

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 CADEIA GLOBAL DE VALOR É CONSEQUÊNCIA, NÃO OBJETIVO
Autor(es)	Renato Baumann
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592cap7

Título do livro	Percurso Incompleto: a política econômica externa do Brasil
Organizadores(as)	Renato Baumann
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350592
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

CADEIA GLOBAL DE VALOR É CONSEQUÊNCIA, NÃO OBJETIVO¹

1 INTRODUÇÃO²

Nas comparações do desempenho de países, sobretudo quando se trata das chamadas economias emergentes, é frequente a associação de melhores resultados com a participação em processos produtivos que encadeiam etapas em diversos países. Neste capítulo, esse tema é considerado com a sugestão de que essa participação é resultado de políticas adotadas, não um ato de vontade das autoridades de um país.

As políticas recomendadas para as economias em desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970 davam ênfase à necessidade de superar o pessimismo com relação às exportações e de adotar políticas ativas de promoção das vendas externas. Na década de 1980, o conjunto de recomendações passou a incorporar também atenção aos movimentos financeiros, refletindo as condições no início do período de globalização. Na década seguinte, o foco seguiu sendo a importância da abertura financeira, porém associada à noção de que a constituição de blocos de países permitiria ganhos de eficiência associados à abertura comercial gradual.

O início do século XXI trouxe como novidade a consolidação de um formato novo de produção, através da separação de etapas produtivas em países distintos, com benefícios em termos de redução de custos e, conseqüentemente, ganhos de competitividade. Portanto, participar de cadeias globais de valor (CGVs) passou a ser objetivo de política por parte de diversas economias.

A participação dos países no comércio internacional continua sendo determinada por sua dotação de fatores. Porém, agora alguns passaram a se especializar também na realização de determinadas tarefas necessárias à produção de bens e serviços.

Os ganhos de competitividade absorvidos pelos países envolvidos nesse processo de redução de custos por meio do acesso à mão de obra e a matérias-primas mais baratas, e sua tradução em termos de melhor desempenho exportador,

1. Baumann (2022f) é uma versão anterior deste capítulo.

2. Agradeço à Jessyka Amorim Goltara o apoio no processamento de dados primários e a André Pineli e Fernando Ribeiro por comentários a uma versão anterior.

sobretudo para os produtos industriais, sinalizou aos potenciais competidores a necessidade de adotar políticas semelhantes.

Há diversos argumentos em favor da participação de economias em desenvolvimento nas cadeias de valor, mas, ao mesmo tempo, esse objetivo implica um conjunto de desafios para o desenho das políticas internas de cada país, além da necessidade de os empresários serem obrigados a se adaptar a novas lógicas produtivas e de governança das empresas.

Do ponto de vista dos trabalhadores, a evidência mostra que na maior parte dos casos há uma tendência de que as empresas participantes de cadeias de valor sejam capazes de pagar salários mais elevados do que a média do país onde operam. No entanto, essa maior remuneração está associada à demanda por mão de obra mais qualificada, o que impõe um efeito concentrador de renda.

As CGVs são, na maioria dos casos, associadas a subsidiárias de empresas transnacionais, que encontram na atividade localizada em outros países uma fonte de ganho derivado de custos mais baixos do que a subcontratação no país de origem. Nos países de origem do capital isso tem motivado reações associadas à percepção de que o deslocamento de unidades produtivas implica redução dos postos de trabalho. Essas reações têm se traduzido na adoção de barreiras comerciais a importações, como forma de estimular a produção local, e no advento de movimentos políticos contrários ao processo de globalização. A esse conjunto se convencionou chamar de “desglobalização”.³

No caso da economia brasileira, os efeitos são bem menos intensos do que em outras economias, tanto em termos da absorção dos benefícios da produção em cadeia quanto em termos das reações contrárias. Isso acontece porque o grau de envolvimento dessa economia com a produção em cadeias permanece bem mais limitado do que em boa parte dos seus concorrentes.

Este capítulo apresenta o tema em cinco seções. Seguindo esta introdução, a segunda seção traz as características gerais do processo de produção em cadeias de valor, os desenhos básicos dessas cadeias e algumas considerações sobre a evolução recente, com crescente regionalização dos processos. A terceira seção discute brevemente algumas implicações que esse tipo de processo produtivo pode ter para o desenho de política econômica. A ela se segue a seção mais diretamente voltada para o caso brasileiro, em que são apresentados alguns indicadores relativos à participação brasileira nos processos produtivos em cadeia, em comparação com um conjunto de países selecionados. Fica claro que a participação brasileira se destaca em alguns setores, mas, de modo geral, é bem mais limitada do que a participação de outras economias, e basicamente reduzida a fornecer insumos

3. Mais informações a respeito desse tema disponíveis no capítulo 1.

básicos, sem grande efeito multiplicador sobre outras economias. Por fim, a última seção apresenta algumas considerações de caráter geral, e o argumento central proposto aqui, de que o objetivo de política não deve ser atingir níveis elevados de participação em cadeias de valor, mas criar as condições, uma vez reconhecidas pelos investidores, para que a economia possa corresponder. Dessa forma, a participação em cadeias deve ser entendida como apenas um indicador a mais da adequação das medidas adotadas.

2 O QUE SÃO AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Segundo a abordagem tradicional da teoria de comércio internacional, cada país tende a se especializar na produção e na exportação de itens cujo processo produtivo consegue realizar a custos mais baixos que seus competidores. Isso implica que a análise – e as inferências para a política econômica – dá ênfase a setores e ressalta características como dotação de fatores de produção, existência de economias externas, grau de concorrência nos mercados produtor e consumidor, grau de interação intrassetorial e outros atributos.

Pelo enfoque convencional da teoria de comércio, um grau de interação com o mercado internacional será sempre positivo, porque implicará maiores ganhos em termos de bem-estar social, tanto pela elevada possibilidade de adquirir um volume superior de bens e serviços no exterior quanto pelo acesso dos consumidores à maior diversidade de produtos. A análise se concentra no movimento de bens finais, ao passo que a lógica das cadeias de valor enfatiza o comércio de bens intermediários.

Duas dimensões não consideradas nesse enfoque são, em primeiro lugar, a sobrevivência dos fluxos de comércio, isto é, a análise supõe que uma vez que um país seja exportador líquido de um bem ou de um serviço manterá essa condição para sempre (Baumann e Pineli, 2014). A prática tem mostrado que não é bem assim, pois existe uma taxa de mortalidade que não pode ser ignorada.

A segunda dimensão desprezada é a imprecisão ao identificar o ganho exato derivado da atividade exportadora para a economia de onde se originam os bens e serviços enviados ao mercado externo. A produção em cadeias cria a possibilidade de que os maiores benefícios sejam apropriados não pelo país exportador do produto final, mas pela economia em que a maior parcela de valor foi adicionada.

Isso implica a necessidade de se analisar, além do simples conceito de setores produtivos, as funções administrativas que ocorrem ao longo da cadeia de oferta, tais como pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, *marketing*, serviços de apoio aos clientes etc. Nesse modelo os países tendem a se especializar em funções específicas, em vez de setores específicos.

As fontes básicas de ganhos para as economias em desenvolvimento que participam em CGVs são a possibilidade de diversificar sua pauta de exportações e de absorver ganhos de escala, o influxo de capital, o aumento de emprego nos setores produtivos envolvidos – a decisão de produzir no exterior implica transferência de atividade que demanda tipos específicos de insumos e de mão de obra mais qualificada (portanto, mais bem remunerada do que a média no país receptor) – e os ganhos em termos de elevação do salário médio da economia.⁴ Além disso, ao exportar produtos mais elaborados, com (supostamente) mais alta elasticidade-renda da demanda, o país pode se beneficiar com a melhora das relações de troca.

O dinamismo do setor externo da economia possibilitado por esse novo modelo de inserção internacional viabiliza a realização de ganhos *à la* Lewis (1954): o deslocamento de mão de obra de atividades de baixa produtividade para setores modernos, com níveis mais elevados de remuneração.

Esse tipo de processo produtivo permite que os países participem do mercado mundial para alguns produtos, mesmo quando eles carecem das vantagens comparativas para produzi-los. Por exemplo, se a distância geográfica dos principais mercados contribui para reduzir custos de comercialização, há um estímulo a concentrar aí ao menos parte do processo produtivo.

Um tema relacionado a esse processo é o da governança da cadeia produtiva, entendida como a coordenação da atividade econômica: algumas empresas são capazes de influenciar a organização da produção global e os sistemas de logística e de *marketing*, por meio da definição de novos produtos a serem ofertados pelos fornecedores e da especificação de padrões e processos produtivos a serem usados (Gereffi *et al.*, 2001).

A propósito, World Bank *et al.* (2017) consideram que os produtos que participam de cadeias mais complexas de valor são bens intensivos em contratos, o que significa o envolvimento de relações intensas entre firmas distintas, cada uma exposta a algum risco de não cumprimento contratual por parte de outras na cadeia.

Ainda, World Bank *et al.* (2017) descrevem o processo de absorção de ganhos com as CGVs como uma sequência de etapas. No país receptor do investimento, o crescimento das empresas passa a ser cada vez mais uma função de suas capacidades e menos das condições institucionais.

Inicialmente, o processo tem lugar nos setores em que as vantagens comparativas são mais facilmente identificadas, como produtos intensivos em recursos

4. Ver, a respeito, Bachetta e Stolzenburg (2019) e Hollweg (2019).

naturais e manufaturas leves. A partir do momento que a dotação relativa de fatores na economia via investimentos começa a se alterar e os países alcançam um nível de renda média, as empresas passam a se integrar às CGVs com serviços mais profissionais e manufatura avançada. As instituições passam a ser importantes para estimular a capacitação de trabalhadores, promover inovação, facilitar o acesso ao capital etc.

Embora uma economia em desenvolvimento tenda a se beneficiar com a participação em CGVs, não é assegurado que esses ganhos estejam presentes ao longo do tempo. Lee (2019), por exemplo, enfatiza a necessidade de construir ou reforçar a capacidade do país para atividades de inovação e *marketing* como uma condição necessária para que a economia possa participar de segmentos de maior valor adicionado e assegurar a transição para níveis mais altos de renda.

A soma dessas considerações implica que, da perspectiva do conjunto de economias em desenvolvimento, as chances de participar em CGVs não são homogêneas. Não apenas a geografia é relevante, mas também o papel desempenhado pelo grau de sofisticação das condições de oferta interna é igualmente fundamental.

Fazer parte de uma cadeia de valor requer um conjunto de condições no mercado interno. Os investidores potenciais precisam identificar um país específico como uma boa oportunidade para investir, o que pressupõe acesso livre a insumos importados, estabilidade de regras, boa infraestrutura, mão de obra qualificada e diversas outras condições.

Participar de uma cadeia de valor pressupõe o acesso fluido a insumos, assim como condições para o embarque ágil de mercadorias. Isso significa que a política comercial passa a não mais se restringir a barreiras na importação e à facilitação de exportações, mas, também, a atuar nas normas internas e na modificação de medidas regulatórias.

Portanto, participar de uma cadeia de valor envolve diversos desafios a nível macro, bem como a necessidade de adaptar o comportamento habitual das empresas, acostumadas a operar apenas no mercado interno. Entre outros motivos, porque ao participar de uma cadeia de valor reduz-se o número de fornecedores; as empresas têm de lidar diretamente com empresas estrangeiras que atuam segundo modelos distintos, passando a ser fundamental a consideração da demanda por mais qualidade, novos padrões de governança, além de algumas outras questões.⁵

A produção em cadeias não é um atributo universal, mas restrito àqueles processos que podem ser separados em etapas bem-definidas e que podem ocorrer

5. Ver, a propósito, Antràs e Chor (2021).

de modo isolado, o que elimina os produtos fabricados, segundo processos contínuos, a exemplo da produção de aço e de celulose.

A decisão de adotar um processo produtivo fragmentado requer que os blocos produtivos sejam redutores de custos, e que os gastos dos serviços ligando as diversas unidades produtivas não seja elevado, assim como o custo de governança (Hank e Fukunari, 2010). Isso significa que a probabilidade de fragmentação da produção é bastante dependente da natureza da tecnologia adotada e da localização das unidades produtivas.

A dimensão geográfica tende, portanto, a ganhar importância no processo. Os deslocamentos de técnicos entre plantas produtivas, assim como os custos de transporte de insumos e produtos sugerem que as etapas produtivas em países distintos são mais rentáveis quando a distância entre as plantas produtoras é pequena. Isso torna o fenômeno das cadeias de valor cada vez mais do âmbito regional que global.

A fragmentação da produção foi impulsionada pelos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, que reduziram fortemente os custos de coordenação e monitoramento de atividades remotas, pela diminuição das despesas de transporte e, também, pela redução das barreiras ao comércio, propiciadas tanto por acordos em âmbito multilateral como por tratados bilaterais ou plurilaterais.

Há, ao menos, dois tipos mais comuns de modelos de cadeias de valor.⁶ Em um primeiro formato, as partes e os componentes de um produto são fabricados em diversos países, por exemplo, A, B, C, D e E, e montados em F. O que é produzido em A (o desenho do projeto) é insumo para o que é fabricado em B, e assim sucessivamente, para a montagem final em F. Esse modelo sugere que o ideal para um país é, em primeiro lugar, ser aquele (A) em que ocorre o planejamento e o desenho de novos produtos e, em segundo lugar, em termos dos maiores ganhos, ser o país onde tem lugar para a montagem do produto final (F), caso o valor adicionado e as externalidades na etapa de montagem superem as das etapas intermediárias. A condição para participar dessa corrente é ter baixos custos de produção e facilidade para importar os insumos a cada etapa. Na fronteira tecnológica, há poucos países A. Do ponto de vista de uma economia semi-industrializada, é mais factível pretender ser um país F, o que pressupõe dispor de mão de obra qualificada que viabilize os processos de montagem.

Em um segundo modelo, os produtos são concebidos em um país A, mas, em vez da sequência anterior, as diversas partes e os componentes são fabricados em diferentes países e exportados diretamente para o país F, onde ocorre a montagem final. Mais uma vez, é preciso ter baixos custos de produção, facilidade para

6. Em relação a isso, ver Baldwin e Venables (2010).

importar insumos, engenharia eficiente para o processo de montagem e baixo custo de transporte e de coordenação desse processo entre as diversas unidades. Novamente, os maiores ganhos ocorrem em A, seguidos dos ganhos em F.

O nível de fragmentação da produção depende das características do produto final. Nem toda cadeia produtiva pode ser facilmente decomposta em diferentes etapas. Em muitos casos, a redução de custos decorrente da produção no exterior é inferior ao aumento dos custos com transação e governança da nova estrutura da empresa, com unidades isoladas. Portanto, o potencial de fatiamento da produção não é homogêneo entre os setores.

Evidentemente, os países que dispõem de setores produtivos mais complexos, maior estoque de capital humano qualificado, melhor infraestrutura e outros atributos terão mais facilidade para participar das cadeias globais.

Há, além disso, uma interação facilmente previsível entre a participação nas cadeias globais e o processo de desenvolvimento econômico, uma vez que essa participação implica, como já visto, a disponibilidade de diversos atributos direta e indiretamente relacionados com o processo produtivo.

Assim, economias com vantagens comparativas em alguns setores específicos – como a fabricação de produtos eletrônicos, por exemplo – podem facilmente participar de processos fatiados. Mesmo que isso implique tratar-se apenas de linhas de montagem, haverá benefícios à la Lewis (1954) se essas linhas de montagem envolverem transferência de trabalhadores antes ocupados em atividades de baixa produtividade.

O objetivo para uma economia em desenvolvimento deve ser escalar a cadeia de valor, evoluindo sua participação de atividades de baixo conteúdo tecnológico para outras de maior conteúdo tecnológico. A lógica das cadeias de valor recomenda ainda que um dos elementos importantes para uma economia é sediar a empresa que possui o papel de integradora da cadeia, a qual normalmente detém o controle das atividades que mais agregam valor ao bem ou ao serviço final, como a concepção do produto, o *design*, a comercialização e a marca.

3 ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA ECONÔMICA

Se o objetivo for participar de CGVs, sobretudo em seus segmentos mais nobres, a ênfase da política econômica tem de ser nas condições de oferta. Devem ganhar prioridade as políticas de tipo horizontal, como qualificação da mão de obra, melhoras nas condições de infraestrutura, investimento em pesquisa e desenvolvimento de produtos, segurança jurídica e institucional, melhora nas condições de atração de investimento estrangeiro direto (IED) etc.

Além disso, participar de cadeias de valor implica, quase que por definição, poder ter acesso a insumos, partes, peças e componentes a preços internacionais, com o que a política comercial externa passa a ser um elemento adicional determinante.

Ademais, acordos de preferências comerciais e de proteção de investimento direto também ganham relevância. Os primeiros, porque o processo produtivo fatiado implica múltiplos cruzamentos de fronteiras para a fabricação de um produto ou a oferta de um serviço. Os segundos, porque a decisão de implementar uma unidade produtiva em outro país demanda, além dos sinais de mercado, a relativa garantia de estabilidade na operação da planta produtiva construída ali. Os investimentos no exterior passam a ser não mais apenas a busca de novos recursos primários, mas, sobretudo, a busca por uma maior eficiência produtiva.

Essa nova lógica tem afetado também as relações no nível multilateral. Instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, são desafiadas a lidar com esse novo contexto. O peso relativo das tarifas e das barreiras não tarifárias, que sempre orientou os processos negociadores, passa a ser superado por outros elementos. Por exemplo, a relação entre as mudanças nas políticas internas (legislação trabalhista, normas para compras governamentais etc.) e a decisão de investir em países que se mostrem mais receptivos às pressões para alterar essas políticas.

Como Baldwin (2012, p. 7, tradução nossa) descreve, ao refletir sobre a necessidade de ajustes no sistema internacional de comércio,

a nova “oferta” de reformas é gerada pelos governos de nações em desenvolvimento em busca de industrialização pela adesão a cadeias internacionais de suprimento. (...) a nova “demanda” por reformas deriva de países-sede de matrizes de empresas em busca de aumentar a taxa de retorno do seu *know-how* específico ao combinar alta tecnologia com salários baixos nos países em desenvolvimento.

A competição entre países para atrair novos IEDs torna-se ainda mais intensa, e força a adoção de uma nova agenda negociadora.

A lógica em um ambiente de cadeias de valor privilegia o entorno das atividades que viabilizam a produção no novo formato. Os serviços que participam da agregação de valor passam a ter mais relevância, tendo em vista que sua qualidade está diretamente relacionada com a qualificação da mão de obra ofertante, bem como com a qualidade da infraestrutura.

Além disso, a participação nas CGVs não é algo aberto a voluntarismos. Não há possibilidade de uma economia se candidatar a participar de uma cadeia de valor. Essa participação dependerá da decisão dos principais agentes produtores/comercializadores dos bens e serviços em questão.

A implicação dessa realidade para o desenho de políticas econômicas é, primeiramente, que o país que pretenda participar dessas cadeias deverá não apenas procurar melhorar no prazo mais curto de tempo a qualificação dos seus trabalhadores e as condições de infraestrutura de transporte, energia, comunicações e outras, como também adaptar seu leque de políticas internas, de modo a tornar-se atraente às grandes empresas, que determinam o ritmo e o formato dessas cadeias.

A lógica das cadeias de valor possibilita às empresas transacionais diversos graus de liberdade, no tocante a diversos aspectos, inclusive questões tributárias. Assim, nas economias participantes desses processos, é fundamental o ajuste da legislação nacional para lidar com temas como evasão de divisas, mecanismos de preços de transferência, acordos de bitributação e outros.

A opção por aderir à lógica de cadeias de valor implica inevitavelmente custos sociais de ajuste, ao menos durante um processo de transição, dado que muito provavelmente envolverá o encerramento de atividades por parte de diversos produtores. É preciso lidar com essa realidade, facilitando o ambiente para novas iniciativas, por exemplo, via redução de custos internos, ao mesmo tempo que provê intensa capacitação da mão de obra nacional.

Uma preocupação é o risco de crescimento das importações de bens intermediários sem aumento proporcional das exportações. Existe o temor de que a redução das barreiras ao comércio provoque desindustrialização em setores mais intensivos em tecnologia e que agregam mais valor por unidade de trabalho, assim como a maior presença de conteúdo importado aumenta a sensibilidade às variações da taxa de câmbio.

Uma alternativa adotada em alguns países como forma de reduzir o efeito de barreiras às importações e os custos derivados de questões tributárias/administrativas internas é procurar isolar esses efeitos por meio do incentivo à instalação de zonas de processamento de exportações (ZPEs).

Segundo UNCTAD (2013), as ZPEs proporcionam oportunidade para promover desenvolvimento sustentável, em função da possibilidade de explorar as vantagens comparativas em tarefas intensivas em mão de obra menos especializada.

Escaith (2013) ressalta que, em países com infraestrutura inadequada de apoio à produção e logística de comércio externo, as ZPEs podem ser um instrumento importante para conseguir participar de cadeias de valor, visto que concentram em uma área delimitada os requisitos físicos e regulatórios requeridos para um bom desempenho exportador.

Ao mesmo tempo, contudo, a visão negativa das ZPEs associa aos empreendimentos localizados nesses países as características de comércio ilegal e lavagem de dinheiro e, dependendo do percentual que pode ser vendido no mercado interno, uma distorção quanto aos objetivos iniciais de estimular exportações.

Se em alguns países – como China, México, Costa Rica e outros – um percentual elevado das exportações provém de ZPEs, uma fonte de distorção ocorre quando os incentivos para se instalar nessas áreas deslocam empresas de outras áreas da economia apenas para se beneficiar dos incentivos e continuar a vender no mercado interno.

Seja como for, a experiência asiática, e em certa medida também a brasileira, mesmo limitada, mostram que não basta reduzir impostos para que esse tipo de medida política apresente bom desempenho. Além do tempo requerido para sua implantação, a localização, a infraestrutura, a disponibilidade de mão de obra adequada, a qualidade da administração, a relação com a estrutura produtiva do país e a desburocratização são elementos-chave para seu desempenho.

4 O BRASIL E AS CADEIAS DE VALOR

Uma participação efetiva em cadeias de valor demanda competitividade produtiva, não apenas no processo de transformação manufatureira, mas no conjunto de atividades correlatas.

A competitividade na transformação industrial, por sua vez, requer o acesso por parte dos produtores a insumos, equipamentos, partes, peças e componentes e matérias-primas a custos baixos, como forma de preservar a lucratividade da atividade produtiva.

Assim, barreiras às importações desses elementos são um obstáculo claro a um maior envolvimento com essas cadeias produtivas. Nas economias participantes de uma cadeia de valor é preciso que as barreiras impostas a importações sejam mínimas, sobretudo no que se refere ao comércio de matérias-primas, máquinas, partes e peças, uma vez que a lógica da produção em cadeia pressupõe complementaridade em termos geográficos.

Desse modo, um indicador básico da condição para participar da produção em cadeias é o nível das barreiras comerciais adotadas por uma economia. Essas podem ser tarifas e outras medidas, mais dissimuladas, como barreiras técnicas, por exemplo. A análise das medidas não tarifárias é menos imediata e demanda levantamento específico por setores e subsetores. A informação relativa à incidência de tarifas, por sua vez, é mais fácil de processar.

Uma vez que estamos tratando de processos produtivos encadeados, é importante identificar a incidência de barreiras tarifárias sobre os bens de produção (matérias-primas, máquinas, partes e peças) em separado, porque são essas as barreiras mais expressivas com que se defronta uma economia que pretenda participar de cadeias de valor.

Com o propósito de avaliar a posição brasileira nesse sentido, a tabela 1 mostra estimativas de tarifas sobre bens de produção e sobre os demais produtos para um conjunto de países. Para fins de comparação, foram selecionados os parceiros do Brasil no grupo do BRICS,⁷ algumas das principais economias de alta renda e dois países da Ásia e um da América Latina com renda média comparável com a renda *per capita* no Brasil. A identificação dos bens de produção seguiu a classificação proposta em Baumann e Ng (2012).

TABELA 1
Tarifa média aplicada (2000-2020)
(Em %)

	Bens de produção		Demais produtos	
	2000-2010	2011-2020	2000-2010	2011-2020
BRICS				
Brasil	13	13	14	14
Rússia	9	6	12	9
Índia	19	9	27	20
China	9	7	15	12
África do Sul	5	4	9	10
Países de renda alta				
Alemanha	3	3	5	5
Canadá	3	1	8	6
Estados Unidos	3	3	5	5
Reino Unido	3	3	5	5
França	3	3	5	5
Itália	3	3	5	5
Japão	2	2	5	5
Países de renda média				
Malásia	7	6	6	3
México	11	4	19	12
Tailândia	8	5	19	18

Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

As tarifas médias aplicadas sobre bens de produção no Brasil não são apenas mais altas do que as praticadas na maioria dos demais países considerados, como também se mantiveram constantes em nível elevado nas duas décadas analisadas. Nesse caso, há um componente de economia política envolvido.

7. Acrônimo para o grupo de países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Em todas as demais economias consideradas na tabela, ou o nível tarifário sobre bens de produção era baixo no início do período e foi mantido, ou houve reduções significativas, com os casos mais notáveis sendo os da Índia e do México.

Uma outra informação contida na tabela 1 é que, na comparação em relação à incidência das tarifas sobre os produtos, fica claro que as tarifas sobre bens de produção são notavelmente mais baixas do que as incidentes sobre as importações dos demais produtos. Isso é observado em todos os casos, exceto no Brasil, em que os níveis das tarifas praticadas sobre os dois tipos de produtos são semelhantes e estáveis ao longo do tempo.

Nota-se também que, com exceção da África do Sul, onde as tarifas sobre os demais produtos sofreram elevação mínima, e do Brasil, pela constância das tarifas, em todos os demais países é válida a mesma observação anterior: a tarifa era e permaneceu baixa ou houve redução.

Em resumo, o que esses números sugerem é que: i) a economia brasileira pratica tarifas mais elevadas do que seus concorrentes; ii) não houve movimento significativo para alterar essa situação de um modo geral, apesar das decisões recentes com relação a eliminar tarifas sobre alguns itens específicos (ex-tarifários); e iii) à diferença das demais economias, a brasileira pune igualmente a importação de bens de produção e a dos demais produtos, quando seria de se esperar que os primeiros fossem mais beneficiados por um acesso mais amplo a importações, como forma de contribuir para a competitividade da produção nacional.

O Brasil tem tido até aqui participação limitada nas CGVs. Basicamente, este país fornece matérias-primas que são empregadas no processo produtivo de alguns setores, o que caracteriza uma participação com baixa relevância.

Parte das explicações para tanto está relacionada com a composição do parque industrial brasileiro, razoavelmente diversificado e com baixa participação de componentes importados, refletindo, grosso modo, a estrutura básica desde seus primórdios, sempre voltada predominantemente para o mercado interno.

Uma cadeia de valor compreende o conjunto de atividades e processos requeridos para transformar itens isolados, fabricados em diversas partes do mundo, em produtos para consumo final. Assim, o grau de participação de uma economia em cadeias de valor pode ser avaliado pelo componente de valor adicionado no país. Esse valor adicionado pode ser obtido ao se isolar, no montante exportado, o valor adicionado em outros países, ou a intensidade de bens e serviços importados que compõem os produtos exportados.

Como alertado por Baldwin e Lopez-Gonzalez (2013), a ideia de cadeia de valor implica a lógica de importar para exportar, na qual os produtos intermediários externos são usados para produzir bens e serviços que são exportados em

seguida. Supostamente, as tecnologias empregadas na produção em geral são as mesmas usadas na fabricação de itens exportáveis, com o que se pode focar nas importações de bens intermediários – portanto, na participação de valor agregado externo – como indicador do grau de envolvimento com cadeia de valor.

A partir desse entendimento, a tabela 2 indica o percentual de valor adicionado externo no valor exportado pelo Brasil, para diversos setores, conforme classificação utilizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como previsível, há diferenças marcadas entre os setores. O relativamente baixo indicador para o total das exportações é fortemente influenciado pelos percentuais encontrados nas exportações de serviços, de produtos agrícolas, de caça e pesca, e nos produtos têxteis e de vestuário.

TABELA 2
Valor adicionado externo no valor exportado pelo Brasil: média (2010-2018)
 (Em %)

Total de exportações	11,6
Indústria	14,5
Serviços	6,3
Agricultura, caça, pesca e silvicultura	9,3
Alimentos, bebidas e fumo	10,6
Equipamentos elétricos e eletrônicos	20,8
Material de transporte	19,7
Metais básicos e seus produtos	18,5
Produtos químicos e minerais não metálicos	19,7
Têxteis e vestuário	11,1
Serviços empresariais	6,4

Fonte: Organisation for Economic Co-operation and Development/World Trade Organization (OECD/WTO). Disponível em: <http://stats.oecd.org>.

No entanto, em alguns setores, como o de fabricação de equipamentos elétricos e eletrônicos, de material de transporte, de produtos químicos e de minerais não metálicos e metais básicos e seus produtos, o componente de valor agregado externo atingiu níveis expressivos na última década. Como demonstrado durante a pandemia, essa relação com itens importados é diretamente afetada pelas condições de oferta de insumos por parte dos fornecedores externos, o que aumenta a sensibilidade dos preços às variações da taxa de câmbio.

A tabela 2 indica também que os serviços exportados pelo Brasil são pouco dependentes de componentes externos, inclusive um dos serviços mais

expressivos tanto nas exportações gerais como no comércio regional, isto é, os serviços empresariais.⁸

Essa comparação de indicadores no nível setorial reflete as características tecnológicas de cada setor, assim como são resultado de políticas específicas. Logo, é impossível isolar os dois efeitos a este nível de análise.

A avaliação qualitativa da participação brasileira em cadeias de valor demanda comparação com os indicadores correspondentes encontrados em outras economias. Para tanto, foram considerados três grupos de países: os parceiros do grupo BRICS, alguns países de renda alta e outros países de renda média comparável com a renda *per capita* brasileira. A tabela 3 mostra esse comparativo para a última década. A base de dados da OCDE fornece valores até 2018, por isso, foi considerada a média dos indicadores entre 2010 e 2018.

Com relação ao indicador da participação de valor agregado externo nas exportações para o agregado da economia, no grupo do BRICS, Brasil e Rússia são os dois países onde esse indicador é mais baixo e semelhante nas duas economias.

Na análise dos doze setores considerados, esse indicador no Brasil tem mais expressão em equipamentos elétricos e eletrônicos, material de transporte, produtos químicos e de minerais não metálicos e em metais básicos e seus produtos. Esses são setores em que nem todos correspondem às vantagens comparativas presumidas da economia brasileira, e que utilizam quantidade mais expressiva de componentes importados.

Ao se comparar com o grupo de países de alta renda, o Brasil só supera os Estados Unidos em equipamentos elétricos e eletrônicos, mas praticamente empata (diferença mínima) com esse país tanto no indicador total quanto em serviços, metais básicos e seus produtos, mineração e em serviços empresariais. Em relação ao Japão, o Estado brasileiro supera em equipamentos elétricos e eletrônicos e em material de transporte. São resultados contraintuitivos, mas que refletem o grau de oferta interna de insumos e fatores nessas duas economias avançadas.

Na comparação com os países de renda média – supostamente seus principais competidores potenciais –, os indicadores do Brasil são superados em larga margem de um modo geral (total e por setores), com a única exceção de mineração em relação ao México e à Malásia. São resultados compatíveis com os indicadores mostrados na tabela 1 no que concerne à menor abertura do mercado nacional.

8. Pela metodologia do Trade in Value Added (TiVA), os serviços – inclusive os empresariais – são considerados em seu conjunto, sem discriminação que identifique os que são exportados. Boa parte desses serviços empresariais não transacionados no exterior não usa insumos importados, a exemplo de consultorias, escritórios de advocacia, contabilidade e outros. Em geral, diversos serviços exportados, como os de engenharia, utilizam mais insumos importados. No entanto, como o conjunto é considerado de modo uniforme, provavelmente os indicadores de baixa participação de valor agregado externo nesses setores sejam viesados.

TABELA 3
Valor agregado externo por setores: média (2010-2018)
 (Em %)

	Total	Indústria	Serviços	Agricultura, caça, pesca e silvicultura	Alimentos, bebidas e fumo	Equipamentos elétricos e eletrônicos	Material de transporte	Metalos básicos e seus produtos	Mineração	Produtos químicos e de minerais não metálicos	Têxteis e vestuário	Serviços empresariais
BRICS												
Brasil	12	14	6	9	11	21	20	19	11	20	11	6
Rússia	9	9	8	10	16	23	26	13	5	8	22	8
Índia	21	30	10	4	8	26	27	27	16	44	17	10
China	18	20	9	8	10	26	19	21	12	19	12	9
África do Sul	22	24	12	23	18	30	36	28	19	34	23	13
Alta renda												
Alemanha	23	27	12	19	25	24	28	34	23	30	26	12
Canadá	24	30	11	20	23	34	47	44	12	31	28	11
Estados Unidos	11	17	5	9	12	10	20	18	10	20	14	5
Reino Unido	18	28	11	20	22	22	33	27	15	36	15	11
França	24	33	13	19	21	28	41	32	18	33	28	14
Itália	23	29	12	13	22	31	29	34	15	37	22	12
Japão	15	18	8	11	12	17	17	25	16	24	13	8
Outros de renda média												
Malásia	36	41	23	15	32	56	48	49	8	35	36	23
México	34	41	7	10	27	59	44	34	5	39	36	7
Taiilândia	37	44	21	17	24	53	52	54	21	43	32	20
Turquia	21	27	12	12	14	34	32	26	16	38	19	12

Fonte: OECD. Disponível em: <http://stats.oecd.org>.

Caso a produção nacional (assim como as exportações) tenha percentual comparativamente baixo de componentes importados, não significa que o país não participa de cadeias de valor: as tabelas 2 e 3 mostram alguns indicadores não desprezíveis, cabendo avaliar as características dessa participação.

A produção em cadeias de valor significa que os países podem se especializar na oferta de insumos para a produção localizada em outros países, o que se reflete na participação dessa oferta na produção de outros países e/ou em ser um comprador ativo de bens e serviços de terceiros.

Há um efeito multiplicador associado às compras e às vendas de cada economia sobre as economias dos parceiros comerciais. Os conceitos associados são os chamados efeito para trás e efeito para diante dessas transações.

O efeito para trás está associado às aquisições feitas por uma empresa de itens produzidos em outras empresas ou, no caso, por uma economia que adquire insumos de outras economias para compor seu próprio processo produtivo. Quanto maior o nível de complexidade dos produtos ou serviços produzidos em um país, e mais elevada a participação de bens e serviços oriundos de outras economias, mais significativo será esse efeito e, portanto, mais expressivo o impacto do crescimento dessa economia sobre as demais.

O efeito para diante está relacionado com a utilização, por parte de outras economias, dos produtos exportados por um país. No caso de uma economia que apenas forneça itens básicos para a produção externa, esse efeito será mais intenso do que o efeito para trás.

A tabela 4 mostra esses indicadores para o conjunto de países considerados nesta análise. O efeito para trás mede o valor adicionado externo nas exportações totais do país, enquanto o efeito para diante mede o valor adicionado do país nas exportações de outros países como porcentagem do valor exportado por esses países.

Entre os parceiros do BRICS, apenas a Índia apresenta indicador de efeito para trás mais intenso. No caso da China, os dois efeitos são de intensidade semelhante, e os demais países são basicamente provedores de insumos para terceiros.

Essa característica de ser provedor mais intenso que comprador é encontrada também nos Estados Unidos, no Reino Unido e no Japão, com duas diferenças em relação ao caso brasileiro: o Reino Unido e o Japão têm efeito para trás mais elevado do que o Brasil; e parece razoável supor que o efeito para diante no caso dessas três economias está associado à oferta de componentes tecnologicamente sofisticados.

TABELA 4

Efeitos de encadeamento com outras economias: média (2010-2018)

	Efeitos para trás	Efeitos para diante
Brasil	12	22
Rússia	9	37
Índia	21	16
China	18	18
África do Sul	22	24
Alemanha	23	22
Canadá	24	15
Estados Unidos	11	24
Reino Unido	18	23
França	24	21
Itália	23	19
Japão	15	27
Malásia	36	19
México	34	11
Tailândia	37	13
Turquia	21	17

Fonte: OECD. Disponível em: <http://stats.oecd.org>.

O impacto da economia brasileira como compradora, medido dessa forma, só é maior que no caso da Rússia, e é basicamente comparável com o indicador para os Estados Unidos. Em contrapartida, como fornecedora de itens que compõem as exportações de terceiros, a economia brasileira tem posição bem mais expressiva.

Esses indicadores reforçam a percepção de que o Brasil tem participação nas cadeias de valor, mas da maneira menos nobre, basicamente suprindo produtos intensivos em recursos naturais.

A concorrência com bens produzidos em outras regiões sob a lógica de cadeias de valor é um dos elementos que explicam, em parte, a menor competitividade das exportações brasileiras de manufaturados. Isso não significa que se deva adotar como objetivo único de política a elevação significativa da participação brasileira em tais cadeias produtivas, o que suscita dois tipos de considerações.

Primeiramente, a economia brasileira – como várias outras economias ricas em recursos naturais – dificilmente atingirá os níveis de participação em CGVs observados em outros países pela razão técnica que impede que produtos fabricados de forma contínua, frequentemente produzidos em economias ricas em recursos naturais, como a celulose, possam ter sua produção repartida em etapas isoladas em termos geográficos.

Em segundo lugar, não se deve desprezar os benefícios derivados da participação no mercado internacional de produtos intensivos em recursos naturais, cabendo a adoção de medidas que maximizem a competitividade em sua produção e comercialização, assim como a absorção de progresso técnico, sem prejuízo da preservação das condições de competitividade de outros setores.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

O desempenho de algumas economias nas exportações de produtos manufaturados levou a se identificar na produção em cadeias fonte importante de competitividade. Essa experiência motivou a recomendação recorrente de que economias semi-industrializadas têm muito a ganhar caso participem de processos produtivos desse tipo.

O ritmo de expansão das CGVs foi intenso até a crise de 2008, facilitado pela redução de custos em transportes, telecomunicações e processamento de dados, assim como pela ampla oferta de mão de obra. Seria ingênuo esperar que esse ritmo permanecesse sempre e, de fato, observa-se, desde então, tanto uma redução do ritmo de crescimento da formação dessas cadeias quanto uma crescente regionalização dos processos produtivos, à diferença do impulso inicial, mais globalizado.

O novo normal produtivo tem, entre seus fatores determinantes, os processos produtivos digitalizados, que elevam a produtividade, e as plataformas digitais que aceleram os processos e as vendas. A customização de vendas é obra dessas facilidades, e esse novo contexto retroalimenta o crescimento da produção em cadeias.

Contudo, tem havido modificações importantes. Pressões internas em diversos países têm dado origem a medidas que dificultam a produção em escala global, e novas tecnologias (como as impressoras 3D) têm estimulado a produção internamente.

Por sua vez, a regionalização de alguns processos produtivos impõe às economias semi-industrializadas um desafio e uma oportunidade. O desafio é a redução das facilidades que pareciam surgir em um ambiente globalizado, enquanto a oportunidade é que o diferencial de custos não desaparece totalmente das decisões econômicas.

Assim, a realocação produtiva mais próxima a mercados consumidores pode implicar novas oportunidades para que os países vizinhos a economias de grande mercado venham a sediar unidades produtivas antes localizadas em outras regiões.

Um dos efeitos da pandemia da covid-19 foi impor restrições aos processos produtivos dependentes de insumos importados, tanto por causa das restrições

impostas por razões sanitárias quanto pelo desequilíbrio não previsto entre oferta e demanda. Além disso, passou a haver grande restrição ao transporte de produtos devido à menor disponibilidade de *containers* e navios. Isso levou a expectativas de realocação de plantas produtivas (*reshoring*, como ficou conhecido), que poderia beneficiar, por exemplo, as economias latino-americanas, por sua proximidade geográfica com os Estados Unidos. Até o momento, essa expectativa não se concretizou com a intensidade desejada.

A pandemia adicionou novos determinantes a um cenário que já tinha suas peculiaridades, tendo em vista as desavenças entre os Estados Unidos e a China: i) as dificuldades no acesso a insumos levaram a reconsiderar as decisões privadas quanto à dependência de poucos fornecedores; ii) os problemas de disponibilidade de transporte afetaram a capacidade de oferta de vários setores; e iii) as decisões de produzir *offshore*, antes baseadas essencialmente nos custos relativos, agora passaram a ter também um componente geopolítico.

Ao mesmo tempo, há reações contra a globalização: por favorecer os trabalhadores mais qualificados e pagar altos salários, enquanto ocorre a redução dos postos de trabalho, deslocados para o exterior, há a reação de parte dos trabalhadores nos países investidores.

O ambiente político nos países de origem do capital leva a reações contra a produção *offshore* e a favor de barreiras comerciais. Em outras palavras, a globalização estimula sua própria negação.

Uma “desglobalização” ampla, no entanto, não parece inevitável: i) os processos produtivos mais eficazes envolvem o emprego de componentes frequentemente fabricados de forma mais eficiente em outros países; ii) como os tempos do progresso técnico são cada vez mais curtos, a competitividade implica dispor desses componentes a curto prazo; iii) é pouco provável que se consiga substituir de modo eficiente boa parte das importações por produção interna: surge uma dependência de produtores externos como não se via antes; portanto, iv) parece existir um limite técnico e estrutural ao processo de desglobalização.

Há preocupação também com as previsões de que a reversão do processo de globalização – motivada, por exemplo, pelos recursos substantivos empregados em alguns países, como os Estados Unidos, no estímulo à produção interna – implicará pressões de custos. Como o que levou anteriormente a produzir em outro país foram os custos mais baixos, fazê-lo domesticamente envolverá custos mais elevados de produção e, portanto, pressão inflacionária.

Outra fonte de preocupações é o desequilíbrio, encontrado atualmente nas economias dos Estados Unidos e na União Europeia, de postos de trabalho não preenchidos, por diversas razões. Uma delas está associada ao fato de que as

posições oferecidas no mercado de trabalho são atividades que demandam mais qualificação, o que não tem encontrado receptividade do lado da oferta de mão de obra, entre outros motivos, por baixa disponibilidade de trabalhadores com as qualificações requeridas. É previsível a repercussão política desse desencontro.

Assim, é razoável supor que o cenário de cadeias de valor ainda prevalecerá por algum tempo, mesmo que com características distintas das anteriores. A retomada do ritmo de atividades, ao se resolver o problema da oferta e do acesso a insumos, e ao se reduzir ou eliminar o gargalo nos transportes (mais disponibilidade de navios e *containers*), volta a explicitar as contradições do processo de globalização, mas é pouco provável que elimine a produção fragmentada.

Do ponto de vista das economias semi-industrializadas que apostavam em participar de cadeias como forma de ativar o ritmo de atividade produtiva, é preocupante que as cadeias globais tenham se tornado já há algum tempo intensivas em conhecimento e emprego de trabalhadores qualificados, com crescente presença de serviços. Isso beneficia as economias mais ricas, por suas vantagens comparativas nesses itens.

Esse contexto traz novos itens e desafios para economias como as dos países latino-americanos e para o Brasil, em particular. De modo geral, os países da região participam das CGVs, mas predominantemente como fornecedores de matéria-prima.

Na região, são quase inexistentes as iniciativas voltadas para somar esforços para explorar de forma conjunta uma inserção internacional competitiva (um jogo de soma positiva), como se observa na Europa Ocidental e, sobretudo, no Sudeste Asiático. Aqui há baixíssima complementaridade produtiva.⁹

Como resultado, temos uma crescente penetração de produtos fabricados em cadeias produtivas em outras regiões. No caso da economia brasileira, a participação no processo de globalização foi limitada até então, exceto no tocante ao movimento de capitais e na provisão de alguns produtos básicos. A participação no comércio de mercadorias continua baixa, a economia permanece relativamente fechada a importações e o número de acordos preferenciais ainda é comparativamente reduzido. Logo, o país não está em processo de desglobalização porque não chegou sequer a se globalizar.

Em relação às CGVs, pode-se dizer que: dado que boa parte das vantagens comparativas da região é em recursos naturais, o nível de participação em CGVs sempre será mais baixo do que o conseguido por economias de outras regiões. Assim, não parece claro que o objetivo deva ser apenas ter presença maior nessas cadeias globais.

9. Ver, a respeito, os indicadores relativos ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a outros exercícios de integração regional em Baumann (2020a).

As cadeias regionais de valor, por sua vez, poderiam ser usadas como ferramenta para uma inserção internacional mais competitiva, via redução de custos, e com diminuição de conflitos com as economias vizinhas. A pré-condição básica é haver vontade política para poder lidar com o número grande de obstáculos. A alternativa, por ora, é seguirmos com a perpetuação de níveis reduzidos de integração regional, apenas preservando o estoque histórico do que já foi negociado.

Este capítulo fez referência a quatro benefícios potenciais associados à participação de economias semi-industrializadas em CGVs. É a percepção de que é possível absorver ao menos alguns desses benefícios, assim como o entendimento de que algumas economias encontram na produção em cadeias fonte de competitividade, o que tem motivado as considerações a respeito de participar dessas cadeias como um instrumento que pode ser importante na promoção do desenvolvimento econômico.

Enfatizar os aspectos positivos que podem derivar da participação em cadeias sugere implicitamente que promover tal participação deveria ser objetivo de política econômica. Esse é um raciocínio duvidoso, principalmente porque tal participação independe da vontade isolada de um governo. Nesse sentido, inexistem candidaturas.

O que é possível se afirmar com relação a um determinado setor produtivo, de uma dada economia, que tenha participação expressiva em processos produtivos em cadeia, é que essa participação é indicativa de que os produtores nesse setor conseguem produzir bens ou serviços de qualidade competitiva internacional e com condição de entrega nos tempos demandados pelas variações na demanda. É, portanto, um setor competitivo.

Além disso, essa participação reflete a existência de condições adequadas na economia de onde opera esse setor em relação à infraestrutura (o que permite a produção e a entrega dos itens produzidos a tempo) e baixa interferência de políticas governamentais, possibilitando acesso fluido a insumos e a exportação dos bens e serviços produzidos, disponibilidade de mão de obra com a qualificação mínima exigida para a produção e a entrega desses itens, bem como oferece ambiente aceitável e segurança jurídica para os negócios.

Em vez de ser vista como um objetivo final da política econômica do país, a participação em cadeias de valor deve ser considerada basicamente como mais um dos indicadores do grau de eficiência dos setores produtivos e da provisão de condições favoráveis para o desempenho desses setores. Como participar de cadeias de valor não é um ato de vontade do país, a leitura deve ser inversa: à medida que mais setores de uma economia participem de forma expressiva de cadeias de

valor – e não apenas na provisão de matérias-primas ou mão de obra barata –, esse é um indicador de que a política econômica está na direção desejável.

A agenda da política econômica deve ser, portanto, proporcionar condições para que possíveis investidores identifiquem os setores produtivos do país como parceiros em potencial na composição de cadeias de valor. No caso do Brasil, a localização geográfica aumenta o peso dos custos de transporte no processo decisório.

Uma possibilidade é fornecer insumos a cadeias em que o processo de montagem do produto esteja localizado na América do Norte ou na Europa Ocidental. Esta, de fato, era a expectativa alimentada por diversos governos latino-americanos, que esperavam que como resultado dos impactos da pandemia da covid-19 houvesse a realocização de plantas produtivas localizadas na Ásia. A relativa proximidade com mercados de alta renda é certamente um atrativo. A partir disso, a eventual entrada em operação do acordo entre o Mercosul e a União Europeia poderá ter implicações nesse sentido.

Outra possibilidade deriva do fato de que o Mercosul tem procurado negociar acordos comerciais com países com alguma experiência bem-sucedida em cadeias de valor, como a Coreia do Sul. Se as negociações contemplarem, de algum modo, a facilitação da produção em cadeia, isso dá origem a duas possibilidades: i) participar de processos produtivos junto com esses países, fornecendo insumos para montagem lá; e/ou ii) aproveitar a experiência externa para a instalação de plantas produtivas aqui, que adotem processos produtivos de nível regional, com a participação de outras economias sul-americanas.

Nos casos das cadeias centradas na América do Norte, na Europa Ocidental ou em algum país asiático, um elemento decisivo será o custo de transporte e a capacidade de resposta de oferta segundo as variações de demanda, além das condições tecnológicas para ofertar insumos com a qualidade requerida. Políticas para redução de tempo e custos de embarque e frete aumentam sua importância na agenda econômica, além das questões relacionadas à qualificação de trabalhadores e à eficiência na gestão das empresas.

Uma terceira possibilidade é criar cadeias produtivas com as economias vizinhas. Essa opção, que pareceria natural, em vista do crescente regionalismo das cadeias de valor, depende, antes de tudo, da vontade política de avançar nesse sentido, algo que até agora não se verificou. Ela pressupõe lidar com as múltiplas dificuldades existentes, que compreendem desde a prática de barreiras comerciais variadas até a inadequação das regras de origem, como a interação limitada do Mercosul com as economias da costa do Pacífico, entre diversas outras.

A relação da economia brasileira com a participação em cadeias de valor permanece tema controverso. Independentemente da decisão de aderir ou não a esse formato produtivo, resta pouca dúvida de que as medidas frequentemente recomendadas a uma economia que pretenda aderir a tais cadeias contribuem para a eficiência produtiva e a segurança jurídica do ambiente de negócios. Esse conjunto de medidas enfatizadas na literatura sobre o tema deveria ser considerado com mais objetividade, mesmo que não resulte em aumento da participação nacional em cadeias de valor: ele é resultado, não meta.

Portanto, os capítulos até aqui analisaram o distanciamento econômico do Brasil em relação a outros países, além de discorrerem sobre as características das políticas comercial e de investimento. Contudo, a inserção internacional hoje se depara com outros desafios, uma vez que há questionamento crescente em relação ao formato de governança global vigente. Na sequência, o capítulo 8 discute alguns dos aspectos mais relevantes da posição brasileira para lidar com esses novos desafios.

