CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO[1]

Liping Zhang[2]
Silvana Schimanski[3]

RESUMO

Este artigo analisa as oportunidades e os desafios decorrentes das cadeias globais de valor (CGVs) para a inserção internacional de países em desenvolvimento e está dividido em três partes. Na primeira apresenta o conceito de CGVs. Na segunda parte, apresenta a participação dos países em desenvolvimento nas CGVs e, por fim, examina alguns desafios políticos que se apresentam para este grupo de países. Conclui-se que a efetiva participação das firmas nas CGVs exige um conjunto de políticas integradas e medidas que favoreçam sua atratividade. Políticas relacionadas ao desenvolvimento da capacidade produtiva e ao ambiente de negócios estão contribuindo para o aumento da participação dos países em desenvolvimento nas CGVs.

Palavras-chave: cadeias globais de valor; países em desenvolvimento; desafios políticos.

GLOBAL VALUE CHAINS AND DEVELOPING COUNTRIES

ABSTRACT

This paper analyzes the opportunities and challenges arising from the Global Value Chains (GVCs) for the international integration of developing countries and is divided into three parts. The first introduces the concept of GVCs. The second part presents the participation of developing countries in GVCs and finally examines some political challenges ahead for this group of countries. We conclude that the effective participation of the firms in GVCs requires an integrated set of policies and measures to promote their attractiveness. Policies related to the development of productive capacity and the business environment are contributing to the increased participation of developing countries in GVCs.

Keywords: Global Value Chains; developing countries; political challenges.

JEL: F13; F15.

1. Este artigo faz parte de uma pesquisa em andamento. As interpretações e opiniões nele contidas são responsabilidade exclusiva das autoras e não refletem visões institucionais.

2. Oficial de Assuntos Econômicos do setor de Negociações Comerciais e Diplomacia Comercial (*trade negotiations and commercial diplomacy branch* – TNCDB) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference for Trade and Development – UNCTAD).

3. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora visitante no Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento (Institut de Hautes Études Internationales et du Developpement – IHEID).

1 INTRODUÇÃO

Cadeias globais de valor (CGVs) têm sido um tema recorrente na agenda da comunidade de comércio internacional. A internacionalização das atividades desenvolvidas por firmas (especialmente processos de manufatura) está disseminada por diferentes indústrias em diferentes regiões do mundo, em escala sem precedentes.

A fim de compreender esse fenômeno e identificar os desafios e oportunidades para as empresas e países, várias pesquisas e análises foram e continuam sendo realizadas. Tais estudos, de maneira geral, podem ser classificados em dois grupos. O primeiro é primordialmente direcionado às empresas, com o objetivo de identificar os melhores caminhos para inseri-las nas CGVs. O segundo grupo é principalmente direcionado às oportunidades e desafios decorrentes das CGVs, bem como de suas implicações para os formuladores de políticas em diferentes países.

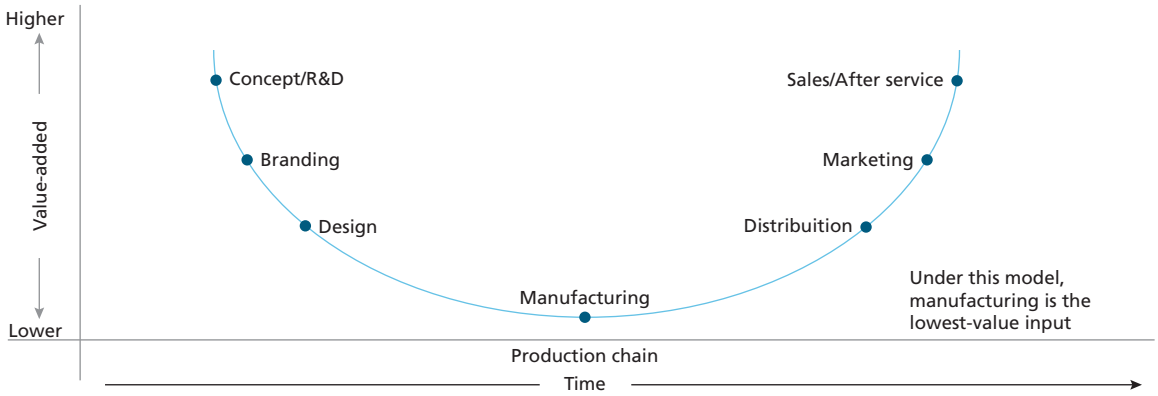
Cada vez mais as CGVs têm atraído atenção de países em desenvolvimento, em seus esforços para integrar-se mais extensivamente e profundamente ao comércio mundial, como uma das formas para a promoção do seu desenvolvimento econômico. Neste contexto, este trabalho analisa uma série de relatórios existentes e itens relacionados às CGVs apresentando uma visão geral do fenômeno, com ênfase nos países em desenvolvimento.

Os aspectos aqui analisados estão relacionados a: compreensão do conceito de CGV, participação dos países em desenvolvimento nesse cenário e alguns dos principais desafios políticos para a participação desse grupo de países.

2 COMPREENDENDO AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

A cadeia de valor de um bem é composta por um conjunto de atividades inter-relacionadas no ciclo produtivo – desde a pesquisa e desenvolvimento, *design* e fabricação, até a fase de distribuição final e outros serviços pós-vendas – que envolve a criação de valor do referido bem. A "curva sorridente" de Stan Shih (figura 1) é frequentemente utilizada para explicar que, no ciclo produtivo, as atividades relacionadas à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e serviços agregam valores mais elevados para o produto, enquanto a produção do bem em si acrescenta o menor valor.

FIGURA 1
A "curva sorridente" de Stan Shih



Fonte: Adaptado de SHIH ([S.d.], p. 92).
Elaboração dos autores.

Cadeia global de valor é um termo que passou a ser utilizado por profissionais, acadêmicos e organizações internacionais diante do aumento da fragmentação das diferentes etapas do ciclo produtivo de bens e serviços, em diferentes países. Ou seja, a linha que vai da criação de um produto até a entrega ao consumidor é realizada por uma rede global de empresas.

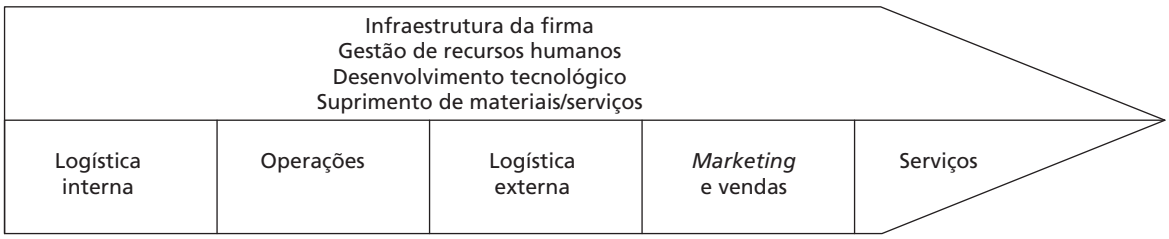
Avanços em áreas como a gestão das cadeias de suprimento, transporte, tecnologias, liberalização do comércio e dos investimentos e redução de custos de transação, impulsionaram muitas empresas a optar pela criação de cadeias produtivas internacionais, nas quais as estratégias de redução de custos resultam em bens finais produzidos com insumos de diversos países.

O conceito de cadeias globais de valor pode ser compreendido como uma evolução no contexto da gestão global da cadeia de suprimentos das empresas (*supply chain management*). Tal modelo surgiu na década de 1980 para gerenciar o fluxo total de bens entre fornecedores e os usuários finais e seu foco principal recai sobre os custos e excelência operacional do abastecimento.

Em 1985, em seu trabalho sobre a implementação da estratégia competitiva para alcançar um superior desempenho nos negócios, Michael Porter desenvolveu o conceito de cadeia de valor. O autor concebeu a cadeia de valor como uma combinação de nove atividades genéricas que operam dentro de uma empresa (figura 2) para fornecer valor aos clientes. O autor vinculou as cadeias de valor entre firmas distintas, para formar o que chamou de um sistema de valores.

Seu argumento é que a análise da cadeia de valor – em vez do valor agregado, que está vinculado ao preço de venda deduzido o custo de matérias-primas – é o meio adequado para examinar a vantagem competitiva. Recentemente, com a crescente utilização dos modelos de terceirização e colaboração, a conexão entre o valor das múltiplas firmas envolvidas nos processos (muitas delas situadas em diferentes países) tem sido denominada de cadeias globais de valor, já que o valor criado por uma empresa contribuirá para o valor de produtos ou serviços de outras, em diferentes partes do globo.

FIGURA 2
A cadeia de valor genérica dentro de uma firma



Fonte: Adaptado de Porter (1985, p. 37).
Elaboração dos autores.

Segundo Feller, Shunk e Callarman,[4] tanto a cadeia de suprimentos quanto a cadeia de valor são constituídas por empresas que interagem para fornecer bens e serviços. No entanto, os autores ressaltam que a principal diferença entre ambas é uma mudança de foco.

Enquanto as cadeias de suprimento tendem a se concentrar à montante da cadeia produtiva, integrando processos de fornecedores e produtores para melhorar a eficiência e reduzir o desperdício,

4. Feller, Shunk e Callarman (2006, p. 4). Informações gerais podem ser acessadas em: <http://www.floridatechonline.com/online-degree-resources/supply-chain-management-vs-value-chain-management/>.

as cadeias de valor focam à jusante, ou seja, na criação de valor aos olhos do cliente.[5] Os autores também mencionam que enquanto as cadeias de suprimento focam primordialmente em custos e excelência operacional, as cadeias de valor focam mais em inovação no desenvolvimento dos produtos e *marketing*.[6]

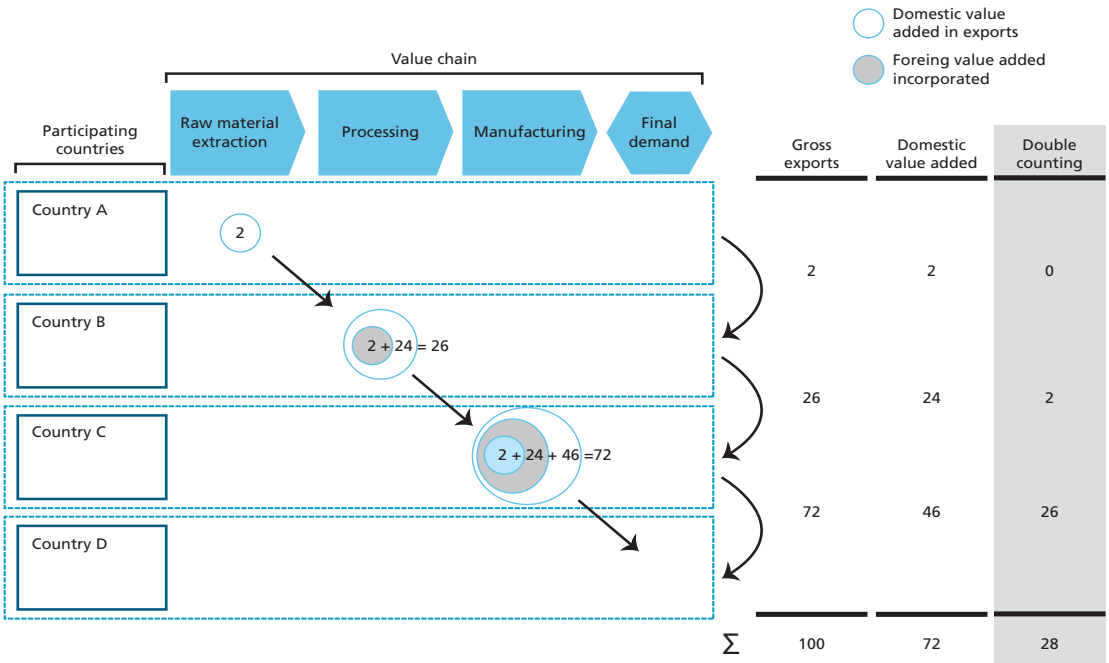
Em suma, enquanto as cadeias de suprimento enfatizam a redução de custos, as cadeias de valor realçam principalmente os aspectos que aumentam os valores do bem ou do serviço. Esta distinção muitas vezes não é feita na linguagem utilizada na literatura de negócios e nas pesquisas e os dois termos são usados como sinônimos.

Como as atividades da cadeia produtiva de determinado bem podem ser realizadas por única ou várias empresas fornecedoras de diferentes partes do mundo, entende-se que a cadeia de valor de uma empresa é parte de uma série de atividades globais e constitui um sistema de valores, o qual também integra cadeias de valor das outras empresas.

Em cadeias globais de valor, os bens são produzidos com insumos provenientes de diferentes países e, consequentemente, as exportações de um país dependem cada vez mais valor acrescentado pelas indústrias fornecedoras. A figura 3 exemplifica o funcionamento da cadeia global de valor para o processo de fabricação de um determinado bem. Este exemplo não cobre toda a gama de atividades mencionadas na "curva sorridente" de Stan Shih, tais como pesquisa e desenvolvimento, desenvolvimento da marca, distribuição e comercialização, as quais estão localizadas junto à montante e à jusante das cadeias.

Reconhecendo que a CGV envolve outros aspectos além da manufatura, vale mencionar que esta etapa ainda ocupa uma posição relevante nas cadeias globais de valor, devido à sua localização no meio das CGVs. Tal processo pode ser visto como uma sub-cadeia de valor dentro das CGVs.

FIGURA 3
Funcionamento da cadeia global de valor de bens



Fonte: UNCTAD (2013b).

5. Ramsay (2005), por exemplo, considera que uma equilibrada análise da cadeia de valor deve considerar ambas as perspectivas: fornecedores e clientes.

6. Feller, Shunk e Callarman (2006, p. 4).

Recentemente, o conceito de cadeia de valor global, que já era muito popular entre as empresas, também se tornou uma importante ferramenta para analisar o grau de integração comercial internacional dos países. Devido à dispersão do processo produtivo, as exportações de um país contêm cada vez mais valor estrangeiro adicionado, que ocorre por meio de importações de insumos ou produtos intermediários, como peças e componentes.

É possível afirmar que o valor de um bem exportado pode ser composto tanto pelo valor que é adicionado domesticamente, quanto pelo valor agregado por meio de conteúdo estrangeiro (como por exemplo, insumos importados que são incorporados em bens e serviços exportados). Atualmente, tem sido cada vez mais comum que o valor exportado seja resultado de ambos.

Assim, a taxa de participação nas CGVs é resultante não somente do valor do produto estrangeiro agregado utilizado nas exportações de um país (perspectiva produtiva montante), mas também do valor que será fornecido para as exportações de outros países (perspectiva produtiva jusante). Essas duas variáveis, divididas pelo total das exportações, indicam qual é a participação das exportações de um país, integrada em múltiplos processos,[7] oferecendo um relevante indicador do nível de integração em redes internacionais de produção.

Embora a CGV não possa ser considerada um fenômeno inteiramente novo, a sua velocidade, sua escala e sua complexidade aprofundaram a globalização econômica geograficamente (por meio da inclusão de mais países, especialmente daqueles em desenvolvimento), setorialmente (por afetar a produção e crescentemente os serviços) e funcionalmente (incluindo não só a produção e distribuição, mas também de P&D e inovação).[8] Se já não é mais verdade que o valor das exportações de um país pode ser inteiramente produzido domesticamente, ainda menos realista, seria assumir que todos os rendimentos gerados por diferentes atividades produtivas são capturados por agentes domésticos.

Estatísticas tradicionais baseadas em níveis brutos de comércio e balanço de pagamentos continuam sendo ferramentas indispensáveis para medir a situação financeira de um país *vis-à-vis* o resto do mundo, que por sua vez, são um fator-chave na determinação dos seus equilíbrios macroeconômicos globais. Entretanto, são cada vez mais inadequados como indicadores da verdadeira posição de cada país na divisão internacional do trabalho e, portanto, da sua verdadeira presença e respectivas vantagens comparativas.

Importantes esforços para preencher esta lacuna no conhecimento estatístico têm sido desenvolvidos, vinculando dados estatísticos sobre entradas e saídas nacionais (*input-output* – IIO) a tabelas internacionais. São exemplos desse trabalho de cruzamento de informações, a base de dados conjunta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre comércio em valor agregado (*trade in value-added* – Tiva), bem como a base de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD): UNCTAD-Eora GVC Database.

Outro importante esforço feito pelos acadêmicos tem sido a realização de estudos de casos, a fim de estimar a distribuição geográfica do valor adicionado em determinados produtos. Os primeiros estudos foram realizados na década de 1990 e, posteriormente, proliferaram.

7. UNCTAD (2013b, p. 131).

8. Gereffi e Lee (2012).

Os produtos exportados pela China, como as bonecas Barbie e produtos eletrônicos de alta tecnologia (incluindo o *iphone* da *apple*, e computadores portáteis *hewlett packard*) também foram analisados.[9]

Tais estudos mostraram que, do valor total adicionado, o valor doméstico foi muito pequeno (em torno de 3,5%) e a participação do valor estrangeiro foi de mais de 95%. Além disso, a maior parte do valor doméstico agregado na China foi constituído por trabalho menos qualificado, com a utilização de bens intermediários originários de vários outros países asiáticos.

As análises levam a concluir que a principal parcela dos ganhos foi capturada pelas grandes empresas (geralmente com sede nos em países desenvolvidos), que terceirizam sua manufatura e tornam-se basicamente fornecedoras de serviços nas CGVs, incluindo pesquisa e desenvolvimento (*research and development* – R&D), marca, *design*, distribuição, *marketing*, vendas e serviços pós-venda. Chamaram a atenção, portanto, para os desafios que enfrentam os países em desenvolvimento neste cenário.

3 PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NAS CGVS

A realidade das CGVs – na qual empresas participam tanto como usuárias de insumos estrangeiros quanto como fornecedoras de bens e serviços utilizados para exportações de outras ou mesmo, para consumo final – tem criado oportunidades para os países em desenvolvimento. Suas empresas podem penetrar em determinados mercados como fornecedores de componentes ou serviços, sem ter que construir toda a cadeia de valor.[10]

A integração em uma cadeia de valor existente pode fornecer um primeiro passo rumo ao desenvolvimento econômico devido às redes de contatos, o acesso aos mercados globais, de capital, conhecimento e tecnologias.[11] Pode ser também uma oportunidade para empresas dos países em desenvolvimento construírem e melhorarem sua capacidade produtiva por meio de fortes vínculos de fornecimento com empresas de países desenvolvidos, sendo beneficiadas pela transferência de conhecimento, tecnologia e investimentos.[12]

Embora alguns estudos demostrem que os países em desenvolvimento têm ultrapassado os desenvolvidos em termos da sua crescente participação nas CGVs nos últimos anos,[13] existem ainda discrepâncias regionais com relação à participação dos países em desenvolvimento nas CGVs. Estas tanto podem estar vinculadas ao seu perfil comercial quanto ao seu perfil produtivo ou outros fatores.

Quanto ao primeiro aspecto, o crescente volume de comércio de bens intermediários[14] é frequentemente citado como um forte indicador da fragmentação da produção no contexto

9. Tempest (1996), Hesseldahl (2010), Linden *et al*. (2007, 2009), Ali-Yrkko *et al*. (2010).

10. OECD/WTO (2013).

11. OECD (2013).

12. UNCTAD (2013a).

13. UNCTAD (2013a; 2013b). OECD/WTO (2013).

14. "*Intermediate products comprise semi-finished goods that are used in the production of other products. Consumer products are those that are intended for final consumption. Capital goods are manufacturing goods such as machinery that are intended to be used in the production of other goods*" (UNCTAD, 2013c, p. 1).

das CGVs. Produtos intermediários compreendem o mais importante fluxo de comércio da atualidade: aproximadamente 40% do total comercializado (mais de US$ 7 trilhões em 2011).[15] Entretanto, o estudo sobre tendências no comércio internacional[16] destaca que a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional é ainda pequena e em grande parte limitada às exportações de produtos primários (gráfico 1).

Os referidos estudos também destacam que a fragmentação da produção seria um fenômeno que leva à formação de cadeias de valor regionais, as quais eventualmente se tornam parte das CGVs. Revelam que tal cenário é amplamente confinado à região do Leste Asiático e como resultado, a participação dos países em desenvolvimento dessa região, nas CGVs, chegou a um nível próximo dos países desenvolvidos (tabela 1).

Em outras regiões em desenvolvimento, como Sul da Ásia e América Latina, pelo motivo de tal fragmentação ainda ser limitada – embora crescente[17] – cadeias regionais de valor ainda precisam ser fortalecidas e estes países apresentam menores níveis de participação nas CGVs.

Países africanos participam nas CGVs principalmente como fornecedores de matérias-primas. Tal perfil contribui para sua relativamente alta taxa de participação nas CGVs, devido à fórmula utilizada para tal cálculo. Como as regiões exportadoras de *commodities* – produtos considerados de alto valor doméstico agregado – operam principalmente no ponto inicial das cadeias produtivas, o valor de suas exportações após processado, será incorporado nas exportações de terceiros países.[18]

Entretanto, não possuem completamente desenvolvido o seu potencial produtivo para o processamento de matérias-primas e *commodities*, com vistas a incorportar valor estrangeiro e a aumentar o valor total de suas exportações. Assim, pode-se dizer que as cadeias de valor são fracas na África, pois a fragmentação produtiva ainda é extremamente limitada entre as empresas dos diferentes países daquela região.[19]

15. UNCTAD (2013c).

16. UNCTAD (2013a).

17. UNCTAD (2013c).

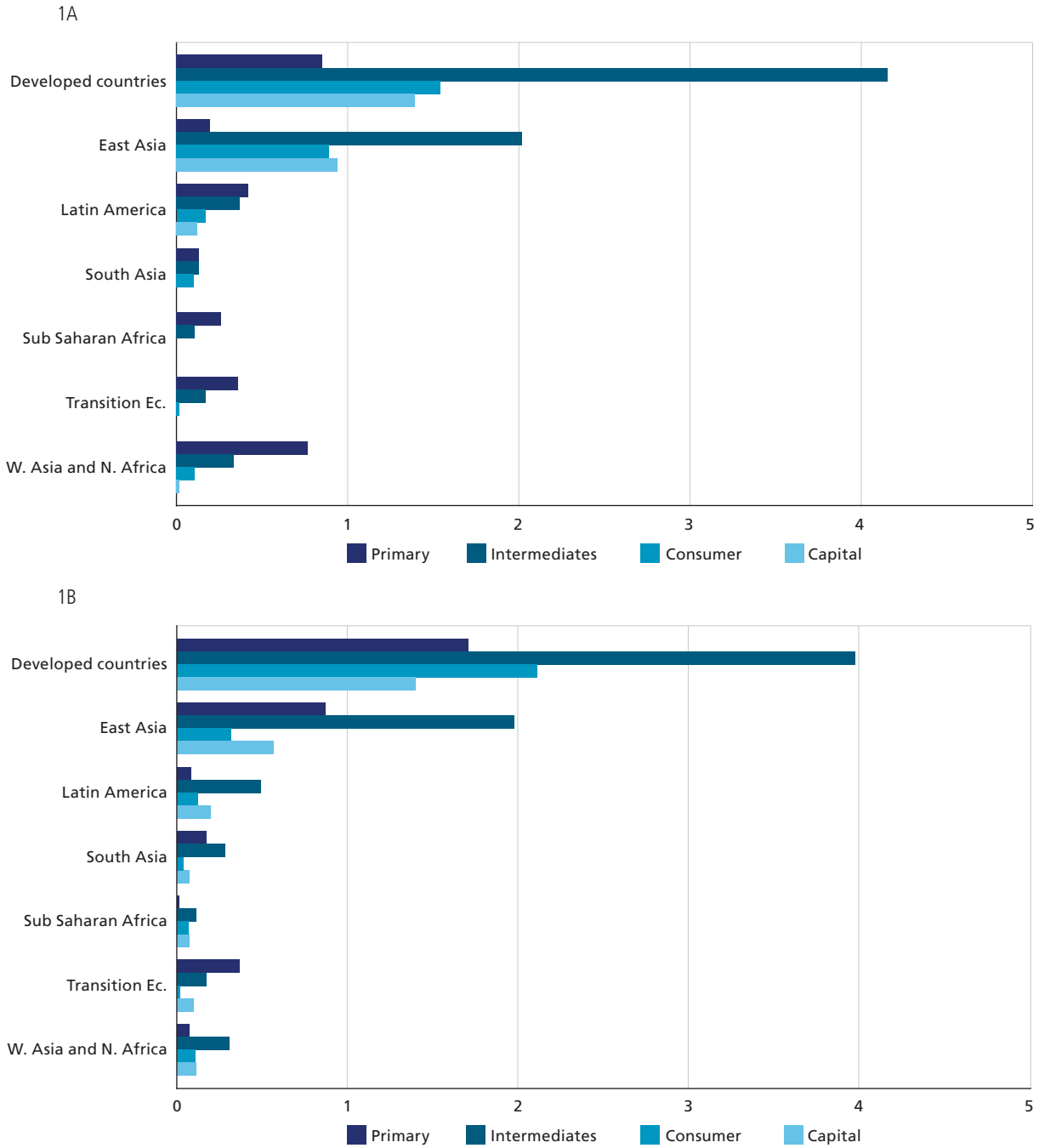
18. É ilustrativo o exemplo dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) – os quais em sua maioria estão situados na África e cujas exportações são dominadas por *commodities* – os quais têm maior taxa de participação nas CGVs do que os países da América do Sul.

19. Fórum Público da Organização Mundial de Comércio, no ano de 2014 (*Why trade matters to everyone*?), teve um painel de discussões exclusivo sobre tais desafios. Informações podem ser consultadas na página do evento, no dia 3 de outubro de 2014, seção 28.

GRÁFICO 1

Exportações e importações por estágio de processamento

(Em US$ trilhões)



Fonte: UNCTAD (2013c, p.12).

O Leste e Sul da Ásia são as regiões com alta participação nas CVGs, porque além de possuírem valor estrangeiro adicionado às suas exportações, também exportam produtos intermediários que são utilizados nas exportações de outros países. São regiões vistas como operando principalmente no "meio das CGVs".

Países que apresentam um maior grau de auto-suficiência na produção de exportações de bens finais (e, portanto, suas exportações têm menos conteúdo importado), ou países que se concentram na exportação de bens e serviços finais (tais como aqueles no Sul da Ásia), têm taxas de participação relativamente baixas.[20]

Também se nota que os países em desenvolvimento que enfrentam restrições geográficas ou falta de recursos naturais, as quais agem como uma barreira para a sua inserção básica nas CGVs, permanecem às margens do comércio global, fornecendo limitada gama de bens ou serviços.[21]

TABELA 1
Participação nas CGVs (2010)
(Em %)

Região	Taxas de participação nas CGVs
Global	57
Economias desenvolvidas	59
União Europeia	66
Estados Unidos	45
Japão	51
Economias em desenvolvimento	52
África	54
Ásia	54
Leste e Sudeste Asiático	56
Sul Asiático	37
Oeste Asiático	48
América Latina e Caribe	40
América Central	43
Caribe	45
América do Sul	38
Economias em transição	52
Países de menor desenvolvimento Relativo	45

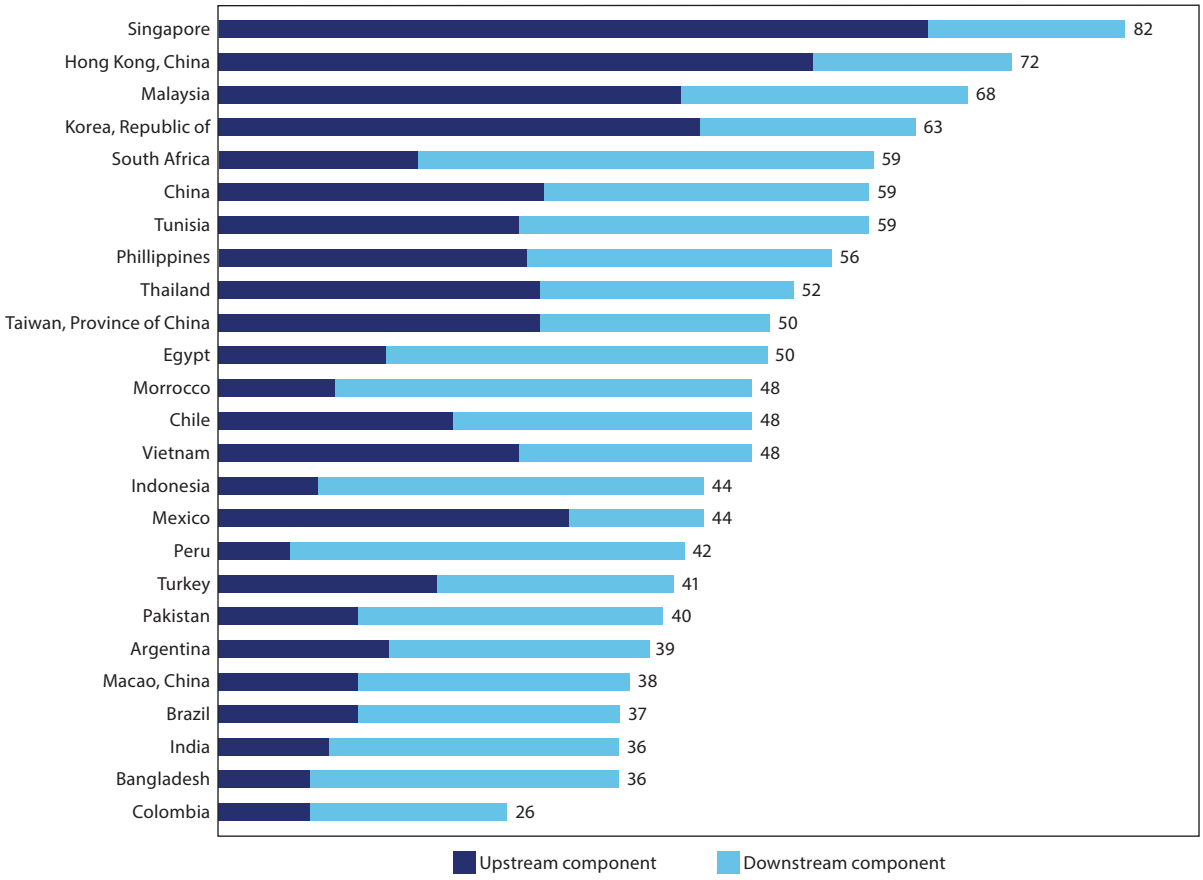
Fonte: Adaptado da UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 apresenta os principais 25 exportadores de economias em desenvolvimento e suas respectivas taxas de participação nas CGVs. Pode-se observar que as primeiras oito economias da lista são substancialmente engajadas, apresentando participação que pode ser comparada aos países desenvolvidos. A figura também mostra que economias mais ativas normalmente apresentam equilíbrio entre o valor estrangeiro e o valor doméstico adicionado nas suas exportações.

20. UNCTAD (2013b).
21. OECD/WTO (2013).

GRÁFICO 2

Taxa de participação em CGVs dos *top* 25 exportadores de países em desenvolvimento (2010)
(Em %)



Fonte: UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

Em economias nas quais as indústrias de processamento respondem por significativas parcelas das exportações, o percentual do valor estrangeiro adicionado é maior nas economias em desenvolvimento do que em economias desenvolvidas. Este é o caso para o Leste e Sul da Ásia, onde substanciais parcelas dos processos produtivos estão ocorrendo (como parte das suas estratégias de crescimento liderado pelas exportações) e a parcela de insumos estrangeiros nessa região é maior do que nos Estados Unidos e no Japão (gráfico 3).[22]

O gráfico 4 mostra que o uso de insumos estrangeiros é baixo na África, na Ásia Ocidental, na América do Sul e nas economias em transição, exatamente em regiões nas quais as exportações de recursos naturais e *commodities*[23] desempenham um papel importante. Por esta razão, tais regiões tendem a ter parcelas mais elevadas de valor agregado doméstico.

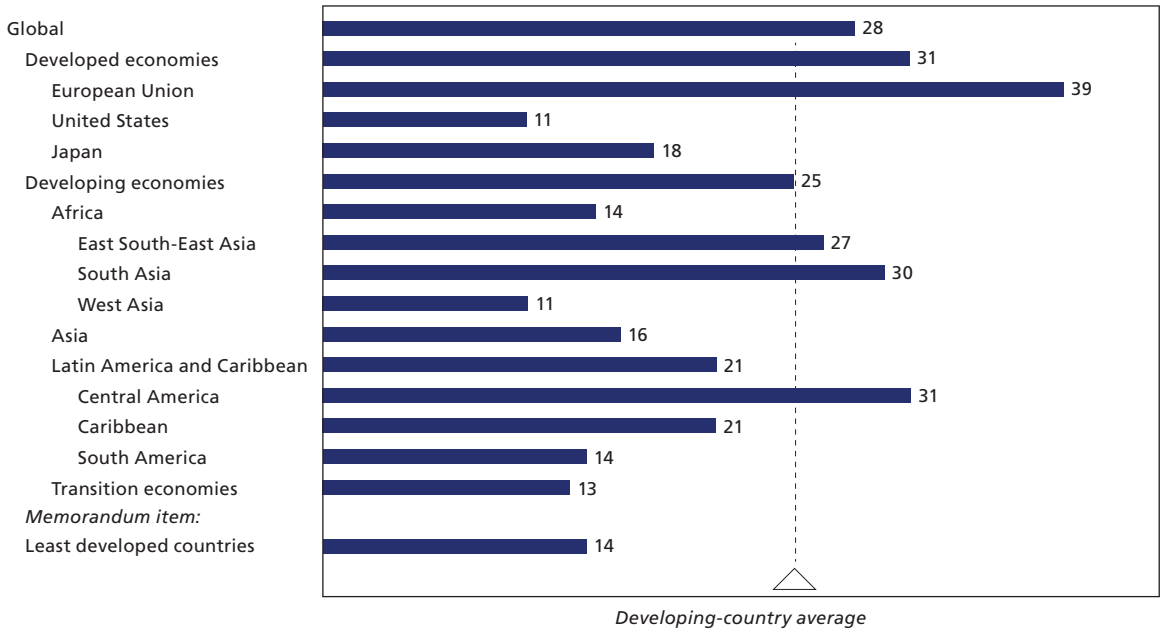
22. UNCTAD (2013b).

23. Produtos da indústria extrativista e *commodities* comercializadas (por exemplo, petróleo, produtos, plásticos, produtos químicos básicos).

GRÁFICO 3

Percentual do valor estrangeiro adicionado nas exportações, por região (2010)

(Em %)

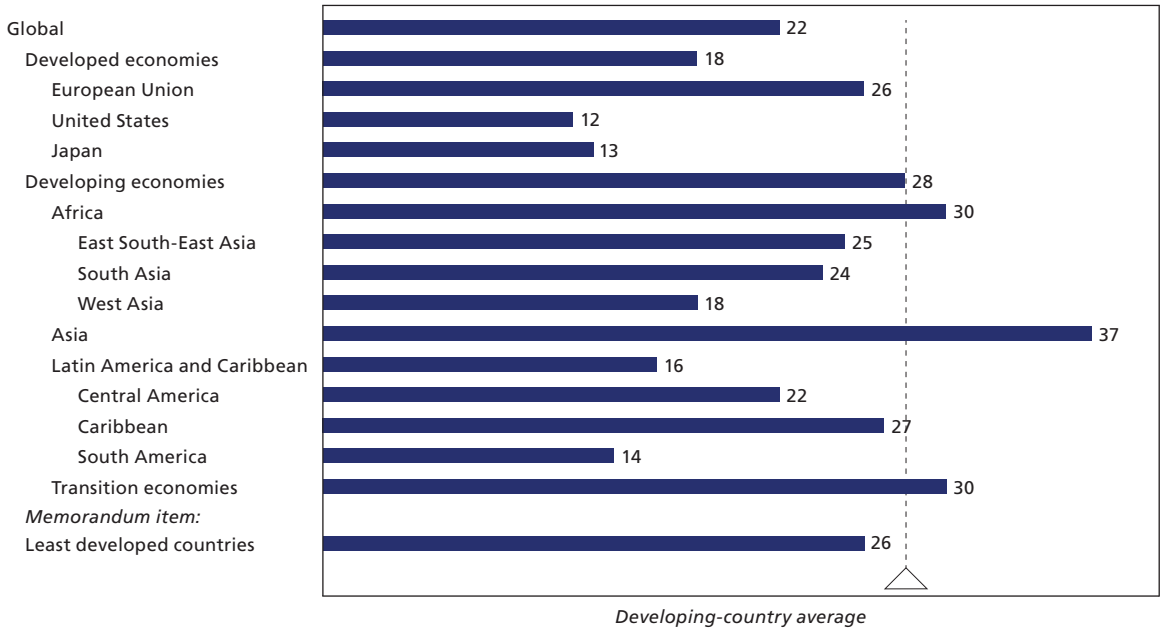


Fonte: UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

GRÁFICO 4

Valor doméstico adicionado ao comércio, por região (2010)

(Em %)

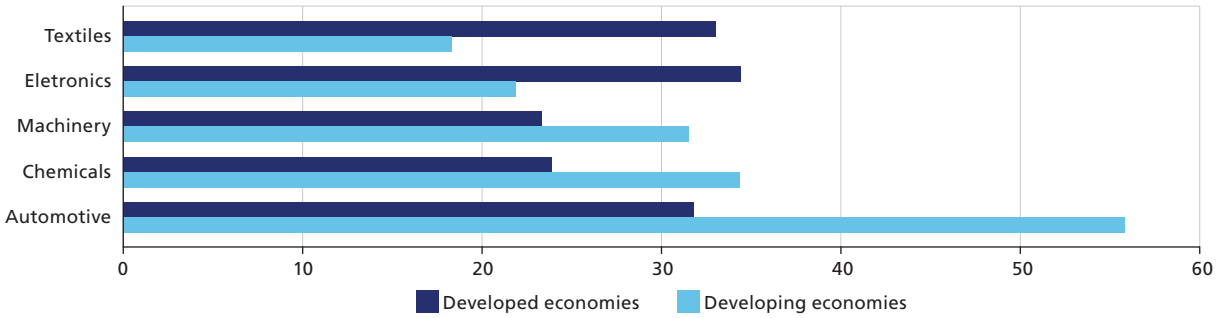


Fonte: UNCTAD, 2013b (UNCTAD-Eora GVC Database).

Em indústrias como têxteis e eletrônicos, países em desenvolvimento fornecem a grande parte dos insumos semi-industrializados utilizados pelos exportadores dos países desenvolvidos, tais como

fios e tecidos. Já em setores como máquinários, produtos químicos e indústrias automotivas, países em desenvolvimento tendem a usar mais insumos estrangeiros, os quais possuem frequentemente alta tecnologia e intensidade de capital para a produção de suas exportações (gráfico 5).[24]

GRÁFICO 5
Parcela do valor estrangeiro adicionado nas exportações, economias desenvolvidas e em desenvolvimento, indústrias selecionadas (2010)
(Em %)



Source: UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

Ao analisar as cadeias de valor globais de vestuário, Gereffi e Frederick[25] observaram que países em desenvolvimento são, principalmente, focados na realização de atividades intensivas em trabalho. Como resultado, as economias desenvolvidas dependem cada vez mais das importações de países em desenvolvimento. No entanto, os autores salientam que as atividades mais valiosas dessa cadeia são encontradas no *design*, no desenvolvimento da marca e *marketing* dos produtos. Tais atividades são realizadas por empresas – normalmente grandes varejistas e proprietários de marcas de países desenvolvidos, os quais na maioria dos casos, terceiriza o processo de fabricação em uma rede global de fornecedores.

Altos índices de participação nas CGVs não correspondem a ganhos automáticos para a economia doméstica, principalmente se não permitirem o largo sorriso da "curva sorridente". O tipo de atividade desenvolvido na cadeia de valor é relevante, pois os ganhos podem ser limitados se o país captura uma parcela muito pequena do valor adicionado ao longo de toda a cadeia.

Nesse sentido, a indústria da aviação brasileira é um interessante exemplo de engajamento de um país em desenvolvimento em todas as etapas da cadeia de valor de um setor. Enquanto a participação do país nas CGVs parece estar concentrada à montante do processo de manufatura, com cerca de 60% das exportações sendo *commodities* e produtos primários,[26] a indústria da aviação – setor de alta intensidade tecnológica – é um ilustrativo caso no qual as firmas brasileiras estão engajadas em todo o ciclo produtivo, desde o projeto até vendas e serviços pós-venda.

Os fabricantes de todos os produtos dessa indústria recebem insumos de diferentes partes do mundo e exportam produtos intermediários e serviços a empresas estrangeiras.[27] Relevante trabalho

24. UNCTAD (2013b).

25. Gereffi e Frederick (2010, p. 172-173).

26. UNCTAD (2013b).

27. A indústria da aviação cobre a manufatura de aeronaves, helicópteros, peças de montagem e estruturais, motores, partes e componentes, equipamentos de radiocomunicação e sistemas de navegação, equipamentos de bordo e equipamentos para o controle do tráfego aéreo (AIAB, 2013).

de pesquisa e desenvolvimento é realizado por institutos nacionais, como o Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) ou em parceria com empresas estrangeiras. Estes institutos também são responsáveis pela capacitação em serviços relacionados com a manutenção, o reparo e a revisão geral de aeronaves de todos os tamanhos, motores, componentes e sistemas de equipamentos de bordo, bem como serviços de *design* e de engenharia e serviços industriais relacionados.

4 DESAFIOS POLÍTICOS PARA A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NAS CGVS

Recente relatório conjunto da OCDE/OMC[28] assinala que apesar das presentes vantagens oferecidas pelos países em desenvolvimento (como por exemplo, custos da mão de obra, regulação mais flexível etc.), estes ainda enfrentam uma série de desafios em outros aspectos, particularmente em relação às políticas adotadas, uma vez que as políticas mal coordenadas podem representar barreiras à participação de um país nas CGVs.

Para habilitar as empresas de países em desenvolvimento e as tornarem mais integradas às cadeias produtivas internacionais, os decisores políticos devem estar atentos ao ambiente de negócios em geral. Tal variável pode encorajar ou desencorajar a integração das empresas nas CGVs já que, em última análise, a motivação para expandir ou internacionalizar processos de produção tem a sua origem em empresas. É necessário, portanto, criar um ambiente favorável ao abordar questões como infraestrutura, qualidade de serviços, regulação etc. de forma holística e integrada.

Além disso, cita-se novamente o exemplo da indústria da aviação brasileira, a qual demonstra que as políticas industriais implementadas pelos governos – como os incentivos fiscais para investimentos, incentivos para pesquisa e desenvolvimento (P&D), créditos subsidiados, as parcerias público-privadas; mecanismos de facilitação de comércio – também são relevantes ferramentas que podem impulsionar o desenvolvimento industrial e promover a participação dos países nas CGVs.[29]

Utilizando dados disponíveis, buscou-se identificar se volumes de comércio, tarifas aplicadas, facilidade para realizar negócios e infraestrutura logística sugerem algum tipo de relação direta com as taxas de participação nas CGVs. Obviamente não cobrem todo o escopo dos desafios políticos, mas são ilustrativos.

Como pode ser observado na tabela 2, as economias em desenvolvimento mais ativas nas CGVs comercializam os maiores valores de importações e exportações de bens. Porém, altos valores comercializados também são observados em países que não estão entre os melhores classificados em termos de participação nas CGVs, o que sugere que o bem importado e exportado é mais relevante para a participação de um país nas CGVs.

28. Este estudo apresenta uma análise das cadeias de valor para os setores agroalimentar, ICT, têxteis e vestuário, turismo, e transportes e logística. Foi observado que países em desenvolvimento são parte integral dessas cadeias. O relatório não menciona qual a maior parcela: se à montante ou à jusante da cadeia (OECD/WTO, 2013).

29. O Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cuja informação está disponível em: <www.pdp.gov.br>. (Brasil, 2010). A recente política de desenvolvimento produtivo adotada pelo Brasil contém um programa específico para a Indústria Aeroespacial, que prevê: financiamento para as indústrias da cadeia produtiva aeroespacial; financiando para a comercialização de aviões; incentivos para atração de fornecedores de matéria-prima; programa para atração de investimentos estrangeiros; e melhoria sobre os procedimentos aduaneiros. Trata-se de um programa que incentiva a inserção das indústrias às cadeias globais, incentivando áreas estratégicas como pesquisa e desenvolvimento (P&D), incluindo a indústria em acordos internacionais bilaterais e multilaterais e incentivando pequenas e médias empresas na cadeia.

TABELA 2
Valores de mercadorias importadas e exportadas (2012)
(Em US$ milhões)

Economia em desenvolvimento	Valores das importações de bens	Valores das exportações de bens
Cingapura	379.723	408.393
Hong Kong, China	553.486	492.907
Malásia	196.615	227.388
República da Coreia	519.584	547.770
África do Sul	124.245	87.256
China	1.818.405	2.048.714
Tunísia	24.447	17.008
Filipinas	65.350	51.995
Tailândia	247.590	229.519
Taiwan, Província da China	270.473	301.181
Egito	69.254	29.385
Marrocos	44.776	21.417
Chile	79.468	78.227
Vietnã	113.780	114.529
Indonésia	190.383	188.486
México	380.477	370.827
Peru	42.545	45.639
Turquia	236.545	152.469
Paquistão	44.157	24.567
Argentina	68.508	80.927
Macau, China	8.982	1.021
Brasil	233.372	242.580
India	489.668	294.158
Bangladesh	34.131	25.113
Colômbia	59.111	60.274

Fonte: UNCTADstat (2013c).
Elaboração dos autores.

No contexto comercial das CGVs, as tarifas são particularmente importantes. Considerando que os insumos cruzam as fronteiras várias vezes antes de chegarem ao consumidor final, empresas a jusante das cadeias produtivas pagam tarifas sobre seus insumos importados (salvo em caso de regimes especiais, como *drawback*) e enfrentam tarifas que incidirão sobre o valor total de suas exportações, no país que as importa.[30]

As seis economias melhor classificadas em termos de participação nas CGVs têm em comum tarifas de importação inferiores às dos últimos cincos mencionados no *ranking* (tabela 3). Algumas economias em uma posição mais baixa na participação CGVs também têm tarifas relativamente baixas (por exemplo, México, Peru e Turquia), o que sugere que as tarifas poderiam ser um componente importante. Entretanto, as tarifas por si só não são o único fator determinante para o envolvimento das economias nas CGVs.

Comparando com os produtos agrícolas, tarifas aplicadas sobre produtos não-agrícolas são muito mais baixas. Interessante notar que a produção agrícola envolve menos etapas em seus

30. OECD, WTO, UNCTAD (2013).

processos produtivos, que resultam em cadeias de valor mais curtas do que em setores não-agrícolas. Além disso, tarifas muito mais altas podem ser outra razão pela qual CGV na agricultura é menos extensa e sofisticada do que nos bens industriais.

TABELA 3
Tarifas aplicadas às importações nos top 25 exportadores das economias em desenvolvimento nas CGVs
(Em %)

Economia em desenvolvimento	Produtos agrícolas	Produtos não agrícolas
Cingapura	1,4	0,0
Hong Kong, China	0,0	0,0
Malásia	11,2	5,8
República da Coreia	52,7	6,8
África do Sul	8,4	7,4
China	15,6	8,7
Tunísia	33,0	12,6
Filipinas	9,8	5.7
Tailândia	21,8	8,0
Taiwan, Província da China	16,4	4,5
Egito	66,7	9,3
Marrocos	40,7	8,7
Chile	6,0	6,0
Vietnã	16,1	8,4
Indonésia	7,9	6,9
México	21,2	5,8
Peru	4,1	3,6
Turquia	41,2	4,8
Paquistão	15,5	13,2
Argentina	10,5	12,8
Macau, China	0,0	0,0
Brasil	10,1	14,1
India	33,5	10,4
Bangladesh	17,2	14,0
Colômbia	14,9	7,8

Fonte: WTOStat (2013).
Elaboração dos autores.

Um ambiente regulatório eficaz e transparente pode melhorar o desempenho do comércio, já que boa regulação favorece o setor privado para expandir a sua rede de operações. Um relatório do Banco Mundial analisa a facilidade de se fazer negócios em países de acordo com um conjunto de indicadores. Tais indicadores compreendem a abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção, obtenção de eletricidade, registro de propriedades, obtenção de crédito, proteção de investidores, pagamento de impostos, comércio entre fronteiras, cumprimento de contratos e resolução de insolvência.[31]

Entre o grupo de economias em desenvolvimento, o *ranking* geral do Banco Mundial sobre a facilidade de realizar negócios demonstra que as economias Leste Asiático são a segunda região

31. World Bank (2013).

mais favorável para a realização de negócios, no mundo.[32] Muitos países em desenvolvimento estão promovendo reformas domésticas com vistas a reduzir a complexidade e os custos dos processos regulatórios (como, por exemplo, as medidas relacionadas a facilitação de comércio, também chamadas de infraestrutura *soft*), uma vez que ajudam a melhorar a previsibilidade e transparência das operações, variáveis atraentes no contexto das atividades CGVs.

Embora muitas das economias em desenvolvimento mais bem classificadas em termos de participação nas CGVs também são classificadas entre as vinte primeiras no que diz respeito à facilidade de fazer negócios, Chile, México e Peru são melhores na referida classificação do que alguns dos países que têm maior taxa de participação CGVs (tabela 4). Isto sugere que a facilidade de se fazer negócios em um país poderia contribuir, mas não é o único determinante para a participação do país nas CGVs.

TABELA 4
Facilidade em realizar negócios nos *top* 25 exportadores das economias em desenvolvimento (2013)

Economia em desenvolvimento	*Ranking* na facilidade em realizar negócios	*Ranking* nos procedimentos aplicáveis ao comércio exterior
Cingapura	1	1
Hong Kong, China	2	2
Malásia	12	11
República da Coreia	8	3
África do Sul	39	115
China	91	68
Tunísia	50	30
Filipinas	138	53
Tailândia	18	20
Taiwan, Província da China	16	23
Egito	109	70
Marrocos	97	47
Chile	37	48
Vietnã	99	74
Indonésia	128	37
México	48	61
Peru	43	60
Turquia	71	78
Paquistão	107	85
Argentina	124	139
Macau, China	n/a	n/a
Brasil	130	123
India	132	127
Bangladesh	129	119
Colômbia	45	91

Fonte: World Bank (2013).
Elaboração dos autores.

Os serviços logísticos (por exemplo, serviços de armazenagem e processos para o transporte de mercadorias de um país para outro) são reconhecidamente variáveis que favorecem o aumento

32. World Bank (2013).

das trocas comerciais. A logística é considerada vital para o comércio internacional, devido à sua estreita relação com o tempo e com os custos, amplia as possibilidades de fornecimento e vendas das empresas. Os resultados recentes da OCDE indicam que, para mercadorias prontas para exportação e importação, cada dia extra de atraso reduz o comércio em aproximadamente 4%.[33]

O relatório do Banco Mundial *Connecting to compete: trade logistics in the global economy reports on the logistics performance index (LPI)* relaciona seis relevantes indicadores[34] e mede a eficiência logística. Os dados demonstram que, exceto a Turquia, as seis economias em desenvolvimento mais ativas em termos de participação nas CGVs estão mais bem classificadas do que as demais economias em desenvolvimento mencionadas no relatório. De tal informação, é possível inferir que logística de alta qualidade incentiva empresas a buscarem sua inclusão nas CGVs.

TABELA 5

Classificação no LPI dos 25 principais exportadores das economias em desenvolvimento nas CGVs

Economia em desenvolvimento	LPI *ranking*
Cingapura	1
Hong Kong, China	2
Malásia	29
República da Coreia	21
África do Sul	23
China	26
Tunísia	41
Filipinas	52
Tailândia	38
Taiwan, Província da China	n/a
Egito	57
Morrocos	50
Chile	38
Vietnã	53
Indonésia	59
México	47
Peru	60
Turquia	27
Paquistão	71
Argentina	49
Macau, China	n/a
Brasill	45
India	46
Bangladesh	n/a
Colômbia	64

Fonte: World Bank (2012).
Elaboração dos autores.

33. OECD (2010).

34. Eficiência do processo de liberação por agências de controle de fronteiras (incluindo alfandegas); qualidade da infraestrutura relacionada ao transporte (portos, ferrovias, estradas, tecnologia da informação); facilidade de arranjar embarques a preços competitivos; concorrência e qualidade de serviços de logística (operadores de transporte, despachantes aduaneiros); habilidade para controlar e rastrear as remessas; frequência na qual os embarques chegam ao destinatário dentro do prazo de entrega programada ou; ou tempo de entrega estimado.

A partir da análise dos dados acima, é possível concluir que nenhum fator isolado desempenha um papel determinante na promoção da participação das empresas de um país nas CGVs. Ao invés disso, a participação efetiva nesse contexto requer um conjunto de políticas e medidas integradas as quais criem um efeito sinérgico a fim de que um país se torne atraente para as atividades globais.

Os países em desenvolvimento lutam para não ficarem bloqueados em atividades de baixo valor agregado. Movimentar-se ao longo da cadeia de valor – ou seja, ampliar o foco para além das atividades de baixo valor, para incluir também aquelas de maior valor – exige políticas que favoreçam atualização dos processos industriais e aumentem a sofisticação das exportações.[35]

Para apoiar tais processos, políticas relacionadas com a inovação, investimento em recursos humanos e capacitação, empreendedorismo, novas áreas de atividades econômicas, políticas de *clusters* (integração local e regional) e direitos de propriedade intelectual devem ser consideradas.[36] Tal movimento é observado na maioria das regiões do mundo, embora o maior incremento venha sendo observado no Leste e Sudeste Asiático. Alguns destes países foram capazes de aumentar a sofisticação das suas exportações, transformando as indústrias daquelas baseadas em matérias-primas e de baixa tecnologia de fabricação para mais intensivos em tecnologia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão das CGVs está reformulando a estrutura dos fluxos comerciais em todo o mundo. Neste contexto, os bens são produzidos com insumos provenientes de diferentes países e, consequentemente, as exportações de um país dependem cada vez mais valor acrescentado por diferentes fornecedores.

O nível de participação nas CGVs entre países em desenvolvimento não é o mesmo. O Leste e o Sudeste asiático são as regiões com elevada participação, pois tanto possuem valor estrangeiro adicionado às suas exportações, quanto exportam produtos intermediários que são incorporados às exportações de outros países. Alguns países em desenvolvimento ainda enfrentam dificuldades para a sua inclusão básica, devido à sua condição geográfica ou a falta de recursos naturais. Outros, apesar de inseridos nas CGVs, ainda enfrentam os desafios relacionados ao seu desenvolvimento industrial e às suas dificuldades domésticas.

Cadeias de valor regionais desempenham um papel importante nas CGVs. Cadeias de valor regionais ativas tem se formado no Leste da Ásia, as quais permitiram a participação das economias em desenvolvimento da região nas CGVs, atingindo nível próximo ao de economias desenvolvidas.

Participação efetiva nas CGVs requer um conjunto de políticas e medidas integradas favoráveis para aumentar a atratividade dos países para atividades nesse cenário. As políticas relativas ao desenvolvimento da capacidade produtiva e do ambiente de negócios contribuem para aumentar a participação dos países em desenvolvimento nas CGVs.

Embora a integração em uma cadeia de valor existente, mesmo engajando-se em atividades de baixo valor agregado, possa fornecer um primeiro passo para o desenvolvimento econômico, os países devem buscar a avançar nas atividades ao longo das cadeias, para não ficarem presos às atividades de baixo valor. Porém esse processo requer políticas que favoreçam atualização dos processos industriais e aumentem a sofisticação das exportações, por meio de mudanças contínuas, inovação e incremento da produtividade.

35. UNCTAD (2013a).

36. OECD (2007).

REFERÊNCIAS

AIAB – ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS AEROESPACIAIS DO BRASIL. 2013. Disponível em: <http://www.aiab.org.br>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo**. Brasília: MDIC, 2010. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br>.

COOPER, M.; LAMBERT, D.; PAGH, J. Supply chain management: more than a new name for logistics. **The International Journal of Logistics Management**, v. 8, n. 1, p. 14, 1997.

FELLER, A.; SHUNK, D.; CALLARMAN, T. **Value chains versus supply chains**. Business Process Trends, 2006. p. 1-8.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, p.78-104, 2005.

GEREFFI, G.; LEE, J. Why the world suddenly cares about global supply chains? **Journal of Supply Chain Management**, v. 48, n. 3. p. 24-32, 2012.

HESSELDAHL, A. The iPad: more than the sum of its parts. US$270 More, Actually. **Bloomberg Business Week**, n. 24, 2010.

LINDEN, G.; KRAEMER, K.; DEDRICK, J. **Who captures value in a global innovation system?** The case of Apple's iPod. Irvine-California: University of California, 2007. (Personal Computing Industry Center – PCIC Working Paper).

_____. Who captures value in a global innovation system? The case of Apple's iPod. **Communications of the ACM**, v. 52, n. 3, p. 140-144, 2009.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Moving up the value chain**: staying competitive in the global economy, 2007.

_____. **Measuring globalisation**: OECD economic globalization indicators, 2010.

_____. **Developments on measuring trade in value-added (and employment)**. Statistics Directorate, 2011.

_____. **Interconnected economies**: benefiting from global value chains. OECD Publishing, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Aid for trade at a glance**: connecting to value chains, 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/aft/aidfortradeataglanceconnectingtovaluechains.htm>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs**. Prepared for the G-20 Leaders Summit. Saint Petersburg: Russian Federation, 2013.

PORTER, M. E. **Competitive advantage**: creating and sustaining superior performance. New York and London: The Free Press, 1985.

RAMSAY, J. The real meaning of value in trading relationships. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 25, n. 5-6, p. 549-565, 2005.

SHIH, S. **Millenium transformation**: change management for new Acer. Aspire Academy Series, [s.d.]. Disponível em: <http://www.stanshares.com.tw/StanShares/upload/tbBook/1_20100817144639.pdf>.

TEMPEST, R. **Barbie and the world economy**. Los Angeles Times, 1996.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Global supply chains**: trade and economic policies for developing countries. Policy issues in international trade and commodities. UNCTAD/ITCD/TAB/56, 2013a. (Study Series, n. 55).

WORLD BANK. **Doing business 2013**: smarter regulations for small and medium-size enterprises, 2013.

_____. **World investment report 2013**: global value chains: investment and trade for development, 2013b.

_____. **Key trends in international merchandise trade**, 2013c.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; ITC – THE INTERNATIONAL TRADE CENTRE; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World tariff profiles**, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALI-YRKKÖ, J.; ROUVINEN, P.; SEPPÄLÄ, T.; YLÄ-ANTTILA, P. **Who captures value in global supply chains?** Case Nokia N95 Smart Phone. [S.l.], 2010. (ETLA Discussion Paper, n. 1240).

ARVIS, J. F. *et al.* **Connecting to compete**: trade logistics in the global economy, 2012.

BALDWIN, R. **Global supply chains**: why they emerged, why they matter, and where they are going. Geneva: Centre for Trade and Economic Integration (CTEI), 2013. (Working Papers CTEI-2012-13).

BALDWIN, R.; LOPEZ-GONZALES, J. **Supply-chain trade**: a portrait of global patterns and several testable hypotheses. National Bureau of Economic Research (NBER), 2013. (Working Paper, n. 18957).

DORNIER, P.; ERNST, R.; FENDER, M.; KOUVELIS, P. **Global operations and logistics**. Text and Cases. Chichester and New York: Wiley, 1998.

ELMS, D. K.; LOW, P. **Global value chains in a changing world**. Fung Global Institute, Nanyang Technological University and World Trade Organization, 2013.

MUDAMBI, R. Location, control and innovation in knowledge-intensive industries. **Journal of Economic Geography**, v. 8, n. 5, p. 699-725, 2008.