

A indústria brasileira e as cadeias globais de valor: uma análise com base nas indústrias aeronáutica, de dispositivos médicos e de eletrônicos

Timothy Sturgeon; Gary Gereffi; Andrew Guinn; Ezequiel Zylberberg

Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, 264 p.

ISBN 978-85-352-7709-8

Marília Bassetti Marcato*

A indústria brasileira e as cadeias globais de valor: uma análise com base nas indústrias aeronáutica, de eletrônicos e de dispositivos médicos, de autoria de Timothy Sturgeon, Gary Gereffi, Andrew Guinn e Ezequiel Zylberberg, é o produto de uma pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), motivada pela reconfiguração da produção e comércio globais. A pesquisa tem como principal objetivo avaliar a integração do Brasil às cadeias globais de valor (CGV), bem como o papel desempenhado pelas instituições e as possibilidades no campo da política industrial. Tendo como base três estudos de caso – as indústrias aeroespacial, de dispositivos médicos e de eletrônicos –, o livro contribui com recomendações de políticas, estimulando o debate a respeito do papel das políticas industriais para promover setores-chave ao crescimento econômico. O principal argumento dos autores é de que o Brasil deve aumentar sua participação em CGV em áreas de especialização orientadas para exportação, considerando segmentos de alto valor agregado nos quais pode ser mundialmente competitivo. Para tanto, a política industrial cumpre papel fundamental.

Os autores argumentam que os fluxos de comércio, conhecimento e investimento em novas capacidades produtivas, característicos das CGV, geram mecanismos de rápida aprendizagem, inovação e *upgrading* industrial para os países em desenvolvimento (PED), trazendo competências para empresas locais e trabalhadores

* Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), Brasil. E-mail: ma_bassetti@hotmail.com.

de diversas áreas, não exclusivos aos setores exportadores. Além de maior escala, especialização e oferta de empregos, as CGV ampliam a disponibilidade de bens intermediários e o acesso a novos mercados e informações e trazem melhorias à infraestrutura, contribuindo para a competitividade das empresas locais. Por outro lado, os autores afirmam que as CGV não representam uma panaceia para o desenvolvimento, trazendo consigo novos desafios para as políticas de desenvolvimento econômico e social. Os autores alertam para a criação de barreiras para a aprendizagem e o desenvolvimento desigual atribuído a um rápido *upgrading*, mostrando que os maiores ganhos são aprisionados pelas empresas que controlam as marcas, a concepção de produtos e os “líderes de plataformas”. Não há motivo para imaginar que a globalização econômica irá assegurar o desempenho econômico e o bem-estar das sociedades. Por essa razão, tem-se observado o ressurgimento do debate em torno da política industrial no Brasil e em diversos outros países que buscam promover capacidades em CGV de setores específicos.

Uma das principais contribuições da obra está no âmbito do debate sobre a política industrial no Brasil, apontando para a forma como ela molda a inserção da indústria brasileira. Ainda que existam traços semelhantes (promoção da substituição de importações, imposição de conteúdo local e estabelecimento de requisitos para investimentos em P&D), a política industrial da atualidade é distinta daquelas do passado. Dentre as mudanças, a pesquisa ressalta a predominância atual de fornecedores e intermediários globais, revelando que esses são os responsáveis por muitos dos novos investimentos que os PED buscam atrair. Ademais, os incentivos ao estabelecimento de unidades de produção, logística, *marketing* e distribuição dos fornecedores globais em território nacional geram vantagens de longo prazo para as empresas locais, possibilitando acesso a capacidades e escala não limitadas ao mercado interno e assegurando atualidade aos produtos ofertados. Ao defender políticas industriais com vínculos com CGV, os autores assumem a terceirização global como um processo positivo, que garante o envolvimento contínuo com tecnologias, padrões e “melhores práticas” industriais. Construir indústrias nacionais plenamente integradas verticalmente e voltadas para o mercado interno não seria compatível com a nova realidade da produção global, sendo papel dos formuladores de políticas buscar capturar os segmentos de maior valor das CGV, não só para aumentar suas exportações, mas também para garantir às empresas locais acesso a insumos de padrão mundial.

O livro atua como um panfleto político a favor da especialização em nichos específicos das CGV, contribuindo para a identificação dos pontos favoráveis (*sweet*

spots) das CGV no Brasil, nos quais a política industrial deveria concentrar esforços. De forma geral, as capacidades brasileiras são notáveis no desenvolvimento de *software* e na integração de sistemas. Os resultados mostram a Embraer como um grande *player* no mercado estadunidense, revelando a incorporação de maior conteúdo nacional às exportações como medida positiva à balança comercial de componentes aeroespaciais; os serviços de manutenção, reparos e revisão são um nicho forte para especialização brasileira; as capacidades brasileiras na área de *software* do segmento de aviação poderiam ser mais bem aproveitadas; e o acesso aos fornecedores externos de primeiro e segundo níveis favoreceria as PME locais. O livro identifica oportunidades nos produtos eletrônicos sofisticados (*e.g. smartphones, tablets e notebooks*), a partir de um mercado interno crescente e da ampliação da presença de fabricantes por contratos globais. Outra possibilidade é o desenvolvimento de *software* de equipamentos industriais, da eletrônica de telecomunicações e automotiva, bem como nichos no mercado de semicondutores que não exigem tecnologias de ponta ou produção em larga escala, mas geram grandes margens de lucro, como os dispositivos híbridos e os Radio Frequency Identification (RFID). O aumento dos insumos importados é uma característica normal na CGV do setor de eletrônicos que precisa ser incorporada às políticas industriais da atualidade. Ao mesmo tempo, as exigências atuais de conteúdo local fazem com que a fabricação de pequenas torres de telefonia celular e serviços associados sejam um nicho atraente, dada a necessidade de ampliação da infraestrutura de telecomunicações para os próximos anos. Ao analisar a indústria de dispositivos médicos, a pesquisa mostra como os mecanismos de compras preferenciais podem ser utilizados para ampliação de escala e *upgrading* de processos de negócios. As empresas brasileiras estão bem posicionadas em segmentos de dispositivos de raios-X e tomografia e há espaço para atuarem em nichos de *softwares* de produtos emergentes.

O livro carece de uma visão geral mais robusta a respeito da participação do Brasil nas CGV, não fazendo uso de bases de dados já disponíveis no momento de sua publicação, tais como *Trade in Value Added* (TiVA) da cooperação entre OECD e WTO. Ainda que o nome do terceiro capítulo seja “como o Brasil está participando de cadeias globais de valor?”, o que se verifica é o retrato do padrão de comércio brasileiro, marcado por produtos primários ou manufaturados baseados em recursos naturais e pela emblemática relação comercial com a China. Os autores destacam que o país possui vantagens em relação a outras economias emergentes, uma vez que o legado das políticas industriais do passado tornaram presente uma base tecnológica nacional mais sólida do que a chinesa ou a mexicana. Tal afirma-

tiva parece destoar de diversos estudos que apontam para a criação de competências competitivas na China no período recente, a partir de expressivos investimentos realizados pelo Estado chinês.

A pesquisa mostra que os formuladores de políticas ainda desconsideram estímulos a segmentos de nichos específicos nos quais o Brasil possui ou pode vir a possuir vantagem competitiva global, faltando realismo e objetividade. “O diabo está nos detalhes” e é justamente nos detalhes da política industrial brasileira que residem os desafios para sua eficácia. A instabilidade e a complexidade do regime de política industrial brasileira fazem com que, mesmo com diversos instrumentos disponíveis, a integração da indústria brasileira em atividades de maior valor de CGV permaneça aquém do desejado. Por fim, o livro é uma importante contribuição metodológica para os estudos de caso que tratam das cadeias globais de valor, servindo como guia para futuras análises que buscam incorporar outros aspectos não convencionais ao mapeamento das cadeias, tais como as políticas industriais e as instituições-chave do setor em questão.