TEXTO PARA DISCUSSÃO

2069

Brasília, março de 2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

INSERÇÃO EM CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BRASIL

Pedro da Motta Veiga
Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes)
e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)
na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea

Sandra Polónia Rios
Diretora do Cindes e bolsista do PNPD na Dinte do Ipea

A difusão de cadeias globais de valor gerou uma enorme literatura sobre o tema, em geral focada na dimensão empresarial ou setorial do fenômeno. Gradualmente, o debate se deslocou para a esfera da economia como um todo e ganhou uma dimensão normativa, concretizada pela ideia de que existem políticas que favorecem ou desfavorecem a conexão das economias nacionais às cadeias de valor e que tal conexão tem o potencial para gerar mais benefícios que custos para as economias que adotam políticas pró-cadeias.

Esse argumento normativo parece mais consistente quando aplicado a economias pequenas e a países pouco desenvolvidos, aparecendo a conexão às cadeias como uma espécie de via rápida para uma industrialização menos exigente em integração vertical. Mas sua aplicação é mais difícil no caso de economias que já estabeleceram uma base industrial relativamente diversificada – com algum grau de integração vertical. A validade do argumento também é condicionada pelo padrão de especialização internacional (setorial e geográfico) das economias nacionais.

A análise do caso brasileiro é particularmente rica para a discussão destas questões. Afinal, o Brasil teve êxito em sua estratégia de industrialização por substituição de importações, sua indústria registra elevado grau de integração vertical e vem perdendo competitividade internacional há mais de uma década.

A resposta padrão dos formuladores de política brasileiros aos desafios enfrentados pela indústria, nos últimos anos, tem sido a utilização generalizada de instrumentos típicos da política industrial e comercial do período de substituição de importações. Os resultados pífios desta estratégia, no plano do desempenho e da competitividade industrial, têm gerado críticas que veem na baixa conexão da indústria brasileira às cadeias globais de valor o principal elemento explicativo daqueles resultados.

Não resta dúvida de que, no caso do Brasil, a especialização internacional e a posição geográfica do país no mundo não favorecem uma participação generalizada nos sistemas de produção baseados na fragmentação internacional de tarefas e atividades. Com base neste ponto de vista, o objetivo de conexão mais ou menos generalizada a cadeias internacionais de valor – ou seja, de integração a esquemas de produção fragmentada em escala internacional – é pouco realista.

Qualificado o tema da conexão do Brasil às cadeias globais de valor, é possível sintetizar a contribuição da literatura de cadeias de valor à análise e à avaliação normativa das políticas adotadas pelo Brasil na área comercial e industrial:

- o enfoque das cadeias de valor distancia-se nitidamente do paradigma ainda dominante no país de industrialização por substituição de importações, no que se refere ao sinal (positivo ou negativo) atribuído às importações e ao macro-objetivo de obter o grau máximo de integração vertical dentro do território nacional;
- o impacto desse distanciamento adquire sua máxima expressão na esfera da política comercial e, em especial, da política de importação e de proteção à produção doméstica. Especialmente em seu ciclo de vida mais recente, o enfoque das cadeias de valor adquire um viés claramente favorável à liberalização de importações como condição para participar das cadeias de valor;
- à diferença do paradigma da substituição de importações, o enfoque das cadeias de valor leva

a uma lógica de priorização de atividades que combina um eixo setorial e um eixo funcional e aponta para um padrão de estrutura produtiva e de inserção internacional mais especializado. Em ambos os eixos, a visão das cadeias de valor se distancia do paradigma "industrialista" da substituição de importações, que domina o desenho das políticas industriais no Brasil; e

- no plano dos instrumentos de política de corte setorial, o enfoque de cadeias de valor parece admitir o recurso a certos mecanismos gerados historicamente no bojo do paradigma de substituição de importações: conteúdo nacional, requisitos de desempenho para a obtenção de incentivos etc. Entretanto, a atual política comercial e industrial brasileira parece "exagerar" no recurso a esses instrumentos, priorizando a maximização do grau de nacionalização das etapas do processo produtivo em vez de focar no desenvolvimento de capacidades produtivas específicas.

Ainda que a integração generalizada a cadeias globais de valor possa não ser um objetivo incontestável a ser perseguido por políticas públicas em um país com as características do Brasil, o conjunto de políticas públicas recomendado por esse enfoque não se diferencia em muito de uma agenda voltada para ganhos de competitividade e produtividade na economia brasileira, essenciais para os objetivos de crescimento econômico sustentável do país.

SUMÁRIO EXECUTIVO