no que diz respeito à ampla participação de multinacionais estrangeiras na economia brasileira. De acordo com os autores, embora as regras de investimento no país tenham sido flexibilizadas, ainda existe uma tendência de observar as multinacionais estrangeiras somente como investimento e receita tributária ao contrário de fontes de tecnologia, empregos, aumento de exportações e vínculos com CGVs.

Por mais que os autores destaquem razões históricas para esta desconfiança, eles afirmam que a evolução da economia global deveria justificar repensar em uma mudança de estratégia. Esta evolução da economia global contempla a crescente importância das multinacionais que conduzem boa parte de atividades em P&D no país, comandam o comércio, pagam melhores salários e têm melhor desempenho econômico do que empresas inteiramente domésticas (BERNARD et al, 2005 apud STURGEON et al, 2014, p. 5). Por fim, os autores recomendam que a políticas industriais do Brasil apoiem a criação de multinacionais brasileiras e busquem alavancar a participação de empresas multinacionais estrangeiras na economia brasileira, desta forma, alinhar as estratégias globais das multinacionais com as metas de desenvolvimento do Brasil é de extrema importância.

4.3 Recomendações para o Brasil

Além de contribuir para a análise da indústria brasileira nas CGVs, Sturgeon et al (2013, p. 65- 76), analisam estudos de casos de três indústrias específicas, apresentam recomendações para o desenvolvimento da indústria brasileira nas CGVs. Para isso, o principal argumento apresentado pelos autores é de que o Brasil pode aumentar sua

participação em CGV através do investimento em áreas de especialização orientadas para exportação, considerando segmentos de alto valor agregado nos quais pode ser mundialmente competitivo. É neste sentido que as políticas industriais cumprem papel fundamental no aumento da participação do país em CVGs. A pesquisa dos autores, pode ser considerada um manifesto a favor da especialização em nichos específicos como caminho que resulta em uma maior participação do país nas CGVs (MARCATO, 2014, p. 396), além de contribuir para a identificação de pontos fortes (*sweet spots*) e desafios da indústria brasileira.

As recomendações dos autores apresentadas na pesquisa giram em torno de incentivos a especialização de indústria específicas, ou seja, políticas industriais orientadas às CGV. Dessa maneira, eles defendem que novas políticas industriais voltadas às CGVs devem ser amplamente disseminadas. Os autores descrevem em sua análise, quais são as características destes tipos de política e de que maneira elas devem ser aplicadas. Para começar, Sturgeon et al (2014) definem um aspecto central das políticas industriais como sendo específicas para cada indústria. No que diz respeito à estrutura e *upgrading* nas CGVs, pesquisas mostram que o caminho e as trajetórias de diferentes países e indústrias, podem variar. As razões que explicam este fenômeno são complexas, contudo, os autores apresentam algumas explicações. De um lado, as características detalhadas de design, componentes, bens finais e requisitos de logística dos produtos influenciam fortemente a geografia das CGVs (STURGEON et al, 2013, p. 73- 74). Por outro lado, alguns produtos específicos são sensíveis politicamente o que leva a produção dos mercados finais.

Como a pesquisa dos autores ressalta, a formação de políticas industriais nem sempre começa com a escolha de indústrias relevantes pelos formuladores de política, mas sim, com tentativas de aprimorar indústrias já existentes e ligadas à economia global. Desta maneira, o processo de *upgrading* industrial se mostra de extrema relevância, por vezes até mesmo maior, do que o investimento em indústrias nascentes. Este processo, envolve uma série de mecanismos que podem trazer conhecimento tecnológico e investimentos para melhorar a posição do país nas CGVs que já estão realizando o processo de ramificação para novos países ou que já estão presentes na jurisdição dos formuladores de política. Para exemplificar este processo, os autores destacam as políticas brasileiras de incentivo à produção local *de smart phones, handsets e tablets* como um exemplo de que formuladores de política estão tentando adicionar maior valor agregado a determinados mercados que já estão crescendo rapidamente no país.

Conforme apresentado em seu trabalho, Sturgeon et al (2013, p. 74), ressaltam que a efetividade de políticas industriais está nos detalhes destas políticas. De nada adiantam

políticas industriais consideradas efetivas para determinadas economias, que não considerem e se adaptem à outras realidades e que não ponderem os incentivos locais para desenvolvimento de capacidades de alavancar recursos e capacidades em outros lugares das CGVs. Uma vez então, que os formuladores de políticas aceitem esta realidade, sua atenção deve focar em como desenhar políticas industriais orientadas para as CGVs. Os autores sugerem que os formuladores atentem para as diferenças entre políticas industriais em vigor e como estas diferem de possíveis políticas orientadas para as CGVs.

No caso brasileiro, uma análise de políticas industriais atuais sugere que estas estão fortemente ligada à motivações e ferramentas políticas tradicionalmente apresentadas nas políticas industriais de substituição de importações. Dessa forma, a política industrial atual seria ligada à substituir importações por requisitos de conteúdo local, instituir condições para investimento em P&D, estimular a demanda em setores chave, entre outros (STURGEON et al, 2013, p. 76).

Finalmente, os autores reafirmam que o país está em uma boa posição para realizar *upgrading* nas CGVs. Isso se dá ao fato de a economia brasileira possuir um grande mercado interno além de ter acesso a um extenso conjunto de ferramentas que podem ser utilizadas em políticas industriais. No entanto, também existe uma falta de coordenação que cria tensões e faz com que políticas e agências às vezes trabalhem em desacordo umas com as outras. As CGVs podem fornecer um desenvolvimento econômico extremamente rápido em setores específicos, mas alavancar essas oportunidades requer uma boa comunicação entre os formuladores de políticas e os representantes do setor (incluindo representantes de empresas multinacionais) além de coordenação dentro da comunidade de políticas.

A CNI está em uma boa posição para reunir as partes interessadas e atuar como um elo de ligação com o governo em nome de seus membros. Pode propor recomendações de políticas ao governo brasileiro com o objetivo de aumentar a clareza do regime de política industrial, iniciar discussões sobre quais segmentos das CGV serão alvo de melhorias, desenvolver propostas de como coordenar políticas de forma mais eficaz para alcançar essas metas e ajudar a desenvolver ideias para reduzindo o custo total de fazer negócios no Brasil (STURGEON et al, 2013, p. 76).

Na mesma linha, de acordo com o IEDI, as políticas econômicas e industriais precisam considerar que a divisão internacional do trabalho não acontece apenas no nível das indústrias, mas também no “nível de estágios, atividades e tarefas, conforme as especificidades de cada cadeia de valor” (IEDI, 2013). No entendimento do IEDI, as CGVs estão ganhando cada vez mais importância, poder e relevância econômica, de forma que o

Brasil não pode deixar de desenhar políticas específicas para elas, como apontado anteriormente, nesta seção. Principalmente nas áreas de macroeconômicas e cambiais, nas políticas de comércio, investimento, competitividade, inovação e aprimoramento tecnológico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo discutir a posição do Brasil nas CGV. Além disso, buscou-se entender qual o papel da política industrial brasileira para aumentar a competitividade do país de forma a qualificá-lo para uma melhor inserção nas CGV. No primeiro capítulo deste trabalho, a literatura sobre as CGVs forneceu base teórica para considerarmos a relação entre este modelo de produção e sua potencial ligação com o desenvolvimento. Como apontado anteriormente, as CGVs podem oferecer oportunidades para países em desenvolvimento. Contudo, vale ressaltar que o simples aumento da inserção nas CGVs por parte de determinado país, não significa que este país irá obter ao mesmo tempo desenvolvimento, como apontado no último capítulo. Por outro lado, a inserção nas cadeias de produção pode diversificar e valorizar a produção doméstica, seja através de investimento externo, seja por incentivos governamentais ou pelas políticas industriais, uma vez que as CGV incentivam soluções para problemas, a busca pelo novo, pelo mais eficaz, e pelo mais barato modelo de produção.

No segundo capítulo deste trabalho, é apresentado um histórico das políticas industriais brasileiras e suas consequências. A indústria brasileira passou por um período de grande investimento estatal entre as décadas de 1950-1970, e não por acaso, passou também por um dos períodos de maior crescimento da economia brasileira. As políticas implementadas nos governos JK, os planos de desenvolvimento, I e II PND; e as atualmente as políticas de incentivo ao desenvolvimento da indústria, à inovação e à C&T incentivaram crescimento no Brasil. Como é reforçado neste capítulo, estas políticas de incentivo não foram lineares e nem constantes no pós-década de 1970. No entanto, a liberalização comercial da década de 1990 e a volta da preocupação com o incentivo da indústria por parte do governo no início da década de 2000, apesar de positivas para a indústria nacional, não necessariamente resultarão em uma maior participação do Brasil nas CVGs. Como apontam é apontado no terceiro capítulo deste trabalho, as políticas industriais devem seguir recomendações e serem orientadas especificamente para estes fins.

No terceiro capítulo deste trabalho, são apresentadas oportunidades que o país tem e as barreiras que encontra em relação ao comércio internacional, problemas estes que pode endereçar políticas industriais para trabalhar estes assuntos. Como apresentado neste mesmo capítulo, a economia brasileira possui diversos pontos positivos em relação à outras economias que podem auxiliar no processo de inserção internacional. Por exemplo, o tamanho da sua economia, que possui um mercado interno considerável, um mercado regional no qual

possui posição de destaque (América Latina) além de possuir alto valor de investimento externo e ferramentas necessárias para se realizar *upgrading*. Mesmo com diversos pontos que precisam ser melhorados, como é apontado na análise desta pesquisa, o Brasil pode e deve trabalhar estes desafios e endereçar políticas industriais efetivas para superá-los e poder aumentar sua participação nas CGVs.

Na análise da posição do Brasil nas CGVs outro ponto que se mostra relevante é a possibilidade de realizar *upgrading* nas cadeias as quais já participa, pois segundo especialistas, possui das ferramentas necessárias para fazê-lo. O Brasil se vê hoje em uma posição predominantemente de fornecedor de insumos básicos. Se o país realizar investimentos nas áreas de P&D e focar no fortalecimento da relação entre universidade-empresa, pode criar novas tecnologias que auxiliem o processo de *upgrading* e inovação. E mais uma vez, as políticas industriais se mostram de extrema importância para incentivar a indústria no país, e ultrapassar os desafios que o país enfrenta atualmente.

É nesta mesma linha, que os autores que analisam a inserção do país nas CGVs realizaram recomendações para o país. A principal recomendação feita para o Brasil é de que o país deve focar no desenvolvimento da produção de bens industrializados. Isto porque, em primeiro lugar, são estes bens que tem maior valor agregado à produção, portanto, o país poderia participar das CGVs de maneira mais compensatória, já que quanto maior valor determinada atividade agrega à um produto, maiores serão os lucros da empresa ou setor que realiza esta tarefa. Além disso, o país deve focar na produção de bens industrializados pois pode desta maneira se tornar menos dependente do mercado externo para produtos de alta tecnologia, por exemplo.

Por fim, considerando a amplitude e complexidade do tema abordado nesta pesquisa, a escolha dos dados empíricos e pontos relevantes para a pesquisa dá espaço para a adição de contribuições futuras à pesquisa. Visto que o tema, cadeias globais de valor, é atual e recente no comércio internacional, pode alterar a sua dinâmica com certa facilidade. Desta forma, a continuidade da produção acadêmica de pesquisas sobre o tema, se mostra importante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, A. de. **PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND)**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>>. Acesso em: 28 out. 2018.
- ADAMS, F. G.; BOLLINO, C. A. Meaning of industrial policy. In ADAMS, F. G.; KLEIN, L. R. (Eds.) *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*. Lexington, Massachussets: Lexington Books, 1983. p. 13-20.
- BASTOS, V. 2000-2010: Uma década de apoio federal à inovação no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 127-176, Junho 2012.
- BEZERRA, J. **Plano Collor**. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/plano-collor/>>. Acesso em: 22 set. 2018.
- BIGARELLI, B. **Relação entre empresa e universidade no Brasil é tão intensa quanto nos EUA, mostra estudo**. 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2018/08/relacao-de-empresa-universidade-no-brasil-e-tao-competitiva-quanto-nos-eua-mostra-estudo.html>>. Acesso em: 12 out. 2018.
- BONELLI, R; GONÇALVES, R. PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL — 1980/95*. **A Economia Brasileira em Perspectiva: 1998**, Rio de Janeiro, v. -, n. -, p.1-63, Mai 1999.
- CANALTECH. **A Saga do iPhone: conheça a cadeia de produção do smartphone da Apple**. 2014. Disponível em: <<https://canaltech.com.br/smartphone/A-saga-do-iPhone-conheca-a-cadeia-de-producao-do-smartphone-da-Apple/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.
- COELHO, Leandro Callegari. **O Just in Time está nos atrasando?** 2011. Disponível em: <<https://www.logisticadescomplicada.com/o-just-in-time-esta-nos-atrasando/>>. Acesso em: 13 out. 2018.
- COSTA, A. B da. O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter. **Cadernos IHU Idéias**, São Leopoldo, v. 4, n. 47, p.1-16, Não é um mês valido!/Não é um mês valido! 2006.
- FERREIRA, Lourdes. **A industrialização no período JK e suas conseqüências para o endividamento externo e a inflação**. 2006. 1 v. TCC (Graduação) - Curso de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/9785>>. Acesso em: 20 set. 2018.
- FERREIRA, J. D; SCHNEIDER, M. B. **As Cadeias Globais de Valor e a inserção da indústria brasileira**. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 11, n. 1, p.106-128, set. 2015.
- FONSECA, P. C. D; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p.28-46, mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000100002>. Acesso em: 13 out. 2018.

FRANÇA, F.A. **A ATUAL POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA E SUA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO**. 2011. 84 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/34711/R%20-%20D%20-%20FELIPE%20DE%20ASSIS%20FRANCA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 set. 2018.

GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). **Commodity Chains and Global Capitalism**. Westport: Praeger, 1994.

GRUNDKE, R. et al. (2017), “Having the right mix: The role of skill bundles for comparative advantage and industry performance in GVCs”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2017/03, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/892a4787-en>.

HOPKINS, T.; WALLERSTEIN, I. **Patterns of development of the modern world-system**. *Review*, 1997, v. 1, n.2. 111- 145.

IEDI. **Carta IEDI 881**. 2018. Disponível em: <https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_881.html>. Acesso em: 11 set. 2018.

IEDI. **Carta IEDI 578**. 2013. Disponível em: <https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_578.html>. Acesso em: 11 set. 2018.

IEDI. **Carta IEDI 597**. 2013. Disponível em: <https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_597.html>. Acesso em: 11 set. 2018

KOELLER, P.; VIOTTI, R.; RAUEN, A. T. **Dispêndios do governo federal em C&T e P&D: esforços e perspectivas recentes**. Brasília: Ipea, 2016. (Boletim Radar, n. 48).

LEMONS, D. C. **A Interação Universidade- Empresa para o Desenvolvimento Inovativo sob a Perspectiva Institucionalista-Evolucionária: Uma análise a partir do sistema de Ensino Superior em Santa Catarina**. 2013. 416 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

MACADAR, B.M.B de. **A posição do Brasil nas cadeias globais de valor** <http://carta.fee.tche.br/article/a-posicao-do-brasil-nas-cadeias-globais-de-valor/>. 2013. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/a-posicao-do-brasil-nas-cadeias-globais-de-valor/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MANTEGA, G. **O Governo Geisel, o II PND e os Economistas**. [s.l]: Núcleo de Pesquisas e Publicações- Fgv, 1997.

MARCATO, M. B. **A indústria brasileira e as cadeias globais de valor: uma análise com base nas indústrias aeronáutica, de dispositivos médicos e de eletrônicos**. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, v. 2, n. 15, p.393-396, Jun/Dez, 2016.

MEYER, C. **As Cadeias Globais de Valores e os desafios para os países que desejam fazer parte de um modelo de fragmentação da produção**. [s.l]: Blog da Apex-brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/blog/post/as-cadeias-globais-de-valores-e-os->

desafios-para-os-paises-que-desejam-fazer-parte-de-um-modelo-de-fragmentacao-da-producao>. Acesso em: 28 jul. 2018.

MITTRAUD, T. **Indústrias de base: os pilares da economia**. 2014. Disponível em: <<https://www.napratica.org.br/industrias-de-base-os-pilares-da-economia/>>. Acesso em: 03 set. 2018.

NATIONAL BOARD OF TRADE. **Global Value Chains and Developing Countries**. Suécia: Kommerskollegium, 2013. 28 p. Disponível em: <https://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2013/rapporter/GVC_and_Developing_Countries_webb.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

NEGRI, F. de; CAVALCANTE, L.R; ALVES, P.F. **RELAÇÕES UNIVERSIDADE-EMPRESA NO BRASIL: O PAPEL DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA DE PESQUISA**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1901.pdf>. Acesso em: 28 out. 2018.

OCDE. **Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains**. [s.l], 2013.

OLIVEIRA, S. de. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: Estratégias de inserção de Brasil e Canadá**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2015. 298 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/dadeaownload/1124-Cadeias_globais_de_valor_e_os_novos_padroes_internacionais.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

OLIVEIRA, I; CARNEIRO, F.L; SILVA FILHO, E. da. **Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017. 618 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171011_cadeias_globais.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

OLIVEIRA, I; REIS, C. F; BLOCH, C. A Inserção do Brasil no Comércio Internacional de Serviços e suas Relações com as Cadeias Globais de Valor. In: OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; CARNEIRO, Flávio Lyrio; SILVA FILHO, Edison Benedito da. **Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 14. p. 571-612. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171011_cadeias_globais.pdf>. Acesso em: 4 out. 2018.

PERES, W. (2008); **The (slow) return of industrial policies in Latin America and the Caribbean**. M. Cimoli, G. Dosi and J. E. Stiglitz (eds) *The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development*, Oxford University Press.

PINTO, E. C; FIANI, R; CORRÊA, L.M. **Dimensões da abordagem da cadeia global de valor: upgrading, governança, políticas governamentais e propriedade intelectual**. In: OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; CARNEIRO, Flávio Lyrio; SILVA FILHO, Edison Benedito da. **Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 2. p. 49-86. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171011_cadeias_globais.pdf>. Acesso em: 4 out. 2018.

RODRIGUES, C.; CARIO, S.A; LINS, H. **Características Dominantes e Possibilidades de Upgrading na Cadeia Global de Valor**: avaliação das relações firmadas na indústria brasileira de móveis. - Florianópolis, v. -, n. -, p.1-22, 2011.

ROSA, D. da. **CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E A INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA**. 2017. 69 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Por Alegre, 2017.

SANTOS, A; PORTO, C; COSTA, P. L. **POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: O QUE É A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL**. 2005 Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/389999/mod_resource/content/1/notatecPoliticaIndustrial.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

SILVA, L. **AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR NO LESTE ASIÁTICO: DESENVOLVIMENTO E TRANSFORMAÇÃO NA ECONOMIA INTERNACIONAL**. 2016. 79 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

STRACHMAN, E; AVELLAR, A. (2014). Políticas Industriais: definições, fundamentações teóricas e avaliações. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. 10.18829/rp3.v0i2.10153.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A.V. Industrial policy in Brazil. Campinas: UNICAMP-IE, 1997.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p.163-185, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2018.

STRACHMAN, E. Política Industrial e Instituições. Tese – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2000.

SCHIMITZ, H. Industrialization strategies in less developed countries: some lessons of historical experience. The journal of development Studies, v. 21, p. 1-24, out. 1984.

STIGLITZ, J. E. (2004), **Globalização: a Grande Desilusão**, Lisboa, Terramar.

STURGEON, T. et al. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. Revista Brasileira de Comércio Exterior, 2013, n. 115, p. 26-41, 2013

STURGEON, T.; GEREFFI, G. GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. Brazilian Manufacturing in International Perspective: a global value chain analysis of Brazil's aerospace, medical devices, and electronics industries. Relatório para a Confederação Nacional da Indústria, setembro de 2013.

VEIGA, P. M. Anos 90 As transformações na indústria e as exportações brasileiras. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p.1-15, set. 1999.

VIEIRA, Anderson. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. 2016. Disponível em: <<https://andersonvieiranunes.jusbrasil.com.br/artigos/447763946/teoria-do-desenvolvimento-economico>>. Acesso em: 09 out. 2018.

WALLERSTEIN, I.; HOPKINS, K. In: **The essential Wallerstein**. New York: The New York Press, 2000, p. 223-233

ZHANG, L; SCHIMANSKI, S. CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO1. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [s.l], v, n. 18, p.1-20, dez. 2014.