

Veiga, Pedro da Motta; Rios, Sandra Polónia

Working Paper

Cadeias globais de valor e implicações para a formulação de políticas

Texto para Discussão, No. 2015

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Veiga, Pedro da Motta; Rios, Sandra Polónia (2014) : Cadeias globais de valor e implicações para a formulação de políticas, Texto para Discussão, No. 2015, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121654>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2015

TEXTO PARA DISCUSSÃO

CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E IMPLICAÇÕES PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios



2015

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, dezembro de 2014

CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E IMPLICAÇÕES PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS¹

Pedro da Motta Veiga²
Sandra Polónia Rios³

1. Este Texto para Discussão é produto do projeto de pesquisa O Brasil nas cadeias globais de valor: políticas comerciais e industriais para estimular a inserção internacional brasileira, da Diretoria de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes) e pesquisador bolsista do Ipea.

3. Diretora do Cindes e pesquisadora bolsista do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL Classification: F13, F23, F68.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 AS CADEIAS INTERNACIONAIS DE VALOR: O MODELO DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL DA PRODUÇÃO GLOBALIZADA.....	8
3 DAS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	14
4 AS POLÍTICAS COMERCIAIS PARA A INTEGRAÇÃO ÀS CADEIAS DE VALOR	19
5 AS POLÍTICAS NÃO COMERCIAIS PARA O <i>UPGRADING</i> NAS CADEIAS DE VALOR.....	30
6 CONCLUSÕES: O QUE HÁ DE ESPECÍFICO NA AGENDA DE POLÍTICAS PARA CADEIAS GLOBAIS DE VALOR?	38
REFERÊNCIAS	40

SINOPSE

O texto discute as implicações da constituição de cadeias globais de valor sobre a formulação de políticas. A abordagem das cadeias de valor tem enfatizado as implicações de políticas comerciais derivadas da difusão do novo modelo produtivo. Na área de política industrial, o enfoque das cadeias de valor enfrenta dificuldades para diferenciar-se de enfoques mais tradicionais.

Palavras-chave: cadeias de valor; política comercial; política industrial.

ABSTRACT

The article discusses the implications of the establishment of global value chains on policymaking. The approach of value chains has emphasized the implications of trade policy derived from the diffusion of new production model. In the area of industrial policy, the focus of value chains struggling to differentiate itself from more traditional approaches.

Keywords: value chains; trade policy; industrial policy.

1 INTRODUÇÃO

O enfoque das cadeias globais de valor – originalmente voltado para a análise de relações entre empresas que operam em determinados setores ou linhas de produção – foi gradualmente expandido para a dimensão nacional, passando a informar a discussão de estratégias de inserção internacional e desenvolvimento. Desde meados dos anos 2000, crescente atenção vem sendo dada ao desenho de políticas mais adequadas para viabilizar a maior inserção das economias em desenvolvimento nas cadeias globais de valor.

O interesse na formulação de políticas para inserção em cadeias de valor é estimulado pela hipótese de que a fragmentação internacional da produção abriria espaço para que as pequenas economias capturassem etapas ou tarefas produtivas específicas, o que viabilizaria uma “via rápida” para a industrialização e o crescimento destes países. Isto configuraria estratégia de industrialização combinada à maior abertura de economia e inserção internacional, em contraposição às políticas de substituição de importações, que buscavam promover a implantação de parques industriais integrados nas economias em desenvolvimento.

Se essa hipótese encontra ampla aceitação para o caso das economias pequenas, enfrenta alguma contestação quando se trata de discutir os benefícios da integração às cadeias internacionais de valor de economias em desenvolvimento com um grau intermediário de industrialização e que já contam com parques industriais relativamente sofisticados e diversificados. Para os países nesta situação, diversos analistas chamam atenção para o fato de que a inserção nas cadeias não é uma panaceia e pode até mesmo apresentar riscos, como o aumento da dependência em relação às estratégias de empresas transnacionais líderes das cadeias, a especialização em etapas menos “nobres” das cadeias de valor etc. Neste cenário, adquire relevância a discussão das políticas públicas capazes de maximizar benefícios e mitigar riscos da estratégia de conexão com cadeias de valor.

O enfoque de cadeias globais de valor conduz, para as economias com estruturas produtivas mais diversificadas, à discussão sobre o desenho de políticas que contribuam para aumentar a parcela de valor agregado capturado pela economia doméstica. Ou seja, ganha espaço a discussão de instrumentos de política industrial e comercial que fomentem a crescente internalização – ou captura – pelas firmas do valor agregado gerado nas cadeias de valor. Há neste ponto alguma ambiguidade em relação à adoção de instrumentos de políticas que poderiam ser considerados como típicos da abordagem de substituição de importações.

Este trabalho tem o objetivo de avançar na compreensão das especificidades e dos dilemas que o enfoque das cadeias de valor acarreta para a formulação de políticas públicas em países em desenvolvimento. O texto está organizado em seis seções, incluindo-se esta introdução. A segunda seção apresenta uma descrição dos principais aspectos envolvidos no enfoque de cadeias de valor relacionados à dinâmica da interação entre as firmas, em contexto de fragmentação internacional do processo produtivo. Discute também o peso da geografia na constituição de cadeias de valor e demonstra que este é fenômeno mais regional que global.

A terceira seção apresenta de forma estilizada a evolução dos estudos sobre cadeias de valor, que passam de uma abordagem centrada na dinâmica das relações entre as firmas nas cadeias a um enfoque nacional, desembocando no debate de estratégias de inserção internacional e desenvolvimento dos países. As duas seções seguintes tratam do desenho de políticas voltadas para a captura das oportunidades acarretadas pelo fenômeno das cadeias de valor. Na quarta seção, discute-se a dimensão comercial destas políticas, enquanto a quinta seção se dedica ao debate sobre as políticas não comerciais e seus aspectos horizontais e setoriais. A análise do debate a respeito das políticas voltadas para a integração às cadeias de valor conduz à questão tratada na seção de conclusão: em que medida a integração deste enfoque às políticas públicas requereria adaptações ou revisões nas estratégias nacionais de inserção internacional das economias em desenvolvimento?

2 AS CADEIAS INTERNACIONAIS DE VALOR: O MODELO DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL DA PRODUÇÃO GLOBALIZADA

2.1 Origem e dinâmica

A formação de cadeias internacionais de valor tem sua origem em dois processos estreitamente inter-relacionados.

- 1) De um lado, a fragmentação das atividades (produtivas, de prestação de serviços etc.) relacionadas a uma determinada cadeia de valor e à sua distribuição em diferentes países e regiões. Este processo foi tornado possível pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação – e, em especial, pelas tecnologias de numeração, que facilitaram a *modularização* do desenho e da produção –, bem como pela acumulação de experiência em produção manufatureira nos

países em desenvolvimento. Esta foi condição necessária para que os países em desenvolvimento absorvessem atividades e funções das cadeias antes concentradas em países desenvolvidos.

- 2) De outro, o desenvolvimento de diferentes modelos de coordenação da produção fragmentada, também possibilitada por avanços na tecnologia de informação e conhecimento. Estes modelos, em muitos casos, se distanciam do “comércio tradicional, em que os produtores vendem espontaneamente para compradores desconhecidos”, e da integração vertical das transnacionais das décadas de 1960 e 1970 e cedem lugar a “relações de troca estruturadas” (Altenburg, 2007, p. 4) entre firmas de diferentes países. As formas de coordenação exclusivamente por meio do mercado não desapareceram, mas a novidade é o desenvolvimento de formas de organização razoavelmente estáveis entre as empresas, combinando, em distintos graus, componentes de hierarquia e *networking*.

O enfoque das cadeias globais de valor toma como objeto central de análise as relações entre empresas de diferentes países que participam de uma cadeia.¹ Ao focar-se nas relações entre as empresas, busca entender as estruturas de governança destas cadeias – ou seja, quais as regras capazes de explicar como estas relações são coordenadas, que atores na cadeia definem e implementam tais regras – e por meio de que mecanismos o fazem – e de que forma esta distribuição de funções e poderes afeta a repartição – ou a captura, na expressão de diversos autores – do valor produzido ao longo da cadeia entre as diferentes empresas que desta participam.

Nessa visão,

certos atores-chave, as firmas líderes (...) têm a capacidade e o poder para definir e impor os parâmetros de contratos e subcontratos em sua cadeia de fornecimento. Este poder pode estar baseado na propriedade de marcas bem estabelecidas no mercado e de tecnologia proprietária ou na informação exclusiva acerca de diferentes mercados de produtos, o que permite à firma atuar como um integrador de sistema (Altenburg, 2007, p. 11, tradução nossa).

As competências específicas das firmas líderes lhes oferecem vantagem competitiva difícil de emular e lhes permitem obter taxas de lucro acima da média. Já as firmas subordinadas na cadeia ficam em posição negociadora mais fraca, porque sua contribuição

1. Utilizam-se neste estudo *cadeias globais de valor* e *cadeias internacionais de valor* de forma indiferenciada. A rigor, muitas cadeias de valor operam em escopo essencialmente regional, e não global.

ocorre em elos da cadeia em que as barreiras à entrada de novos competidores são mais baixas, estando estas permanentemente sujeitas a serem substituídas como fornecedoras.

Portanto, é a posição de uma empresa na rede das relações que compõe cadeia de valor que define os benefícios que esta retira de sua participação na cadeia. As firmas que detêm posição central nas cadeias são aquelas que logram gerar e reter competências e recursos que dificilmente serão replicados por seus competidores e que lhes permitem coordenar atividades e funções diversas, mas que concorrem para um mesmo objetivo.

Gereffi, Humphey e Sturgeon (2005) identificam diferentes modelos de governança das cadeias, relacionando-os a três características: a complexidade das transações na cadeia, o grau de codificação potencial do conhecimento gerado e circulado nestas e a capacitação dos fornecedores.

Em um extremo, a governança por intermédio do mercado tem maior probabilidade de ocorrer quando as especificações dos produtos são simples e codificáveis, dificultando a acumulação de ativos específicos nas mãos de algum ator na cadeia, e quando não há requisitos muito sofisticados de capacitação dos fornecedores. No extremo oposto, quando as especificações de produto não podem ser codificadas, os produtos são complexos e é muito custoso – e/ou arriscado – capacitar fornecedores, e há grandes probabilidades de que a cadeia se organize hierarquicamente a partir do princípio da integração vertical.²

As características que estão na origem dos modos de governança das cadeias – e as combinações entre estas características – remetem, em boa medida, à dimensão setorial – espaço em que ocorre a concorrência entre empresas na produção de bens ou serviços.

Nesse sentido, as formas de governança variam de acordo com setores ou subse-
tores que tenham características econômicas e tecnológicas razoavelmente homogêneas. A referência setorial – ou estrutural – é, pois, muito relevante para a definição dos componentes de uma cadeia e de seu modelo de funcionamento e governança.

2. Há diferentes tipologias de modelos de governança, que refletem a própria evolução da reflexão sobre o tema: no primeiro momento, distingue-se entre *buyers-driven* e *supply-driven chains*, para mais tarde evoluir em direção a uma tipologia mais sofisticada, que se diferencia entre distintas formas de governança em rede (modular, relacional e cativa, esta última se aproximando do modelo hierárquico de governança).

De fato, o próprio fenômeno da fragmentação internacional da produção, que está na origem da formação de cadeias de valor, é observado principalmente em certos setores industriais, em que as características técnicas da produção permitem a “modularização” e a separação do processo produtivo em etapas distintas no tempo e no espaço. De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD),

tradicionalmente, um número limitado de indústrias manufatureiras estiveram na linha de frente da segmentação das cadeias de valor (*fine-slicing* das cadeias de valor) e das tendências a esta associadas, tais como o *outsourcing* e o *offshoring*. As indústrias eletrônica e automotiva – em que os produtos podem ser divididos em componentes discretos, que podem ser produzidos separadamente, facilmente transportáveis e montados em localizações de baixo custo – abriram o caminho no estabelecimento de cadeias globais de valor (UNCTAD, 2013a, tradução nossa, p.127).

Embora o enfoque de cadeias de valor privilegie a dimensão setorial na explicação de sua dinâmica e das formas de governança, esta não é a única dimensão a moldar a estruturação da cadeia e seu modelo de governança. É possível encontrar diferentes formas de governança em cadeias pertencentes a um mesmo setor ou subsetor, e esta diversidade indica o fato de que as estratégias corporativas também podem ter papel destacado, ao introduzirem em um determinado setor diferentes padrões de organização e de governança.

Berger (2006) radicaliza esse argumento e dedica boa parte de sua reflexão a analisar as experiências de empresas que, em um mesmo setor, organizaram suas cadeias de valor com base em modelos completamente distintos e lograram êxito na competição internacional. Ou seja, não haveria uma cadeia de valor por setor, mas diversas e tantas quantas resultariam das estratégias das empresas líderes no setor e da interação destas com outras firmas.

O livro de Berger (2006) traz grande quantidade de exemplos de empresas que, atuando em um mesmo setor, adotaram com sucesso estratégias de governança de “suas” cadeias produtivas radicalmente diferentes entre estas. Além de não ocorrer convergência de estratégias empresariais e de modelos de governança de cadeias no nível do setor, a diversidade de trajetórias seguidas pelas empresas tampouco poderia ser atribuída à sua origem nacional. Em um determinado setor, empresas de um mesmo país optam por estratégias e modelos diversos de governança, embora a autora reconheça que certos traços dos modelos de capitalismo nacionais favorecem o desenvolvimento de determinadas formas de governança das cadeias.

Portanto, as estratégias das firmas líderes – e, em certas circunstâncias, também de certas firmas subordinadas – seriam, ao lado de características de produtos e setores, variáveis que condicionam de perto a ocorrência de determinado modelo de governança das cadeias.

2.2 O peso da geografia: cadeias globais ou regionais?

A geografia é uma dimensão que não pode ser ignorada quando se trata de identificar políticas e estratégias pró-integração a cadeias internacionais de valor. Enquanto a especialização e a possibilidade de fragmentação dependem das características setoriais, a decisão de localização e distribuição geográfica do processo produtivo é influenciada não apenas pelos custos de produção e comércio, mas também pelo tamanho do mercado local ou regional e por sua proximidade com mercados com consumidores de renda elevada (UNCTAD, 2013b). Estas características são relevantes para determinar tanto a dimensão doméstica quanto a dimensão externa da política comercial associada à participação em cadeias globais de valor.

As cadeias globais não são distribuídas uniformemente pelo mundo. Diversos autores chamam atenção para o fato de que as cadeias de valor são mais um fenômeno regional que global. Baldwin (2012, p. 5, tradução nossa) afirma que “todo o comércio é bastante regionalizado, mas o comércio em cadeias de valor o é ainda mais”. Para o autor, três características emergem da análise da matriz de comércio das cadeias de valor: *i*) as cadeias de valor não são globais, são regionais; *ii*) a matriz é muito esparsa – poucos fluxos são relevantes em escala global; e *iii*) os Estados Unidos, a China, a Alemanha e o Japão dominam o comércio das cadeias em âmbito global.

Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) revelam que, de fato, existe um grande viés regional na participação nas cadeias de valor. No mundo, cerca de metade do valor agregado estrangeiro tem origem em países da mesma região. Quando calculam o valor agregado estrangeiro nas exportações de cada região, os autores concluem que os países da Europa são os que exibem o maior valor agregado estrangeiro, seguidos pela Ásia-Pacífico e pela América do Norte. A América Latina vem em último lugar. Mas, para demonstrar a importância do viés regional na organização das cadeias, Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) estimam a contribuição regional para o valor adicionado estrangeiro de cada região e constatam que na Europa 51% do valor agregado estrangeiro tem origem na região. Estes percentuais são de 47% na

Ásia-Pacífico e 43% na América do Norte. Por sua vez, na América Latina, a participação da região no valor agregado estrangeiro é de apenas 27%.

Esse viés regional é atribuído pelos autores aos custos de deslocamento e às políticas comerciais. Como consequência de sua localização e de suas opções de políticas comerciais, muitos países em desenvolvimento – particularmente na África e na América Latina – permanecem à margem do novo modo de organização da produção internacional, com baixo grau de inserção nas cadeias globais de valor.

Apesar do claro viés regional, existem cadeias organizadas realmente em âmbito global, com firmas de diferentes regiões do mundo interagindo entre si. Mas existe evidência empírica de que a maior parte dos fluxos de comércio das cadeias de valor está concentrada no âmbito regional. Os custos de transporte são a razão mais óbvia para a regionalização do comércio nestas cadeias. Entretanto, como argumentam Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013), muitas cadeias regionais estão intrinsecamente relacionadas a acordos comerciais entre países vizinhos. Os autores citam diversos exemplos de cadeias de valor que foram impulsionadas pela negociação de acordos preferenciais entre países de determinada região.

Os exemplos incluem a criação de uma cadeia de produção entre Estados Unidos e Canadá no setor automotivo, após a celebração de acordo bilateral específico para o setor, em 1965. A emergência das cadeias de valor na Ásia coincide com a negociação de acordos restritos em termos temáticos e nem sempre ambiciosos entre países da região. Os acordos firmados pelos países asiáticos caracterizam-se pelo pragmatismo e pela simplicidade e parecem ter sido moldados pelo interesse em facilitar a divisão do trabalho e a distribuição de tarefas entre países vizinhos (Araujo, 2012). O grau de ambição, complexidade e alcance geográfico de tais acordos vai avançando à medida da necessidade de expansão das cadeias de valor.

A expansão da União Europeia (UE) para os países do Leste Europeu é também um bom exemplo de como os arranjos de política comercial propiciam ambiente favorável ao desenvolvimento de cadeias de valor. Segundo Curran e Zignago (2012), a adesão de países do Leste Europeu à UE criou incentivos para a expansão de investimentos diretos de empresas do bloco original que integraram firmas dos novos membros às suas atividades produtivas.

De acordo com Baldwin (2012), além do caráter marcadamente regional, as cadeias de valor também se caracterizam por relações do tipo *hub-and-spoke* em torno dos quatro grandes gigantes da indústria mundial: Estados Unidos, Alemanha, China e Japão. Cada um destes países exerce a função de *hub* na organização da fragmentação da produção com firmas de sua vizinhança geográfica. A principal distinção neste caso ocorre em torno do que o autor denomina de assimetria tecnológica nas redes internacionais de produção entre as economias *headquarter* e as economias “fábricas”. As firmas nas economias *headquarter* coordenam as redes de produção direta ou indiretamente, enquanto as economias “fábricas” buscam atrair investimentos e empregos. A Coreia teria transitado de “fábrica” para *headquarter*.

Esses dois componentes configuram um modelo em que as cadeias são eminentemente um fenômeno regional estruturado em torno de países que atuam como *hubs*, organizando a produção na região. A maior regionalização do comércio nas cadeias de valor em comparação ao comércio tradicional parece estar relacionada ao fato de que os fluxos de bens intermediários são muito mais importantes e mais sensíveis à distância que os fluxos dos bens finais nesta nova forma de organização da produção. Baldwin (2012) argumenta que a principal mudança da nova onda de globalização, com o compartilhamento do processo produtivo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, foi a transferência de tecnologia e *know-how*. Portanto, a nova configuração é reflexo de um sistema de produção em que aumenta o comércio de produtos intermediários e se intensifica a mobilidade de *know-how*.

3 DAS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Originalmente voltado para a análise de relações entre empresas no âmbito ou fora da moldura setorial, o enfoque das cadeias globais de valor foi gradualmente expandido para a dimensão nacional, passando a informar a discussão de estratégias de inserção internacional e desenvolvimento.

Em formulação bastante genérica, Gereffi, Humprhey e Sturgeon sugeriram que “a evolução da organização industrial em escala global afeta não apenas as possibilidades das firmas e a estrutura das indústrias, mas também como e por que os países avançam – ou fracassam – na economia global” (Gereffi, Humprhey e Sturgeon, 2005, p. 79, tradução nossa). Além disso, formularam a expectativa de que o enfoque de

cadeias pudesse ser útil para “a formulação de ferramentas políticas efetivas relacionadas ao *upgrading* industrial, ao desenvolvimento econômico, à criação de emprego e à redução da pobreza” (Gereffi, Humphrey e Sturgeon, 2005p. 79, tradução nossa).

Dos primeiros trabalhos, na década de 1990, sobre cadeias internacionais de valor até recentemente, a interseção entre este tema e a questão do desenvolvimento econômico – em âmbito nacional – ocorria em torno da ideia de *upgrading* nas cadeias das empresas baseadas em países em desenvolvimento – tema que será discutido na seção seguinte.

As recomendações de política que derivavam dessas análises aproximam-se bastante das que emergem da literatura sobre capacitação de pequenas empresas e sobre desenvolvimento local e *clustering* de firmas. Um bom exemplo é fornecido por Pietrobelli e Rabelotti (2006), que reuniram um conjunto de trabalhos nos quais se discute de que forma *clusters* de pequenas e médias empresas latino-americanas – e as economias de que fazem parte – podem beneficiar-se da participação em cadeias internacionais de valor, que fatores dificultam ou, ao contrário, facilitam esta participação etc. Para que o benefício ocorra, as firmas necessitam não apenas se inserir em cadeias de valor, mas também ser capazes de evoluir nestas em direção a processos de fabricação mais eficientes, elaboração de produtos de maior valor unitário e funções mais valorizadas e menos vulneráveis na cadeia.

A partir da avaliação dos processos de *upgrading* em curso entre as empresas desses *clusters*, os autores formulam propostas de política que enfatizam as relações de cooperação e competição entre as empresas dos *clusters*. Os impactos esperados das políticas recomendadas ocorrem no âmbito – geográfico e setorial – dos *clusters*, ficando em segundo plano as relações entre estes e o resto da economia de que fazem parte.

Portanto, as principais implicações de política identificadas pela literatura das cadeias de valor até recentemente referiam-se à capacitação das empresas e à oferta, por intermédio de políticas públicas, de condições favoráveis para que estas se beneficiem de sua participação nas cadeias. Há uma série de recomendações de políticas de corte horizontal, mas existem também sugestões moldadas para características setoriais.³

3. Pietrobelli e Rabelotti (2006, p.18) associam diferentes padrões de aprendizado e *upgrading* a grupos de setores definidos por intensidade de fatores e recorrem à taxonomia de Pavitt. No caso dos setores baseados em recursos naturais, por exemplo, o “*upgrading* de produto e de processo estaria fortemente vinculado ao avanço da ciência e da tecnologia em indústrias conexas”, como a química – em sentido amplo – e a de máquinas e equipamentos. A articulação entre produtores dos setores baseados em recursos naturais e as fontes de inovação externas a tais setores pode ocorrer sob coordenação das empresas produtoras de bens baseados em recursos naturais.

Nesse período, as implicações do fenômeno das cadeias internacionais de valor para as políticas nacionais de comércio não constituíam foco relevante das análises.

Mais recentemente, no entanto, o enfoque das cadeias internacionais de valor ganhou novo fôlego, pelas mãos de instituições internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNCTAD e o Banco Mundial. Estas investiram pesadamente no embasamento teórico e empírico do argumento de que as cadeias internacionais de valor constituem, na atualidade – e, presumivelmente, mais ainda no futuro – o modelo dominante de organização da produção industrial e de articulação entre diferentes setores – especialmente entre a indústria e os serviços.

As cadeias internacionais de valor ter-se-iam tornado, nessa visão, o principal modelo de organização internacional da produção, e ao seu funcionamento as políticas nacionais deveriam se adaptar, se os países pretendessem se beneficiar da expansão global do fenômeno. O principal vetor desta adaptação seriam as políticas nacionais de comércio.

Ao indicar que os impactos econômicos das barreiras ao comércio aumentam com a difusão internacional da produção segmentada verticalmente – em função dos múltiplos cruzamentos de fronteiras requeridos para produzir um bem final – e ao sugerir que, na lógica de funcionamento das cadeias, barreiras às importações impactam negativamente exportações, o argumento foi instrumentalizado como crítica ao protecionismo comercial e à razão mercantilista dominante nas políticas nacionais de comércio.

Nesse contexto, o enfoque das cadeias internacionais de valor passou a orientar a produção de vasta literatura, originada naquelas instituições e voltada para as implicações de política comercial derivadas do fato de que a organização da produção cada vez mais se baseia na lógica de cadeias internacionais de valor.

Não havia nesse caso qualquer referência a políticas domésticas – exceto a comercial – capazes de contribuir para o objetivo de “conectar” economias em desenvolvimento a cadeias de valor.

Essa conexão é percebida em geral, nessa literatura, como um benefício em si, especialmente – mas não apenas – para economias pequenas e países menos desenvolvidos. A hipótese neste caso é que as cadeias poderiam constituir algo como uma “via rápida” para a industrialização e o crescimento de pequenas economias.

Nessa hipótese, a fragmentação internacional da produção abriria espaço para que pequenas economias capturassem etapas ou tarefas produtivas específicas. Isto configuraria estratégia de industrialização certamente menos ambiciosa – mas mais viável para pequenas economias – que a propugnada pela substituição de importações e pelo objetivo de montar um parque industrial integrado.

A avaliação da conexão com cadeias internacionais de valor como benefício em si aparece na publicação da UNCTAD (2013a) que estabelece associação estatística entre participação em cadeias e crescimento econômico:

a experiência dos últimos vinte anos revela que, à medida que os países aumentam sua participação nas cadeias globais de valor, suas taxas de crescimento tendem a crescer também. Uma análise estatística correlacionando a participação em cadeias globais de valor e taxas de crescimento do [produto interno bruto] PIB *per capita* apresenta relação significativa e positiva, tanto para economias desenvolvidas quanto para economias em desenvolvimento (UNCTAD, 2013a, p. 150, tradução nossa).

O foco exclusivo nas políticas comerciais e na agenda de liberalização dos regimes de comércio e investimento, como instrumentos de adequação à realidade de globalização conduzida pela fragmentação internacional da produção, recebeu críticas de autores defensores de visão *desenvolvimentista* (Milberg, 2013; Dalle, Fossti e Lavopa, 2013).

Antes mesmo da “redescoberta” das cadeias de valor pelas instituições internacionais, Kosacoff, Lopez e Pedrazzoli (2007) argumentaram que participar de cadeias globais de valor não é uma panaceia. Isto porque a apropriação dos benefícios potenciais da participação em uma cadeia dependeria de ações e políticas, principalmente domésticas, que estimulassem o desenvolvimento de capacidades favoráveis *upgrading* de firmas locais e permitissem que estas efetivamente absorvessem aqueles benefícios potenciais, desenvolvessem estratégias associadas a diferentes cadeias de valor etc.

De certa forma, este tipo de visão “resgata” preocupações dos estudos fundadores da teoria das cadeias de valor e a agenda de autores classificados por Dalle, Fossti e Lavopa (2013) como neoschumpeterianos.

O argumento de que a conexão com cadeias de valor constitui em si mesma fonte de benefícios para a economia parece plausível quando se trata de países com economias pouco desenvolvidas e estruturas produtivas extremamente simplórias.

De acordo com a UNCTAD,

para a maioria de pequenas economias em desenvolvimento com dotação limitada de recursos, há frequentemente poucas alternativas às estratégias de desenvolvimento que incorporam em alguma medida a participação em cadeias globais de valor (UNCTAD, 2013a, p. 175, tradução nossa).

Nesse caso, a conexão tem grande probabilidade de gerar externalidades positivas em termos de criação de alguma capacidade industrial, modernização de métodos de gestão e diversificação dos canais de articulação com a economia internacional. Ou seja, dependendo do “ponto de partida” da economia nacional, a mera conexão com cadeias de valor pode ter efeitos positivos sobre esta.⁴

No entanto, quando a economia já alcançou algum grau de industrialização e tem canais razoavelmente sólidos e diversificados de articulação com o mundo, a simples conexão com cadeias de valor pode não apenas gerar benefícios, mas também ter custos. Neste cenário, o argumento de que a conexão a cadeias de valor não é suficiente ganha sentido e adquire relevância a discussão das políticas públicas capazes de maximizar benefícios e mitigar riscos da estratégia de conexão com cadeias de valor.⁵

4. Além de indicar o dinamismo das cadeias de valor e as oportunidades que este abre para a indústria de países em desenvolvimento, Ernst (2003) sugere que a integração em cadeias de valor pode suprir carências domésticas. Entre estas, encontrar-se-ia a falta de base de conhecimento e de capacitações no plano doméstico, especialmente para as economias de pequenos países e/ou pouco diversificadas

5. Entre os riscos indicados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), são citados a excessiva dependência de um país em relação a estratégias de empresas transnacionais líderes das cadeias, o excessivo poder de mercado destas e a possibilidade de que empresas locais fiquem “congeladas” em posições subalternas das cadeias. Além disso, a localização de tarefas e atividades nas cadeias globais de valor “(...) pode ser deslocada ao longo das redes de produção internacional das empresas transnacionais” (...) ocasionando desarranjos nos processos de *upgrading* industrial e impactos sociais negativos” (UNCTAD, 2013a, p. 178, tradução nossa).

Na realidade, a discussão sobre políticas industriais e outras políticas domésticas não comerciais ganha sentido, no debate das cadeias de valor, quando o sinal positivo atribuído à simples conexão da economia nacional com as cadeias de valor é questionado. De acordo com a UNCTAD (2013a, p. 176, tradução nossa), a geração dos “benefícios potenciais das cadeias globais de valor para o desenvolvimento – em particular, a disseminação de tecnologia, a construção de capacidades e o *upgrading* – não é automática”.

4 AS POLÍTICAS COMERCIAIS PARA A INTEGRAÇÃO ÀS CADEIAS DE VALOR

A literatura dedicada à discussão das implicações da organização da produção em cadeias globais de valor sobre o desenho de políticas comerciais ganhou ímpeto a partir de 2012 e foi, em boa medida, promovida pelas organizações multilaterais preocupadas com a evolução do protecionismo pós-crise de 2008 e as dificuldades em fazer avançar as negociações da Rodada Doha da OMC.

É nesse ambiente que, em esforço conjunto, a OCDE e a OMC constroem nova base de dados, que apresenta os fluxos de comércio, baseada no valor adicionado: *trade in value-added* (TiVA).⁶ O que se procura neste trabalho é estimar o valor adicionado na produção de bens e serviços para a exportação e a importação por país e setor de atividade. Estas organizações argumentam que esta nova forma de medir os fluxos de comércio é importante porque a forma tradicional implica múltipla contagem, uma vez que, a cada vez que fluxos de bens e serviços cruzam fronteiras, estes são computados no valor do comércio, e isto conduz a uma superestimativa da importância das exportações para o PIB dos países. Mais que isso, na forma tradicional de medir os fluxos de comércio, as importações têm conotação negativa e não revelam a importância que os insumos importados possuem para o desempenho das exportações de um país.

Outro tema relevante que emerge dessa nova forma de medir os fluxos de comércio é a importância dos serviços para o comércio de bens. Enquanto os serviços representam cerca de 20% do comércio total, sua participação dobra quando se considera sua contribuição para o valor adicionado comercializado internacionalmente.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/gE2g45>>.

O reconhecimento de seu papel relevante para os fluxos do comércio de bens reforça os argumentos em favor da liberalização do comércio de serviços como forma de reduzir seus custos e impulsionar a integração dos países às cadeias de valor.

A nova forma de medir os fluxos de comércio tem impacto sobre os saldos do comércio bilateral entre os quarenta países inicialmente incluídos na nova base de dados. Nesta metodologia, os países que têm sua produção concentrada no final das cadeias produtivas terão tipicamente *superavit* menores com seus mercados diretos de exportação. Ao mesmo tempo, possuirão menores *deficit* com seus principais fornecedores.

Nas palavras de Pascal Lamy, então diretor-geral da OMC, no lançamento da base de dados em maio de 2013:

This has important implications for how we should understand today's trade policy. Realizing that imports of a country are good for its exports changes what trade negotiators call "defensive interests" and also how they evaluate the cost/benefit balance of adopting trade remedy measures. Furthermore, they may change the relevance of the good old reciprocity principle.

As many of you already know, such politically relevant imbalances like the US trade deficit with respect to China are reduced by more than 30 per cent when trade is measured, as it should be, in value-added and not in gross commercial value. Once again, good trade statistics can provide a sound basis for good trade and macroeconomic policies, for good public debates that need to underpin policy choices, and it can help put multilateral trade negotiations in the right context. Individualistic policies, what political scientists call "beggar your neighbour" policies, are bound to have serious negative consequences not only for the neighbours, but for the country taking the measures itself.

Thanks to the new set of data released today, I hope that analysts and policy makers will have a better perception of these interdependencies. I believe that, with our joint efforts, better statistics today will contribute to better policies tomorrow. In sum, turning trade numbers into trade intelligence.⁷

7. "Isso tem implicações importantes sobre como nós devemos entender a política comercial na atualidade. Tendo-se em mente que as importações de um país são benéficas para suas exportações, muda o que os negociadores de comércio chamam de "interesses defensivos" e também como eles avaliam o equilíbrio de custos/benefícios de adotar medidas de defesa comercial. Mais além, eles podem mudar a relevância do velho bom princípio da reciprocidade.

Como muitos de vocês sabem, tais desequilíbrios politicamente relevantes, como o *deficit* comercial dos Estados Unidos com a China, são reduzidos em mais de 30% quando o comércio é medido, como deveria ser, em valor adicionado, e não em valor bruto. Uma vez mais, boas estatísticas de comércio podem oferecer base confiável para políticas comerciais e macroeconômicas, para bons debates públicos que devem sustentar escolhas de políticas, e isto pode ajudar a colocar as negociações comerciais no contexto correto. Políticas individualistas, que os cientistas políticos denominam de *beggar your neighbour policies* estão destinadas a ter sérias consequências negativas não apenas para os vizinhos, mas também para o próprio país que adota estas medidas.

Graças ao novo banco de dados divulgado hoje, eu espero que analistas e formuladores de políticas tenham melhor percepção destas interdependências. Eu acredito que, com nossos esforços conjuntos, melhores estatísticas hoje contribuirão para melhores políticas amanhã. Em suma, transformando números de comércio em inteligência comercial." Tradução nossa. Trecho da citação retirado do *site* disponível em: <<http://goo.gl/4dBVo4>>.

Enquanto a nova base de dados era construída, diversos estudos e artigos eram elaborados com o apoio das organizações multilaterais – além da OMC, da OCDE, da UNCTAD, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que também se destacam. Estes estudos, que começam a ser divulgados ainda em 2012, buscam avançar em recomendações de políticas comerciais mais adequadas à promoção da participação dos países nas cadeias globais de valor.

De acordo com a UNCTAD (2013b), as políticas comerciais afetam a integração de firmas domésticas às cadeias de valor de duas formas principais.

- 1) Políticas comerciais podem aumentar os custos de comércio: tarifas elevadas para produtos intermediários fazem com que os países se tornem menos atraentes aos investimentos estrangeiros e para a localização de etapas do processo produtivo.
- 2) Condições desfavoráveis de acesso a determinados mercados relevantes põem as empresas montadoras de um país em condições desfavoráveis em relação a concorrentes que usufruam de preferências no acesso a estes mercados.

Embora a redução ou eliminação de tarifas continue ocupando o centro das atenções quando se trata de debater políticas comerciais adequadas para a promoção da integração dos países às cadeias de valor, as barreiras não tarifárias e as questões regulatórias vêm ganhando espaço crescente no desenho de políticas. Dado o nível já relativamente reduzido das tarifas médias aplicadas, os ganhos adicionais em termos de geração de comércio resultantes de reduções adicionais de tarifas de importações tendem a ser pequenos. Estimativas da UNCTAD revelam que melhoria significativa no ambiente de negócios produziria efeitos muito mais positivos em termos de crescimento do comércio de produtos intermediários, particularmente nos países de renda média e baixa.

Os movimentos de fragmentação da produção e de formação de cadeias de valor observados a partir do início da década de 1990 estimularam reformas nas políticas comerciais de muitos países em desenvolvimento, que combinam: *i*) redução unilateral de tarifas; *ii*) assinatura de acordos de proteção de investimentos; e *iii*) negociação de acordos preferenciais de comércio de escopo abrangente e disciplinas exigentes em áreas como propriedade intelectual, política da concorrência, movimento de capitais etc. (Baldwin, 2012).

Essas reformas são resultado de uma nova economia política da política comercial, com elementos de demanda e oferta de liberalização. Do lado da oferta, estão os países em desenvolvimento buscando encurtar o caminho para a industrialização pela via da integração às cadeias de valor. Pelo lado da demanda, estão as empresas dos países desenvolvidos que exigem convergência de regras, previsibilidade e garantias para transferir o *know-how* e combinar tecnologia com mão de obra barata nos países em desenvolvimento.

Os diversos documentos e estudos divulgados recentemente classificam de maneiras variadas os componentes do que seria uma política comercial conducente à integração nas cadeias de valor. Optou-se neste trabalho pela seguinte organização destes componentes: *i*) medidas tarifárias; *ii*) medidas não tarifárias; *iii*) liberalização de serviços; *iv*) acordos preferenciais de comércio; e *v*) negociações multilaterais.

4.1 Medidas tarifárias

A análise de cadeias de valor sugere que as barreiras tarifárias ainda têm peso não desprezível. Embora as tarifas nominais tenham se reduzido de forma significativa nas últimas décadas, os efeitos da proteção tarifária sobre a competitividade acumulam-se nas cadeias globais de valor. Os custos da proteção são magnificados, uma vez que os produtos intermediários cruzam as fronteiras e pagam impostos de importação muitas vezes antes de se transformarem em bens finais e serem exportados para seu destino final. O efeito cumulativo das tarifas pode elevar significativamente os preços dos bens finais. Isto significa que até mesmo tarifas de pequena magnitude podem desencorajar o *outsourcing* no exterior e o desenvolvimento das cadeias de valor. Cálculo feito pela OCDE (2013) – com base em metodologia desenvolvida por Koopman *et al.* (2010) – revela que, considerando-se informações de 2009, a tarifa média que incide sobre o valor adicionado das exportações de manufaturados é 17% na China, 11% no Vietnã e 5% no Chile, enquanto as tarifas nominais correspondentes são 4%, 6% e 1% respectivamente.

Outra questão relevante para a discussão de políticas tarifárias relacionadas a cadeias de valor é a estrutura da proteção adotada pelos países. A UNCTAD (2013b) chama atenção para o fato de que a política comercial é, em muitos casos, orientada para proteger os bens finais mais que os bens intermediários, o que estimula a

localização das últimas etapas da cadeia de produção a concentrar-se nas economias com grandes mercados consumidores ou em países que gozem de acesso preferencial a estes mercados. A escalada das tarifas – caracterizada por tarifas mais elevadas à medida que se avança a jusante na cadeia produtiva – domina a estrutura tarifária da maioria dos setores em muitos países.

O impacto negativo da imposição de tarifas nas importações de bens intermediários é tão mais negativo quanto mais intensa for a participação de um país na produção e na exportação de produtos nas etapas finais das cadeias de produção. Portanto, quanto mais a jusante na cadeia produtiva, mais as barreiras às importações de produtos intermediários prejudicam a competitividade das exportações do próprio país. Por sua vez, quanto mais a montante estiver um país localizado nas cadeias, maior o ônus indireto para seus exportadores, resultante da imposição de barreiras às importações de produtos acabados ou semiacabados.

A questão do impacto das tarifas sobre produtos intermediários na competitividade das exportações tem sido contornada, em muitos países, pelo recurso à criação de zonas de processamento de exportações (ZPEs) e de regimes de *drawback*, que isentam as firmas exportadoras do pagamento de tributos sobre os insumos importados. Embora estes esquemas contribuam para a redução dos custos de produção resultantes da proteção à indústria local, estes não eliminam completamente estes custos. Os benefícios concedidos pelas ZPEs estão confinados, por definição, a determinadas zonas geográficas e, portanto, a um número limitado de empresas. Já o *drawback* é instrumento de maior abrangência. Entretanto, frequentemente, estes regimes impõem às firmas procedimentos burocráticos complexos e custosos para a comprovação de que os insumos foram de fato utilizados no processo produtivo de bens exportados, o que dificulta sua utilização por empresas de menor porte (OECD, 2013).

Para reduzir os impactos negativos da proteção sobre a competitividade, diversos países vêm optando por reduzir a proteção sobre produtos intermediários e bens de capital. A UNCTAD (2013b) revela que a média das tarifas que incidem sobre bens finais é de 4,3%, enquanto para os bens intermediários a média é de 2,2%. A escalada tarifária resultante desta estratégia atrai os investimentos voltados para a montagem de bens finais e desestimula a integração vertical da produção doméstica.

De acordo com a OCDE,

enquanto a remoção das tarifas sobre produtos intermediários e bens de capital e sua manutenção sobre bens finais era vista no passado essencialmente como estratégia protecionista de escalada tarifária para a concorrência vertical de produtos, a situação é diferente em um mundo em que, na maioria dos países, os manufaturados têm tarifas muito baixas e a concorrência ocorre na produção e no acesso a insumos especializados (OECD, 2013, p. 20, tradução nossa).

Na realidade, a lógica das cadeias de valor produz argumentos favoráveis ao aumento da escalada tarifária por meio da redução das tarifas de bens intermediários.⁸ Mas parte deste argumento relaciona-se com a ideia de que os produtos que se encontram mais a jusante na cadeia de valor têm maior valor adicionado, portanto, devem ter sua produção doméstica estimulada.

4.2 Medidas não tarifárias

Barreiras tarifárias são um instrumento tradicional – e talvez o mais transparente – da política de proteção, que possibilita que uma empresa possa aumentar sua rentabilidade cobrando preços maiores na venda de seu produto no mercado interno, em comparação com os concorrentes externos. Entretanto, há outros instrumentos – mais difíceis de identificar e mensurar – que têm maior e crescente relevância para determinar as possibilidades de participação de um país nas cadeias globais de valor.

Às barreiras não tarifárias tradicionais – como medidas *antidumping*, procedimentos aduaneiros e regras de origem complexas – somam-se com peso crescente instrumentos relacionados aos *standards*, à avaliação de conformidade, a subsídios, a regulações financeiras e de investimentos concernentes ao comércio, entre outros. Embora todos estes instrumentos sejam capazes de criar distorções ao comércio, na lógica das cadeias de valor, aqueles que afetam os custos dos produtos intermediários assumem maior relevância.

Um exemplo de medida não tarifária que vem ganhando espaço na discussão de políticas comerciais, com impactos potenciais importantes sobre as cadeias de valor, são as restrições às exportações. Tradicionalmente utilizadas para restringir as exportações

8. Ao reduzir a proteção sobre os produtos intermediários e manter inalterada a proteção sobre bens finais, aumenta-se a proteção efetiva destes últimos.

de alimentos, com o objetivo de garantir o abastecimento doméstico, as restrições às exportações – na forma de quotas ou taxaço – vêm sendo adotadas sobre matérias-primas e insumos estratégicos, com efeitos potenciais devastadores sobre as possibilidades de produção de bens manufaturados. É o caso das restrições impostas sobre exportações de minérios – por exemplo, minério de ferro – e terras raras – com impactos sobre a produção de diversos produtos intensivos em tecnologia. As restrições às exportações destes produtos têm, muitas vezes, o objetivo de garantir a oferta de insumos a produtores domésticos a jusante na cadeia de valor, o que impõe custos elevados aos participantes estrangeiros destas cadeias.

As medidas *antidumping* são outro instrumento de política comercial que pode exercer impactos não desejáveis sobre o funcionamento das cadeias de valor. A maioria dos casos em que são impostos direitos *antidumping* é de produtos intermediários. O estudo da OCDE (OECD, 2013) resenha diversos artigos e revela que na Índia – país que se tornou o principal usuário deste instrumento nos últimos anos – mais de 90% dos casos são relativos a produtos intermediários e que as firmas que usam estes insumos acabam por buscar substituir tais insumos, de modo a evitar o aumento nos custos de produção. No Brasil, no período 2008-2012, 88% das medidas *antidumping* adotadas atingiram produtos intermediários (Cindes, 2013).

As exigências de conteúdo local associadas à concessão de benefícios fiscais ou financeiros, ainda que sejam contestáveis perante as regras da OMC, vêm ganhando espaço nas políticas industriais no período pós-crise. Embora não sejam exatamente instrumento de política comercial, seu efeito é promover a integração vertical da produção e discriminar contra os insumos e/ou bens de capital importados, erodindo as possibilidades de participação em cadeias de valor.

O acordo de facilitação de comércio concluído na reunião ministerial da OMC em Bali, em dezembro de 2013, talvez seja o primeiro resultado palpável do esforço realizado pelas organizações multilaterais para promover a necessidade de liberalização comercial, a partir do argumento das cadeias de valor. De fato, a redução dos custos e dos tempos associados ao movimento de produtos intermediários é crítica para o funcionamento das cadeias internacionais. Estimativas de organizações internacionais indicam que a implementação dos compromissos do acordo poderá desencadear redução de 10% dos custos de comércio e gerar incremento da renda

mundial de até US\$ 1 trilhão.⁹ Ainda que seja provável que estes números estejam em muito superestimados, a implementação do Acordo de Facilitação de Comércio exigirá aperfeiçoamentos nos procedimentos aduaneiros em diversos países – particularmente em países em desenvolvimento –, que podem contribuir para eliminar custos desnecessários nas operações de comércio.

4.3 Liberalização dos serviços

Se, como notado anteriormente, qualidade e custos dos serviços são determinantes para a participação dos países nas cadeias globais de valor, a liberalização do comércio de serviços passa a ser componente importante da agenda de políticas comerciais. Há serviços que podem ser considerados como insumos no interior de uma cadeia de valor – é o caso de pesquisa e desenvolvimento (P&D), *design*, *marketing*, consultoria de negócios e informática e telecomunicações. Serviços de transporte, comunicações e distribuição são essenciais ao movimento de mercadorias nas cadeias de valor.

A distância é um dos principais determinantes dos custos de comércio e da forma como este se organiza em termos mundiais. Mas – como nota a UNCTAD (2013b) – o problema não é a distância em si, e sim os custos de transporte e a conectividade. Um estudo realizado pela organização revela que, no Caribe, a distância responde por cerca de 20% da variância das taxas de fretes marítimos, enquanto a concorrência e as economias de escala têm influência muito superior na determinação dos custos. Quando há cinco ou mais transportadores operando em determinada linha, os custos do frete são um terço menores que quando há quatro ou menos provedores.

Os serviços de distribuição também são considerados essenciais ao funcionamento das cadeias. Nas cadeias *buyer-driven*, o papel dos grandes varejistas é fundamental para organizar a distribuição das funções – por exemplo, confecções ou alimentos. As grandes empresas determinam os padrões técnicos, promovem a interação entre os diferentes fornecedores e facilitam os aspectos logísticos, além de permitirem o acesso a novos produtos e tecnologias. Mas os serviços de distribuição podem ser afetados por legislações domésticas que restringem o direito de estabelecimento ou fazem exigências que dificultam a operação destes provedores.

9. Disponível em: <<http://goo.gl/akJ9iu>>.

Em 2013, as negociações para firmar um acordo plurilateral para a liberalização dos serviços (Trade in Services Agreement – TiSA) mobilizaram 26 membros, considerando-se os membros da UE como representação. Com a percepção de que seria difícil avançar neste tema no âmbito da Rodada Doha da OMC, estes países buscaram concluir um acordo que seria assinado na Ministerial da Bali, em dezembro de 2013. Mas o consenso revelou-se mais difícil do que se previa, e as negociações não chegaram ao fim.

4.4 O papel dos acordos preferenciais de comércio

A emergência do modelo das cadeias globais de valor acarreta novas motivações para o interesse dos países na negociação de acordos preferenciais de comércio. Em primeiro lugar, seu caráter predominantemente regional reforça a demanda pela negociação de acordos regionais de comércio e forma blocos regionais, no interior dos quais os processos produtivos são crescentemente fragmentados. O estudo de Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013), já mencionado, revela que a criação e a expansão de blocos de comércio estimularam a constituição de cadeias de valor no seu interior.

Mas, mais importante, a nova onda de acordos preferenciais de comércio envolvendo parceiros não apenas da mesma região é estimulada pela necessidade de convergência regulatória e de *doing-business assurances* por parte das empresas líderes da cadeia que organizam, distribuem e fornecem a tecnologia para os participantes da rede. Isto significa que os acordos do século XXI não são mais sobre redução/eliminação de tarifas, mas, nas palavras de Baldwin (2012, p. 19, tradução nossa), “são sobre disciplinas que perpassam o nexos comércio-investimentos-serviços”.

Como argumentam diversos autores, na lógica das cadeias de valor, as vantagens comparativas devem ser computadas com base nos fluxos de comércio por valor agregado. A OCDE (2012) revela que as vantagens comparativas de um país mudam quando o cálculo é feito considerando-se os fluxos brutos de comércio ou quando incorpora também os produtos intermediários. Os indicadores de vantagens comparativas são significativamente sensíveis à evolução dos custos, que podem alterar de modo considerável a competitividade relativa dos países em determinado produto ou setor.

Uma implicação direta dessa conclusão é que, ao atuar sobre os custos de comércio, as políticas comerciais podem alterar as vantagens comparativas e os acordos comerciais têm papel importante a desempenhar neste contexto. A intensificação do

processo de fragmentação da produção aconteceu nos últimos vinte anos, período em que as regras multilaterais de comércio se mantiveram inalteradas. Após a conclusão da Rodada Uruguai da OMC, em 1994, os processos de liberalização comercial ocorreram no âmbito unilateral ou por meio de acordos preferenciais.

Nesse período, a demanda por expansão da agenda temática dos acordos de comércio aumentou, embora o grau de profundidade atingido nos acordos concluídos seja muito variável. A maioria dos acordos firmados entre países asiáticos é restrita ao estabelecimento de preferências moldadas para remover barreiras relevantes para o funcionamento das cadeias de produção em que estão envolvidos em seu conjunto. Por sua vez, no caso de países latino-americanos, há tendência a replicar – nos acordos firmados recentemente entre estes – modelos já negociados bilateralmente com os Estados Unidos e a UE. Este é o caso dos países da Aliança do Pacífico, que buscam incorporar disciplinas com as quais já haviam se comprometido no âmbito de seus respectivos acordos com os países desenvolvidos. A exceção são os países do Mercosul, que não fizeram qualquer movimento de integração comercial relevante após a criação do bloco.

Como argumenta Baldwin (2014), os parceiros do Sul querem as fábricas e os empregos que vêm com elas. A barganha internacional passa então a ser “as fábricas do Norte” em troca das “reformas no Sul”. Como o autor chama atenção, esta é barganha muito assimétrica, em que os países desenvolvidos buscam exportar seu padrão regulatório sem ter de assumir compromissos de mudanças relevantes em sua política comercial, a não ser pela remoção de número reduzido de tarifas de importação. O maior ônus do ajuste recai sobre os países em desenvolvimento, que têm de lidar com um complexo conjunto de disciplinas em áreas que até recentemente não eram consideradas barreiras ao comércio. Baldwin (2014) afirma que – desde o início dos anos 1990 – os países em desenvolvimento têm se revelado interessados em fazer o *lock-in* de reformas internas relacionadas a estas novas disciplinas em acordos preferenciais de comércio, de modo a atrair as “fábricas” do Norte, uma vez que este seria o caminho mais curto para a industrialização.

Os acordos megarregionais – em especial, o Trans Pacific Partnership (TPP) – representam a etapa mais recente desse processo. O objetivo, no caso de TPP, é aprofundar as disciplinas negociadas, incluir novas disciplinas e costurar em apenas uma peça

diversos acordos bilaterais que alguns desses países assinaram. Diante da paralisia em que se encontram – ou se encontravam até recentemente – as negociações multilaterais na OMC, muitos advogam que os megarregionais moldarão a governança do comércio internacional de agora em diante.

Nesse contexto, a principal preocupação dos países que permanecem fora das grandes iniciativas de negociações comerciais passaria a ser com os riscos da discriminação e seu alijamento das cadeias de valor. Ou seja, até mesmo os países que decidissem não participar das novas iniciativas de negociação comercial terminariam por ser forçados a adotar o padrão regulatório produzido por estas iniciativas, sob pena de ficarem excluídos dos arranjos produtivos globais.

O grau em que essas preocupações mobilizam formuladores de políticas nos países em desenvolvimento depende, entre outros fatores, do tamanho de seu mercado doméstico e do grau de diversificação de suas estruturas produtivas. Nesse sentido, os BRICS (países do bloco econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tenderiam a ser menos suscetíveis aos argumentos das cadeias de valor e aos riscos de discriminação provocados pelos megarregionais que os países com mercados domésticos menores e maior grau de especialização produtiva.

4.5 Os impactos sobre a agenda da OMC

Muitos analistas defendem a ideia de que a agenda da Rodada Doha ficou “velha”, no sentido de que esta reflete as preocupações do comércio pré-cadeias de valor. Ao concentrar-se nas barganhas em torno de acesso a mercados de produtos agrícolas, industriais e de serviços, a Rodada Doha teria abandonado os temas mais relevantes para as relações de comércio na atualidade. Isto estaria conduzindo à crescente perda de interesse por parte dos agentes econômicos no foro multilateral. As empresas, que no passado “empurraram” as negociações da Rodada Uruguai, estariam voltando sua atenção para os foros megarregionais. A OMC assumiria o risco de tornar-se uma organização irrelevante.

A celebração de acordo sobre facilitação de comércio na Reunião Ministerial de Bali, em dezembro de 2013, foi recebida com alívio por aqueles que reconhecem no multilateralismo o *first best* para a governança do comércio internacional. Em primeiro lugar porque o tema da facilitação do comércio foi, em boa medida,

catapultado aos primeiros lugares em termos de prioridades da agenda de política comercial pela emergência das cadeias de valor, como forma de organização e análise do comércio internacional. Em segundo lugar, em razão de ter representado a esperança de que o foro multilateral recupere sua capacidade de produção de regras e promoção de liberalização comercial adicional.

Celebrado o acordo, os membros voltam-se agora para a discussão das bases para a retomada das negociações da Rodada Doha. E esta tem se transformado em um *locus* para o debate sobre a conveniência de manter a “velha” agenda de acesso a mercados como o foco dos esforços negociadores, em contraposição à oportunidade para atualizar a agenda, ao incorporar os novos temas relevantes para a agenda das cadeias de valor, já mencionados anteriormente.

A percepção de que somente uma abordagem multilateral pode efetivamente “globalizar” as cadeias de valor tem servido de motivação para o aprofundamento desse debate. Ainda que os megarregionais possam ir costurando os acordos bilaterais ou regionais, apenas a OMC é capaz de prover arcabouço regulatório abrangente e não discriminatório para o desenvolvimento do comércio e das cadeias globais de valor. Além disso, somente neste ambiente será possível ter a participação dos BRICS na governança do sistema multilateral de comércio. Estes países são grandes demais para serem ignorados, mas dificilmente se incorporarão a iniciativas como o TPP, ainda que tenham de adaptar suas políticas domésticas a padrões definidos por este tipo de acordo.

A “velha” agenda da OMC continuará a fazer parte da Rodada Doha, mas é difícil imaginar que as negociações poderão avançar sem que seus membros aceitem promover *atualização* temática desta agenda.

5 AS POLÍTICAS NÃO COMERCIAIS PARA O UPGRADING NAS CADEIAS DE VALOR

Ausentes na literatura que focava na política comercial as implicações – de política – associadas às cadeias, as preocupações relacionadas com as políticas não comerciais requeridas para uma participação exitosa dos países em desenvolvimento nestas cadeias voltaram a receber alguma atenção, inclusive de organismos internacionais, a partir de 2013 (UNCTAD, 2013a; Bamber *et al.*, 2014).

Esses trabalhos muito recentes recuperam ao receituário de políticas a dimensão de política industrial e de outras políticas não diretamente comerciais, que eram contempladas pela “primeira geração” de estudos baseados no enfoque das cadeias de valor. O foco destas políticas era – e volta a ser – o *upgrading* das empresas de países em desenvolvimento para que sua participação em cadeias internacionais de valor se traduza em ganhos, em termos de crescimento, para a economia como um todo. Isto requereria a adoção de políticas de construção de *upgrading capabilities*, com vistas ao *upgrading* – que é o conjunto de processos por meio dos quais uma empresa – ou um conjunto de empresas – logra capturar parcela maior do valor agregado gerado na cadeia.

O processo de *upgrading* pode dizer respeito aos processos produtivos, aos produtos e às funções exercidas pela empresa na cadeia, mas a literatura sobre o tema valoriza principalmente o *upgrading* funcional. Por meio deste, a empresa distancia-se das atividades em que a competitividade depende dos custos e as barreiras à entrada são baixas – e nas quais é alta a vulnerabilidade das empresas ante os novos competidores e as firmas líderes da cadeia –, bem como busca atividades mais intensivas em conhecimento e menos vulneráveis à concorrência. Em geral, a literatura de cadeias de valor identifica nas atividades não manufatureiras – como a inovação, o desenho e a construção de marcas – as funções da cadeia de valor mais rentáveis e protegidas da concorrência por barreiras à entrada.

Se o *upgrading* é objetivo de política para países em desenvolvimento, atingi-lo depende do desempenho das empresas, da qualidade de sua conexão com as cadeias de valor e, mais além, das perspectivas de que estas empresas melhorem sua posição no âmbito da cadeia de valor.

O processo de *upgrading* pode ter diferentes origens (compradores, fornecedores etc.), mas este é condicionado

pela dinâmica global mutante das cadeias – por exemplo, a consolidação por meio de estratégias para reduzir o número de fornecedores, a incorporação de padrões de qualidade e processo exigentes e as mudanças geográficas na demanda – e pelas limitações nos países em desenvolvimento, inclusive a familiaridade limitada das firmas acostumadas a operar em ambientes de mercado tradicionais com os requerimentos de uma cadeia global de valor (Bamber *et al.*, 2014, p. 9, tradução nossa).¹⁰

10. Entre os aspectos da dinâmica das cadeias que afetam as possibilidades de *upgrade*, encontra-se o modelo de governança destas. Este modelo condiciona as possibilidades e as trajetórias plausíveis de *upgrading*. Em cadeias estruturadas em torno de modelo fortemente hierarquizado, a hegemonia das firmas líderes tende a “congelar” a posição das firmas subalternas em determinadas funções de baixo valor agregado e baixa rentabilidade.

É a interação entre esses dois fatores que define as possibilidades e as trajetórias de aprendizado e *upgrading* das firmas e dos setores. É esta também que abre espaço para propostas de políticas voltadas para o *upgrading* da participação de países em desenvolvimento nas cadeias internacionais de valor.

De acordo com Bamber *et al.* (2014),

independentemente da posição de uma empresa na cadeia de valor, requisitos mínimos de qualidade, custo e confiabilidade devem ser atendidos de forma consistente para assegurar participação permanente, e estratégias de compras são constantemente revistas para aperfeiçoar estes elementos de suas cadeias de valor (Bamber *et al.*, 2014, p. 7, tradução nossa).¹¹

É precisamente o fato de que “a capacidade das firmas em países em desenvolvimento para atender de forma consistente a estes requisitos é afetada pelo contexto institucional local em que estas operam” (Bamber *et al.*, 2014, tradução nossa) que torna necessário ir além da política de comércio e investimentos externos. Isto se o país em desenvolvimento pretende não apenas participar das cadeias, mas também gerar externalidades positivas, para a economia e a sociedade, com base nesta participação.

A formulação é clara em Bamber *et al.* (2014):

focar somente na política de comércio e investimento não é suficiente para conectar países em desenvolvimento a cadeias globais de valor e *simultaneamente promover ganhos de desenvolvimento para a economia doméstica* (Bamber *et al.*, 2014, p. 7, tradução nossa, grifo nosso).

Ainda segundo esses autores,

de forma a apoiar coerentemente objetivos de desenvolvimento, os esforços devem ser ampliados para ajudar os países e incluir o comércio de cadeias globais de valor em sua agenda mais ampla de desenvolvimento econômico nacional; aumentar a capacidade doméstica e gerar vinculações com a economia local; e criar mais e melhores empregos para reduzir o desemprego e melhorar as condições de trabalho. Assim, *não apenas se trata de como vincular-se a estas cadeias de valor, mas também de como fazê-lo, de forma a gerar ganhos de bem-estar sustentáveis no longo prazo* (Bamber *et al.*, 2014, tradução nossa, grifo nosso).

11. Observe-se que os requisitos de custo e qualidade associados à participação em cadeias de valor condicionam não apenas o *upgrade*, mas também a própria participação de empresas de países em desenvolvimento nas cadeias.

A agenda de políticas voltadas para promover o *upgrading* das empresas nas cadeias internacionais de valor não pode “contornar” as políticas de comércio e investimentos externos. Estas são parte essencial da agenda, na medida em que a simples conexão com cadeias de valor requer a liberalização e a facilitação do comércio e dos investimentos. Nesse sentido, as propostas de políticas não comerciais – industriais e outras – apresentadas por diferentes autores associados ao enfoque das cadeias de valor são formuladas tendo-se em conta a relevância da liberalização comercial e de investimentos.

Indo além das políticas de comércio e investimentos, a literatura sobre cadeias de valor define agenda horizontal de políticas de competitividade ampla, relacionada à capacidade produtiva (desenvolvimento de capital humano, inovação etc.), à infraestrutura e aos serviços ao ambiente de negócios e à institucionalização das políticas.

Essa agenda horizontal sofre alguma modulação setorial – na medida em que os diferentes temas possam ter relevância diferenciada segundo setores ou macrossetores –, mas

políticas para melhorar a competitividade associada às cadeias de valor deveriam tipicamente ser aplicadas por meio de toda a economia, na medida em que as cadeias globais de valor integram o comércio, os serviços e os investimentos nos diferentes setores (Bamber *et al.*, 2014, p. 37, tradução nossa).

O que mais chama atenção nessa agenda horizontal de políticas é sua convergência com uma agenda de competitividade “sistêmica” *tout court*. A originalidade do enfoque das cadeias de valor, nesta dimensão horizontal das políticas, parece residir mais na relevância que certos temas adquirem no conjunto de políticas que na introdução, na agenda, de temas rigorosamente novos.

É o caso dos *standards* e dos sistemas de certificação, que tendem a desempenhar papel relevante na agenda de política orientada pelo enfoque nas cadeias de valor, em contraste com a baixa prioridade que o tema recebe em propostas inspiradas por outros enfoques.

O desenvolvimento de fornecedores locais – capazes de integrar-se a cadeias de valor e de progredir nestas – é outra prioridade na agenda proposta, formulada a partir da constatação de que certas modalidades de integração a cadeias internacionais de valor geram escassas conexões com a economia doméstica do país em desenvolvimento e produzem externalidades positivas limitadas para esta.

É quase inevitável que um enfoque baseado em cadeias de valor – que se confundem em grande medida com o encadeamento de setores – vá além das políticas horizontais para abordar a dimensão setorial das políticas. Se a articulação com cadeias internacionais de valor ocorre a partir de certos setores, é de se esperar que as recomendações de política sejam desenhadas para as necessidades de setores ou segmentos específicos, aos quais se relacionam determinados objetivos de *upgrading*.

Mas o próprio objetivo de articulação com cadeias de valor e de *upgrading* nestas tende a distanciar as políticas setoriais inspiradas neste enfoque da estratégia de substituição de importações – que orientou e ainda orienta políticas setoriais de diversos países em desenvolvimento.¹² Para Gereffi e Sturgeon (2013, p. 337, tradução nossa), “políticas orientadas pelas cadeias globais de valor (...) são focadas em orientar o crescimento de segmentos particulares da cadeia de valor, e não em desenvolver indústrias completamente integradas, em termos verticais”.¹³

Ou seja, políticas orientadas pela preocupação com cadeias de valor são por definição mais focadas – *finely targeted*, segundo a UNCTAD (2013a) – que as voltadas para a substituição de importações e a geração de capacidade produtiva nos setores de “bens finais”. Nas propostas inspiradas pelo enfoque das cadeias de valor, há reconhecimento – mais ou menos explícito, em função do autor – de que a articulação com cadeias internacionais de valor gera, em países em desenvolvimento que destas participam, estruturas industriais menos integradas verticalmente e pautas de comércio mais intensivas em produtos “não finais” – nas exportações e nas importações.

12. Políticas favoráveis à participação em cadeias de valor por definição não buscam – antes evitam – o desenvolvimento de indústrias totalmente integradas verticalmente e requerem – mais que evitam – o aumento do conteúdo importado – das exportações. Apesar desta constatação básica, a associação – ou até mesmo a identificação – do *upgrading* à ideia de *captura de parcelas crescentes do valor adicionada na cadeia* – presente em alguns autores – origina recomendações que em nada ou pouco se diferenciariam daquelas baseadas em estratégia de substituição de importações. A associação entre *upgrading* e internalização – ou captura –, pela economia em desenvolvimento, de parcelas crescentes do valor agregado da cadeia – associação que se aproxima de propostas típicas da estratégia de substituição de importação – é questionada pela UNCTAD (2013a, p. 172, tradução nossa): “a criação de valor agregado doméstico não deveria ser identificado ao *upgrading* (...) Até mesmo países com participações decrescentes do valor agregado doméstico nas exportações podem estar em trajetória de *upgrading*, se estes participam de forma crescente em cadeias globais de valor que criam mais valor ou se envolvem com tarefas e atividades em níveis mais elevados de sofisticação tecnológica, que geram mais valor em termos absolutos, ao mesmo tempo que dependem do aumento do conteúdo estrangeiro em suas exportações”.

13. De acordo com a UNCTAD (2013a, p. 193, tradução nossa), “promover a participação em cadeias de valor implica focar em segmentos específicos – isto é, a promoção de cadeias de valor é frequentemente seletiva por natureza”.

Disso decorre que a preocupação com as vantagens comparativas da economia e com as perspectivas de gerar exportações crescentes e de maior qualidade, a partir da conexão com cadeias de valor, seja uma das fontes principais da distância que separa o enfoque das cadeias de valor da estratégia de substituição de importações. Nesse sentido, as políticas setoriais visariam prover “apoio a atividades econômicas voltadas para gerar exportações em cadeias de valor industriais fragmentadas e geograficamente dispersas, baseadas em conjunto mais limitado de dotações e vantagens competitivas” (UNCTAD, 2013a, p. 175, tradução nossa).

Um estudo recente da OCDE (Bamber *et al.*, 2014) buscou identificar, para os diferentes macrossetores da economia (agricultura, mineração, indústria e serviços), os principais fatores condicionantes da competitividade de uma economia, do ponto de vista do objetivo de articulação com cadeias de valor e de *upgrading* nestas.

O exercício identificou fatores comuns a todos os setores e aqueles que têm relevância apenas para determinado setor. Evidencia-se assim, por exemplo, a relevância de custo, qualidade e disponibilidade do fator trabalho – para todos os setores –, de *standards* e certificação –, exceto para mineração – e de sistemas nacionais de inovação –, exceto para agricultura.¹⁴ Certos temas da agenda ganham peso para setores específicos. É o caso da infraestrutura de energia e da qualidade da governança pública, na mineração, e das políticas comerciais, para o setor industrial,

A UNCTAD (2013a) discute questão semelhante, ao identificar os fatores que condicionam a escolha, pelas firmas líderes das cadeias, da localização de certas atividades e funções que fazem parte destas. Os determinantes locais da atividade das empresas transnacionais líderes das cadeias seriam, nesta visão, crescentemente específicos a segmentos das cadeias de valor e aos modos de governança destas.

Para a UNCTAD (2013a), há certos condicionantes – econômicos e relacionados a políticas – que influenciam, em todas as etapas da produção de um bem, a localização de atividades segmentadas das operações globais – ou regionais – das transnacionais. No caso das políticas, a lista desta conferência refere-se a medidas horizontais, como a

14. Uma avaliação incompatível com o papel que desenhou o sistema de inovação aplicado à agricultura brasileira e coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

liberalização comercial e de investimentos, a facilitação de comércio e o ambiente de negócios favoráveis às atividades empresariais de firmas nacionais e estrangeiras.

Mas haveria também fatores condicionantes que seriam particularmente relevantes para a localização de atividades relacionadas a determinados estágios do ciclo de vida de um bem: *estágio de criação de conhecimento, principais estágios operacionais e serviços de distribuição e de apoio*. O esquema proposto diferencia, no estágio operacional, fatores locais segundo macrossetores (agricultura e produção de matérias-primas, de um lado, produção de manufaturas, de outro). Também neste caso, as políticas horizontais ganham destaque: inovação e propriedade intelectual, no estágio de criação de conhecimento; políticas de desenvolvimento de qualificações; políticas comercial e de investimentos, para os estágios operacionais da manufatura etc. Do ponto de vista dos governos interessados em atrair investimentos vinculados à participação em cadeias de valor, esta reflexão conclui que cabe a estes governos focar seletivamente em segmentos de cadeias de valor compatíveis com seus ativos e objetivos de desenvolvimento.

Embora necessariamente indicando políticas seletivas, inclusive na dimensão setorial, a literatura das cadeias internacionais de valor – em sua versão recente, ao menos – pouco avança na discussão dos instrumentos que concretizariam tais políticas. Talvez por isto – e pelas ambiguidades que caracterizam a definição de *upgrading* e sua identificação, por alguns autores, com o objetivo de aumentar o grau de integração vertical doméstico – o enfoque se preste a leituras que favorecem a substituição de importações.

Como se observou, à luz do enfoque das cadeias de valor, a hipótese de alguma substituição de importações faz sentido quando se trata de economias pequenas e cuja articulação com cadeias de valor inexista ou ocorra apenas em etapas muito pouco valorizadas da cadeia.

Indo além dessas circunstâncias razoavelmente específicas, no entanto, a seletividade no uso de instrumentos que promovam a substituição de importações torna-se ainda mais estrita, e a ideia de incentivar a integração vertical no plano doméstico passa a carecer de sentido.

Para economias com parques industriais mais desenvolvidos e diversificados, essa constatação ganha relevância para orientar decisões de política e, no caso de políticas não diretamente comerciais, daquelas voltadas para o investimento – externo e

doméstico. De fato, há uma série de medidas de política que estabelecem requisitos de desempenho para novos investimentos e que podem gerar impactos não menores sobre os fluxos de comércio e a competitividade das empresas estabelecidas. Trata-se de requisitos de conteúdo nacional, transferência de tecnologia, desempenho exportador etc.; alguns associados à concessão de incentivos governamentais, outros não.¹⁵

Amplamente utilizados no marco de políticas de substituição de importações, esses instrumentos não são excluídos da agenda de políticas *pró-cadeias de valor* por alguns autores. Assim, ao mapear os efeitos potenciais sobre o comércio de medidas da política dirigida aos investimentos externos, a UNCTAD (2013a) avalia negativamente as barreiras à entrada e ao estabelecimento. Mas pondera efeitos positivos e negativos de requisitos de desempenho impostos aos investimentos, como a exigência de estabelecimento de *joint ventures* com empresas locais e os requisitos de desempenho exportador e conteúdo local, sempre ressaltando os riscos de que tais medidas gerem distorções e afetem a competitividade das empresas instaladas no país.

Em síntese, entre pontos positivos e negativos das medidas de investimento que afetam o comércio, a UNCTAD (2013a) conclui que estas

podem ser usadas para objetivos de desenvolvimento industrial e sua aplicação pode ser desenhada especificamente para determinados setores e atividades. Aplicadas no contexto adequado, estas podem ajudar os fornecedores domésticos a conectar com cadeias globais de valor e *upgrade* suas capacidades (UNCTAD, 2013a, p. 191, tradução nossa).

Visão semelhante encontra-se em Sturgeon *et al.* (2014, p. 7), ao analisarem as políticas industriais recentes adotadas pelo Brasil. Prevalecem nesse estudo as críticas à opção brasileira por “promover indústrias nacionais completas e plenamente integradas verticalmente” e ao objetivo de “desenvolver toda a cadeia de valor de produtos eletrônicos dentro do Brasil”. Mas tais críticas parecem se dirigir principalmente aos “excessos” das políticas ou à rigidez dos instrumentos de substituição de importações, como as regras de conteúdo local, mais que aos princípios que informam estas políticas e seus instrumentos.

15. Algumas dessas políticas são vedadas pelo Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs), da Organização Mundial do Comércio (OMC), o que não as impede de ser praticadas, inclusive em muitos países em desenvolvimento.

6 CONCLUSÕES: O QUE HÁ DE ESPECÍFICO NA AGENDA DE POLÍTICAS PARA CADEIAS GLOBAIS DE VALOR?

O debate a respeito das implicações da fragmentação internacional da produção e da constituição de cadeias globais de valor sobre a formulação de políticas para o desenvolvimento é relativamente recente – ganhou espaço a partir de 2012. Este debate foi estimulado, em boa medida, pelas principais organizações econômicas internacionais (OCDE, Banco Mundial, OMC e UNCTAD), que passaram a advogar que os países em desenvolvimento deveriam adequar suas políticas nacionais ao novo modelo de organização da produção em âmbito mundial.

A captura de etapas ou tarefas dos elos das cadeias de valor seria uma espécie de “via rápida” para a industrialização das economias em desenvolvimento. Para aproveitar as oportunidades que se abrem com este novo modelo, estes países deveriam adaptar suas políticas domésticas, facilitando a integração de suas empresas às redes internacionais de produção. Além disso, os regimes internacionais de comércio deveriam atualizar suas agendas, de modo a conferir prioridade à remoção dos entraves ao livre fluxo de bens e serviços, à redução dos custos de comércio e à promoção de ambiente regulatório que confira segurança e previsibilidade à expansão dos negócios das empresas líderes das cadeias. Esta agenda, como ressalta Baldwin (2014), é muito mais exigente para as políticas domésticas dos países em desenvolvimento que para os países desenvolvidos. Estes precisam apenas eliminar um conjunto reduzido de tarifas que ainda protegem produtos sensíveis em seus mercados domésticos.

Essa abordagem reforça a conveniência de acelerar políticas de liberalização comercial e convergência regulatória dos países do Sul em direção aos padrões vigentes no Norte. Embora os principais temas já estivessem presentes nas agendas de liberalização e negociação de acordos comerciais desde fins da década de 1980, o enfoque das cadeias de valor confere maior relevância ou destaque a alguns destes. A redução dos custos do comércio de produtos intermediários, a relevância dos serviços como componentes essenciais dos fluxos de mercadorias e a facilitação de comércio – reduzindo-se os tempos e os custos do deslocamento de mercadorias – são os principais componentes da nova agenda de comércio.

A dimensão regional também é ressaltada na análise das cadeias de valor. Embora a expressão “cadeias globais de valor” tenha se firmado como categoria de análise, diversos autores revelam que as cadeias de valor são mais regionais que globais.

Mais além, a constituição de blocos regionais de comércio contribuiria para a criação e a consolidação de cadeias regionais de valor. Na maioria dos casos, estas cadeias se organizam em função de empresas líderes dos países relativamente mais desenvolvidos de cada região. Há neste caso a sugestão de que os acordos regionais deveriam rever suas agendas para incorporar disciplinas que facilitem a articulação entre firmas dos países-membros e estimulem a constituição de cadeias.

A abordagem das cadeias de valor também pressiona a agenda multilateral, ao sugerir que a convergência regulatória ganhe prioridade em relação aos temas da agenda tradicional das negociações comerciais voltadas para objetivos de acesso a mercados. A conclusão de um acordo de facilitação de comércio na reunião ministerial da OMC em Bali seria a primeira “entrega” deste esforço, empreendido pelas organizações internacionais, para impulsionar a agenda de políticas comerciais associadas às cadeias globais de valor. Abre-se agora o espaço para a revisão da agenda temática da Rodada Doha, que deverá ser discutida ao longo de 2014.

O foco exclusivo na liberalização comercial, no entanto, é considerado insuficiente para que as economias em desenvolvimento se beneficiem da integração às cadeias de valor. O desafio seria maior para as economias em desenvolvimento que já dispõem de parque industrial relativamente diversificado. Não apenas para estas economias, mas também para as economias menores, a integração às cadeias também envolve riscos. Seria necessário, portanto, a adoção de políticas domésticas não comerciais capazes de conduzir estas economias a maximizar os benefícios e mitigar os custos da participação nas cadeias.

Embora esse debate tenha sido capaz de definir objetivos gerais e agenda de políticas horizontais que o diferenciam de outras estratégias de industrialização e inserção internacional, parece ter dificuldades para fazer isto no que se refere ao perfil das políticas não horizontais – setoriais, principalmente – e aos instrumentos que as concretizam.

Há esforço para distinguir políticas setoriais pró-cadeias daquelas orientadas para objetivos de apenas substituir importações. O crescimento de importações e exportações de bens não finais é o objetivo primordial de políticas setoriais pró-cadeias, estas devem ser necessariamente dinâmicas e ser focadas em segmentos específicos.

Além disso, o enfoque das cadeias de valor critica, na visão da substituição de importações, o foco excessivo nas atividades de fabricação – e a prioridade a estas concedida: este foco “desvia a atenção de alguns dos segmentos mais dinâmicos e rentáveis das cadeias globais de valor, como as atividades de P&D e integração de serviços e engenharia” (Sturgeon *et al.*, 2014, p. 8, tradução nossa). Mas estas definições não parecem bastar para especificar as políticas não horizontais pró-cadeias, especialmente quando se passa para o nível dos instrumentos de política.

A ideia de políticas industriais pró-cadeias de valor implica, sobretudo para economias que já alcançaram certo nível de industrialização, a aceitação – ou, eventualmente, a promoção – de alguma especialização intrassetorial. Não apenas as políticas pró-cadeias de valor não são voltadas para “a construção de indústrias nacionais plenamente desenvolvidas e verticalmente integradas” (Sturgeon *et al.*, 2014, p. 160, tradução nossa), mas também – no nível setorial – não parece fazer muito sentido, à luz deste enfoque, promover a montagem de setores inteiros e integrados.

No campo das políticas comerciais, a especificidade do enfoque de cadeias de valor parece ser mais de ênfase em alguns temas que de incorporação de novos temas; no campo das políticas industriais, ainda prevalecem ambiguidades. Para além dos instrumentos de caráter horizontal, voltados para a promoção da competitividade sistêmica das economias, as propostas de corte setorial – direcionadas à captura de valor nas cadeias globais – aproximam-se dos mecanismos típicos das políticas de substituição de importações. Os autores que se dedicam a este debate buscam demarcar as diferenças entre a nova e a velha agenda de política industrial, mas ainda será necessário esforço adicional para evitar que a nova agenda reforce velhas ideias.

REFERÊNCIAS

ALTENBURG, T. **Donor approaches to supporting pro-poor value chains**. Bonn: German Development Institute, 2007.

ARAUJO JUNIOR, J. T. **Os atuais estilos de inserção regional do Brasil e da China**. Rio de Janeiro: Cindes, 2012. (Série Breves Cindes, n. 65).

BALDWIN, R. **WTO 2.0: global governance of supply-chain trade**. London: CEPR, Dec. 2012. (CEPR Policy Insight, n. 64).

_____. **Trade and flag:** the changing balance of power in the multilateral trading system. *In: GEO-ECONOMICS AND STRATEGY CONFERENCE*, 6-8. Manama: IISS, Apr. 2014.

BAMBER, P. *et al.* **Connecting local producers in developing countries to regional and global value chains:** update. Paris: OECD, 2014. (Trade Policy Papers, n. 160).

BERGER, S. **Made in monde:** les nouvelles frontières de l'économie mondiale. Paris: Editions du Seuil, 2006.

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **PC em foco 12:** observatório de política comercial. Rio de Janeiro: Cindes, jan./mar. 2013.

CURRAN, L. e ZIGNAGO, S. EU enlargement and the evolution of European production networks. **Research in international business and finance**, v. 26, n. 2, May 2012.

DALLE, D.; FOSSTI, V.; LAVOPA, F. Cadenas globales de valor y políticas de desarrollo: trazando los límites de las visiones liberales de inserción a la economía global. **Revista argentina de economía internacional**, n. 2, Dic. 2013.

ERNST, D. Global production networks in East Asia's electronic industry and upgrading prospects in Malaysia. *In: YUSUF, S.; ANJUN ALTAI, M.; NABESHIMA, K. (Eds.). Global production networks and technological change in East Asia.* The World Bank and Oxford University Press, 2003.

ESTEVADEORDAL, A.; BLYDE, J.; SUOMINEN, K. As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. **Revista brasileira de comércio exterior**, Rio de Janeiro, ano XXVII, n. 115, abr./jun. 2013.

GEREFFI, G.; STRUGEON, T. Global value chain: oriented industrial policy – the role of emerging countries. *In: ELMS, D. K.; LOW, P. (Eds.). Global value chains in a changing world.* Geneva: World Trade Organization; Fung Global Institute; Temasek Foundation Centre for Trade and Negotiations, 2013.

GEREFFI, G.; HUMPRHEY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of international political economy**, v. 12, n. 1, Feb. 2005.

KOOPMAN, R. *et al.* Give credit where credit is due: tracing value-added in global production chains. Cambridge: NBER, 2010. (Working Paper, n. 16.426).

KOSACOFF, B.; LOPEZ, A.; PEDRAZZOLI, M. **Comercio, inversión y fragmentación del mercado global:** ¿está quedando atrás América Latina? Barcelona: Obreal, 29-30 Jan. 2007.

MILBERG, W. **Industrial policy when global value chains matter.** Switzerland: UNCTAD, 16-17 abr. 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Mapping global value chains:** preliminary results. Paris: OECD, Mar. 2012.

_____. **Trade policy implications of global value chains**: contribution to the report on global value chains. Paris: OECD, Apr. 2013.

PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R. (Eds.). **Upgrading to compete**: global value chains, clusters and SMEs in Latin America. Washington: IADB, 2006.

STURGEON, T.; *et al.* **A indústria brasileira e as cadeias globais de valor**: uma análise com base nas indústrias aeronáutica, de eletrônicos e de dispositivos médicos. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2013** – global value chain: trade and investment for development. Geneva: UNCTAD, 2013a.

_____. **Global supply chains**: trade and economic policies for developing countries. Geneva: UNCTAD, 2013b. (Study Series, n. 55).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAIR, J.; DUSSEL PETERS, E. Global commodity chains and endogenous growth: export dynamism and development in Mexico and Honduras. **World development**, v. 34, n. 2, 2005.

GEREFFI, G.; FREDERICK, S. The global apparel value chain, trade and the crisis: challenges and opportunities for developing countries. *In*: CATTANEO, O.; GEREFFI, G.; STARITZ, C. (Eds.). **Global value chains in a postcrisis world**: a development perspective. Washington: The World Bank, 2010.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Pimentel (estagiária)

Tauânara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luis Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Buenos

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

