

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO ÂMBITO DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Joana Stelzer¹
Everton das Neves Gonçalves²
Maurício Dal Pozzo Schneider³

Resumo

O artigo visa identificar se o desenvolvimento econômico brasileiro deve seguir ou não o modelo de integração articulado pelas Cadeias Globais de Valor, tendo em vista que essa agenda representa uma tendência do comércio internacional paralela ao avanço da globalização. Com a intensificação das trocas comerciais nas últimas décadas, a economia mundial criou padrões inéditos de desenvolvimento que determinam a dispersão global da produção e a ampliação das desigualdades entre os países inseridos no comércio internacional. Nesse sentido, as Cadeias Globais de Valor reformulam as estruturas políticas e econômicas do comércio a partir de um modelo de fragmentação e organização da produção. A metodologia utilizada é indutiva com abordagem qualitativa a partir de referências bibliográficas. O resultado do estudo remete ao reconhecimento de que o Brasil possui baixas perspectivas de aderir ao modelo das Cadeias Globais de Valor, tanto por sua especialização internacional quanto por sua posição geográfica. A principal contribuição do artigo remonta à análise conceitual das Cadeias Globais de Valor e à viabilidade do Brasil adotar esse sistema. Nessa linha, identificam-se os elementos que compõem a organização da produção, as vantagens e desvantagens da agenda da fragmentação da produção e, derradeiramente, o desenvolvimento econômico brasileiro perante as Cadeias Globais de Valor.

Palavras-Chaves: Cadeias Globais de Valor. Globalização. Organização da produção.

Abstract

The article aims to identify whether or not Brazilian economic development should follow the integration model proposed by the Global Value Chains, considering that this agenda represents a trend in international trade parallel to the advance of globalization. With the intensification of trade in recent decades, the world economy has created unprecedented patterns of development that determine the global dispersion of production and the widening of inequalities between countries in international trade. In these terms, the Global Value Chains reformulate the political and economic structures of commerce based on a model of fragmentation and organization of production. The methodology used is inductive with a qualitative approach based on bibliographic references. The result of the study refers to the recognition that Brazil has low prospects of joining to the Global Value Chain model, for its international specialization as much as for its geographical position. The main contribution of the article relates to the conceptual analysis of Global Value Chains and the viability of Brazil

¹ Doutora pela UFSC. Pós-Doutora pela Faculdade de Direito da USP. Professora Associada III e credenciada na Pós-Graduação em Direito para Mestrado e Doutorado (PPGD/UFSC).joana@yahoo.com.br

² Doutor em Direito pela UFMG. Doutor em Derecho Internacional Económico pela UBA (Argentina). Professor Titular e credenciado na Pós-Graduação em Direito para Mestrado e Doutorado (PPGD/UFSC) evertong@vetorial.net

³ Especialista em Direito Aduaneiro e Comércio Exterior Brasileiro. Mestrando em Direito Internacional, Econômico e Comércio Sustentável pela UFSC. mauricialpozso@gmail.com

to adopt this system. For that matter, there are identified the elements that make up the production organization, the advantages and disadvantages of the production fragmentation agenda and, ultimately, the Brazilian economic development through the Global Value Chains.

Keywords: Global Value Chains. Globalization. Production organization.

1 INTRODUÇÃO

A consolidação das Cadeias Globais de Valor (CGV) como agenda para desenvolvimento do comércio internacional criou novos paradigmas nos fluxos e nas estruturas econômicas globais. Com o aprofundamento das relações comerciais entre países inseridos no comércio internacional, nota-se que a ascensão das CGV possui relacionamento direto com o processo de evolução da globalização e surge como tendência nas relações comerciais das últimas décadas.

Nessa esteira, observa-se que o principal método de desenvolvimento associado às CGV ocorre com a escalada de posições nas cadeias produtivas, isto é, por meio da captação de valores agregados à produção e do aumento de competitividade. Para tanto, a emergente dinâmica do comércio internacional acompanha as instabilidades políticas e econômicas aprofundadas pela globalização. Notavelmente, os níveis globais de desenvolvimento não são uniformes e os países inseridos no comércio internacional não contam com as mesmas condições de integração econômica.

Assim, o presente estudo objetivou verificar se o modelo de fragmentação produtiva fundado nas Cadeias Globais de Valor representou oportunidade de desenvolvimento econômico para o Brasil. Além disso, como objetivos específicos, buscou-se definir a evolução dos conceitos das cadeias de valor, demonstrar como é realizada a organização da produção a partir da fragmentação em blocos produtivos, demonstrar como as Cadeias Globais de Valor atuam no desempenho econômico e apontar se a agenda das CGV é compatível com a realidade brasileira.

Perguntou-se, portanto, se existe pertinência em adaptar a política comercial brasileira de acordo com o modelo de desenvolvimento integrado proposto pelas Cadeias Globais de Valor, tendo como objetivo o desenvolvimento econômico do Brasil. A hipótese sustentada indica que apesar de a integração comercial ser genericamente positiva e retratar

uma meta a ser alcançada, as perspectivas brasileiras de aderência ao modelo das CGV são pouco realistas e não representam um objetivo em si.

O marco teórico utilizou as obras de Wallerstein, Bair e Gereffi para identificar a literatura das cadeias de valor, bem como os relatórios da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para demonstrar dados do comércio internacional e averiguar se diferenças entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento comprometem nas estratégias de integração e, ainda, as obras de Sturgeon, Veiga e Rios para analisar o modelo das CGV no Brasil.

Quanto à natureza foi pesquisa pura e quanto ao método de abordagem foi indutivo iniciada na compreensão teórica das Cadeias Globais de Valor até suas possíveis implicações quanto ao desenvolvimento econômico brasileiro. Quanto aos fins, o estudo foi descritivo. Para isso, proporcionou-se um detalhamento sobre a fragmentação da produção e o desenvolvimento econômico brasileiro no âmbito das CGV. Por fim, quanto à interpretação, prevaleceu o método histórico, com destaque para o contexto em que as CGV surgiram como modelo de desenvolvimento econômico. Os resultados foram apresentados em forma de texto.

2 CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: ESTADO DA ARTE

A intensificação das trocas comerciais nas últimas décadas criou padrões inéditos na economia mundial determinados pela dispersão global da produção e ampliação das desigualdades entre os países inseridos no comércio internacional. As Cadeias Globais de Valor, juntamente com o avanço da globalização, reformularam as estruturas políticas e econômicas do comércio e fragmentam a organização da produção de bens e serviços.

Jennifer Bair (2005, p. 164) organiza o estudo das cadeias de valor a partir da literatura sobre os sistemas-mundo. Para a autora, o conceito inicial surgiu por meio das Cadeias de *Commodities* e sobressaiu para outras duas correntes: as Cadeias Globais de *Commodities* (CGC) e as Cadeias Globais de Valor (ou *Global Value Chain* – GVC). A evolução dos conceitos é observada a partir da perspectiva holística do sistema-mundo (nível macro), enquanto que os conceitos variantes do estudo sobre as cadeias (GCC e GVC) estariam orientados à modernização da produção industrial e ao desenvolvimento setorial nas redes de comércio (níveis micro e intermediário).

A expressão Cadeia de *Commodities* elaborada por Wallerstein e Hopkins, em 1977, diferencia-se das abordagens ortodoxas da globalização que consideram as cadeias de valor uma evolução espontânea dos mercados nacionais para o comércio internacional. Alternativamente, os autores examinam as cadeias pelo caminho inverso da produção de itens de consumo final, isto é, identificam-se as principais transformações, matérias-primas, mecanismos de transporte e mão de obra de cada fase e conclui-se que as Cadeias de *Commodities* são redes de trabalho e produção cujo resultado final são produtos acabados (BAIR, 2005, pp. 154-155).

Da mesma forma, Giovanni Arrighi e Jessica Drangel, em 1986, acrescentaram novas concepções às ideias de Wallerstein e Hopkins e concluíram que as Cadeias de *Commodities* refletem as desigualdades entre centro e periferia já que existem diferenças entre os proveitos adquiridos e as atividades laborais desenvolvidas ao longo da cadeia. Posteriormente, em 1992, dentre outros autores, Gary Gereffi apresentou a evolução decorrente dos conceitos até agora estudados e ampliou a compreensão do sistema para as Cadeias Globais de *Commodities* (BAIR, 2005, p. 155).

Nesse novo entendimento, as Cadeias Globais de *Commodities* compreendem a dispersão produtiva, identificam quais países são responsáveis por cada etapa da cadeia e analisam como as tarefas desenvolvidas por diferentes nações refletem no seu desempenho mundial. A lógica é reconhecer padrões para determinar a organização social e econômica das cadeias e ainda observar o desenvolvimento nacional e industrial dos países que compõem o processo produtivo (GEREFFI *et al*, 1994, p. 1).

Gereffi (1994) considerou as Cadeias Globais de *Commodities* um conjunto de redes agrupadas em *commodities* ou produtos capazes de conectar residências, empresas e Estados. Para cada conexão estabelecida forma-se um nó que representa a aquisição e organização de insumos, força de trabalho, transporte, distribuição e consumo. Nesse ponto, novamente são percebidas desigualdades espaciais da economia mundial, já que os integrantes da cadeia se situam em partes específicas da produção e possuem diferentes acessos aos mercados e recursos (GEREFFI *et al*, 1994, p. 2).

Na mesma linha, o autor descreve que padrões de competição e inovação são fundamentais para compreender as Cadeias Globais de *Commodities*, já que um dos principais objetivos das empresas em suas organizações estratégicas é o seu constante aprimoramento. Com relação à competitividade internacional, apontam-se três dimensões que envolvem as

Cadeias de *Commodities*: estrutura de insumos-produtos (conjunto de produtos e serviços interligados em uma sequência de atividades econômicas de valor agregado), territorialidade (dispersão ou concentração espacial de empresas) e estrutura de governo (relações de autoridade e poder) (GEREFFI *et al*, 1994, p. 4-7).

Dessa forma, a análise de Gereffi reflete no funcionamento da economia por meio das indústrias globais, sendo que, como complementam Stelzer, Souza e Denega (2019, p.10), “A contribuição política da teorização das Cadeias Globais de *Commodities* reside no fato de os estudos auxiliarem intervenções políticas que podem permitir a empresas locais melhorarem sua posição em Cadeias específicas”. Assim, permite-se estudar ações políticas que procuram aplicar direitos e deveres a empresas líderes, fornecedores e subcontratados de forma responsável.

Nessa direção, o estudo sobre as cadeias alcança um terceiro e mais atual conceito denominado Cadeias Globais de Valor. Enquanto o sistema-mundo ocupa-se com uma perspectiva holística da pesquisa sobre cadeias, tanto as Cadeias Globais de *Commodities* quanto as Cadeias Globais de Valor aprofundam-se principalmente nos aspectos industriais e setoriais da economia, sem, no entanto, confundirem-se (BAIR, 2005, p.164). Assim, observa-se em seguida, como as formas de organização da produção podem servir de parâmetro para identificar o nível de desenvolvimento de países e, conseqüentemente, como propulsores do comércio internacional.

3 A ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Os estudos das Cadeias Globais de Valor sugerem que as relações entre empresas líderes e fornecedores se diferenciem entre setores por terem características particulares no processo de produção e na organização do setor, tais como sofisticação e disponibilidade da tecnologia envolvida, existência ou não de padrões (técnicos e de processo) e velocidade de transformação do mercado (competitividade). Além disso, a teoria objetiva explica a variação dos setores em termos de como a produção global é organizada e demonstrar que existem ganhadores e perdedores no processo de globalização (BAIR, 2005, p. 163-166).

Para tanto, a literatura das Cadeias de Valor considera que o principal método de desenvolvimento industrial ocorre com a melhora da posição de uma empresa dentro da cadeia, o que está genericamente associado ao aumento da competitividade e à consecutiva maior captação de valores agregados à produção (BAIR, 2005, p.165). Dessa forma, o acesso aos

mercados internacionais envolve a compreensão do funcionamento das cadeias de valor, bem como a transformação do foco da produção de produtos singulares a uma vasta área de atividades (desde o *design* até o *marketing*), criando estruturas governamentais que favoreçam as trocas comerciais e deem suporte às Cadeias de Valor (GEREFFI *et al*, 2001, p. 3).

Nesse sentido, para compreender a complexidade das Cadeias de Valor é preciso identificar os principais elementos que estruturam o comércio internacional. Oliveira (2015, p. 37-38) estabelece que as novas formas de organização da produção são os principais vetores para identificar padrões de comércio, isto é, compreende que o estudo deve relacionar o comércio internacional contemporâneo, a globalização econômica e a fragmentação e dispersão produtiva.

Desde a década de 1970, o comércio internacional sofreu profundas alterações em razão da evolução das organizações produtivas. Empresas transnacionais gradativamente reorientaram suas estruturas de produção para atividades centrais como pesquisa e desenvolvimento de suas marcas, o que fragmentou processos de manufatura, compras de insumos e outras atividades de fornecedores independentes (OLIVEIRA, 2015, p. 40).

Para Marques (2016, p. 33), a expansão das cadeias produtivas no comércio internacional ocorreu devido ao “avanço das políticas econômicas liberais nas duas últimas décadas do século XX”. De fato, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, ao final da Rodada Uruguai, ampliou a dimensão do comércio e reduziu em larga escala as tarifas alfandegárias dos países membros, fortalecendo compromissos acerca de “regras comuns sobre concessão de subsídios, investigações de *dumping*, medidas de apoio a investimentos, comércio de serviços e proteção da propriedade intelectual” (MARQUES, 2016, p.33). Esse novo contexto internacional criou melhores condições para investidores movimentarem insumos e bens intermediários em uma cadeia de transformação e agregação de valores à produção.

A dispersão da cadeia produtiva criou redes de comércio capazes de envolver agentes nacionais, internacionais, públicos e privados. Nessa lógica, cada etapa da produção pode ser vista como uma tarefa com potencial de agregar valor à produção, o que torna empresas transnacionais líderes nas cadeias de valor e capazes de influenciar empresas subcontratadas e outros participantes com menor destaque (OLIVEIRA, 2015, p. 40-41).

De tal modo, verifica-se que “a ascensão das [*Global Value Chain*] GVCs confunde-se com o próprio fenômeno da globalização e foi resultado, em larga medida, da

abertura econômica global da última década do século XX” (MARQUES, 2016, p.33). Para tanto, Oliveira (2015, p.42) considera que políticas de liberalização comercial contribuem para a movimentação de matérias-primas entre países, ao passo em que, principalmente a partir dos anos 2000, é possível observar um aumento no preço das *commodities* em relação aos produtos manufaturados.

No período entre 1980 e 1990, é possível identificar dois fenômenos que alteraram os processos produtivos na economia internacional. De um lado, percebe-se o súbito aumento da industrialização de países em desenvolvimento (principalmente do leste asiático) que permitiu exponenciais ganhos na exportação de produtos manufaturados e na participação de investimentos externos diretos. Por outro, observa-se também processos de desindustrialização e a consequente perda dos postos de trabalho nas economias avançadas, com movimentos de *offshoring* e *outsourcing* (OLIVEIRA, 2015, p. 43).

A dispersão da produção compreende aspectos microeconômicos da produção modular, ou seja, integração e separação da produção em blocos. Nessa lógica, custos adicionais como coordenação de blocos de produção remotos ou movimentação de insumos e componentes somente farão sentido quando existirem vantagens locais (mão de obra barata ou disponibilidade de outros fatores produtivos) (OLIVEIRA, 2015, p. 55-56).

De acordo com o relatório da OMC publicado em 2013, desde os anos 1980 o comércio mundial cresceu em média quase duas vezes mais rápido que a produção mundial, sendo que a redução de tarifas e outras barreiras comerciais contribuíram para essa expansão. Dessa forma, verifica-se que economias em desenvolvimento alcançaram novos espaços no comércio mundial principalmente a partir de trocas entre si, visto que no período entre 1990 a 2011 trocas comerciais Sul-Sul aumentaram de 8% para 24% e as Norte-Sul de 33% para 38%, enquanto que as Norte-Norte diminuíram de 56% para 33% (WTO, 2013, p. 5-6).

Em que pese a globalização parecer um fenômeno recente, Wallerstein (2000, p.249-263) reforça que a globalização já ocorre há quinhentos anos⁴, sendo que atualmente se presencia uma era de transição da era capitalista. Em síntese, o autor alega que, como qualquer outro sistema de governo, o modelo capitalista possui ritmos que variam de estabilidades a

⁴ A doutrina não é unânime sobre o assunto. Em sentido contrário, entendendo a Globalização como fenômeno qualitativamente distinto à internacionalização e historicamente recente, ver: STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: STELZER, Joana; CRUZ, Paulo Márcio (orgs). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 16 e ss.

desequilíbrios e após alguns ciclos é possível reconhecer crises terminais que anunciam a ruptura desse sistema.

De acordo com Oliveira (2015, p. 46-47), a globalização pode ser compreendida como processo de interconexão global que teria ganho maior força nas últimas três décadas. Assim, no campo econômico, os fatores determinantes para a interconexão entre as economias estão relacionados à expansão do comércio internacional, dos investimentos e da dispersão da produção, elementos que são causa e efeito da globalização. Da mesma forma, a autora sustenta não ser possível dissociar as Cadeias Globais de Valor da globalização, pois ambos processos possuem propulsores comuns, como novas tecnologias de informação, redução no custo dos transportes e liberalização comercial.

4 AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR NO DESEMPENHO ECONÔMICO

As disparidades econômicas evidenciadas pela globalização refletem nos diferentes comportamentos adotados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quando relacionado ao aprofundamento das CGV. A partir da análise sobre o crescimento das redes de produção, percebe-se que os níveis de integração econômica não ocorrem de maneira uniforme e que ao invés da economia mundial ser considerada global, na verdade, encontra-se regionalmente segregada (STELZER; SOUZA; DENEGA, 2019, p. 17-18).

O Relatório elaborado em 2017 pela OMC, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial e Instituto de Economias em Desenvolvimento (IDE-Jetro) identifica padrões globais sobre o funcionamento das CGV a partir de análises sobre comércio e desenvolvimento econômico dos países. Conforme o capítulo que abrange as tendências recentes no comércio global e nas Cadeias Globais de Valor, verifica-se que a criação e distribuição de valor agregado à produção se relaciona positivamente ao aprimoramento de economias em desenvolvimento em três aspectos fundamentais (WTO *et al.*, 2017, p. 52).

O primeiro deles diz respeito à relação entre empresas e as Cadeias Globais de Valor na medida em que é possível coordenar a produção de acordo com as particularidades de um país. Ao invés de construir a capacidade produtiva total de um produto, utiliza-se vantagens comparativas locais para o aprimoramento de tarefas específicas, o que facilita a integração da economia nacional no comércio global. O segundo aspecto indica que, genericamente, a participação nas Cadeias Globais de Valor tende a aumentar e agilizar a geração de empregos

(WTO *et al*, 2017, p.54). Apesar de a análise sobre o comércio ser altamente variável de acordo com o tipo de mercado a ser analisado, pode-se constatar que dos anos 2000 a 2010, os países que experimentaram alta participação nas Cadeias Globais de Valor criaram 5% mais postos de trabalho do que países de baixa participação (UNCTAD, 2013, p. 156-157).

Por fim, o terceiro aspecto se refere às oportunidades de obter tecnologias por meio do contato com países desenvolvidos. Nesse ponto Pietrobelli e Rabellotti (2011, p. 1262) analisam que nos países em desenvolvimento grande parte da inovação tecnológica não ocorre por meio de pesquisa e desenvolvimento próprios, mas sim por absorção de tecnologias e conhecimentos de outros países quando incorporados à indústria nacional, o que estimula aprendizado local e aprimora padrões de produção.

Cabe ressaltar que ganhos relacionados à participação das CGV não são automáticos, já que os benefícios variam conforme a posição do país dentro da cadeia. Da mesma forma, com relação à produtividade laboral e distribuição de renda, os resultados demonstram que países desenvolvidos e países em desenvolvimento apresentam diferentes custos e riscos quando participam das Cadeias Globais de Valor. Apesar da tendência de aprimoramento da eficiência laboral, o relatório indica que é preciso considerar elementos que influenciam na *performance* das economias como políticas (I) de adaptação ao mercado de trabalho doméstico; e, (II) de redes universais de proteção, já que trabalhadores de baixa e média qualificação são os grupos mais vulneráveis (WTO *et al*, 2017, p. 52-60).

Derradeiramente, o terceiro capítulo do Relatório trata sobre a transição dos mercados domésticos aos mercados globais em países latinos e africanos. O estudo indica que a integração regional reflete diretamente no desempenho econômico e destaca que criar fortes cadeias de suprimentos domésticos é praticamente uma pré-condição para obter sucesso nas CGV. Além disso, aponta a importância política dos governos na formação de estruturas de mercado dado que medidas de facilitação do comércio como transparência aduaneira, redução de barreiras tarifárias e melhoramento de transporte e logística funcionam como propulsores para a conectividade global (WTO *et al*, 2017, p. 69-90).

O estudo demonstra novamente que existem diferenças significativas entre países emergentes e desenvolvidos quando se analisa o modelo de integração às CGV. Nas economias emergentes, a produção de produtos mais sofisticados associa-se ao aumento de valores agregados à produção enquanto que nas economias desenvolvidas está ligada aos aumentos na produtividade. Da mesma forma, aumento nos indicadores de capital e trabalho são importantes

determinantes nas economias emergentes, mas não são tão significativas nas economias desenvolvidas. Outrossim, o estudo conclui que os indicadores (trabalho e produtividade) não revelam ser dados precisos quando analisados individualmente, mas sim quando combinados, isto é, como custo por unidade de trabalho (WTO *et al*, 2017, p. 72-90).

Cabe ressaltar que a precária integração nas CGV pode convergir no sufocamento de economias com participação limitada. Muitos países enfrentam dificuldades para escalar posições em razão de estarem submetidos às atividades de baixo valor agregado e atuarem como provedores de *commodities* no início da cadeia, tornando-se participantes em cativo. Nessa condição, países com capacidades limitadas para aprimorar e diversificar a produção acabam reféns dos preços de competição e permanecem sujeitos a salários mais baixos (WTO *et al*, 2017, p. 77).

Oliveira (2015, p. 103-104), no capítulo intitulado ‘Cadeias Globais de Valor, Política Comercial e Liberalização’, analisa a importância do liberalismo comercial para o desenvolvimento de processos produtivos. Para a autora, “solidifica-se a compreensão de que quanto mais aberta for uma economia para o comércio, investimentos e serviços, maiores serão suas chances de participação nas cadeias globais de valor” e aponta que existe uma tendência de concentração de atividades em países onde os custos sejam menores⁵.

Na visão da autora, é preciso considerar quatro vertentes para criar uma política comercial orientada ao modelo das CGV. Primeiramente, deve-se adotar uma definição ampla de comércio internacional, isto é, obter nexos funcionais entre comércio de bens, serviços, investimentos e propriedade intelectual, já que para a fragmentação da produção demanda-se estrita coordenação entre os quatro componentes. A segunda variável relaciona-se à facilitação do acesso ao mercado doméstico (importação de insumos, bens intermediários e componentes para empresas locais) e à obtenção de acesso a mercados-chaves principalmente por meio de acordos que versem sobre temas como harmonização de regras de origem, facilitação comercial e competitividade (OLIVEIRA, 2015, p. 117-119).

Em terceiro lugar, deve-se identificar barreiras comerciais heterodoxas, como deficiências em infraestrutura e serviços de apoio, ambiente de negócios e burocracia, já que para o desenvolvimento do comércio torna-se necessário convergir políticas públicas e comerciais. Por fim, é necessário focar em atividades que visem integrar pequenas e médias

⁵ Apesar de a autora indicar pontos positivos à abertura econômica, deve-se ponderar que políticas de liberalização comercial exigem custos sociais que não são objeto de discussão nesta investigação.

empresas a grandes compradores globais (empresas líderes), isto é, inteligência comercial para promoção das CGV (OLIVEIRA, 2015, p. 117-120).

Alternativamente, observa-se que outros modelos econômicos também apresentam resultados positivos para industrialização do país, como o desenvolvimento tardio, executado em países como Japão, Taiwan e Coreia do Sul, a partir do final da década de 1960. Entretanto, Whittaker *et al* (2010, p. 461-462), ao defenderem o uso do modelo de desenvolvimento comprimido (por meio das redes de produção), alegam que adotar o modelo das CGV é fundamental para promoção industrial em razão dos profundos níveis de integração e interdependência econômica atuais (OLIVEIRA, 2015, p. 121).

Por fim, após contextualizar como a escalada de posições nas cadeias produtivas pode viabilizar ou não o desenvolvimento econômico, resta analisar em quais condições o Brasil se adapta aos parâmetros das CGV e, ainda, se existem perspectivas de o país aderir ao modelo em sua política econômica.

5 O BRASIL E AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

No texto publicado por Veiga e Rios no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2015, intitulado *Inserção em Cadeias Globais de Valor e Políticas Públicas: O Caso do Brasil*, analisa-se se existe convergência entre as políticas adotadas no país e o modelo de integração das CGV. Primeiramente, o texto faz alusão ao desenvolvimento histórico da economia do país e indica que, nos últimos cinquenta anos, a política comercial e industrial brasileira tem sido orientada para preservar uma limitada exposição ao comércio internacional, com forte viés protecionista, bem como para consolidar um parque industrial diversificado e integrado verticalmente (VEIGA; RIOS, 2015, p. 8).

Nessa circunstância, a política comercial brasileira estava condicionada à industrialização por substituição de importações e à promoção de novos setores industriais. Essa tradição sobreviveu às reformas liberalizantes dos anos 1980 e foram parcialmente impactadas nos anos 1990, quando foi gerada uma estrutura de proteção baseada na escalada tarifária. Nos anos seguintes, em razão das pressões causadas pela abertura comercial, iniciou-se um processo de seletividade na estrutura industrial que resultou em breve escalada de políticas protecionistas entre 1997 e 2004 (VEIGA; RIOS, 2015, p. 8-11).

A partir desse período, em 2010 ocorreram mudanças no ambiente de políticas industriais e comerciais que demandaram o aumento de medidas não tarifárias como incentivo para a produção doméstica, sendo que “desde 2012, o Brasil passou a ser, dentre os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), o país que mais abre investigações de *dumping* e o segundo país que mais impõe direitos *antidumping*” (VEIGA; RIOS, 2015, p. 13). Nesse contexto, o debate sobre o envolvimento do Brasil com as CGV parte de um histórico de políticas unilaterais para rever se existe pertinência em adaptá-las aos fluxos globais.

Sturgeon e outros autores, ao analisarem as implicações das CGV para a política industrial e comercial do Brasil, indicam que – diante do fato de as indústrias nacionais não estarem mais isoladas e, atualmente, atuarem como parceiras comerciais – deve-se considerar que as cadeias de valor representam uma grande oportunidade de desenvolvimento para o país. Para tanto, complementam: “Gostem ou não, os governos agora devem se engajar na industrialização orientada pelas CGVs ao escolher setores-chave para o crescimento” (STURGEON, 2013, p. 41).

Diferentemente, de acordo com os objetivos da organização internacional da produção pautados pela lógica das CGV, o estudo elaborado por Veiga e Rios (2015, p. 27-28) apresenta quatro indagações acerca do tema. O primeiro deles questiona se as cadeias de valor dependem apenas ou principalmente de escolhas políticas ou também de fatores econômicos estruturais. Nesse ponto, é notável que determinados setores industriais possuem maiores facilidades do que outros, isto é, indústrias eletrônicas e automotivas podem ser transportadas e produzidas separadamente em localizações com menores custos, diferentemente de outros processos produtivos.

Da mesma forma, com relação à estrutura econômica, constata-se que a disposição geográfica também é influenciada pelo tamanho dos mercados locais ou regionais e por sua proximidade com outros participantes. As cadeias de valor não são distribuídas de forma uniforme no mundo e, conseqüentemente, possuem forte viés regional, desta forma decisões políticas devem ser analisadas em conjunto com as oportunidades econômicas de cada país. No caso do Brasil, percebe-se pelo estudo que o país está à margem do modelo e possui baixo grau de inserção nas CGV tanto por sua localização quanto pelo perfil de especialização produtiva (VEIGA; RIOS, 2015, p. 28).

O segundo ponto questiona se o modelo proposto pelas CGV é universalmente recomendado. Dentre outros fatores, a funcionalidade das cadeias de valor varia principalmente

conforme as características anteriormente mencionadas (estrutura econômica e localização), assim, economias com baixos níveis de desenvolvimento podem utilizar a fragmentação da produção como uma via rápida para a industrialização, o que torna a conexão com as CGV um objetivo em si. Entretanto, para economias com níveis intermediários de industrialização, como o Brasil, as decisões tomadas devem ponderar outros aspectos, como riscos de aumento da dependência de empresas transnacionais e da especialização em etapas com menor valor agregado (VEIGA; RIOS, 2015, p. 29).

Em seguida, indaga-se quais são as diferenças entre a abordagem das CGV com as agendas de competitividade internacional e de liberalização comercial (VEIGA; RIOS, 2015, p. 30). Para isso, outros autores contribuem na formação de uma resposta, sendo que Naidin e Chaves Ramón (2014, p. 31) avaliam que o novo modelo, na verdade, é uma reformulação da tradicional agenda de competitividade e não representa de fato um modelo novo. Sob outra perspectiva, Oliveira (2015, p. 42), conforme analisado na última seção, considera que o modelo das CGV deve-se pautar pela liberalização e que essa política comercial representa um modelo distinto das agendas tradicionais.

O último ponto de questionamento reflete se as cadeias de valor possibilitam a discussão de políticas industriais de maneira efetiva. Para isso, deve-se atentar que o enfoque dado pelo modelo das CGV busca a geração de capacidade produtiva por meio de políticas horizontais, ou seja, “seu alvo não são setores como tais, mas segmentos e atividades específicas dentro dos setores” (VEIGA; RIOS, 2015, p. 33). Particularmente, no caso brasileiro, admite-se alguns instrumentos políticos verticais fundados no sistema de substituição de importações, como conteúdo nacional e requisitos de desempenho para a obtenção de incentivos. Outrossim, conclui-se no relatório que as políticas não comerciais seguem grandes diretrizes, mas são imprecisas e ambíguas quando trata sobre instrumentos de política (VEIGA; RIOS, 2015, p. 33).

Dessa forma, o estudo publicado pelo IPEA indica que existe dissonância entre os objetivos pautados pelas CGV e as políticas comerciais e industriais do Brasil. Em resumo, constata-se que as políticas de redução de custos dos bens intermediários (defendidas pela estratégia de integração) não vão ao encontro com medidas de defesa comercial firmadas pelo país. Igualmente, a visão industrialista do Brasil tende a menosprezar a relevância dos serviços que agregam valor à produção para a competitividade e produtividade do setor industrial, bem como possuir uma burocracia comercial que resulta em maior tempo e custo de produção (VEIGA; RIOS, 2015, p. 38-39).

No que tange aos dispositivos normativos, verifica-se que o Brasil apresenta, além de altos índices, complexa burocracia tributária que compromete a eficiência e produtividade das empresas, sendo que também há pouca convergência na elaboração de normas e regulamentos técnicos com os padrões internacionais. Derradeiramente, sobre os acordos regionais de comércio, “desde a criação do Mercosul o Brasil não implementou acordos comerciais de envergadura relevante”⁶ (VEIGA; RIOS, 2015, p. 40) já que os instrumentos políticos utilizados pelo país objetivam maximizar o grau de nacionalização do processo produtivo, contrariando as diretrizes das CGV (VEIGA; RIOS, 2015, p. 41).

Ao considerar que o Brasil não é favorecido por sua especialização internacional nem por sua posição geográfica, o texto produzido por Veiga e Rios revela que o objetivo do país em integrar o modelo proposto pelas CGV é pouco realista. Ademais, os incentivos para concretizar políticas orientadas à integração parecem ser insuficientes em um país que já conta elevados patamares de desenvolvimento e diversificação setorial (VEIGA; RIOS, 2015, p. 43).

Conclui-se, portanto, que, para o Brasil, a integração generalizada ao modo das CGV não é um objetivo em si. No entanto, o conjunto de políticas recomendadas por esse modelo não se distancia tanto de uma agenda voltada para ganhos de competitividade e produtividade na economia. Nesse sentido, é preciso considerar que políticas voltadas às CGV em um país como o Brasil devem ser complementadas com outras agendas que envolvem aspectos sistêmicos e regulatórios, elementos essenciais para promoção do crescimento econômico e sustentável do país (VEIGA; RIOS, 2015, p. 42-43).

Por fim, destaca-se que a convergência de instrumentos regulatórios bem como a aproximação política e normativa dos países parceiros no comércio são fundamentais para a criação de um ambiente favorável às Cadeias Globais de Valor. Ao considerar que tais premissas também servem como base para outros modelos econômicos, deve-se ponderar se realmente compensa direcionar o desenvolvimento econômico de um país a partir das CGV em um comércio internacional cada vez mais globalizado e em constante modificação.

6 CONCLUSÃO

⁶ Deve ser ressaltado que em 2019 foi assinado o Tratado de Livre Comércio entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia (UE). Apesar do feito, há diversos entraves, principalmente, relacionados à matéria ambiental que dificultam o avanço do acordo.

A partir do avanço da globalização e do aprofundamento das relações comerciais, o modelo de fragmentação produtiva pautado nas Cadeias Globais de Valor ganha maior destaque entre as agendas de desenvolvimento econômico em um comércio cada vez mais interdependente. Devido à grande abrangência geográfica e ao apelo à liberdade econômica, verifica-se que a visibilidade do fenômeno se potencializa aos mais diversos atores globais e converge interesses para a formação de novos mercados.

A literatura sobre as cadeias de valor surge a partir do conceito do sistema-mundo e sobressai para duas outras abordagens: Cadeias Globais de *Commodities* e Cadeias Globais de Valor. Nesse conceito, as formas de organização da produção servem como parâmetro para identificar o nível de desenvolvimento dos países quando se analisa elementos do comércio internacional, da globalização econômica e da dispersão e fragmentação produtiva.

Para tanto, a agenda das Cadeias de Valor considera que o principal método de desenvolvimento industrial ocorre com a melhora da posição de uma empresa dentro da cadeia, o que está genericamente associado ao aumento da competitividade e à consecutiva maior captação de valores agregados à produção. Notavelmente, revelam-se diferenças significativas entre países emergentes e desenvolvidos quando se analisa a capacidade de acesso aos novos mercados, já que os níveis de produção e integração comercial variam conforme o desenvolvimento econômico de cada país. Desta forma, existem diferentes aspectos a serem considerados ao analisar qual estratégia deve ser implementada como política comercial.

Para países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, geralmente se observa vantagens relacionadas ao aumento da integração econômica, da geração de empregos e da transferência de tecnologia. Por outro lado, deve-se considerar que o modelo das CGV não é uma garantia de desenvolvimento e que também está sujeita a armadilhas e riscos, como o caso de sufocamento de economias com participação limitada.

Por fim, ao questionar, com base nos materiais selecionados para essa pesquisa, se os métodos de fragmentação produtiva fundado nas Cadeias Globais de Valor são suficientes para criar uma via rápida de ingresso aos fluxos globais ou se não são condizentes à realidade do país, verificou-se que o Brasil, por não ser favorecido por sua especialização internacional nem por sua posição geográfica, não possui perspectivas realistas de aderir ao modelo das cadeias de valor. Isto é, em um país que já conta elevados patamares de desenvolvimento e diversificação setorial, os incentivos brasileiros para concretizar políticas orientadas à integração parecem ser insuficientes.

No entanto, nota-se que o modelo de desenvolvimento proposto pelas CGV representa uma agenda genericamente positiva e almejada quando se analisa políticas voltadas ao ganho de competitividade e produtividade na economia. Ainda, a mesma lógica se aplica para a convergência de instrumentos regulatórios, bem como a aproximação política e normativa de países parceiros, já que são temas fundamentais para a integração internacional do comércio. Por fim credita-se a importância do estudo sobre as Cadeias Globais de Valor para compreender a viabilidade de implementação de um novo modelo de desenvolvimento político e econômico em um comércio internacional cada vez mais interdependente.

REFERÊNCIAS

BAIR, J. Global capitalism and commodity chains: looking back, going forward. **Competition & Change**, v. 9, n. 2, p. 153-180, June 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1179/102452905X45382>. Acesso em: 3 mar. 2023.

GEREFFI, G; KORZENIEWICZ, M.; KORZENIEWICZ, R. P. Introduction: global commodity chains. In: GEREFFI, G; KORZENIEWICZ, M. (eds.). **Commodity chains and global capitalism**. Westport: Praeger, 1994, p. 1-14.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; KAPLINSKI, R.; STURGEON, T. Introduction: globalization, value chains and development. **IDS Bulletin**, v. 3, n. 3, p. 1-8, 2001. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/gereffietal323.pdf> Acesso em: 3 ago 2023.

MARQUES, G.O. Cadeias Globais de Valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil. In: GONÇALVES: Samo S. **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 27-62. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1147-Desafios%20da%20Diplomacia%20Economica_02_05_FINAL.pdf Acesso em: 5 mar. 2023.

NAIDIN, L.; CHAVEZ RAMÓN, J. A. Inserção internacional dos BRICS e as cadeias globais de valor – novas escolhas? **Breves Cindes**, Rio de Janeiro, n. 85, 2014. Disponível em: https://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=62&view=finish&cid=770&catid=4 Acesso em: 9 mar. 2023.

OLIVEIRA, S. E. M. C. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: estratégias de inserção de Brasil e Canadá**. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1124-Cadeias_globais_de_valor_e_os_novos_padroes_internacionais.pdf Acesso em: 11 mar. 2023.

PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R (2011). Global Value Chains Meet Innovation Systems: Are There Learning Opportunities for Developing Countries?. **World Development**, 39: 1261–

1269. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X11000696> Acesso em: 5 mar 2023.

STELZER, J.; SOUZA, S. D.; OLIVEIRA, A. B. I. Cadeias Globais de Valor (Cgv): A Fragmentação do Processo Produtivo Conforme a Organização Mundial do Comércio. **Revista Jurídica** – Unicuritiba, vol. 04, n°. 57, Curitiba, 2019. pp. 399 – 421. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3779> Acesso em: 10 mar. 2023.

STELZER, J.. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. *In*: STELZER, Joana; CRUZ, Paulo Márcio (orgs). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

STURGEON, T.; GEREFFI, G.; GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e o comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 115, p. 26-41, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281900579_O_Brasil_nas_cadeias_globais_de_valor_implicacoes_para_a_politica_industrial_e_de_comercio Acesso em: 5 mar. 2023.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). **World Investment Report 2013**: Global Value Chains: Investment and Trade for Development, 2013. New York and Geneva: UN. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf Acesso em: 5 mar. 2023.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **Inserção em Cadeias Globais de Valor e Políticas Públicas: o caso do Brasil**. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24910&catid=344&Itemid=383 Acesso em: 11 mar. 2023.

WALLERSTEIN, I. **Globalization or the age of transition?** A long-term view of the trajectory of the World-system. *International Sociology*, v. 15, n. 2, p. 249-265, 2000. Disponível em: <https://www.iwallerstein.com/wp-content/uploads/docs/TRAJWS1.PDF> Acesso em: 5 mar. 2023.

WHITTAKER, H. *et al.* **Compressed Development**. *St. Comparative International Development*, 2010, v. 45, p. 439-467. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227329184_Compressed_Development Acesso em: 8 mar. 2023.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **World Trade Report**: Factors shaping the future of world trade. 2013. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr13_e.htm Acesso em: 10 mar. 2023.

WTO; OECD; WORLD BANK; IDE-JETRO. **Global Value Chain Development Report**: measuring and analysing the impact of GVCs on economic development. 2017. Disponível em:

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvcd_report_17_e.htm Acesso em: 12 mar. 2023.