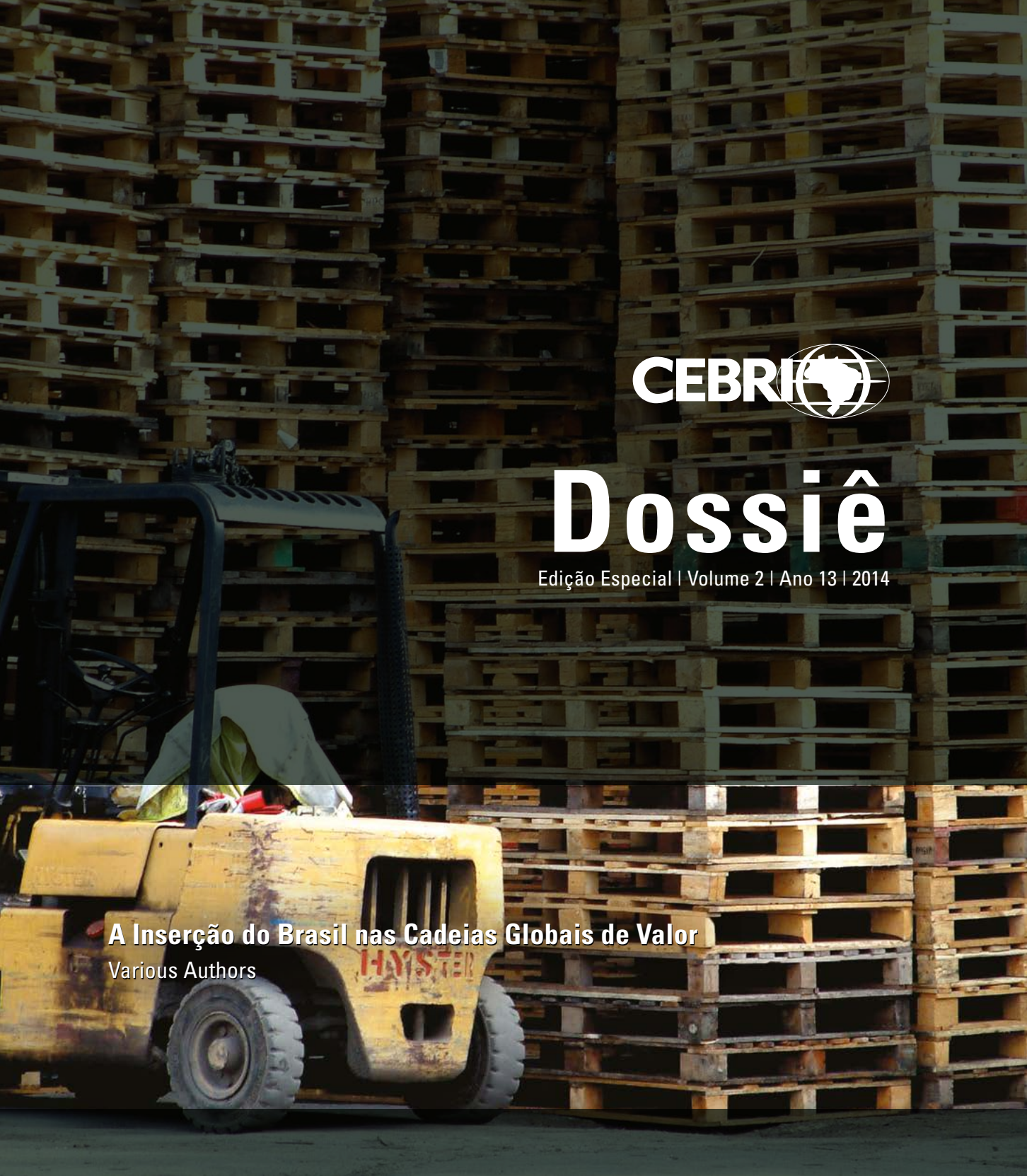


CEBRI

Dossiê

Edição Especial | Volume 2 | Ano 13 | 2014

A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

Various Authors

CEBRI

+ conteúdo

artigos pesquisas textos

dossiês livros

acesse cebri.org para mais informações

+ participação

siga o CEBRI nas redes sociais

YouTube LinkedIn Scribd flickr Vine Available on the iBookstore Available on iTunes

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dossiê

Edição Especial | Volume 2 | Ano 13 | 2014

A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

Vários Autores

Quem somos

Criado em 1998, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um think tank que tem por objetivo desenvolver conhecimento e promover o debate sobre temas das relações internacionais, oferecendo subsídios para a definição de políticas públicas. Busca também fomentar o diálogo entre diferentes atores, públicos e privados, visando melhor entendimento da agenda internacional, bem como a inserção do Brasil no cenário global. Localizado no Rio de Janeiro, o CEBRI foi concebido por um grupo de diplomatas, empresários, acadêmicos e possui uma estrutura independente, multidisciplinar e apartidária.

De acordo com a pesquisa Global Go to Think Tanks, conduzida pela Universidade da Pensilvânia, o CEBRI tem sido relacionado entre os mais relevantes think tanks do mundo, estando presente em mais rankings do que qualquer outro instituto brasileiro, destacando-se por sua capacidade de congregar prestigiados especialistas em relações internacionais.

O CEBRI é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Seu Estatuto Social prevê transparência em todas as suas atividades.

Conselho Curador

Presidente de Honra
Fernando Henrique Cardoso

Presidente
Luiz Augusto de Castro Neves

Vice-Presidente
Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos
Daniel Miguel Klabin
José Botafogo Gonçalves
Luiz Felipe Lampreia

Conselheiros
Armando Mariante
Armínio Fraga
Carlos Mariani Bittencourt
Celso Lafer
Cláudio Frischtak
Gelson Fonseca Junior
Georges Landau
Henrique Rzezinski
José Aldo Rebelo Figueiredo
José Luiz Alqueres
José Pio Borges de Castro Filho
Marcelo de Paiva Abreu
Marco Aurélio Garcia
Marcos Castrioto de Azambuja
Marcus Vinícius Pratini de Moraes
Maria Regina Soares de Lima
Pedro Malan
Roberto Abdenur
Roberto Teixeira da Costa
Ronaldo Veirano
Sebastião do Rego Barros
Vitor Hallack
Winston Fritsch

Créditos

DIRETOR EXECUTIVO
Roberto Fendt

PRODUÇÃO EDITORIAL
Eduarda Cirne Severo
Jonathan Fernandes
Leonardo Paz Neves
Vítor Hugo dos Santos Anastácio

PROJETO GRÁFICO
Blümchen design

IMAGEM DE CAPA
Philip Jackson/sxc.hu

IMPRESSÃO
WalPrint Gráfica e Editora

Leonardo Paz Neves (org.)
"A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor", CEBRI Dossiê Edição Especial ,
v. 2, ano 13. Rio de Janeiro: CEBRI, 2014.

1.Cadeias Globais de Valor 2. Comércio Internacional; 3. Acordos Comerciais; 4. Governança

ÍNDICE

Roberto Fendt 10
Cadeias globais de valor: uma sucinta introdução

Aldo Rebelo 16
A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

Aluisio G. de Lima-Campos 22
In GVCs, It Takes Two To Tango

Lia Baker Valls Pereira 26
As cadeias globais de valor e os acordos comerciais:
uma solução para a expansão das manufaturas?

Luiz Augusto de Castro Neves 31
O mundo globalizado

Mauricio Canêdo Pinheiro 34
Abertura, Inserção nas Cadeias Globais de Valor e a Política Industrial Brasileira

Otaviano Canuto 40
A Alta Densidade das Cadeias de Produção no Brasil

Renato Baumann 47
O Brasil e as cadeias globais de valor

Roberto Abdenur 52
China, café, SGP. E a danada da ALCA...

Roberto Teixeira da Costa 57
Desafios da Política Externa Brasileira para os Próximos 10 Anos

Rodrigo Cintra 61
A importância da governança na inserção brasileira nas Cadeias Globais de Valor

Vera Thorstensen, Lucas Ferraz, Leopoldo Gutierre 66
O Brasil nas cadeias globais de valor

Introdução

Roberto Fendt[1]

Cadeias globais de valor: uma sucinta introdução

Alguns fatos estilizados caracterizam o comércio mundial contemporâneo e dizem respeito à mudança da composição do comércio decorrente da divisão do trabalho no nível do produto, à popularidade recente das cadeias globais de valor (CGV), à mudança de sentido do sistema de comércio global, e ao fim do mercantilismo. O sistema multilateral de comércio precisa mudar. O espaço aqui é pequeno e somente as características mais salientes serão apontadas.

Os frios números da mudança. Faz 20 anos, 60% do comércio mundial ocorria entre os países desenvolvidos (Norte-Norte), 30% entre países desenvolvidos e emergentes e em desenvolvimento (Norte-Sul) e os restantes 10% no sentido Sul-Sul. Por volta de 2020, espera-se que o comércio ocorra por igual nas três direções apontadas. Se assim for, o peso relativo do comércio Norte-Norte terá se reduzido pela metade em menos de 30 anos.

Além disso, e mais importante, as transações internacionais envolvendo produtos intermediários – insumos utilizados nos processos produtivos – são responsáveis por quase 60% do total do comércio de bens. Uma consequência importante da integração de redes de produção é que as importações são tão importantes como as exportações no que tange à contribuição para a geração de empregos e para o crescimento econômico. Em 1990, o conteúdo das importações no valor adicionado das exportações era de 20%; em 2010 saltou para 40% e espera-se que alcance 60% em 2030. Finalmente, os serviços relacionados com o comércio tornaram-se mais importantes que a manufatura, cuja fatia no valor adicionado do comércio é declinante [2].

A popularidade recente das cadeias globais de valor (CGV). Há muito que os gestores de cadeias de suprimento tratam do tema sob a ótica da empresa. Portanto,

1 Diretor Executivo, Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

2 Pascal Lamy, "*Global value chains, interdependence, and the future of trade*". VOX CEPR's Political Portal, 18 de dezembro de 2013. Ver também: Shimelse Ali e Uri Dadush, "*Trade in Intermediates and Economic Policy*". VoxEU, 9 de fevereiro de 2011.

cadeias globais de valor não constituem propriamente uma novidade para esses gestores – as cadeias globais de suprimento têm sido uma parte familiar da paisagem internacional de negócios há décadas.

Do ponto de vista da gestão, sempre tiveram especial importância temas relativos à distribuição eficiente dos bens que fluem ao longo das cadeias de suprimento. Analistas da política industrial também há décadas enfatizam as relações entre a organização da indústria, o tamanho das empresas e a forma de propriedade, e o relacionamento dessas empresas manufatureiras e seus fornecedores. Ponto igualmente relevante diz respeito à localização, tanto da empresa manufatureira dos bens finais como de seus fornecedores de insumos.

Igualmente, analistas da competitividade das empresas do ponto de vista de sua nacionalidade, temas como manter e ampliar a produção de forma eficiente, levando em pesquisa e desenvolvimento e canais de vendas, estiveram presentes na busca de identificar meios e formas de produzir bens a baixo custo, de alta qualidade e com alto conteúdo tecnológico [3].

Desde meados da década de 1960, empresas americanas começaram a fatiar suas cadeias de suprimento em busca de supridores de baixo custo no exterior. Esse processo de "global outsourcing" inicialmente focou na simples montagem de partes e peças de empresas americanas. Foi a partir desse processo de "suprimento global" que se originou a CVG [4].

Desde o início da década de 2000, o conceito de CVG ganhou popularidade como forma de analisar a expansão internacional e a fragmentação geográfica das cadeias de suprimento e de criação de valor contemporâneas [5]. A partir de 2009, as exportações de bens intermediários excedem o valor combinado das exportações de bens finais e de capital, representando 51% das exportações de mercadorias, exclusive combustíveis [6]. Trata-se, portanto, de um sistema de "comércio de valor adicionado" ou, como querem alguns, de "comércio de tarefas" ("trade in tasks").

Um sistema comercial de produzir bens, não somente de vender bens.

O arcabouço analítico do GVC tem por foco a expansão global das cadeias de suprimento e de como o valor é criado e capturado nesse processo. Analisa o amplo espectro de atividades que empresas e trabalhadores executam para produzir um bem específico de sua concepção até o uso final. Nesse sentido, o enfoque do GVC provê

3 Pisano, G. P. e W. C. Shih, "*Restoring American Competitiveness*", Harvard Business Review 2009.

4 Ver, a respeito, o livro pioneiro de Joseph Grunwald. T*he Global Factory: Foreign Assembly in International Trade.* Washington, DC: The Brookings Institution, 1985.

5 Gary Gereffi e Jookoo Lee, "*Why the world suddenly cares about global supply chains*", Journal of Supply Management, julho de 2012.

6 WTO e IDE-JETRO. "*Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks*". World Trade Organization and Institute of Developing Economics, Geneva e Tokyo, 2011.

uma visão holística de indústrias globais de dois pontos de vista distintos: de cima para baixo e de baixo para cima [7].

Na visão de cima para baixo da governança das GVC, o foco está principalmente na identificação das empresas líderes das cadeias globais de valor e na organização da indústria mundial; na perspectiva de baixo para cima a ênfase recai na busca de identificar oportunidades de "upgrading" da posição da empresa na cadeia produtiva em que está situada. Nessa última forma de visualizar a questão, políticas públicas são desenvolvidas para apoiar empresas localizadas em um determinado território em sua busca de melhor localização na cadeia de suprimento.

Temos o hábito de visualizar as CGV do ponto de vista das empresas líderes que manufaturam os produtos finais, cujas principais características são a intensidade de capital, tecnologia e skills. Contudo, nem todas as CGV são "producer-driven chains" lideradas por manufaturas de bens finais. Há outras cadeias igualmente globais que têm no seu comando empresas que respondem aos consumidores ("buyers-driven chains"), como as grandes cadeias de varejo globais ou detentores de bens de marca, como Nike e Reebok, extremamente responsivas à cambiante demanda dos consumidores, e que não têm manufatura própria. Nessas, a governança das cadeias produtiva reside na imposição de controles de padrões de conformidade e qualidade, favorecida pela concentração dos varejistas. Walmart, por exemplo, tem mais de oito mil lojas em 15 países com receita anual superior a US$ 400 bilhões e era, no final dos anos 2000, o sétimo maior parceiro comercial da China [8].

Uma nova visão do comércio. A ênfase dada pela maioria dos governos às exportações leva muitas vezes a examinar a questão somente por um ângulo – além de refletir, talvez, algum ranço mercantilista inconsciente.

Para avaliar corretamente a contribuição das exportações à formação do PIB, são necessárias medidas melhores dos fluxos de comércio, líquidas dos produtos intermediários importados, e um entendimento de como a economia se encaixa nas cadeias globais de produção.

Ao levarmos em conta somente os dados brutos das exportações, muitas vezes subestimamos tanto os custos da proteção como a importância de relações comerciais bilaterais e regionais. O papel crescente do comércio de produtos intermediários, associados com o investimento estrangeiro direto e com a globalização da produção, já mencionado anteriormente, requer uma nova visão do

7 Gereffi e Lee, *op. cit*

8 Clark, A. "*Wal-Mart, the US Retailer Taking Over the World by Stealth*", The Guardian, 13 de janeiro de 2010.

comércio, em que exportar requer importar. Enfoques "antigos" de política, como medidas restritivas de comércio voltadas para a proteção de empregos, podem ser contraproducentes, inibindo a participação do país nas CGV e produzindo um efeito contrário ao originalmente pretendido [9].

A substituição de importações ou restrições às importações por razões de política industrial, inibirão tanto o comércio em bens intermediários como o investimento estrangeiro direto em nichos de cadeias de valor. Isso não implica dizer que um regime comercial aberto seja condição suficiente para assegurar benefícios de uma inserção em cadeias globais de valor. Para que isso se dê de forma eficaz, são necessárias políticas públicas horizontais sobejamente conhecidas, como a melhoria da educação e da infraestrutura, e transferência de tecnologia para potencializar o acesso às cadeias globais de valor – da mesma forma que reformas institucionais. Esses fatores são essenciais na tomada de decisão de longo prazo de empresas multinacionais com respeito a localização de suas subsidiárias e de seus fornecedores.

Consequências das cadeias globais de valor. Em decorrência do que foi dito anteriormente duas consequências importantes emergem do crescente comércio de bens intermediários e da formação da CGVs. Diversas As principais são o fim do mercantilismo como sistema comercial e a necessidade de incorporar outros aspectos ao sistema multilateral de comércio.

O fim do mercantilismo. O desenvolvimento das cadeias globais de valor pôs um paradeiro ao mercantilismo—a doutrina de que a riqueza de um país depende de sua capacidade de produzir saldos comerciais e acumular reservas. Como já se observou, mudanças estruturais no comércio mundial tornaram o protecionismo contraproducente para proteger empregos em um mundo de cadeias globais de valor.

A razão é simples. Barreiras comerciais ao comércio de insumos penalizam as exportações e reduzem o conteúdo tecnológico da produção destinada ao mercado interno. Exportar mais implica agora em importar mais.

O Sistema multilateral de comércio precisa mudar. A dimensão de acesso a mercados da Rodada Doha está paralisada desde 2008. Em seu lugar, os principais atores voltaram sua atenção para negociar acordos preferenciais de comércio—em alguns casos mais recentes, iniciativas "mega-regionais" de preferências de comércio. São exemplos desses mega-regionais a Trans-Pacific Partnership e a Trans-Atlantic Initiative [10]. É de observar-se que nenhumas das grandes economias

9 Peter Draper, "*The shifting geography of global value chains: implications for developing countries and trade policy*". VOX CEPR's Policy Portal, 16 de junho de 2012.0.

10 Ver, a respeito, Bernard Hoekman. *Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO*. London: CEPR, abril de 2014

emergentes fazem parte de acordos mega-regionais. O atual ordenamento jurídico do comércio internacional baseia-se na noção de que firmas em um país vendem bens a consumidores em outro país. Em decorrência, o arcabouço regulatório contempla o comércio de produtos, em lugar do comércio de processos. Em razão disso, não leva em conta um espectro de políticas e barreiras que não inibem, per se, a venda de bens, mas que dificultam a *movimentação* esses bens.

Acordos preferenciais de comércio vêm sendo firmados cada vez em maior número em decorrência de uma dificuldade percebida do sistema multilateral de comércio de propor soluções aos desafios postos pela generalização das CGV. Para tanto, talvez seja necessário, como sugeriu Bernard Hoekman, que a OMC aja como um fórum para reduzir a fragmentação do sistema internacional de comércio. Mas esse já é outro tema, que vai além do escopo dessa modesta nota e do espaço a ela conferido [11].

11 O leitor interessado poderá também beneficiar-se da leitura de V. Aggarval e S. Evenett, "*The Returno f Industrial Policy: A Constructive Role for the WTO*". Em: S. Evenett e A. Jara (eds.) Building on Bali: a Work Programme for the WTO. London: CEPR,, 18 de setembro de 2013

A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

Aldo Rebelo[1]

A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

O conceito de cadeias globais de valor está associado às mudanças recentes ocorridas na economia mundial, que contribuíram para acelerar o processo de globalização da produção sob o comando de grandes empresas multinacionais.

As novas tecnologias da informação e comunicação permitiram aos grandes conglomerados produtivos e financeiros integrar em escala global os processos de gerenciamento e produção, localizando as diversas etapas industriais nos lugares onde possam obter o lucro máximo, pela redução de custos, acesso a mercados, tecnologias e matérias-primas. Acrescente-se a redução dos custos de transportes decorrente da melhoria da infraestrutura de portos e aeroportos, do uso de contêineres e navios porta-contêineres de grande porte, e a redução do volume e peso das mercadorias manufaturadas, graças ao uso de novos materiais e nanotecnologia.

As novas tecnologias de produtos e processos foram acompanhadas por mudanças institucionais igualmente importantes para criar um ambiente favorável à atuação de grandes empresas multinacionais que dominam a produção em escala planetária nos diversos setores da economia. A principal delas foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, que contribuiu não apenas para reduzir ainda mais as tarifas e outras barreiras não-tarifárias no comércio internacional de manufaturas mas, sobretudo, para beneficiar as empresas multinacionais na competição global, por meio da inclusão nos acordos de livre-comércio de temas como: maior proteção à propriedade intelectual, aos investimentos e liberalização do comércio de serviços.

As novas tecnologias e arranjos institucionais, associadas a outra mudança geopolítica não menos importante - a adesão da China à OMC, em 2001, conduziram à alterações profundas na divisão internacional do trabalho, com destaque para a perda

1 Aldo Rebelo é ministro do Esporte e Conselheiro do CEBRI

relativa da capacidade dos Estados nacionais de organizar a produção das diversas indústrias em seu próprio território. Nos marcos dessa nova divisão internacional do trabalho já não se trata de organizar a produção local em todos os níveis, mas em etapas fragmentadas do processo produtivo. Um mesmo produto pode ser projetado nos Estados Unidos, ter parte de seus componentes produzidos na Alemanha, na Coréia do Sul e no Japão, ser montado na China e dali ser distribuído por todo o mundo. A renda gerada em cada país corresponde ao valor que for adicionado ao produto em seu território.

Nesse novo quadro, não basta participar das cadeias globais de valor, também é importante, ascender na escala de participação da renda gerada. Um exemplo frequentemente citado é o da montagem dos *smartphones* da Apple na China. De um *iPhone 4*, montado na fábrica da Foxconn, em Shenzhen, e vendido no mercado a US$ 600, a China fica com apenas US$ 6,54, o que corresponde a 3,4% do preço total de fábrica que é de US$ 194,04; o restante remunera materiais e componentes importados, licenças de patentes, softwares e outras atividades de alto valor agregado realizadas nos Estados Unidos, na Alemanha, no Japão e na Coréia do Sul (Sturgeon, 2014).

A situação impõe novos desafios aos países em desenvolvimento: primeiro, a escolha de políticas econômicas e industriais que permitam às suas empresas desenvolver trajetórias de sucesso, atrair investimento direto estrangeiro e inserir-se nas cadeias globais de valor comandadas pelas empresas líderes mundiais em cada setor; segundo, estimular a criação no País de empresas multinacionais que sejam capazes de liderar cadeias globais de valor em seus respectivos setores de atividade e reter internamente as atividades econômicas geradoras de maior valor agregado.

Vale ressaltar que participar das cadeias globais de valor por meio de filiais de multinacionais com sede em outros países é uma aventura que envolve riscos, como: descontinuidade das atividades motivada por decisões corporativas tomadas fora do país; concentração das atividades e ativos de maior valor, como conhecimento, marcas, patentes e redes de organização e distribuição nos países de origem das matrizes, e criação de enclaves produtivos com pouca integração com a economia local. Estudos recentes demonstram que os ganhos do comércio relacionados com as cadeias globais de valor continuam se concentrando nas principais potências econômicas, associados a estágios mais avançados da produção - como P&D e *design*, ou transporte, marketing e atendimento pós-venda (Reis e Almeida, 2014).

O caso do Brasil

O Brasil possui algumas empresas líderes mundiais em seus respectivos setores de atividades, tais como a Vale do Rio Doce, no setor de mineração; a Petrobrás, na exploração de petróleo em águas profundas; a Embraer, na fabricação de jatos regionais de médio porte e a JBS-Friboi, BRF e Marfrig, no setor de carnes e alimentos. Há outras altamente internacionalizadas, tais como a Stefanini, na área de TI; a WEG, no setor de motores elétricos; a Marco Polo, na produção de ônibus; a Gerdau, na produção de aços longos; a Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS, na construção civil; a Votorantim, na produção de cimento. Ainda assim, o número de multinacionais brasileiras é pequeno.

Além disso, a participação do Brasil nas cadeias globais de valor tem se dado, com poucas exceções, mais como fornecedor de insumos para empresas de outras origens adicionarem mais valor na cadeia produtiva e menos como exportador de produtos com maior valor adicionado. Há cinco anos os produtos primários respondiam por 40,5% e os industrializados por 44% das exportações brasileiras. De lá para cá a situação se inverteu e a distância entre um e outro grupo só aumenta. Em 2013 os básicos respondiam por 49% do total comercializado em comparação com 37% dos manufaturados. A participação da indústria de transformação no PIB caiu de 18,5%, em 2004, para menos de 13% em 2014.

Mesmo em setores nos quais o Brasil tem não apenas vantagens comparativas, mas vantagens absolutas sobre os demais concorrentes, como o agronegócio, o País tem encontrado dificuldade em sair dos estágios mais baixos da cadeia de valor, em parte devido ao uso da escalada tributária pelos importadores com o objetivo de transferir para si as etapas mais nobres da cadeia produtiva. A China, por exemplo, cobra um imposto de importação de apenas 3% sobre a soja em grão, mas para promover sua indústria de processamento de soja impôs uma tarifa de 9% sobre as importações de óleo de soja (Sturgeon et al., 2014).

Mas há ações possíveis que concederiam ao Brasil penetrar nas chamadas cadeias globais de valor em posições que fossem além de fornecedor de matérias-primas. A questão central é elevar a produtividade geral dos fatores de produção e estimular a

inovação de produtos e processos. As experiências bem sucedidas nesse esforço, como a China, demonstram que o melhor caminho para elevar as potencialidades de um país é desenvolver sua indústria em um momento específico de acordo com as vantagens comparativas determinadas pela sua capacidade estrutural existente naquele momento. Se as vantagens comparativas do Brasil hoje estão associadas à abundância de recursos naturais, deveríamos aproveitar essas vantagens para desenvolver indústrias que utilizem mais intensamente esses fatores, tais como alimentos, metalurgia, petroquímica, madeira, papel e celulose, vestuário, calçados e couro.

Para que as empresas privadas invistam em indústrias de acordo com as vantagens comparativas do país, os preços relativos devem refletir totalmente a abundância relativa desses fatores, e esses preços só podem ser determinados pela concorrência em um mercado bem regulado. Para esta finalidade o mercado deve ser a instituição básica da economia. Este desafio exige um projeto de desenvolvimento para o País que seja capaz de reunir as energias da sociedade em torno de objetivos comuns relacionados ao desenvolvimento nacional. Listo abaixo dez condições que, em minha forma de ver, seriam necessárias para alcançar tal objetivo.

1 Importância da liderança política no processo de reformas para o desenvolvimento que oriente e sustente um projeto de crescimento econômico de longo prazo;

2. Unidade política e coesão nacional e social em torno dos objetivos do desenvolvimento;

3. Instituições que sustentem e facilitem as reformas e o processo de crescimento econômico;

4. Burocracia pública competente, decente e comprometida com o desenvolvimento;

5. Políticas educacionais voltadas para formação de quadros técnicos, científicos e gerenciais necessários para o desenvolvimento;

6. Sistema nacional de inovação tecnológica fortemente ancorado nas empresas, universidades e institutos de pesquisa, que desenvolvam tecnologias adequadas para as condições específicas do país;

7. Sistema financeiro nacional comprometido com o financiamento de longo prazo da produção e da infraestrutura;

8. Políticas sociais inclusivas que permitam a distribuição dos frutos do crescimento para todos os segmentos da sociedade;

9. Adoção gradual de reformas econômicas e políticas para transformação das instituições, e negociação com os setores que tenham seus interesses afetados negativamente.

10. Incentivos locais para fortalecer as forças empreendedoras em todos os níveis federativos e regiões do país.

Penso que cada um desses pontos mereceria uma reflexão crítica por parte da sociedade nacional, principalmente do governo, do Congresso, dos partidos políticos e outras instituições, tendo em vista liberar todo o potencial transformador do Brasil, por suas características únicas, enquanto formação social e processo civilizatório.

Bibliografia

Lin, J. Y. New Structural Economics (2012). A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington: World Bank.

OECD (2013). Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains. Synthesis Report.

Paulino, L. A. (2014) "Seria o modelo chinês de desenvolvimento replicável na América Latina e em outros países em desenvolvimento?" in Pires, M. C. e Paulino, L. A. Diálogos China e América Latina. São Paulo: LCTE Editora

Reis, C. F. de B. e Almeida, J. S. G. (2014). "A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor comparativamente aos BRIICS("). Texto para Discussão nº 233. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp.

Sturgeon, T. et. al. (2013). "O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio". Revista Brasileira de Comércio Exterior. Nº 115.

Aluisio G. de Lima-Campos[1]

In GVCs, It Takes Two To Tango

This is not about Argentina's hot and sensual classic dance. It is about partnerships. Specifically, about what companies and governments must do together, as production fragmentation systems spread across international boundaries and increasingly become the new norm for product competitiveness. It is about how both must cooperate and work in sync, to achieve a common goal. The goal being to take advantage of global value chains (GVCs).

If we gave ears to what politicians say, one would believe that countries and companies could participate in GVCs by unilateral decision. So let's clear this up to avoid confusion. The fact is that companies, not governments, make up GVCs, either as lead firms that initiate GVCs or as suppliers that get inserted into GVCs.

But, governments are key factors in the success of firms. Without them providing the right environment neither domestic companies nor the country will be attractive to GVCs. Furthermore, with the wrong policy and/or regulatory environment, potential lead firms will either have a hard time initiating a GVC or may find that the only way out is to seek another country with the right policies to do it in. Either way, the home country's economic welfare is the ultimate loser.

Lead firms have a strong reliance on their own capabilities, but are not completely independent from local government policies or regulations. Apple's iPhone, for example, which is made from parts made in over seventy countries, would not be so competitive if the U.S. government did not provide them with low import tariffs, efficient ports and warehousing, logistic capabilities, excellent transport and communication networks, regulatory facilities for customs and just-in-time deliveries, among several other basic infrastructure necessities. Of course it also helps to have a developed financial market.

1 Is adjunct professor at American University Washington College of Law and chairman of the ABCI Institute, which is dedicated to the promotion of research and studies in international trade.

For lead firms, being able to acquire quality intermediate goods at the lowest possible cost and ship their final products efficiently at a competitive price to world markets is what makes them beat the competition, which is the main reason for starting the chain in the first place. This is what Embraer does. It sources parts and components for its aircrafts in several countries, taking advantage of these countries' comparative advantages.

Despite Brazil's well-known infrastructure problems, Embraer has been able to offer a competitive product. It is true that Embraer and airplane manufacturing in general are not your typical business: it has few players, the government is supportive of sales and they usually involve large sums of money. The product flies to its destination which excludes the need to rely on the costly logistics that other products must acquire. It also excludes the need of going after financing in the less-than-perfect local market, since Embraer has product financing readily available from the Brazilian National Development Bank (BNDES) at competitive rates. This financing, however, is not solely dictated by BNDES. The terms must comply with the WTO Agreement on Trade in Civil Aircraft, of which thirty two countries are signatories, including Brazil, Canada, France, Germany, UK and the United States, which complicates transactions.

From an economic development perspective, however, Embraer has done a lot more for the country by vertically disintegrating its production process since its privatization in 1994. This created the opportunity for local sourcing of peripheral components for Embraer planes that resulted in positive spillover effects for the economy as a whole. Brazilian supply firms were formed to meet that demand, in many cases started by former Embraer employees. Over the years, as these firms improved in expertise and efficiency, they grew to be suppliers in other GVCs, including those of large aircraft manufacturers in both the European Union and the United States [2].

These examples show that adequate infrastructure and favorable trade policies that facilitate imports and exports of goods and services with as little delays as possible, with reasonable duties and taxes, is what enables GVC lead firms to thrive. And these, in turn, may provide for new local suppliers that may become later suppliers to foreign GVCs as well. As this virtuous cycle spreads across industries, the country's economic welfare is improved and this is certainly something worth pursuing.

2 Blyde, Juan S., Editor, "Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains", IADB, 2014, p. 65.

As the previous examples indicate, lead firms are usually large companies with ample access to finance and other resources that facilitate shifts in production from the home country to a foreign country. For those companies, import barriers such as high tariffs, tax surcharges, poor ports and transportation infrastructure, high cost of energy, are all incentives to look abroad for alternatives. Such firms may move some or all production stages to other countries in detriment of the local economy in order to stay competitive. After all, private companies, in addition to their social responsibilities, are required to generate profits, even if not maximizing shareholder's equity, in order to stay viable. So, if government policies and regulations at home are not conducive to their viability as businesses, they will either close shop for good or move partially or entirely to a more welcoming country sooner or later.

Evidence of this exodus abound. In the United States, Burger King announced in early 2014 that it was merging with the Canadian chain Tim Horton's. Even though the companies will manage their respective brands separately, from Miami and Oakville, Ontario, respectively, a new holding company will be created with domicile in Canada, for tax reasons. This move should result in tax advantages for the group as a whole [3]. In Brazil, more than thirty companies moved operations to Paraguay in 2013 to take advantage of lower energy costs, flexible labor laws and much lower taxes [4]. Eastern European countries have become the focus of attention of European firms for outsourcing and relocation, for almost similar reasons [5]. If the environment is not right, the trend is clear. That is why governments and firms need to work together.

Companies that seek to be suppliers in a GVC depend less on their decision to proceed than on external factors 16. If their home country is not attractive to GVCs because it has deteriorating infrastructure, poor logistics resources, lack of specialized labor, high energy costs, inadequate access to financing, local firms will find it difficult if not impossible to join a GVC. They will not even be looked at by foreign GVCs. Regrettably; these firms will be ignored by GVCs even if they do their part and become lean and mean manufacturers, unless the government corrects its policy and infrastructure deficiencies. It is clear that a successful insertion in a global supply chain depends on companies and the home country becoming attractive to GVCs and this means both government and firms must work together towards that end.

The trade in tasks is rising and at a growing pace all over the world, but Latin America is lagging behind. The average 2003-2010 percentage of exports that are part of a

3 Burger King says it's 'not moving' and 'will continue to pay all' of its taxes, Tampa Bay Times, August 14, 2014.

4 Empresas migram para o Paraguai, jornal Estado de São Paulo, 27 de abril de 2013.

5 Simkova, Otilia, Central and Eastern Europe: Moving up the value chain, PWC, available at http://www.pwc.com/gx/en/governance-risk-compliance-consulting-services/resilience/publications/central-and-eastern-europe-moving-up-the-value-chain.jhtm

multistage international production process is 39% in the EU-27, 34% in Asia and 23% in Latin America and the Caribbean [6]. This indicates that Latin America and the Caribbean, for not being as inserted in GVCs as the other continents, has room to grow. This also indicates that this group's attractiveness to GVCs is relatively low. I would suggest that this is due in good part to uninviting policy and/or regulatory environments in most countries in Latin America and he Caribbean.

One of the reasons that Brazil is not looked at by GVCs is its tariff structure. Brazilian import tariffs are still high compared with its neighbors and BRIC partners. The average tariff in Brazil barely changed in the 2003-2012 period (from 13.6% to 12.9%), while those of its trade partners went down significantly. In the same period, average tariffs went further down in Mexico (from 15.2% to 4.5%), China (9.44% to 6.93%) and Argentina (12.37% to 7.69%) to name a few. In 2012, the average tariff of Brazil's main competitors stayed between 4.5% and 9% [7].

Another important study estimated that if just the transport infrastructure in Latin America were improved the gains in cost reductions would outstrip by far most existing tariff barriers on Latin American products in the major markets [8]. It means that Latin American countries would do a lot better investing in infrastructure than negotiating reductions in tariff barriers with their trade partners. This suggests that firms could find it easier to engage in GVCs if governments would just invest to improve and build better road, rail, fluvial and coastal transportation systems.

So, governments can help develop or enhance their domestic industries' comparative advantages. At the same time, firms must do their part by striving to attain quality products at internationally competitive prices. Governments and firms need each other to attract and insert themselves in GVCs. In conclusion, we can say, very appropriately, that with regard to success in GVCs, "it takes two to tango."

As a final point, agricultural exporting countries like Argentina, Brazil and others, which compete against subsidized agricultural products from developed countries in third market, are wasting time. They do not need to wait for a multilateral deal in agriculture at the WTO before pursuing an aggressive trade agenda with GVCs and preferential trade agreements. These countries can and should act with plurilateral agreements in agriculture at the WTO, which can resolve the subsidies and market access issues that are holding them back and look into a brighter future by expanding their international trade relationships and improving their economic growth [9].

6 Inter-American Development Bank, "The International Fragmentation of Production: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains", 2014.

7 Carneiro, Flavio Lyrio, "Comércio e Protecionismo em Bens Intermediários", texto para discussão, IPEA, 2014.

8 Mesquita Moreira, Mauricio et al, "*Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*", IADB, 2008, available at http://publications.iadb.org/handle/11319/264?locale-attribute=en . See also, "*Too Far to Export: Domestic Transport Costs and Regional Export Disparities in Latin America and the Caribbean*", IADB, October 2013, available at: file:///C:/Users/Christiana/Documents/My%20PaperPort%20Documents/Aluisio/Too%20far%20to%20export%2010-19-13finalweb[1].pdf

9 Lima-Campos, Aluisio, "*In Agriculture, It Is Time To Act With Plurilaterals*", September 2014, available at: http://www.thetradebeat.com/opinion-analysis/in-agriculture-it-is-time-to-act-with-plurilaterals

Lia Baker Valls Pereira[1]

As cadeias globais de valor e os acordos comerciais: uma solução para a expansão das manufaturas?

A participação das manufaturas na pauta de exportações brasileiras caiu de 55% para 39% entre 2002 e 2013. No comércio mundial, a participação do Brasil nas exportações mundiais fica entre 0,7% e 0,8%, desde 1990. O conjunto de fatores que explicam a piora no desempenho das exportações das manufaturas brasileiras é relativamente consensual — valorização cambial, concorrência da China, queda da produtividade, ambiente de negócios, entre outros — embora haja divergências quanto à importância de cada um. Recentemente, porém, ganhou destaque o argumento que associa realização de acordos comerciais e expansão das exportações de manufaturas através das cadeias globais de valor.

O aumento dos acordos comerciais negociados bilateralmente e/ou regionalmente é interpretada como uma "nova onda de regionalismo" . As motivações são diversas: diretrizes das políticas domésticas em direção a uma maior abertura comercial; receio de perder mercados; impasses nas negociações multilaterais de comércio (Rodada de Doha); e, a importância das cadeias produtivas globais. Aqui destacamos o tema dos acordos comerciais e as cadeias globais de valor (CGV) que passaram a ter prioridade na análise da organização produtiva atual.

Baldwin (2012) considera que no final dos anos 90 foi iniciada uma nova forma de globalização. Essa globalização incorpora não só a fragmentação dos processos de produção, mas também das tarefas (serviços). Os investimentos em cadeias produtivas com esse nível de fragmentação exige um ambiente jurídico com regras claras e estáveis que assegurem às empresas a integração de todas as

1 Lia Baker Valls Pereira (IBRE/FGV e TFCE/UERJ)

etapas de produção e dos serviços associadas ao seu negócio sem possibilidades de "quebras". A negociação de eliminação de tarifas de importações de bens intermediários, facilitação de comércio em termos de expedientes burocráticos, redução/eliminação de tributos sobre serviços comercializáveis e instituição de mecanismos de solução de controvérsias entre o setor privado e governo são desejáveis. Na formação das cadeias globais e/ou regionais, o núcleo das negociações são regras que facilitem o comércio de bens e serviços, além de garantias ao investidor.

A globalização tradicional é identificada com a internacionalização dos mercados (vendas de produtos) enquanto a nova globalização desmembra o processo produtivo e fragmenta tarefas. A primeira forma de globalização é compatível com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e admite, por exemplo, a concepção de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (PEDs). Nesse contexto, países desenvolvidos podem conceder acesso preferencial aos produtos oriundos dos PEDs sem que essa medida atrapalhe o processo de globalização.

Na "nova globalização" as concessões especiais estão descartadas, pois a uniformidade de regras é essencial para a integração produtiva. A fragmentação da produção e sua dispersão geográfica tem que considerar dois fatores. De um lado os ganhos obtidos com essa fragmentação ao localizar tarefas em territórios que minimizem os custos. Por outro lado, a eficiência desse processo requer coordenação global de tarefas. Logo, uniformidade de regras é essencial para que os custos de coordenação não aumentem.

Observa-se que os dois fatores antes mencionados também chamam atenção de outro aspecto. As CGV não são aplicáveis a todos os segmentos produtivos. É preciso avaliar os ganhos da fragmentação com os custos da coordenação. Assim as CGV podem funcionar para alguns setores como o automotivo, mas não para outros como o setor químico. Além disso, as cadeias tendem a serem mais de caráter regional.

Segundo estudo da OMC (2011), as CGV correspondem a um fenômeno de consolidação de cadeias produtivas regionais lideradas pelos Estados Unidos, Alemanha e Japão, com crescente participação da China. Não seria, portanto, um tema totalmente novo. Uma ressalva, porém, deve ser feita em relação a essa observação. Embora seja correto afirmar que as CGV são constituídas

primordialmente pelos arranjos regionais, a redução nos custos de transporte e comunicações e a divisão entre criação do conhecimento e fabricação do produto permitiu o surgimento de cadeias Norte/Sul.

A novidade das CGV, portanto, é que permitiria a inclusão de países com menor grau de desenvolvimento em cadeias globais de valor de alto conteúdo tecnológico. Os países poderiam passar a serem exportadores de manufaturas sem terem que passar por todas as etapas de um processo de industrialização. Essa visão otimista, no entanto, deixa de considerar que a facilidade de mobilidade do capital também significa que poderá mudar de lugar caso sejam identificadas novas vantagens locacionais.

Logo, a participação nas CGV ou nas cadeias regionais não eliminou uma questão essencial. O país precisa assegurar endogenamente os seus fatores de competitividade, sendo o principal a capacidade de adaptar e criar produtos/serviços/tecnologia. A principal fonte e competitividade não é o baixo custo da mão e de obra, mas a sua produtividade associada a sua qualificação e educação.

Como essas questões se relacionam com a agenda brasileira de acordos comerciais?

A estratégia da política industrial no Brasil é do adensamento das cadeias produtivas locais, partir da exigência de conteúdo local nos investimentos (CEBRI, 2012) [2]. Embora seja uma prática conflitante com as regras de investimento da OMC é utilizada por vários países. No caso brasileiro, a crítica é a generalização do uso desse instrumento. Além disso, conforme ressaltado por Araujo Jr. (2013), as elevadas tarifas de importações incidentes sobre bens intermediários onera o produto final e retira competitividade dos produtos brasileiros.

As duas questões antes citadas (conteúdo local e elevadas tarifas) não requerem a realização de acordos comerciais da nova geração e nem obrigam uma reflexão sobre em que cadeias globais as indústrias brasileiras podem se inserir. O tema, nesse caso, é a demanda por uma nova rodada de liberalização comercial no país, além de uma reformulação da política de conteúdo local.

Observa-se, porém, que a política de conteúdo local não precisa ser vista como inconsistente com a possibilidade de acordos e ou formação de cadeias regionais. Segundo Guimarães (2012), a política pode ser desenhada para atrair investimentos estimulando projetos em parceria com os fornecedores locais visando absorção de tecnologia. Nesse caso, o que se privilegia são negociações entre as empresas que

2 Exigência de conteúdo local significa o uso de componentes produzidos no mercado doméstico na fabricação de algum produto e/ou exploração de recursos (caso do petróleo).

permita estimular a formação de cadeias produtivas. O acordo automotivo entre o Brasil e a Argentina é um exemplo.

A principal indagação, porém que o debate sobre o novo regionalismo se refere ao tema das cadeias produtivas regionais e o formato dos acordos negociados pelo Brasil. Durante o debate sobre a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), entre 1994/2001, era amplamente discutido a criação de um padrão "Mercosul" para ser contraposto ao "padrão NAFTA" — *North American Free Trade Agreement.* A credibilidade do Mercosul como "bloco coeso" suponha a criação de normas, assim como no NAFTA, sobre temas como compras governamentais, serviços, propriedade intelectual, entre outros. Esse ímpeto, porém foi interrompido com a crise argentina que levou à estagnação das negociações Mercosul, entre 1999/2000 e 2002. Depois, os impasses nas negociações da ALCA, partir de 2003 levaram ao término das negociações da ALCA em 2005, retirando o estímulo ALCA para a agenda Mercosul.

Consequentemente, as negociações sobre marcos regulatórios de investimentos, serviços, compras governamentais e outras questões que estão presentes nos acordos de livre comércio da nova geração estão ausentes ou mostram um baixo grau de compromisso no Mercosul. Da mesma forma, os acordos assinados pelo Mercosul com os países sul-americanos na década de 90 (Chile e Bolívia) e depois, os acordos com a Colômbia, Equador, Peru e Venezuela Peru, em 2004/05 se restringiram ao comércio de mercadorias.

O anúncio de amplos acordos regionais como o acordo Trans-Pacífico (TPP) e o TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) ensejaram o debate sobre o "isolamento do Brasil" em relação à nova onda do regionalismo associado à formação das cadeias produtivas globais e regionais. Observa-se, porém, que as iniciativas como TPP e o Acordo Transatlântico estão associados a movimentos liderados pelos Estados Unidos para conformação de regras que atendam os interesses de expansão das suas empresas multinacionais, além de procurarem criar um marco que poderá eventualmente ser multilateralizado e, dessa forma, disciplinar as políticas comerciais e industriais da China, em especial. Logo, a primeira questão que se coloca para o Brasil é se deseja introduzir mudanças nas diretrizes das suas políticas domésticas que sejam favoráveis a um possível adensamento da participação do país nas cadeias globais, independente da realização de acordos.

Segundo Baumann (2010), a complementariedade produtiva é que permite a consolidação de uma "integração de fato" na região asiática, o que não ocorre na América do Sul. Nesse caso, a realização de acordos que promovem uma integração "mais profunda" cria um ambiente propício para a formação de cadeias produtivas regionais que consolidam o projeto de integração. O Brasil não é a China ou o Japão que possa isoladamente assegurar os investimentos para a formação das cadeias produtivas. Nesse caso, seria o ambiente favorável com regras acordadas pelos países sul-americanos que atrairia os investimentos voltados para projetos regionais.

Em suma, novos desafios foram trazidos pelas mudanças no comércio mundial, mas antes de tudo é preciso definir como a política de comércio exterior é definida a partir dos objetivos do plano de desenvolvimento do país. São essas definições que irão estruturar a agenda de acordos comerciais que seja favorável à expansão das exportações de manufaturas brasileiras. Ressalta-se, porém, que nenhum acordo isoladamente assegura essa expansão se as políticas domésticas não forem propícias ao aumento da produtividade da indústria.

Luiz Augusto de Castro Neves[1]

O mundo globalizado

O final do Século XX e os primeiros anos do Século XXI têm sido palco de profundas e sobretudo velozes transformações na vida da Humanidade. Desde o fim da chamada Guerra Fria, assinalado pela queda do muro de Berlim em 1989 e pela dissolução da União Soviética dois anos depois, as relações internacionais, particularmente no campo econômico e comercial, têm adquirido novas características. A agenda internacional é hoje muito mais ampla e complexa, e a defesa do interesse nacional, objetivo central da atuação de um país no cenário internacional, congloba atualmente um sem número de variáveis, muitas das quais contraditórias entre si. Um dos aspectos mais destacados do mundo de hoje é o extraordinário desenvolvimento das telecomunicações e da informática, que permitiu uma maior integração de atividades sendo desempenhadas em diversos países. Os mercados financeiros, por exemplo, constituem hoje, à mercê das diferenças de fuso horário, um vasto supermercado aberto 24 horas por dia. Bilhões de dólares circulam diariamente pelo mundo mediante o mero apertar de teclas de um microcomputador ligado à internet.

É claro que o desenvolvimento dessas ferramentas tornaram ainda mais fácil a expansão do comércio internacional, que nas últimas décadas tem sido superior à própria expansão do produto mundial. Uma das características mais importantes desse fenômeno, que ficou conhecido como globalização, tem sido a progressiva internacionalização dos processos produtivos, também referido como cadeias globais de valor. O desenvolvimento da internet e dos transportes internacionais tem permitido aos produtores pesquisar seus insumos no mundo inteiro, possibilitando-lhes o acesso à melhor relação em matéria de preços e de qualidade, o que, por seu turno, contribui decisivamente para o aumento da competitividade de seus produtos.

Essa internacionalização dos processos produtivos tem ocorrido com extraordinária velocidade, o que nos coloca também em face de desafios nem sempre fáceis de serem superados. A primeira percepção que se nos ocorre é a questão do protecionismo no comércio internacional. O Brasil, por exemplo, teve um bem sucedido processo de industrialização a partir de 1940, em grande medida viabilizado

1 Luiz Augusto de Castro Neves (Presidente do Conselho Curador/CEBRI

pelo protecionismo comercial, que foi amplamente adotado sob a justificativa da "proteção à indústria nascente". Hoje em dia, num contexto de processos produtivos internacionais, o protecionismo deixou de ser um instrumento eficaz de proteção, podendo mesmo gerar efeitos contrários aos desejados, como promover a perda da competitividade internacional de nossos produtos.

A promoção do livre comércio é um instrumento essencial para tornar ainda mais exitosa a expansão das cadeias globais de valor. Não é por outra razão que temos visto a proliferação de acordo internacionais de livre comércio, cada vez mais "descolados" das rodadas negociadoras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esses novos acordos têm características algo diversas das negociações feitas em passado recente no âmbito da OMC, ou de seu antecessor, o GATT (Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio), bem como nos inúmeros acordo regionais de livre comércio. Os primeiros eram acordos de acesso a mercados mediante a redução barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre as partes contratantes. Os segundos, e talvez o primeiro exemplo de acordo desse tipo tenha sido o acordo de livre comércio da América do Norte (NAFTA, de suas iniciais em inglês) entre Estados Unidos, Canadá e México, têm um caráter muito mais regulatório e normativo, de forma a assegurar que um bem produzido numa das partes contratantes esteja de acordo com as normas técnicas que regulam sua comercialização nas demais partes contratantes. Essa é a tendência que tem prevalecido de forma cada vez mais inequívoca no mundo em processo acelerado de globalização.

Outro desafio a ser enfrentado para uma inserção competitiva nas cadeias globais de valor é o da infraestrutura de transportes visto que, processos produtivos internacionais requerem rapidez e eficiência na importação, agregação de valor e posterior exportação dos bens produzidos. De pouco vale termos uma capacidade produtiva se não conseguimos circular a produção em tempo hábil para entrar no mercado. Isso pressupõe portos, aeroportos, estradas e ferrovias capazes de atender à demanda de produtores e consumidores.

O terceiro, e cada vez mais importante desafio a ser superado, é o da qualificação e capacitação da mão-de-obra necessária ao desenvolvimento e produção de novos bens. Os processos produtivos modernos são cada vez mais intensivos em conhecimento, o que faz com que, frequentemente, os diferenciais de competitividade (como, por exemplo, o controle de qualidade) decorram da utilização mais intensa de mão-de-obra mais qualificada.

Em conclusão, o mundo cada vez mais globalizado abre oportunidades extraordinárias à expansão das atividades econômicas, abrindo caminho para a expansão do emprego da renda e da inclusão social. Os desafios correspondentes não são fáceis de serem enfrentados. Mas enfrentá-los talvez seja o único caminho que poderá retirar o Brasil da eterna periferia do desenvolvimento mundial.

Mauricio Canêdo Pinheiro[1]

Abertura, Inserção nas Cadeias Globais de Valor e a Política Industrial Brasileira[2]

É lugar comum afirmar que a economia brasileira é uma das mais fechadas do mundo. Uma evidência disso é que a inserção do Brasil no comércio internacional é bastante inferior à importância da economia do país em termos globais. Esse fechamento tem implicações negativas importantes. Por um lado, quando se fala de bens de consumo finais, vê-se uma redução no bem-estar das famílias brasileiras. Por outro, quando o foco são os insumos intermediários, os efeitos negativos se manifestam na perda de competitividade da indústria doméstica.

Esses efeitos negativos são reforçados à luz do recente movimento internacional na direção da fragmentação dos processos produtivos e do surgimento de cadeias globais de valor, em que diferentes estágios da produção industrial são espalhados por diferentes países. Se antes desta tendência já era uma desvantagem competitiva ter acesso restrito a insumos intermediários, agora este ônus só tende a aumentar.

Nesse sentido, a Figura 1 indica que, ao contrário da maioria dos outros países, a participação das importações no consumo de bens industriais das famílias brasileiras aumentou muito pouco entre 1995 e 2011. Além disso, nota-se que em 2011 essa participação era, no caso brasileiro, a segunda menor da amostra de países. A implicação mais óbvia é que, ao ter acesso restrito (ou a preços mais caros) a determinados bens industriais, o bem-estar das famílias brasileiras é reduzido.

Entretanto, por conta de falhas de mercado (externalidades, principalmente), pode ser justificável o uso de ferramentas de política industrial que implicam alguma proteção do mercado doméstico, desde que esta proteção seja moderada e que se reduza ao longo do tempo. Trata-se de prescrição confirmada tanto pela teoria econômica quanto pela evidência empírica. Em linhas gerais, as perdas de curto

1 Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (IBRE/FGV).

2 Em grande medida este artigo foi baseado em Canêdo-Pinheiro, M. Inserção nas Cadeias Globais de Valor e Fragmentação da Produção na Indústria de Transformação Brasileira: Uma Nota. In: Bonelli, R., Pinheiro, A. C. (org.). Ensaios IBRE de Economia Brasileira - I. Rio de Janeiro: FGV, p. 165-180, 2013.

prazo dos consumidores seriam mais do que compensadas pelo ganho associado às externalidades mencionadas anteriormente.

Definitivamente, não foi isso que ocorreu no período analisado, pelo menos no que diz respeito aos bens industriais consumidos pelas famílias brasileiras. E note-se que sequer há evidências de que as perdas dos consumidores estejam se traduzindo em ganho de competitividade para as empresas brasileiras.

Pelo contrário, a proteção excessiva e por tempo indeterminado reduz os incentivos para investimento em inovação. Sendo assim, a política industrial tem que ser tal que a indústria doméstica seja exposta gradativamente à competição internacional. As evidências empíricas confirmam esse entendimento, indicando que uma das principais alavancas do investimento em inovação é a pressão competitiva exercida pelos concorrentes (sejam eles domésticos ou de outros países). Desse modo, não é por acaso que as empresas brasileiras investem tão pouco em inovação.

Outro aspecto do isolamento da economia brasileira é a baixa penetração de insumos importados. A Figura 2 indica que, na maioria dos países, a penetração de insumos importados no consumo intermediário da indústria de transformação aumentou entre 1995 e 2011. Trata-se do processo de fragmentação da produção industrial mencionado anteriormente.

No entanto, no caso da economia brasileira esse aumento foi pequeno, incapaz de reverter o fato de que a indústria do país é muito isolada do mercado externo. Além disso, esse aumento se concentrou no final da década de 1990. Entre 2001 e 2011 quase não houve mudança. Comparada com os outros países, usa-se muito pouco insumo importado no processo produtivo. A título de ilustração, em 2011 apenas 13,5% do consumo intermediário da indústria de transformação brasileira era proveniente de outros países.

A Figura 2 também deixa claro que há muita variabilidade entre os países. Nações pequenas, boa parte delas da Europa, tendem a usar mais intensivamente insumos importados do que países grandes ou ricos em recursos naturais, como Brasil, Estados Unidos, Austrália, China e Rússia. O mesmo pode ser dito de países mais próximos geograficamente de países desenvolvidos. O contraponto entre México e Brasil ilustra esse argumento.

Entretanto, mesmo se levando em consideração esses fatores, é difícil não concluir que, se comparada com a maioria dos demais países da amostra, a indústria

Figura 1: Penetração das Importações no Consumo de Bens Industriais

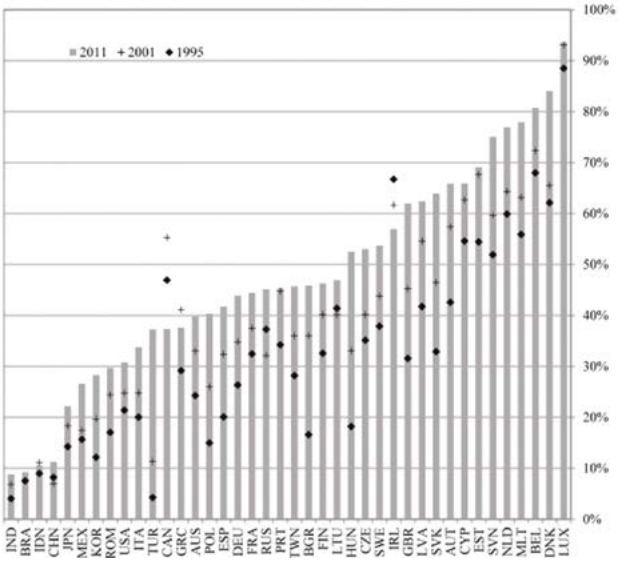
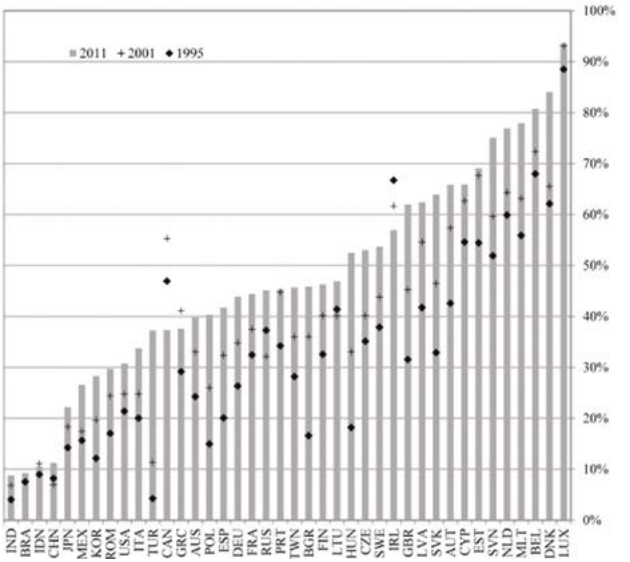


Figura 2: Participação dos Insumos Importados no Consumo Intermediário da Indústria de Transformação



Fonte: Cálculos do autor a partir da World Input-Output Database (WIOD).

de transformação brasileira é muito fechada com relação à compra de insumos importados. Este panorama pouco se modificou no período analisado.

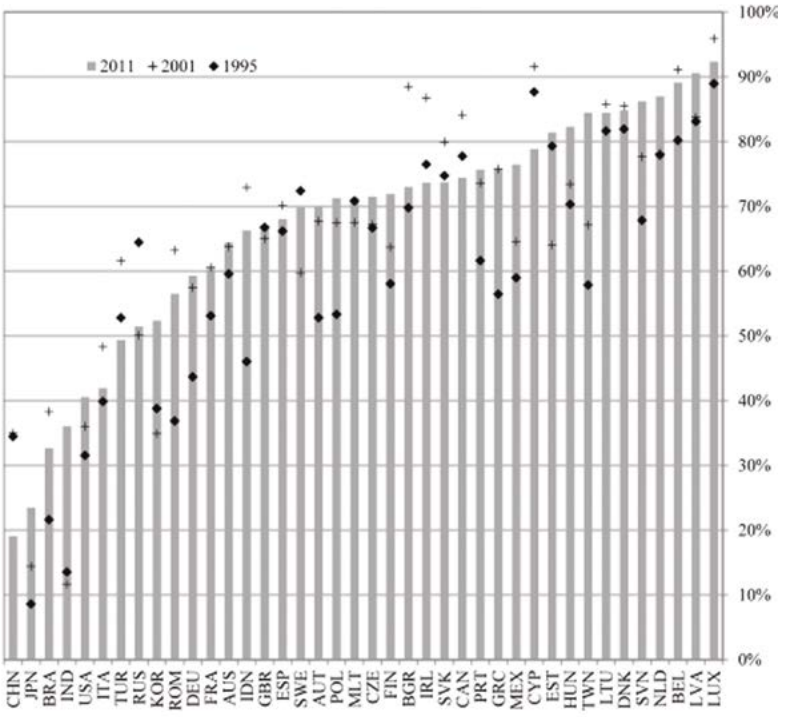
Se no, caso dos produtos finais, o efeito negativo do fechamento da economia brasileira se manifesta como perda de bem-estar para os consumidores, no caso dos insumos intermediários o impacto negativo se traduz em perda de competitividade. Ter acesso restrito a insumos intermediários importados implica desvantagem competitiva importante, especialmente num ambiente em que empresas instaladas em outros países se valem da fragmentação produtiva como ferramenta para ganhar competitividade.

O efeito negativo desse tipo de política ganha mais relevo à luz da evidência de que a importação de insumos – em especial, bens de capital – é um importante canal pelo qual empresas de setores em desenvolvimento absorvem tecnologia. A importância desse aspecto no desenvolvimento dos países do Leste Asiático – normalmente apontados como sucessos de política industrial – é enfatizada por vários autores.

Outro problema é que a imposição de barreiras à importação de bens de capital tende a aumentar o preço relativo do investimento, o que de fato tem ocorrido no Brasil ao longo dos anos. Definitivamente não se trata de uma boa estratégia frente às baixas taxas de investimento observadas em âmbito doméstico.

Para ilustrar esse ponto, a Figura 3 apresenta a participação das importações no investimento em bens industriais para cada país da amostra nos anos de 1995 e 2011. E os resultados são semelhantes aos encontrados para o consumo intermediário. A despeito do aumento no período analisado, a penetração das importações no investimento brasileiro em bens industriais é relativamente pequena. Na verdade, entre 2001 e 2011 essa penetração diminuiu.Trata-se, em parte, herança de políticas industriais voltadas para o fomento da indústria doméstica em virtualmente todos os elos da cadeia produtiva e do modelo de substituição (não competitiva) de importações. No entanto, após interregno de alguns anos, chama atenção o recente e gradativo aumento de políticas industriais que tendem a aprofundar esse modelo de desenvolvimento autárquico, no qual insumos intermediários são fortemente protegidos da competição internacional. A sua face mais visível são políticas de requerimento mínimo de conteúdo local, margens de preferência em compras públicas para produtos nacionais e aumento dos desembolsos do BNDES (que, muitas vezes, têm como contrapartida a obrigação de compra de equipamentos e produtos nacionais).

Figura 3: Penetração das Importações no Investimento em Bens Industriais



Fonte: Cálculos do autor a partir da World Input-Output Database (WIOD).

A esse respeito, a comparação da experiência de diversos países permite concluir que política industrial não é condição suficiente para garantir convergência para o nível de renda dos países mais ricos. Pelos mais diversos motivos, praticamente todos os países do mundo fizeram algum tipo de política industrial. Alguns conseguiram crescer de forma sustentada e hoje são países desenvolvidos, mas a maioria deles não alcançou os resultados almejados, inclusive o Brasil.

A diferença entre sucesso e fracasso está no modo como são construídos os incentivos para as empresas e os setores contemplados pela política industrial.

Proteção excessiva por tempo indeterminado, ausência de metas e regras de saída, barreiras para importação de insumos – características típicas da experiência brasileira – parecem ser uma receita certa para o fracasso. Países que evitaram esses erros conseguiram mudar a estrutura de sua economia e crescer de forma sustentada.

No entanto, mudanças de rumo na política industrial tendem a enfrentar forte mobilização de grupos organizados. Conforme salientado por outros autores, a abertura da economia, mesmo que gradual, tende a exacerbar a sensação de desindustrialização, já que implica um aumento da penetração de insumos intermediários.

Além disso, embora neste artigo tenha se dado ênfase aos desdobramentos do isolamento da economia brasileira em termos de políticas industriais (seletivas), deve-se considerar que certas políticas horizontais são condições necessárias para que sejam alcançados níveis mais altos de renda. De fato, não se conhece país que tenha obtido sucesso sem, por exemplo, provisão satisfatória de infraestrutura, investimentos significativos em capital humano e ambiente macroeconômico adequado.

Nesse contexto, a distância (geográfica ou em termos de custos de transporte) é fator importante para explicar a fragmentação do processo produtivo e os ganhos de competitividade dele resultantes. Sendo assim, também é importante reduzir o custo de transporte e logística do Brasil, fator tão relevante quanto as barreiras tarifárias para explicar o isolamento da nossa economia dos fluxos internacionais de comércio.

Otaviano Canuto[1]

A Alta Densidade das Cadeias de Produção no Brasil

A economia brasileira tem permanecido relativamente à margem das transformações radicais do comércio internacional nas últimas décadas, associadas aos processos de fragmentação de processos produtivos em cadeias transfronteiriças de valor. Argumenta-se aqui que tal opção, refletida na forte densidade de cadeias produtivas locais, tende a incorrer em custos crescentes de oportunidade.

Placas Tectônicas em Movimento na Geografia Econômica Global

O comércio internacional atravessou verdadeira revolução nas últimas décadas. A redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, a incorporação de largo contingente de trabalhadores na economia de mercado mundial – da Ásia e da Europa Central - e as inovações tecnológicas que permitiram a modularização e distribuição geográfica das etapas de produção em um universo crescente de atividades levaram à extensão da organização da produção sob a forma de cadeias transfronteiriças de valor. O comércio internacional cresceu mais rapidamente que o PIB mundial e, dentro do primeiro, as vendas de produtos intermediários em relação aos finais.

A geografia da produção industrial alterou-se dramaticamente, com o forte deslocamento dos segmentos intensivos em mão-de-obra não-qualificada para fora das economias avançadas. Ainda que o "esvaziamento" de tais empregos nas economias avançadas possa ser, em maior ou menor medida, explicado por vieses nas tendências do progresso tecnológico, não há como negar que foi acentuado por aquela transferência de partes das cadeias produtivas para economias intensivas em

1 Otaviano Canuto (Senior Advisor on BRICS in the Development Economics Department/Word Bank)

mão-de-obra não-qualificada mais barata. No outro lado de tal translado, países de renda baixa vivenciaram processos rápidos de crescimento econômico, a partir da transformação estrutural correspondente à migração de trabalhadores de atividades de subsistência para a indústria.

Mudanças acentuadas de preços relativos na economia global fizeram parte de tal processo. Enquanto o preço da mão-de-obra e dos produtos industriais caiam conforme o grau de intensidade no uso de tal fator de produção, subiam os preços de produtos intensivos em recursos naturais, acompanhando a expansão de sua demanda proveniente das regiões de renda baixa em ascensão.

A lógica de cadeias de valor se estendeu também aos demais setores. Produtores vêm optando por menos auto-suficiência *in-house* e por maior sub-contratação de atividades que não lhes sejam essenciais, sendo esta uma das razões para a dilatação dos serviços na contabilidade dos PIBs nas últimas décadas. Cadeias de commodities recorrem crescentemente a serviços sofisticados como insumos e nas etapas a montante. O conteúdo de serviços embarcados nos produtos industriais também se elevou. Adicionalmente, as inovações tecnológicas também ampliaram a comerciabilidade de vários serviços, conforme expresso no crescimento de seu comércio internacional.

Oportunidades e desafios na divisão industrial do trabalho estão reconfigurados nesse novo mundo de cadeias transfronteiriças de valor. Para economias de baixa renda, pode-se aduzir ter-se tornado relativamente mais fácil – especialmente no caso das pequenas – aumentar sua produção industrial local, já que inserir-se via segmentos intensivos em mão-de-obra em cadeias existentes lhes permite contornar limites de escala e sofisticação de seus mercados locais. Por outro lado, tal inserção é volátil, podendo ser facilmente desfeita e deslocada diante de qualquer sinal adverso. Trata-se portanto tão somente de janelas de oportunidade para acumulação local de capacidades e salto adiante. Para economias de renda média e alta, por seu turno, a competitividade naqueles segmentos definitivamente tornou¬-se mais árdua. Cabe notar também que certas trajetórias tecnológicas atualmente em fase inicial – p.ex., impressão em 3D - poderão substituir mão-de-obra não-qualificada por qualificada em ampla faixa de segmentos das cadeias existentes, revertendo em parte a dinâmica espacial acima descrita.

No que diz respeito a economias de renda média, o efeito é ambivalente. Por um lado, benefícios em termos de *spill-overs* tecnológicos com origem em economias avançadas, maior produtividade e acesso a mercados mais amplos são facilitados em faixas intermediárias de sofisticação de cadeias de valor existentes. Por outro, a consolidação destas estabelece fortes desafios competitivos no que diz respeito à aquisição de posições em seus núcleos. Caso seja essa a ambição em ramos maduros e consolidados, criar novas cadeias e contestar as estabelecidas constitui a única alternativa.

Estatísticas de Comércio Exterior e de Valor Adicionado

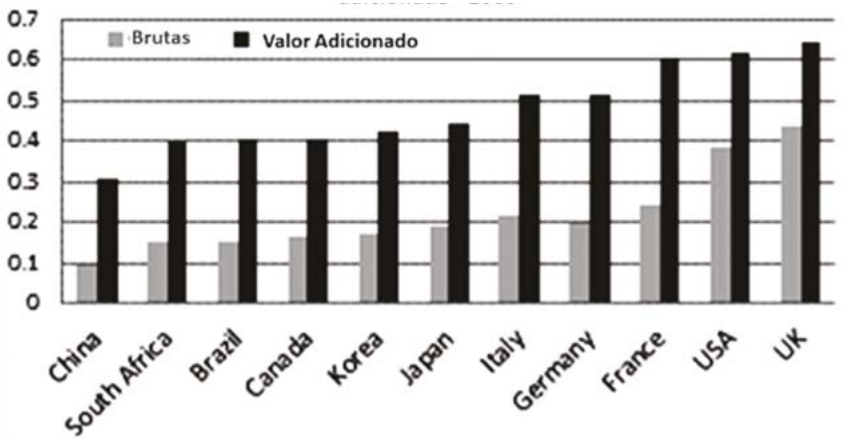
As estatísticas de exportações e importações não servem mais como meio de aferir como o comércio exterior de um país afeta a alocação de seus fatores de produção. Com a fragmentação de sistemas produtivos e o vai-e-vem de produtos em estágios intermediários através das fronteiras, não se pode ignorar sua múltipla contagem, quer no próprio ramo ou em outros em que sirvam como insumos.

Apenas recentemente dados sobre o valor agregado exportado por um país em cada setor começaram a ficar disponíveis, graças a uma inciativa conjunta da OMC e da OCDE (OECD/WTO, 2013), onde se apresentam as exportações brutas subtraídas das importações no mesmo ramo e de outras linhas da matriz de insumo-produto. Os resultados se revelam frequentemente bem diferentes daqueles visualizados com as estatísticas brutas de exportações e importações (Canuto, 2013).

Por exemplo, a base de dados do comércio de valor adicionado da OMC/OCDE desvela o volume de serviços no comércio internacional como muito maior, quando seu conteúdo embarcado em outros ramos é levado em conta, do que os 25% que lhes são atribuídos nas estatísticas brutas – veja Figura 1. Correspondem a mais de 50% das exportações totais em países como os EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Itália e, talvez surpreendentemente, quase um terço na China. Na verdade, conforme mostrado em Hoekman & Jackson (2013), serviços domésticos e importados aparecem incorporados nos diversos ramos da indústria de transformação, na mineração e na agricultura.

Segue-se que a qualidade dos serviços – domésticos ou importados – disponíveis para a indústria de um país afeta em muito a competitividade desta. A nosso juízo, trata-se de um aspecto de política de desenvolvimento produtivo raramente lembrado no Brasil.

Figura 1: Percentual de serviços nas exportações brutas e nas exportações de valor adicionado - 2009



Fonte: Hoekman and Jackson (2013)

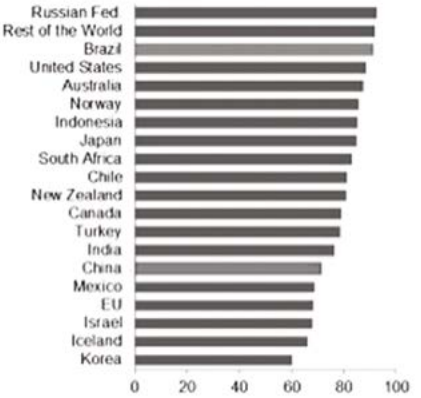
As estatísticas de comércio de valor adicionado também permitem ver como o Brasil mantém um grau de densidade em suas cadeias de produção industrial doméstica acima do que se deveria esperar a partir de seu nível médio de renda e desenvolvimento. A Figura 2 mostra as proporções do Valor Adicionado (VA) em relação a Exportações Brutas (X) em vários países – destacando a China como ponto de comparação com o Brasil. Enquanto o peso de commodities explica em parte o índice elevado nas exportações totais (gráfico à esquerda), na verdade o índice também é alto nos vários ramos manufatureiros - conforme ilustrado à direita da Figura 2, com o caso de máquinas e equipamentos (Banco Mundial, 2014).

O Brasil tem ficado à margem do processo de fragmentação transfronteiriça da produção. As exceções são poucas, como no caso da Embraer, que opera no centro de sua própria cadeia global de valor. A rede regional automobilística do Mercosul

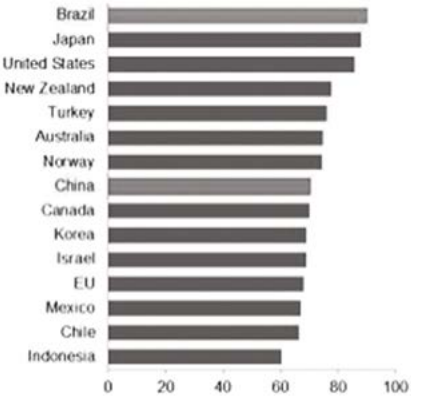
também parece fugir à regra, mas trata-se de fato de extensão de uma cadeia com baixo grau de integração com o resto do mundo. Os elevados coeficientes de VA sobre X na indústria expressam, a nosso juízo, graus de adensamento produtivo local acima do que seria o caso contrafactual previsto para uma economia com o nível médio de renda e sofisticação tecnológica do Brasil.

Figura 2

Exportações Totais (% de VA em relação a X)



Exportações de máquinas e equipamentos (% de VA em relação a X)



Fonte: Base de dados sobre comércio de valor adicionado; estimativas do Banco Mundial (World Bak, 2014)

Custos de Oportunidade da Alta Densidade das Cadeias de Produção Brasileiras

Distâncias geográficas em relação ao resto do mundo, diminuídas porém não inteiramente anuladas pelas revoluções nos transportes e nas comunicações, explicam em parte o adensamento brasileiro maior que seu contrafactual. Afinal, em vários ramos, as cadeias transfronteiriças de produção são regionais e com foco em

mercados dinâmicos de alta renda (Ásia, Europa e América do Norte).

Contudo, o desvio brasileiro em relação à densidade nocional também reflete políticas comerciais e de conteúdo nacional, cujo uso tem-se mantido mais extensivo que na maioria de seus pares – inclusive a China (Banco Mundial, 2014). Da mesma forma, condições precárias de logística e custos de transação no comércio através das fronteiras particularmente elevados no Brasil, incompatíveis com a lógica de cadeias transfronteiriças de valor, explicam em parte o super adensamento doméstico.

A supressão desses fatores reduziria o desvio entre as densidades atual e nocional, com correspondente fechamento de segmentos menos competitivos nas cadeias e sua substituição por importações. Por outro lado, as atividades remanescentes seriam mais competitivas, assim como os produtos finais das cadeias teriam custos menores e/ou qualidade superior. Trata-se aqui, dos ganhos estáticos previstos pela tradicional teoria do comércio. No horizontal temporal mais longo, ou seja, quando as implicações dinâmicas do ajustamento entre as densidades das cadeias se desdobram, tais ganhos crescem na extensão em que sejam maiores os *spillovers* tecnológicos e a extensão de mercados em relação ao cenário de manutenção do *status quo*.

Um conjunto de fatores nos leva a concluir ser esse o caso. A dinâmica tecnológica e de redução de custos na economia global tem sido significativa, tornando crescente o custo de oportunidade local decorrente da clivagem entre densidades atual e nocional. A manifestação disso está nas dificuldades crescentes de ereção de barreiras comerciais suficientes – conforme se vê no ascendente coeficiente de importações da China pelo Mercosul. Investidores privados, por seu turno, tendem a refluir em seu comprometimento com linhas de produção que enxergam como sobreviventes apenas na hipótese de proteção permanente.

Numa economia com escassez de trabalho e aspiração a crescente poder de compra salarial, a rentabilidade das atividades produtivas seria reforçada com a disponibilidade local de bens de consumo e equipamentos mais baratos. Inclusive nas atividades associadas à riqueza natural brasileira e que se constituem nos principais veios para a criação de cadeias globais de valor com núcleo no país.

Naturalmente, o suporte de políticas públicas continuaria fundamental. Contudo, assumindo um caráter mais horizontal e não voltado a sustentar a densidade das cadeias de produção como um fim em si mesmo.

Referências

Banco Mundial (2014). Implicações de Uma China em Transformação: Oportunidades para o Brasil?.

Canuto, O. (2013). South-South Trade Through Value-Added Glasses, Huffington Post, 20 de setembro.

Hoekman, B., & Jackson, S. (2013). Shifting Focus in Trade Agreements – From Market Access to Value-Chain Barriers, The Trade Post, World Bank, 24 de janeiro.

OECD/WTO (2013). Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative.

Otaviano Canuto é Conselheiro Sênior e ex-Vice Presidente do Banco Mundial. Opiniões aqui expressas são pessoais e não devem ser atribuídas a qualquer instituição.

Renato Baumann[1]

O Brasil e as cadeias globais de valor

O noticiário econômico brasileiro tem enfatizado ultimamente o tema das ´cadeias globais de valor`. O simples debate aqui sobre essa questão é um avanço, uma vez que esse tema – que é objeto de diversas iniciativas de política econômica desde a segunda metade da década de 1990 em alguns países, como o Canadá - foi até recentemente desprezado pelos analistas nacionais.

Como todo debate recém-iniciado, há margem para apreciações variadas, e para algumas posições extremadas, a favor e contra a adoção de estratégia de política que facilite a inclusão da economia brasileira nesse contexto. Espero que os próximos parágrafos contribuam para situar melhor o debate.

Um ponto de partida para tanto é simplesmente referir à evolução recente da pauta comercial brasileira.

Em 2000 as exportações brasileiras eram compostas por 23% de produtos básicos e 74% de produtos industrializados, sendo 59% manufaturados e 15% produtos semimanufaturados.

Esses percentuais correspondem à composição em termos de valor exportado, portanto são sensíveis às variações de preços. Como é sabido, houve uma verdadeira ´explosão` nos preços internacionais dos produtos básicos (´commodities`), graças, entre outros motivos, ao crescimento da demanda por parte da China. No caso do Brasil, isso significou um aumento dos preços de exportações de produtos primários (entre 2000 e 2013) da ordem de 196%, motivando a duplicação do volume embarcado.

Em 2013 a situação era bastante diferente. Ao mesmo tempo em que os produtos básicos experimentaram (entre 2000 e 2013) essa variação intensa de preços, no

1 Renato Baumann (Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais/IPEA)

caso dos manufaturados o aumento foi bem mais modesto, de 77%, com aumento de volume de 65%.

Como resultado, a pauta exportadora brasileira em 2013 era composta em 47% de produtos básicos e 52% de produtos industrializados (13% semimanufaturados e 39% de manufaturas). A grande variação ocorreu, portanto, em básicos e manufaturados.

As explicações para esse desempenho pouco brilhante das exportações de produtos manufaturados são variadas. As políticas de estímulo exacerbado do consumo interno levaram a um aumento de ênfase no mercado nacional, houve redução de produtividade da mão de obra empregada no setor, com o que ocorreu perda de competitividade das exportações, não foram resolvidos antigos problemas de inadequação da infraestrutura para o escoamento da produção, assim como as distorções na estrutura tributária, entre outros. A lista é expressiva.

O fato é que, ao mesmo tempo em que a economia brasileira se ressentia do menor dinamismo das exportações industriais houve crescente penetração de produtos importados, explicada em parte pelo aumento do consumo interno muito além da capacidade de resposta por parte da indústria, mas também pela concorrência de produtos provenientes de terceiros países a preços muito mais atraentes do que a indústria nacional poderia proporcionar.

A referência habitual é aos produtos provenientes da China. De fato, entre 2000 e 2013 o valor das importações brasileiras de produtos chineses aumentou 8,5 vezes no caso de produtos básicos, 4 vezes nos semimanufaturados e não menos que 33 vezes em manufaturados. Isso tem motivado um número de acusações de ´dumping` por parte do Brasil, mas revela indiscutivelmente uma disparidade pronunciada em termos de competitividade.

Soma-se a esses números a evidência de que as exportações industriais brasileiras têm perdido parcela de mercado para produtos chineses também em mercados tradicionais para o Brasil, como os da Argentina (com quem existe acordo de livre-comércio; mesmo assim os produtos chineses são aparentemente mais competitivos), do México e dos Estados Unidos.

As razões para tanto são – uma vez mais – variadas. No entanto, uma dimensão que está por trás desses resultados é a diferença nos processos produtivos e de

comercialização, e nesse caso não apenas em relação à China, mas também com relação a países europeus e norte-americanos.

O fato de a produção industrial nesses que são os principais pólos produtores (ou ´fábricas do mundo`) ter adotado já há algum tempo lógica distinta de repartição das atividades no processo produtivo é um denominador comum crescentemente reconhecido como uma das explicações relevantes para o diferencial de desempenho.

Desde o início do século XX, quando Henry Ford conseguiu reduzir os custos de produção ao separá-la em etapas, que o fatiamento do processo produtivo é considerado. O que há de novo nos últimos anos é esse fatiamento ter lugar em países distintos. A isso se chama as ´cadeias globais de valor`. Elas permitem maximizar os benefícios em termos de redução de custos, ao viabilizar o acesso a fatores de produção e insumos a preços mais baixos do que no mercado onde está instalada a unidade de montagem do produto final.

O desempenho notável dos países do Leste Asiático nos últimos anos claramente tem parte da explicação associada à adoção intensa dessa lógica produtiva, assim como a existência de acordos comerciais preferenciais, que viabilizam o acesso a insumos importados a preços mais baixos.

As exportações de produtos industrializados demandam, cada vez mais, um componente de equipamentos, partes, peças, componentes e matérias-primas importados a custos mais baixos. Apenas a título de ilustração, estimativas da OCDE para 2009 (último número disponível) indicam que no Brasil o percentual de componente importado nas exportações é da ordem de 10%, enquanto na China é o triplo. O valor adicionado nacional embutido nas exportações brasileiras é 5 vezes maior que o mesmo componente embutido nas exportações chinesas.

A intensidade com que esse processo tem se disseminado – sobretudo nas três ´fábricas do mundo`- põe em cheque inclusive a lógica das negociações comerciais, uma vez que o formato tradicional, de facilitação de acesso a marcado para produtos é sobreposto por negociações envolvendo serviços e políticas governamentais específicas.

Os dados mostram que duas regiões participam apenas marginalmente dessas cadeias de valor: a África e a América Latina. No caso do Brasil, essa participação é não apenas limitada, como consiste predominantemente de provisão de matérias-primas para os processos produtivos. O país não participa de forma significativa da

etapa mais nobre, a concepção de produtos, nem da segunda etapa mais nobre, a montagem dos produtos.

Como dito acima, o reconhecimento dessa realidade tem dado lugar a debates crescentemente intensos com relação a o que fazer para alterar essa situação, que claramente é daninha ao desempenho do próprio setor industrial brasileiro no médio prazo.

Uma condição básica para participar dessas cadeias é viabilizar o acesso a insumos produtivos à custos compatíveis com certo nível de competitividade. Uma análise das barreiras comerciais brasileiras em comparação com as de outras economias emergentes (portanto, competidoras naturais) mostra que há, claramente, uma diferença pronunciada em termos dos níveis de imposto de importação cobrados aqui sobre os bens de produção em relação aos cobrados por outros países. A alternativa é ou uma redução significativa dessas alíquotas em geral, ou a elaboração mais ativa de acordos de preferências comerciais. Nenhuma das duas rotas parece ter sido considerada no passado recente.

Não basta, contudo, abrir a economia ao comércio. O componente de serviços nessa nova lógica é muito maior do que antes. A demanda por ajustes na legislação, melhora nas condições de infraestrutura e outros elementos é enorme.

E não existe um ´formulário de inscrição` para participar dessas cadeias de valor. País algum pode postular isso. O que é possível fazer é oferecer as condições mais vantajosas para que os agentes privados as identifiquem, em comparação com as alternativas em outros países, e decidam investir aqui para exportar.

No caso específico da economia brasileira, a opção por um engajamento mais decisivo nas cadeias de valor implica um conjunto de considerações.

Em primeiro lugar, esta economia tem um parque industrial relativamente diversificado. A recomendação de abertura comercial tem de ser acompanhada de uma pitada de cautela, porque o custo de desmobilizar segmentos produtivos num curto prazo pode ser considerável. Esse processo deveria ser feito em forma gradual, mas bem sinalizado e mantendo-se o ritmo de alterações ao longo do tempo.

Segundo, é fundamental não embarcar no que pode ser um ´modismo` de política setorial. Nem todos os setores industriais têm seu processo produtivo passível de ser

feito em cadeias de valor. Em boa parte deles o processo é contínuo (por exemplo, na indústria siderúrgica) e simplesmente não faz sentido querer ´fatiar` esse processo. Não existe, até prova em contrário, tecnologia que permita isso.

Terceiro, boa parte desses processos não passíveis de serem feitos em cadeias é de setores com grande intensidade em recursos naturais. A economia brasileira, como de resto boa parte das economias latino-americanas, tem vantagens comparativas precisamente nesses setores. Assim, a inserção internacional da economia não pode ser pensada exclusivamente em termos de nossa distância em relação a essas boas práticas.

Quarto, a experiência tem mostrado que existe uma dimensão regional crescentemente presente nas cadeias de valor. A China tem uma intensa relação com os países vizinhos, na Europa Ocidental a interação produtiva vem de longa data, e na América do Norte a existência do Acordo de Livre Comércio entre vizinhos é certamente um facilitador. No caso do Brasil praticamente não há nada parecido.

A ênfase dos últimos anos nas dimensões política e social da integração regional deslocou para um plano secundário aquilo que deveria ser a espinha dorsal de sustentação do processo, a integração econômica, e como resultado, os resultados alcançados permanecem pífios em comparação com outras regiões. Para tanto, seria preciso uma alteração de rumos, visando superar as barreiras que impedem a consolidação de cadeias produtivas no âmbito regional. No caso do Brasil, mais provavelmente na América do Sul. Em princípio, um processo de interação permitiria a redução de custos em algumas etapas da produção.

No IPEA estamos desenvolvendo projeto nesse sentido, procurando identificar o potencial de complementaridade produtiva entre os países sul-americanos, replicando – até para efeitos de comparação – a metodologia empregada pela OCDE e a OMC em estudo global sobre esse tema. Esperamos que esse possa vir a ser um passo importante, no sentido de permitir vislumbrar as possibilidades de uma atuação conjunta (jogo de soma positiva) dos países da região, na tentativa de aumentar sua presença nos principais mercados internacionais.

Roberto Abdenur[1]

China, café, SGP. E a danada da ALCA...

O mundo acadêmico e organismos multilaterais, como o BID e a OMC, entre outros, "descobriram" recentemente um fascinante "novo" fenômeno a merecer levantamentos, estudos e pesquisas: o das chamadas "cadeias globais de valor", pelas quais empresas multinacionais fragmentam entre vários países os processos de produção de bens manufaturados e também a prestação de certos serviços.

Procurando melhor informar-me sobre o assunto, percebi, com o benefício da visão retrospectiva, ter testemunhado, em algumas etapas de minha carreira como Diplomata, manifestações desse fato. E dei-me conta de que o dito fenômeno não diz respeito apenas a questões de política econômica, industrial ou de comércio exterior. Tem que ver, e muito, com política externa. De onde parecer-me válido iniciar este texto com a menção à dois ou três episódios que vivenciei, e que bem ilustram o tema.

Como Embaixador em Pequim entre 1989 e meados de 1993, assisti ao extraordinário processo de reinserção da China na economia internacional, graças a uma lúcida política desdobrada em duas esferas: a doméstica, com os processos de reforma e abertura conduzidos sob a liderança de Deng Xiaoping; e a de política externa, mediante exitoso esforço de superação de tensões com praticamente todos os países vizinhos: a então ainda URSS, de um lado, e, na Ásia-Pacífico, a aproximação com Cingapura, Malásia, Indonésia, Filipinas, Vietnã. O processo incluiu o surpreendente estabelecimento de relações com a outrora inimiga Coréia do Sul (para suprema indignação do regime de Pyongyang), além de avanços no sempre difícil relacionamento com o Japão. Distendeu-se a atmosfera com Taiwan. Pragmaticamente, criou Deng a zona econômica especial de Shenzhen, como instrumento para "aspirar" os impulsos advindos da dinâmica Hong-Kong.

Graças a essa dupla guinada – na política econômica e na política exterior – a China, que sob Mao estivera totalmente isolada dos focos de dinamismo gerados pelos

1 Roberto Abdenur (Embaixador/ Membro do Conselho Curador do CEBRI)

"Tigres" de seu entorno, plantou as sementes para o que seria, nas duas décadas seguintes, a mais espetacular manifestação do citado fenômeno das cadeias de valor.

Muito embora a fragmentação internacional de processos produtivos ocorra de há muito, foi, com efeito, a formação de uma rede de estreita interação entre os países da Ásia - Pacífico o detonador do atual interesse por essa mais recente etapa da globalização.

Passo agora para um episódio menor, mas que não deixa de ser interessante para o Brasil. Em contraste com os 7x1 da última Copa, passa aqui despercebido algo que muito de perto nos diz respeito. Não, não é o Brasil o país que mais "fatura" no mundo com a venda de café. Esse país é a Alemanha. Tradicionais empresas alemãs importam cafés do Brasil e diversos outros fornecedores, os empacotam em saborosas misturas de grãos ou pó, e os revendem mundo afora. O Brasil no caso sim, faz parte de uma cadeia de valor. Mas como simples fornecedor de uma commodity. É a Alemanha que a ela agrega valor e assim dela retira mais proveito.

Outro caso: como Embaixador em Washington, vi-me na contingência de atuar incisivamente, em coordenação com entidades empresariais como FIESP e CNI, entre outras, para evitar que o Congresso americano a certa altura excluísse o Brasil dos benefícios do Sistema Geral de Preferências americano, ao abrigo do qual exportávamos então algo em torno de 3 bilhões de dólares. Tivemos êxito na empreitada. Em parte mediante pressão de ordem política (o sério impacto que a retirada do Brasil teria junto à opinião pública brasileira). Mas em boa medida graças ao seguinte argumento: cerca de 40% das exportações brasileiras no âmbito daquele regime serviam de insumo para a produção de bens industriais por empresas locais. De novo o Brasil como parte de cadeias internacionais de produção. Mas, diferentemente do caso do café com a Alemanha, com pelo menos o consolo de que para os EUA estávamos a vender manufaturados. Menos mal.

Esses três heterogêneos episódios têm algo em comum: o Brasil presente em cadeias de produção apenas como fornecedor de insumos para beneficiamento por outras partes, e não na posição, mais lucrativa, de atuar como um agregador de valor em etapas mais adiantadas do ciclo industrial, as quais proporcionam melhor retorno financeiro e também ganhos em produtividade e capacitação tecnológica.

Vale a esta altura um olhar sobre o conteúdo de recentes estudos sobre o tema. Singularizo o estudo do BID "Fábricas Sincronizadas: a América Latina e o Caribe

na Era das Cadeias Globais de Valor". Seleciono a seguir, dentre suas principais conclusões, aquelas relevantes para a formulação de políticas externas (excluindo, portanto, aquelas de caráter mais "técnico", por assim dizer);

- Nas últimas três décadas, essa fragmentação tem sido um dos principais fatores da expansão sem precedentes do comércio internacional – mas a América Latina e o Caribe ficaram de fora de boa parte desse processo;

- A Ásia e Europa estão muito mais envolvidas em cadeias produtivas dos setores manufatureiro e de serviços do que a ALC. Esta se concentra no papel de fornecedora de insumos primários para empresas de fora da região empenhadas na agregação ulterior de valor;

- Apesar dos extraordinários progressos em transportes e comunicações, é mais forte a atuação de cadeias dentro das macro-regiões do que entre elas. As distâncias ainda contam como obstáculo ao encadeamento de atividades produtivas por países situados em continentes distantes;

- A participação em cadeias não serve só para abrir novos mercados. Proporciona acesso a novas tecnologias. Isto torna recomendável a adoção de níveis mais baixos de proteção às importações, e também avanços nos esquemas de integração regional;

- A integração não serve apenas para desenvolver cadeias originárias da região. Atua também como plataforma para estreitar vínculos com cadeias já existentes fora da região;

- No caso da América Latina, cabe uma reflexão sobre a possibilidade de promoção da convergência entre os múltiplos acordos comerciais vigentes, de modo a viabilizar maior aproximação também com os EUA e Canadá. No setor de serviços, por exemplo, a ALC tem vantagens vis-à-vis a Europa e a Ásia no que diz respeito aos EUA;

- No plano das negociações por abertura de mercados, é preciso continuar a lutar contra a prática da escalada tarifária aplicada por muitos países e agrupamentos, e que dificultam o acesso de empresas da ALC a níveis mais elevados de agregação de valor (veja-se o caso do café na Alemanha).

À luz do que precede, algumas observações sobre equívocos da política externa brasileira que precisam ser superados, se o país quiser buscar inserção mais profunda na economia internacional:

- Constituíram erros estratégicos de nossa política externa nos últimos doze anos a priorização das relações Sul-Sul e da Rodada Doha na OMC, em detrimento de abordagens mais realistas e pragmáticas. As relações com outras nações em desenvolvimento são de inegável importância, mas não são de molde a propiciar ao país um salto qualitativo em sua inserção na economia internacional, mediante ganhos de produtividade, competitividade e capacitação tecnológica. As grandes fontes de tais ganhos estão nos EUA, Europa e Japão. No caso dos EUA sofremos, em anos recentes, séria perda de mercado para outros concorrentes, e vimos reduzir-se de 70% para menos de 50% a parcela de nossas vendas constituída por manufaturados. Com a UE estamos próximos de completar quinze anos do lançamento de negociações, mas nosso excessivo apego a um Mercosul hoje paralisado não nos permitiu avançar. Enquanto concorrentes nossos tratavam de acordar ALCs com aqueles dois gigantescos mercados, ficamos circunscritos ao comércio com a China;

- Formuladores da atual política externa, embora reconhecendo o caráter "estratégico" do relacionamento com o "Norte", expressam o temor de cair em situação de "dependência" dos países mais desenvolvidos. Que "dependência" seria essa? Nos dias de hoje o país do qual mais somos "dependentes" é em verdade a China. Dela somos grandes fornecedores de commodities. Seu envolvimento em cadeias produtivas se dá em primeiro lugar em seu entorno na Ásia-Pacífico, e depois também com a Europa e os EUA. Não se afiguram, no horizonte previsível, maiormente promissoras as perspectivas de criação de cadeias entre empresas brasileiras e chinesas;

- A expansão do fenômeno das cadeias de valor induz ao lançamento de processos de negociação comercial heterodoxos e inovadores, voltados para questões como a definição de standards, quadros regulatórios, propriedade intelectual e outros temas mais diretamente relevantes para o mundo empresarial do que para os Estados-Nação. A OMC deve continuar a ser prestigiada pelo Brasil como uma espécie de monitora geral das trocas internacionais e instância decisória na solução de controvérsias – mas, com o fracasso de Doha (mesmo em um segmento mais delimitado, como o da facilitação de comércio) parece esgotado seu potencial como promotora da abertura de mercados;

- Os EUA foram os grandes ordenadores da economia internacional no pós-guerra, com a criação de organismos como FMI, Banco Mundial e o GATT/OMC. Na presente quadra, parecem estar empenhados em redesenhar o "sistema" de comércio, com as iniciativas da Parceria Transatlântica, de um lado, e a da Parceria Transpacífica, de outro. O Brasil, que até recentemente teve sempre papel expressivo nas negociações multilaterais de comércio (graças a uma atuação diplomática que lhe permitiu ir muito além de sua insignificante participação nas trocas, desde sempre limitada a pouco mais de 1%), corre o risco de ficar totalmente à margem desses processos. Para minimizar tal risco, urge avançar nas negociações com a UE, e também entabular um novo diálogo com os EUA sobre questões comerciais;

- Aqui entra a questão da ALCA, a danada questão da ALCA. Tornada um anátema por força de postura ideológica impregnada de antiamericanismo, foi ela rejeitada com base num infundado temor de submissão do Brasil aos EUA, e de virtual "destruição" da indústria brasileira pela concorrência de empresas americanas. É a esta altura impensável pensar em ressuscitá-la. Mas sim faz sentido sugestão como a que acima mencionei, constante do estudo do BID, de espraiamento ao longo de todas as Américas da tessitura de acordos de livre comércio existentes no Continente. E cabe, a par disso, uma boa medida de criatividade e até ousadia no diálogo bilateral com os EUA na temática econômico-comercial em geral. A possível realização em futuro próximo da visita de Estado da Presidente Dilma a Washington, anteriormente cancelada – e com sobejas razões ao impacto das revelações sobre a espionagem americana – constituirá oportunidade propícia para a abertura de uma nova dimensão nesse tão importante capítulo de nossa política externa;

- Finalmente, outra hipótese: o Brasil dispõe, a rigor, de fortes credenciais para, em alguma medida – talvez como observador dotado de alguma voz – fazer-se presente nos processos negociadores envolvendo os EUA com a UE e com a Ásia-Pacífico. Somos, ao final das contas, de longe o principal parceiro daquelas duas regiões na América Latina, e isso deve ser de um jeito ou outro levado em conta.

A superação da presente etapa de letargia econômica no país está a requerer, como se vê, para além de medidas de política industrial, também uma revisão de alguns dos postulados básicos de nossa política externa.

Roberto Teixeira da Costa[1]

Desafios da Política Externa Brasileira para os Próximos 10 Anos

Entre as 15 maiores economias do mundo, o grau de internacionalização da economia brasileira no comércio mundial tem sido dos mais baixos.

No entanto, com a globalização, que ganhou maior dimensão no final do século XX, nossas empresas foram obrigadas a mudar de escala e se internacionalizar. Operar exclusivamente no mercado interno para muitas delas deixou de ser viável. O exterior, quer como fornecedor de componentes ou mesmo fabricante, seja individualmente ou em associações, entrou na estratégia corporativa.

Nesse novo século, o mercado global entrou no quadro conjuntural. Temos agora novos atores se projetando. Adicionalmente, nos últimos anos dois fatores estimularam a ida ao exterior: baixo crescimento da economia interna e a valorização do real.

São casos recentes de expressivos investimentos externos: Gerdau, Sadia (BRF), Embraer, Marcopolo, Votorantim, SP Alpargatas, WEG, Natura, entre outros. Cabe destacar que a AMBEV marcou forte presença com formação da InBev, inclusive, exportando "know how" gerencial brasileiro.

Devido a questões culturais, e para melhor adaptação, algumas empresas buscaram essa participação por meio de associações para se estabelecerem com empresas locais, para mais tarde, comprar empresas já existentes ou mesmo partindo do zero, os chamados projetos "greenfield".

Esse processo foi mitigado com os acontecimentos de 2008. A crise financeira global e seus desdobramentos trouxeram alguns obstáculos que foram enfrentados.

1 Roberto Teixeira da Costa (Membro do Conselho Curador do CEBRI)

A sobrevivência interna passou a ser prioritária, e a abertura para o exterior foi obviamente afetada.

O que se pergunta é: a internacionalização das empresas brasileiras será paralisada? A valorização da taxa de câmbio não incentivará novamente a internacionalização? Dúvidas maiores sobre nosso crescimento, enquanto os Estados Unidos parecem estar saindo da crise, não seria fator a estimular nossa presença? E o nosso mercado interno? É possível crescer externamente sem sacrificar a participação no mercado interno? O fato dos bancos brasileiros do primeiro escalão estarem migrando para o exterior, principalmente para América Latina para assessorar seus clientes, não seria também fator a considerar?

A internacionalização apresenta nítidas vantagens:

Diversificação - uma empresa não difere dos indivíduos que requerem de um certo nível de diversificação do seu patrimônio.

Mão dupla - grandes benefícios são aprendidos com novas técnicas gerenciais, principalmente ligadas ao aumento da produtividade.

Impacta a cultura da empresa, com sua presença internacional, inclusive, beneficiando seu custo de capital.

Mudança de escala para atender o mercado global.

Não consigo enxergar um país de dimensão continental, como o nosso, mantendo-se fechado e olhando para seu próprio mercado interno!

Somos um gigante que estrategicamente tem que desempenhar esse papel no contexto dos países emergentes. Acordos de Livre Comércio fora do Mercosul devem ser amplamente considerados. O Acordo de Livre Comércio Mercosul/União Europeia se arrasta desde 1998. Para tanto, a posição do governo brasileiro deve ser a de estimular essa presença, e não criar entraves burocráticos, não impondo tributações adicionais aos lucros oriundos do exterior.

Nesse contexto de necessidade de maior grau de internacionalização de nossa economia, é da maior importância considerar participar em cadeias globais. A função desse encadeamento do processo produtivo permitirá aumento de competitividade e

inclusive, através dessa integração, valermo-nos do fator inovação em mercados onde o nível de pesquisa esteja mais avançado do que internamente.

A escolha dos parceiros nesse processo produtivo é da maior importância não só pela sua qualidade, agregando valor, como também pela proximidade dos mercados consumidores.

Um possível obstáculo a superar seria o papel das multinacionais com sede em diferentes países que deveriam ser induzidas a participar desse processo com nossas empresas.

Também vale a pena mencionar que na discussão de cadeias globais, prioritariamente e não obrigatoriamente, devemos buscar essa integração com países da América Latina. Creio que faça todo sentido, por exemplo, buscar uma maior integração com o México, que tem uma posição privilegiada em relação ao seu comércio bilateral com os Estados Unidos. De parte a parte, sempre houve distanciamento entre os dois países, um sempre querendo fazer algo, mas preocupado em não avançar demais. Ou seja, fazer algo que não lhes trouxesse constrangimento em relação às suas respectivas indústrias nacionais e a setores protegidos.

Portanto, essa relação bilateral sempre foi marcada por uma grande timidez que não deveria ser a característica dos dois maiores países da região que, juntos poderiam ser mais fortes no comércio global. Sob o ângulo brasileiro, não só o mercado americano seria um grande alavancador, como também os mexicanos que fazem parte da Aliança do Pacífico e têm vários acordos de comércio com diferentes países do nosso planeta, o que poderia ser útil nas cadeias produtivas.

Em suas reuniões estratégicas, o Capítulo Brasileiro do CEAL (Conselho Empresarial da América Latina) deu grande ênfase nos seus papéis de trabalho às cadeias globais de valor. Especificamente sobre a relação Brasil X México, o documento de trabalho faz as seguintes considerações, que abaixo reproduzo.

As Cadeias de valor descrevem o conjunto de atividades que as firmas e os trabalhadores realizam para gerar um produto desde sua concepção ao seu uso-fim.

Tal conjunto de atividades podem compreender apenas uma firma ou país, ou então estar ter suas etapas espalhadas entre diversas firmas e países. Na nova configuração da economia global, em que se destaca a interdependência produtiva de

bens e serviços, a inserção das empresas nestes processos produtivos compartilhados adquire importância fundamental e, por esta razão, as Cadeias Globais de Valor:

- Mostram a amplitude das atividades das empresas, como estão ligadas e como fazem parte de um todo;

- Tornaram-se mais extensas e globalizáveis;

- Otimizam processos produtivos – etapas mais mão-de-obra intensivas ocorrem nos locais em que o custo total de mão-de-obra é mais baixo.

A partir do entendimento de que o setor privado tem que ser o protagonista da inserção das empresas nas Cadeias Globais de Valor, empresários do Brasil e do México precisam liderar o debate sobre a inserção de empresas latinoamericanas nas Cadeias de Valor, regionais e globais. Algumas questões iniciais que exigem nossa atenção estão postas, a saber:

1) Forward Linkages – setores/empresas que agregam valor no início da cadeia de valor. Onde estamos e qual nossa participação?

2) Backward linkages – setores/empresas que agregam valor no final da cadeia de valor. Onde estamos e qual nossa participação?

Devemos nos conscientizar que o México e o Brasil exercem funções de liderança que não são compartilhadas, mas competitivas. Ainda assim, tais diferenças devem ser equilibradas, sobretudo pelo fato de que existem fatores nas Américas que precisam ter consenso em torno de Políticas de Integração, como são os temas de Educação, Sustentabilidade e Inovação (temas estratégicos).

Em conclusão, e remetendo ao início desse texto, na próxima década o Brasil deveria aumentar seu grau de internacionalização, seja através do comércio, dos investimentos, das cadeias produtivas. Não devemos olhar a globalização como um problema, mas sim como uma oportunidade para crescermos mais.

Rodrigo Cintra[1]

A importância da governança na inserção brasileira nas Cadeias Globais de Valor

As Cadeias Globais de Valor (CGV) têm transformado a dimensão produtiva mundial e, com isso, parte importante da lógica que fundamenta as relações internacionais. Ainda que as diferenças econômico-produtivas entre os países continuem grandes, o que se percebe atualmente é a abertura de novos potenciais de desenvolvimento, mesmo que em setores específicos e de forma limitada.

Em termos de estrutura econômica global o mundo está chegando ao limite do modelo de exportação de mão-de-obra para países de menor custo trabalhista. Inovações e tecnologia, transporte e comunicação, juntamente com um contexto de integração de mercado alcançado por um esforço diplomático importante no âmbito do sistema multilateral de comércio, abrem espaço para o desenvolvimento de sistemas produtivos mais integrados em termos globais.

As CGV ainda são objeto de diferentes estudos e apresentam certa controvérsia em termos de formas de mensuração de seu impacto. Ainda assim, não resta dúvida de que seu papel se mostra cada vez mais central como um importante eixo de desenvolvimento econômico. Atualmente as CGV representam a mais importante forma de estruturar os processos produtivos transfronteiriços. Neste sentido, se faz necessária uma atuação clara e estruturada por parte dos Estados para criar e promover condições para que suas estruturas econômicas façam parte das lógicas de CGV.

No caso brasileiro, esse desafio se faz ainda mais importante dada a atual estrutura econômico-produtiva do país e a tendência mais paternalista que muitas vezes o Estado brasileiro adota. Ainda que o desenvolvimento de políticas públicas e de formas

1 Rodrigo Cintra é Coordenador do Curso de Relações Internacionais da ESPM/SP e do Projeto de Graduação Internacional em Análise de Cadeias Globais de Valor.

políticas regulatórias seja algo fundamental, o ponto central a ser desenvolvido está mais ligado à capacidade de promoção de estruturas de governança. Mais do que a escolha de empresas específicas, como foi a estratégia implementada pelo BNDES em torno das "empresas campeãs", ou mesmo de setores por meio das políticas fiscais adotadas em tempos de crise, é necessário que o governo se concentre mais na capacidade de criar condições que estimulem a coordenação de atores de diferentes naturezas em torno da promoção de atividades econômicas.

A inserção mundial da estrutura produtiva brasileira mostrou sinais de alteração com um perfil negativo em termos de desenvolvimento econômico. A pauta exportadora do país tem aumentado sua dependência em torno de produtos primários, com baixo valor agregado. Não é nova a crítica em torno da necessidade de o país melhorar o nível tecnológico e agregado de seus produtos. Ainda assim, a dificuldade que os governos recentes (tanto no nível federal, quanto no nível subnacional) têm apresentado em conceber e implementar uma política de desenvolvimento econômico-produtivo tem se mostrado claramente perigosa na medida em que gera potencial desindustrialização.

A discussão brasileira sobre a existência ou não e os modelos possíveis de política industrial é um claro indicativo da dificuldade que esta questão apresenta no país. Mais do que políticas setoriais, é necessária a integração de iniciativas em um projeto mais sinérgico tanto em termos de ações governamentais, quanto em capacidade de articulação com atores privados.

Outro ponto importante a ser considerado é o padrão de inserção internacional brasileira em termos de exportações. Em 2012 a China se consolidou como o principal parceiro comercial do país, ultrapassando o papel antes ocupado pelos Estados Unidos. Essa mudança apresenta um importante impacto negativo na estrutura produtiva brasileira na medida em que a China tem como principal demanda de produtos brasileiros os produtos primários (com uma presença significativa de soja e minério de ferro), fortalecendo ainda mais a tendência de concentração das forças produtivas nestes setores. Correlato a esta tendência, outro problema que surge é que as exportações para a China se concentram numa quantidade relativamente pequena de empresas, indicando a concentração da atividade produtiva.

O caso chinês é emblemático de como a estrutura produtiva global tem se formado a partir de ações do Estado em articulação com atores privados. Enquanto a soja

bruta brasileira enfrenta uma baixa barreira tarifária para entrar no mercado Chinês, produtos processados de soja, como o óleo ou a carne de soja, enfrentam barreiras significativamente maiores, chegando a ser três vezes maior. Some-se a isto a promoção doméstica promovida pelo governo chinês em relação ao processamento de soja.

Como estratégia de desenvolvimento de estrutura produtiva ou de busca por ganho em valor agregado, outros países em desenvolvimento têm adotado a política de facilitar a entrada de produtos de baixo valor agregado e promover a agregação de valor internamente.

Assim sendo, não se trata apenas de entender que o mundo produtivo é fruto de uma globalização puramente econômica que tem no Estado um empecilho. Mais do que isto, é preciso compreender que a dinâmica produtiva global apresenta uma concorrência entre Estados também, além de suas economias.

Outra importante dimensão a ser considerada está no papel que a economia brasileira quer e pode ocupar numa estrutura global de produção. Em termos de bens de capital, o país continua altamente dependente dos países desenvolvidos. Em função disto, a modernização da capacidade produtiva está sempre um passo atrás, com exceção de alguns poucos setores, nos quais o Brasil apresenta relevância global, como o de aviação e de extração de petróleo em grandes profundidades.

Por outro lado, uma possível inserção do país no sistema produtivo global a partir de fatores com baixa capacidade de agregação de valor (baseado em mão-de-obra barata ou disponibilidade de matérias-primas) se mostra frágil. O risco das flutuações de custos e preços de matérias-primas faz com que o país seja muito suscetível às crises ou outras modificações de tendências. É preciso compreender que o Brasil ocupa uma posição singular neste movimento todo: ao mesmo tempo em que está entre as maiores economias do mundo, apresenta uma estrutura produtiva pobre em termos de desenvolvimento de CGV.

A importância crescente do consumo interno como elemento estabilizador da economia nacional não pode se transformar num porto-seguro. Se ele apresenta importância nos últimos anos, não deve ser considerado como algo que vai manter o Brasil entre as mais importantes economias do mundo. O país já mostrou que facilmente se vale de práticas de defesa comercial para fins de protecionismo comercial. Neste sentido, não se trata de apenas implementar ações voltadas à

manutenção de empresas atuantes no país, mas sim de promover ações capazes de atrair investimentos e qualificar empresas para que ingressem em CGV.

Existem diferentes exemplos no mundo de estratégias que estão sendo implementadas com o intuito de fortalecer a inserção de estruturas produtivas nacionais em CGV. Uma das mais exitosas passa pela ampliação do portfólio de exportações, especialmente quando este é de ordem qualitativa (diversidade setorial), mais do que setorial (mais produtos de um mesmo setor).

Outra ação importante está ligada a abertura do país ao mercado mundial. Acordos de comércio bilateral se mostram importantes promotores de integração e ampliação de mercado potencial, sobretudo em face da estrutura jurídico-institucional oferecida ao investimento e ao comércio.

No que se refere às corporações e associações setoriais, é importante que estas consigam compreender as CGV e suas repercussões, tanto imediatas quanto futuras, sobre a estrutura produtiva nacional. Ainda que a inserção mercadológica atual seja favorável para uma corporação, esta deve ser capaz de compreender qual papel deverá exercer no futuro.

Num mundo em mudança é preciso inovar também na forma de se pensar o mundo dos negócios. Missões comerciais, por exemplo, podem ser um bom exemplo da necessidade de mudança de mentalidade. Enquanto as missões são comumente utilizadas para mostrar produtos e encontrar compradores, talvez esteja na hora de promoção de missões internacionais que objetivem mostrar potenciais produtivos para produtos inovadores ou com melhor qualidade. Não se trata de atender ao atual mercado, mas sim de criar o produto a ser demandado no futuro.

Encontros setoriais, envolvendo atores nacionais e internacionais, juntamente com a elaboração de estudos e relatórios, são importantes como promotores de novas condições produtivas. Não se trata da produção de documentos contendo dados e tendências de consumo, mas sim o desenho de novos produtos e formas de se fazer negócios.

O esforço privado deve ser capaz de se somar ao esforço estatal. As estratégias de um devem ser parte das estratégias do outro. Com as atuais estrutura política e institucional brasileira isso não é uma tarefa fácil, porém pode começar com

trabalhos de setores específicos. A experiência de formação da União Europeia já mostrou a importância de processos bottom-up.

O foco deve estar na criação das condições de governança, com cada ator buscando atuar de forma mais proativa no sentido do fortalecimento da estrutura produtiva brasileira, mas do que em interesses mais imediatos, como vendas de um lado, e votos do outro. Num contexto de aprofundamento das CGV, um projeto nacional é, cada vez mais, um problema de todos.

Vera Thorstensen[1]

Lucas Ferraz[2]

Leopoldo Gutierre[3]

O Brasil nas cadeias globais de valor

I. Caracterização do fenômeno das cadeias globais de valor

A multiplicação e intensificação do fenômeno das cadeias globais de valor têm levado os especialistas de comércio a considerarem tal fenômeno como o novo vetor de integração dos países em desenvolvimento no comércio internacional. OCDE, FMI, Banco Mundial e OMC têm investido grandes esforços na análise dessas cadeias globais.

Uma síntese dos principais pontos levantados na literatura é dada a seguir, para evidenciar que o fato de o Brasil estar pouco integrado nas cadeias globais de valor merece atenção no momento em que se pretende criar uma nova agenda de comércio exterior para o Brasil.

Inúmeras definições estão sendo propostas para cadeias globais de valor. A mais simples identifica uma cadeia como o conjunto de atividades necessárias a produção e entrega do produto ao consumidor final, incluindo serviços anteriores à produção como P&D, software, design, branding, financiamento, sistemas de integração de atividades, assim como serviços de pós-produção, tais como logística e serviços pós-venda. Existem cadeias orientadas pelo produtor, para produtos de alta tecnologia baseados em capital, e cadeias orientadas para o consumidor, para produtos de massa, baseados em salários reduzidos.

1 Vera Thorstensen (Escola de Economia de São Paulo da FGV – FGV/EESP)

2 Lucas Ferraz (Escola de Economia de São Paulo da FGV – FGV/EESP)

3 Leopoldo Gutierre (Escola de Economia de São Paulo da FGV – FGV/EESP)

A qualificação do processo como cadeia de valor advém do fato de a produção se dar em estágios que agregam valores adicionados. Em cada estágio, o produtor adquire seus insumos e emprega fatores de produção. As remunerações desses fatores irão compor o valor adicionado ao produto. O processo se repete no próximo estágio, de modo que o valor adicionado anterior se transforma em custo para o próximo produtor. O conjunto de etapas pode ser realizado por uma ou várias firmas, dentro e fora do país, criando cadeia de produção.

O interesse recente pelo novo paradigma produtivo tem ocorrido porque os fluxos de comércio decorrentes da terceirização de estágios produtivos estão se intensificando, e tais fluxos se dão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, criando oportunidades de crescimento. Há evidências de que essa nova relação tem sido benéfica aos países em desenvolvimento, dado que se observa um aumento na participação na renda das exportações mundiais auferidas por tais países. As causas que permitiram o surgimento desses fluxos podem ser apontadas para a drástica redução dos custos do transporte e comunicação, o importante aumento dos investimentos externos, e a liberalização do comércio internacional [4].

Nesse novo cenário do comércio mundial, novas problemáticas são levantadas pelos países que desejam aumentar sua participação no comércio internacional como as exportações mais competitivas dependem do fornecimento eficiente de, insumos, assim como do acesso a produtores e consumidores; e a especialização dos países tem maior concentração em tarefas e funções comerciais do que em produtos específicos [5].

Dessa forma geral, há impactos diretos na formulação de políticas comerciais, industriais e macroeconômicas. A ampliação de cadeias globais no comércio mundial cria desafios para as estatísticas usuais de comércio, uma vez que as cadeias acentuam problemas inerentes às formas usuais de mensurar fluxos comerciais e requerem a estimação de outras medidas para que a forma produtiva seja plenamente compreendida. Criam-se novos conceitos como o de comércio em tarefas (*trade in tasks*) contra o antigo comércio de bens (*trade in goods*).

O interesse pelo fenômeno cresce na medida em que os padrões do comércio se alteram, uma vez que os fluxos decorrentes das cadeias vêm ocupando uma parcela significativa do comércio mundial; e tais fluxos de comércio têm ocorrido entre nações

4 Backer & Miroudot 2013; Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013t..

5 Backer & Miroudot 2013.

de alta tecnologia do Norte e também de baixos salários do Sul. Os novos fluxos de comércio ocorreram, principalmente, para aqueles países no entorno das grandes economias industriais do mundo como EUA, Alemanha e Japão, o que destaca o fato das cadeias terem um caráter marcadamente regional. Por fim, cabe destacar que essas novas relações comerciais não se restringiram apenas a um maior fluxo de bens entre as fronteiras dos países, mas também a um aumento da mobilidade internacional de conhecimento gerencial e produtivo. As firmas estrangeiras levam aos países de montagem não só as partes para serem montadas, mas também o conhecimento de como montá-las, de como gerir a firma montadora e de como entregar o produto gerado.

Algumas características singulares das cadeias explicam a economia mundial recente. A primeira é o aumento da fragmentação da produção e consequente aumento da interdependência dos países, uma vez que a competitividade das exportações reside na oferta de insumos de maneira eficiente, assim como no acesso a produtores finais e consumidores estrangeiros. Já a segunda é o fato de que a especialização dos países tem se dado muito mais em tarefas e funções comerciais do que em produtos específicos. A competição relevante de um país não se dá entre o produto doméstico contra o produto estrangeiro, mas sim, entre quais papéis desempenhar dentro da cadeia de valor. A terceira é a nova estrutura de governança mundial. A análise das cadeias permite a compreensão de que firmas e que países controlam e coordenam atividades produtivas ao longo de uma cadeia.

Outro desafio a enfrentar é que o fenômeno da importância das cadeias no comércio internacional acentua os problemas nas estatísticas usuais de comércio via o problema de múltipla contagem e seu potencial superdimensionamento da importância das exportações/importações no PIB; a distorção da importância das importações e exportações no crescimento econômico e na renda; e a dificuldade de se compreender o real peso das relações comerciais entre países e a real importância do setor de serviços para o comércio.

Além disso, como o comércio, devido às cadeias, se dá por meio de bens intermediários, ou seja, bens que serão insumos no processo produtivo de outras nações, então, para que se explicitar a importância das cadeias é imperativo identificar os fluxos desses bens intermediários. No entanto, tais informações não estão disponíveis diretamente nas bases de dados de comércio. Para que se consigam tais informações é necessário recorrer a classificações alfandegárias detalhadas

ou utilizar matrizes de insumo-produto que rastreiam os fluxos de usos ou, ainda, utilizar dados disponíveis para algumas nações de regimes alfandegários especiais provenientes de "comércio de processamento" [6].

O fenômeno das cadeias tem importantes impactos em formulação de políticas nacionais.

Dentre os pontos mais relevantes podem ser destacados:

- a identificação dos verdadeiros parceiros responsáveis pelo saldo comercial,

- a redução de disputas comerciais ao se explicitar que barreiras comerciais podem impactar os produtos domésticos,

- o aumento da importância da propagação de choques macroeconômicos entre os países porque eles são ampliados na presença das cadeias,

- o redimensionamento da importância dada à importação de empregos pouco qualificados, uma vez que importações podem gerar aumento líquido de vagas de empregos, assim como a especialização em trabalho de mais alta qualificação,

- o redimensionamento da importância de certos países na produção industrial mundial, uma vez que as vantagens comparativas de países estão associadas muito mais a tarefas desempenhadas ao longo da cadeia do que a produtos exportados [7].

II. Comércio em valor adicionado e cadeias globais de valor

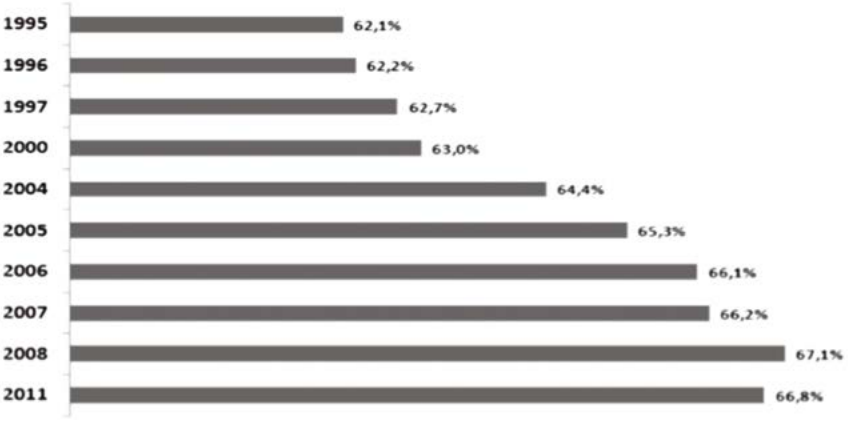
Ao longo das décadas de 70 e 80, as cadeias já eram evidentes na ascensão e rápida industrialização de diversos países asiáticos, incluindo China e o sudeste da Ásia. Do ponto de vista do comércio internacional, o que é relevante ressaltar para esses países é o modo de inserção no comércio baseado na fragmentação e na especialização de estágios de produção. Integrando suas cadeias tanto na América do Norte quanto na Europa e também construindo sua própria cadeia regional de valor,

6 Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013

7 Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013

esses países asiáticos ganharam cada vez maior relevância no comércio mundial. Mais recentemente, países do leste europeu, como Polônia, República Tcheca e Hungria, também se constituíram como exemplos de regiões em que se optou por uma participação mais expressiva em termos de especialização produtiva. As evidências mostram que o comércio intra-indústria, antes concentrando entre países mais desenvolvidos, hoje é uma constante preponderante nas relações comerciais ao redor do globo, constituindo mais de dois terços de todo o comércio mundial (Gráfico I).

Gráfico I - Participação das esportações de intermediários nas exportações globais



Fonte: WIOD

Dois pontos são importantes considerar, quando se reflete sobre a lógica das cadeias globais de valor: a proximidade geográfica e as demandas subjacentes à integração. Com relação ao primeiro ponto, é inegável que a proximidade geográfica importa para a formação das cadeias globais de valor [8] . No entanto, cada vez mais a redução um caráter global às cadeias [9] . Para o segundo ponto, deve-se considerar quparticipação nas cadeias requer coordenação, presteza na produção e facilidades de transação. Tais demandas evidenciam não apenas a importância da redução das barreiras ao comércio tarifárias quanto não tarifárias, incluindo regras de origem, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, mas também a necessidade de boas

8 Johnson e Noguera, 2012

9 Baldwin, 2013 .

condições de infraestrutura aí incluindo logística e força de trabalho qualificada, com também de um bom ambiente de negócios[10].

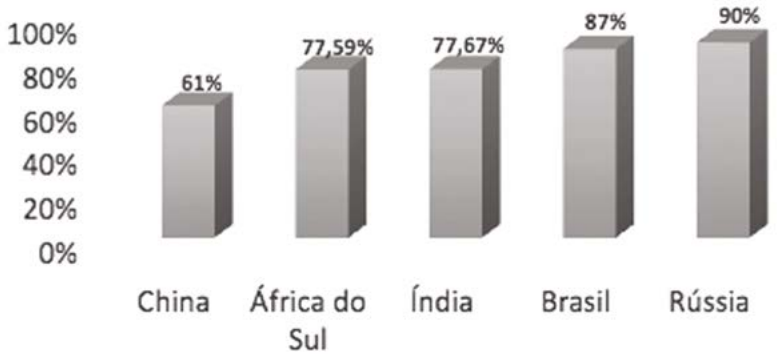
Na lógica das cadeias globais, um país que importa pouco e exporta apenas bens produzidos domesticamente, sem insumos, parte e peças de outros países, está fora da integração das cadeias e deslocado dos ganhos advindos das cadeias globalizadas, onde custos de fronteira como tarifas, antidumping e regras de origem são combatidos.

A comercialização de bens intermediários representa parcela significativa do comércio mundial. Uma implicação dessa fragmentação produtiva é a de que deve haver cada vez mais conteúdo estrangeiro nas exportações domésticas [11], o que significa menos valor adicionado doméstico para cada unidade monetária exportada.

Alguns dados evidenciam a importância das cadeias de valor.

No Gráfico II a seguir, pode-se notar que, no caso da China, por exemplo, para cada dólar exportado, apenas 61 centavos correspondem a pagamentos de fatores domésticos como terra, trabalho e capital, o restante corresponde a pagamentos de fatores utilizados em outros países. No caso brasileiro, apenas 13 centavos remuneram fatores estrangeiros. Os ganhos da China advêm do volume produzido.

Gráfico II - Valor adicionado por exportações brutas



Fonte: TIVA-OCDEWTO.2009

10 Timer et al, 2013

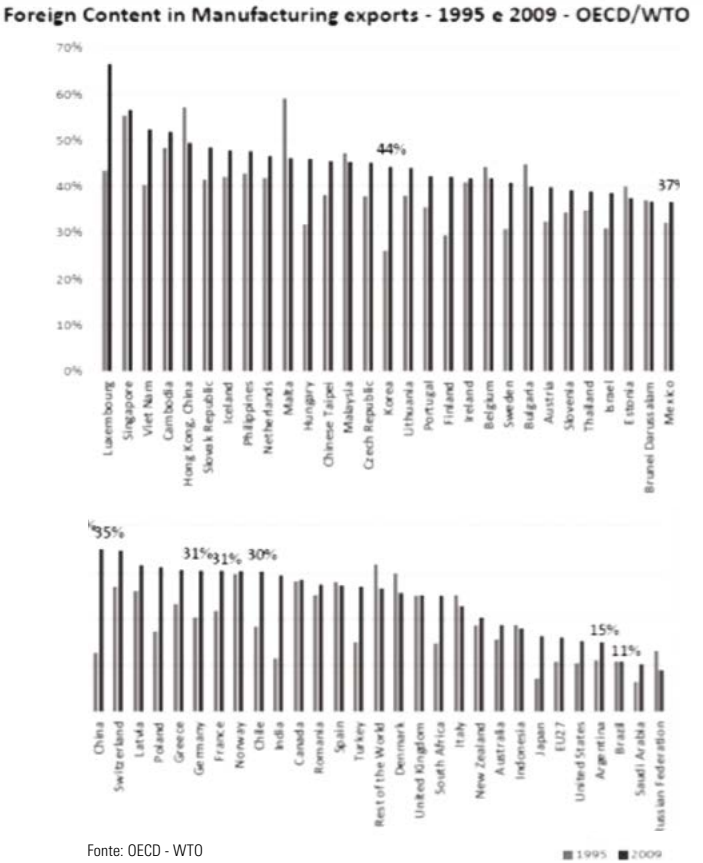
11 Johnson e Noguera, 2012

III. O Brasil nas cadeias globais de valor

Explicitada a lógica por detrás do comércio em valor adicionado, uma pergunta que se levanta é: qual é o nível de integração do Brasil às cadeias de valor?

O Gráfico III abaixo, embora não conclusivo, mostra evidências de que o Brasil não é um país que está posicionado no contexto dessas cadeias, visto que utiliza pouco conteúdo estrangeiro em suas exportações, em comparação aos demais países do globo.

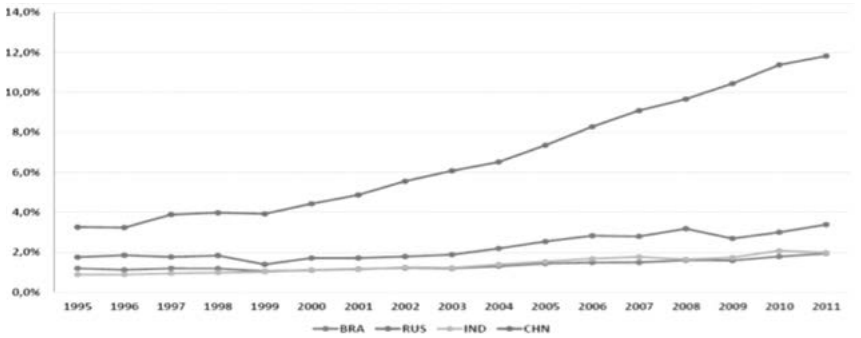
Gráfico III - Valor adicionado por exportações brutas



Fonte: OECD - WTO

Com relação aos BRICS, apesar do baixo valor adicionado por dólar exportado, o que se verifica é que a China é aquele país que mais tem se beneficiado do modelo das cadeias globais (Gráfico IV)

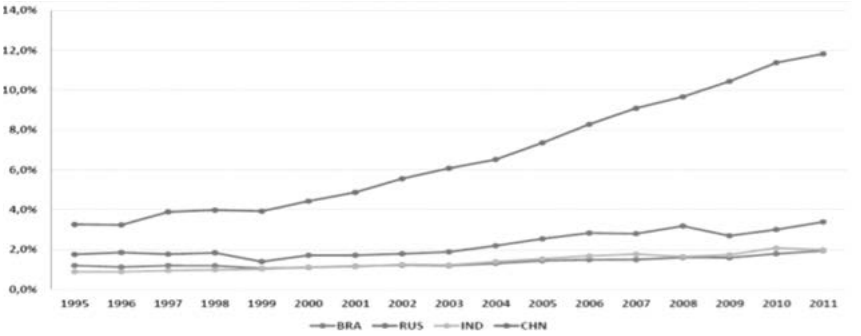
Gráfico IV - Participação nas exportações mundiais em valor adicionado



Fonte: WIOD

A lógica das cadeias globais exige uma ótica diversa para o comércio exterior e para a ótica de valor adicionado. Isso se dá porque as estatísticas tradicionais de comércio em valores brutos podem não mensurar de modo correto algumas características do comércio internacional contemporâneo. Essa diferença pode ser vista quando se analisa o comércio bilateral de diversos países com a China (Gráfico V). Por exemplo, os valores de exportação da China para os Estados Unidos diminuem significativamente quando o conceito de cadeia é introduzido.

Gráfico V - Comércio em valor bruto e em valor adicionado com a China



Fonte: Dados estimados pelo CCGI com dados do GTAP.

O caso do Brasil

Explicitada a lógica por trás do comércio em valor adicionado, uma pergunta que se deve responder é: quão integrada é a indústria do Brasil às cadeias de valor?

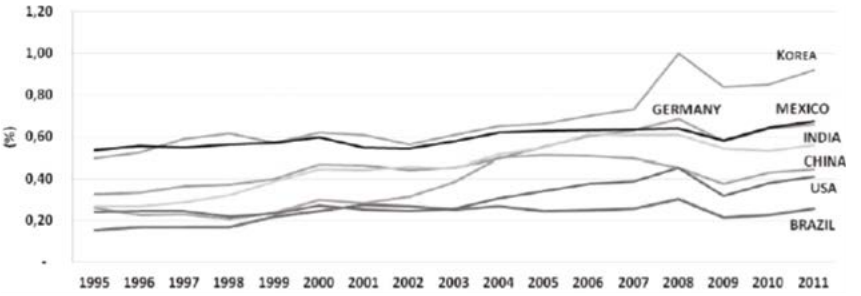
Alguns números podem demonstrar que a integração do Brasil é pequena.

Exportações e importações de intermediários

Em relação ao comércio de bens intermediários, o índice de importações de intermediários em relação ao PIB e o índice de exportações de intermediários em relação ao PIB permitem comparar o grau de integração do país nas cadeias globais de valor. O Brasil, com relação a alguns outros países, é o que aparece como o de menor percentual (Gráficos VI e VII).

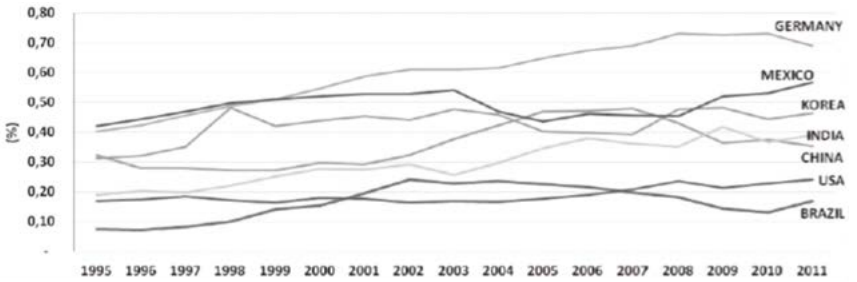
Como consequência, no caso do Brasil, apesar de uma ligeira diminuição ao longo do período, a participação dos insumos domésticos no consumo total de insumos pelo setor industrial brasileiro ainda está muito acima das taxas observadas para muitos países emergentes e desenvolvidos (Gráfico VIII).

Gráfico VI - Importações intermediários/PIB da manufatura



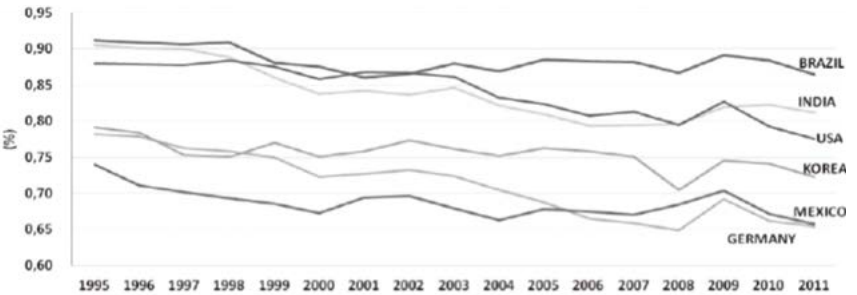
Fonte: WIOD

Gráfico VII - Exportações intermediários/PIB da manufatura



Fonte: WIOD

Gráfico VIII - Participação dos insumos domésticos no consumo total de insumos pelo setor manufatureirot



Fonte: WIOD

Comparação Brasil e Argentina

Dados da base do GTAP apresentam o Brasil como um país ainda fechado, isolado do comércio internacional. Apesar do crescente aumento das importações no último ano, o País é o último colocado quando consideramos as importações sobre o PIB para um universo de 133 países. Ademais, em termos de comércio com bens intermediários, o país não avança muito, permanecendo entre as últimas colocações (Tabela I).

Dados da OMC também mostram que o Brasil é apenas o 22º maior exportador de bens e o 29º maior exportador de serviços. Considerando as importações, o Brasil ocupa a 22ª posição para o comércio de bens e a 17ª para o comércio de serviços [12].

Tabela I - Comparação entre Brasil e Argentina na base do GTAP

País	Importações totais/PIB	Ranking
Brasil	11%	133/133
Argentina	20%	127/133

País	Importações intermediários/PIB da manufatura	Ranking
Brasil	27%	122/133
Argentina	48%	84/133

País	Exportações intermediários/PIB da manufatura	Ranking
Brasil	27%	119/133
Argentina	63%	59/133

Fonte: CCGI-GTAP.

12 Fonte: WTO Trade Profiles, 2012. Considerando o comércio intra-EU.

Para uma análise comparativa, na Tabela II, a Argentina também foi incluída a fim de se contrastar o Brasil com o seu principal parceiro comercial no cone sul. Pelos números, observa-se que a Argentina tem melhor desempenho que o Brasil nas categorias apresentadas. Ressalta-se o seu baixo posicionamento em relação a importações por PIB.

Para além de uma análise sobre a Argentina, é relevante averiguar a importância desse país e do Mercosul para o Brasil. Uma vez que o Brasil é um país fechado e, aparentemente, pouco inserido nas cadeias globais de valor, mas que tem no Mercosul seu principal projeto de integração, uma nova pergunta que emerge é: há sinais de formação de uma cadeia de valor no Mercosul?

Tabela II - Absorção, reflexão e redirecionamento do comércio no Mercosul

Value Chain in Mercosur		**Value Chain in Mercosur**	
Brazil exports to:		Argentina exports to:	
Argentina		Brazil	
Argentina	77,2%	Brazil	83%
Brazil	5,5%	Argentina	2,0%
Uruguay	0,4%	Paraguay	0,2%
Paraguay	0,3%	Uruguay	0,2%

Fonte: Dados estimados pelo CCGI com base no GTAP

A Tabela acima mostra a decomposição do comércio em: absorção, reflexão e redirecionamento. No caso da tabela à esquerda, revela-se que: daquilo que o Brasil exporta para a Argentina, 77,2% das exportações ficam na própria Argentina; 5,5% retornam para o Brasil; 0,4% é redirecionado para o Uruguai e 0,3% para o Paraguai. De modo semelhante, a Tabela à direita, mostra o caso para as exportações argentinas. O que se deve enfatizar é a alta porcentagem de absorção. Pouco das exportações são refletidas e/ou redirecionadas para os outros países do bloco. Nesse sentido, as evidências de fragmentação e especialização produtivas são ainda muito fracas.

Abaixo, apresentam-se algumas comparações com a Alemanha integrada na Europa e os EUA integrados no Nafta, que são relevantes:

Tabela III - Absorção, reflexão e redirecionamento do comércio da Alemanha e EUA

Value Chain in Europe		**Value Chain in Europe**	
Germany exports to:		USA exports to:	
Czech Republic		Mexico	
Czech Republic	51,8%	Mexico	75,1%
Germany	11,5%	USA	18,2%
UK	3,4%	Canada	1,0%
France	3,3%	Germany	0,6%

Fonte: Dados estimados pelo CCGI com base no GTAP

Nos dois exemplos das cadeias da Europa e do NAFTA, observa-se que os percentuais de reflexão são bem maiores em relação aos do Mercosul. Além disso, os redirecionamentos para países do mesmo bloco também são maiores.

Um último ponto a acrescentar ao ferramental de valor adicionado são as evidências setoriais. Da década de 90 até os anos recentes, o que se nota é que a parcela de produtos intermediários importados sobre o total de intermediários utilizados aumentou em todos os setores no Brasil. Todavia, esse aumento é mais expressivo em setores mais intensivos em tecnologia. Como fonte desses bens intermediários, a China tem se destacado. Apesar desse aumento, o uso de insumos locais ainda representa, em média, mais de 85% do total de insumos utilizados.

Com relação à produção brasileira de bens intermediários, a comparação entre dados da década de 90 e dados mais recentes sugere que o Brasil parece ter vantagens comparativas direcionadas para a produção de insumos menos intensivos em tecnologia, como agricultura, indústria extrativa e alimentos processados [13].

Vale lembrar que a existência de mudanças estruturais na produção de bens intermediários pode ser um sinalizador da especialização em estágios de produção de acordo com a lógica das cadeias de valor. Assim, resta saber em quais estágios das cadeias globais o Brasil irá se inserir setorialmente e em quais estágios o país pode ser competitivo, o que são questões bastante distintas. Nesse sentido, deve-se ter claro que a capacidade de inserção nas cadeias de valor é dependente das condições de infraestrutura, no seu sentido amplo.

13 CCGI. Trade Policy in Brazil in the era of PTAs and Global Value Chains (a ser publicado pela FGV).

Identificar quais são os principais "gargalos" da economia é condição sine qua non para que se tenham recomendações de política que visem uma maior participação no comércio de bens intermediários.

IV. Conclusões

As evidências são fortes em apontar o isolamento do Brasil diante do fenômeno da integração por cadeias globais de valor.

Tal inserção certamente necessitará de toda uma nova política de comércio exterior atrelada a uma nova política industrial que objetive maior competitividade para a indústria brasileira.

Duas são as principais opções abertas para o Brasil:

- realizar uma política de inserção unilateral com a adoção de um regime de abertura comercial, via redução de tarifas, financiamento e incentivos fiscais em busca de inovação tecnológica, ou

- realizar uma política de negociação de acordos preferenciais com países que complementem tal inserção, via redução de tarifas, regras de origem compatíveis e principalmente, com importação de componentes de maior conteúdo tecnológico e transferência de tecnologia.

Outro importante ponto que merece debate é se a prioridade do Brasil deve ser a de buscar integração regional, na América do Sul, ou integração global com países mais desenvolvidos como Europa e Estados Unidos. O fenômeno das cadeias tem forte cunho regional devido ao fator custos de transporte. No entanto, a necessidade de buscar conteúdo de maior valor tecnológico cria uma limitação relevante para a expansão regional.

Tais questões devem ser levadas em consideração na discussão da inserção do Brasil nas cadeias globais de valor.

Referências

ARAUJO JR., J. T. Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro. Breves Cindes, Rio de Janeiro, n. 73, abr. 2013.

BALDWIN, R. (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. CEPR Policy Insight, n. 64, dec. 2012. Disponível em: <www.cepr.org>.

BAUMANN, R. Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of productive complementarity. Documento do Escritório da Cepal, Brasília, 2010. LC/BRS/R238.

CEBRI. Desenvolvimento da indústria doméstica em contexto de crise internacional: avaliando estratégias. Cebri, Rio de Janeiro, dez. 2012. Disponível em: <www.cebri.org.br>

Instruções para os autores

Para ser submetido, o artigo deve conter de 15 a 30 páginas e ser redigido em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1.5, bem como dispor de resumo/abstract, introdução e referências bibliográficas.

Os colaboradores devem encaminhar seu trabalho para a sede do CEBRI, localizada na Rua Candelária, 9, Grupo 201, Centro - CEP 20091-020 - Rio de Janeiro (RJ), e pelo email cebri@cebri.org.br

A equipe CEBRI é responsável por selecionar as colaborações a serem publicadas. O conteúdo dos artigos reflete exclusivamente a opinião dos autores. O uso desse material para fins didáticos é permitido desde que citada a fonte.

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dossiê

Edição Especial | Volume 2 | Ano 13 | 2014

A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

Vários Autores

Quem somos

Criado em 1998, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um think tank que tem por objetivo desenvolver conhecimento e promover o debate sobre temas das relações internacionais, oferecendo subsídios para a definição de políticas públicas. Busca também fomentar o diálogo entre diferentes atores, públicos e privados, visando melhor entendimento da agenda internacional, bem como a inserção do Brasil no cenário global. Localizado no Rio de Janeiro, o CEBRI foi concebido por um grupo de diplomatas, empresários, acadêmicos e possui uma estrutura independente, multidisciplinar e apartidária.

De acordo com a pesquisa Global Go to Think Tanks, conduzida pela Universidade da Pensilvânia, o CEBRI tem sido relacionado entre os mais relevantes think tanks do mundo, estando presente em mais rankings do que qualquer outro instituto brasileiro, destacando-se por sua capacidade de congregar prestigiados especialistas em relações internacionais.

O CEBRI é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Seu Estatuto Social prevê transparência em todas as suas atividades.

Conselho Curador

Presidente de Honra
Fernando Henrique Cardoso

Presidente
Luiz Augusto de Castro Neves

Vice-Presidente
Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos
Daniel Miguel Klabin
José Botafogo Gonçalves
Luiz Felipe Lampreia

Conselheiros
Armando Mariante
Armínio Fraga
Carlos Mariani Bittencourt
Celso Lafer
Cláudio Frischtak
Gelson Fonseca Junior
Georges Landau
Henrique Rzezinski
José Aldo Rebelo Figueiredo
José Luiz Alqueres
José Pio Borges de Castro Filho
Marcelo de Paiva Abreu
Marco Aurélio Garcia
Marcos Castrioto de Azambuja
Marcus Vinícius Pratini de Moraes
Maria Regina Soares de Lima
Pedro Malan
Roberto Abdenur
Roberto Teixeira da Costa
Ronaldo Veirano
Sebastião do Rego Barros
Vitor Hallack
Winston Fritsch

Créditos

DIRETOR EXECUTIVO
Roberto Fendt

PRODUÇÃO EDITORIAL
Eduarda Cirne Severo
Jonathan Fernandes
Leonardo Paz Neves
Vítor Hugo dos Santos Anastácio

PROJETO GRÁFICO
Blümchen design

IMAGEM DE CAPA
Philip Jackson/sxc.hu

IMPRESSÃO
WalPrint Gráfica e Editora

Leonardo Paz Neves (org.)
"A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor", CEBRI Dossiê Edição Especial ,
v. 2, ano 13. Rio de Janeiro: CEBRI, 2014.

1.Cadeias Globais de Valor 2. Comércio Internacional; 3. Acordos Comerciais; 4. Governança

ÍNDICE

Roberto Fendt 8
Cadeias globais de valor: uma sucinta introdução

Aldo Rebelo 14
A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

Aluisio G. de Lima-Campos 20
In GVCs, It Takes Two To Tango

Lia Baker Valls Pereira 24
As cadeias globais de valor e os acordos comerciais:
uma solução para a expansão das manufaturas?

Luiz Augusto de Castro Neves 29
O mundo globalizado

Mauricio Canêdo Pinheiro 32
Abertura, Inserção nas Cadeias Globais de Valor e a Política Industrial Brasileira

Otaviano Canuto 38
A Alta Densidade das Cadeias de Produção no Brasil

Renato Baumann 45
O Brasil e as cadeias globais de valor

Roberto Abdenur 50
China, café, SGP. E a danada da ALCA...

Roberto Teixeira da Costa 55
Desafios da Política Externa Brasileira para os Próximos 10 Anos

Rodrigo Cintra 59
A importância da governança na inserção brasileira nas Cadeias Globais de Valor

Vera Thorstensen, Lucas Ferraz, Leopoldo Gutierre 64
O Brasil nas cadeias globais de valor

Introdução

Roberto Fendt[1]

Cadeias globais de valor: uma sucinta introdução

Alguns fatos estilizados caracterizam o comércio mundial contemporâneo e dizem respeito à mudança da composição do comércio decorrente da divisão do trabalho no nível do produto, à popularidade recente das cadeias globais de valor (CGV), à mudança de sentido do sistema de comércio global, e ao fim do mercantilismo. O sistema multilateral de comércio precisa mudar. O espaço aqui é pequeno e somente as características mais salientes serão apontadas.

Os frios números da mudança. Faz 20 anos, 60% do comércio mundial ocorria entre os países desenvolvidos (Norte-Norte), 30% entre países desenvolvidos e emergentes e em desenvolvimento (Norte-Sul) e os restantes 10% no sentido Sul-Sul. Por volta de 2020, espera-se que o comércio ocorra por igual nas três direções apontadas. Se assim for, o peso relativo do comércio Norte-Norte terá se reduzido pela metade em menos de 30 anos.

Além disso, e mais importante, as transações internacionais envolvendo produtos intermediários – insumos utilizados nos processos produtivos – são responsáveis por quase 60% do total do comércio de bens. Uma consequência importante da integração de redes de produção é que as importações são tão importantes como as exportações no que tange à contribuição para a geração de empregos e para o crescimento econômico. Em 1990, o conteúdo das importações no valor adicionado das exportações era de 20%; em 2010 saltou para 40% e espera-se que alcance 60% em 2030. Finalmente, os serviços relacionados com o comércio tornaram-se mais importantes que a manufatura, cuja fatia no valor adicionado do comércio é declinante [2].

A popularidade recente das cadeias globais de valor (CGV). Há muito que os gestores de cadeias de suprimento tratam do tema sob a ótica da empresa. Portanto,

1 Diretor Executivo, Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

2 Pascal Lamy, "*Global value chains, interdependence, and the future of trade*". VOX CEPR's Political Portal, 18 de dezembro de 2013. Ver também: Shimelse Ali e Uri Dadush, "*Trade in Intermediates and Economic Policy*". VoxEU, 9 de fevereiro de 2011.

cadeias globais de valor não constituem propriamente uma novidade para esses gestores – as cadeias globais de suprimento têm sido uma parte familiar da paisagem internacional de negócios há décadas.

Do ponto de vista da gestão, sempre tiveram especial importância temas relativos à distribuição eficiente dos bens que fluem ao longo das cadeias de suprimento. Analistas da política industrial também há décadas enfatizam as relações entre a organização da indústria, o tamanho das empresas e a forma de propriedade, e o relacionamento dessas empresas manufatureiras e seus fornecedores. Ponto igualmente relevante diz respeito à localização, tanto da empresa manufatureira dos bens finais como de seus fornecedores de insumos.

Igualmente, analistas da competitividade das empresas do ponto de vista de sua nacionalidade, temas como manter e ampliar a produção de forma eficiente, levando em pesquisa e desenvolvimento e canais de vendas, estiveram presentes na busca de identificar meios e formas de produzir bens a baixo custo, de alta qualidade e com alto conteúdo tecnológico [3].

Desde meados da década de 1960, empresas americanas começaram a fatiar suas cadeias de suprimento em busca de supridores de baixo custo no exterior. Esse processo de "global outsourcing" inicialmente focou na simples montagem de partes e peças de empresas americanas. Foi a partir desse processo de "suprimento global" que se originou a CVG [4].

Desde o início da década de 2000, o conceito de CVG ganhou popularidade como forma de analisar a expansão internacional e a fragmentação geográfica das cadeias de suprimento e de criação de valor contemporâneas [5]. A partir de 2009, as exportações de bens intermediários excedem o valor combinado das exportações de bens finais e de capital, representando 51% das exportações de mercadorias, exclusive combustíveis [6]. Trata-se, portanto, de um sistema de "comércio de valor adicionado" ou, como querem alguns, de "comércio de tarefas" ("trade in tasks").

Um sistema comercial de produzir bens, não somente de vender bens.

O arcabouço analítico do GVC tem por foco a expansão global das cadeias de suprimento e de como o valor é criado e capturado nesse processo. Analisa o amplo espectro de atividades que empresas e trabalhadores executam para produzir um bem específico de sua concepção até o uso final. Nesse sentido, o enfoque do GVC provê

3 Pisano, G. P. e W. C. Shih, "*Restoring American Competitiveness*", Harvard Business Review 2009.

4 Ver, a respeito, o livro pioneiro de Joseph Grunwald. T*he Global Factory: Foreign Assembly in International Trade.* Washington, DC: The Brookings Institution, 1985.

5 Gary Gereffi e Jookoo Lee, "*Why the world suddenly cares about global supply chains*", Journal of Supply Management, julho de 2012.

6 WTO e IDE-JETRO. "*Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks*". World Trade Organization and Institute of Developing Economics, Geneva e Tokyo, 2011.

uma visão holística de indústrias globais de dois pontos de vista distintos: de cima para baixo e de baixo para cima [7].

Na visão de cima para baixo da governança das GVC, o foco está principalmente na identificação das empresas líderes das cadeias globais de valor e na organização da indústria mundial; na perspectiva de baixo para cima a ênfase recai na busca de identificar oportunidades de "upgrading" da posição da empresa na cadeia produtiva em que está situada. Nessa última forma de visualizar a questão, políticas públicas são desenvolvidas para apoiar empresas localizadas em um determinado território em sua busca de melhor localização na cadeia de suprimento.

Temos o hábito de visualizar as CGV do ponto de vista das empresas líderes que manufaturam os produtos finais, cujas principais características são a intensidade de capital, tecnologia e skills. Contudo, nem todas as CGV são "producer-driven chains" lideradas por manufaturas de bens finais. Há outras cadeias igualmente globais que têm no seu comando empresas que respondem aos consumidores ("buyers-driven chains"), como as grandes cadeias de varejo globais ou detentores de bens de marca, como Nike e Reebok, extremamente responsivas à cambiante demanda dos consumidores, e que não têm manufatura própria. Nessas, a governança das cadeias produtiva reside na imposição de controles de padrões de conformidade e qualidade, favorecida pela concentração dos varejistas. Walmart, por exemplo, tem mais de oito mil lojas em 15 países com receita anual superior a US$ 400 bilhões e era, no final dos anos 2000, o sétimo maior parceiro comercial da China [8].

Uma nova visão do comércio. A ênfase dada pela maioria dos governos às exportações leva muitas vezes a examinar a questão somente por um ângulo – além de refletir, talvez, algum ranço mercantilista inconsciente.

Para avaliar corretamente a contribuição das exportações à formação do PIB, são necessárias medidas melhores dos fluxos de comércio, líquidas dos produtos intermediários importados, e um entendimento de como a economia se encaixa nas cadeias globais de produção.

Ao levarmos em conta somente os dados brutos das exportações, muitas vezes subestimamos tanto os custos da proteção como a importância de relações comerciais bilaterais e regionais. O papel crescente do comércio de produtos intermediários, associados com o investimento estrangeiro direto e com a globalização da produção, já mencionado anteriormente, requer uma nova visão do

7 Gereffi e Lee, *op. cit*

8 Clark, A. "*Wal-Mart, the US Retailer Taking Over the World by Stealth*", The Guardian, 13 de janeiro de 2010.

comércio, em que exportar requer importar. Enfoques "antigos" de política, como medidas restritivas de comércio voltadas para a proteção de empregos, podem ser contraproducentes, inibindo a participação do país nas CGV e produzindo um efeito contrário ao originalmente pretendido [9].

A substituição de importações ou restrições às importações por razões de política industrial, inibirão tanto o comércio em bens intermediários como o investimento estrangeiro direto em nichos de cadeias de valor. Isso não implica dizer que um regime comercial aberto seja condição suficiente para assegurar benefícios de uma inserção em cadeias globais de valor. Para que isso se dê de forma eficaz, são necessárias políticas públicas horizontais sobejamente conhecidas, como a melhoria da educação e da infraestrutura, e transferência de tecnologia para potencializar o acesso às cadeias globais de valor – da mesma forma que reformas institucionais. Esses fatores são essenciais na tomada de decisão de longo prazo de empresas multinacionais com respeito a localização de suas subsidiárias e de seus fornecedores.

Consequências das cadeias globais de valor. Em decorrência do que foi dito anteriormente duas consequências importantes emergem do crescente comércio de bens intermediários e da formação da CGVs. Diversas As principais são o fim do mercantilismo como sistema comercial e a necessidade de incorporar outros aspectos ao sistema multilateral de comércio.

O fim do mercantilismo. O desenvolvimento das cadeias globais de valor pôs um paradeiro ao mercantilismo—a doutrina de que a riqueza de um país depende de sua capacidade de produzir saldos comerciais e acumular reservas. Como já se observou, mudanças estruturais no comércio mundial tornaram o protecionismo contraproducente para proteger empregos em um mundo de cadeias globais de valor.

A razão é simples. Barreiras comerciais ao comércio de insumos penalizam as exportações e reduzem o conteúdo tecnológico da produção destinada ao mercado interno. Exportar mais implica agora em importar mais.

O Sistema multilateral de comércio precisa mudar. A dimensão de acesso a mercados da Rodada Doha está paralisada desde 2008. Em seu lugar, os principais atores voltaram sua atenção para negociar acordos preferenciais de comércio—em alguns casos mais recentes, iniciativas "mega-regionais" de preferências de comércio. São exemplos desses mega-regionais a Trans-Pacific Partnership e a Trans-Atlantic Initiative [10]. É de observar-se que nenhumas das grandes economias

9 Peter Draper, "*The shifting geography of global value chains: implications for developing countries and trade policy*". VOX CEPR's Policy Portal, 16 de junho de 2012.0.

10 Ver, a respeito, Bernard Hoekman. *Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO*. London: CEPR, abril de 2014

emergentes fazem parte de acordos mega-regionais. O atual ordenamento jurídico do comércio internacional baseia-se na noção de que firmas em um país vendem bens a consumidores em outro país. Em decorrência, o arcabouço regulatório contempla o comércio de produtos, em lugar do comércio de processos. Em razão disso, não leva em conta um espectro de políticas e barreiras que não inibem, per se, a venda de bens, mas que dificultam a *movimentação* esses bens.

Acordos preferenciais de comércio vêm sendo firmados cada vez em maior número em decorrência de uma dificuldade percebida do sistema multilateral de comércio de propor soluções aos desafios postos pela generalização das CGV. Para tanto, talvez seja necessário, como sugeriu Bernard Hoekman, que a OMC aja como um fórum para reduzir a fragmentação do sistema internacional de comércio. Mas esse já é outro tema, que vai além do escopo dessa modesta nota e do espaço a ela conferido [11].

11 O leitor interessado poderá também beneficiar-se da leitura de V. Aggarval e S. Evenett, "*The Returno f Industrial Policy: A Constructive Role for the WTO*". Em: S. Evenett e A. Jara (eds.) Building on Bali: a Work Programme for the WTO. London: CEPR,, 18 de setembro de 2013

A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

13

Aldo Rebelo[1]

A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

O conceito de cadeias globais de valor está associado às mudanças recentes ocorridas na economia mundial, que contribuíram para acelerar o processo de globalização da produção sob o comando de grandes empresas multinacionais.

As novas tecnologias da informação e comunicação permitiram aos grandes conglomerados produtivos e financeiros integrar em escala global os processos de gerenciamento e produção, localizando as diversas etapas industriais nos lugares onde possam obter o lucro máximo, pela redução de custos, acesso a mercados, tecnologias e matérias-primas. Acrescente-se a redução dos custos de transportes decorrente da melhoria da infraestrutura de portos e aeroportos, do uso de contêineres e navios porta-contêineres de grande porte, e a redução do volume e peso das mercadorias manufaturadas, graças ao uso de novos materiais e nanotecnologia.

As novas tecnologias de produtos e processos foram acompanhadas por mudanças institucionais igualmente importantes para criar um ambiente favorável à atuação de grandes empresas multinacionais que dominam a produção em escala planetária nos diversos setores da economia. A principal delas foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, que contribuiu não apenas para reduzir ainda mais as tarifas e outras barreiras não-tarifárias no comércio internacional de manufaturas mas, sobretudo, para beneficiar as empresas multinacionais na competição global, por meio da inclusão nos acordos de livre-comércio de temas como: maior proteção à propriedade intelectual, aos investimentos e liberalização do comércio de serviços.

As novas tecnologias e arranjos institucionais, associadas a outra mudança geopolítica não menos importante - a adesão da China à OMC, em 2001, conduziram à alterações profundas na divisão internacional do trabalho, com destaque para a perda

1 Aldo Rebelo é ministro do Esporte e Conselheiro do CEBRI

relativa da capacidade dos Estados nacionais de organizar a produção das diversas indústrias em seu próprio território. Nos marcos dessa nova divisão internacional do trabalho já não se trata de organizar a produção local em todos os níveis, mas em etapas fragmentadas do processo produtivo. Um mesmo produto pode ser projetado nos Estados Unidos, ter parte de seus componentes produzidos na Alemanha, na Coréia do Sul e no Japão, ser montado na China e dali ser distribuído por todo o mundo. A renda gerada em cada país corresponde ao valor que for adicionado ao produto em seu território.

Nesse novo quadro, não basta participar das cadeias globais de valor, também é importante, ascender na escala de participação da renda gerada. Um exemplo frequentemente citado é o da montagem dos *smartphones* da Apple na China. De um *iPhone 4*, montado na fábrica da Foxconn, em Shenzhen, e vendido no mercado a US$ 600, a China fica com apenas US$ 6,54, o que corresponde a 3,4% do preço total de fábrica que é de US$ 194,04; o restante remunera materiais e componentes importados, licenças de patentes, softwares e outras atividades de alto valor agregado realizadas nos Estados Unidos, na Alemanha, no Japão e na Coréia do Sul (Sturgeon, 2014).

A situação impõe novos desafios aos países em desenvolvimento: primeiro, a escolha de políticas econômicas e industriais que permitam às suas empresas desenvolver trajetórias de sucesso, atrair investimento direto estrangeiro e inserir-se nas cadeias globais de valor comandadas pelas empresas líderes mundiais em cada setor; segundo, estimular a criação no País de empresas multinacionais que sejam capazes de liderar cadeias globais de valor em seus respectivos setores de atividade e reter internamente as atividades econômicas geradoras de maior valor agregado.

Vale ressaltar que participar das cadeias globais de valor por meio de filiais de multinacionais com sede em outros países é uma aventura que envolve riscos, como: descontinuidade das atividades motivada por decisões corporativas tomadas fora do país; concentração das atividades e ativos de maior valor, como conhecimento, marcas, patentes e redes de organização e distribuição nos países de origem das matrizes, e criação de enclaves produtivos com pouca integração com a economia local. Estudos recentes demonstram que os ganhos do comércio relacionados com as cadeias globais de valor continuam se concentrando nas principais potências econômicas, associados a estágios mais avançados da produção - como P&D e *design*, ou transporte, marketing e atendimento pós-venda (Reis e Almeida, 2014).

O caso do Brasil

O Brasil possui algumas empresas líderes mundiais em seus respectivos setores de atividades, tais como a Vale do Rio Doce, no setor de mineração; a Petrobrás, na exploração de petróleo em águas profundas; a Embraer, na fabricação de jatos regionais de médio porte e a JBS-Friboi, BRF e Marfrig, no setor de carnes e alimentos. Há outras altamente internacionalizadas, tais como a Stefanini, na área de TI; a WEG, no setor de motores elétricos; a Marco Polo, na produção de ônibus; a Gerdau, na produção de aços longos; a Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS, na construção civil; a Votorantim, na produção de cimento. Ainda assim, o número de multinacionais brasileiras é pequeno.

Além disso, a participação do Brasil nas cadeias globais de valor tem se dado, com poucas exceções, mais como fornecedor de insumos para empresas de outras origens adicionarem mais valor na cadeia produtiva e menos como exportador de produtos com maior valor adicionado. Há cinco anos os produtos primários respondiam por 40,5% e os industrializados por 44% das exportações brasileiras. De lá para cá a situação se inverteu e a distância entre um e outro grupo só aumenta. Em 2013 os básicos respondiam por 49% do total comercializado em comparação com 37% dos manufaturados. A participação da indústria de transformação no PIB caiu de 18,5%, em 2004, para menos de 13% em 2014.

Mesmo em setores nos quais o Brasil tem não apenas vantagens comparativas, mas vantagens absolutas sobre os demais concorrentes, como o agronegócio, o País tem encontrado dificuldade em sair dos estágios mais baixos da cadeia de valor, em parte devido ao uso da escalada tributária pelos importadores com o objetivo de transferir para si as etapas mais nobres da cadeia produtiva. A China, por exemplo, cobra um imposto de importação de apenas 3% sobre a soja em grão, mas para promover sua indústria de processamento de soja impôs uma tarifa de 9% sobre as importações de óleo de soja (Sturgeon et al., 2014).

Mas há ações possíveis que concederiam ao Brasil penetrar nas chamadas cadeias globais de valor em posições que fossem além de fornecedor de matérias-primas. A questão central é elevar a produtividade geral dos fatores de produção e estimular a

inovação de produtos e processos. As experiências bem sucedidas nesse esforço, como a China, demonstram que o melhor caminho para elevar as potencialidades de um país é desenvolver sua indústria em um momento específico de acordo com as vantagens comparativas determinadas pela sua capacidade estrutural existente naquele momento. Se as vantagens comparativas do Brasil hoje estão associadas à abundância de recursos naturais, deveríamos aproveitar essas vantagens para desenvolver indústrias que utilizem mais intensamente esses fatores, tais como alimentos, metalurgia, petroquímica, madeira, papel e celulose, vestuário, calçados e couro.

Para que as empresas privadas invistam em indústrias de acordo com as vantagens comparativas do país, os preços relativos devem refletir totalmente a abundância relativa desses fatores, e esses preços só podem ser determinados pela concorrência em um mercado bem regulado. Para esta finalidade o mercado deve ser a instituição básica da economia. Este desafio exige um projeto de desenvolvimento para o País que seja capaz de reunir as energias da sociedade em torno de objetivos comuns relacionados ao desenvolvimento nacional. Listo abaixo dez condições que, em minha forma de ver, seriam necessárias para alcançar tal objetivo.

1 Importância da liderança política no processo de reformas para o desenvolvimento que oriente e sustente um projeto de crescimento econômico de longo prazo;

2. Unidade política e coesão nacional e social em torno dos objetivos do desenvolvimento;

3. Instituições que sustentem e facilitem as reformas e o processo de crescimento econômico;

4. Burocracia pública competente, decente e comprometida com o desenvolvimento;

5. Políticas educacionais voltadas para formação de quadros técnicos, científicos e gerenciais necessários para o desenvolvimento;

6. Sistema nacional de inovação tecnológica fortemente ancorado nas empresas, universidades e institutos de pesquisa, que desenvolvam tecnologias adequadas para as condições específicas do país;

7. Sistema financeiro nacional comprometido com o financiamento de longo prazo da produção e da infraestrutura;

8. Políticas sociais inclusivas que permitam a distribuição dos frutos do crescimento para todos os segmentos da sociedade;

9. Adoção gradual de reformas econômicas e políticas para transformação das instituições, e negociação com os setores que tenham seus interesses afetados negativamente.

10. Incentivos locais para fortalecer as forças empreendedoras em todos os níveis federativos e regiões do país.

Penso que cada um desses pontos mereceria uma reflexão crítica por parte da sociedade nacional, principalmente do governo, do Congresso, dos partidos políticos e outras instituições, tendo em vista liberar todo o potencial transformador do Brasil, por suas características únicas, enquanto formação social e processo civilizatório.

Bibliografia

Lin, J. Y. New Structural Economics (2012). A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington: World Bank.

OECD (2013). Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains. Synthesis Report.

Paulino, L. A. (2014) "Seria o modelo chinês de desenvolvimento replicável na América Latina e em outros países em desenvolvimento?" in Pires, M. C. e Paulino, L. A. Diálogos China e América Latina. São Paulo: LCTE Editora

Reis, C. F. de B. e Almeida, J. S. G. (2014). "A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor comparativamente aos BRIICS("). Texto para Discussão nº 233. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp.

Sturgeon, T. et. al. (2013). "O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio". Revista Brasileira de Comércio Exterior. Nº 115.

Aluisio G. de Lima-Campos[1]

In GVCs, It Takes Two To Tango

This is not about Argentina's hot and sensual classic dance. It is about partnerships. Specifically, about what companies and governments must do together, as production fragmentation systems spread across international boundaries and increasingly become the new norm for product competitiveness. It is about how both must cooperate and work in sync, to achieve a common goal. The goal being to take advantage of global value chains (GVCs).

If we gave ears to what politicians say, one would believe that countries and companies could participate in GVCs by unilateral decision. So let's clear this up to avoid confusion. The fact is that companies, not governments, make up GVCs, either as lead firms that initiate GVCs or as suppliers that get inserted into GVCs.

But, governments are key factors in the success of firms. Without them providing the right environment neither domestic companies nor the country will be attractive to GVCs. Furthermore, with the wrong policy and/or regulatory environment, potential lead firms will either have a hard time initiating a GVC or may find that the only way out is to seek another country with the right policies to do it in. Either way, the home country's economic welfare is the ultimate loser.

Lead firms have a strong reliance on their own capabilities, but are not completely independent from local government policies or regulations. Apple's iPhone, for example, which is made from parts made in over seventy countries, would not be so competitive if the U.S. government did not provide them with low import tariffs, efficient ports and warehousing, logistic capabilities, excellent transport and communication networks, regulatory facilities for customs and just-in-time deliveries, among several other basic infrastructure necessities. Of course it also helps to have a developed financial market.

1 Is adjunct professor at American University Washington College of Law and chairman of the ABCI Institute, which is dedicated to the promotion of research and studies in international trade.

For lead firms, being able to acquire quality intermediate goods at the lowest possible cost and ship their final products efficiently at a competitive price to world markets is what makes them beat the competition, which is the main reason for starting the chain in the first place. This is what Embraer does. It sources parts and components for its aircrafts in several countries, taking advantage of these countries' comparative advantages.

Despite Brazil's well-known infrastructure problems, Embraer has been able to offer a competitive product. It is true that Embraer and airplane manufacturing in general are not your typical business: it has few players, the government is supportive of sales and they usually involve large sums of money. The product flies to its destination which excludes the need to rely on the costly logistics that other products must acquire. It also excludes the need of going after financing in the less-than-perfect local market, since Embraer has product financing readily available from the Brazilian National Development Bank (BNDES) at competitive rates. This financing, however, is not solely dictated by BNDES. The terms must comply with the WTO Agreement on Trade in Civil Aircraft, of which thirty two countries are signatories, including Brazil, Canada, France, Germany, UK and the United States, which complicates transactions.

From an economic development perspective, however, Embraer has done a lot more for the country by vertically disintegrating its production process since its privatization in 1994. This created the opportunity for local sourcing of peripheral components for Embraer planes that resulted in positive spillover effects for the economy as a whole. Brazilian supply firms were formed to meet that demand, in many cases started by former Embraer employees. Over the years, as these firms improved in expertise and efficiency, they grew to be suppliers in other GVCs, including those of large aircraft manufacturers in both the European Union and the United States [2].

These examples show that adequate infrastructure and favorable trade policies that facilitate imports and exports of goods and services with as little delays as possible, with reasonable duties and taxes, is what enables GVC lead firms to thrive. And these, in turn, may provide for new local suppliers that may become later suppliers to foreign GVCs as well. As this virtuous cycle spreads across industries, the country's economic welfare is improved and this is certainly something worth pursuing.

2 Blyde, Juan S., Editor, "Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains", IADB, 2014, p. 65.

As the previous examples indicate, lead firms are usually large companies with ample access to finance and other resources that facilitate shifts in production from the home country to a foreign country. For those companies, import barriers such as high tariffs, tax surcharges, poor ports and transportation infrastructure, high cost of energy, are all incentives to look abroad for alternatives. Such firms may move some or all production stages to other countries in detriment of the local economy in order to stay competitive. After all, private companies, in addition to their social responsibilities, are required to generate profits, even if not maximizing shareholder's equity, in order to stay viable. So, if government policies and regulations at home are not conducive to their viability as businesses, they will either close shop for good or move partially or entirely to a more welcoming country sooner or later.

Evidence of this exodus abound. In the United States, Burger King announced in early 2014 that it was merging with the Canadian chain Tim Horton's. Even though the companies will manage their respective brands separately, from Miami and Oakville, Ontario, respectively, a new holding company will be created with domicile in Canada, for tax reasons. This move should result in tax advantages for the group as a whole [3]. In Brazil, more than thirty companies moved operations to Paraguay in 2013 to take advantage of lower energy costs, flexible labor laws and much lower taxes [4]. Eastern European countries have become the focus of attention of European firms for outsourcing and relocation, for almost similar reasons [5]. If the environment is not right, the trend is clear. That is why governments and firms need to work together.

Companies that seek to be suppliers in a GVC depend less on their decision to proceed than on external factors [16]. If their home country is not attractive to GVCs because it has deteriorating infrastructure, poor logistics resources, lack of specialized labor, high energy costs, inadequate access to financing, local firms will find it difficult if not impossible to join a GVC. They will not even be looked at by foreign GVCs. Regrettably; these firms will be ignored by GVCs even if they do their part and become lean and mean manufacturers, unless the government corrects its policy and infrastructure deficiencies. It is clear that a successful insertion in a global supply chain depends on companies and the home country becoming attractive to GVCs and this means both government and firms must work together towards that end.

The trade in tasks is rising and at a growing pace all over the world, but Latin America is lagging behind. The average 2003-2010 percentage of exports that are part of a

3 Burger King says it's 'not moving' and 'will continue to pay all' of its taxes, Tampa Bay Times, August 14, 2014.

4 Empresas migram para o Paraguai, jornal Estado de São Paulo, 27 de abril de 2013.

5 Simkova, Otilia, Central and Eastern Europe: Moving up the value chain, PWC, available at http://www.pwc.com/gx/en/governance-risk-compliance-consulting-services/resilience/publications/central-and-eastern-europe-moving-up-the-value-chain.jhtm

multistage international production process is 39% in the EU-27, 34% in Asia and 23% in Latin America and the Caribbean [6]. This indicates that Latin America and the Caribbean, for not being as inserted in GVCs as the other continents, has room to grow. This also indicates that this group's attractiveness to GVCs is relatively low. I would suggest that this is due in good part to uninviting policy and/or regulatory environments in most countries in Latin America and he Caribbean.

One of the reasons that Brazil is not looked at by GVCs is its tariff structure. Brazilian import tariffs are still high compared with its neighbors and BRIC partners. The average tariff in Brazil barely changed in the 2003-2012 period (from 13.6% to 12.9%), while those of its trade partners went down significantly. In the same period, average tariffs went further down in Mexico (from 15.2% to 4.5%), China (9.44% to 6.93%) and Argentina (12.37% to 7.69%) to name a few. In 2012, the average tariff of Brazil's main competitors stayed between 4.5% and 9% [7].

Another important study estimated that if just the transport infrastructure in Latin America were improved the gains in cost reductions would outstrip by far most existing tariff barriers on Latin American products in the major markets [8]. It means that Latin American countries would do a lot better investing in infrastructure than negotiating reductions in tariff barriers with their trade partners. This suggests that firms could find it easier to engage in GVCs if governments would just invest to improve and build better road, rail, fluvial and coastal transportation systems.

So, governments can help develop or enhance their domestic industries' comparative advantages. At the same time, firms must do their part by striving to attain quality products at internationally competitive prices. Governments and firms need each other to attract and insert themselves in GVCs. In conclusion, we can say, very appropriately, that with regard to success in GVCs, "it takes two to tango."

As a final point, agricultural exporting countries like Argentina, Brazil and others, which compete against subsidized agricultural products from developed countries in third market, are wasting time. They do not need to wait for a multilateral deal in agriculture at the WTO before pursuing an aggressive trade agenda with GVCs and preferential trade agreements. These countries can and should act with plurilateral agreements in agriculture at the WTO, which can resolve the subsidies and market access issues that are holding them back and look into a brighter future by expanding their international trade relationships and improving their economic growth [9].

6 Inter-American Development Bank, "The International Fragmentation of Production: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains", 2014.

7 Carneiro, Flavio Lyrio, "Comércio e Protecionismo em Bens Intermediários", texto para discussão, IPEA, 2014.

8 Mesquita Moreira, Mauricio et al, "*Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*", IADB, 2008, available at http://publications.iadb.org/handle/11319/264?locale-attribute=en . See also, "*Too Far to Export: Domestic Transport Costs and Regional Export Disparities in Latin America and the Caribbean*", IADB, October 2013, available at: file:///C:/Users/Christiana/Documents/My%20PaperPort%20Documents/Aluisio/Too%20far%20to%20export%2010-19-13finalweb[1].pdf

9 Lima-Campos, Aluisio, "*In Agriculture, It Is Time To Act With Plurilaterals*", September 2014, available at: http://www.thetradebeat.com/opinion-analysis/in-agriculture-it-is-time-to-act-with-plurilaterals

Lia Baker Valls Pereira[1]

As cadeias globais de valor e os acordos comerciais: uma solução para a expansão das manufaturas?

A participação das manufaturas na pauta de exportações brasileiras caiu de 55% para 39% entre 2002 e 2013. No comércio mundial, a participação do Brasil nas exportações mundiais fica entre 0,7% e 0,8%, desde 1990. O conjunto de fatores que explicam a piora no desempenho das exportações das manufaturas brasileiras é relativamente consensual — valorização cambial, concorrência da China, queda da produtividade, ambiente de negócios, entre outros — embora haja divergências quanto à importância de cada um. Recentemente, porém, ganhou destaque o argumento que associa realização de acordos comerciais e expansão das exportações de manufaturas através das cadeias globais de valor.

O aumento dos acordos comerciais negociados bilateralmente e/ou regionalmente é interpretada como uma "nova onda de regionalismo" . As motivações são diversas: diretrizes das políticas domésticas em direção a uma maior abertura comercial; receio de perder mercados; impasses nas negociações multilaterais de comércio (Rodada de Doha); e, a importância das cadeias produtivas globais. Aqui destacamos o tema dos acordos comerciais e as cadeias globais de valor (CGV) que passaram a ter prioridade na análise da organização produtiva atual.

Baldwin (2012) considera que no final dos anos 90 foi iniciada uma nova forma de globalização. Essa globalização incorpora não só a fragmentação dos processos de produção, mas também das tarefas (serviços). Os investimentos em cadeias produtivas com esse nível de fragmentação exige um ambiente jurídico com regras claras e estáveis que assegurem às empresas a integração de todas as

1 Lia Baker Valls Pereira (IBRE/FGV e TFCE/UERJ)

etapas de produção e dos serviços associadas ao seu negócio sem possibilidades de "quebras". A negociação de eliminação de tarifas de importações de bens intermediários, facilitação de comércio em termos de expedientes burocráticos, redução/eliminação de tributos sobre serviços comercializáveis e instituição de mecanismos de solução de controvérsias entre o setor privado e governo são desejáveis. Na formação das cadeias globais e/ou regionais, o núcleo das negociações são regras que facilitem o comércio de bens e serviços, além de garantias ao investidor.

A globalização tradicional é identificada com a internacionalização dos mercados (vendas de produtos) enquanto a nova globalização desmembra o processo produtivo e fragmenta tarefas. A primeira forma de globalização é compatível com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e admite, por exemplo, a concepção de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (PEDs). Nesse contexto, países desenvolvidos podem conceder acesso preferencial aos produtos oriundos dos PEDs sem que essa medida atrapalhe o processo de globalização.

Na "nova globalização" as concessões especiais estão descartadas, pois a uniformidade de regras é essencial para a integração produtiva. A fragmentação da produção e sua dispersão geográfica tem que considerar dois fatores. De um lado os ganhos obtidos com essa fragmentação ao localizar tarefas em territórios que minimizem os custos. Por outro lado, a eficiência desse processo requer coordenação global de tarefas. Logo, uniformidade de regras é essencial para que os custos de coordenação não aumentem.

Observa-se que os dois fatores antes mencionados também chamam atenção de outro aspecto. As CGV não são aplicáveis a todos os segmentos produtivos. É preciso avaliar os ganhos da fragmentação com os custos da coordenação. Assim as CGV podem funcionar para alguns setores como o automotivo, mas não para outros como o setor químico. Além disso, as cadeias tendem a serem mais de caráter regional.

Segundo estudo da OMC (2011), as CGV correspondem a um fenômeno de consolidação de cadeias produtivas regionais lideradas pelos Estados Unidos, Alemanha e Japão, com crescente participação da China. Não seria, portanto, um tema totalmente novo. Uma ressalva, porém, deve ser feita em relação a essa observação. Embora seja correto afirmar que as CGV são constituídas

primordialmente pelos arranjos regionais, a redução nos custos de transporte e comunicações e a divisão entre criação do conhecimento e fabricação do produto permitiu o surgimento de cadeias Norte/Sul.

A novidade das CGV, portanto, é que permitiria a inclusão de países com menor grau de desenvolvimento em cadeias globais de valor de alto conteúdo tecnológico. Os países poderiam passar a serem exportadores de manufaturas sem terem que passar por todas as etapas de um processo de industrialização. Essa visão otimista, no entanto, deixa de considerar que a facilidade de mobilidade do capital também significa que poderá mudar de lugar caso sejam identificadas novas vantagens locacionais.

Logo, a participação nas CGV ou nas cadeias regionais não eliminou uma questão essencial. O país precisa assegurar endogenamente os seus fatores de competitividade, sendo o principal a capacidade de adaptar e criar produtos/serviços/tecnologia. A principal fonte e competitividade não é o baixo custo da mão e de obra, mas a sua produtividade associada a sua qualificação e educação.

Como essas questões se relacionam com a agenda brasileira de acordos comerciais?

A estratégia da política industrial no Brasil é do adensamento das cadeias produtivas locais, partir da exigência de conteúdo local nos investimentos (CEBRI, 2012) [2]. Embora seja uma prática conflitante com as regras de investimento da OMC é utilizada por vários países. No caso brasileiro, a crítica é a generalização do uso desse instrumento. Além disso, conforme ressaltado por Araujo Jr. (2013), as elevadas tarifas de importações incidentes sobre bens intermediários onera o produto final e retira competitividade dos produtos brasileiros.

As duas questões antes citadas (conteúdo local e elevadas tarifas) não requerem a realização de acordos comerciais da nova geração e nem obrigam uma reflexão sobre em que cadeias globais as indústrias brasileiras podem se inserir. O tema, nesse caso, é a demanda por uma nova rodada de liberalização comercial no país, além de uma reformulação da política de conteúdo local.

Observa-se, porém, que a política de conteúdo local não precisa ser vista como inconsistente com a possibilidade de acordos e ou formação de cadeias regionais. Segundo Guimarães (2012), a política pode ser desenhada para atrair investimentos estimulando projetos em parceria com os fornecedores locais visando absorção de tecnologia. Nesse caso, o que se privilegia são negociações entre as empresas que

2 Exigência de conteúdo local significa o uso de componentes produzidos no mercado doméstico na fabricação de algum produto e/ou exploração de recursos (caso do petróleo).

permita estimular a formação de cadeias produtivas. O acordo automotivo entre o Brasil e a Argentina é um exemplo.

A principal indagação, porém que o debate sobre o novo regionalismo se refere ao tema das cadeias produtivas regionais e o formato dos acordos negociados pelo Brasil. Durante o debate sobre a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), entre 1994/2001, era amplamente discutido a criação de um padrão "Mercosul" para ser contraposto ao "padrão NAFTA" — *North American Free Trade Agreement.* A credibilidade do Mercosul como "bloco coeso" suponha a criação de normas, assim como no NAFTA, sobre temas como compras governamentais, serviços, propriedade intelectual, entre outros. Esse ímpeto, porém foi interrompido com a crise argentina que levou à estagnação das negociações Mercosul, entre 1999/2000 e 2002. Depois, os impasses nas negociações da ALCA, partir de 2003 levaram ao término das negociações da ALCA em 2005, retirando o estímulo ALCA para a agenda Mercosul.

Consequentemente, as negociações sobre marcos regulatórios de investimentos, serviços, compras governamentais e outras questões que estão presentes nos acordos de livre comércio da nova geração estão ausentes ou mostram um baixo grau de compromisso no Mercosul. Da mesma forma, os acordos assinados pelo Mercosul com os países sul-americanos na década de 90 (Chile e Bolívia) e depois, os acordos com a Colômbia, Equador, Peru e Venezuela Peru, em 2004/05 se restringiram ao comércio de mercadorias.

O anúncio de amplos acordos regionais como o acordo Trans-Pacífico (TPP) e o TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) ensejaram o debate sobre o "isolamento do Brasil" em relação à nova onda do regionalismo associado à formação das cadeias produtivas globais e regionais. Observa-se, porém, que as iniciativas como TPP e o Acordo Transatlântico estão associados a movimentos liderados pelos Estados Unidos para conformação de regras que atendam os interesses de expansão das suas empresas multinacionais, além de procurarem criar um marco que poderá eventualmente ser multilateralizado e, dessa forma, disciplinar as políticas comerciais e industriais da China, em especial. Logo, a primeira questão que se coloca para o Brasil é se deseja introduzir mudanças nas diretrizes das suas políticas domésticas que sejam favoráveis a um possível adensamento da participação do país nas cadeias globais, independente da realização de acordos.

Segundo Baumann (2010), a complementariedade produtiva é que permite a consolidação de uma "integração de fato" na região asiática, o que não ocorre na América do Sul. Nesse caso, a realização de acordos que promovem uma integração "mais profunda" cria um ambiente propício para a formação de cadeias produtivas regionais que consolidam o projeto de integração. O Brasil não é a China ou o Japão que possa isoladamente assegurar os investimentos para a formação das cadeias produtivas. Nesse caso, seria o ambiente favorável com regras acordadas pelos países sul-americanos que atrairia os investimentos voltados para projetos regionais.

Em suma, novos desafios foram trazidos pelas mudanças no comércio mundial, mas antes de tudo é preciso definir como a política de comércio exterior é definida a partir dos objetivos do plano de desenvolvimento do país. São essas definições que irão estruturar a agenda de acordos comerciais que seja favorável à expansão das exportações de manufaturas brasileiras. Ressalta-se, porém, que nenhum acordo isoladamente assegura essa expansão se as políticas domésticas não forem propícias ao aumento da produtividade da indústria.

Luiz Augusto de Castro Neves[1]

O mundo globalizado

O final do Século XX e os primeiros anos do Século XXI têm sido palco de profundas e sobretudo velozes transformações na vida da Humanidade. Desde o fim da chamada Guerra Fria, assinalado pela queda do muro de Berlim em 1989 e pela dissolução da União Soviética dois anos depois, as relações internacionais, particularmente no campo econômico e comercial, têm adquirido novas características. A agenda internacional é hoje muito mais ampla e complexa, e a defesa do interesse nacional, objetivo central da atuação de um país no cenário internacional, congloba atualmente um sem número de variáveis, muitas das quais contraditórias entre si. Um dos aspectos mais destacados do mundo de hoje é o extraordinário desenvolvimento das telecomunicações e da informática, que permitiu uma maior integração de atividades sendo desempenhadas em diversos países. Os mercados financeiros, por exemplo, constituem hoje, à mercê das diferenças de fuso horário, um vasto supermercado aberto 24 horas por dia. Bilhões de dólares circulam diariamente pelo mundo mediante o mero apertar de teclas de um microcomputador ligado à internet.

É claro que o desenvolvimento dessas ferramentas tornaram ainda mais fácil a expansão do comércio internacional, que nas últimas décadas tem sido superior à própria expansão do produto mundial. Uma das características mais importantes desse fenômeno, que ficou conhecido como globalização, tem sido a progressiva internacionalização dos processos produtivos, também referido como cadeias globais de valor. O desenvolvimento da internet e dos transportes internacionais tem permitido aos produtores pesquisar seus insumos no mundo inteiro, possibilitando-lhes o acesso à melhor relação em matéria de preços e de qualidade, o que, por seu turno, contribui decisivamente para o aumento da competitividade de seus produtos.

Essa internacionalização dos processos produtivos tem ocorrido com extraordinária velocidade, o que nos coloca também em face de desafios nem sempre fáceis de serem superados. A primeira percepção que se nos ocorre é a questão do protecionismo no comércio internacional. O Brasil, por exemplo, teve um bem sucedido processo de industrialização a partir de 1940, em grande medida viabilizado

1 Luiz Augusto de Castro Neves (Presidente do Conselho Curador/CEBRI

pelo protecionismo comercial, que foi amplamente adotado sob a justificativa da "proteção à indústria nascente". Hoje em dia, num contexto de processos produtivos internacionais, o protecionismo deixou de ser um instrumento eficaz de proteção, podendo mesmo gerar efeitos contrários aos desejados, como promover a perda da competitividade internacional de nossos produtos.

A promoção do livre comércio é um instrumento essencial para tornar ainda mais exitosa a expansão das cadeias globais de valor. Não é por outra razão que temos visto a proliferação de acordo internacionais de livre comércio, cada vez mais "descolados" das rodadas negociadoras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esses novos acordos têm características algo diversas das negociações feitas em passado recente no âmbito da OMC, ou de seu antecessor, o GATT (Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio), bem como nos inúmeros acordo regionais de livre comércio. Os primeiros eram acordos de acesso a mercados mediante a redução barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre as partes contratantes. Os segundos, e talvez o primeiro exemplo de acordo desse tipo tenha sido o acordo de livre comércio da América do Norte (NAFTA, de suas iniciais em inglês) entre Estados Unidos, Canadá e México, têm um caráter muito mais regulatório e normativo, de forma a assegurar que um bem produzido numa das partes contratantes esteja de acordo com as normas técnicas que regulam sua comercialização nas demais partes contratantes. Essa é a tendência que tem prevalecido de forma cada vez mais inequívoca no mundo em processo acelerado de globalização.

Outro desafio a ser enfrentado para uma inserção competitiva nas cadeias globais de valor é o da infraestrutura de transportes visto que, processos produtivos internacionais requerem rapidez e eficiência na importação, agregação de valor e posterior exportação dos bens produzidos. De pouco vale termos uma capacidade produtiva se não conseguimos circular a produção em tempo hábil para entrar no mercado. Isso pressupõe portos, aeroportos, estradas e ferrovias capazes de atender à demanda de produtores e consumidores.

O terceiro, e cada vez mais importante desafio a ser superado, é o da qualificação e capacitação da mão-de-obra necessária ao desenvolvimento e produção de novos bens. Os processos produtivos modernos são cada vez mais intensivos em conhecimento, o que faz com que, frequentemente, os diferenciais de competitividade (como, por exemplo, o controle de qualidade) decorram da utilização mais intensa de mão-de-obra mais qualificada.

Em conclusão, o mundo cada vez mais globalizado abre oportunidades extraordinárias à expansão das atividades econômicas, abrindo caminho para a expansão do emprego da renda e da inclusão social. Os desafios correspondentes não são fáceis de serem enfrentados. Mas enfrentá-los talvez seja o único caminho que poderá retirar o Brasil da eterna periferia do desenvolvimento mundial.

Mauricio Canêdo Pinheiro[1]

Abertura, Inserção nas Cadeias Globais de Valor e a Política Industrial Brasileira[2]

É lugar comum afirmar que a economia brasileira é uma das mais fechadas do mundo. Uma evidência disso é que a inserção do Brasil no comércio internacional é bastante inferior à importância da economia do país em termos globais. Esse fechamento tem implicações negativas importantes. Por um lado, quando se fala de bens de consumo finais, vê-se uma redução no bem-estar das famílias brasileiras. Por outro, quando o foco são os insumos intermediários, os efeitos negativos se manifestam na perda de competitividade da indústria doméstica.

Esses efeitos negativos são reforçados à luz do recente movimento internacional na direção da fragmentação dos processos produtivos e do surgimento de cadeias globais de valor, em que diferentes estágios da produção industrial são espalhados por diferentes países. Se antes desta tendência já era uma desvantagem competitiva ter acesso restrito a insumos intermediários, agora este ônus só tende a aumentar.

Nesse sentido, a Figura 1 indica que, ao contrário da maioria dos outros países, a participação das importações no consumo de bens industriais das famílias brasileiras aumentou muito pouco entre 1995 e 2011. Além disso, nota-se que em 2011 essa participação era, no caso brasileiro, a segunda menor da amostra de países. A implicação mais óbvia é que, ao ter acesso restrito (ou a preços mais caros) a determinados bens industriais, o bem-estar das famílias brasileiras é reduzido.

Entretanto, por conta de falhas de mercado (externalidades, principalmente), pode ser justificável o uso de ferramentas de política industrial que implicam alguma proteção do mercado doméstico, desde que esta proteção seja moderada e que se reduza ao longo do tempo. Trata-se de prescrição confirmada tanto pela teoria econômica quanto pela evidência empírica. Em linhas gerais, as perdas de curto

1 Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (IBRE/FGV).

2 Em grande medida este artigo foi baseado em Canêdo-Pinheiro, M. Inserção nas Cadeias Globais de Valor e Fragmentação da Produção na Indústria de Transformação Brasileira: Uma Nota. In: Bonelli, R., Pinheiro, A. C. (org.). Ensaios IBRE de Economia Brasileira - I. Rio de Janeiro: FGV, p. 165-180, 2013.

prazo dos consumidores seriam mais do que compensadas pelo ganho associado às externalidades mencionadas anteriormente.

Definitivamente, não foi isso que ocorreu no período analisado, pelo menos no que diz respeito aos bens industriais consumidos pelas famílias brasileiras. E note-se que sequer há evidências de que as perdas dos consumidores estejam se traduzindo em ganho de competitividade para as empresas brasileiras.

Pelo contrário, a proteção excessiva e por tempo indeterminado reduz os incentivos para investimento em inovação. Sendo assim, a política industrial tem que ser tal que a indústria doméstica seja exposta gradativamente à competição internacional. As evidências empíricas confirmam esse entendimento, indicando que uma das principais alavancas do investimento em inovação é a pressão competitiva exercida pelos concorrentes (sejam eles domésticos ou de outros países). Desse modo, não é por acaso que as empresas brasileiras investem tão pouco em inovação.

Outro aspecto do isolamento da economia brasileira é a baixa penetração de insumos importados. A Figura 2 indica que, na maioria dos países, a penetração de insumos importados no consumo intermediário da indústria de transformação aumentou entre 1995 e 2011. Trata-se do processo de fragmentação da produção industrial mencionado anteriormente.

No entanto, no caso da economia brasileira esse aumento foi pequeno, incapaz de reverter o fato de que a indústria do país é muito isolada do mercado externo. Além disso, esse aumento se concentrou no final da década de 1990. Entre 2001 e 2011 quase não houve mudança. Comparada com os outros países, usa-se muito pouco insumo importado no processo produtivo. A título de ilustração, em 2011 apenas 13,5% do consumo intermediário da indústria de transformação brasileira era proveniente de outros países.

A Figura 2 também deixa claro que há muita variabilidade entre os países. Nações pequenas, boa parte delas da Europa, tendem a usar mais intensivamente insumos importados do que países grandes ou ricos em recursos naturais, como Brasil, Estados Unidos, Austrália, China e Rússia. O mesmo pode ser dito de países mais próximos geograficamente de países desenvolvidos. O contraponto entre México e Brasil ilustra esse argumento.

Entretanto, mesmo se levando em consideração esses fatores, é difícil não concluir que, se comparada com a maioria dos demais países da amostra, a indústria

Figura 1: Penetração das Importações no Consumo de Bens Industriais

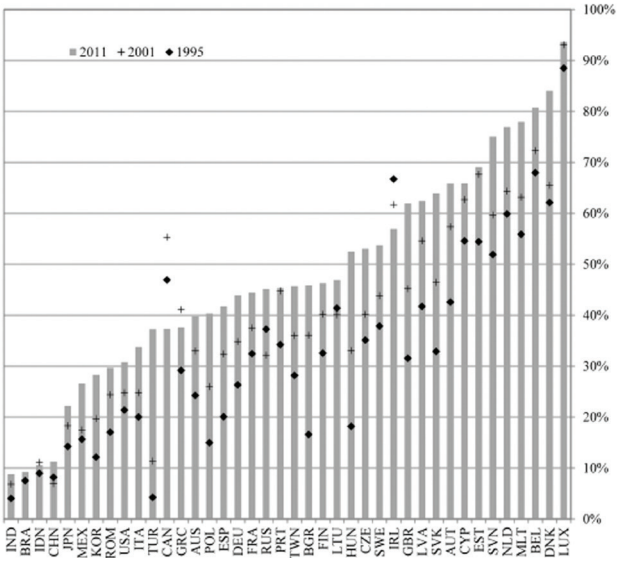
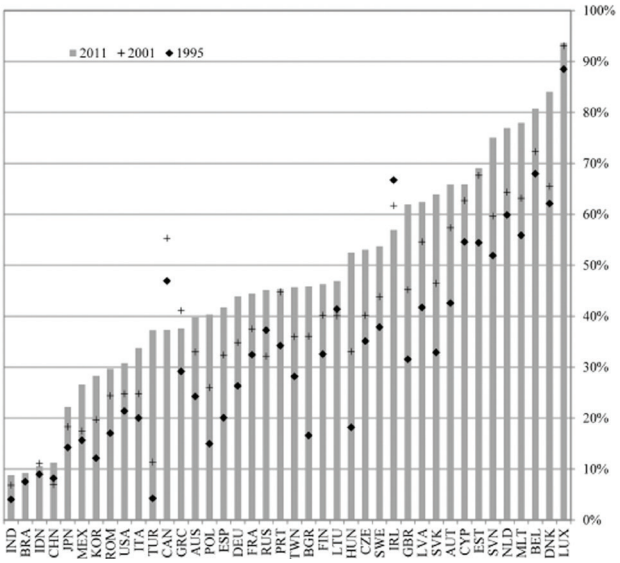


Figura 2: Participação dos Insumos Importados no Consumo Intermediário da Indústria de Transformação



Fonte: Cálculos do autor a partir da World Input-Output Database (WIOD).

de transformação brasileira é muito fechada com relação à compra de insumos importados. Este panorama pouco se modificou no período analisado.

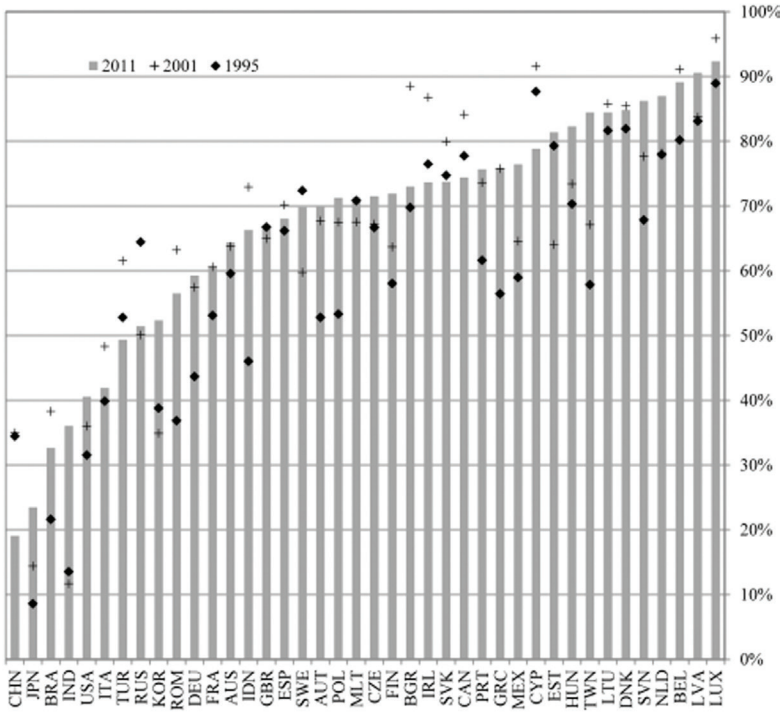
Se no, caso dos produtos finais, o efeito negativo do fechamento da economia brasileira se manifesta como perda de bem-estar para os consumidores, no caso dos insumos intermediários o impacto negativo se traduz em perda de competitividade. Ter acesso restrito a insumos intermediários importados implica desvantagem competitiva importante, especialmente num ambiente em que empresas instaladas em outros países se valem da fragmentação produtiva como ferramenta para ganhar competitividade.

O efeito negativo desse tipo de política ganha mais relevo à luz da evidência de que a importação de insumos – em especial, bens de capital – é um importante canal pelo qual empresas de setores em desenvolvimento absorvem tecnologia. A importância desse aspecto no desenvolvimento dos países do Leste Asiático – normalmente apontados como sucessos de política industrial – é enfatizada por vários autores.

Outro problema é que a imposição de barreiras à importação de bens de capital tende a aumentar o preço relativo do investimento, o que de fato tem ocorrido no Brasil ao longo dos anos. Definitivamente não se trata de uma boa estratégia frente às baixas taxas de investimento observadas em âmbito doméstico.

Para ilustrar esse ponto, a Figura 3 apresenta a participação das importações no investimento em bens industriais para cada país da amostra nos anos de 1995 e 2011. E os resultados são semelhantes aos encontrados para o consumo intermediário. A despeito do aumento no período analisado, a penetração das importações no investimento brasileiro em bens industriais é relativamente pequena. Na verdade, entre 2001 e 2011 essa penetração diminuiu.Trata-se, em parte, herança de políticas industriais voltadas para o fomento da indústria doméstica em virtualmente todos os elos da cadeia produtiva e do modelo de substituição (não competitiva) de importações. No entanto, após interregno de alguns anos, chama atenção o recente e gradativo aumento de políticas industriais que tendem a aprofundar esse modelo de desenvolvimento autárquico, no qual insumos intermediários são fortemente protegidos da competição internacional. A sua face mais visível são políticas de requerimento mínimo de conteúdo local, margens de preferência em compras públicas para produtos nacionais e aumento dos desembolsos do BNDES (que, muitas vezes, têm como contrapartida a obrigação de compra de equipamentos e produtos nacionais).

Figura 3: Penetração das Importações no Investimento em Bens Industriais



Fonte: Cálculos do autor a partir da World Input-Output Database (WIOD).

A esse respeito, a comparação da experiência de diversos países permite concluir que política industrial não é condição suficiente para garantir convergência para o nível de renda dos países mais ricos. Pelos mais diversos motivos, praticamente todos os países do mundo fizeram algum tipo de política industrial. Alguns conseguiram crescer de forma sustentada e hoje são países desenvolvidos, mas a maioria deles não alcançou os resultados almejados, inclusive o Brasil.

A diferença entre sucesso e fracasso está no modo como são construídos os incentivos para as empresas e os setores contemplados pela política industrial.

Proteção excessiva por tempo indeterminado, ausência de metas e regras de saída, barreiras para importação de insumos – características típicas da experiência brasileira – parecem ser uma receita certa para o fracasso. Países que evitaram esses erros conseguiram mudar a estrutura de sua economia e crescer de forma sustentada.

No entanto, mudanças de rumo na política industrial tendem a enfrentar forte mobilização de grupos organizados. Conforme salientado por outros autores, a abertura da economia, mesmo que gradual, tende a exacerbar a sensação de desindustrialização, já que implica um aumento da penetração de insumos intermediários.

Além disso, embora neste artigo tenha se dado ênfase aos desdobramentos do isolamento da economia brasileira em termos de políticas industriais (seletivas), deve-se considerar que certas políticas horizontais são condições necessárias para que sejam alcançados níveis mais altos de renda. De fato, não se conhece país que tenha obtido sucesso sem, por exemplo, provisão satisfatória de infraestrutura, investimentos significativos em capital humano e ambiente macroeconômico adequado.

Nesse contexto, a distância (geográfica ou em termos de custos de transporte) é fator importante para explicar a fragmentação do processo produtivo e os ganhos de competitividade dele resultantes. Sendo assim, também é importante reduzir o custo de transporte e logística do Brasil, fator tão relevante quanto as barreiras tarifárias para explicar o isolamento da nossa economia dos fluxos internacionais de comércio.

Otaviano Canuto[1]

A Alta Densidade das Cadeias de Produção no Brasil

A economia brasileira tem permanecido relativamente à margem das transformações radicais do comércio internacional nas últimas décadas, associadas aos processos de fragmentação de processos produtivos em cadeias transfronteiriças de valor. Argumenta-se aqui que tal opção, refletida na forte densidade de cadeias produtivas locais, tende a incorrer em custos crescentes de oportunidade.

Placas Tectônicas em Movimento na Geografia Econômica Global

O comércio internacional atravessou verdadeira revolução nas últimas décadas. A redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, a incorporação de largo contingente de trabalhadores na economia de mercado mundial – da Ásia e da Europa Central - e as inovações tecnológicas que permitiram a modularização e distribuição geográfica das etapas de produção em um universo crescente de atividades levaram à extensão da organização da produção sob a forma de cadeias transfronteiriças de valor. O comércio internacional cresceu mais rapidamente que o PIB mundial e, dentro do primeiro, as vendas de produtos intermediários em relação aos finais.

A geografia da produção industrial alterou-se dramaticamente, com o forte deslocamento dos segmentos intensivos em mão-de-obra não-qualificada para fora das economias avançadas. Ainda que o "esvaziamento" de tais empregos nas economias avançadas possa ser, em maior ou menor medida, explicado por vieses nas tendências do progresso tecnológico, não há como negar que foi acentuado por aquela transferência de partes das cadeias produtivas para economias intensivas em

1 Otaviano Canuto (Senior Advisor on BRICS in the Development Economics Department/Word Bank)

mão-de-obra não-qualificada mais barata. No outro lado de tal translado, países de renda baixa vivenciaram processos rápidos de crescimento econômico, a partir da transformação estrutural correspondente à migração de trabalhadores de atividades de subsistência para a indústria.

Mudanças acentuadas de preços relativos na economia global fizeram parte de tal processo. Enquanto o preço da mão-de-obra e dos produtos industriais caiam conforme o grau de intensidade no uso de tal fator de produção, subiam os preços de produtos intensivos em recursos naturais, acompanhando a expansão de sua demanda proveniente das regiões de renda baixa em ascensão.

A lógica de cadeias de valor se estendeu também aos demais setores. Produtores vêm optando por menos auto-suficiência *in-house* e por maior sub-contratação de atividades que não lhes sejam essenciais, sendo esta uma das razões para a dilatação dos serviços na contabilidade dos PIBs nas últimas décadas. Cadeias de commodities recorrem crescentemente a serviços sofisticados como insumos e nas etapas a montante. O conteúdo de serviços embarcados nos produtos industriais também se elevou. Adicionalmente, as inovações tecnológicas também ampliaram a comerciabilidade de vários serviços, conforme expresso no crescimento de seu comércio internacional.

Oportunidades e desafios na divisão industrial do trabalho estão reconfigurados nesse novo mundo de cadeias transfronteiriças de valor. Para economias de baixa renda, pode-se aduzir ter-se tornado relativamente mais fácil – especialmente no caso das pequenas – aumentar sua produção industrial local, já que inserir-se via segmentos intensivos em mão-de-obra em cadeias existentes lhes permite contornar limites de escala e sofisticação de seus mercados locais. Por outro lado, tal inserção é volátil, podendo ser facilmente desfeita e deslocada diante de qualquer sinal adverso. Trata-se portanto tão somente de janelas de oportunidade para acumulação local de capacidades e salto adiante. Para economias de renda média e alta, por seu turno, a competitividade naqueles segmentos definitivamente tornou¬-se mais árdua. Cabe notar também que certas trajetórias tecnológicas atualmente em fase inicial – p.ex., impressão em 3D - poderão substituir mão-de-obra não-qualificada por qualificada em ampla faixa de segmentos das cadeias existentes, revertendo em parte a dinâmica espacial acima descrita.

No que diz respeito a economias de renda média, o efeito é ambivalente. Por um lado, benefícios em termos de *spill-overs* tecnológicos com origem em economias avançadas, maior produtividade e acesso a mercados mais amplos são facilitados em faixas intermediárias de sofisticação de cadeias de valor existentes. Por outro, a consolidação destas estabelece fortes desafios competitivos no que diz respeito à aquisição de posições em seus núcleos. Caso seja essa a ambição em ramos maduros e consolidados, criar novas cadeias e contestar as estabelecidas constitui a única alternativa.

Estatísticas de Comércio Exterior e de Valor Adicionado

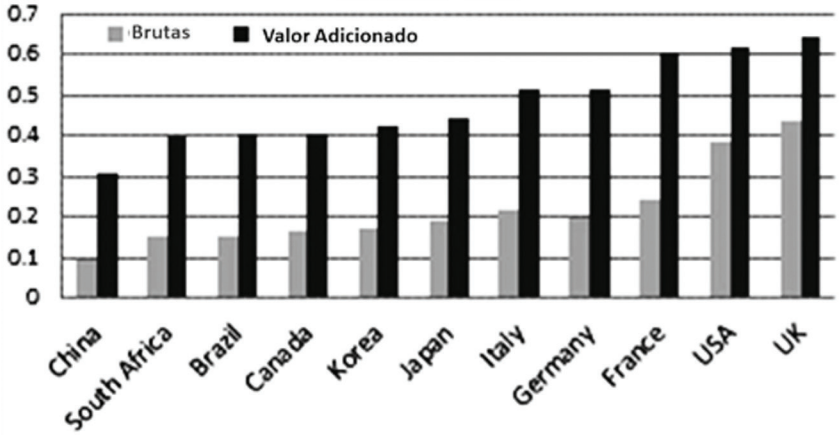
As estatísticas de exportações e importações não servem mais como meio de aferir como o comércio exterior de um país afeta a alocação de seus fatores de produção. Com a fragmentação de sistemas produtivos e o vai-e-vem de produtos em estágios intermediários através das fronteiras, não se pode ignorar sua múltipla contagem, quer no próprio ramo ou em outros em que sirvam como insumos.

Apenas recentemente dados sobre o valor agregado exportado por um país em cada setor começaram a ficar disponíveis, graças a uma inciativa conjunta da OMC e da OCDE (OECD/WTO, 2013), onde se apresentam as exportações brutas subtraídas das importações no mesmo ramo e de outras linhas da matriz de insumo-produto. Os resultados se revelam frequentemente bem diferentes daqueles visualizados com as estatísticas brutas de exportações e importações (Canuto, 2013).

Por exemplo, a base de dados do comércio de valor adicionado da OMC/OCDE desvela o volume de serviços no comércio internacional como muito maior, quando seu conteúdo embarcado em outros ramos é levado em conta, do que os 25% que lhes são atribuídos nas estatísticas brutas – veja Figura 1. Correspondem a mais de 50% das exportações totais em países como os EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Itália e, talvez surpreendentemente, quase um terço na China. Na verdade, conforme mostrado em Hoekman & Jackson (2013), serviços domésticos e importados aparecem incorporados nos diversos ramos da indústria de transformação, na mineração e na agricultura.

Segue-se que a qualidade dos serviços – domésticos ou importados – disponíveis para a indústria de um país afeta em muito a competitividade desta. A nosso juízo, trata-se de um aspecto de política de desenvolvimento produtivo raramente lembrado no Brasil.

Figura 1: Percentual de serviços nas exportações brutas e nas exportações de valor adicionado - 2009



Fonte: Hoekman and Jackson (2013)

As estatísticas de comércio de valor adicionado também permitem ver como o Brasil mantém um grau de densidade em suas cadeias de produção industrial doméstica acima do que se deveria esperar a partir de seu nível médio de renda e desenvolvimento. A Figura 2 mostra as proporções do Valor Adicionado (VA) em relação a Exportações Brutas (X) em vários países – destacando a China como ponto de comparação com o Brasil. Enquanto o peso de commodities explica em parte o índice elevado nas exportações totais (gráfico à esquerda), na verdade o índice também é alto nos vários ramos manufatureiros - conforme ilustrado à direita da Figura 2, com o caso de máquinas e equipamentos (Banco Mundial, 2014).

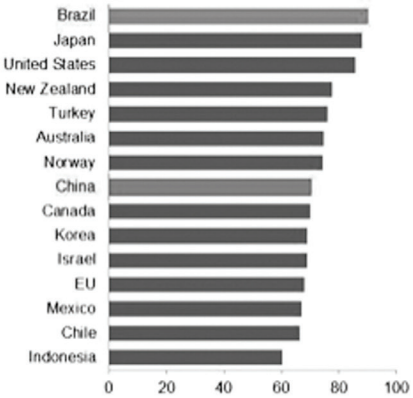
O Brasil tem ficado à margem do processo de fragmentação transfronteiriça da produção. As exceções são poucas, como no caso da Embraer, que opera no centro de sua própria cadeia global de valor. A rede regional automobilística do Mercosul

também parece fugir à regra, mas trata-se de fato de extensão de uma cadeia com baixo grau de integração com o resto do mundo. Os elevados coeficientes de VA sobre X na indústria expressam, a nosso juízo, graus de adensamento produtivo local acima do que seria o caso contrafactual previsto para uma economia com o nível médio de renda e sofisticação tecnológica do Brasil.

Figura 2

Exportações Totais (% de VA em relação a X)

Exportações de máquinas e equipamentos (% de VA em relação a X)



Fonte: Base de dados sobre comércio de valor adicionado; estimativas do Banco Mundial (World Bak, 2014)

Custos de Oportunidade da Alta Densidade das Cadeias de Produção Brasileiras

Distâncias geográficas em relação ao resto do mundo, diminuídas porém não inteiramente anuladas pelas revoluções nos transportes e nas comunicações, explicam em parte o adensamento brasileiro maior que seu contrafactual. Afinal, em vários ramos, as cadeias transfronteiriças de produção são regionais e com foco em

mercados dinâmicos de alta renda (Ásia, Europa e América do Norte).

Contudo, o desvio brasileiro em relação à densidade nocional também reflete políticas comerciais e de conteúdo nacional, cujo uso tem-se mantido mais extensivo que na maioria de seus pares – inclusive a China (Banco Mundial, 2014). Da mesma forma, condições precárias de logística e custos de transação no comércio através das fronteiras particularmente elevados no Brasil, incompatíveis com a lógica de cadeias transfronteiriças de valor, explicam em parte o super adensamento doméstico.

A supressão desses fatores reduziria o desvio entre as densidades atual e nocional, com correspondente fechamento de segmentos menos competitivos nas cadeias e sua substituição por importações. Por outro lado, as atividades remanescentes seriam mais competitivas, assim como os produtos finais das cadeias teriam custos menores e/ou qualidade superior. Trata-se aqui, dos ganhos estáticos previstos pela tradicional teoria do comércio. No horizontal temporal mais longo, ou seja, quando as implicações dinâmicas do ajustamento entre as densidades das cadeias se desdobram, tais ganhos crescem na extensão em que sejam maiores os *spillovers* tecnológicos e a extensão de mercados em relação ao cenário de manutenção do *status quo*.

Um conjunto de fatores nos leva a concluir ser esse o caso. A dinâmica tecnológica e de redução de custos na economia global tem sido significativa, tornando crescente o custo de oportunidade local decorrente da clivagem entre densidades atual e nocional. A manifestação disso está nas dificuldades crescentes de ereção de barreiras comerciais suficientes – conforme se vê no ascendente coeficiente de importações da China pelo Mercosul. Investidores privados, por seu turno, tendem a refluir em seu comprometimento com linhas de produção que enxergam como sobreviventes apenas na hipótese de proteção permanente.

Numa economia com escassez de trabalho e aspiração a crescente poder de compra salarial, a rentabilidade das atividades produtivas seria reforçada com a disponibilidade local de bens de consumo e equipamentos mais baratos. Inclusive nas atividades associadas à riqueza natural brasileira e que se constituem nos principais veios para a criação de cadeias globais de valor com núcleo no país.

Naturalmente, o suporte de políticas públicas continuaria fundamental. Contudo, assumindo um caráter mais horizontal e não voltado a sustentar a densidade das cadeias de produção como um fim em si mesmo.

Referências

Banco Mundial (2014). Implicações de Uma China em Transformação: Oportunidades para o Brasil?.

Canuto, O. (2013). South-South Trade Through Value-Added Glasses, Huffington Post, 20 de setembro.

Hoekman, B., & Jackson, S. (2013). Shifting Focus in Trade Agreements – From Market Access to Value-Chain Barriers, The Trade Post, World Bank, 24 de janeiro.

OECD/WTO (2013). Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative.

Otaviano Canuto é Conselheiro Sênior e ex-Vice Presidente do Banco Mundial. Opiniões aqui expressas são pessoais e não devem ser atribuídas a qualquer instituição.

Renato Baumann[1]

O Brasil e as cadeias globais de valor

O noticiário econômico brasileiro tem enfatizado ultimamente o tema das ´cadeias globais de valor`. O simples debate aqui sobre essa questão é um avanço, uma vez que esse tema – que é objeto de diversas iniciativas de política econômica desde a segunda metade da década de 1990 em alguns países, como o Canadá - foi até recentemente desprezado pelos analistas nacionais.

Como todo debate recém-iniciado, há margem para apreciações variadas, e para algumas posições extremadas, a favor e contra a adoção de estratégia de política que facilite a inclusão da economia brasileira nesse contexto. Espero que os próximos parágrafos contribuam para situar melhor o debate.

Um ponto de partida para tanto é simplesmente referir à evolução recente da pauta comercial brasileira.

Em 2000 as exportações brasileiras eram compostas por 23% de produtos básicos e 74% de produtos industrializados, sendo 59% manufaturados e 15% produtos semimanufaturados.

Esses percentuais correspondem à composição em termos de valor exportado, portanto são sensíveis às variações de preços. Como é sabido, houve uma verdadeira ´explosão` nos preços internacionais dos produtos básicos (´commodities`), graças, entre outros motivos, ao crescimento da demanda por parte da China. No caso do Brasil, isso significou um aumento dos preços de exportações de produtos primários (entre 2000 e 2013) da ordem de 196%, motivando a duplicação do volume embarcado.

Em 2013 a situação era bastante diferente. Ao mesmo tempo em que os produtos básicos experimentaram (entre 2000 e 2013) essa variação intensa de preços, no

1 Renato Baumann (Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais/IPEA)

caso dos manufaturados o aumento foi bem mais modesto, de 77%, com aumento de volume de 65%.

Como resultado, a pauta exportadora brasileira em 2013 era composta em 47% de produtos básicos e 52% de produtos industrializados (13% semimanufaturados e 39% de manufaturas). A grande variação ocorreu, portanto, em básicos e manufaturados.

As explicações para esse desempenho pouco brilhante das exportações de produtos manufaturados são variadas. As políticas de estímulo exacerbado do consumo interno levaram a um aumento de ênfase no mercado nacional, houve redução de produtividade da mão de obra empregada no setor, com o que ocorreu perda de competitividade das exportações, não foram resolvidos antigos problemas de inadequação da infraestrutura para o escoamento da produção, assim como as distorções na estrutura tributária, entre outros. A lista é expressiva.

O fato é que, ao mesmo tempo em que a economia brasileira se ressentia do menor dinamismo das exportações industriais houve crescente penetração de produtos importados, explicada em parte pelo aumento do consumo interno muito além da capacidade de resposta por parte da indústria, mas também pela concorrência de produtos provenientes de terceiros países a preços muito mais atraentes do que a indústria nacional poderia proporcionar.

A referência habitual é aos produtos provenientes da China. De fato, entre 2000 e 2013 o valor das importações brasileiras de produtos chineses aumentou 8,5 vezes no caso de produtos básicos, 4 vezes nos semimanufaturados e não menos que 33 vezes em manufaturados. Isso tem motivado um número de acusações de ´dumping` por parte do Brasil, mas revela indiscutivelmente uma disparidade pronunciada em termos de competitividade.

Soma-se a esses números a evidência de que as exportações industriais brasileiras têm perdido parcela de mercado para produtos chineses também em mercados tradicionais para o Brasil, como os da Argentina (com quem existe acordo de livre-comércio; mesmo assim os produtos chineses são aparentemente mais competitivos), do México e dos Estados Unidos.

As razões para tanto são – uma vez mais – variadas. No entanto, uma dimensão que está por trás desses resultados é a diferença nos processos produtivos e de

comercialização, e nesse caso não apenas em relação à China, mas também com relação a países europeus e norte-americanos.

O fato de a produção industrial nesses que são os principais pólos produtores (ou ´fábricas do mundo`) ter adotado já há algum tempo lógica distinta de repartição das atividades no processo produtivo é um denominador comum crescentemente reconhecido como uma das explicações relevantes para o diferencial de desempenho.

Desde o início do século XX, quando Henry Ford conseguiu reduzir os custos de produção ao separá-la em etapas, que o fatiamento do processo produtivo é considerado. O que há de novo nos últimos anos é esse fatiamento ter lugar em países distintos. A isso se chama as ´cadeias globais de valor`. Elas permitem maximizar os benefícios em termos de redução de custos, ao viabilizar o acesso a fatores de produção e insumos a preços mais baixos do que no mercado onde está instalada a unidade de montagem do produto final.

O desempenho notável dos países do Leste Asiático nos últimos anos claramente tem parte da explicação associada à adoção intensa dessa lógica produtiva, assim como a existência de acordos comerciais preferenciais, que viabilizam o acesso a insumos importados a preços mais baixos.

As exportações de produtos industrializados demandam, cada vez mais, um componente de equipamentos, partes, peças, componentes e matérias-primas importados a custos mais baixos. Apenas a título de ilustração, estimativas da OCDE para 2009 (último número disponível) indicam que no Brasil o percentual de componente importado nas exportações é da ordem de 10%, enquanto na China é o triplo. O valor adicionado nacional embutido nas exportações brasileiras é 5 vezes maior que o mesmo componente embutido nas exportações chinesas.

A intensidade com que esse processo tem se disseminado – sobretudo nas três ´fábricas do mundo`- põe em cheque inclusive a lógica das negociações comerciais, uma vez que o formato tradicional, de facilitação de acesso a marcado para produtos é sobreposto por negociações envolvendo serviços e políticas governamentais específicas.

Os dados mostram que duas regiões participam apenas marginalmente dessas cadeias de valor: a África e a América Latina. No caso do Brasil, essa participação é não apenas limitada, como consiste predominantemente de provisão de matérias-primas para os processos produtivos. O país não participa de forma significativa da

etapa mais nobre, a concepção de produtos, nem da segunda etapa mais nobre, a montagem dos produtos.

Como dito acima, o reconhecimento dessa realidade tem dado lugar a debates crescentemente intensos com relação a o que fazer para alterar essa situação, que claramente é daninha ao desempenho do próprio setor industrial brasileiro no médio prazo.

Uma condição básica para participar dessas cadeias é viabilizar o acesso a insumos produtivos à custos compatíveis com certo nível de competitividade. Uma análise das barreiras comerciais brasileiras em comparação com as de outras economias emergentes (portanto, competidoras naturais) mostra que há, claramente, uma diferença pronunciada em termos dos níveis de imposto de importação cobrados aqui sobre os bens de produção em relação aos cobrados por outros países. A alternativa é ou uma redução significativa dessas alíquotas em geral, ou a elaboração mais ativa de acordos de preferências comerciais. Nenhuma das duas rotas parece ter sido considerada no passado recente.

Não basta, contudo, abrir a economia ao comércio. O componente de serviços nessa nova lógica é muito maior do que antes. A demanda por ajustes na legislação, melhora nas condições de infraestrutura e outros elementos é enorme.

E não existe um ´formulário de inscrição` para participar dessas cadeias de valor. País algum pode postular isso. O que é possível fazer é oferecer as condições mais vantajosas para que os agentes privados as identifiquem, em comparação com as alternativas em outros países, e decidam investir aqui para exportar.

No caso específico da economia brasileira, a opção por um engajamento mais decisivo nas cadeias de valor implica um conjunto de considerações.

Em primeiro lugar, esta economia tem um parque industrial relativamente diversificado. A recomendação de abertura comercial tem de ser acompanhada de uma pitada de cautela, porque o custo de desmobilizar segmentos produtivos num curto prazo pode ser considerável. Esse processo deveria ser feito em forma gradual, mas bem sinalizado e mantendo-se o ritmo de alterações ao longo do tempo.

Segundo, é fundamental não embarcar no que pode ser um ´modismo` de política setorial. Nem todos os setores industriais têm seu processo produtivo passível de ser

feito em cadeias de valor. Em boa parte deles o processo é contínuo (por exemplo, na indústria siderúrgica) e simplesmente não faz sentido querer ´fatiar` esse processo. Não existe, até prova em contrário, tecnologia que permita isso.

Terceiro, boa parte desses processos não passíveis de serem feitos em cadeias é de setores com grande intensidade em recursos naturais. A economia brasileira, como de resto boa parte das economias latino-americanas, tem vantagens comparativas precisamente nesses setores. Assim, a inserção internacional da economia não pode ser pensada exclusivamente em termos de nossa distância em relação a essas boas práticas.

Quarto, a experiência tem mostrado que existe uma dimensão regional crescentemente presente nas cadeias de valor. A China tem uma intensa relação com os países vizinhos, na Europa Ocidental a interação produtiva vem de longa data, e na América do Norte a existência do Acordo de Livre Comércio entre vizinhos é certamente um facilitador. No caso do Brasil praticamente não há nada parecido.

A ênfase dos últimos anos nas dimensões política e social da integração regional deslocou para um plano secundário aquilo que deveria ser a espinha dorsal de sustentação do processo, a integração econômica, e como resultado, os resultados alcançados permanecem pífios em comparação com outras regiões. Para tanto, seria preciso uma alteração de rumos, visando superar as barreiras que impedem a consolidação de cadeias produtivas no âmbito regional. No caso do Brasil, mais provavelmente na América do Sul. Em princípio, um processo de interação permitiria a redução de custos em algumas etapas da produção.

No IPEA estamos desenvolvendo projeto nesse sentido, procurando identificar o potencial de complementaridade produtiva entre os países sul-americanos, replicando – até para efeitos de comparação – a metodologia empregada pela OCDE e a OMC em estudo global sobre esse tema. Esperamos que esse possa vir a ser um passo importante, no sentido de permitir vislumbrar as possibilidades de uma atuação conjunta (jogo de soma positiva) dos países da região, na tentativa de aumentar sua presença nos principais mercados internacionais.

Roberto Abdenur[1]

China, café, SGP. E a danada da ALCA...

O mundo acadêmico e organismos multilaterais, como o BID e a OMC, entre outros, "descobriram" recentemente um fascinante "novo" fenômeno a merecer levantamentos, estudos e pesquisas: o das chamadas "cadeias globais de valor", pelas quais empresas multinacionais fragmentam entre vários países os processos de produção de bens manufaturados e também a prestação de certos serviços.

Procurando melhor informar-me sobre o assunto, percebi, com o benefício da visão retrospectiva, ter testemunhado, em algumas etapas de minha carreira como Diplomata, manifestações desse fato. E dei-me conta de que o dito fenômeno não diz respeito apenas a questões de política econômica, industrial ou de comércio exterior. Tem que ver, e muito, com política externa. De onde parecer-me válido iniciar este texto com a menção à dois ou três episódios que vivenciei, e que bem ilustram o tema.

Como Embaixador em Pequim entre 1989 e meados de 1993, assisti ao extraordinário processo de reinserção da China na economia internacional, graças a uma lúcida política desdobrada em duas esferas: a doméstica, com os processos de reforma e abertura conduzidos sob a liderança de Deng Xiaoping; e a de política externa, mediante exitoso esforço de superação de tensões com praticamente todos os países vizinhos: a então ainda URSS, de um lado, e, na Ásia-Pacífico, a aproximação com Cingapura, Malásia, Indonésia, Filipinas, Vietnã. O processo incluiu o surpreendente estabelecimento de relações com a outrora inimiga Coréia do Sul (para suprema indignação do regime de Pyongyang), além de avanços no sempre difícil relacionamento com o Japão. Distendeu-se a atmosfera com Taiwan. Pragmaticamente, criou Deng a zona econômica especial de Shenzhen, como instrumento para "aspirar" os impulsos advindos da dinâmica Hong-Kong.

Graças a essa dupla guinada – na política econômica e na política exterior – a China, que sob Mao estivera totalmente isolada dos focos de dinamismo gerados pelos

1 Roberto Abdenur (Embaixador/ Membro do Conselho Curador do CEBRI)

"Tigres" de seu entorno, plantou as sementes para o que seria, nas duas décadas seguintes, a mais espetacular manifestação do citado fenômeno das cadeias de valor.

Muito embora a fragmentação internacional de processos produtivos ocorra de há muito, foi, com efeito, a formação de uma rede de estreita interação entre os países da Ásia - Pacífico o detonador do atual interesse por essa mais recente etapa da globalização.

Passo agora para um episódio menor, mas que não deixa de ser interessante para o Brasil. Em contraste com os 7x1 da última Copa, passa aqui despercebido algo que muito de perto nos diz respeito. Não, não é o Brasil o país que mais "fatura" no mundo com a venda de café. Esse país é a Alemanha. Tradicionais empresas alemãs importam cafés do Brasil e diversos outros fornecedores, os empacotam em saborosas misturas de grãos ou pó, e os revendem mundo afora. O Brasil no caso sim, faz parte de uma cadeia de valor. Mas como simples fornecedor de uma commodity. É a Alemanha que a ela agrega valor e assim dela retira mais proveito.

Outro caso: como Embaixador em Washington, vi-me na contingência de atuar incisivamente, em coordenação com entidades empresariais como FIESP e CNI, entre outras, para evitar que o Congresso americano a certa altura excluísse o Brasil dos benefícios do Sistema Geral de Preferências americano, ao abrigo do qual exportávamos então algo em torno de 3 bilhões de dólares. Tivemos êxito na empreitada. Em parte mediante pressão de ordem política (o sério impacto que a retirada do Brasil teria junto à opinião pública brasileira). Mas em boa medida graças ao seguinte argumento: cerca de 40% das exportações brasileiras no âmbito daquele regime serviam de insumo para a produção de bens industriais por empresas locais. De novo o Brasil como parte de cadeias internacionais de produção. Mas, diferentemente do caso do café com a Alemanha, com pelo menos o consolo de que para os EUA estávamos a vender manufaturados. Menos mal.

Esses três heterogêneos episódios têm algo em comum: o Brasil presente em cadeias de produção apenas como fornecedor de insumos para beneficiamento por outras partes, e não na posição, mais lucrativa, de atuar como um agregador de valor em etapas mais adiantadas do ciclo industrial, as quais proporcionam melhor retorno financeiro e também ganhos em produtividade e capacitação tecnológica.

Vale a esta altura um olhar sobre o conteúdo de recentes estudos sobre o tema. Singularizo o estudo do BID "Fábricas Sincronizadas: a América Latina e o Caribe

na Era das Cadeias Globais de Valor". Seleciono a seguir, dentre suas principais conclusões, aquelas relevantes para a formulação de políticas externas (excluindo, portanto, aquelas de caráter mais "técnico", por assim dizer);

- Nas últimas três décadas, essa fragmentação tem sido um dos principais fatores da expansão sem precedentes do comércio internacional – mas a América Latina e o Caribe ficaram de fora de boa parte desse processo;

- A Ásia e Europa estão muito mais envolvidas em cadeias produtivas dos setores manufatureiro e de serviços do que a ALC. Esta se concentra no papel de fornecedora de insumos primários para empresas de fora da região empenhadas na agregação ulterior de valor;

- Apesar dos extraordinários progressos em transportes e comunicações, é mais forte a atuação de cadeias dentro das macro-regiões do que entre elas. As distâncias ainda contam como obstáculo ao encadeamento de atividades produtivas por países situados em continentes distantes;

- A participação em cadeias não serve só para abrir novos mercados. Proporciona acesso a novas tecnologias. Isto torna recomendável a adoção de níveis mais baixos de proteção às importações, e também avanços nos esquemas de integração regional;

- A integração não serve apenas para desenvolver cadeias originárias da região. Atua também como plataforma para estreitar vínculos com cadeias já existentes fora da região;

- No caso da América Latina, cabe uma reflexão sobre a possibilidade de promoção da convergência entre os múltiplos acordos comerciais vigentes, de modo a viabilizar maior aproximação também com os EUA e Canadá. No setor de serviços, por exemplo, a ALC tem vantagens vis-à-vis a Europa e a Ásia no que diz respeito aos EUA;

- No plano das negociações por abertura de mercados, é preciso continuar a lutar contra a prática da escalada tarifária aplicada por muitos países e agrupamentos, e que dificultam o acesso de empresas da ALC a níveis mais elevados de agregação de valor (veja-se o caso do café na Alemanha).

À luz do que precede, algumas observações sobre equívocos da política externa brasileira que precisam ser superados, se o país quiser buscar inserção mais profunda na economia internacional:

- Constituíram erros estratégicos de nossa política externa nos últimos doze anos a priorização das relações Sul-Sul e da Rodada Doha na OMC, em detrimento de abordagens mais realistas e pragmáticas. As relações com outras nações em desenvolvimento são de inegável importância, mas não são de molde a propiciar ao país um salto qualitativo em sua inserção na economia internacional, mediante ganhos de produtividade, competitividade e capacitação tecnológica. As grandes fontes de tais ganhos estão nos EUA, Europa e Japão. No caso dos EUA sofremos, em anos recentes, séria perda de mercado para outros concorrentes, e vimos reduzir-se de 70% para menos de 50% a parcela de nossas vendas constituída por manufaturados. Com a UE estamos próximos de completar quinze anos do lançamento de negociações, mas nosso excessivo apego a um Mercosul hoje paralisado não nos permitiu avançar. Enquanto concorrentes nossos tratavam de acordar ALCs com aqueles dois gigantescos mercados, ficamos circunscritos ao comércio com a China;

- Formuladores da atual política externa, embora reconhecendo o caráter "estratégico" do relacionamento com o "Norte", expressam o temor de cair em situação de "dependência" dos países mais desenvolvidos. Que "dependência" seria essa? Nos dias de hoje o país do qual mais somos "dependentes" é em verdade a China. Dela somos grandes fornecedores de commodities. Seu envolvimento em cadeias produtivas se dá em primeiro lugar em seu entorno na Ásia-Pacífico, e depois também com a Europa e os EUA. Não se afiguram, no horizonte previsível, maiormente promissoras as perspectivas de criação de cadeias entre empresas brasileiras e chinesas;

- A expansão do fenômeno das cadeias de valor induz ao lançamento de processos de negociação comercial heterodoxos e inovadores, voltados para questões como a definição de standards, quadros regulatórios, propriedade intelectual e outros temas mais diretamente relevantes para o mundo empresarial do que para os Estados-Nação. A OMC deve continuar a ser prestigiada pelo Brasil como uma espécie de monitora geral das trocas internacionais e instância decisória na solução de controvérsias – mas, com o fracasso de Doha (mesmo em um segmento mais delimitado, como o da facilitação de comércio) parece esgotado seu potencial como promotora da abertura de mercados;

- Os EUA foram os grandes ordenadores da economia internacional no pós-guerra, com a criação de organismos como FMI, Banco Mundial e o GATT/OMC. Na presente quadra, parecem estar empenhados em redesenhar o "sistema" de comércio, com as iniciativas da Parceria Transatlântica, de um lado, e a da Parceria Transpacífica, de outro. O Brasil, que até recentemente teve sempre papel expressivo nas negociações multilaterais de comércio (graças a uma atuação diplomática que lhe permitiu ir muito além de sua insignificante participação nas trocas, desde sempre limitada a pouco mais de 1%), corre o risco de ficar totalmente à margem desses processos. Para minimizar tal risco, urge avançar nas negociações com a UE, e também entabular um novo diálogo com os EUA sobre questões comerciais;

- Aqui entra a questão da ALCA, a danada questão da ALCA. Tornada um anátema por força de postura ideológica impregnada de antiamericanismo, foi ela rejeitada com base num infundado temor de submissão do Brasil aos EUA, e de virtual "destruição" da indústria brasileira pela concorrência de empresas americanas. É a esta altura impensável pensar em ressuscitá-la. Mas sim faz sentido sugestão como a que acima mencionei, constante do estudo do BID, de espraiamento ao longo de todas as Américas da tessitura de acordos de livre comércio existentes no Continente. E cabe, a par disso, uma boa medida de criatividade e até ousadia no diálogo bilateral com os EUA na temática econômico-comercial em geral. A possível realização em futuro próximo da visita de Estado da Presidente Dilma a Washington, anteriormente cancelada – e com sobejas razões ao impacto das revelações sobre a espionagem americana – constituirá oportunidade propícia para a abertura de uma nova dimensão nesse tão importante capítulo de nossa política externa;

- Finalmente, outra hipótese: o Brasil dispõe, a rigor, de fortes credenciais para, em alguma medida – talvez como observador dotado de alguma voz – fazer-se presente nos processos negociadores envolvendo os EUA com a UE e com a Ásia-Pacífico. Somos, ao final das contas, de longe o principal parceiro daquelas duas regiões na América Latina, e isso deve ser de um jeito ou outro levado em conta.

A superação da presente etapa de letargia econômica no país está a requerer, como se vê, para além de medidas de política industrial, também uma revisão de alguns dos postulados básicos de nossa política externa.

Roberto Teixeira da Costa[1]

Desafios da Política Externa Brasileira para os Próximos 10 Anos

Entre as 15 maiores economias do mundo, o grau de internacionalização da economia brasileira no comércio mundial tem sido dos mais baixos.

No entanto, com a globalização, que ganhou maior dimensão no final do século XX, nossas empresas foram obrigadas a mudar de escala e se internacionalizar. Operar exclusivamente no mercado interno para muitas delas deixou de ser viável. O exterior, quer como fornecedor de componentes ou mesmo fabricante, seja individualmente ou em associações, entrou na estratégia corporativa.

Nesse novo século, o mercado global entrou no quadro conjuntural. Temos agora novos atores se projetando. Adicionalmente, nos últimos anos dois fatores estimularam a ida ao exterior: baixo crescimento da economia interna e a valorização do real.

São casos recentes de expressivos investimentos externos: Gerdau, Sadia (BRF), Embraer, Marcopolo, Votorantim, SP Alpargatas, WEG, Natura, entre outros. Cabe destacar que a AMBEV marcou forte presença com formação da InBev, inclusive, exportando "know how" gerencial brasileiro.

Devido a questões culturais, e para melhor adaptação, algumas empresas buscaram essa participação por meio de associações para se estabelecerem com empresas locais, para mais tarde, comprar empresas já existentes ou mesmo partindo do zero, os chamados projetos "greenfield".

Esse processo foi mitigado com os acontecimentos de 2008. A crise financeira global e seus desdobramentos trouxeram alguns obstáculos que foram enfrentados.

1 Roberto Teixeira da Costa (Membro do Conselho Curador do CEBRI)

A sobrevivência interna passou a ser prioritária, e a abertura para o exterior foi obviamente afetada.

O que se pergunta é: a internacionalização das empresas brasileiras será paralisada? A valorização da taxa de câmbio não incentivará novamente a internacionalização? Dúvidas maiores sobre nosso crescimento, enquanto os Estados Unidos parecem estar saindo da crise, não seria fator a estimular nossa presença? E o nosso mercado interno? É possível crescer externamente sem sacrificar a participação no mercado interno? O fato dos bancos brasileiros do primeiro escalão estarem migrando para o exterior, principalmente para América Latina para assessorar seus clientes, não seria também fator a considerar?

A internacionalização apresenta nítidas vantagens:

Diversificação - uma empresa não difere dos indivíduos que requerem de um certo nível de diversificação do seu patrimônio.

Mão dupla - grandes benefícios são aprendidos com novas técnicas gerenciais, principalmente ligadas ao aumento da produtividade.

Impacta a cultura da empresa, com sua presença internacional, inclusive, beneficiando seu custo de capital.

Mudança de escala para atender o mercado global.

Não consigo enxergar um país de dimensão continental, como o nosso, mantendo-se fechado e olhando para seu próprio mercado interno!

Somos um gigante que estrategicamente tem que desempenhar esse papel no contexto dos países emergentes. Acordos de Livre Comércio fora do Mercosul devem ser amplamente considerados. O Acordo de Livre Comércio Mercosul/União Europeia se arrasta desde 1998. Para tanto, a posição do governo brasileiro deve ser a de estimular essa presença, e não criar entraves burocráticos, não impondo tributações adicionais aos lucros oriundos do exterior.

Nesse contexto de necessidade de maior grau de internacionalização de nossa economia, é da maior importância considerar participar em cadeias globais. A função desse encadeamento do processo produtivo permitirá aumento de competitividade e

inclusive, através dessa integração, valermo-nos do fator inovação em mercados onde o nível de pesquisa esteja mais avançado do que internamente.

A escolha dos parceiros nesse processo produtivo é da maior importância não só pela sua qualidade, agregando valor, como também pela proximidade dos mercados consumidores.

Um possível obstáculo a superar seria o papel das multinacionais com sede em diferentes países que deveriam ser induzidas a participar desse processo com nossas empresas.

Também vale a pena mencionar que na discussão de cadeias globais, prioritariamente e não obrigatoriamente, devemos buscar essa integração com países da América Latina. Creio que faça todo sentido, por exemplo, buscar uma maior integração com o México, que tem uma posição privilegiada em relação ao seu comércio bilateral com os Estados Unidos. De parte a parte, sempre houve distanciamento entre os dois países, um sempre querendo fazer algo, mas preocupado em não avançar demais. Ou seja, fazer algo que não lhes trouxesse constrangimento em relação às suas respectivas indústrias nacionais e a setores protegidos.

Portanto, essa relação bilateral sempre foi marcada por uma grande timidez que não deveria ser a característica dos dois maiores países da região que, juntos poderiam ser mais fortes no comércio global. Sob o ângulo brasileiro, não só o mercado americano seria um grande alavancador, como também os mexicanos que fazem parte da Aliança do Pacífico e têm vários acordos de comércio com diferentes países do nosso planeta, o que poderia ser útil nas cadeias produtivas.

Em suas reuniões estratégicas, o Capítulo Brasileiro do CEAL (Conselho Empresarial da América Latina) deu grande ênfase nos seus papéis de trabalho às cadeias globais de valor. Especificamente sobre a relação Brasil X México, o documento de trabalho faz as seguintes considerações, que abaixo reproduzo.

As Cadeias de valor descrevem o conjunto de atividades que as firmas e os trabalhadores realizam para gerar um produto desde sua concepção ao seu uso-fim.

Tal conjunto de atividades podem compreender apenas uma firma ou país, ou então estar ter suas etapas espalhadas entre diversas firmas e países. Na nova configuração da economia global, em que se destaca a interdependência produtiva de

bens e serviços, a inserção das empresas nestes processos produtivos compartilhados adquire importância fundamental e, por esta razão, as Cadeias Globais de Valor:

- Mostram a amplitude das atividades das empresas, como estão ligadas e como fazem parte de um todo;

- Tornaram-se mais extensas e globalizáveis;

- Otimizam processos produtivos – etapas mais mão-de-obra intensivas ocorrem nos locais em que o custo total de mão-de-obra é mais baixo.

A partir do entendimento de que o setor privado tem que ser o protagonista da inserção das empresas nas Cadeias Globais de Valor, empresários do Brasil e do México precisam liderar o debate sobre a inserção de empresas latinoamericanas nas Cadeias de Valor, regionais e globais. Algumas questões iniciais que exigem nossa atenção estão postas, a saber:

1) Forward Linkages – setores/empresas que agregam valor no início da cadeia de valor. Onde estamos e qual nossa participação?

2) Backward linkages – setores/empresas que agregam valor no final da cadeia de valor. Onde estamos e qual nossa participação?

Devemos nos conscientizar que o México e o Brasil exercem funções de liderança que não são compartilhadas, mas competitivas. Ainda assim, tais diferenças devem ser equilibradas, sobretudo pelo fato de que existem fatores nas Américas que precisam ter consenso em torno de Políticas de Integração, como são os temas de Educação, Sustentabilidade e Inovação (temas estratégicos).

Em conclusão, e remetendo ao início desse texto, na próxima década o Brasil deveria aumentar seu grau de internacionalização, seja através do comércio, dos investimentos, das cadeias produtivas. Não devemos olhar a globalização como um problema, mas sim como uma oportunidade para crescermos mais.

Rodrigo Cintra[1]

A importância da governança na inserção brasileira nas Cadeias Globais de Valor

As Cadeias Globais de Valor (CGV) têm transformado a dimensão produtiva mundial e, com isso, parte importante da lógica que fundamenta as relações internacionais. Ainda que as diferenças econômico-produtivas entre os países continuem grandes, o que se percebe atualmente é a abertura de novos potenciais de desenvolvimento, mesmo que em setores específicos e de forma limitada.

Em termos de estrutura econômica global o mundo está chegando ao limite do modelo de exportação de mão-de-obra para países de menor custo trabalhista. Inovações e tecnologia, transporte e comunicação, juntamente com um contexto de integração de mercado alcançado por um esforço diplomático importante no âmbito do sistema multilateral de comércio, abrem espaço para o desenvolvimento de sistemas produtivos mais integrados em termos globais.

As CGV ainda são objeto de diferentes estudos e apresentam certa controvérsia em termos de formas de mensuração de seu impacto. Ainda assim, não resta dúvida de que seu papel se mostra cada vez mais central como um importante eixo de desenvolvimento econômico. Atualmente as CGV representam a mais importante forma de estruturar os processos produtivos transfronteiriços. Neste sentido, se faz necessária uma atuação clara e estruturada por parte dos Estados para criar e promover condições para que suas estruturas econômicas façam parte das lógicas de CGV.

No caso brasileiro, esse desafio se faz ainda mais importante dada a atual estrutura econômico-produtiva do país e a tendência mais paternalista que muitas vezes o Estado brasileiro adota. Ainda que o desenvolvimento de políticas públicas e de formas

1 Rodrigo Cintra é Coordenador do Curso de Relações Internacionais da ESPM/SP e do Projeto de Graduação Internacional em Análise de Cadeias Globais de Valor.

políticas regulatórias seja algo fundamental, o ponto central a ser desenvolvido está mais ligado à capacidade de promoção de estruturas de governança. Mais do que a escolha de empresas específicas, como foi a estratégia implementada pelo BNDES em torno das "empresas campeãs", ou mesmo de setores por meio das políticas fiscais adotadas em tempos de crise, é necessário que o governo se concentre mais na capacidade de criar condições que estimulem a coordenação de atores de diferentes naturezas em torno da promoção de atividades econômicas.

A inserção mundial da estrutura produtiva brasileira mostrou sinais de alteração com um perfil negativo em termos de desenvolvimento econômico. A pauta exportadora do país tem aumentado sua dependência em torno de produtos primários, com baixo valor agregado. Não é nova a crítica em torno da necessidade de o país melhorar o nível tecnológico e agregado de seus produtos. Ainda assim, a dificuldade que os governos recentes (tanto no nível federal, quanto no nível subnacional) têm apresentado em conceber e implementar uma política de desenvolvimento econômico-produtivo tem se mostrado claramente perigosa na medida em que gera potencial desindustrialização.

A discussão brasileira sobre a existência ou não e os modelos possíveis de política industrial é um claro indicativo da dificuldade que esta questão apresenta no país. Mais do que políticas setoriais, é necessária a integração de iniciativas em um projeto mais sinérgico tanto em termos de ações governamentais, quanto em capacidade de articulação com atores privados.

Outro ponto importante a ser considerado é o padrão de inserção internacional brasileira em termos de exportações. Em 2012 a China se consolidou como o principal parceiro comercial do país, ultrapassando o papel antes ocupado pelos Estados Unidos. Essa mudança apresenta um importante impacto negativo na estrutura produtiva brasileira na medida em que a China tem como principal demanda de produtos brasileiros os produtos primários (com uma presença significativa de soja e minério de ferro), fortalecendo ainda mais a tendência de concentração das forças produtivas nestes setores. Correlato a esta tendência, outro problema que surge é que as exportações para a China se concentram numa quantidade relativamente pequena de empresas, indicando a concentração da atividade produtiva.

O caso chinês é emblemático de como a estrutura produtiva global tem se formado a partir de ações do Estado em articulação com atores privados. Enquanto a soja

bruta brasileira enfrenta uma baixa barreira tarifária para entrar no mercado Chinês, produtos processados de soja, como o óleo ou a carne de soja, enfrentam barreiras significativamente maiores, chegando a ser três vezes maior. Some-se a isto a promoção doméstica promovida pelo governo chinês em relação ao processamento de soja.

Como estratégia de desenvolvimento de estrutura produtiva ou de busca por ganho em valor agregado, outros países em desenvolvimento têm adotado a política de facilitar a entrada de produtos de baixo valor agregado e promover a agregação de valor internamente.

Assim sendo, não se trata apenas de entender que o mundo produtivo é fruto de uma globalização puramente econômica que tem no Estado um empecilho. Mais do que isto, é preciso compreender que a dinâmica produtiva global apresenta uma concorrência entre Estados também, além de suas economias.

Outra importante dimensão a ser considerada está no papel que a economia brasileira quer e pode ocupar numa estrutura global de produção. Em termos de bens de capital, o país continua altamente dependente dos países desenvolvidos. Em função disto, a modernização da capacidade produtiva está sempre um passo atrás, com exceção de alguns poucos setores, nos quais o Brasil apresenta relevância global, como o de aviação e de extração de petróleo em grandes profundidades.

Por outro lado, uma possível inserção do país no sistema produtivo global a partir de fatores com baixa capacidade de agregação de valor (baseado em mão-de-obra barata ou disponibilidade de matérias-primas) se mostra frágil. O risco das flutuações de custos e preços de matérias-primas faz com que o país seja muito suscetível às crises ou outras modificações de tendências. É preciso compreender que o Brasil ocupa uma posição singular neste movimento todo: ao mesmo tempo em que está entre as maiores economias do mundo, apresenta uma estrutura produtiva pobre em termos de desenvolvimento de CGV.

A importância crescente do consumo interno como elemento estabilizador da economia nacional não pode se transformar num porto-seguro. Se ele apresenta importância nos últimos anos, não deve ser considerado como algo que vai manter o Brasil entre as mais importantes economias do mundo. O país já mostrou que facilmente se vale de práticas de defesa comercial para fins de protecionismo comercial. Neste sentido, não se trata de apenas implementar ações voltadas à

manutenção de empresas atuantes no país, mas sim de promover ações capazes de atrair investimentos e qualificar empresas para que ingressem em CGV.

Existem diferentes exemplos no mundo de estratégias que estão sendo implementadas com o intuito de fortalecer a inserção de estruturas produtivas nacionais em CGV. Uma das mais exitosas passa pela ampliação do portfólio de exportações, especialmente quando este é de ordem qualitativa (diversidade setorial), mais do que setorial (mais produtos de um mesmo setor).

Outra ação importante está ligada a abertura do país ao mercado mundial. Acordos de comércio bilateral se mostram importantes promotores de integração e ampliação de mercado potencial, sobretudo em face da estrutura jurídico-institucional oferecida ao investimento e ao comércio.

No que se refere às corporações e associações setoriais, é importante que estas consigam compreender as CGV e suas repercussões, tanto imediatas quanto futuras, sobre a estrutura produtiva nacional. Ainda que a inserção mercadológica atual seja favorável para uma corporação, esta deve ser capaz de compreender qual papel deverá exercer no futuro.

Num mundo em mudança é preciso inovar também na forma de se pensar o mundo dos negócios. Missões comerciais, por exemplo, podem ser um bom exemplo da necessidade de mudança de mentalidade. Enquanto as missões são comumente utilizadas para mostrar produtos e encontrar compradores, talvez esteja na hora de promoção de missões internacionais que objetivem mostrar potenciais produtivos para produtos inovadores ou com melhor qualidade. Não se trata de atender ao atual mercado, mas sim de criar o produto a ser demandado no futuro.

Encontros setoriais, envolvendo atores nacionais e internacionais, juntamente com a elaboração de estudos e relatórios, são importantes como promotores de novas condições produtivas. Não se trata da produção de documentos contendo dados e tendências de consumo, mas sim o desenho de novos produtos e formas de se fazer negócios.

O esforço privado deve ser capaz de se somar ao esforço estatal. As estratégias de um devem ser parte das estratégias do outro. Com as atuais estrutura política e institucional brasileira isso não é uma tarefa fácil, porém pode começar com

trabalhos de setores específicos. A experiência de formação da União Europeia já mostrou a importância de processos bottom-up.

O foco deve estar na criação das condições de governança, com cada ator buscando atuar de forma mais proativa no sentido do fortalecimento da estrutura produtiva brasileira, mas do que em interesses mais imediatos, como vendas de um lado, e votos do outro. Num contexto de aprofundamento das CGV, um projeto nacional é, cada vez mais, um problema de todos.

Vera Thorstensen[1]

Lucas Ferraz[2]

Leopoldo Gutierre[3]

O Brasil nas cadeias globais de valor

I. Caracterização do fenômeno das cadeias globais de valor

A multiplicação e intensificação do fenômeno das cadeias globais de valor têm levado os especialistas de comércio a considerarem tal fenômeno como o novo vetor de integração dos países em desenvolvimento no comércio internacional. OCDE, FMI, Banco Mundial e OMC têm investido grandes esforços na análise dessas cadeias globais.

Uma síntese dos principais pontos levantados na literatura é dada a seguir, para evidenciar que o fato de o Brasil estar pouco integrado nas cadeias globais de valor merece atenção no momento em que se pretende criar uma nova agenda de comércio exterior para o Brasil.

Inúmeras definições estão sendo propostas para cadeias globais de valor. A mais simples identifica uma cadeia como o conjunto de atividades necessárias a produção e entrega do produto ao consumidor final, incluindo serviços anteriores à produção como P&D, software, design, branding, financiamento, sistemas de integração de atividades, assim como serviços de pós-produção, tais como logística e serviços pós-venda. Existem cadeias orientadas pelo produtor, para produtos de alta tecnologia baseados em capital, e cadeias orientadas para o consumidor, para produtos de massa, baseados em salários reduzidos.

1 Vera Thorstensen (Escola de Economia de São Paulo da FGV – FGV/EESP)

2 Lucas Ferraz (Escola de Economia de São Paulo da FGV – FGV/EESP)

3 Leopoldo Gutierre (Escola de Economia de São Paulo da FGV – FGV/EESP)

A qualificação do processo como cadeia de valor advém do fato de a produção se dar em estágios que agregam valores adicionados. Em cada estágio, o produtor adquire seus insumos e emprega fatores de produção. As remunerações desses fatores irão compor o valor adicionado ao produto. O processo se repete no próximo estágio, de modo que o valor adicionado anterior se transforma em custo para o próximo produtor. O conjunto de etapas pode ser realizado por uma ou várias firmas, dentro e fora do país, criando cadeia de produção.

O interesse recente pelo novo paradigma produtivo tem ocorrido porque os fluxos de comércio decorrentes da terceirização de estágios produtivos estão se intensificando, e tais fluxos se dão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, criando oportunidades de crescimento. Há evidências de que essa nova relação tem sido benéfica aos países em desenvolvimento, dado que se observa um aumento na participação na renda das exportações mundiais auferidas por tais países. As causas que permitiram o surgimento desses fluxos podem ser apontadas para a drástica redução dos custos do transporte e comunicação, o importante aumento dos investimentos externos, e a liberalização do comércio internacional [4].

Nesse novo cenário do comércio mundial, novas problemáticas são levantadas pelos países que desejam aumentar sua participação no comércio internacional como as exportações mais competitivas dependem do fornecimento eficiente de, insumos, assim como do acesso a produtores e consumidores; e a especialização dos países tem maior concentração em tarefas e funções comerciais do que em produtos específicos [5].

Dessa forma geral, há impactos diretos na formulação de políticas comerciais, industriais e macroeconômicas. A ampliação de cadeias globais no comércio mundial cria desafios para as estatísticas usuais de comércio, uma vez que as cadeias acentuam problemas inerentes às formas usuais de mensurar fluxos comerciais e requerem a estimação de outras medidas para que a forma produtiva seja plenamente compreendida. Criam-se novos conceitos como o de comércio em tarefas (*trade in tasks*) contra o antigo comércio de bens (*trade in goods*).

O interesse pelo fenômeno cresce na medida em que os padrões do comércio se alteram, uma vez que os fluxos decorrentes das cadeias vêm ocupando uma parcela significativa do comércio mundial; e tais fluxos de comércio têm ocorrido entre nações

4 Backer & Miroudot 2013; Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013t..

5 Backer & Miroudot 2013.

de alta tecnologia do Norte e também de baixos salários do Sul. Os novos fluxos de comércio ocorreram, principalmente, para aqueles países no entorno das grandes economias industriais do mundo como EUA, Alemanha e Japão, o que destaca o fato das cadeias terem um caráter marcadamente regional. Por fim, cabe destacar que essas novas relações comerciais não se restringiram apenas a um maior fluxo de bens entre as fronteiras dos países, mas também a um aumento da mobilidade internacional de conhecimento gerencial e produtivo. As firmas estrangeiras levam aos países de montagem não só as partes para serem montadas, mas também o conhecimento de como montá-las, de como gerir a firma montadora e de como entregar o produto gerado.

Algumas características singulares das cadeias explicam a economia mundial recente. A primeira é o aumento da fragmentação da produção e consequente aumento da interdependência dos países, uma vez que a competitividade das exportações reside na oferta de insumos de maneira eficiente, assim como no acesso a produtores finais e consumidores estrangeiros. Já a segunda é o fato de que a especialização dos países tem se dado muito mais em tarefas e funções comerciais do que em produtos específicos. A competição relevante de um país não se dá entre o produto doméstico contra o produto estrangeiro, mas sim, entre quais papéis desempenhar dentro da cadeia de valor. A terceira é a nova estrutura de governança mundial. A análise das cadeias permite a compreensão de que firmas e que países controlam e coordenam atividades produtivas ao longo de uma cadeia.

Outro desafio a enfrentar é que o fenômeno da importância das cadeias no comércio internacional acentua os problemas nas estatísticas usuais de comércio via o problema de múltipla contagem e seu potencial superdimensionamento da importância das exportações/importações no PIB; a distorção da importância das importações e exportações no crescimento econômico e na renda; e a dificuldade de se compreender o real peso das relações comerciais entre países e a real importância do setor de serviços para o comércio.

Além disso, como o comércio, devido às cadeias, se dá por meio de bens intermediários, ou seja, bens que serão insumos no processo produtivo de outras nações, então, para que se explicitar a importância das cadeias é imperativo identificar os fluxos desses bens intermediários. No entanto, tais informações não estão disponíveis diretamente nas bases de dados de comércio. Para que se consigam tais informações é necessário recorrer a classificações alfandegárias detalhadas

ou utilizar matrizes de insumo-produto que rastreiam os fluxos de usos ou, ainda, utilizar dados disponíveis para algumas nações de regimes alfandegários especiais provenientes de "comércio de processamento" [6].

O fenômeno das cadeias tem importantes impactos em formulação de políticas nacionais.

Dentre os pontos mais relevantes podem ser destacados:

- a identificação dos verdadeiros parceiros responsáveis pelo saldo comercial,

- a redução de disputas comerciais ao se explicitar que barreiras comerciais podem impactar os produtos domésticos,

- o aumento da importância da propagação de choques macroeconômicos entre os países porque eles são ampliados na presença das cadeias,

- o redimensionamento da importância dada à importação de empregos pouco qualificados, uma vez que importações podem gerar aumento líquido de vagas de empregos, assim como a especialização em trabalho de mais alta qualificação,

- o redimensionamento da importância de certos países na produção industrial mundial, uma vez que as vantagens comparativas de países estão associadas muito mais a tarefas desempenhadas ao longo da cadeia do que a produtos exportados [7].

II. Comércio em valor adicionado e cadeias globais de valor

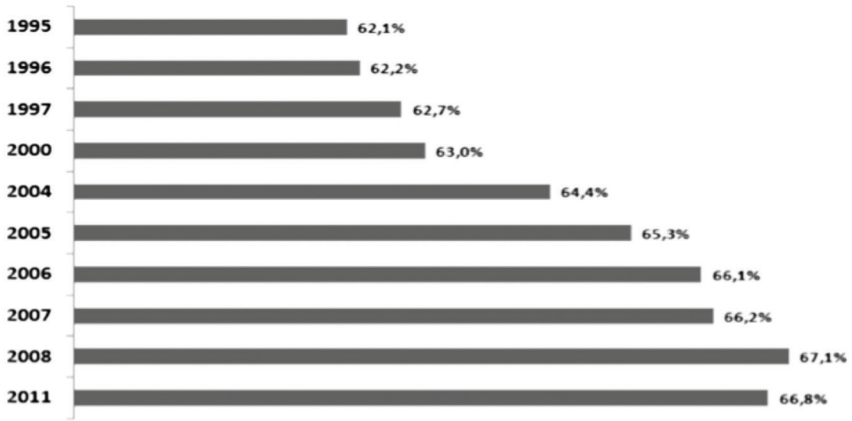
Ao longo das décadas de 70 e 80, as cadeias já eram evidentes na ascensão e rápida industrialização de diversos países asiáticos, incluindo China e o sudeste da Ásia. Do ponto de vista do comércio internacional, o que é relevante ressaltar para esses países é o modo de inserção no comércio baseado na fragmentação e na especialização de estágios de produção. Integrando suas cadeias tanto na América do Norte quanto na Europa e também construindo sua própria cadeia regional de valor,

6 Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013

7 Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013

esses países asiáticos ganharam cada vez maior relevância no comércio mundial. Mais recentemente, países do leste europeu, como Polônia, República Tcheca e Hungria, também se constituíram como exemplos de regiões em que se optou por uma participação mais expressiva em termos de especialização produtiva. As evidências mostram que o comércio intra-indústria, antes concentrando entre países mais desenvolvidos, hoje é uma constante preponderante nas relações comerciais ao redor do globo, constituindo mais de dois terços de todo o comércio mundial (Gráfico I).

Gráfico I - Participação das esportações de intermediários nas exportações globais



Fonte: WIOD

Dois pontos são importantes considerar, quando se reflete sobre a lógica das cadeias globais de valor: a proximidade geográfica e as demandas subjacentes à integração. Com relação ao primeiro ponto, é inegável que a proximidade geográfica importa para a formação das cadeias globais de valor [8] . No entanto, cada vez mais a redução um caráter global às cadeias [9] . Para o segundo ponto, deve-se considerar quparticipação nas cadeias requer coordenação, presteza na produção e facilidades de transação. Tais demandas evidenciam não apenas a importância da redução das barreiras ao comércio tarifárias quanto não tarifárias, incluindo regras de origem, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, mas também a necessidade de boas

8 Johnson e Noguera, 2012

9 Baldwin, 2013 .

condições de infraestrutura aí incluindo logística e força de trabalho qualificada, com também de um bom ambiente de negócios[10].

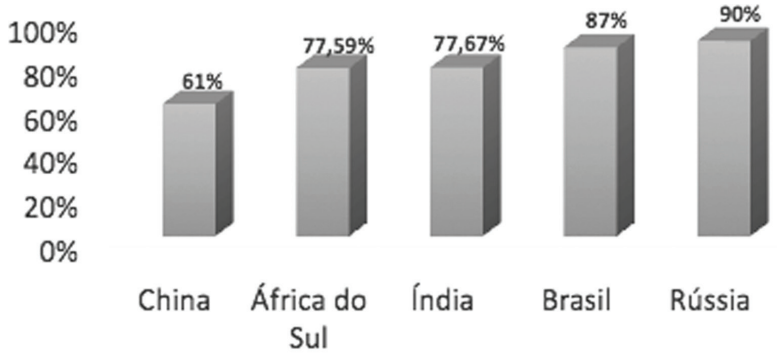
Na lógica das cadeias globais, um país que importa pouco e exporta apenas bens produzidos domesticamente, sem insumos, parte e peças de outros países, está fora da integração das cadeias e deslocado dos ganhos advindos das cadeias globalizadas, onde custos de fronteira como tarifas, antidumping e regras de origem são combatidos.

A comercialização de bens intermediários representa parcela significativa do comércio mundial. Uma implicação dessa fragmentação produtiva é a de que deve haver cada vez mais conteúdo estrangeiro nas exportações domésticas [11], o que significa menos valor adicionado doméstico para cada unidade monetária exportada.

Alguns dados evidenciam a importância das cadeias de valor.

No Gráfico II a seguir, pode-se notar que, no caso da China, por exemplo, para cada dólar exportado, apenas 61 centavos correspondem a pagamentos de fatores domésticos como terra, trabalho e capital, o restante corresponde a pagamentos de fatores utilizados em outros países. No caso brasileiro, apenas 13 centavos remuneram fatores estrangeiros. Os ganhos da China advêm do volume produzido.

Gráfico II - Valor adicionado por exportações brutas



Fonte: TIVA-OCDEWTO.2009

10 Timer et al, 2013

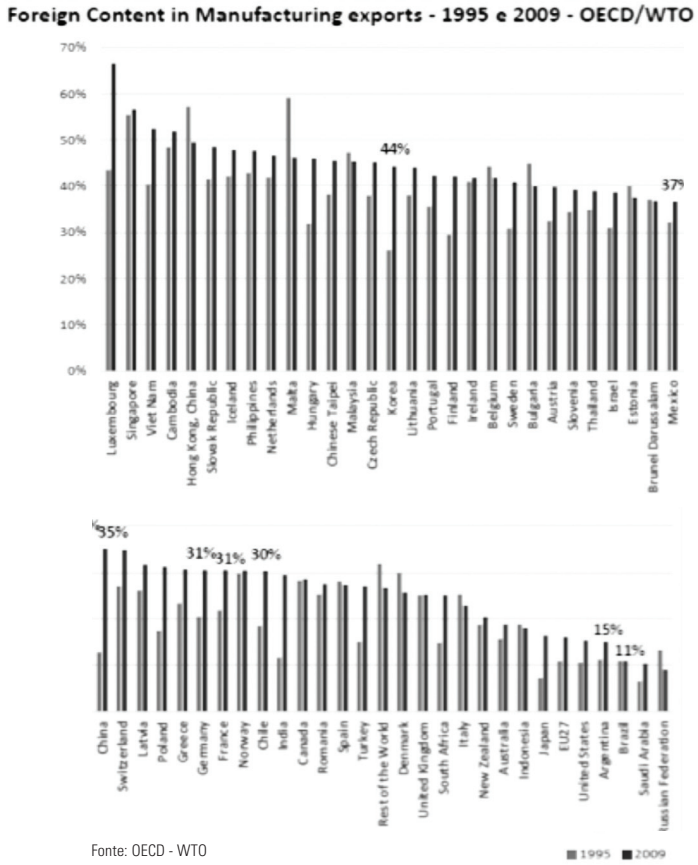
11 Johnson e Noguera, 2012

III. O Brasil nas cadeias globais de valor

Explicitada a lógica por detrás do comércio em valor adicionado, uma pergunta que se levanta é: qual é o nível de integração do Brasil às cadeias de valor?

O Gráfico III abaixo, embora não conclusivo, mostra evidências de que o Brasil não é um país que está posicionado no contexto dessas cadeias, visto que utiliza pouco conteúdo estrangeiro em suas exportações, em comparação aos demais países do globo.

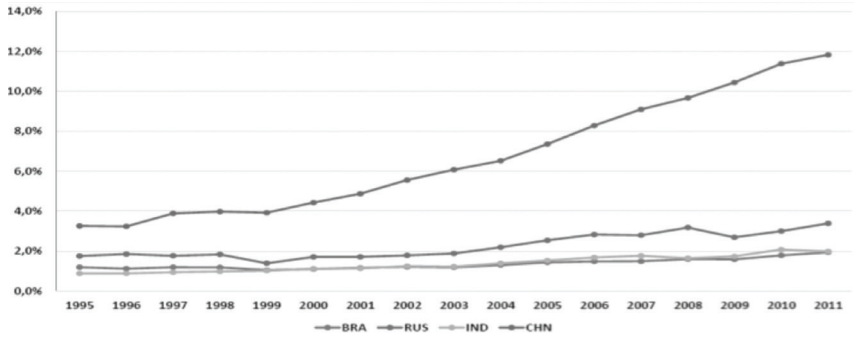
Gráfico III - Valor adicionado por exportações brutas



Fonte: OECD - WTO

Com relação aos BRICS, apesar do baixo valor adicionado por dólar exportado, o que se verifica é que a China é aquele país que mais tem se beneficiado do modelo das cadeias globais (Gráfico IV)

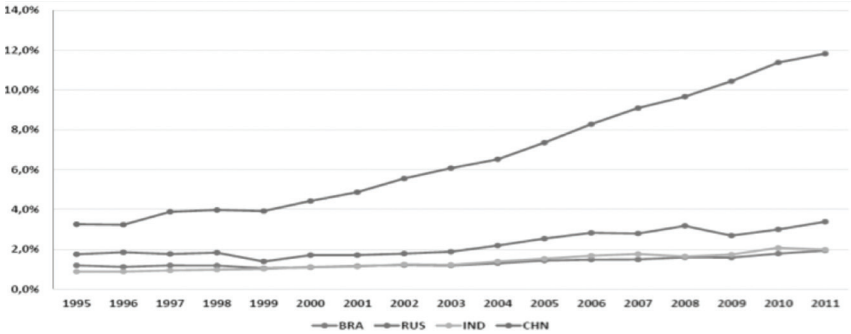
Gráfico IV - Participação nas exportações mundiais em valor adicionado



Fonte: WIOD

A lógica das cadeias globais exige uma ótica diversa para o comércio exterior e para a ótica de valor adicionado. Isso se dá porque as estatísticas tradicionais de comércio em valores brutos podem não mensurar de modo correto algumas características do comércio internacional contemporâneo. Essa diferença pode ser vista quando se analisa o comércio bilateral de diversos países com a China (Gráfico V). Por exemplo, os valores de exportação da China para os Estados Unidos diminuem significativamente quando o conceito de cadeia é introduzido.

Gráfico V - Comércio em valor bruto e em valor adicionado com a China



Fonte: Dados estimados pelo CCGI com dados do GTAP.

O caso do Brasil

Explicitada a lógica por trás do comércio em valor adicionado, uma pergunta que se deve responder é: quão integrada é a indústria do Brasil às cadeias de valor?

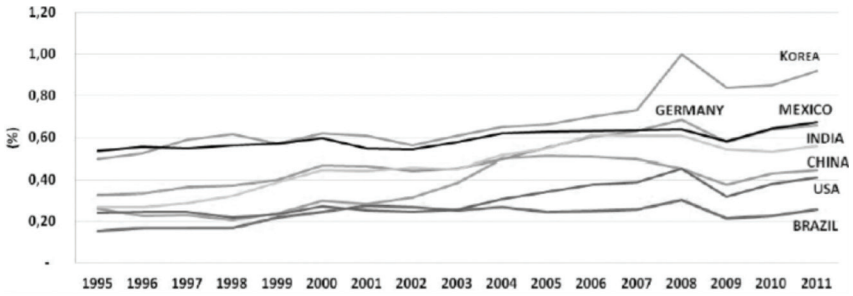
Alguns números podem demonstrar que a integração do Brasil é pequena.

Exportações e importações de intermediários

Em relação ao comércio de bens intermediários, o índice de importações de intermediários em relação ao PIB e o índice de exportações de intermediários em relação ao PIB permitem comparar o grau de integração do país nas cadeias globais de valor. O Brasil, com relação a alguns outros países, é o que aparece como o de menor percentual (Gráficos VI e VII).

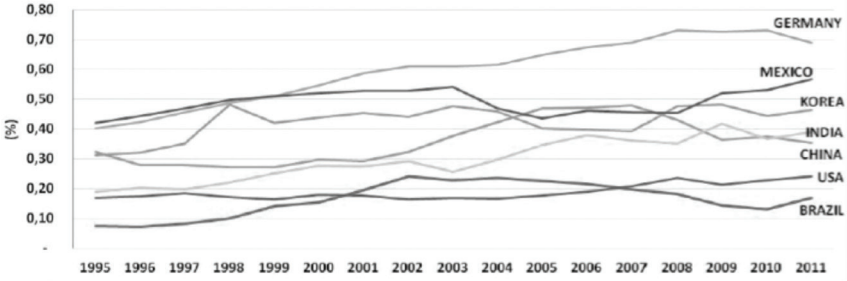
Como consequência, no caso do Brasil, apesar de uma ligeira diminuição ao longo do período, a participação dos insumos domésticos no consumo total de insumos pelo setor industrial brasileiro ainda está muito acima das taxas observadas para muitos países emergentes e desenvolvidos (Gráfico VIII).

Gráfico VI - Importações intermediários/PIB da manufatura



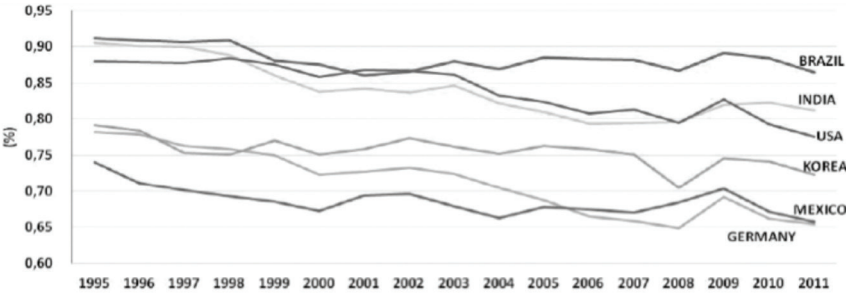
Fonte: WIOD

Gráfico VII - Exportações intermediários/PIB da manufatura



Fonte: WIOD

Gráfico VIII - Participação dos insumos domésticos no consumo total de insumos pelo setor manufatureirot



Fonte: WIOD

Comparação Brasil e Argentina

Dados da base do GTAP apresentam o Brasil como um país ainda fechado, isolado do comércio internacional. Apesar do crescente aumento das importações no último ano, o País é o último colocado quando consideramos as importações sobre o PIB para um universo de 133 países. Ademais, em termos de comércio com bens intermediários, o país não avança muito, permanecendo entre as últimas colocações (Tabela I).

Dados da OMC também mostram que o Brasil é apenas o 22º maior exportador de bens e o 29º maior exportador de serviços. Considerando as importações, o Brasil ocupa a 22ª posição para o comércio de bens e a 17ª para o comércio de serviços [12].

Tabela I - Comparação entre Brasil e Argentina na base do GTAP

País	Importações totais/PIB	Ranking
Brasil	11%	133/133
Argentina	20%	127/133

País	Importações intermediários/PIB da manufatura	Ranking
Brasil	27%	122/133
Argentina	48%	84/133

País	Exportações intermediários/PIB da manufatura	Ranking
Brasil	27%	119/133
Argentina	63%	59/133

Fonte: CCGI-GTAP.

12 Fonte: WTO Trade Profiles, 2012. Considerando o comércio intra-EU.

Para uma análise comparativa, na Tabela II, a Argentina também foi incluída a fim de se contrastar o Brasil com o seu principal parceiro comercial no cone sul. Pelos números, observa-se que a Argentina tem melhor desempenho que o Brasil nas categorias apresentadas. Ressalta-se o seu baixo posicionamento em relação a importações por PIB.

Para além de uma análise sobre a Argentina, é relevante averiguar a importância desse país e do Mercosul para o Brasil. Uma vez que o Brasil é um país fechado e, aparentemente, pouco inserido nas cadeias globais de valor, mas que tem no Mercosul seu principal projeto de integração, uma nova pergunta que emerge é: há sinais de formação de uma cadeia de valor no Mercosul?

Tabela II - Absorção, reflexão e redirecionamento do comércio no Mercosul

Value Chain in Mercosur		**Value Chain in Mercosur**	
Brazil exports to:		Argentina exports to:	
Argentina		Brazil	
Argentina	77,2%	Brazil	83%
Brazil	5,5%	Argentina	2,0%
Uruguay	0,4%	Paraguay	0,2%
Paraguay	0,3%	Uruguay	0,2%

Fonte: Dados estimados pelo CCGI com base no GTAP

A Tabela acima mostra a decomposição do comércio em: absorção, reflexão e redirecionamento. No caso da tabela à esquerda, revela-se que: daquilo que o Brasil exporta para a Argentina, 77,2% das exportações ficam na própria Argentina; 5,5% retornam para o Brasil; 0,4% é redirecionado para o Uruguai e 0,3% para o Paraguai. De modo semelhante, a Tabela à direita, mostra o caso para as exportações argentinas. O que se deve enfatizar é a alta porcentagem de absorção. Pouco das exportações são refletidas e/ou redirecionadas para os outros países do bloco. Nesse sentido, as evidências de fragmentação e especialização produtivas são ainda muito fracas.

Abaixo, apresentam-se algumas comparações com a Alemanha integrada na Europa e os EUA integrados no Nafta, que são relevantes:

Tabela III - Absorção, reflexão e redirecionamento do comércio da Alemanha e EUA

Value Chain in Europe		**Value Chain in Europe**	
Germany exports to:		USA exports to:	
Czech Republic		Mexico	
Czech Republic	51,8%	Mexico	75,1%
Germany	11,5%	USA	18,2%
UK	3,4%	Canada	1,0%
France	3,3%	Germany	0,6%

Fonte: Dados estimados pelo CCGI com base no GTAP

Nos dois exemplos das cadeias da Europa e do NAFTA, observa-se que os percentuais de reflexão são bem maiores em relação aos do Mercosul. Além disso, os redirecionamentos para países do mesmo bloco também são maiores.

Um último ponto a acrescentar ao ferramental de valor adicionado são as evidências setoriais. Da década de 90 até os anos recentes, o que se nota é que a parcela de produtos intermediários importados sobre o total de intermediários utilizados aumentou em todos os setores no Brasil. Todavia, esse aumento é mais expressivo em setores mais intensivos em tecnologia. Como fonte desses bens intermediários, a China tem se destacado. Apesar desse aumento, o uso de insumos locais ainda representa, em média, mais de 85% do total de insumos utilizados.

Com relação à produção brasileira de bens intermediários, a comparação entre dados da década de 90 e dados mais recentes sugere que o Brasil parece ter vantagens comparativas direcionadas para a produção de insumos menos intensivos em tecnologia, como agricultura, indústria extrativa e alimentos processados [13].

Vale lembrar que a existência de mudanças estruturais na produção de bens intermediários pode ser um sinalizador da especialização em estágios de produção de acordo com a lógica das cadeias de valor. Assim, resta saber em quais estágios das cadeias globais o Brasil irá se inserir setorialmente e em quais estágios o país pode ser competitivo, o que são questões bastante distintas. Nesse sentido, deve-se ter claro que a capacidade de inserção nas cadeias de valor é dependente das condições de infraestrutura, no seu sentido amplo.

13 CCGI. Trade Policy in Brazil in the era of PTAs and Global Value Chains (a ser publicado pela FGV).

Identificar quais são os principais "gargalos" da economia é condição sine qua non para que se tenham recomendações de política que visem uma maior participação no comércio de bens intermediários.

IV. Conclusões

As evidências são fortes em apontar o isolamento do Brasil diante do fenômeno da integração por cadeias globais de valor.

Tal inserção certamente necessitará de toda uma nova política de comércio exterior atrelada a uma nova política industrial que objetive maior competitividade para a indústria brasileira.

Duas são as principais opções abertas para o Brasil:

- realizar uma política de inserção unilateral com a adoção de um regime de abertura comercial, via redução de tarifas, financiamento e incentivos fiscais em busca de inovação tecnológica, ou

- realizar uma política de negociação de acordos preferenciais com países que complementem tal inserção, via redução de tarifas, regras de origem compatíveis e principalmente, com importação de componentes de maior conteúdo tecnológico e transferência de tecnologia.

Outro importante ponto que merece debate é se a prioridade do Brasil deve ser a de buscar integração regional, na América do Sul, ou integração global com países mais desenvolvidos como Europa e Estados Unidos. O fenômeno das cadeias tem forte cunho regional devido ao fator custos de transporte. No entanto, a necessidade de buscar conteúdo de maior valor tecnológico cria uma limitação relevante para a expansão regional.

Tais questões devem ser levadas em consideração na discussão da inserção do Brasil nas cadeias globais de valor.

Referências

ARAUJO JR., J. T. Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro. Breves Cindes, Rio de Janeiro, n. 73, abr. 2013.

BALDWIN, R. (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. CEPR Policy Insight, n. 64, dec. 2012. Disponível em: <www.cepr.org>.

BAUMANN, R. Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of productive complementarity. Documento do Escritório da Cepal, Brasília, 2010. LC/BRS/R238.

CEBRI. Desenvolvimento da indústria doméstica em contexto de crise internacional: avaliando estratégias. Cebri, Rio de Janeiro, dez. 2012. Disponível em: <www.cebri.org.br>

Instruções para os autores

Para ser submetido, o artigo deve conter de 15 a 30 páginas e ser redigido em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1.5, bem como dispor de resumo/abstract, introdução e referências bibliográficas.

Os colaboradores devem encaminhar seu trabalho para a sede do CEBRI, localizada na Rua Candelária, 9, Grupo 201, Centro - CEP 20091-020 - Rio de Janeiro (RJ), e pelo email cebri@cebri.org.br

A equipe CEBRI é responsável por selecionar as colaborações a serem publicadas. O conteúdo dos artigos reflete exclusivamente a opinião dos autores. O uso desse material para fins didáticos é permitido desde que citada a fonte.

A HISTÓRIA TEM MUITO A DIZER

CAMINHOS PARA O FUTURO QUE QUEREMOS >>

O CEBRI apresenta agora sua mais nova iniciativa: uma plataforma interativa, de acesso gratuito e participativo, que oferecerá um panorama histórico dos processos multilaterais do desenvolvimento sustentável.

>> CAMINHOSPARAOFUTURO.ORG

CEBRI

Konrad Adenauer Stiftung

Light

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rua Candelária, 9 | Grupo 201 | Centro
CEP 20091-020 | Rio de Janeiro | RJ
Tel.: +55 21 2206-4444 | Ramal 401
www.cebri.org | cebri@cebri.org.br