

O QUE SIGNIFICA MELHORAR A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR?

Cristina Fróes de Borja Reis¹

Cadeias globais de valor (CGVs) constituem um dos temas mais importantes da atualidade para políticas de comércio e investimentos internacionais, diretamente relacionadas a uma visão de longo prazo de desenvolvimento. Mundialmente, dezenas de iniciativas por parte das universidades, das instituições privadas e públicas e das organizações multilaterais buscam compreender como melhorar a inserção das empresas, dos trabalhadores e dos países nas redes produtivas mundiais.

Também no Brasil, estudos recentes vêm discutindo como aprimorar a nossa participação nessas cadeias, a partir da avaliação superficial de que estamos praticamente fora delas. Na esteira das negociações de acordos de comércio e de investimentos, buscam-se alternativas para as empresas domésticas ampliarem mercados externos e também para se modernizar a competição interna. Neste sentido, é essencial refletir mais profundamente sobre a dinâmica dessas cadeias e como se dá a integração do Brasil, planejando-se estrategicamente as políticas públicas. Assim, o objetivo deste artigo é esclarecer sobre a dinâmica das cadeias e o papel do Brasil nelas, para então refletir a partir da abordagem estruturalista sobre o que significa melhorar a inserção e o seu planejamento na política comercial.

A estrutura das cadeias (onde se produz o quê), bem como seus determinantes (por que uma localidade é escolhida para determinada atividade), não são fáceis de detectar. Por um lado, os estudos setoriais são exíguos (oriundos principalmente da engenharia de produção e da administração); os dados de balança comercial, tanto em termos brutos quanto em valor adicionado, pouquíssimo revelam da “curva sorridente”.² Nesta ilustração, mostra-se que, em geral os valores adicionados pelas diferentes atividades da cadeia corresponderiam a uma curva em formato de U, sendo a atividade de transformação (manufatura) a de menor valor, e as de maior os serviços industriais do início (pesquisa e desenvolvimento – P&D, *design*) e do fim da cadeia (*marketing* e serviços pós-vendas).

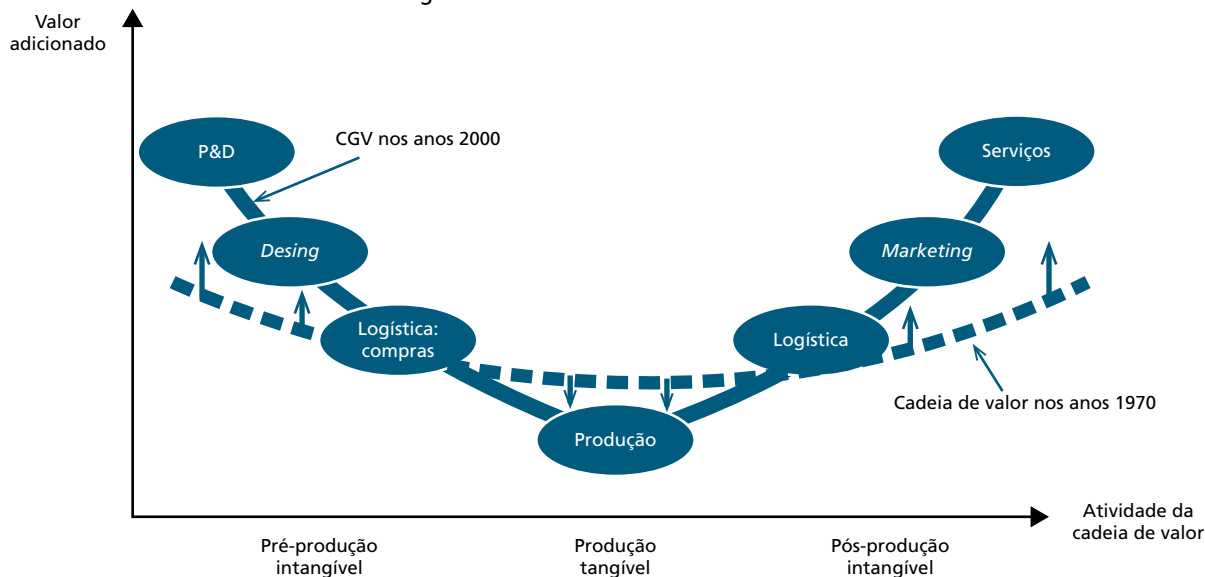
Porém, as curvas sorridentes são heterogêneas, variam setorialmente e também ao nível dos grupos e das classes industriais. Além disso, as cadeias são formadas por gamas diversas de agentes, atuantes em mercados oligopolistas em que algumas empresas transnacionais detêm poder significativo e desproporcional de mercado em relação a concorrentes, especialmente empresas de pequeno e médio portes. Isso significa, portanto, que a fragmentação das atividades das CGVs cabe, em grande parte, às decisões estratégicas das líderes de mercado – portanto, trata-se de segredos industriais. Ou seja, entender as curvas sorrisos requer informações privadas e estudos específicos, ainda raridades.

1. Professora de economia e relações internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC). *Marie Curie post-doctoral fellow* na International Post-Doc Initiative (Ipod) da Technische Universität Berlin (TU Berlin). *E-mail*: <cristina.reis@ufabc.edu.br>.

2. OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Interconnected economies: benefiting from global value chains*. Preliminary version. Genebra: OECD; WTO, 2013.

FIGURA 1

A curva sorridente: valor adicionado ao longo da CGV



Fonte: OECD e WTO (2013).

Entretanto, os determinantes da localização espacial das atividades das CGVs não se resumem a custos relativos – como tenderia a dizer a teoria das vantagens comparativas de comércio internacional. Ou seja, não somente a dotação relativa de fatores (capital e trabalho) e seus respectivos preços (principalmente os salários) separam o mundo em produtores de produtos primários, manufaturas e serviços de diferentes intensidades tecnológicas e de conhecimento. Logo, as recomendações normativas a favor do livre comércio, da flexibilização do mercado de trabalho e da redução de protecionismo comercial e financeiro também não são as únicas alternativas possíveis, e podem ser até indesejáveis – dependendo do contexto de governança das cadeias, bem como das condições materio-espaciais e sociais de cada localidade.

Falando das relações do Brasil nas CGVs, em primeiro lugar há de se reconhecer que nossa região não se encontra no eixo triangular mais dinâmico dos mercados internacionais: América do Norte, Europa e Leste Asiático. As cadeias são originalmente regionais, e ainda assim se configuram. Logo, existem poucos incentivos para o Brasil abrigar atividades mais nobres das cadeias que visem àquele eixo, exceto se um amplo conjunto de elementos estruturais e institucionais afirmarem vantagens competitivas. Tais vantagens resultam não apenas de uma geografia afortunada, mas da trajetória histórica de desenvolvimento (*path dependent*), na qual os investimentos voltados para o modelo agrário exportador de crescimento moldaram a matriz produtiva e tecnológica e as relações sociais do país.

Por isso que, de um lado, o Brasil está de fato inserido em cadeias do agronegócio e de produtos minerais, como soja, cana-de-açúcar, celulose, minério de ferro e petróleo cru. De outro lado, o Brasil tem um mercado interno de grande porte, um dos maiores do mundo, que participa das cadeias como consumidor de bens e serviços, principalmente de maior intensidade tecnológica e/ou complexidade econômica. Todavia, existem efetivamente algumas cadeias industriais e de serviços em que o Brasil atua mais significativamente, associadas a integrações produtivas constituídas desde o pós-guerra por liderança de grandes empresas e destinos específicos, mas sem impacto suficiente para nos alçar como ofertantes expressivos do eixo dinâmico das trocas internacionais.

No caso da inserção por meio das exportações de agronegócio e de minérios, *commodities*, o fato de tomarem preços nos mercados internacionais e estarem suscetíveis às oscilações da demanda global aumenta a vulnerabilidade do balanço de pagamentos. Ademais, a maioria das *commodities* da especialização comercial brasileira apresenta

baixa complexidade,³ mas não necessariamente baixa intensidade tecnológica. Tanto o agronegócio quanto os combustíveis fósseis contemporaneamente contaram com intensos investimentos em P&D, de forma que o Brasil assumiu atividades de maior valor adicionado dessas cadeias – notadamente quando se considera a contribuição pública para ciência, tecnologia e inovação (CT&I), por exemplo, nas universidades federais e estaduais, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e na Petrobras. O desenvolvimento tecnológico e científico, a partir de instituições de apoio (como políticas de compras, financiamento, desoneração do investimento etc.), teve efeitos de transbordamento e encadeamento que contribuíram para adensar certas cadeias domésticas, gerando emprego e elevando salários.⁴ Tal ciclo virtuoso não está garantido a partir de investimentos diretos estrangeiros – a menos que a política externa explicitamente condicione transferências tecnológicas e desenvolvimento local.

Contudo, no Brasil ainda prevalece uma heterogeneidade estrutural significativa entre os setores exportadores de produtos primários e os demais. Ou seja, existem alguns de alta produtividade – como o de minérios, que emprega relativamente pouco e alcança salários superiores relativamente aos outros setores exportadores da economia.⁵ Observa-se um desigual acesso à terra e à tecnologia, que, além de seus efeitos danosos ao meio ambiente, ainda condena boa parte da produção interna de produtos primários às culturas de subsistência, nas quais se encela parte da população mais pobre do país. Sem modernização agrícola homogênea, com redistribuição patrimonial, o Brasil não vai conseguir se desenvolver sustentavelmente e com inclusão social.

No caso da inserção do Brasil enquanto mercado consumidor via importações, tem-se como resultado uma estrutura produtiva bastante ambígua no setor industrial, notadamente. De um lado, diversificada, resiliente e de grande porte, a indústria brasileira permanece uma das maiores do mundo – voltada, analogamente, para dentro. Conforme dados da United Nations Industrial Development Organization (Unido),⁶ embora a parcela do Brasil no valor adicionado mundial da indústria de transformação tenha caído de 2,9%, em 2005, para 1,8%, em 2016, ainda alcança o *ranking* de nono maior produtor do mundo. Mas, quando se analisa a balança comercial, o Brasil foi somente o 25º maior exportador em 2016 – e o 28º maior importador, de acordo com os dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) analisados pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi).⁷ Afinal, a relevância da sua inserção comercial tem sido bastante aquém do protagonismo enquanto produtor mundial – disparidade que aumentou ao longo dos últimos anos, notadamente na indústria de transformação: a parcela do Brasil nas exportações mundiais de manufaturas caiu de 0,8%, em 2006, para 0,6%, em 2016; enquanto a participação nas importações mundiais de manufaturas evoluiu de 0,75% a 0,9% (tendo atingido o máximo em 2013, com 1,4%). Então, houve progressivo aumento de penetração de importados na maior parte dos mercados de manufaturados ao longo dos anos 2000 e 2010, ficando estável em 20% para a média da indústria de transformação entre 2012 e 2017.⁸

Assim, nesse movimento duplo, de perda de competitividade das exportações industriais brasileiras e maior penetração dos importados nos mercados internos, houve déficit no comércio dos produtos industriais e reprimarização da pauta. O aumento do conteúdo importado também se fez sentir no valor adicionado das

3. HARVARD UNIVERSITY. Center for International Development. *Atlas of Economic Complexity: Brazil export profile*, 2016. Massachusetts: Harvard University, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/EWHkqj>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

4. CAMPOS NETO, C. A. Investimentos e financiamentos na indústria naval brasileira 2000-2013. In: CAMPOS NETO, C. A.; POMPERMAYER, F. M. (Orgs.). *Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)*. Brasília: Ipea, 2014.

CAVALCANTE, L. R.; UDERMAN, S. Science, technology and innovation policies in the regional development of Brazil. In: BAER, W. (Ed.). *The regional impact of national policies: the case of Brazil*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012. p. 98-121.

5. REIS, C. F. B. Sofisticação tecnológica e desenvolvimento econômico: a divisão centro-periferia no contexto das cadeias globais de valor. *Boletim Informações Fipe*, São Paulo, v. 419, p. 19-23, 2015.

6. UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. *Indstat, country profiles, annual report*. Belgium: Unido, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/3DNjHQ>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

7. IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *A posição do Brasil no ranking mundial de serviços*. São Paulo: Iedi, 2017. (Carta Iedi).

8. CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Indicadores industriais*. Brasília: CNI, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/fh6DxC>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

exportações brasileiras, com indicador para trás⁹ em 11% em 2011 – valor distante das demais economias emergentes e em desenvolvimento. Considerando-se a participação importada nas exportações de manufaturados do Brasil, de, em média, 15%, os indicadores mais altos foram assinalados em coque, petróleo refinado e combustível nuclear (21,3%), equipamentos eletrônicos e óticos (19,85%), equipamentos de transporte (19,5%), borracha e plástico (17,4%), produtos minerais não metálicos (16,7%), máquinas e equipamentos (16,2%) e instrumentos elétricos (16%).¹⁰ Trata-se de indicadores mais baixos se comparados à maioria dos países avaliados pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), mas que revelam que certas indústrias de alta e média-alta tecnologias estão contando mais com importações na fabricação de seus produtos comparativamente a outras do país. Se isso sinaliza um aumento de eficiência em termos de custos relativos, também implica o aumento das porosidades das cadeias internas – afetando emprego, investimento produtivo e renda.

Quando se examina a origem desse valor adicionado importado nas exportações brasileiras, os Estados Unidos predominam. Juntamente à China, são os maiores destinos das exportações brasileiras. Todavia, lembrando a vocação regional das cadeias, por muito tempo o mercado que sustentou as exportações brasileiras de certas manufaturas, em especial de bens de consumo duráveis, foi o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a América Latina. Apesar da integração produtiva regional não ter se consolidado, nosso continente tem sido importante destino ainda em 2016, por exemplo, de algumas linhas de produtos das indústrias de média e média-alta tecnologias, como farmacêuticos, veículos automotores, baterias e acumuladores elétricos, eletrodomésticos, máquinas de escritório, máquinas agrícolas.¹¹

Então, até aqui fica claro que:

- a) cada CGV tem sua própria estrutura e dinâmica;
- b) existem poucas informações detalhadas sobre as cadeias, por isso mais informações são necessárias para compreendê-las;
- c) sua dinâmica depende de fatores estruturais e institucionais, com governança, agentes e decisões principais concentrados nas empresas e nos estados de maior poder;
- d) o Brasil está problematicamente inserido nas cadeias de valor, principalmente como fornecedor de alimentos e matérias-primas e como mercado consumidor;
- e) o significado de melhorar a inserção depende de objetivos políticos, econômicos e sociais; portanto, não são consenso e exigem debate democrático e a confrontação de diferentes pontos de vista teóricos e ideológicos.

Diante desse quadro geral da inserção do Brasil nas CGVs e suas dinâmicas de funcionamento, ficam algumas reflexões do ponto de vista estruturalista sobre o planejamento de políticas comerciais (e demais políticas públicas). Melhorar a inserção significa torná-la mais oportuna para o desenvolvimento econômico e social, reduzindo desigualdades. Esse movimento passa necessariamente pela redistribuição de riqueza e poder dos mercados de fatores, bens e serviços. Nesse sentido, o Estado não pode abrir mão de seu papel alocativo e distributivo, nem da soberania quanto aos seus recursos estratégicos e na discussão dos “novos temas” nas negociações de comércio internacional: investimentos, serviços, propriedade intelectual (e transferência tecnológica), cláusulas trabalhistas e ambientais.

A solução de se promover um “choque de competitividade” e maior inserção nas cadeias de valor a partir simplesmente da liberalização do comércio exterior e de acordos de comércio com Estados Unidos e Europa

9. OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trade in Value Added (TIVA)*. Genebra: OECD; WTO, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/HfyeK8>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

10. REIS, C. F. B.; ALMEIDA, J. S. G. Padrões de inserção exportadora nas cadeias globais de valor. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 9., 2016, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FGV, 2016.

11. *Op. cit.*

tende a intensificar, em vez de resolver, a problemática da concentração de renda e riqueza – inclusive interestatal, relegando o Brasil a uma posição mais vulnerável nas relações internacionais. Sobretudo diante de um quadro de desvantagem diante do poder das grandes corporações transnacionais e seus Estados de origem, em que o protecionismo tem aumentado e os acordos de investimentos estejam em estado de maior tensão. Somado a este cenário externo complicado, são amplas as incertezas políticas na atual conjuntura brasileira – por isso a política comercial legítima precisa debater em profundidade o que significa melhorar a inserção nas cadeias de valor.

Em suma, defende-se padrões de inserção externa cuja mudança estrutural engendra dinâmicas de longo prazo de elevação do emprego, renda e alívio das desigualdades sociais, políticas e econômicas. As medidas propostas nesse sentido, então, orientam-se pelo zelo ao multilateralismo, melhoria da integração produtiva regional, proteção às atividades estratégicas das cadeias produtivas, controle de capitais, negociação de transferência tecnológica, primar pelos interesses da conservação ambiental, relações trabalhistas justas e garantia dos direitos, cuidar da segurança alimentar e energética e melhorar a infraestrutura de transporte, moradia, saneamento, saúde e educação da população.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão

Editorar Multimídia

Editoração

Editorar Multimídia

Capa

Leonardo Hideki Higa

Imagens da Capa

Banco Freepik (freepik.com)

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

