

**ENEI**

Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação

FACE-UFMG

Inovação, Sustentabilidade e Pandemia

10 a 14 de maio de 2021

Políticas Orientadas às Cadeias Globais de Valor: Uma abordagem crítica

Kethelyn Ferreira (PPGE-UFRJ)

Resumo:

Neste artigo analisamos criticamente as políticas orientadas às Cadeias Globais de Valor (CGV), que se fazem presentes na agenda de pesquisa de diversas instituições multilaterais, tais como Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), e buscamos relacioná-las com as proposições pontuadas na década de 80, no conhecido "Consenso de Washington". Em suma, a proposição dessas instituições é que, ainda que existam riscos associados à inserção dos países em desenvolvimento nas cadeias, existiria uma série de políticas que levariam esses países à uma inserção internacional virtuosa.

Nosso objetivo é sublinhar a importância de um planejamento de Estado, da coordenação das políticas de desenvolvimento produtivo e de um Sistema Nacional de Inovação (SNI) robusto no processo de inserção nas CGV. Para isso, ao longo do trabalho comparamos a experiência de três países: México, Brasil e China. A partir do exemplo das *maquilas* mexicanas e da atração da montagem de aparelhos da Apple pela Foxconn no Brasil, argumentamos que as políticas orientadas às CGV podem sim promover um aumento da inserção internacional, contudo, isso não necessariamente deveria ser entendido como algo positivo, nos afastando de interpretações destes como "casos de sucesso". Em contrapartida, revisamos as estratégias adotadas pelo governo chinês, as quais se concentram primeiramente em um fortalecimento de sua indústria nacional e na promoção de inovação tecnológica e, só depois, visam a promoção da inserção nas cadeias, se afastando das políticas orientadas às CGV.

Palavras-chave:

Política Industrial; Política Comercial; Cadeias Globais de Valor; Sistema Nacional de Inovação.

Código JEL:

O2; O24; O25; F1; F13.

Área Temática:

2.2 Comércio internacional e cadeias de valor

1. Introdução

Com a revolução da tecnologia e da informação (TIC), o custo de coordenação das atividades se reduz, tornando economicamente viável a dispersão geográfica das etapas produtivas, a fim de reduzir o custo da produção (Baldwin, 2011; Nathan; Sarkar, 2011). Dado a intensificação dessa fragmentação produtiva, o comércio deixa de se basear no antigo paradigma ricardiano de vantagens comparativas em bens finais, e passa a estar pautado em vantagens comparativas caleidoscópicas¹, ou seja, vantagens inerentes a atividades específicas do processo produtivo (Corrêa et al, 2019).

Ao passar dos anos as Cadeias Globais de Valor (CGV) adquirem mais importância, passando a fazer parte da agenda de pesquisa de diversas instituições multilaterais, tais como Banco Mundial, OCDE, OMC e Unctad. Segundo essas instituições, apesar da existência de alguns riscos associados à inserção dos países em desenvolvimento nas cadeias, existe uma série de políticas que levariam esses países à uma inserção virtuosa: as políticas orientadas às CGV. Isto posto, o objetivo central do artigo é analisar criticamente essas políticas, argumentando que, apesar dessas proposições serem acompanhadas de um discurso sobre a importância da formulação de políticas que levem em consideração a intensa conexão entre os países dentro de redes globais e regionais de produção, em grande parte, apenas reproduzem as proposições do “Consenso de Washington”. Além disso, ignoram explicitamente a importância de um planejamento de Estado, da coordenação das políticas de desenvolvimento produtivo e do papel de um Sistema Nacional de Inovação (SNI) robusto no processo de inserção. Em suma, essas instituições propõem, ainda que implicitamente, que a inserção nas CGV é um caminho necessário ao desenvolvimento, mesmo que ocorra em atividades de baixo valor agregado (VA) e que reforcem a posição de subordinação dos países em desenvolvimento no comércio mundial.

O artigo se divide em cinco seções, incluindo essa introdução e uma conclusão. Na segunda seção, o foco é apresentar as recomendações postuladas pelos organismos multilaterais e refletir sobre suas motivações e seus resultados. Ainda na segunda seção buscamos fazer a conexão entre as políticas orientadas às CGV e as políticas do “Consenso de Washington”. A terceira seção tem como objetivo discutir propostas normativas alternativas, apresentando-as como políticas mais adequadas aos países que almejam desenvolver sua indústria nacional e alcançar um melhor posicionamento internacional de suas economias. Essencialmente, nesta seção discutimos a importância de um Estado ativo, da coordenação das políticas de desenvolvimento produtivo e de um SNI desenvolvido. Por fim, na quarta seção do artigo, buscamos analisar brevemente o caso da atração de *maquilas* no México, da atração da Foxconn no Brasil e da indústria de eletrônicos chinesa. Apesar dos dois primeiros exemplos serem interpretados como casos de sucesso na literatura, nosso objetivo é analisá-los a partir de outra perspectiva, entendendo que os resultados da aplicação de políticas orientadas às CGV nesses países estão longe de se mostrarem virtuosos. Em contrapartida, ainda nessa seção revisamos a trajetória de inserção chinesa nas CGV, buscando evidenciar como o planejamento estatal chinês e sua compreensão da importância do estímulo à inovação se mostrou relevante processo.

2. Políticas orientadas às Cadeias Globais de Valor

A maioria dos países em desenvolvimento vêm aumentando sua participação nas CGV, mas ainda se defrontam com muitos obstáculos para conseguir acesso à essas cadeias (Unctad, 2013). Essas redes de produção são marcadas pela existência de uma forte assimetria tecnológica e, no geral, os países em desenvolvimento se inserem em uma posição de “*factory economies*”, buscando atrair polos de empregos e investimentos, e encontram-se subordinados às “*headquarter economies*”, formadas por empresas dos países desenvolvidos, que são as responsáveis por liderar essas cadeias (Baldwin, 2012). Em outras palavras, as economias em desenvolvimento tendem a se inserir em atividades de baixo VA - diretamente ligadas a produção e intensivas em mão de obra ou recursos naturais-, enquanto os países desenvolvidos se concentram nas atividades de maior valor – atividades de serviços de pré e pós produção, intensivas em conhecimento (Dalle et al, 2013; Fernandez-Stark et al, 2019). Contudo, a partir de uma visão mais “otimista” sobre o funcionamento das CGV – propagada por diversas instituições multilaterais-, pontua-se que as economias emergentes se beneficiam com essa organização da produção, e que isso poderia representar uma evolução em termos de desempenho exportador, que poderia ser inclusive superior à de economias desenvolvidas (Sturgeon et al, 2013). Seguindo essa visão, entende-se que a participação nessas cadeias é positiva para as economias em desenvolvimento e que poderia acelerar seu processo de *catching up* (Unctad, 2013).

Nessas instituições multilaterais, vigora um entendimento de que, ao nível do país, há uma correlação positiva entre nível participação nas CGV e taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, além

¹Este termo, cunhado por Bhagwati e Deheja (1994), enfatiza a volatilidade dos fatores que definem a localização das etapas produtivas inerente às cadeias de valor (Memedovic; Iapadre, 2009).

disso, também se prega que essa maior participação resultaria em um maior crescimento da taxa de emprego, independente dessa participação estar ou não associada a uma maior dependência em insumos importados. Por outro lado, quando os resultados são analisados a partir da experiência individual das economias parece haver mais parcimônia. As evidências não são tão homogêneas quanto no caso anterior e, reconhece-se que, quando o conteúdo importado das exportações é muito alto, ou a participação é limitada a polos de menor valor, o VA pode ser menor. Além disso, há o reconhecimento de que a adição de valor não implica na sua captura. Na prática, grande parte do VA em países em desenvolvimento acaba sendo capturado por empresas transnacionais, apesar disso, essas instituições defendem que ocorre um reinvestimento dos ganhos por filiais estrangeiras nos países em desenvolvimento, e esse seria, em média, bastante significativo (OCDE; OMC; Unctad, 2013; Unctad, 2013).

Em linhas gerais, conforme ressaltado, a maioria dos países encontram-se inseridos em uma CGV. E, segundo as instituições multilaterais, no longo prazo, existem benefícios associados a essa inserção, que poderia ser uma via para desenvolvimento de capacidade produtiva e para a realização de *upgrading* industrial. Esses resultados não seriam automáticos, mas existiria uma série de políticas proativas que podem aumentar a participação dos países nas GVC e ajudar a apropriação desses benefícios (Banco Mundial, 2020; Unctad, 2013). Segundo De Marchi (2018), nessa abordagem percebe-se uma ênfase na necessidade de *links* interfirmas que ocorrem dentro das CGV para que as empresas se apropriem de transbordamentos de conhecimento e, então, realizem um *upgrading*, contudo, na prática, o impacto da inserção no desempenho inovativo das empresas é dúvida. Adicionalmente, ao mesmo tempo em que se percebe um aumento no papel das economias emergentes nessas CGV, sua capacidade de assumir um papel de liderança em termos de inovação não é tão evidente.

Na visão desses organismos multilaterais, as abordagens tracionais de política industrial, que entendem que incentivos fiscais, subsídios e políticas de conteúdo local levam ao desenvolvimento industrial, são perniciosas e ineficazes dentro do contexto das CGV. Políticas nesse âmbito deveriam ser utilizadas apenas para superar falhas de mercado específicas - como possíveis assimetrias de informação-, atuar em pontos cuja coordenação de mercado é ineficiente, ou auxiliar na captura de alguma externalidade, como possíveis transbordamentos de tecnologia. O argumento proposto é que o uso desses instrumentos de política deteriam forte potencial para minar a eficiência do mercado, ocasionando uma má alocação do capital e, além disso, ao se inserir em uma CGV, não haveria necessidade de desenvolver todas as etapas produtivas, tornando esses instrumentos dispensáveis (Banco Mundial, 2020; OCDE, 2013). Vigora um entendimento de que a imposição de barreiras comerciais, a realização de políticas industriais ou de inovações diretas e ações de cunho protecionistas prejudicam os países que as utilizam. Dado a interconectividade dentro das cadeias, essas intervenções tomariam proporções muito maiores do que quando se encontram isoladas em condição de pura concorrência (Gereffi, 2014; Sturgeon et al, 2013).

Segundo Dalle et al (2013), nessas organizações multilaterais, que entendem que o papel do Estado deveria estar restrito a receitas típicas pró mercado, ignora-se o fato de que os países em desenvolvimento não se encontram em “par de igualdade” aos países desenvolvidos, ou seja, não possuem os mesmos instrumentos para atrair atividades que agreguem mais valor. Em nossa opinião, na visão retratada, as políticas industriais são tanto um elo perdido, conforme pontuado por Dalle et al (2013), quanto um elo explicitamente negligenciado. Segundo Dalle et al (2013), as recomendações de políticas públicas que se concentram na promoção de uma agenda de liberalização comercial e desregulamentação de investimentos, se afastam fortemente das recomendações originais da concepção neo-schumpeteriana, que são significativamente mais sofisticadas e complexas.

Em suma, nas contribuições de diversas instituições multilaterais vigora um entendimento de que fomentar a participação *per se* nas CGV deve fazer parte da estratégia de desenvolvimento de um país, logo, existiria uma demanda por políticas voltadas para intensificar a inserção dos países emergentes. Ademais, parece haver uma proposição, ainda que implícita, que a adoção correta dessas políticas representaria o ponto de partida para que os países em desenvolvimento adentrem em uma trajetória virtuosa. Abordaremos a seguir algumas das principais políticas orientadas às CGV, buscando apresentar os argumentos utilizados para disseminá-las.

Dado o surgimento das CGV, Baldwin (2011) pontua que os países em desenvolvimento não precisariam mais construir uma base industrial ampla e profunda para se tornar competitivos, em contrapartida, poderiam se juntar a cadeias consolidadas, sendo este um caminho mais rápido e seguro do que a industrialização via substituição de importações. Dessa forma, segundo as instituições multilaterais, os países deveriam levar em consideração suas *vantagens comparativas* (1) ao formular suas estratégias de inserção. Neste ponto defende-se que a construção de uma cadeia de valor completa não é desejável ou possível e, portanto, caberia ao governo estimular as empresas a se inserirem em cadeias já consolidadas. A especialização em atividades e tarefas específicas, em detrimento ao desenvolvimento de indústrias verticalmente integradas, seria o melhor caminho para que os países se tornem competitivos em termos de exportações (Banco Mundial, 2020 p. 15; OCDE, 2013 p. 30; OCDE; OMC; Unctad, 2013 p. 18). Tal proposição pressupõe uma contínua dependência de insumos importados, dado que a cadeia de valor não poderia ser completamente capturada, contudo, supostamente, seria

capaz de assegurar um envolvimento contínuo com tecnologias de ponta, padrões e melhores práticas do setor (Gereffi, 2014).

A promoção de uma ampla liberalização seria muito importante nesse processo de especialização nas atividades em que o país é competitivo. Em linhas gerais, há um entendimento de que o protecionismo pode ser muito prejudicial ao desenvolvimento das CGV, seja via tarifas ou via barreiras não tarifárias (salvo a especificação de padrões de produtos, que poderia auxiliar na superação de alguns gargalos que os países em desenvolvimento se defrontam). Segundo as instituições multilaterais, a abertura pode levar a um aumento da produtividade, expansão e diversificação das exportações dentro das CGV, podendo alterar a posição que o país ocupa dentro desse paradigma (Banco Mundial, 2020). A **liberalização do comércio (2)** expandiria o acesso ao mercado consumidor, possibilitando as firmas, ao se especializarem em nichos específicos e se integrarem com outras economias, a incorrer em ganhos de escala em termos de produção e em termos de conhecimento e tecnologia. Além disso, também facilitaria a entrada de insumos estrangeiros (Banco Mundial, 2020 pp. 165-168). O principal argumento utilizado na promoção da liberalização do comércio se concentra na cumulatividade das tarifas, dado que os insumos intermediários cruzam as fronteiras inúmeras vezes, podendo reduzir a demanda dos consumidores finais e, conseqüentemente, afetar a produção e reduzir os investimentos em todos os estágios da cadeia de valor. A imposição de barreiras não tarifárias, como *quotas*, também culminaria no aumento dos custos nas diversas etapas da cadeia (OCDE, 2013 pp. 21-22; OCDE; OMC; Unctad, 2013 pp. 13 e 15)

A abertura comercial unilateral por parte das economias emergentes é vista como uma oportunidade destas se industrializarem rapidamente através do ingresso em uma CGV e, além disso, complementaria os esforços para alcançar resultados de apoio mútuo (OCDE; OMC; Unctad, 2013 p. 17). Ao mesmo tempo, seria benéfico para as “*headquarter-economies*” que almejam aumentar o retorno de seu *know-how* específico através da junção de seus esforços tecnológicos com a mão de obra de baixo custo dos países emergentes. Seria, portanto, um cenário sem perdedores (Baldwin, 2012). Em contrapartida, a adoção de tarifas buscando à proteção da indústria nacional atuaria em um sentido contrário (Baldwin, 2010). A ideia central é que a redução das tarifas e, conseqüentemente, do preço dos produtos intermediários impulsionaria a produção a jusante. Além disso, com a alta fragmentação da produção, os países não precisariam se preocupar em produzir os insumos intermediários localmente, podendo importá-los, entretanto, se vigorarem altas tarifas de importação, esse processo se tornaria muito custoso. Tais fatos motivam o entendimento do protecionismo como “destrucionismo” (Baldwin, 2012).

Essa organização da produção pressupõe coordenação e *links* entre as etapas produtivas e entre os países e, portanto, os serviços (eg. transporte, logística, finanças, serviços baseados no conhecimento, entre outros) tem um papel fundamental (OCDE, 2013). Conseqüentemente, também seria papel do governo promover a **liberalização dos serviços (3)**², seja por estarem interligados às atividades produtivas ou por representar uma porta de entrada para alguns países em desenvolvimento – através da terceirização de processos de negócios, por exemplo. Nesse sentido, não deveriam ser promovidas políticas que mitiguem a entrada de grandes empresas varejistas, o governo deveria proporcionar um ambiente que leve ao florescimento do *e-commerce* e realizar políticas que estimulem a livre movimentação de dados que complementam o desenvolvimento das cadeias (Banco Mundial, 2020 p. 168). Ademais, na esfera do comércio e produção, a liberalização dos serviços também levaria a um aumento da eficiência dos países, aumentando assim a competitividade das empresas manufatureiras e facilitando sua participação em CGV (OCDE, 2013 p. 24; OCDE, OMC; Unctad, 2013 p. 16).

A promoção da inserção nas cadeias poderia ser entendida com um atalho à industrialização, principalmente a partir das três propostas normativas anteriores, que baseiam seu discurso em promoção de liberalização e especialização produtiva. Entretanto, ainda que essa “industrialização” possa ser relativamente mais fácil e rápida, o resultado desse processo é uma industrialização rasa e menos interconectada nacionalmente (Baldwin, 2011). A partir dessa industrialização superficial, os países se inserem em etapas de baixo valor e baixa habilidade dessas indústrias, e não adquirem capacidade para realizar um *upgrading* (Unctad, 2013).

Além disso, as economias emergentes deveriam **se tornar atrativas ao capital estrangeiro (4)**³, visando os fluxos de tecnologia, expertise e o estabelecimento de relações de mercado que seriam cruciais para se integrar

²Hoekman e Mattoo (2008) analisam o papel dos serviços no crescimento econômico e argumentam que o acesso a serviços de baixo custo e alta qualidade influenciam positivamente a competitividade das empresas em economias abertas. Adicionalmente, segundo os autores, a expansão da oferta de serviços é tanto um reflexo como uma pré-condição para crescimento econômico.

³Echandi (2015) defende a importância do Investimento Externo Direto (IED) como propulsor de crescimento econômico e diversificação produtiva. Segundo o autor, o IED seria o caminho para que os países se integrem nas CGV e pode se configurar como fonte de capital, de novas tecnologias e de conhecimento para as empresas locais. A apropriação desses benefícios dependeria de uma estrutura de política de investimento adequada, que deve focar em identificar novas vias para maximizar os benefícios dos investimentos existentes e refletir sobre quais os investimentos o país ainda precisaria atrair.

nas CGV (Banco Mundial, 2020 p. 164). Para as instituições multilaterais, políticas voltadas a atração de capital podem vir a ser tão importantes para o desenvolvimento de capacidade produtiva quanto as anteriores (Unctad, 2013 p. 182), portanto, deveriam ser abertas, transparentes e previsíveis para facilitar a integração⁴, eliminando possíveis barreiras ao investimento, tais como taxas de câmbio sobrevalorizadas e regulamentações restritivas. E, uma vez atraído, devem buscar manter o IED no país. Neste ponto, o planejamento de uma política de investimento, aliada com políticas de comércio e de regulação doméstica, assim como a manutenção de um ambiente político estável, seria crucial (Banco Mundial, 2020 p. 164; OCDE; OMC; Unctad, 2013 p. 27). Adicionalmente, o apoio ao capital estrangeiro não deveria se limitar a fase inicial do IED, vigorando durante todo o seu ciclo de vida (Banco Mundial, 2020 p. 161).

Segundo Dalle et al (2013), nessa linha de atração de investimentos, os países em desenvolvimento são compelidos a firmar uma série de acordos internacionais e se veem impedidos de instituir políticas para filtrar a entrada de investimentos ou para buscar acordos que sejam mais benéficos ao país. De fato, conforme descrito pela OCDE (2013), as políticas deveriam ser amplas e visando estágios e tarefas de produção individuais, em vez de setores. E, a criação de incentivos de investimento voltados para seções específicas de maior VA poderia dar origem a guerras de incentivos por partes “valiosas” das cadeias de valor, culminando em uma transferência de parte do valor criado para os investidores internacionais, onerando os contribuintes (OCDE, 2013).

A criação das **Zonas Econômicas Especiais⁵ (ZEEs) (5)** é uma política de longo prazo para atração de investimentos, e se comporta como um atalho para os países que almejam se inserir ou aumentar sua inserção nas CGV, visto que é possível fomentar um ambiente que supra às necessidades dos investidores estrangeiros. As instituições multilaterais julgam que a adoção dessa política se mostrou funcional em algumas economias emergentes (atraindo atividades de montagem e fabricação de baixo custo), apesar de tenderem a depender fortemente de produtos importados, e não serem obrigadas a gerar valor para o país anfitrião. E a liberalização econômica seria crucial para impulsionar seu bom funcionamento (Banco Mundial, 2020 pp. 182-183; OCDE, 2013 p. 30). Também seria papel do governo **facilitar o acesso à financiamento e tecnologia (6)⁶**, fomentando um clima de investimento nacional harmonioso, e sem um viés negativo contra investidores. A possibilidade de realizar fluxos de investimentos contínuos auxiliaria na construção de capacidade de absorção das empresas, ou seja, facilitaria a captura de possíveis transbordamentos de tecnologia, ou apoiaria a própria transferência e licenciamento de tecnologia (Banco Mundial, 2020 p. 179).

A **promoção de um arcabouço institucional de qualidade (7)** a partir da garantia da aplicação de contratos, da proteção de direitos de propriedade e do estabelecimento de padrões regulatórios também seria crucial, visando propiciar um ambiente estável, previsível e passível de empresas realizarem atividades inovadoras e complexas de forma segura (Banco Mundial, 2020 p. 172; OCDE, 2013 p. 29). Tal proposição se alinha com o pontuado por Baldwin (2012), que afirma que, caso os países em desenvolvimento não sejam capazes de conter ameaças aos direitos de propriedade ou aos fluxos transfronteiriços, seria provável que o comércio não florescesse. Ademais, segundo a OCDE (2013), os países que de fato possuem um sistema jurídico e instituições contratuais sólidos tendem a exportar mais em setores mais complexos (eg. Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e *design*) e a má gestão desses instrumentos dificultaria a boa execução das políticas de investimento, tal como a política de instauração de ZEEs (p. 29).

Segundo Dollar e Kidder (2017), como os países em desenvolvimento geralmente possuem disposição de mais trabalhadores de baixa qualificação em relação à trabalhadores qualificados e à capital, é a qualidade das instituições que possuem que determina se vão exportar produtos simples e indiferenciados ou mais sofisticadas. Sendo assim, estes países deveriam se esforçar para melhorar suas instituições, aumentando a exigibilidade dos contratos, por exemplo. O foco deveria ser a redução dos custos de transação para que as empresas de um país possam ingressar facilmente nas CGV (Unctad, 2013). Neste ponto, é engraçado retratar que, ao mesmo tempo em que se propõe uma ampla liberalização econômica, sugere-se que o direito de propriedade intelectual das empresas seja fortemente assegurado. Para Dalle et al (2013), tal fato perpetua a apropriação de renda das empresas líderes nas cadeias e é extremamente benéfico aos países desenvolvidos, mas se configura como uma forte barreira

⁴Nesse sentido, políticas voltadas ao auxílio de empresas nacionais ou a manutenção de empregos resultariam na discriminação dos investidores estrangeiros ou desencorajariam o investimento externo. E, adicionalmente, políticas informais, excessivas e generalizadas também minariam a confiança dos investidores (OCDE, 2013).

⁵São zonas que podem deter regras de comércio mais flexíveis (Banco Mundial, 2020).

⁶Segundo Cusolito et al (2016), as CGV são uma via para importar tecnologias sofisticadas e *know-how*, por exemplo, e o IED é um dos veículos mais comuns para participar dessas cadeias. Dessa forma, formular um plano de comércio e investimentos com metas claras e factíveis, além de identificar as ações complementares necessárias, se faz necessário.

a entrada em atividades de maior sofisticação aos países em desenvolvimento. Isso nos mostra novamente como as políticas visam proteger os interesses e forças das economias desenvolvidas e visam apenas adequar os países em desenvolvimento às necessidades desse primeiro grupo.

Melhorar a conectividade e reduzir os custos comerciais (8)⁷ também estaria dentro do escopo de atuação do Estado. Dado que a realização do comércio no âmbito das CGV depende muito de previsibilidade e agilidade, seria importante deter procedimentos alfandegários e de fronteira eficientes, fomentar um ambiente de concorrência nos serviços de transporte, incentivar a presença de fornecedores internacionais de logística terceirizada e serviços de entrega expressa, aprimorar a estrutura e governança portuária e promover a alta conectividade das TIC. Caberia ao governo melhorar a infraestrutura e governança portuária, formular políticas que melhorem a conectividade de países sem litoral e de regiões remotas dentro dos países. Em suma, ao facilitar a importação e exportação de insumos de forma rápida e confiável, os países tornam-se mais atraente para empresas estrangeiras que buscam terceirizar as etapas de produção (Banco Mundial, 2020 pp. 168-171; OCDE, 2013 p. 28; OCDE, OMC; Unctad, 2013 p. 14).

Deter força de trabalho nacional barata é outro ponto que tornaria o país atrativo aos olhos de investidores, facilitando a inserção em atividades de manufatura básica e, em um segundo momento, seria importante que essa mão de obra tenha uma maior qualificação. Sendo assim, primeiramente o governo deveria **regular o custo da mão de obra (9)**, promovendo políticas regulatórias rígidas no mercado de trabalho para garantir a proteção dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, manter o preço da mão de obra competitivo. Sendo assim, prover infraestrutura urbana seria fundamental, tendo em vista que a ausência de uma boa infraestrutura eleva o custo de vida dos trabalhadores e, então, aumenta seu salário de reserva. Adicionalmente, o governo também deveria resolver os problemas relacionados a “*skill mismatches*” no mercado de trabalho. No caso de países que estão buscando um *upgrading* dentro das CGV, seria necessário que o governo passe a planejar políticas que aumentem a qualidade da mão de obra disponível, dado que a realização de atividades mais sofisticadas nas cadeias demandariam trabalhadores que detêm “habilidades técnicas de alto nível e adaptabilidade” (Banco Mundial, 2020 p. 163).

Adicionalmente, o governo também deveria buscar **fortalecer o capital humano específico do setor (10)**⁸ com estratégias direcionadas ao desenvolvimento da força de trabalho, a partir de uma coordenação entre os setores público e privado. Tais estratégias seriam primordiais para os países em desenvolvimento que desejam realizar um *upgrading* nas CGV, visto que as atividades mais sofisticadas e com maior VA demandariam habilidades técnicas de alto nível e adaptabilidade, dado o caráter dinâmico da tecnologia. E, visando atender a demanda por habilidades específicas nos diferentes setores, os governos poderiam atuar facilitando o acesso à mão de obra qualificada, garantindo mercados de trabalho abertos, para melhor combinar as demandas dos investidores com as habilidades locais disponíveis. Em outras palavras, os governos poderiam ter um papel ativo no auxílio aos investidores das GVC a identificar mão de obra qualificada. O foco ainda seria apenas corrigir as possíveis falhas de mercado, com o incentivo às empresas a melhorar suas práticas de gestão e construir relacionamentos com compradores, por exemplo, ajudando o processo de *upgrading* dessas empresas e o aumento de sua produtividade (Banco Mundial, 2020 pp. 180-181).

O Estado também deveria **fortalecer o Sistema de Inovação (SI) (11)**, promovendo densas redes de colaboração público-privada e que envolvem diversos agentes, entre eles indústrias estrangeiras e locais, academia e instituições de pesquisa governamentais. A criação de parques de inovação também seria uma via para fortalecer o SI, visto que fomentam a aglomeração de empresas inovadoras (Banco Mundial, 2020 p. 182). Nessa visão, a inovação deveria estar presente no plano de ação do governo, mas isso deveria ocorrer através de políticas de contratos públicos competitivos orientados à inovação, por exemplo, e a partir de uma política estável, contínua, a fim de não causar um ambiente incerto. O governo deveria atuar em pontos esquecidos pelo setor empresarial, através de investimentos em P&D básica e de longo prazo. As recomendações acerca do foco em atividades e tarefas específicas continuaria válida para as políticas de inovação (OCDE, 2013 p. 35).

Em nossa opinião, essas considerações sobre a importância de um SI propõe uma visão linear da tecnologia quando, na verdade, precisaria ser sistêmica. Percebemos também um afastamento entre o discurso da importância desses SI e das proposições normativas que delineiam o papel do Estado nesses sistemas. Além disso, tal como afirmado por Lee et al (2017), em comparação a abordagem das CGV, a escola Schumpeteriana atribui mais ênfase ao papel das variáveis “dentro da nação” do que as variáveis internacionais no crescimento econômico. E, por fim, acreditamos que outro ponto controverso é a proposição da necessidade de se manter uma estabilidade e continuidade da política de inovação, quando se faz importante que esta esteja em constante

⁷Segundo Gereffi (2014), o desenvolvimento de uma infraestrutura adequada é um fator chave para promover a eficiência do comércio global.

⁸Nesse sentido, Bloom et al (2013) apresenta evidências de que a adoção de práticas gerenciais adequadas pode aumentar a produtividade das firmas, a partir da análise de grandes empresas têxteis indianas.

avaliação e adaptação.

Por fim, seria o papel do governo *gerenciar riscos sistêmicos* (12), que podem estar associados a própria globalização, como pandemias globais. Contudo, há um entendimento de que a própria globalização ajude na redução desses riscos, dado as estratégias de diversificação de polos produtivos, atividades desempenhadas, alargando a exposição dos países e empresas. Adicionalmente, entende-se que enquanto para algumas categorias de risco seja importante atuar sobre a redução da vulnerabilidade encontrada, em outras situações faz-se mais importante focar no gerenciamento de riscos e suas consequências (OCDE, 2013 p. 44).

Em suma, as recomendações podem ser consideradas genéricas, seja em relação a falta de consideração das diferenças entre os setores ou entre os países. Pressupõe-se, conforme pontuado por Gereffi (1999), que o acesso às empresas líderes da cadeia coloca as empresas e economias em curvas de aprendizagem potencialmente dinâmicas e, portanto, seria uma etapa necessária para realização de um *upgrading* industrial. Entretanto, acreditamos que tal visão menospreza o poder das empresas líderes dentro das cadeias, e o fato de que não necessariamente é do interesse delas permitir que as empresas subordinadas realizem um *upgrading*.

No geral, as empresas líderes das cadeias são empresas multinacionais⁹, que coordenam suas redes afiliadas, parceiros contratuais e fornecedores independentes. Em 2010, por exemplo, estimava-se que as CGV coordenadas por empresas multinacionais representavam cerca de 80% do comércio global. As formas de governança que vigoram entre essas empresas e suas subordinadas podem variar e detém influência tanto sobre a distribuição dos lucros dentro das cadeias, quanto sobre o desenvolvimento de longo prazo (OCDE, OMC; Unctad, 2013; Unctad, 2013). Na prática, a maior parte do valor associado às cadeias fica retido nessas empresas líderes (Fagerberg et al 2018; Sturgeon et al, 2013). E, além disso, segundo Fagerberg et al (2018), os transbordamentos pecuniários ou tecnológicos dessas cadeias são relativamente pequenos e certamente seriam melhores caso os recursos despendidos fossem alocados de outra forma. O aumento da participação nas cadeias a partir da importação de VA estrangeiro¹⁰ (eg. participar das cadeias através da montagem de peças importadas para exportação) praticamente não se reflete em crescimento dos países em desenvolvimento, além disso, isso leva a uma piora na performance econômica em países muito pequenos ou com capacidades menos desenvolvidas, tal como a inexistência de um sistema de inovação robusto¹¹.

Ainda que, em certo grau, as empresas multinacionais possam se interessar no *upgrading* das empresas subordinadas, tal como pontuado por Humphrey e Schmitz (2000) apud Fagerberg et al (2018), há um limite para a benevolência destas empresas em auxiliar as subordinadas a se apropriarem de conhecimentos ou desenvolverem capacidades. Inclusive, espera-se que essas empresas busquem evitar que suas subordinadas cresçam a ponto de se tornar uma concorrência direta. De fato, Lee et al (2017) afirma que, conforme as empresas subordinadas adquirem mais capacidades tecnológicas, acabam se defrontando com mais dificuldade para ter acesso a licenças de projetos mantidos pelas empresas líderes, que tentam evitar um “efeito *boomerang*” da tecnologia transferida. Pela ótica das empresas líderes, as subordinadas deveriam se contentar apenas em imitar sua produção.

Essas multinacionais líderes das cadeias são as responsáveis tanto por definir grande parte da localização das atividades produtivas dentro das CGV, quanto pelas decisões de realizar ou não investimentos (Dalle et al, 2013; Gereffi, 2014; Surgeon et al, 2013) e, sendo assim, espera-se que essas decisões estratégicas - *outsourcing e offshoring* - sejam pensadas de forma a maximizar seus lucros (Dalle et al, 2013). Em outras palavras, as economias emergentes são vistas como “motor para o crescimento” dessas cadeias (Gereffi, 2014) e, portanto, é de se esperar que a realocação de um polo produtivo seja feita pois implica em benefícios para as próprias multinacionais. De fato, essas empresas líderes só auxiliarão o *upgrading* das subordinadas se isso implicar em aumentos de seus rendimentos (Dalle et al, 2013) e, a grosso modo, sempre podem realocar suas atividades para regiões que tenham um custo de produção ainda menor ou que detenham mercados domésticos mais promissores (Lee et al, 2017; Sturgeon et al, 2013). Em suma, as CGV precisam incluir elos de produção com baixo VA e as empresas líderes exploram esses elos associados a trabalho intensivo em mão-de-obra e com preço competitivo para assegurar sua rentabilidade e sua posição. Segundo Dalle et al (2013), isso reflete uma “falácia da composição” no argumento das instituições multilaterais, que ao estimular à mera inserção como política de desenvolvimento ignoram um limite inerente a essa abordagem, a inviabilidade de todos os países se beneficiando dessa estratégia simultaneamente e na mesma proporção.

⁹Essas são as empresas responsáveis por controlar as marcas e a concepção do produto (eg. Apple), e as empresas que desenvolvem as tecnologias centrais e os componentes mais avançados (eg. Intel) (Sturgeon et al, 2013).

¹⁰A participação dos países nas CGV pode ser mensurada a partir da soma do VA domesticamente nas exportações estrangeiras (participação “*para frente*”) e do VA estrangeiro importado (participação “*para trás*”) (Koopman et al, 2010).

¹¹As conclusões são fruto da análise de 125 países entre 1997–2013 e, como os autores pontuam, não tem a intenção de afirmar existência de causalidade. Para mais detalhes, ver Fagerberg et al (2018).

Ademais, ainda que notemos breves considerações sobre riscos associados a entrada nas CGV no discurso das instituições multilaterais, não parece haver um reconhecimento de como a forma de inserção de um país pode ser tão ou mais importante do que a mera inserção. De fato, as políticas propostas minam o espaço de atuação do Estado e parecem se preocupar mais com possibilitar a entrada dos países do que com os resultados que esses países se defrontarão (*i.e. upgrading e/ou downgrading econômico e/ou social*). Em nossa opinião, assume-se, ainda que implicitamente, que ao seguir as diretrizes propostas existem grandes chances dos resultados serem positivos, mas, no geral, as proposições políticas fomentam a inserção dos países em desenvolvimento em posições que reforçam e perpetuam sua subordinação no comércio mundial. Em contrapartida, conforme argumentado por Ferreira (2020), defendemos que a mera inserção não é uma panaceia para o desenvolvimento econômico, e a maneira que os países optam, ou são condicionados, a realizar esse processo tem um papel complementar à suas vantagens caleidoscópicas na definição de seus padrões de especialização. Por fim, nos perguntamos “O que há de tão novo nessas recomendações?”, tendo em vista que, em diversos pontos, apesar das instituições multilaterais propagarem um discurso que sinaliza a importância de uma adequação das políticas públicas ao paradigma de comércio atual, nos defrontamos com proposições similares às do *Consenso de Washington*¹².

2.1 De volta aos anos 80

A partir da literatura que defende a importância das políticas orientadas às CGV, argumenta-se que essas formulações políticas surgem tendo em vista a “nova” configuração do comércio, que se encontraria concentrado em redes globais e regionais de produção. Contudo, em grande parte, essas políticas parecem remontar as proposições formuladas na década de 80, popularmente denominadas como “Consenso de Washington”.

A terminologia “Consenso de Washington”, proposta por Williamson (1990), se refere ao conjunto de instrumentos políticos que, tanto segundo a esfera política de Washington, quanto a esfera tecnocrática, eram considerados mandatórios para os países latino-americanos que almejassem “crescimento, baixa inflação, uma balança de pagamentos viável, e uma distribuição de renda equitativa” p.2 (*tradução nossa*), apesar de, posteriormente, o termo ser largamente utilizado para descrever políticas neoliberais ou fundamentalistas de mercado¹³, conforme pontuou Williamson (2000). De todo modo, conforme Ocampo (2005) defende, ainda que haja uma imprecisão na utilização do conceito, ambos dizem respeito a um conjunto de reformas que visam ampliar o papel das forças de mercado.

As políticas reunidas no consenso, assim como as políticas orientadas às CGV, eram apresentadas como uma via para o desenvolvimento de economias emergentes, contudo, a difusão dessas orientações também fazia parte do processo estratégico de economias desenvolvidas. Em suma, segundo Williamsom (1990), acreditava-se que, apesar das políticas propostas levarem em consideração os objetivos estratégicos dos Estados Unidos (EUA), elas também visavam o desenvolvimento dos países latinos, entretanto, o interesse estadunidense em receber o serviço da dívida da América Latina era uma clara motivação para o estímulo a promoção de políticas de austeridade nesses países.

O Consenso de Washington pode ser resumido em dez recomendações: *i*) manutenção de disciplina fiscal; *ii*) concentrar e redirecionar os gastos públicos em saúde, educação primária e infraestrutura.; *iii*) realizar uma reforma tributária, visando reduzir as taxas marginais e ampliar a arrecadação; *iv*) liberalização da taxa de juros; *v*) manutenção de uma taxa de câmbio competitiva; *vi*) liberalização comercial; *vii*) liberalização da entrada de investimento estrangeiro direto; *viii*) promover privatização; *ix*) promover uma desregulamentação econômica (para abolir as barreiras à entrada e saída) e *x*) assegurar os direitos de propriedade (Williamson (1990; 2000). Neste trabalho abordaremos apenas algumas delas, buscando relacioná-las com as políticas orientadas às CGV.

Primeiramente, pregava-se que a manutenção de disciplina fiscal seria primordial. Entende-se neste ponto que déficits fiscais grandes e sustentados podem levar a inflação, déficit de pagamentos e fuga de capitais. Estes só deveriam ocorrer se utilizados como fonte de financiamento para investimentos em infraestrutura produtiva. Em contrapartida, também vigorava a crença de que um déficit menor, ou mesmo um superávit, não é necessariamente uma evidência de disciplina fiscal. Deveriam existir prioridades para os gastos públicos e, dentro dessas prioridades, os subsídios (principalmente os indiscriminados) não detinham espaço, sendo forte candidatos para redução ou, preferencialmente, eliminação (Williamson, 1990).

Julgava-se primordial lograr uma taxa de câmbio “competitiva” e estável. Sendo a ideal caso fosse consistente no médio prazo com os objetivos macroeconômicos do país. A importância desta competitividade seria para possibilitar o crescimento eficiente das exportações e manutenção de um déficit sustentável. Além disso,

¹²Autores como Fagerberg et al (2018) e Szapiro et al (2016) também põe este questionamento em debate.

¹³Williamson (2000) reforça que as políticas propostas deveriam ser entendidas como uma agenda para uma parte específica do mundo em um determinado momento da história.

a manutenção da estabilidade era fundamental para assegurar a confiança do setor privado e justificar investimento em potenciais indústrias de exportação (Williamson, 1990).

Nos voltando para as proposições explícitas sobre Política Comercial, vige uma clara recomendação sobre liberalização dos fluxos de importação, que seria o segundo foco de uma política “voltada para o exterior”¹⁴. Tal política permitiria a importação de insumos intermediários a preços competitivos, auxiliando a promoção das exportações. A instituição de políticas protecionistas é vista como perniciososa à economia doméstica, levando ao empobrecimento da nação. Adicionalmente, políticas que dificultem a entrada de fluxos financeiros estrangeiros não são almejadas, ainda que a liberalização desses não seja o principal objetivo da política. Propõe-se que esses fluxos poderiam beneficiar os países destinatários com capital, habilidades e *know-how* necessários, produzindo bens essenciais para o mercado interno ou contribuindo com novas exportações. E que medidas regulatórias no mercado, tais como os controles sobre o estabelecimento de empresas e sobre novos investimentos, e as restrições sobre a entrada de investimento estrangeiro e saída de remessa de lucros, por exemplo, podem ser danosas para o crescimento do país. Ademais, a manutenção da segurança de direitos de propriedade seria crucial para o bom funcionamento do sistema capitalista e estes seriam altamente inseguros na América Latina (Williamson, 1990).

Em suma, o espaço de atuação do Estado é altamente restrito. Deveria orientar suas despesas principalmente à gastos com infraestrutura, em detrimento a políticas protecionistas para a indústria, focar seus esforços em aumentar as exportações e prover um ambiente de negócios o mais estável possível. A promoção de medidas liberalizantes – tanto em relação aos fluxos de comércio, quando aos fluxos de investimentos – seria fundamental para o bom funcionamento mercado, assim como a garantia dos direitos de propriedade. Contudo, os resultados em relação ao desenvolvimento da América Latina associado ao uso dessas propostas é muito criticado e debatido na literatura e, mesmo assim, tais proposições se repetem e minam cada vez mais o espaço do Estado dentro do arcabouço das políticas orientadas às CGV¹⁵.

Entre as contribuições que avaliam os resultados, observados nas décadas de 1990-2000, da implementação dessas políticas, está Moreno-Brid et al (2004). Os autores evidenciam que as reformas estruturais levaram a um forte aumento das exportações em grande parte da América Latina, mas que também se refletiu em uma mudança na pauta exportadora, que no caso mexicano e de outros países da América Central levou a um aumento da participação das manufaturas, principalmente *maquiladoras*, e no caso das economias América do Sul levou a uma maior concentração em exportações de recursos naturais intensivas em emprego, voltadas principalmente ao comércio intrarregional e aos mercados europeus. Entretanto, essa guinada exportadora foi acompanhada por uma forte penetração de importações – cuja intensidade e duração superaram as expectativas – e não foram capazes de se configurar como um motor para crescimento econômico da América Latina.

A conclusão dos autores é que essas políticas promoveram um ambiente macroeconômico mais estável e o aumento das exportações, mas, não tem forças para levar ao alto crescimento da atividade produtiva ou ao desenvolvimento econômico e social, com geração de empregos formais de qualidade e redução dos níveis de pobreza. Ademais, a mensagem que os autores trazem é límpida e atual: urge a necessidade de reconhecer a importância das instituições e das condições históricas, o Estado precisa ter um papel presente e forte e, para que os países se beneficiem com o comércio exterior, faz-se necessário a realização de investimentos internos que estimulem o vínculo das exportações com os fornecedores locais. Essas sim seriam as vias para superar uma pauta exportadora com baixo conteúdo tecnológico e com altas taxas de penetração das importações que deslocam os produtores locais e rompem as cadeias de valor (Moreno-Brid et al, 2004). A agenda proposta no “Consenso de Washington” era claramente incompleta e isso é reconhecido tanto por críticos quanto por defensores. Entretanto, seus defensores ainda falham ao não compreender que não existe um único caminho para o desenvolvimento e buscam apenas complementar as reformas do *consenso* com reformas adicionais. Além disso, faz-se necessário instituições desenhadas especificamente para à promoção de desenvolvimento produtivo (Ocampo, 2005).

Sendo assim, temos a impressão de que, em certo grau, o discurso amplamente difundido por instituições multilaterais apresenta apenas uma nova roupagem a um discurso fortemente liberalizante no qual, conforme Gereffi e Sturgeon (2013) pontuam, o papel dos governos se limitaria a promoção de um conjunto de políticas horizontais e a abertura ao comércio internacional para alcançar o desenvolvimento. Contudo, conforme retratamos, isso não resultou em um desenvolvimento propriamente dito. Tal como destacado por Szapiro et al (2016), precisamos refletir se as políticas que apenas almejam atrair empresas internacionais são as mesmas que levam ao desenvolvimento econômico de um país. Além disso, podemos nos perguntar “por que isso aconteceria?”. Reforçamos, portanto, as proposições de Dalle et al (2013), que afirma que as conclusões propostas por iniciativas como OMC, OCDE e Unctad são, no mínimo, discutíveis, e que “parecem buscar novos

¹⁴Nesse modelo político a restrição da balança de pagamentos é superada a partir do crescimento das exportações, em detrimento a uma política voltada para substituição das importações.

¹⁵Essas propostas políticas são particularmente próximas das proposições 2, 4, 7 e 8 apresentadas na seção anterior.

fundamentos teóricos e discursivos para impulsionar uma agenda de liberalização comercial, ignorando as implicações negativas que isso possa ter para o desenvolvimento das economias menos avançadas.” p.5 (*tradução nossa*). Em suma, as propostas normativas da abordagem de CGV são muito limitadas e ignoram a dimensão sistêmica e nacional dos processos de inovação, a partir da qual as instituições multilaterais apresentam a inserção como a principal ou única forma dos países em desenvolvimento realizarem um *catching up* (Szapiro et al, 2016).

3. O que deveria ser feito?

Afirmar o que os países devem fazer para percorrer uma “trajetória de sucesso” está longe de ser trivial. De fato, cada país tem suas particularidades em termos de forças e fraquezas, e tais fatos não podem ser ignorados em uma análise normativa. Entretanto, existem certos pontos teóricos que devem ser ponderados independente dessas particularidades, e isso começa pelo entendimento de alguns conceitos básicos no cerne das políticas de desenvolvimento produtivo. O primeiro ponto é entender que existe uma diferença entre políticas explícitas e implícitas. Segundo Herrera (1995), a política explícita seria a política oficial do país, a que está descrita nas leis e planos governamentais, enquanto a política implícita seria a que determina o papel da ciência na sociedade, expressando a demanda científica e tecnológica do “projeto nacional” do país. Cassiolato e Lastres (2005) afirmam que entender os condicionantes do quadro macroeconômico, político, institucional e financeiro específico de cada país e atuar sobre eles é crucial para compreender a dinâmica do desenvolvimento industrial e tecnológico e formular políticas adequadas. Os autores reconhecem nesse ponto que tal contexto seria importante política implícita nos países em desenvolvimento, podendo ser configurar como um obstáculo ao bom funcionamento das políticas explícitas (Herrera, 1971 apud Cassiolato et al, 2005). Em suma, essas políticas implícitas podem deter mais relevância sobre as estratégias tecnológicas das firmas do que as políticas de inovação (ou “políticas explícitas”) propriamente ditas, podendo inclusive anular estas últimas (Cassiolato et al, 2005; Szapiro et al, 2016).

Em segundo lugar, é preciso entender que no âmbito de políticas industriais existem as políticas orientadas às cadeias globais de valor¹⁶ - que clamam melhorar a participação dos países nas cadeias (Gereffi et al, 2013) -, políticas horizontais e verticais. Segundo Gadelha (2003), as políticas horizontais estão associadas às condições gerais do ambiente econômico e moldam indiretamente o desenvolvimento industrial sem distinção entre os setores. Essas políticas, que por vezes são erroneamente entendidas como puramente políticas macroeconômicas ou sistêmicas, podem estar associadas também a condições de infraestrutura física, política antitruste, entre outros. O foco dessas políticas é uma ação governamental genérica e indireta sobre as condições gerais que condizem ao ambiente econômico. Já as políticas verticais buscam nortear a utilização de diversos instrumentos seletivamente, visando alcançar diferentes metas para os diferentes setores industriais. Espera-se uma intervenção Estatal mais direta, seletiva e orientada por metas precisas.

Enquanto as políticas puramente horizontais não delimitam propriamente o objeto da política industrial e tampouco consideram os obstáculos inerentes à especificidade da estrutura produtiva e tecnológica dos setores, as políticas verticais ignoram condicionantes que fogem do aspecto setorial das indústrias, caminhando na direção contrária a uma visão sistêmica do processo de inovação. Sendo assim, essas políticas devem ser formuladas de forma complementar (Gadelha, 2003). Para Erber (1992) apud Gadelha (2003), a política nacional de desenvolvimento abrangeria o conjunto de políticas macroeconômicas dos Estados Nacionais, e no nível do padrão de industrialização, teríamos a política industrial, que busca transformar a estrutura produtiva e que intervém na dinâmica de inovações das indústrias, além de influir no desenvolvimento das economias nacionais. Para Gadelha (2003), a política industrial está na origem do papel do Estado na dinâmica econômica de longo prazo, e a capacidade de intervenção e de análise estratégica desse agente são fundamentais para as políticas industriais sejam eficientes e atuem em prol da inovação e transformação estrutural. Ademais, no âmbito das políticas de desenvolvimento produtivos, os Estados se deparam com diversos instrumentos para fomentar o crescimento e desenvolvimento de um país, tais como política comercial, política industrial, política social, e o arranjo desses instrumentos é crucial. E, em um cenário ideal, a utilização desses instrumentos deveria ser extremamente complementar¹⁷. Entende-se, portanto, que existe uma interdependência entre as esferas das políticas públicas (Erber, 1992 apud Gadelha, 2003) e urge uma demanda de concordância de forças políticas para que o Estado seja capaz de promover uma mudança estrutural (Gadelha, 2003).

Diversos autores se afastam da visão pregada nas “políticas orientadas às CGV” e incluem em suas análises os pontos mencionados acima, reunindo proposições que buscam de fato auxiliar os países emergentes a melhorar sua posição e superar os riscos que esse novo paradigma pode representar. As empresas são atores de muita importância nas CGV, e isso é reconhecido. Entretanto, conforme pontuado por Chu (2009), entre os

¹⁶Discutidas exaustivamente na seção anterior.

¹⁷A política comercial poderia ser pensada como uma política estruturante, por exemplo, e ser utilizada conjuntamente as políticas industriais.

diversos fatores estruturais que exercem influência sobre as estratégias das empresas, a política industrial de longo prazo assume um papel primordial. Dessa forma, os SNI importam e evoluem conjuntamente às estratégias empresariais.

As políticas orientadas ao SNI destacam a relevância de eixos industriais e de inovação, entendendo a necessidade de promover políticas que fortaleçam as capacidades nacionais e o próprio SNI. Com o direcionamento dos recursos nacionais para o desenvolvimento de capacidade inovativa e produtiva, as multinacionais passam a alocar uma parcela maior do VA da produção dentro do país e, seguindo a mesma lógica, as empresas nacionais são capazes de produzir redes e capacidades locais que permitem buscar uma melhor inserção, ou ainda, em certo ponto, possibilita a essas empresas a construção de suas próprias cadeias. A partir dessa abordagem, confere-se uma maior importância a dimensão local da formulação de políticas e a inovação é entendida como um processo interativo e sistêmico (Szapiro et al, 2016), ou seja, a inovação não está restrita a atividades formais de P&D, em contrapartida, é fruto da interação entre empresas e instituições públicas e privadas (Cassiolato et al, 2005). A política de inovação passa a deter um papel muito importante ao moldar o desempenho inovador e a capacidade das empresas. O Estado se torna um ator central no desenvolvimento dessa política, pois é o agente que pode criar um ambiente favorável às estratégias inovadoras das empresas (Gadelha, 2001 apud Szapiro et al, 2016). Além disso, reconhece-se que as políticas devem levar em consideração as especificidades e limitações do país, região ou localidade em questão (Szapiro et al, 2016).

Conforme pontuado anteriormente, apesar do que os organismos multilaterais propõem, os benefícios em relação a capacidade inovativa dos países advindos da participação nas cadeias são discutíveis. Em outras palavras, a mera participação nas cadeias não é capaz de fomentar inovação nos países em desenvolvimento e, portanto, esses países precisam investir em seu próprio aparato institucional de capacitação, além de incentivar e promover o aprendizado ao nível das firmas através de políticas de inovação específicas (De Marchi et al, 2018). Ademais, a abordagem das CGV é limitada, desprezando a dimensão sistêmica do processo de inovação. O processo de aprendizado e, conseqüentemente, de *upgrading* tecnológico, depende de inúmeros condicionantes, inclusive aspectos locais. Portanto, o objetivo de políticas de inovação não deveria ser apenas uma melhor inserção nas cadeias, deveriam buscar desenvolver sistemas de inovação robustos e capacidades (Szapiro et al, 2016).

Autores como Fagerberg et al (2018) afirmam que a inserção nas cadeias é importante para que os países se defrontem com um fluxo de conhecimento maior do que o disponível domesticamente, pontuando que nas CGV os fluxos de conhecimento são mais organizados. De todo modo, os autores reconhecem que, ter acesso, identificar, se apropriar ou explorar esse conhecimento não é trivial, tendo em vista que este se encontra sob a supervisão de firmas líderes. Sendo assim, faz-se necessário a construção de capacidades domésticas – tecnológicas (Kim, 1997; Lall, 1992 apud Fagerberg et al, 2018) e de absorção (Cohen; Levinthal, 1990; Criscuolo; Narula, 2008 apud Fagerberg et al, 2018) – e, nesse sentido, o desenvolvimento de um sistema de inovação robusto é fundamental. Esses autores elencam, a partir de uma revisão bibliográfica, algumas capacidades fundamentais para que os países se apropriem desses fluxos de conhecimento: i) Sistema nacional de educação de alta qualidade e um sistema de P&D público e privado que possibilite a articulação com redes de pesquisa globais avançadas (Wagner et al, 2005); ii) Engenharia doméstica e capacidades de design (Fagerberg et al, 2018); iii) Desenvolver capacidades *indigenous* suficientes na ponta receptora (Bell et al, 2004; Castellani et al, 2006; Criscuolo et al, 2008; Narula, 2014); iv) Trabalhadores qualificados e especialistas cruzando as fronteiras nacionais (Saxenian, 2006); v) Infraestrutura tecnológica, força de trabalho com habilidades e capacidades de nível empresarial (Fagerberg et al, 2010); vi) SNI robusto (Fagerberg et al, 2018). Lee et al (2017) também defende que a participação nas CGV é um importante canal de acesso ao conhecimento – e habilidades de produção – estrangeiro e, em última instância, argumenta que é a construção de sistemas locais de inovação que permite a realização do *upgrading* nas cadeias. Ainda que permanecer nas cadeias possa representar uma alternativa mais fácil e que resulte em um crescimento estável inicialmente, os autores pontuam que essa estratégia é muito instável quando analisada à longo prazo (Lee et al, 2012 apud Lee et al, 2017). Conforme abordado na seção 2, as multinacionais buscam organizar sua cadeia de produção e/ou de fornecedores de forma a otimizar sua rentabilidade, sendo assim, podem realocar seus investimentos caso se defrontem com opções mais atrativas. Isto posto, Lee et al (2017) formula a hipótese *in-out-in again*. Na primeira etapa, a inserção nas cadeias é importante para ter acesso aos fluxos de conhecimento estrangeiro, entretanto, isto *per se* não garantiria o *upgrading*. Em um segundo momento, seria necessário se afastar dessas cadeias dominadas por empresas líderes, mesmo que esse processo seja árduo e arriscado. Essa “saída” das cadeias deve ser acompanhada da construção de um “sistema nacional de criação de conhecimento” e da criação de cadeias de valor locais. Nesta etapa, o SNI tem um papel essencial¹⁸, devendo envolver o governo em seu processo de busca por independência –eg. auxiliando na disputa

¹⁸Na primeira etapa o SNI promoveria à força trabalhadora acesso à educação, infraestrutura e atrairia IED (Lee et al, 2017).

por direitos de propriedade intelectual. E a formulação de políticas industriais é importante para possibilitar a construção desses SNI, os quais ultrapassam os limites das empresas.

Em suma, ao unir a abordagem de SNI com a das CGV, entendemos que ao se inserir nas cadeias os países passam a receber um certo grau de transbordamento de conhecimento¹⁹, entretanto, a apropriação (uso e difusão) destes dependerá da robustez do SNI do país em questão. Este aparato traria à tona a possibilidade dos países em desenvolvimento se beneficiarem a partir da inserção nas cadeias (Fagerberg et al, 2018). As políticas relacionadas ao SNI levam em consideração as particularidades de cada país e conferem simultaneamente importância ao processo de inovação e às políticas responsáveis por promover capacidade inovativa, considerando estas últimas primordiais para o desenvolvimento (Szapiro et al, 2016). E, conforme pontuado por Friedrich List, a presença de um Estado ativo é imprescindível para a construção de um sistema de inovação, promovendo a infraestrutura necessária para que ocorram avanços tecnológicos (Freeman, 1995; Lundvall, 2007) e sendo responsável por coordenar e executar políticas de longo prazo para a economia como um todo (Freeman, 1995).

4. Experiências Comparadas: Brasil, México e China

Ao longo do trabalho podemos concluir que a adoção de políticas orientadas às CGV certamente pode levar a uma maior inserção dos países em desenvolvimento, mas isso não necessariamente deve ser entendido como algo positivo. Conforme destacado por Ferreira (2020), a forma como um país se insere nas cadeias pode importar mais do que a própria inserção. E, entender qual o melhor momento e forma para se inserir, demanda um planejamento minucioso e um Estado ativo. De fato, existe uma clara contribuição das instituições multilaterais aos estudos sobre CGV, a elaboração de diversas bases de dados, tais como EORA – elaborada pela Unctad, Trade in Value-Added (TiVA) – elaborada pela OCDE e World Input-Output Database (WIOD) – fundado pela European Commission, que permitem traçar geograficamente a adição de valor doméstico entre as diferentes economias. Entretanto, é justamente a análise desses dados que nos permite afirmar que o sucesso de políticas que visam puramente atrair montadoras de empresas multinacionais, ou se inserir em CGV a qualquer custo, não são benéficas aos países em desenvolvimento. Realizar *upgrading* nas cadeias não implica apenas em migrar de uma CGV agrícola para uma CGV de eletrônicos, isto tem muito mais a ver com a atividade que será desempenhada dentro dessa cadeia. De fato, é muito ingênuo acreditar que os tais “transbordamentos de conhecimento e tecnologia” de cadeias mais sofisticadas levarão ao desenvolvimento de países emergentes se seus *policymakers* focam apenas em promover políticas de abertura econômica, em detrimento a políticas que fomentem a criação e fortalecimento de um setor industrial próprio ao país.

4.1 México e as *maquilas*

A larga atração de *maquilas* para o México é difundida na literatura como um dos casos de sucesso das políticas orientadas às CGV. Sturgeon et al (2013), por exemplo, retrata o caso mexicano como um exemplo a ser seguido e, em parte, afirma que a trajetória do México deveria estimular a adoção dessas políticas no Brasil. Contudo, as *maquilas* mexicanas estão longe de ser um resultado político a ser celebrado. A atração dessas *maquilas*, por volta de 1964, visava, entre outros objetivos²⁰, aumentar oportunidades de emprego no país após o fim do programa Bracero (1942-1964). Nesse processo, basicamente etapas intensivas em trabalho e associadas a uma baixa remuneração eram transferidas dos Estados Unidos (EUA) para o México (Furtado, 2013; IEDI, 1998). As *maquilas* mexicanas caracterizavam-se pelo uso de tecnologia rudimentar com forte dependência de insumos estrangeiros e, consequentemente, por uma desconexão com a indústria nacional. Em linhas gerais, essa era sua conjuntura entre 1965-1982 (Ramírez, 2007).

As políticas mexicanas eram baseadas em vastas medidas de liberalização e desregulação, privilegiava-se a adoção de políticas horizontais em detrimento ao planejamento de políticas setoriais, ou a uma política voltada para industrialização via substituição de importações, levando a transformações no padrão de consumo do país (Costa et al, 2017; Cimoli, 2013; IEDI, 1988). O Estado não buscava fortalecer ou organizar cadeias produtivas locais, nem estimulava o desenvolvimento de capacidades tecnológicas voltadas a criação de encadeamentos intersetoriais e que fossem capazes de dinamizar a economia além do setor exportador. O foco da indústria era a produção de insumos pesados e alguns bens de consumo duráveis que possuem forte dependência de insumos estrangeiros, sobretudo bens de capital e bens de consumo tradicionais (IEDI, 1988).

Ao passar dos anos, entre 1983-1994, as *maquilas* passam a se tornar mais complexas em diversos aspectos, mas as concessões governamentais eram cada vez mais acentuadas (Ferreira, 2020; Ramírez, 2007). Inclusive, em 1994 ocorre a assinatura do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (TLCAN) entre México,

¹⁹Outros canais de transmissão são: IED, importação de bens de capital, contratação de trabalhadores qualificados e especialistas buscando conhecimento além das fronteiras nacionais (Fagerberg et al, 2018).

²⁰Tais como estabilizar a inflação, ajustar as finanças públicas e abrir mercados domésticos (Moreno-Brid, 2013).

EUA e Canadá, que foi um dos marcos da reforma comercial mexicana, reforçando um movimento de redução de medidas protecionistas que já vinha sendo adotado (Moreno-Brid; Ros, 2010). Aos poucos, a política industrial nacional é dissolvida, e o foco do governo se torna claramente a promoção de políticas voltadas a exploração de vantagens comparativas estáticas. O governo atua através de propostas genéricas e não logra combater os problemas estruturais da economia mexicana ou reduzir seu atraso tecnológico. O país detinha um frágil SNI, baixa disponibilidade de recursos de longo prazo, insuficiência de investimentos para a modernização das máquinas e equipamentos, e encontrava-se dependente da importação de insumos livres de impostos para então reexportá-los (Máttar et al., 2003 apud Moreno-Brid; Ros, 2010; Moreno-Brid; Ros, 2010). Entre 1995-2000 verifica-se um redesenho na indústria, o qual foi superficialmente interpretado como um *upgrading* industrial, entretanto, os avanços observados eram, em sua maioria, associados as empresas transnacionais com capital estrangeiro e mantinha-se a geração de emprego principalmente manual (Ramírez, 2007).

Entre 1980-2000, apesar da crescente representatividade das *maquilas*, elas não estimulavam o desenvolvimento de competências no México, e apenas reforçavam sua posição de vulnerabilidade em relação à concorrência com outros polos intensivos em mão de obra barata e dependência em relação à insumos estrangeiros e aos EUA, sem lograr atrair fluxos tecnológicos (Furtado, 2013). Nos anos 2000, apesar do modelo vivenciar uma crise, o governo mexicano continua despendendo esforços para atrair mais *maquilas* e realiza mais concessões para essa indústria (Truett; Truett, 1984, 1993, 2007 apud De La Cruz et al, 2011; Ramírez, 2007). Ao longo dos anos são realizadas uma série de políticas erráticas²¹, todavia, em 2013, o governo parece reconhecer a importância da política industrial para a promoção de desenvolvimento em seu Plano de Desenvolvimento Nacional (2013-2018), salientando a necessidade de encadeamentos entre as exportações e o restante da economia afim de estimular o crescimento econômico e do mercado doméstico. Contudo, havia um entendimento de que o papel do governo deveria estar limitado à correção de possíveis falhas de mercado e, na prática, a conduta da política industrial permanece a mesma (Moreno-Brid, 2013; Sánchez Juárez; Moreno-Brid, 2016).

Em suma, a participação do México em exportações de alta e média intensidade tecnológica são, essencialmente, em atividades de montagem de componentes, ou seja, atividades que demandam vasta mão de obra com pouca qualificação, baixa sofisticação e baixa produtividade, além de não agregar muito valor. O modelo industrial manufatureira mexicano não detém um padrão de especialização suficientemente dinâmico, não tendo desenvolvido vantagens comparativas em bens com maior sofisticação tecnológica e que demande um capital humano mais qualificado e, portanto, não cria condições de concorrência com países de alta renda per capita. Ademais, seu crescimento é essencialmente dependente de uma degradação das condições de trabalho (*ie.* depende da manutenção de baixos salários) (Moreno-Brid; Ros, 2010). O papel extremamente passivo adotado pelo Estado mexicano, focado na promoção de medidas liberalizantes como determinante do *upgrading* econômico, ilustra como os estímulos associados a uma demanda internacional são finitos. Esse modelo, fortemente limitado, acaba culminando no enfraquecimento da conexão entre instituições nacionais e firmas locais, dado a tentativa de fortalecer vínculos com instituições de países desenvolvidos (Cimoli, 2013).

A despeito do que a literatura mais “otimista” a respeito da inserção nas CGV possa afirmar, as políticas adotadas no México não foram capazes de levar a tão almejada “trajetória de sucesso”, evidenciando a fragilidade de seu modelo industrial. A política industrial mexicana não foi robusta o suficiente para que o país se apropriasse de possíveis oportunidades inovadoras. Além disso, também faltaram políticas para o fortalecimento das instituições nacionais e de competências tecnológicas. Os resultados desse processo de inserção desregulado foram uma ruptura excessiva de cadeias produtivas no setor manufatureiro (Moreno-Brid; Ros, 2010), redução da conexão entre a produção mexicana e seu mercado doméstico, dado o foco sobre a exportação de manufaturas - setor isolado do resto da economia nacional - (Fujii; Cervantes, 2013), perpetuação da dependência de insumos importados e da demanda dos EUA, reforço de seus padrões de especializações prévios (Moreno-Brid; Ros, 2010) e enrijecimento da pauta exportadora do país, demandando altas taxas de crescimento nos setores exportadores tradicionais para balancear o saldo de transações correntes (Costa et al, 2017).

Ademais, ao analisar a inserção da economia mexicana nas cadeias, Ferreira (2020) conclui que entre 2005-2016 o conteúdo do VA das exportações mexicanas é, majoritariamente, direto, implicando que de fato o México não foi capaz de aumentar a conexão entre o setor exportador e a economia doméstica. A participação mexicana se intensifica ao longo dos anos, aumentando 6,2% entre 2005-2015, e detém forte predominância da participação “*para trás*” ao longo de toda a série. A posição do México nas cadeias também se manteve estável ao longo desses anos, reforçando a proposição de que, ao longo de sua inserção, o México mantém-se fortemente dependente da importação de intermediários, se configurando apenas como um montador.

²¹A trajetória política mexicana é retratada detalhadamente em De La Cruz et al (2011), Moreno-Brid (2013), Moreno-Brid; Ros (2010), Sánchez Juárez; Moreno-Brid (2016), entre outros. Para uma análise resumida ver Ferreira (2020), que reúne a contribuição de diversos autores, inclusive os citados anteriormente.

4.2 Brasil e a Foxconn

Na década de 70, o sistema de inovação de telecomunicações brasileiro surgiu como resultado de um conjunto de políticas governamentais que almejaram desenvolver uma estrutura industrial e tecnológica para áreas de alta tecnologia. Posteriormente, nos anos 80, a despeito da baixa performance do país, a estrutura industrial de produção de bens de telecomunicações logrou ser desenvolvida. Em contrapartida, no início dos anos 90, o sistema de inovação das telecomunicações passa por várias mudanças – especialmente a liberalização e especialização da Telebrás – e isso se refletiu em um aumento da parcela de capital estrangeiro na indústria, além da redução do espaço para desenvolvimento tecnológico interno. Adicionalmente, as mudanças institucionais e regulatórias no modelo de telecomunicações levaram a uma mudança na organização industrial local e nas relações entre as empresas e instituições no Brasil (Szapiro; Cassiolato, 2003).

Dado o processo de privatização e desregulamentação, diversas operadoras estrangeiras vêm para a indústria nacional de equipamentos de telecomunicações brasileira. Essas empresas possuem estratégias de importação intensiva e de montagem de baixo VA-, e forçam os fornecedores locais a ser a serem adquiridos por fornecedores estrangeiros ou a se concentrar em nichos específicos de mercado para garantir sua sobrevivência. O caráter nacional das políticas da indústria internacional de telecomunicações não se perdeu completamente, mas evidencia-se a ausência de uma visão sistêmica na formulação das políticas industriais e tecnológicas, culminando na destruição de importantes ativos intangíveis que haviam sido desenvolvidos durante 1970 e 1980 (Szapiro; Cassiolato, 2003). De 2003 em diante observa-se a volta da política industrial no Brasil e o reconhecimento do papel da inovação para aumentar a competitividade da economia. O governo brasileiro vislumbrava o complexo elétrico e eletrônico como importante para o processo de modernização da indústria brasileira, e fomentava políticas de estímulo à inovação e aumento das exportações eletrônicas, visando impulsionar o crescimento do setor (Szapiro et al, 2016; Wetering et al, 2015). Entre 2008-2011, o setor de Tecnologias de Informação e Comunicação permaneceu no foco da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e almejava-se o desenvolvimento tecnológico local e a produção de telas LCD e seus componentes, em vias de fomentar elos da cadeia de produção de eletrônicos (Szapiro et al, 2016).

No cerne da literatura que defende as políticas orientadas às CGV, vigia um entendimento de que o Brasil deveria se afastar de políticas que buscam desenvolver indústrias domésticas totalmente independentes. Baseado na constatação de “diversos casos de sucesso” – tal como a especialização na montagem de intermediários associados a subsistemas para veículos motorizados no México (OCDE; OMC; Unctad, 2013) -, o Brasil deveria aumentar sua participação nas CGV e aproveitar a oportunidade de se especializar em tarefas específicas. Autores como Gereffi, Guinn, Sturgeon e Zylberberg²² argumentam que a instabilidade do regime de políticas industriais brasileiras, que engloba exigências de conteúdo local ou demandam aumento do VA doméstico, por exemplo, representam uma das maiores restrições ao crescimento do país e, em contrapartida, deveriam ser estruturadas políticas que se adaptassem ao contexto atual, às evidências – *i.e.* crescente importância das CGV. Nesse sentido, o governo precisaria conceder às empresas multinacionais as mesmas condições que as empresas locais, e auxiliar o crescimento em atividades nas cadeias nas quais o Brasil possui vantagens competitivas. E, como são as grandes empresas fornecedoras que buscam realizar os investimentos em países em desenvolvimento, deviam se instituir políticas para atraí-las, sendo este um caminho para se aproximar das empresas líderes.

Sendo assim, o governo entendeu que políticas que atraíssem a montagem em território nacional de eletrônicos da Apple (especificamente iPhones e iPads) pela empresa Foxconn - a maior fabricante contratada de eletrônicos do mundo (Haslam, 2013) - seria desejável para a consolidação de seus objetivos. E, portanto, tal como postulam as políticas orientadas às CGV, oferece um pacote de incentivos fiscais à empresa²³, garantias de infraestrutura²⁴ e acesso direto ao mercado consumidor brasileiro. Em contrapartida, a Foxconn prometia construção de duas fábricas de telas LCD no Brasil – que só existiam em quatro países do mundo-, conforme afirmou o ministro da Ciência e Tecnologia, Aloizio Mercadante. O montante desse investimento chegaria a US \$ 12 bilhões, seria realizado entre 4 a 6 anos (Globo 13 de outubro de 2011) e contaria com a participação acionária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de 30% (Isto É, 17 de setembro de 2014). Adicionalmente, seriam criados 100.000 empregos, inclusive postos de alta qualificação e uma nova cadeia de abastecimento (Isto É, 23 de junho de 2017; The New York Times, 20 de setembro, 2017).

Apesar de tais concessões serem feitas esperando uma contrapartida da Foxconn, é importante ressaltar

²²Ver Gereffi (2014) e Sturgeon et al (2013).

²³Tais como a inclusão dos tablets na “Lei do Bem”, permitindo que o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) caísse de 15% para 3%. Adicionalmente, alíquota do PIS/Cofins caiu de 9,25% para zero (Globo, 13 de outubro de 2011).

²⁴Como fornecimento de energia, internet de banda larga e acesso a aeroportos (Industry Leaders Magazine, 13 de abril de 2011).

que, dado a situação da empresa, parte das expectativas podem ser consideradas infundadas. Conforme descrito por Haslam et al (2013), entre 2005-2011, a empresa se apropriou, em média, de apenas 1,1% do lucro em relação às demais montadoras domésticas chinesas, por exemplo. E, mais gravemente, a empresa detinha uma má reputação no que condiz a condições trabalhistas (longas jornadas, violações das leis trabalhistas e altas taxas de suicídio). Cabe ressaltar, os benefícios oferecidos pelo governo brasileiro não eram o único motivo para a decisão de diversificação das operações de montagem da Foxconn, isto fazia parte de suas estratégias negócios. A alocação de polos produtivos no Brasil poderia representar uma forma de redução da dependência que empresa se defrontava ao concentrar sua produção majoritariamente na China, além de redução de seus custos. Entre os riscos associados à não diversificação estavam a imposição de tarifas ou outras barreiras comerciais às exportações chinesas pelos países importadores dos produtos, por exemplo (The New York Times, 20 de setembro, 2017).

Segundo Gereffi (2014), vigia no Brasil a necessidade de construir capacidades domésticas no setor de eletrônicos, visando estimular o grande e dinâmico mercado interno brasileiro. E essa necessidade seria suprida pela presença da Foxconn em território nacional, que culminaria na criação de inúmeros empregos e seria uma via para suprir os requerimentos de conteúdo local de diversas marcas. Em 2014, mesmo a luz dos resultados iniciais da política, o autor afirmava que essa política havia sido extremamente benéfica para o país e que sinalizava “uma compreensão sofisticada da dinâmica das CGV eletrônicas pelos formuladores de políticas.” p. 449 (*tradução nossa*). Contudo, assim como no caso mexicano, ao interpretar esse exemplo como um “caso de sucesso” muitos fatores são ignorados, entre eles a posição de subordinação e vulnerabilidade que a própria Foxconn se encontra dentro das cadeias. Conforme retrata Szapiro et al (2016), a montadora é apenas uma subcontratante, estando sujeita a seguir uma linha de produção imposta e a margens de lucro reduzidas. Enquanto a Apple controla as atividades de maior VA, como *design*, a Foxconn apenas “monta os produtos”, se defrontando com um ambiente internacional competitivo, o qual é contornado através de um declínio das condições de vida da classe trabalhadora.

Em suma, esperava-se que a atração da Foxconn seria responsável por transformar o setor de tecnologia brasileiro, entretanto, as promessas feitas pela empresa não se concretizaram. A criação de empregos prometida pela Foxconn ficou demasiadamente aquém do esperado, em nenhum momento ultrapassando nem 10% do prometido, e os empregos criados ainda demandavam baixo nível de qualificação e ofereciam condições de trabalho precárias ²⁵(Isto É, 23 de junho de 2017; Reuters, 13 de abril de 2015; The New York Times, 20 de setembro, 2017). Além disso, a atração da montadora não se refletiu em uma redução dos preços de produtos da Apple no mercado interno, que era outro de seus objetivos explícitos (Globo, 14 de novembro de 2014; Reuters, 13 de abril de 2015). E, por fim, os US\$ 12 bilhões que seriam investidos até o momento não se tornaram realidade, na verdade, nem promessas de investimentos em menor montante foram cumpridas. Em 2012, por exemplo, a Foxconn se comprometeu em investir na criação de um parque industrial para produzir componentes em Itu (São Paulo) – inicialmente R\$ 1 bilhão-, em um terreno doado pelo município, contudo, em 2017 a área ainda se encontrava vazia. A construção desse parque industrial seria acompanhada da criação de mais empregos, entretanto, isso não se concretizou e, nesse mesmo ano, a empresa só empregava cerca de 2.800 trabalhadores (Reuters, 13 de abril de 2015; The New York Times, 20 de setembro, 2017). Efetivamente, a deficiência da política industrial brasileira levou a um alto déficit orçamentário – dado os altos incentivos fiscais – sem contrapartida em estímulos ao crescimento da indústria (Reuters, 13 de abril de 2015). Em linhas gerais, os resultados observados retratam como a mera atração de subsidiárias internacionais a partir da oferta de incentivos fiscais e redução de gargalos potenciais não é capaz de criar automaticamente um “ciclo virtuoso interno” (Szapiro et al, 2016).

4.3 A indústria eletrônica chinesa

As políticas adotadas pelo Estado chinês em sua indústria de eletrônicos contrastam muito com as observadas no caso das *maquilas* mexicanas e na atração da Foxconn para o Brasil e, consequentemente, com as políticas orientadas às CGV. Em verdade, o prospecto de inserção em si e a atuação do Estado chinês como um todo são a antítese dos modelos abordados anteriormente. Previamente, é importante ressaltar que a própria inserção chinesa no setor de eletrônicos tinha como objetivo atrair empresas estrangeiras para fomentar a capacidade produtiva doméstica (Masiero; Coelho, 2014). Ou seja, diferentemente dos casos anteriores, não era voltada simplesmente para a geração de empregos ou promoção de estabilidade macroeconômica. Em suma, o desenvolvimento do setor eletrônico levou em consideração tanto a crescente demanda dos consumidores, quanto o contínuo crescimento desse setor liderado pelas exportações. E, cabe ressaltar, esse processo foi gradual e continuamente revisado. Isso se refletia em ajustes recorrentes nas metas para o setor de eletrônicos e para seus subsectores (Zhao et al, 2007).

Resumidamente, nos anos 1970, a importação de dispositivos de computação fora vista como resposta

²⁵Estas condições culminavam no surgimento de inúmeras greves ao longo dos anos (Globo, 16 de setembro de 2014).

para a baixa infraestrutura chinesa no setor de telecomunicações. Entretanto, percebe-se que tal política não era capaz de promover o *catching up* das empresas domésticas. Nos anos 80, percebe-se o reconhecimento da importância da indústria para o crescimento nacional e, sendo assim, o Estado promove uma série de políticas industriais seletivas voltadas à superação dos obstáculos ao pleno desenvolvimento da estrutura industrial do país (eg. baixo desenvolvimento da indústria avançada e a baixa capacidade de coordenação entre as empresas) (Masiero; Coelho, 2014). O grande mercado doméstico chinês foi usado como uma estratégia de atração de tecnologia de empresas estrangeiras para empresas locais. O governo passou a incentivar a formação de *joint ventures* sob o preceito de “negociação de tecnologia para mercados”²⁶ e, dessa maneira, ao mesmo tempo em que protegia as indústrias nacionais da concorrência internacional, resguardava seu mercado doméstico para empresas locais. Além disso, o governo reivindicava que as empresas multinacionais licenciassem sua tecnologia para as empresas chinesas caso almejassem realizar investimentos no país. Em suma, essa estratégia política logra abrir canais de conhecimento entre multinacionais avançadas e parceiros locais, dando a estes últimos acesso a conhecimentos tecnológicos, gerenciais e tácitos (Szapiro, 2017; Zhang et al, 2014).

Essa estratégia que, inicialmente, visava a atração de um número reduzido de empresas de larga escala, se transformou em uma política de atração de muitas empresas multinacionais. Isso decorre de uma revisão da política, nos anos 90, após o entendimento de que os resultados não eram exatamente os esperados, visto que a baixa concorrência não estimulava as empresas estrangeiras ou nacionais a manterem um processo de inovação constante. Este é um ponto crucial da estratégia chinesa, pois a promoção da inovação tecnológica autônoma é o principal motor para aumentar a competitividade das empresas domésticas (Zhao et al, 2007). O final dos anos 90 é marcado pela criação de inúmeros centros de P&D por empresas multinacionais que, em grande parte, contavam com a colaboração dos centros locais (Zhang et al, 2014).

É importante sublinhar que um planejamento de Estado bem delimitado se faz muito presente durante os anos 90. Na primeira metade dessa década o foco de governo é consolidar as bases da industrialização nacional e, posteriormente, o foco se torna aprimorar a estrutura industrial dos setores de maior relevância (Masiero; Coelho, 2014). Sendo assim, políticas voltadas para ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e fortalecimento do SNI encontram-se no eixo da estratégia do governo. Em outras palavras, promover a inovação é o ápice do projeto de desenvolvimento chinês (Cassiolato et al, 2015). Nos anos 2000, diferentemente dos anos anteriores, se inicia uma estratégia de internacionalização das empresas domésticas chinesas (estratégia “*going global*”). Dessa maneira, o Estado passa a estimular empresas domésticas a investirem no exterior, principalmente as *State Owned Enterprises* (SOE) (Morrison, 2019). Adicionalmente, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 também indicava a estratégia de reinserção chinesa no comércio mundial (Thorstensen et al; 2012). Percebe-se o crescimento da indústria de processamento de exportação chinesa, assim como aumento das oportunidades de emprego e da renda dos trabalhadores nesse período (Wang, 2018). Contudo, é importante frisar que, durante esse processo de reinserção, o Estado ocupa o papel de provedor central de projetos de natureza estrutural e competitiva para o setor eletrônico e, adicionalmente, o governo estimula que os incrementos desses setores sejam realizados por meio de inovação autóctone, aplicação de tecnologia, consolidação da indústria (*clustering*) e cooperação internacional (Masiero; Coelho, 2014).

De fato, dentro das estratégias do governo chinês estava a promoção da participação em setores intensivos em tecnologia e, portanto, cunha metas centradas em promover a inovação autóctone voltada ao mercado local em seu Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (2006-2020) (Cassiolato et al, 2015; Cintra; Pinto, 2017; Nogueira, 2015; Szapiro, 2017). Entre 2008-2009 altera seu modelo de crescimento, que antes puxado pelos investimentos e exportações, passa a ser puxado pela demanda doméstica e pelo consumo (Lee et al, 2016). O *upgrading* tecnológico realizado na China em conjunto com as transformações em seu modelo de crescimento culminam na redução tanto de seu papel como ponto final da “*Factory Asia*”, quanto de seu fluxo de importações de peças e componentes (Lee et al, 2016). De fato, a Crise Financeira Global escancarou a debilidade de um modelo de crescimento centrado na promoção de exportações, e os gastos em infraestrutura doméstica auxiliaram a recuperação econômica chinesa após a crise (Meng et al, 2016).

Entre 2000-2010 o setor eletroeletrônico se destacou e então, novamente, são formuladas metas explícitas para promoção do desenvolvimento de seus segmentos, tais como fortalecimento dos elos da cadeia produtiva (Masiero; Coelho, 2014). Entre os projetos chineses mais recentes podemos citar o “*Made in China 2025*”²⁷. Esse

²⁶Entre essas políticas chinesas para atrair tecnologia podemos citar a “Zona de Desenvolvimento de Alta Tecnologia”, cujo objetivo era incorporar instituições de pesquisa com potencial para fortalecer empresas locais e empresas internacionais que se incumbissem a comercializar as realizações de P&D em alta tecnologia da China (Zhao et al, 2007).

²⁷Outro grande projeto é a *Belt and Road initiative*, iniciada em 2013, visando aumentar o *soft power chinês* (Morrison, 2019).

projeto, que fora instituído em 2015, visa estimular a competitividade das indústrias, fortalecer marcas nacionais, dar continuidade ao estímulo à inovação e diminuir a necessidade de importação de tecnologia estrangeira, almejando tornar a China uma potência mundial de manufatura até 2049 (Morrison, 2019).

Em suma, ainda que a proposta do artigo não seja defender que os diferentes países podem meramente replicar modelos de desenvolvimento bem sucedidos, podemos retirar lições valiosas do caso chinês. Conforme ressaltado por autores como Nogueira (2015), o Estado fez uso de uma série de instrumentos de políticas de desenvolvimento produtivo em sua trajetória – *eg.* política comercial, cambial, subsídio creditício e políticas tecnológicas. Entretanto, é a união desses instrumentos com a política industrial que culmina em uma inserção internacional competitiva (Masiero; Coelho, 2014). O governo busca construir uma base de inovação nacional, fomentando um ambiente em que empresas nacionais possuam direitos de propriedade intelectual por produtos e serviços transacionados nas cadeias (Nogueira, 2015). Diferentemente das estratégias de inserção mexicanas ou brasileiras descritas, primeiro o governo chinês busca fortalecer sua indústria nacional e promover à inovação tecnológica e, só depois, busca estimular sua inserção a partir de incentivos, se afastando das recomendações normativas propostas pelos organismos multilaterais (políticas orientadas às CGV).

Atualmente, a China é a maior produtora de equipamentos eletrônicos pessoais (West; Lansang, 2018 apud Lua, 2020) e seus *smartphones* não são apenas imitações dos concorrentes, são frutos de esforços inovativos²⁸ (Lua, 2020). Por fim, cabe mencionar que, além da política de *joint ventures*, a política pública chinesa também utiliza outros relacionamentos e redes intraorganizacionais para desenvolver um “*pool* de conhecimento” chinês com conexões mundiais. Entre essas medidas estão a criação de um sistema que logra adquirir, produzir e difundir o conhecimento publicamente disponível codificado e codificar o conhecimento gerado endogenamente. Tal fato é possível dado o desenvolvimento do sistema universitário, as ligações estreitas entre os centros de pesquisa e a indústria, e os projetos de pesquisa focados. Além disso, na área de telecomunicações, as políticas incentivam as capacidades locais de inovação, procurando voluntariamente fornecer espaços para inovação de sua indústria local. Sendo assim, percebe-se estímulos para o incremento tanto da capacidade de absorção da indústria chinesa, quanto da capacidade de geração de conhecimento (Zhang et al, 2014).

5. Conclusão

Dado a redução do custo de coordenação das atividades produtivas, a possibilidade de dispersão dessas atividades se torna cada vez mais economicamente viável. E, podemos dizer que, em certo grau, isto aumenta as oportunidades de inserção dos países em desenvolvimento nas conhecidas CGV. Claramente, essas oportunidades estão associadas aos polos de menor VA, polos que as empresas multinacionais - majoritariamente sediadas nos países desenvolvidos - realocam para economias em desenvolvimento que dispõe de mão de obra mais barata e que realizam uma série de concessões fiscais.

Sendo assim, a maioria dos países em desenvolvimento vêm aumentando sua participação nas CGV, mas esses países ainda se defrontam com muitos obstáculos para conseguir acesso à essas cadeias (Unctad, 2013), e sua inserção se concentra em atividades de baixo VA (Dalle et al, 2013; Fernandez-Stark et al, 2019). As CGV passam a deter mais importância, e, portanto, sua análise passa a fazer parte da agenda de pesquisa de diversas instituições multilaterais, tais como Banco Mundial, OCDE, OMC e Unctad. Essas instituições defendem que a inserção nas CGV pode ser entendida como uma via para desenvolvimento de capacidade produtiva e para a realização de *upgrading* industrial. E, sendo assim, existiria uma série de políticas que auxiliam e intensificam a inserção dos países nas GVC, além de permitir que esses países se apropriem de valor dentro dessas redes: as “Políticas orientadas às CGV” (Banco Mundial, 2020; Unctad, 2013). Essas instituições defendem que as abordagens tracionais de política industrial são altamente perniciosas e ineficazes dentro do contexto das CGV. Sendo assim, as políticas industriais são um elo explicitamente negligenciado neste paradigma, e vige o entendimento de que fomentar a participação *per se* nas CGV deve fazer parte da estratégia geral de desenvolvimento de um país, gerando uma demanda por políticas voltadas para intensificar a participação dos países em desenvolvimento.

Ao nosso ver, essas instituições defendem, ainda que implicitamente, que a adoção correta dessas políticas pode representar o ponto de partida para que os países em desenvolvimento adentrem em uma trajetória virtuosa. Entretanto, as recomendações normativas das políticas orientadas às CGV são, em grande parte, genéricas, menosprezando o poder das empresas líderes dentro das cadeias, e o fato de que não necessariamente é do interesse dessas empresas permitir que as empresas subordinadas realizem um *upgrading*. Além disso, também privilegiam efeitos estáticos, em detrimento à dinâmicos, sem uma análise qualitativa. Sendo assim, entendemos neste trabalho que a abertura por si só não tem potencial de garantir um maior investimento das empresas e urge a necessidade

²⁸O *catching up* da empresa Huawei, uma empresa multinacional de equipamentos para redes e telecomunicações, ilustra essa proposição. Para uma análise detalhada do caso, *ver* Zhang et al (2014).

da formulação de políticas que vão além das CGV.

Adicionalmente, não parece haver um reconhecimento de como a forma de inserção de um país pode ser tão ou mais importante do que a própria inserção. As políticas orientadas às CGV são fortemente pautadas em medidas liberalizantes e que diminuem o espaço de atuação do Estado, se preocupando mais com possibilitar a entrada dos países do que com os resultados que esses países se defrontarão. Na prática, essas políticas instigam a inserção dos países em posições que reforçam e perpetuam posições de subordinação no comércio mundial. Em contrapartida, conforme argumentado por Ferreira (2020), defendemos que a mera inserção não é uma panaceia para o desenvolvimento econômico, e a maneira que os países optam, ou são condicionados, a realizar esse processo tem um papel complementar à suas vantagens caleidoscópicas na definição de seus padrões de especialização.

As instituições multilaterais alegam que essas recomendações políticas surgem dado o contexto das CGV, entretanto, em grande parte apenas remontam as proposições do *Consenso de Washington*. A inserção nas cadeias é colocada como a principal (ou única) forma para que os países em desenvolvimento logrem se desenvolver, entretanto, essa ideologia e as propostas que emanam dela são muito limitadas e ignoram a dimensão sistêmica e nacional dos processos de inovação (Szapiro et al, 2016). Claramente, afirmar o que os países devem fazer para percorrer uma “trajetória de sucesso” está longe de ser trivial, mas é de suma importância que haja uma atuação presente do Estado - coordenando os diversos instrumentos que têm à disposição e prezando pela complementariedade deles -, e o reconhecimento a importância do fortalecimento do SNI.

As políticas orientadas às CGV podem sim levar a uma maior inserção, mas isso não necessariamente deve ser entendido como algo positivo. Isto se torna muito claro ao revisarmos o caso das *maquilas* mexicanas e a atração da montagem de aparelhos da Apple pela Foxconn no Brasil. Esses exemplos, que são comumente difundidos na literatura como casos de sucesso de políticas orientadas às CGV, se mostram longe de ser positivos. Por outro lado, as estratégias adotadas pelo governo chinês se concentram primeiramente em um fortalecimento da indústria nacional e promoção da inovação tecnológica e, só depois, visam a promoção da inserção nas CGV, se afastando das políticas orientadas às CGV. Dessa forma, o caso do setor de eletrônicos chinês nos mostra a importância de um planejamento de Estado, das políticas industriais e do reconhecimento do papel da inovação para que os países emergentes se desenvolvam e logrem capturar valor dentro dessas redes internacionais de produção.

Global Value Chain-oriented policies: A Critical Approach

Abstract:

In this article we critically analyze the Global Value Chain (GVC)-oriented policies, which are present in the research agenda of several multilateral institutions, such as the World Bank, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), World Trade Organization (WTO) and the United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), and we seek to relate them to the proposals punctuated in the 1980s, in the well-known “Washington Consensus”. In short, the proposition of these institutions is that, although there are risks associated with the insertion of developing countries in the chains, there would be a series of policies that would lead these countries to a virtuous international insertion.

Our objective is to underline the importance of State planning, of the coordination of productive development policies and of a robust National Innovation System (SNI) in the process of insertion in GVCs. To this end, throughout the work, we compared the experience of three countries: Mexico, Brazil and China. Based on the example of Mexican *maquilas* and the attraction of the assembly of Apple devices by Foxconn in Brazil, we argue that policies directed at GVCs can promote an increase in international insertion, however, this should not necessarily be understood as something positive, moving away from interpretations of these as “success stories”. On the other hand, we review the strategies adopted by the chinese government, which focus primarily on strengthening their national industry and promoting technological innovation and, only later, aim at promoting insertion in the chains, moving away from policies directed at GVC.

Keywords:

Industrial Policy; Comercial Policy; Global Value Chains; National Innovation System.

Referências bibliográficas

- BALDWIN, R. Trade and industrialization after globalization's 2ND unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters, NBER Working Paper 17716, 2011.
- BALDWIN, R. Unilateral tariff liberalization, *The International Economy*, Journal of The Japan Society of International Economics 14, pp 10-43. NBER WP 16600, 2010.
- BALDWIN, R. WTO 2.0: Global governance of supply chain trade. CEPR Policy Insight N° 64, 2012.
- BANCO MUNDIAL. World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains, 2020.
- BARBOZA, D. Before Wisconsin, Foxconn Vowed Big Spending in Brazil. Few Jobs Have Come. *The New York Times*, 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/09/20/business/foxconn-trump-wisconsin.html>>
- BLOOM, N. et al. Does Management Matter? Evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, 128 (1): 1–51. 2013.
- CASSIOLATO et al. As políticas de ciência, tecnologia e inovação na china em china em transformação em China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento, 2015.
- CASSIOLATO, J.; LASTRES, H. Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: as Implicações de Política, São Paulo em Perspectivas, vol 19, n. 1, 2005.
- CIMOLI, M. Developing Innovation Systems: Mexico in a global context. Routledge, 2013.
- CINTRA, M; PINTO, E. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 37, n. 2, p. 381-400, 2017.
- CORRÊA, L. et al. Mapeamento dos padrões de atuação dos países nas Cadeias Globais de Valor e os ganhos em termos de mudança estrutural. *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 1, p. 89-122, 2019.
- COSTA, K. et al. Estrutura produtiva e encadeamentos produtivos na era das cadeias globais de valor: uma análise insumo-produto. *Blucher Engineering Proceedings*, 4(2), 586-604, 2017.
- CHU, W. Can Taiwan's second movers upgrade via branding? *Research Policy*, 38(6), 1054–1065, 2009.
- CUSOLITO; SAFADI; TAGLIONI. Inclusive Global Value Chains: Policy Options for Small and Medium Enterprises and Low-Income Countries. *Directions in Development: Trade Series*. Washington, DC: World Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016.
- DALLE, D. et al. Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2, 3-16, 2013.
- DE LA CRUZ, J. et al. Estimating Foreign Value-added in Mexico's Manufacturing Exports (pp. 1-33). *US Internat. Trade Commission, Office of Economics*, 2011.
- DE MARCHI, V et al. Do Global Value Chains offer Developing Countries learning and innovation opportunities? *European Journal of Development Research* 30: 424, 2018.
- DOLLAR, D. et al. Institutional quality and participation in global value chains. *Global Value Chain Development Report: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, 2017.
- ECHANDI, R. Connecting the dots between International Trade & Investment Regulation, in *Investment Climate Reform & Development: The World Bank's Investment Reform Map*, Washington, D.C.: The World Bank Group, 2015.
- FAGERBERG, J. et al. National Innovation Systems, Global Value Chain and Economic Development, *European Journal of Development Research* 30: 424, 2018.
- FERNANDEZ-STARK, K.; GEREFFI, G. Global value chain analysis: a primer. In: *Handbook on Global Value Chains*. Edward Elgar Publishing, 2019.
- FERREIRA, K. Estratégias de inserção nas Cadeias Globais de Valor: uma análise comparativa entre México e China. In: *Anais do Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*. Anais. Campinas (SP) IE-UNICAMP, 2020.
- FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19, 5-24, 1995.

FURTADO, J. Economia mexicana a partir da substituição de importações: o desenvolvimento e alguns dos seus limites. Em: Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

GEREFFI, G; STURGEON, T. Global Value Chains and Industrial Policy: The Role of Emerging Economies, in Global Value Chains. In: A Changing World 329, eds, 2013.

GEREFFI, G. A Global Value Chain Perspective on Industrial Policy and Development in Emerging Markets, 2014.

GEREFFI, G. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. Journal of international economics, 1999.

GEREFFI, G. et al. The governance of global value chains. Review of international political economy, 12(1), 78-104, 2005.

GLOBO. Apple vende no Brasil os novos iPhones mais caros do mundo. Por Helton Simões Gomes. 14 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2014/11/apple-vende-no-brasil-os-novos-iphones-mais-caros-do-mundo.html>>

GLOBO. Foxconn terá duas fábricas de telas no Brasil—ministro. Por Hugo Bachega. 13 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/10/foxconn-tera-duas-fabricas-de-telas-no-brasil-ministro.html>>

GLOBO. Trabalhadores de empresa de eletrônicos entram em greve. 15 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2014/09/trabalhadores-de-empresa-de-eletronicos-entram-em-greve.html>>

HASLAM, C. et al. Apple's financial success: The precariousness of power exercised in global value chains. Accounting Forum, 37(4), 268–279, 2013.

HERRERA, A. Los determinantes sociales de La política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita. Revista REDES Nº 5, Buenos Aires, 1995.

HOEKMAN, B.; MATTOO, A. Services Trade and Growth. Policy Research Working Paper 4461, World Bank, Washington, DC, 2008.

IEDI. Políticas industriais em países selecionados. São Paulo: 1988.

INDUSTRY LEADERS MAGAZINE. Iphone-maker Foxconn considers \$12 Billion Brazil expansion move. Por: Richard Meryn. 13 de abril de 2011. Disponível em: <<https://www.industryleadersmagazine.com/iphone-maker-foxconn-considers-12-billion-brazil-expansion-move/>>

ISTO É. O que deu de errado com a Foxconn no Brasil? Por: Machado da Costa. 23 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/o-que-deu-de-errado-com-foxconn-no-brasil/>>

ISTO É. Sem sócio brasileiro, fábrica da Foxconn empaca. 17 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20140917/sem-socio-brasileiro-fabrica-foxconn-empaca/190564>>

KOOPMAN, R. et al. Give credit where credit is due: tracing value added in global production chains. NBER Working Paper, no 16426. Cambridge, MA: [s.n.], 2010.

LEE, H. et al. Effects of the People's Republic of China's structural change on the exports of East and Southeast Asian economies. Asian Development Bank Economics Working Paper Series, 2016.

LEE, K.; SZAPIRO, M.; MAO, Z. From Global Value Chains (GVC) to Innovation Systems for Local Value Chains and Knowledge Creation. European Journal of Development Research, 2017.

LUA, J. H. Innovation and Upgrading pathways in the Chinese smartphone production GVC. Journal for Global Business and Community, 11(1), 12-12, 2020.

LUNDVALL, B. A. Post Script: Innovation System Research Where it came from and where it might go. The Learning Economy and the Economics of Hope, 223, 2007.

MASIERO, G.; COELHO, D. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia going global. Brazilian Journal of Political Economy, 34(1), 139-157, 2014.

MEMEDOVIC, O; IAPADRE, L. Structural Change in the World Economy: Main Features and Change, UNIDO, Research and Statistics Branch, Working Paper no. 24, 2009.

MENG, X; XUE, S; XUE, J. Consumption and Savings of Migrant Households: 2008–14. China's New Sources of Economic Growth, p. 159, 2016.

MILBERG, W.; WINKLER, D. Outsourcing economics: global value chains in capitalist development.

Cambridge University Press, 2013.

MORENO-BRID, J. Industrial policy: A missing link in Mexico's quest for export-led growth. *Latin American Policy*, 4(2), 216-237, 2013.

MORENO-BRID, J. C. et al. El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones. *Perfiles latinoamericanos*, 12(25), 149-168, 2004.

MORENO-BRID, J. C; ROS, J. Política social, pobreza y desigualdad. *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, 274-292, 2010.

MORRISON, W. *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*, 2019.

NATHAN, D.; SARKAR, S. A note on profits, rents and wages in global production networks. *Economic and Political Weekly*, p. 53-57, 2011.

NOGUEIRA, I. Políticas de fomento à ascensão da china nas cadeias de valor globais em china em transformação, 45, 2015.

OCAMPO, J. A. Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Cepal, 2005.

OCDE. "Interconnected economies: benefiting from global value chains". Paris: OECD Publishing, 2013

OCDE; OMC; UNCTAD. Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs. Prepared for the G-20 Leaders Summit. Saint Petersburg (Russian Federation), 2013.

RAMÍREZ, C. Maquiladoras y condiciones laborales. Entre la precariedad y el trabajo digno. El caso de México. Global Labour University, 2007.

REUTERS. Brazil's iPhone investment falls short on promises of jobs, lower prices. Por: Brad Haynes. 13 de abril de 2015. Disponible em: <<https://br.Reuters.com/article/us-foxconn-brazil-apple-insight/brazils-iphone-investment-falls-short-on-promises-of-jobs-lower-prices-idUSKBN0N40CP20150413>>

SÁNCHEZ JUÁREZ, I. et al. El reto del crecimiento económico en México: industrias manufactureras y política industrial. *Revista finanzas y política económica*, 8(2), 271-299, 2016.

STURGEON, T. et al. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. FUNCEX, RBCE Nº 115, 2013.

SZAPIRO, M. et al. Global Value Chains and National Systems of Innovation: Policy implications for developing countries. Texto para Discussão, IE/UFRJ, 2016.

SZAPIRO, M; CASSIOLATO, J. Telecommunications system of innovation in Brazil: development and recent challenges. In: *The First Globelics Conference Innovation Systems and Development Strategies for the Third Millennium*, Rio de Janeiro, 2003.

TAGLIONI, D; WINKLER, D. Making global value chains work for development. Washington, D.C.: The World Bank, 2016

THE NEW YORK TIMES. Before Wisconsin, Foxconn Vowed Big Spending in Brazil. Few Jobs Have Come. Por: David Barboza. 20 de setembro, 2017. Disponible em: <<https://www.nytimes.com/2017/09/20/business/foxconn-trump-wisconsin.html>>

UNCTAD. World investment report 2013. Global value chains: investment and trade for development. New York & Geneva: United Nations, 2013.

WANG, X. China's macroeconomics in the 40 years of reform. *Inn: china's 40 years of reform and development*, 167, 2018

WETERING, H. et al. Brazil, the new manufacturing hotspot for electronics? *Good Electronics*, 2015.

WILLIAMSON, J. What should the World Bank think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, 15(2), 251-264, 2000.

WILLIAMSON, J. (1990). What Washington means by policy reform. *Latin American adjustment: How much has happened*, 1, 90-120.

ZHANG, J. et al. Patterns of innovation of a successful latecomer firm: a longitudinal analysis of the case of Huawei. In: *2014 IEEE International Conference on Management of Innovation and Technology*, 2014.

ZHAO, Z. et al. China's industrial policy in relation to electronics manufacturing. *China & World Economy*, v. 15, n. 3, p. 33-51, 2007.