

## INTRODUÇÃO

Tornou-se lugar-comum, nos últimos anos, destacar a profunda crise pela qual vem passando a *indústria brasileira*, bem como ressaltar a necessidade de políticas públicas destinadas a retomar a vitalidade da *produção nacional*. Muitas das propostas aventadas encontram eco no grandioso projeto de industrialização do país, levado a cabo ao longo de boa parte do século XX e que tinha como meta a construção de cadeias produtivas integradas e como mito a assunção do produto “genuinamente nacional”, elaborado inteiramente em solo pátrio, como resultado de nosso esforço e engenho.

Para um grande – e crescente – conjunto de setores e bens, contudo, falar em “indústria nacional” e atestar a nacionalidade de um produto tornou-se um anacronismo. Em vez de manter-se circunscrita às fronteiras de uma nação, a produção destes bens espalha-se por vários países, muitas vezes abrangendo várias regiões do globo. Cada etapa é realizada onde quer que seja mais eficiente fazê-lo, desde a concepção e o *design*, passando tanto pela produção de partes quanto de peças e componentes, até a montagem final – e incluindo aí todos os serviços (financeiros, jurídicos ou de logística, por exemplo) necessários para seu funcionamento. Exemplos desse fenômeno abundam: de calçados a *smartphones*; do setor automobilístico à agroindústria.

Como ficará claro nos capítulos que se seguem, um conceito que norteia a análise dessas transformações e que assume papel fundamental neste livro é o de cadeias globais de valor (CGVs), que busca captar o fato de que o conjunto de etapas ou atividades que compõem um dado processo de produção de um bem ou serviço pode ser “fatiado” e disperso ao redor do planeta: cada etapa é realizada em um local diferente, muitas vezes por empresas diferentes, sob a coordenação de uma empresa-líder que detém o poder de comandar a governança de todo o processo.

Evidentemente, a existência de redes internacionais de produção não é um fenômeno novo. Não obstante, ao menos dois fatores distinguem o que vem ocorrendo nas últimas décadas. Em primeiro lugar, a escala na qual ocorre essa nova divisão internacional do trabalho não tem precedentes e reflete-se no crescimento vertiginoso do volume de comércio internacional nas duas últimas décadas. Em segundo lugar – e talvez ainda mais importante do ponto de vista conceitual – está o fato de que a fragmentação internacional dos processos produtivos aprofundou-se, e, atualmente, tarefas muito específicas que até recentemente tinham que ser realizadas lado a lado podem ser realocadas e transferidas para lugares distantes uma da outra, graças a avanços tecnológicos, logísticos e institucionais que permitem

tanto transportar rapidamente o resultado de atividades intermediárias quanto coordenar remotamente todo o processo.

O principal objetivo do projeto de pesquisa do qual resultou este livro é chamar a atenção para tais transformações e, especialmente, suas implicações para a formulação e a condução de políticas públicas. O processo de fragmentação internacional da produção, que culmina na estruturação desta em CGVs, possui profundas implicações sobre a capacidade de ação estatal com vistas ao desenvolvimento econômico e subverte boa parte dos instrumentos tradicionais de políticas comercial e industrial. Tudo isso cria a necessidade de se repensar – e, caso oportuno, modificar – a forma com que tais políticas são concebidas e implementadas no Brasil. Outras nações já vêm realizando essa tarefa; a partir das experiências de alguns desses países, este livro busca contribuir para esse debate, que, embora ainda incipiente, vem ganhando cada vez mais espaço em nosso país.

A primeira parte deste livro tem por objetivo estabelecer as bases conceituais do debate. O primeiro capítulo traça um panorama do processo de fragmentação da produção e da constituição das CGVs e apresenta, a partir da literatura dedicada ao assunto, os principais aspectos que norteiam a discussão do tema, bem como alguns conceitos que serão utilizados ao longo do restante do livro.

O segundo capítulo analisa as implicações que o enfoque das CGVs representa para a formulação de políticas públicas em países em desenvolvimento. O capítulo ressalta a importância de se buscar uma distinção entre políticas setoriais tradicionais e aquelas voltadas à integração bem-sucedida em cadeias de valor.

O terceiro capítulo concentra seu foco em três conceitos centrais na análise de CGVs: o *upgrading* (isto é, a evolução de uma firma ou país que participa de uma CGV em direção a elos mais elevados ou “nobres” dentro da cadeia), a governança (a estrutura de relações entre os participantes, que determina como funciona a cadeia) e o papel das políticas governamentais voltadas ao *upgrading*. O capítulo analisa, ainda, o papel da proteção da propriedade intelectual na determinação das possibilidades de *upgrading* de países em desenvolvimento.

O quarto capítulo busca avançar na análise empírica do fenômeno, propondo e examinando um novo indicador destinado a captar a evolução do conteúdo doméstico embutido nas exportações de um conjunto de produtos de alta e média tecnologias.

A segunda parte do livro tem duplo enfoque: setorial e nacional. Os capítulos que compõem esta parte analisam experiências de países selecionados, que enfrentaram o desafio de adaptar seu arcabouço de políticas públicas para levar em conta a fragmentação internacional da produção e obtiveram algum grau de sucesso na integração às CGVs em setores específicos.

Os dois primeiros capítulos da segunda parte têm como tema o setor automobilístico. O quinto capítulo apresenta a dinâmica e o funcionamento da CGV deste setor, examinando a transição, desde meados da década de 1980, de indústrias nacionais localizadas em um número limitado de países para uma indústria global mais integrada. O sexto capítulo, por seu turno, analisa a inserção da Coreia do Sul nessa cadeia, discutindo o papel das reformas econômicas levadas a cabo por esse país no desenvolvimento do setor e sua integração com o arcabouço produtivo global.

O sétimo capítulo aborda a cadeia de produção de couro e calçados, contrastando os padrões de inserção internacional distintos exibidos pelo México, por Taiwan e pelo Brasil e analisando temas como as estruturas de governança e relações entre os participantes em cada caso particular.

O foco do oitavo capítulo recai sobre a cadeia global de eletrônicos, apresentando sua evolução e suas características, bem como analisando a inserção do Vietnã e da Malásia nessa cadeia, de modo a identificar os determinantes exógenos e endógenos desse processo e as diferenças nos atuais estágios de inserção desses países.

O papel dos serviços no funcionamento de processos produtivos estruturados em CGVs é o objeto do nono capítulo, que lança mão da base de dados desenvolvida conjuntamente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC) para calcular e analisar indicadores, tais como conteúdo doméstico nas exportações, valor adicionado de serviços nas exportações, participação do valor adicionado doméstico incorporado na demanda final externa mundial, participação na CGV, número de estágios na produção e distância à demanda final.

Por fim, a terceira parte do livro direciona o foco da análise ao Brasil. A partir da discussão conceitual e dos estudos de caso de países e setores apresentados nos capítulos anteriores, procura-se agora examinar os desafios colocados ao país por essa nova configuração da estrutura produtiva internacional. E, ainda, apontar como o Estado brasileiro, por meio de políticas públicas, poderia influenciar esse processo de forma a integrar beneficentemente o país às redes internacionais de produção.

O décimo capítulo analisa, de forma abrangente, as políticas comerciais e industriais brasileiras à luz das conclusões e recomendações que o enfoque normativo das CGVs permite alcançar, bem como nota que, em grande medida, as políticas adotadas pelo país no período recente parecem estar na direção contrária das prescrições emanadas da literatura de CGVs.

Os três capítulos seguintes estreitam o foco e examinam setores específicos. O décimo primeiro capítulo aborda o setor calçadista brasileiro, analisando

como o complexo coureiro-calçadista posiciona-se no mercado global após a reconfiguração internacional do mercado ocorrida ao longo da década de 1990. O setor automobilístico volta a ser o objeto no décimo segundo capítulo, que discute políticas setoriais, tais como o Regime Automotivo Brasileiro em 1996 e o Inovar Auto em 2012. O décimo terceiro capítulo, por sua vez, examina, para o caso brasileiro, a estrutura e a dinâmica de duas cadeias de valor baseadas em recursos naturais – a cadeia de carnes de frango e a de móveis de madeira.

Finalmente, o décimo quarto capítulo analisa o papel que o comércio de serviços possui na inserção do Brasil em CGVs e examina o perfil do comércio de serviços brasileiros, identificando alguns potenciais nichos de sofisticação de serviços no país, apresentando pontos de uma agenda de política para a qualificação da inserção brasileira no comércio internacional de serviços.

Ivan Tiago Machado Oliveira  
Flávio Lyrio Carneiro  
Edison Benedito da Silva Filho  
**Organizadores**