

## FRAGMENTAÇÃO INTERNACIONAL DA PRODUÇÃO E CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Flavio L. Carneiro

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea

Uma das características mais notáveis do cenário internacional atual é a dispersão das diferentes etapas envolvidas na produção de determinado bem, em diferentes países. Este processo de fragmentação internacional da produção – que tem se tornado cada vez mais intenso nas últimas três décadas – faz com que a fabricação de crescente quantidade de bens seja realizada não em um só país, mas em cadeias globais de valor (CGVs), com diferentes padrões de estruturação geográfica e governança, que têm em comum o fato de que insumos, partes, peças e serviços – ou seja, cada etapa ou tarefa envolvida na produção de um bem final – serão fabricados ou realizados onde quer que estejam disponíveis, a preço e qualidade competitivos, os materiais e habilidades necessários para sua realização. A fragmentação da produção em escala global é, portanto, a face atual da divisão internacional do trabalho, que envolve várias empresas em diversos países, cada um responsável por uma ou mais etapas de um processo produtivo.

Esse fenômeno já começa a refletir-se em diversas agendas de pesquisa, que buscam analisar, por exemplo, as diferentes formas de organização e governança destas CGVs, além de tentar compreender e modelar as decisões – por parte das firmas – de alocação de atividades em outros países (*offshoring*) e a distribuição de tarefas para outras firmas (*outsourcing*). Além disso, a maneira como as estatísticas de comércio exterior são compiladas e utilizadas vem transformando-se, com iniciativas no sentido de produzir dados de comércio por valor agregado, uma vez que a utilização de dados brutos de exportações e importações superestima o valor total do comércio – pois os insumos intermediários são contados diversas vezes ao cruzarem as fronteiras para serem reprocessados e incorporados em outros bens – e as exportações dos países produtores de bens finais.

Por outro lado, a crescente organização da produção mundial de bens e serviços em cadeias globais de valor tem alterado de maneira radical o equilíbrio

da economia política da política comercial nos países que destas participam: a importância dos insumos importados significa que dificultar a entrada de bens estrangeiros tem impacto direto sobre a competitividade das exportações, de maneira que um imposto sobre as importações se revela, na prática, uma taxa sobre as exportações. Dessa forma, o entrelaçamento dos sistemas produtivos tornou as políticas comerciais de cada país cada vez mais interdependentes, ao reduzir o incentivo à adoção de políticas protecionistas e ampliar a demanda por aprofundamento da integração comercial. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o sistema multilateral de comércio têm se mostrado incapazes de atender a esta demanda, de maneira que os países mais integrados às CGVs têm voltado sua atenção a outros foros, sobretudo em acordos preferenciais de comércio. O ápice deste movimento está representado nas negociações para estabelecimento dos chamados *acordos megarregionais*.

A fragmentação internacional da produção tem se revelado ainda uma oportunidade de desenvolvimento, como tem demonstrado o desempenho dos países em desenvolvimento inseridos neste processo, especialmente no Leste e Sudeste Asiático. Há, entretanto, uma série de riscos envolvidos, o que ressalta a importância das políticas públicas para que uma estratégia de associação às CGVs se traduza em reais benefícios para um país. Ainda assim, para crescente e extensa gama de produtos e setores, a participação em redes de produção fragmentada torna-se cada vez menos opção e cada vez mais condição necessária para que uma firma se torne competitiva no cenário internacional.