

colecção | RELAÇÕES  
| INTERNACIONAIS

**CADEIAS GLOBAIS DE VALOR  
E OS NOVOS PADRÕES DE  
COMÉRCIO INTERNACIONAL**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*      Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira  
*Secretário-Geral*      Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*      Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor*      Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente*      Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Membros*      Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva  
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embaixador José Humberto de Brito Cruz  
Embaixador Julio Glinernick Bitelli  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva  
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

SUSAN ELIZABETH MARTINS CESAR DE OLIVEIRA

**CADEIAS GLOBAIS DE VALOR  
E OS NOVOS PADRÕES DE  
COMÉRCIO INTERNACIONAL**

**ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO  
DE BRASIL E CANADÁ**



Brasília - 2015

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília–DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@funag.gov.br](mailto:funag@funag.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão  
André Luiz Ventura Ferreira

**Projeto Gráfico:**

Daniela Barbosa

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

---

Impresso no Brasil 2015

---

O48

Oliveira, Susan Elizabeth Martins Cesar de.

Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional : estratégias de inserção de Brasil e Canadá / Susan Elizabeth Martins Cesar de Oliveira. – Brasília : FUNAG, 2015.

298 p. – (Coleção relações internacionais)

ISBN 978-85-7631-556-8

1. Globalização da economia. 2. Política comercial. 3. Liberalismo econômico. 4. Política comercial - Canadá. 5. Política comercial - Brasil. I. Título. II. Série.

---

CDU 339.5

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

A Guilherme, Beatriz e Carolina.



## AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado de cinco anos de pesquisa (2010-2014) realizada durante programa de doutorado em Relações Internacionais (área de Política Internacional e Comparada), na Universidade de Brasília. Desta forma, quero expressar minha gratidão a Eiiti Sato, estimado orientador da tese, Maria Izabel Valladão de Carvalho, Eduardo Viola, Maria Helena de Castro Santos e demais membros do corpo docente do IREL/UnB. Agradeço também ao professor Renato Baumann (IPEA/UnB) pelo apoio em diversas fases do processo.

Sou grata à *Columbia University* (Nova Iorque, EUA), particularmente ao Professor Thomas Trebat, pela oportunidade e acolhida como *Visiting Scholar* junto ao *Institute for Latin American Studies* durante o ano de 2011-2012, onde realizei parte da pesquisa. Importantes referências em Columbia foram os professores Jagdish Bhagwati e Albert Fishlow, que agradeço pelos comentários e sugestões ao projeto.

Meus sinceros agradecimentos aos antigos colegas do *Department of Foreign Affairs, International Trade and Development* do Canadá, que acompanharam os estágios iniciais deste processo enquanto eu atuava como Assessora de Política Comercial na Embaixada do Canadá em Brasília. A pesquisa beneficiou-se desta experiência empírica prévia ao doutorado, que me inspirou na comparação entre

Brasil e Canadá. Agradeço também ao Professor Jean Daudelin, da *Carleton University* (Ottawa, Canadá) pelas sugestões ao projeto a partir da perspectiva canadense.

A pesquisa contou com fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), essencial para a dedicação exclusiva a este projeto. Agradeço também ao convite da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) para a publicação. Cabe mencionar ainda a gentileza de interlocutores de diversas instituições que me receberam para entrevistas e conversas informais, dentre as quais: Organização Mundial do Comércio (OMC), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal); Agência Brasileira de Promoção de Exportações (Apex); Confederação Nacional da Indústria (CNI); *Department of Foreign Affairs, International Trade and Development Canada* (DFATD); Delegação Brasileira junto à OMC; Embaixada do Brasil em Portugal; Consulado do Brasil em Nova Iorque; *Carleton University* (Ottawa); *Columbia University* (New York); *Georgetown University* (EUA); *Duke University – Center on Globalization, Governance and Competitiveness* (EUA); *University of Sidney* (Austrália); *Sidley Austing LLP* (EUA); Sindicato Nacional de Indústrias de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças); Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit); Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim).

O trabalho também se beneficiou de discussões realizadas em curso sobre regulamentação do comércio internacional e OMC, na *Georgetown University* (EUA), sendo grata aos professores e colegas. Comentários recebidos durante apresentações em congressos da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e da *International Studies Association* (ISA) também foram incorporados.

Agradeço ainda a Luiz Guilherme de Oliveira, Jorge Augusto Cesar, Francis E. C. Martins, Antonio Augusto M. Cesar, Hellen F. C. Martins, Daniella Xavier, Irenir C. Eller, Eliana Rosa S. de Oliveira, Darci C. Eller, Ana Cristina de Oliveira, Cecília C. Eller, Beatriz M. C. de Oliveira, Carolina M. C. de Oliveira, e a Deus, pelo apoio e encorajamento.



## APRESENTAÇÃO

O mercado internacional de produtos manufaturados tem-se deparado recentemente com algumas novidades relacionadas a novas formas de produção.

Dentre outras, como o advento das chamadas impressoras 3-D – que têm permitido avanços significativos em algumas atividades, ao mesmo tempo em que impõem desafios regulatórios – a mais significativa é certamente a propagação de processos produtivos industriais de forma fragmentada entre países, as chamadas cadeias de valor.

Este é certamente um componente de importância crescente da determinação da competitividade de diversos países em que a pauta exportadora tem grande incidência de produtos cujo processo produtivo pode ter seus custos reduzidos quando efetuado de forma fragmentada.

A ideia de produzir em cadeias está associada aos benefícios derivados da redução de custos na obtenção de matérias-primas e/ou de processamento de etapas produtivas a custos de fatores reduzidos. São muitos os modelos, e variam entre setores, mas de um modo geral é possível identificar três tipos de países que participam de uma cadeia produtiva.

Um primeiro tipo, chamemos “País I”, é o que fornece basicamente matérias-primas. A produção aí é predominantemente interna, e demanda poucos insumos e equipamentos de fornecedores externos.

Outro tipo de país, “País II”, é onde ocorre a montagem final do produto, a partir dos insumos proporcionados pelos diversos “Países I”. Para que um país se qualifique para tanto deve fornecer condições apropriadas de especialização da mão de obra, infraestrutura de transporte e comunicações em boas condições, e outros atributos. Não há, contudo, “candidatura” para isso. As condições oferecidas têm de ser de tal qualidade que as empresas reconheçam a vantagem de concentrar aí a atividade de montagem final.

Um terceiro tipo, “País III”, é o que concentra a parte mais nobre do processo. Nele são concebidos os produtos, é nesse país que se concentra a governança de toda a cadeia, e como resultado é ele quem absorve os ganhos mais expressivos.

Claramente o Brasil é um país de tipo “País I”. As estimativas da OCDE indicam que a participação do país nas cadeias de valor é muito pequena, e o componente importado das nossas exportações é muito reduzido.

Esse conjunto de considerações leva ao questionamento das vantagens de aderir a essas cadeias de valor e ao debate sobre o tipo de políticas que deveriam ser adotadas para que o país possa melhorar sua participação nesse novo cenário.

O trabalho de Susan Elizabeth contribui de forma substantiva para esse debate.

Susan apresenta extensa discussão teórico/conceitual sobre a questão das cadeias produtivas, mostrando a evolução histórica desse processo e a multiplicidade de formatos que as cadeias podem apresentar, em setores variados.

A isso segue uma discussão criativa sobre os desafios que essa nova forma de produção impõe ao desenho da política comercial externa de um país. Susan contrapõe a política comercial multilateral, típica de livro-texto, ao tipo de política comercial requerida por esse novo contexto, a que ela chama de “liberalismo de redes”.

Seu argumento, sensato, é de que as cadeias de valor devem ser vistas não apenas do ponto de vista produtivo, mas de maneira mais abrangente, sob a ótica da globalização produtiva e comercial. Isso implica necessariamente que os países interessados em participar dessas cadeias de valor devem ajustar suas políticas comerciais a essa nova realidade.

Aquilo que era verdade nos processos de substituição, ou seja, “elevar barreiras às importações de um produto pode estimular sua produção interna”, passa a não ser mais necessariamente verdade num mundo de cadeias de valor. Quase que por definição, os sistemas econômicos que participam de uma cadeia precisam ter acesso fluido a insumos e outros componentes importados, com o que a política comercial externa não pode ser restritiva.

Susan expande esse debate para incluir uma dimensão vital, que é a economia política subjacente à política comercial, em cada caso.

Ela fundamenta sua análise em informações gerais, nos dados quantitativos disponíveis, mas também em entrevistas com diversos agentes econômicos, o que reforça o grau de credibilidade de sua avaliação.

Uma vez situado o tema e suas nuances, Susan lança mão de uma condição peculiar. Sua experiência de vários anos na Embaixada do Canadá permitiu um posto privilegiado de observação da política e das características da economia daquele país. Ela soube usar com maestria esse conhecimento, processá-lo segundo a lógica de sua argumentação teórica e discorrer de forma didática sobre a evolução

das políticas adotadas ao longo do tempo na economia canadense, para lidar com a nova realidade da produção em cadeias.

A essa realidade ela contrapõe a experiência – muito mais recente, e ainda incipiente e desarticulada – da economia brasileira para lidar com as mesmas questões.

Fica claro de sua análise o relativo “atraso” brasileiro no reconhecimento da importância do tema, em que pesem as evidências de perda de participação das exportações de manufaturas em mercados tradicionalmente supridos por produtos brasileiros, e a penetração crescente de produtos importados, fabricados sob a lógica de cadeias de valor, portanto com preços bem mais baixos do que a indústria brasileira é capaz de suportar.

O dilema brasileiro com relação a ajustar suas políticas para elevar o grau de participação nas cadeias globais de valor está associado, em grande medida, ao fato óbvio de que a produção fragmentada não é um atributo universal. Processos contínuos de produção, como na siderurgia e na produção de celulose, por exemplo, não podem ocorrer em etapas elaboradas de forma geograficamente dispersa. E este é um tema caro a economias ricas em recursos naturais.

Uma contribuição adicional do trabalho de Susan é mostrar que mesmo uma economia rica em recursos naturais, como a canadense, pode ter um grau de participação expressivo em cadeias de valor, uma vez que suas políticas produtiva e comercial têm sido desenhadas de forma compatível com esse objetivo.

Em suma, esta é uma publicação que dá margem a reflexões de ordem variada, sobre tema de grande atualidade.

**Renato Baumann**

## SUMÁRIO

Lista de abreviaturas e siglas.....	19
Introdução .....	23

### PARTE I

#### **Compreendendo a globalização produtiva e comercial como estrutura material contemporânea**

##### **Capítulo 1**

Globalização e novos padrões de comércio internacional.....	37
1.1 Introdução .....	37
1.2 Comércio internacional do século XXI .....	38
1.3 Globalização e o surgimento das cadeias globais de valor .....	46
1.4 Fragmentação e dispersão da produção .....	55
1.5 Geografia da fragmentação e dispersão produtiva.....	63
1.6 Considerações finais.....	66

##### **Capítulo 2**

Cadeias globais de valor como expressão empírica da globalização produtiva.....	71
2.1 Introdução .....	71
2.2 O surgimento do conceito de “Cadeias Globais de Valor” .....	72

2.3 Métodos de análise de Cadeias Globais de Valor .....	75
2.3.1 Estruturas insumo-produto ( <i>input-output</i> ) .....	76
2.3.2 Alcance geográfico .....	79
2.3.3 Estruturas de governança .....	80
2.3.4 Contexto institucional .....	86
2.4 <i>Upgrading</i> em CGVs .....	86
2.5 CGVs e o comércio em valor agregado: novas estatísticas de comércio .....	91
2.6 Considerações finais .....	97

## **PARTE II**

### **Cadeias Globais de Valor e a nova economia política da liberalização**

#### **Capítulo 3**

Cadeias Globais de Valor, política comercial e liberalização .....	103
3.1 Introdução .....	103
3.2 Liberalização comercial como diferencial de competitividade .....	104
3.2.1 A negociação de acordos preferenciais de comércio .....	106
3.2.2 Aumento nos custos de proteção .....	110
3.2.3 Facilitação do comércio .....	111
3.2.4 Barreiras ao comércio em CGVs .....	112
3.2.5 Promoção comercial .....	115
3.3 Política comercial orientada pelo modelo das CGVs .....	116
3.4 CGVs, política comercial e desenvolvimento .....	120
3.5 Considerações finais .....	129

## **Capítulo 4**

CGVs, liberalismo e o sistema multilateral de comércio .....	133
4.1 Introdução .....	133
4.2 A evolução do etos liberalizante de sustentação do regime multilateral de comércio .....	134
4.3 A construção do consenso em torno do liberalismo como forma de suporte ao bom funcionamento das cadeias globais de valor .....	139
4.4 CGVs e o surgimento do “liberalismo de redes” .....	152
4.5 Considerações finais .....	159

## **PARTE III**

### **O modelo cognitivo das CGVs: análise comparada das estratégias comerciais de Brasil e Canadá**

## **Capítulo 5**

O modelo de CGVs e a política comercial canadense contemporânea .....	165
5.1 Introdução .....	165
5.2 Evolução histórica da política comercial canadense.....	166
5.3 Processo decisório e arcabouço institucional.....	175
5.4 A política comercial canadense contemporânea.....	186
5.5 Considerações finais.....	204

## **Capítulo 6**

A política comercial brasileira contemporânea .....	207
6.1 Introdução .....	207
6.2 Breve histórico .....	207
6.3 Processo decisório em política comercial e instituições.....	215
6.4 A política comercial brasileira contemporânea .....	221
6.5 Considerações finais.....	236

**Capítulo 7**

Análise comparada das estratégias de Brasil e Canadá .....241

**Conclusão** .....257

**Referências** .....267

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ALADI</b>	Associação Latino-Americana de Integração
<b>ALALC</b>	Área de Livre Comércio da América Latina
<b>APEX</b>	Agência Brasileira de Promoção de Exportações
<b>BBB</b>	Beyond the Border Barriers
<b>CAMEX</b>	Câmara de Comércio Exterior
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
<b>CETA</b>	<i>Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
<b>CGGC</b>	<i>Center on Globalization, Governance and Competitiveness</i>
<b>CGV</b>	Cadeias globais de valor
<b>CIDA</b>	<i>Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional</i>
<b>DFATD</b>	<i>Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada</i>
<b>DPR</b>	Departamento de Promoção Comercial e Investimentos
<b>ECIC</b>	<i>Export Credit Insurance Corporation</i>
<b>ECT</b>	Economia dos Custos de Transação
<b>EDC</b>	<i>Export Development Canada</i>
<b>FTAA/ALCA</b>	Área de Livre Comércio das Américas

<b>GATT</b>	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
<b>GCS</b>	<i>Global Commerce Strategy</i>
<b>ICTSD</b>	<i>International Centre for Trade and Sustainable Development</i>
<b>IDE-JETRO</b>	<i>Institute of Developing Economies – Japan External Trade Organization</i>
<b>IED</b>	Investimento Externo Direto
<b>ILO</b>	<i>International Labour Organization</i>
<b>ITA</b>	<i>International Telecommunications Agreement</i>
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores
<b>NAFTA</b>	<i>North American Free Trade Agreement</i>
<b>NEI</b>	Nova Economia Institucional
<b>NICS</b>	<i>Newly Industrialized Countries</i>
<b>NMF</b>	Nação Mais Favorecida
<b>OCDE/OECD</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PCO</b>	<i>Privy Council Office</i>
<b>PSCI</b>	Programa de Substituição Competitiva de Importações
<b>SECOMS</b>	Setores de Promoção Comercial
<b>SGAITs</b>	<i>Sectoral Advisory Groups on International Trade</i>
<b>SISCOMEX</b>	Sistema Integrado de Comércio Exterior
<b>SISCOSERV</b>	Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações

<b>TCS</b>	Trade Commissioner Service (Serviço de Delegados Comerciais)
<b>TiVA</b>	<i>Trade in Value Added</i>
<b>TPP</b>	<i>Transpacific Partnership</i>
<b>UNCTAD</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
<b>UNIDO</b>	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
<b>WEF</b>	<i>World Economic Forum</i>
<b>WTO</b>	<i>World Trade Organization</i>
<b>ZPE</b>	Zona de Processamento de Exportações



## INTRODUÇÃO

*Any discussion today of international trade and investment policy that fails to acknowledge the centrality of global value chains (GVCs) would be considered outmoded and of questionable relevance. The idiom might vary – referring to trade in value-added, production sharing, supply chains, outsourcing, offshoring, vertical integration, or fragmented production instead of GVCs – but the core notion of internationally joined-up production is the same. (LAMY, 2013, p.15).*

No contexto do processo de globalização econômica, o comércio internacional sofreu grandes transformações em sua composição nas últimas décadas, adquirindo novas dinâmicas e padrões. Na lógica das empresas transnacionais os objetivos de se comercializar internacionalmente são hoje mais amplos e complexos. A fragmentação dos processos produtivos de bens e sua consequente dispersão geográfica em cadeias globais de valor impulsionaram um intrincado arcabouço relacional no qual comércio internacional, serviços de suporte às atividades centrais das empresas e investimento externo direto são atualmente em grande parte indissociáveis.

A internacionalização da produção não é um fenômeno tão recente, sendo documentada pela literatura, em várias disciplinas,

pelo menos nos últimos trinta anos. Abarca uma rica e multifacetada realidade produtiva, que aqui chamaremos de “estrutura material”, que evoluiu gradualmente e intensificou-se na primeira década do século XXI. Estende-se por setores tão variados como têxteis e vestuário, automotivo, alimentação e bebidas, tecnologia da informação, aeroespacial, máquinas e equipamentos, químicos, dentre outros, sendo hoje difícil identificar um setor ou produto que não possa se encaixar nessa forma de organização produtiva fragmentada e dispersa geograficamente. A simples internacionalização da produção, no entanto, evoluiu em direção à integração funcional dessas atividades geograficamente dispersas por meio da conformação de cadeias globais de valor.

Esse fenômeno pode ser caracterizado por complexas inter-relações entre empresas líderes e diversas camadas de provedores de produtos intermediários e serviços, formando extensas redes contratuais, sob várias formas de governança, transacionando internacionalmente “tarefas”, conhecimento (propriedade intelectual e conhecimento tácito e informal), bens e investimento. Essas múltiplas redes produtivas se inter-relacionam com outras redes subjacentes, como o sistema financeiro, serviços logísticos, leis e regulamentações governamentais, formando um complexo e dinâmico sistema global, que perpassa geografias e jurisdições territoriais.

O que consideramos novo, além da formação de cadeias globais e valor, é a análise da interface dessa estrutura material com a política. Nos últimos anos, as implicações políticas desse novo cenário produtivo e comercial globalizado tornaram-se tópico de um crescente debate internacional, envolvendo academia, organismos internacionais, tomadores de decisão governamentais e setor privado. Dentre os diversos impactos políticos possíveis, limitaremos

nossa análise aos que se referem diretamente à política comercial<sup>1</sup> e questões subjacentes, como política industrial e estratégia de desenvolvimento. Pode-se considerar que duas vertentes principais orientam o foco das discussões: a abordagem liberal e a abordagem sobre desenvolvimento baseado em participação nas Cadeias Globais de Valor (CGVs).

O argumento central da abordagem liberal sustenta que a organização da produção em cadeias globais de valor seria uma justificativa para a liberalização comercial em todas as frentes. Tal correlação se dá principalmente em três aspectos: i) pela necessidade de insumos e componentes importados para a performance exportadora de determinada CGV, em uma verdadeira relação de simbiose entre importação e exportação; ii) pela necessidade de fluxos livres de investimento externo direto possibilitando a internacionalização da produção, além de comércio de serviços com o mínimo de barreiras, para que a lógica de operação de uma produção fragmentada e dispersa globalmente seja eficiente; iii) a necessidade de acesso a mercados para que o produto final exportado chegue ao consumidor em outra parte do mundo.

A segunda vertente de análise tem se voltado para o argumento de que a existência de cadeias globais de valor abre uma nova possibilidade de desenvolvimento e *upgrading* industrial. Segundo essa abordagem, não haveria necessidade de construir uma ampla base industrial capaz de atender a todas as fases do processo produtivo de um bem final, pois um país poderia desenvolver capacidades específicas na produção de componentes ou na prestação

---

1 É importante ressaltar que o termo política comercial será empregado neste trabalho em um sentido amplo, indo muito além da simples definição de níveis tarifários, abarcando um conjunto de ações do qual resultaria uma maior ou menor inserção do país neste novo perfil de comércio internacional. Tal conjunto inclui, desta forma, as chamadas medidas comerciais aduaneiras, iniciativas negociadoras de acordos preferenciais internacionais, defesa comercial, políticas de promoção comercial de exportações, iniciativas de facilitação do comércio e suas relações com políticas de desenvolvimento industrial e inovação tecnológica.

de serviços específicos de uma etapa da cadeia global, adquirindo competitividade exportadora em menor tempo do que o alcançado com modelos anteriores de substituição de importações ou mesmo no modelo de desenvolvimento baseado em exportações.

À luz dessas duas vertentes de análise, argumentamos neste trabalho que estaríamos diante da construção de uma nova “moldura cognitiva”<sup>2</sup> para a compreensão do comércio internacional globalizado e das bases liberais do atual regime multilateral de comércio, bem como de novas possibilidades de desenvolvimento. Constata-se a existência de comunidades epistêmicas internacionais interagindo em um processo de transferências educativas transnacionais mútuas, documentando cientificamente a existência dessa nova estrutura material, como de forma a justificar a necessidade de reformas estruturais nas políticas de comércio, de investimentos, de inovação, de promoção de exportações, ou mesmo de desenvolvimento. No entanto, o nível de envolvimento, de aceitação ou mesmo de conhecimento sobre as implicações geradas por essa nova realidade é ainda bastante díspar entre os países.

Em face dessas transformações e à complexa interdependência entre comércio, investimentos e produção, governos de países desenvolvidos, emergentes ou em desenvolvimento estariam, de forma tanto quanto reativa e em diferentes graus de engajamento, tentando compreender e adaptar-se a esse novo cenário. O mesmo estaria ocorrendo com a Organização Mundial do Comércio (OMC). Observa-se, como resultado, diferentes respostas políticas refletidas nas variadas estratégias de inserção comercial e na implementação de distintas linhas de ação no sistema multilateral de comércio.

No que diz respeito a estratégias de inserção no comércio internacional, percebe-se que muitos governos ainda mantêm uma

---

2 Ao longo do trabalho, o termo “moldura cognitiva” será utilizado de forma intercambiável com “modelo cognitivo”, atribuindo-se o mesmo significado a ambos.

visão tradicional do comércio internacional e continuam a balizar suas ações por instrumentos e políticas que faziam sentido há trinta anos, mas que atualmente estão desconectadas da realidade desse novo cenário produtivo. Outros governos, em contraposição, estão mais avançados no processo de adequação de suas diretrizes de política externa, em especial o componente comercial, aos efeitos da globalização econômica e comercial. Argumentamos neste trabalho que o Brasil seria um exemplo do primeiro grupo de países, enquanto o Canadá estaria em um estágio mais avançado no processo de adaptação de políticas comerciais, embora também não seja um dos centros mais dinâmicos em termos de inserção de suas empresas em cadeias produtivas globais.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), por exemplo, a política de promoção comercial brasileira ganhou certa visibilidade no discurso oficial pelos esforços pessoais do Presidente em “mudar a geografia comercial do mundo”. Essa expressão foi usada para identificar tanto iniciativas de promoção comercial e diversificação de mercados, como para caracterizar a aproximação do governo brasileiro a outros países do Sul no contexto das negociações comerciais multilaterais<sup>3</sup>.

Considera-se, entretanto, que a ambição brasileira de “mudar a geografia comercial do mundo” se referia à diversificação de parcerias

---

3 Em pronunciamento por ocasião da visita do Presidente do México Felipe Calderón ao Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2009) fez um interessante balanço a este respeito: “[...] essa crise demonstra que quanto mais nós diversificarmos a nossa balança comercial, [...] menos dependentes nós ficaremos de uma única economia. Eu senti o resultado, presidente Calderón, aqui no Brasil, de 2003 a 2009. Eu viajava com o ministro Celso Amorim para Davos, no dia 25 de janeiro de 2003, quando eu e Celso discutíamos a necessidade de mudar um pouco a geografia comercial do mundo. Nós não poderíamos ficar dependentes apenas dos dois blocos mais ricos do mundo: de um lado, os Estados Unidos; do outro lado, a Europa. E resolvemos fazer como mascates: sair com os produtos brasileiros, com empresários brasileiros, para todos os países da América Central, da América do Sul, da África, Árabes e muitos e muitos países asiáticos. Hoje, com a graça de Deus, nós temos uma balança comercial tão diversificada que já não dependemos mais dos Estados Unidos ou da União Europeia. Se bem que, nesse período, a nossa balança comercial cresceu anualmente 20% com a União Europeia e com os Estados Unidos. Mas ela cresceu 400% com a África, 500% com o Mundo Árabe, cresceu de forma extraordinária na América Latina, cresceu de forma extraordinária na América do Sul [...]”

e ao aumento da capacidade de influência do país nas negociações internacionais de comércio. O uso dessa expressão pelo Brasil não estava relacionado às novas dinâmicas do comércio internacional vista de uma perspectiva sistêmica, ou à nova divisão internacional do trabalho que emerge com a dispersão geográfica da produção. É interessante notar que no Brasil, discussões acerca da política de comércio internacional deixam à margem as transformações em curso no processo produtivo e nas trocas comerciais internacionais em virtude da globalização, e a análise das cadeias globais de valor parece ainda não ter sido incorporada de maneira sistemática pelos *policy makers*. Ao longo do livro, buscamos desvendar por quais razões esse tema parece estar fora da agenda governamental.

O Canadá, por outro lado, pode ser tomado como exemplo de país que parece compreender a dinâmica do processo de globalização da produção e o papel importante das cadeias de valor nesse processo. Com isso, durante a última década tem havido relativo consenso no sentido de implementar políticas de promoção de exportações, investimentos e inovação que estejam em linha com esse novo paradigma de produção, com o objetivo de promover uma inserção competitiva do país na economia global.

Com base nesse contexto, o livro analisa as estratégias de política comercial adotadas por Brasil e Canadá ao longo do período entre 2003 e 2013. Questiona até que ponto a política comercial brasileira tem mantido o foco nas dinâmicas tradicionais de comércio, sendo recomendável uma modernização em sua formulação, com o objetivo de alavancar a inserção do país nas redes produtivas globais.

A escolha do Canadá como contraponto ao Brasil justifica-se por considerarmos o Canadá um importante competidor no cenário comercial internacional, tendo em conta que a pauta exportadora canadense é similar à brasileira tanto em produtos agropecuários e minerais, como em produtos de alto valor agregado e tecnologia de

ponta, como aeronaves. Sendo que Brasil e Canadá competem por acesso a mercados, como o da União Europeia, mostra-se relevante conhecer mais profundamente suas estratégias de inserção em mercados internacionais. Ademais, o Canadá reconhece-se como sendo uma “nação comercial”, já que parcela relevante de seu PIB advém das trocas comerciais.

Em segundo lugar, a escolha por se analisar a política comercial canadense recente advém de observações empíricas acerca das políticas para inserção de suas pequenas e médias empresas nas cadeias globais de valor. Apesar do Canadá não estar entre os países mais inseridos nas CGVs, as políticas adotadas nos últimos anos levam a crer que o país reconhece as mudanças no perfil do comércio internacional. A escolha do Canadá também nos pareceu condizente por outras semelhanças com o Brasil, como a importância do setor primário na pauta exportadora, sua grande área territorial e o fato de ser uma democracia, atributos nem sempre encontrados em outros exemplos de países mais integrados às cadeias globais de valor.

Podemos considerar, além disso, que ao longo do tempo as trajetórias de desenvolvimento adotadas pelo Canadá guardam algumas semelhanças com o Brasil e outros países da América Latina, ainda que implementadas em épocas diferentes. De forma resumida, podemos destacar quatro trajetórias de desenvolvimento aplicadas ao longo da história canadense. Inicialmente, o Canadá desenvolveu uma economia típica de colônia, sendo provedor de matéria-prima e recursos fiscais para a Inglaterra, além de ser um mercado para os produtos industrializados da metrópole (HART, 2002).

Com o advento da Confederação em 1867, o Canadá passou a adotar uma nova trajetória de desenvolvimento, que ficou conhecida como a fase da Política Nacional (*National Policy*), de traços protecionistas e nacionalistas, que tinha o objetivo de proteger sua indústria nascente. Em meados do século passado,

uma terceira trajetória de desenvolvimento emergiu, baseada na crescente integração entre investidores e empresas canadenses e americanas. A orientação política em favor da integração com a economia americana evoluiu com a assinatura do Acordo Automotivo entre Canadá e Estados Unidos em 1965, seguida pelo acordo de Livre Comércio bilateral em 1989, e a implementação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) em 1994, com a incorporação do México. Por fim, podemos considerar que durante a última década o Canadá vem passando por um período de transição entre um modelo de crescimento focado nas relações com os Estados Unidos e um modelo mais regional ou internacional de diversificação de parcerias e participação em cadeias globais de valor.

Além das razões descritas anteriormente sobre a escolha do Canadá, destacamos também o fato de serem ainda escassos estudos comparativos entre os dois países. Principalmente na área de comércio internacional, a maioria dos trabalhos existentes tem como foco a disputa na OMC sobre jatos regionais. Um maior conhecimento mútuo sobre as diretrizes teóricas, processo decisório e estratégias de inserção no comércio e na economia internacional desses dois importantes atores poderia contribuir também para o adensamento das relações bilaterais.

Por meio da análise das políticas comerciais de Brasil e Canadá, o livro preocupa-se em responder alguns questionamentos adicionais, dentre eles: por que alguns países orientam sua política comercial com base em um modelo cognitivo que reconhece a centralidade da fragmentação e dispersão da produção para explicar o comércio internacional atual? Como é uma política comercial orientada pelo modelo cognitivo das cadeias globais de valor? Existe uma base liberalizante embutida no modelo cognitivo das cadeias globais de valor? Quais as características desse liberalismo impulsionado pela

visão de mundo da globalização produtiva? Esse liberalismo tem impacto sobre o sistema multilateral de comércio?

O trabalho parte da premissa que as mudanças no comércio internacional são uma resultante da junção de forças sistêmicas globalizantes aliadas às estratégias empresariais de reorganização da produção em cadeias produtivas globais em busca de maior competitividade. Os países, por meio de suas políticas comerciais, podem maximizar ou minar sua participação nesses novos padrões de comércio, mas possuem cada vez menos instrumentos para frear ou reverter a dispersão geográfica e a fragmentação dos processos produtivos nas cadeias produtivas globais.

O livro é composto por três blocos principais de análise. A primeira parte, englobando os capítulos 1 e 2, tem como objetivo proporcionar uma compreensão detalhada do processo de globalização produtiva e comercial. Para isso, utilizamos o arcabouço teórico explicativo do que chamamos “modelo cognitivo das cadeias globais de valor” como ferramenta de análise dessa estrutura material contemporânea. Assim, o primeiro capítulo analisa as transformações sistêmicas no comércio internacional ao longo das últimas décadas, destacando as modificações quantitativas, qualitativas e políticas. O processo de globalização econômica em suas vertentes produtiva, financeira e comercial também é brevemente explicado. A análise então se afunila para descrever a evolução da fragmentação e dispersão geográfica da produção, que proporciona a base para o surgimento das cadeias globais de valor.

O capítulo 2 discute a evolução conceitual do termo “cadeias globais de valor” e apresenta as evidências em torno das CGVs como sendo uma expressão empírica e real da globalização produtiva. Destaca as várias dimensões que compõe a análise empírica e descritiva das CGVs, enfatizando os aspectos relacionados à governança e assimetrias de poder entre os atores participantes

das cadeias produtivas. Inclui, além disso, uma breve discussão sobre as possibilidades de *upgrading* ao longo da cadeia. Por fim, apresenta as estatísticas de comércio recentemente desenvolvidas visando a mensuração do valor agregado em cada etapa do processo produtivo fragmentado, refletido no comércio internacional de partes e componentes.

A segunda parte do trabalho, composta pelos capítulos 3 e 4, discute as implicações do modelo das cadeias globais de valor para a formulação de políticas comerciais e para o sistema multilateral de comércio, analisando a base liberal sobre a qual o modelo se constrói. O capítulo 3 tem como foco o desenvolvimento do conceito de “política comercial orientada pelo modelo das CGVs”, definido a partir de quatro variáveis principais. Analisa, ademais, as diferenças em relação às políticas comerciais tradicionais, apontando as justificativas para o liberalismo comercial que se encontram embutidas na lógica de funcionamento das CGVs. Apresenta, por fim, a discussão sobre as oportunidades de desenvolvimento por meio da integração em CGVs.

O capítulo 4 discute se as justificativas liberalizantes incrustadas no modelo de cadeias globais de valor seriam suficientes para promover mudanças no regime internacional de comércio (catalisando a retomada das negociações e renovando conceitos e princípios impactados pela globalização produtiva), propiciando a manutenção do multilateralismo comercial. Com esse objetivo, desenvolve o conceito interpretativo de “liberalismo de redes”, para apresentar a visão de que as CGVs, juntamente com sua lógica liberalizante e competitiva, operam em desfavor do regime multilateral de comércio atual.

A terceira parte do livro aplica o conceito de “política comercial orientada pelo modelo das CGVs” para analisar o caso canadense e o brasileiro. Tem como principal objetivo discutir, de forma empírica

e comparada, como o arcabouço conceitual das cadeias globais de valor tem sido aplicado (ou não) pelos dois países em sua agenda política. O capítulo 5 analisa em que medida a política comercial canadense contemporânea tem sido orientada pelo modelo cognitivo das cadeias globais de valor, conforme a discussão apresentada no capítulo 3. Apresenta uma breve evolução histórica da política comercial canadense, além de uma discussão sucinta do processo decisório e as principais instituições envolvidas na formulação de política comercial. Analisa, por fim, as estratégias comerciais implementadas nos últimos dez anos, destacando o governo do Primeiro-Ministro Stephen Harper.

O capítulo 6 utiliza o mesmo modelo de análise, mas com foco na política comercial brasileira contemporânea. Desenvolve um breve histórico, seguido da apresentação das principais características das instituições envolvidas no processo decisório de política comercial. Analisa a política comercial brasileira durante a última década, com foco nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e nos anos iniciais do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Conclui com uma análise acerca da adoção do modelo de política comercial orientado pelas CGVs.

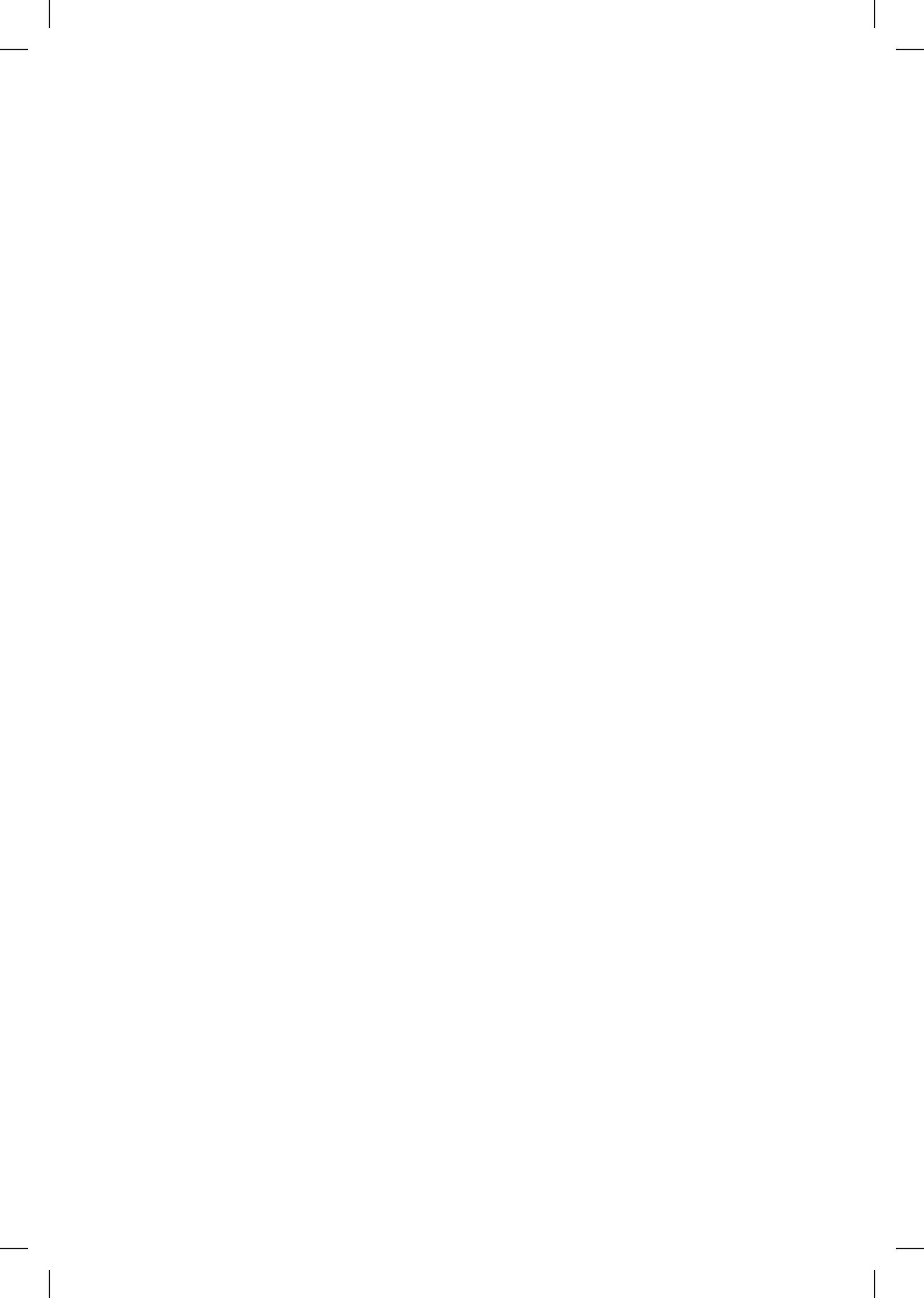
O capítulo 7 apresenta uma breve discussão comparada sobre as estratégias de inserção no comércio internacional adotadas por Brasil e Canadá no período analisado, discutindo sua atual participação nas cadeias globais de valor. Destaca, ademais, as diferenças de percepção acerca do modelo cognitivo das cadeias globais de valor em ambos os países, e traça um possível cenário de reposicionamento para o Brasil.

A conclusão retoma os principais conceitos interpretativos desenvolvidos no trabalho, destacando os resultados principais da pesquisa. Apresenta, por fim, seus desafios e limitações, sugerindo uma agenda de pesquisa futura a ser desenvolvida sobre o tema.



**PARTE I**

**COMPREENDENDO A GLOBALIZAÇÃO PRODUTIVA  
E COMERCIAL COMO ESTRUTURA MATERIAL  
CONTEMPORÂNEA**



# **CAPÍTULO I**

## **GLOBALIZAÇÃO E NOVOS PADRÕES DE COMÉRCIO INTERNACIONAL**

### **1.1 Introdução**

A compreensão do comércio internacional atual requer o entendimento das novas formas de organização da produção. Com esse propósito, este capítulo busca ferramentas em diversas vertentes da literatura econômica (economia industrial; nova economia institucional; geografia econômica, dentre outras) e de Relações Internacionais para delinear as profundas conexões entre globalização econômica, fragmentação da produção, surgimento das cadeias globais de valor e seus impactos sobre o comércio internacional.

Em primeiro lugar, abordaremos as principais características do comércio internacional contemporâneo, em um breve panorama sobre suas principais mudanças quantitativas, qualitativas e políticas. Na segunda seção, analisaremos a evolução das discussões sobre o processo de globalização econômica, com foco na abordagem da literatura do campo de Relações Internacionais. Em seguida, destacaremos a literatura sobre fragmentação e dispersão produtiva

no contexto do processo de globalização da produção, estabelecendo assim as condições para o surgimento das cadeias globais de valor (CGVs), conceito que será analisado em maior profundidade no segundo capítulo.

## 1.2 Comércio internacional do século XXI

O comércio internacional vem crescendo em média 5,4%<sup>4</sup> anualmente durante os últimos vinte anos (WTO, 2013a), ao mesmo tempo em que passa por profundas transformações em decorrência das novas formas de organização e coordenação da produção industrial. A cadeia produtiva de bens, que anteriormente concentrava-se dentro de um determinado país e na maioria das vezes nas mãos de uma única empresa, hoje se encontra dispersa geograficamente e fragmentada em diversas etapas, nas chamadas “cadeias globais de valor (CGV)”<sup>5</sup>.

Em um mundo profundamente interconectado, onde as empresas passaram a depender das trocas internacionais para “fazer coisas”, e não mais somente para “vender coisas” (BALDWIN, 2012), o comércio internacional não mais se limita à simples venda de um produto final produzido em determinado país para consumidores em outra parte do globo. O comércio internacional vem se tornando essencial para o processo produtivo das empresas, cujas dispersão e fragmentação em cadeias produtivas internacionais podem ser consideradas sem precedentes. Estima-se que atualmente 80% do comércio global seja realizado por meio de CGVs coordenadas por empresas transnacionais (OECD, WTO, UNCTAD, 2013).

---

4 Em termos brutos, o valor em dólares do fluxo global de mercadorias cresceu mais de 7% em média entre 1980 e 2011, atingindo o pico de US\$ 18 trilhões ao fim deste período. O comércio em serviços aumentou ainda mais, crescendo quase 8% em média por ano, chegando a aproximadamente US\$ 4 trilhões em 2011, em comparação com apenas 367 bilhões em 1980 (WTO, 2013a).

5 Há vários termos para designar esse mesmo fenômeno, de uso intercambiável mas que refletem origens em correntes distintas da literatura: “redes internacionais de produção”; “cadeia global de suprimentos”; “especialização vertical”; “*outsourcing* internacional”; e “fragmentação da produção”.

Em estudo publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Bonaglia e Goldstein (2007) fazem referência à existência de “uma nova geografia do comércio internacional” – ligada ao rápido avanço da globalização dos processos produtivos – por meio das cadeias globais de valor. A emergência das CGVs tornou-se viável principalmente pelos avanços nas tecnologias da informação, o declínio nos custos de transporte, pelo surgimento de novas formas organizacionais, como produção modular e manufatura flexível, assim como pela diminuição das barreiras ao comércio<sup>6</sup>. Estimativas preliminares de comércio medido em termos de agregação de valor demonstram que quase 30% do comércio global consistem de reexportações de insumos intermediários, o que indica uma crescente interdependência por meio de cadeias produtivas internacionais (WTO, 2013a).

Essa crescente fragmentação e dispersão geográfica da produção trouxe à tona a complexidade das relações existentes entre comércio, investimentos, serviços e propriedade intelectual, como explicitado por Baldwin (2011; 2013). Criou-se, dessa forma, o conceito de “comércio internacional do século XXI” ou “comércio integrado”, termo que abarca as múltiplas conexões indissociáveis características das relações em cadeias globais de valor.

Sob o conceito de “comércio do século XXI” estariam incluídos diversos fatores inter-relacionados, dentre os quais: i) comércio de bens, principalmente partes e componentes; ii) investimentos internacionais em plantas produtivas, treinamento, tecnologia e relações de negócios de longo prazo; iii) o uso de serviços de infraestrutura para coordenar a produção que está dispersa

---

6 A definição de barreiras comerciais adquire um sentido amplo, incluindo todos os custos envolvidos em levar o produto até o seu consumidor final, exceto os custos de produção do bem: custos de transporte (frete e custos temporais); barreiras políticas (tarifárias e não tarifárias), assim como custos transacionais e comerciais internos (incluindo custos domésticos de informação, custos ligados ao cumprimento de contratos; custos legais e regulatórios, distribuição local, procedimentos de desembaraço aduaneiro, burocracia administrativa, etc (WTO, 2013a).

geograficamente, especialmente serviços de telecomunicações, internet, serviços de entrega rápida de encomendas, transporte de cargas aéreas, crédito para o comércio e serviços de despacho aduaneiro; iv) fluxo transfronteiriço de conhecimentos, como propriedade intelectual formal e outras formas tácitas de trocas de *know-how* gerencial e de marketing. Em suma, pode-se considerar que o termo “comércio internacional do século XXI” reflita, ainda que de forma imperfeita, as implicações da globalização comercial e suas profundas conexões com a globalização financeira e a globalização produtiva.

A complexidade do comércio internacional contemporâneo está ligada à evolução histórica da organização produtiva. Desde a década de 1970, empresas transnacionais<sup>7</sup> vêm passando por um processo de reorganização, concentrando-se em suas atividades “centrais”, como pesquisa e desenvolvimento, vendas e desenvolvimento da marca. A manufatura, e gradativamente outras atividades que eram consideradas centrais, como compra de insumos ou logística, começaram a ser contratadas de outros fornecedores independentes fora da firma (*outsourcing*) ou mesmo de empresas de outros países que apresentassem vantagens comparativas locais (*offshoring*).

A lógica econômica por trás dessa reorientação das transnacionais seria os retornos superiores obtidos pela empresa em decorrência da concentração em atividades nas quais a firma possui vantagens específicas de propriedade, ou seja, atributos exclusivos ou capacidades intangíveis que a diferenciam de outras firmas (KAPLINSKY, 2005). Dessa forma, as empresas têm mudado seu foco organizacional, buscando economias externas por meio do *outsourcing* ao invés de priorizarem economias internas de escala advindas da integração vertical (GIBBON e PONTE, 2005).

---

7 O número de empresas transnacionais tem crescido muito nas últimas décadas. Entre 1995 e 2007, por exemplo, as empresas transnacionais passaram de 38 mil para 79 mil, e as subsidiárias estrangeiras quase triplicaram, passando de 265 mil para 790 mil (UNCTAD, 1996; 2008).

Atrelada à evolução das cadeias globais de valor surge a noção de “comércio internacional de tarefas”<sup>8</sup>, ou seja, cada fase do processo de agregação de valor a um bem ao longo de sua cadeia produtiva pode ser vista como uma tarefa com potencial para ser transacionada entre ou intraempresas, sob diversas estruturas de governança, com o objetivo de minimizar custos produtivos e de transação, atingindo ganhos em competitividade. Observa-se como resultado dessa mudança organizacional da produção industrial, uma mudança nos papéis de muitas empresas transnacionais nos mais variados setores, que deixaram de ser grandes produtores globais para serem compradoras globais (grandes varejistas, supermercados, marcas globais), ou coordenadoras de cadeias globais de valor (PIETROBELLI e STARITZ, 2013).

Essa reconfiguração de papéis não tornou as empresas transnacionais<sup>9</sup> menos importantes. Como líderes das redes globais de valor, exercem poder sobre as empresas subcontratadas e os participantes menores das cadeias, determinando prazos, padrões de qualidade e especificações do produto. Ao reterem as atividades de maior valor agregado, acabam capturando significativa parcela dos retornos financeiros com a venda do produto final.

A literatura aponta, no entanto, uma importante abertura para pequenas e médias empresas de países em desenvolvimento se integrarem à economia global ao participarem das cadeias globais de produção lideradas pelas multinacionais. A participação nas CGVs pode facilitar o acesso de pequenas e médias empresas a mercados externos e diversificados, economias de escala e escopo,

---

8 O comércio de tarefas está intimamente relacionado aos processos de *offshoring* de atividades. Vários autores vem discutindo quais tarefas podem ser delegadas em processos de *offshoring*. Dentre eles, Levy e Murnane (2004), Leamer e Storper (2001), Blinder (2006), Antràs, Garicano e Rossi-Hansberg (2006).

9 Segundo estimativas da Unctad (2010), em 2009 havia 82 mil empresas multinacionais em operação, controlando mais de 810 mil subsidiárias ao redor do mundo. Mais de dois terços do comércio internacional acontecia dentro das multinacionais ou com seus fornecedores.

aprendizagem tecnológica e transferência de tecnologia, assim como acesso a importações competitivas para produção doméstica e para exportação. Por outro lado, a participação nas CGVs também pode “trancar” (*lock-in*) empresas e países em atividades de baixo valor agregado, sustentadas por vantagens competitivas estáticas baseadas em baixos custos de produção sem benefícios de longo prazo para aprendizado, inovação e desenvolvimento. Essas oportunidades e desafios da participação em cadeias globais de valor requerem atenção, tanto por parte das empresas, como de governos e organizações internacionais, devido a suas implicações políticas para o desenvolvimento, como é discutido ao longo do livro.

Em virtude da grande fragmentação da produção característica da geografia produtiva atual, analisar os produtos finais gerados por uma dada economia perderia parcialmente seu significado, uma vez que diversos produtos necessitam em seus processos produtivos de insumos intermediários produzidos no exterior. A relação direta entre as características de uma economia doméstica e sua especialização em bens acabados não se sustentaria mais, considerando-se que os produtos seriam produzidos “no mundo”, não mais em um país em particular. Cada país, dessa forma, poderia especializar-se em determinada etapa da cadeia produtiva, mas o país não se especializaria na produção de um bem acabado como um todo (BALDONE, SDOGATI e TAJOLI, 2007).

Esta nova configuração global dos processos produtivos empresariais pode ser vista sob o contexto de um conjunto de mudanças estruturais na economia internacional. Observa-se uma reconfiguração nos termos de troca internacionais, com um significativo aumento nos preços das *commodities* em relação aos preços de produtos manufaturados, principalmente a partir dos anos

2000<sup>10</sup>. Notam-se, ademais, modificações na dinâmica de trocas entre “centro e periferia” e a tradicional divisão internacional do trabalho.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, ocorreu uma rápida industrialização de vários países em desenvolvimento (principalmente no leste asiático), gerando um significativo crescimento na participação desses países na exportação de produtos manufaturados e nos investimentos externos diretos. Por outro lado, as economias avançadas se tornaram cada vez mais preocupadas com a desindustrialização decorrente dos movimentos de *offshoring* e *outsourcing* e a conseqüente perda de postos de trabalho.

Ao mesmo tempo, houve no período um significativo aumento do comércio Sul-Sul, tendo em vista que grande parte da manufatura hoje vem sendo realizada por empresas localizadas em países emergentes (tendo no continente asiático seu polo produtivo mais dinâmico). A participação do comércio Sul-Sul nos fluxos globais cresceu de 8% em 1990 para 24% em 2011. A participação do comércio Norte-Sul também cresceu de 33% para 38% no mesmo período, enquanto a participação do comércio Norte-Norte caiu de 56% para somente 36%. Com relação a investimentos produtivos, o crescimento também tem sido significativo, atingindo a média de 16% ao ano, saltando de US\$ 140 bilhões em 1987 para o pico pré-crise de aproximadamente dois trilhões de dólares em 2007 (WTO, 2013a).

Nas três últimas décadas o panorama do comércio internacional tem sido moldado também pela proliferação dos acordos preferenciais de comércio. No período entre 1948 e 1994, o GATT recebeu 124 notificações de acordos regionais (cobrindo o comércio em bens). De 1995 a julho de 2013, 431 acordos (cobrindo comércio em

---

10 Entre 2000 e 2012, o preço global dos alimentos aumentou 214%, enquanto o preço de matérias-primas para agricultura aumentou apenas 40% no período. O preço de produtos minerais aumentou 293%, enquanto o preço dos combustíveis cresceu 396%. Nesse período, o preço de produtos manufaturados aumentou somente 20% (WTO, 2013a).

bens ou serviços) haviam sido notificados à OMC, dos quais 250 estavam em vigor (WTO, 2013c). Em contraposição, apesar dos ganhos em institucionalização advindos da criação da OMC, em 1995, os processos de liberalização multilateral pouco avançaram desde então, tendo em vista o impasse na Rodada Doha, lançada em 2001 e que até 2013 não foi concluída.

Dentre os acontecimentos relevantes paralelos a essa reorganização geográfica da produção, destaca-se o processo de liberalização econômica na China nos anos 1980 e a desintegração da União Soviética no início da década de 1990. Considera-se que estes processos propiciaram a realocação de multinacionais para essas regiões em vista da abundância de mão de obra que se tornava então disponível para o trabalho nas empresas, entre outros fatores de atratividade para o investimento externo direto (ASSCHE, 2012). Além disso, a entrada desses dois países na OMC possui uma simbologia importante, refletindo a integração destas economias às disciplinas do sistema multilateral de comércio<sup>11</sup>, cujos alicerces são baseados em preceitos liberais e capitalistas.

Observa-se, desta forma, que a configuração de poder entre Estados no sistema internacional modificou-se gradualmente ao longo das últimas décadas, assim como o perfil do comércio internacional. Em 1980, as economias em desenvolvimento eram responsáveis por 34% das exportações globais. Em 2011, a sua participação havia aumentado para 47%, ao mesmo tempo em que a participação das economias desenvolvidas decresceu de 66% para 53% (WTO, 2013a). Nesse período, a China emergiu como grande potência econômica e comercial, aumentando sua participação nas exportações globais de apenas 1% em 1980 para 11% em 2011,

---

11 A China aceitou a OMC em dezembro de 2001, enquanto a Rússia tornou-se membro pleno em agosto de 2012.

tornando-se o maior exportador mundial (contando os países da UE individualmente).

A reconfiguração do equilíbrio de poder (ao menos econômico) no sistema internacional se tornaria ainda mais evidente no desenrolar da crise financeira que se iniciou nos Estados Unidos em 2008 e que ainda reverbera na Europa, o que vem alterando o centro dinâmico da economia internacional. Esse período de transição seria também marcado por mudanças nos fóruns de governança econômica global, com o Grupo dos 20 (G20) gradualmente se tornando o principal lócus de concertação política sobre temas econômicos e financeiros, em substituição ao G8.

Em relação ao regime de comércio internacional, observa-se o crescente questionamento da OMC como instituição, principalmente no que diz respeito à sua vertente negociadora da liberalização comercial entre os membros. Desde sua criação, em 1995, a OMC produziu poucos resultados concretos em termos de acordos, principalmente em face às dificuldades nas negociações da Rodada Doha. Com isso, o debate acerca do futuro do sistema multilateral de comércio vem ganhando relevância, tanto em razão da proliferação de arranjos preferenciais de comércio bilaterais e regionais, assim como por questões relacionadas ao processo decisório da instituição e sua limitada capacidade de resposta aos novos desafios impostos pelas mudanças nos processos produtivos e padrões comerciais atuais, como discutiremos em maior profundidade ao longo do trabalho.

Este breve panorama do comércio internacional contemporâneo aqui traçado denota profundas transformações estruturais na economia internacional, dentre as quais se destacam: i) a fragmentação e dispersão da produção industrial; ii) o intenso fluxo comercial de partes, componentes e serviços gerados por essa nova geografia produtiva; iii) a emergência de novos atores como líderes nos processos produtivos e no comércio internacional; iv) a

proliferação de arranjos preferenciais de comércio em paralelo ao multilateralismo. Essas transformações evoluíram gradualmente e de forma intrincada aos processos de globalização econômica, que será objeto de particular análise na próxima seção.

### **1.3 Globalização e o surgimento das cadeias globais de valor**

Pode-se afirmar que não há consenso na literatura acerca da cronologia do processo de globalização, assim como existem variadas interpretações e definições para seu conceito<sup>12</sup>. Enquanto um grupo de historiadores econômicos argumenta que os primórdios da economia global de hoje estariam no chamado longo século XVI (1450-1640) (WALLERSTEIN, 1979), outras correntes de pensamento adotam como marco a segunda metade do século XIX e um terceiro grupo prefere destacar o processo após sua intensificação na segunda metade do século XX.

De maneira simplificadora, a globalização pode ser compreendida como sendo um profundo e abrangente processo de interconexão global, atuando nas mais variadas frentes e que teria ganho maior intensidade nas três últimas décadas. No campo econômico, a interconexão entre as economias reflete-se na expansão do comércio internacional, dos investimentos e da dispersão da produção em várias partes do globo, fenômenos esses que podem ser percebidos tanto como causa quanto efeito da globalização.

Não se pode dissociar a compreensão do surgimento das cadeias globais de valor do fenômeno da globalização econômica, pois ambos

---

12 São múltiplas as tentativas de definir globalização. Dentre as mais conhecidas, destacam-se as ideias de: "compressão entre tempo e espaço" (HARVEY, 1989); "desterritorialização, ou o aumento de relações supraterritoriais entre as pessoas" (SCHOLTE, 2000); "a integração da economia mundial" (GILPIN, 2001); "a intensificação das relações sociais que ligam localidades distantes de tal modo que acontecimentos locais são transformados por eventos ocorrendo a milhas de distância e vice-versa" (GIDDENS, 1990).

os processos caminham juntos e possuem propulsores gerais comuns: novas tecnologias de informação e comunicação; redução nos custos de transporte; liberalização comercial e de investimentos. A formação das cadeias globais seria, na realidade, um aspecto da globalização da produção, refletindo os altos níveis de interconexão entre comércio, investimentos e serviços, visíveis em uma crescente gama de setores, quer seja de vestuário, eletroeletrônicos, agroindustrial, telecomunicações, móveis, automotivo e serviços, dentre outros.

No campo disciplinar das Relações Internacionais, considera-se que o debate sobre globalização tenha emergido das discussões teóricas sobre interdependência e então evoluído para o que se chamou de “globalismo”. O debate acerca da interdependência desenvolveu-se principalmente ao longo da década de 1970 e a literatura sobre globalização floresceu durante a década de 1990, possuindo alguns aspectos em comum. Considera-se, no entanto, que nenhum dos dois conceitos tenha efetivamente atingido o *status* de uma completa teoria explicativa das Relações Internacionais (ZÜRN, 2013).

A interdependência pode ser entendida como uma situação de dependência mútua entre atores sociais. No campo das Relações Internacionais, interdependência<sup>13</sup> pode decorrer de dois fatores principais: i) interdependência Estatal, onde os países dependem das atividades realizadas por outros Estados; ii) interdependência entre sociedades, onde o efeito de uma ação de um determinado governo pode depender de atividades sociais que fogem de sua jurisdição. Essa literatura, no entanto, assume, em geral, que apesar das relações de interdependência, os Estados continuam sendo

---

13 Autores como Keohane e Nye (1977) propuseram ainda uma importante diferenciação conceitual entre “interdependência vulnerável”, onde se pressupõe efeitos mútuos e custos intrínsecos decorrentes de uma alteração da relação e “interdependência sensível”, significando simplesmente que eventos ou atividades que ocorrem em uma unidade do sistema internacional afetam outras unidades do sistema.

entes autônomos, com poder decisório sobre a forma de lidar com as relações de interdependência, quer seja por meio de respostas em âmbito multilateral ou unilateral.

Aplicando-se o conceito ao campo das relações econômicas e comerciais, a corrente teórica da interdependência econômica traz do liberalismo clássico a noção de que o livre comércio entre as nações as tornariam mais unidas, aumentaria os níveis de prosperidade para todos os participantes, e o contato mais estreito entre os Estados deixaria transparecer o alto nível de interesses compartilhados entre eles, inibindo-os de recorrer à guerra ou à conquista bélica como meio de obter riquezas e poder (BURCHILL, 2009). A teoria moderna da interdependência argumenta, desta forma, que a criação de interesses comuns em comércio e cooperação econômica entre países reduziria as chances de conflito bélico entre eles. O surgimento de processos de integração econômica regional, como o europeu, teria se inspirado nesta crença de que os Estados participantes seriam levados a cooperar, dentro de um quadro político institucional por eles próprios negociado, para benefício mútuo.

A caracterização da interdependência no sistema internacional teria evoluído para a discussão sobre globalização, fenômeno amplamente descrito e analisado a partir de fins da década de 1980. O conceito de globalização, no entanto, traria consigo a noção de *processo* em contraste com o de interdependência, que representaria uma *condição* (ZÜRN, 2013). Ademais, o conceito de globalização iria além da interdependência e interconexão, implicando, para alguns autores, como Rosenau (1997), em uma gradual dissolução no significado das fronteiras e limites que separam o mundo em Estados ou espaços econômicos e políticos nacionais. Ao invés de um simples aumento na interdependência entre Estados, o conceito de globalização capturaria um processo de transformação mais

profunda, em direção a um espaço social global compartilhado em todas as esferas, desde a economia à segurança e ao meio ambiente.

Embutido no conceito de globalização estaria ainda o processo de “desterritorialização”, relacionado ao fato de que as relações sociais, políticas e econômicas estariam cada vez mais estiradas através do globo, ou seja, não estariam mais organizadas somente de acordo com uma lógica territorial restrita. Este conceito de desterritorialização seria importante para compreender fenômenos distintos, desde redes transnacionais de terrorismo ou narcotráfico, assim como a dispersão da produção.

A década de 1990 representou, para alguns autores, o ápice do debate nas ciências sociais sobre a extensão dos processos globalizantes e suas consequências, quer seja no campo das Relações Internacionais, na Economia, Sociologia e Geografia, atingindo uma escala bastante ampla e multidisciplinar. Pode-se identificar a emergência de uma “Teoria da Globalização”, mas não restrita ao campo de estudos de Relações Internacionais e que ambicionava explicar a reestruturação em larga escala das relações entre tempo, espaço e sociedade característicos de um mundo transnacional pós-vestifaliano, sendo autores como Anthony Giddens, Ulrich Beck, David Held, Tony McGrew, Manuel Castells and Zygmunt Bauman reconhecidos expoentes que atraíram uma ampla gama de seguidores (ROSENBERG, 2005).

O debate acerca da extensão, profundidade e inevitabilidade do processo de globalização vivenciado durante a década de 1990 deu-se entre o “hiperglobalismo”, o “transformacionismo” e algumas perspectivas mais céticas (HELD et al., 1999). Esta terminologia, no entanto, não foi consensual, havendo outras abordagens similares, como a de Peter Dicken (2002), que agrupa autores em “hiperglobalistas”, “céticos” e “antiglobalistas”.

A perspectiva hiperglobalista seria caracterizada pela crença em que a globalização representaria uma nova era na história humana, onde haveria um acentuado declínio na relevância e autoridade do Estado-nação (OHMAE, 1995; SCHOLTE, 2000). Tal declínio ou retração do Estado seria resultante, em grande medida, da lógica econômica capitalista dos mercados globais e da “desnacionalização” das economias. Os autores distinguem, nesta abordagem, o debate entre orientações neoliberais e vertentes neomarxistas, em razão da diferente percepção que os dois grupos possuem sobre os resultados da globalização, envolvendo a questão de “ganhadores” e “perdedores” da nova ordem global.

Na visão dos analistas céticos, por outro lado, a globalização não seria um processo novo. Consideram que seu auge ocorreu no fim do século XIX, e que o processo ora em vigor seria muito mais fragmentado e regionalizado do que propriamente global. Para estes autores, o capitalismo global seria um mito e o crescimento de empresas multinacionais não seria uma ameaça para o Estado-nação. O Estado continuaria a ser o principal agente a delinear a ordem global (KRASNER, 1999; GILPIN, 1987). Ademais, nessa perspectiva, haveria a marginalização do Terceiro Mundo ao invés de sua atração para a economia global. Os céticos apresentam em geral uma rejeição à noção de uma cultura global e de uma estrutura de governança global, argumentando que essas estruturas seriam na verdade um disfarce para estratégias econômicas neoliberais que beneficiariam os países desenvolvidos.

Os transformacionistas diferem dos céticos e dos hiperglobalistas por terem uma visão menos limitada das causas da globalização e de seus resultados, desafiando as afirmações acerca do determinismo histórico do processo. Com respeito à questão central acerca do Estado-nação, os transformacionistas argumentam que há uma mudança em curso na natureza dos Estados (uma reestruturação),

mas consideram que seria muito simplificador afirmar somente que o poder dos Estados está aumentando ou se esvaindo. Para este grupo de autores, a arquitetura de uma nova ordem global vem se configurando, mas seus contornos e relações de poder e estratificação são ainda incertos. Os transformacionistas, por fim, argumentam que a tradicional distinção entre assuntos domésticos e assuntos internacionais não fazem muito sentido na atualidade.

Em conclusão, pode-se argumentar que o debate em torno de uma teoria da globalização tenha se arrefecido durante a primeira década do século XXI. Se por um lado autores chegam a atestar que as discussões teóricas estejam “mortas” (ROSENBERG, 2005), outra corrente apresenta os ataques de 11 de setembro de 2001 e a crise econômica internacional iniciada em 2008 como justificativas para se tentar frear ou ao menos diminuir a velocidade de alguns aspectos dos processos globalizantes. Apesar do debate teórico inconclusivo no campo das Relações Internacionais sobre a globalização, considera-se que afora ao debate epistemológico há um relativo consenso acerca da noção de globalização econômica e de sua irrefutável materialização nas relações de comércio, investimentos e produção característicos da atualidade.

Tendo em conta o contexto amplo e complexo das discussões acerca da globalização brevemente delineado, este livro privilegia os aspectos econômicos da globalização, focando em seus impactos sobre o comércio internacional, investimentos e sobre a economia internacional como um todo. Apesar de relevantes, por limites de escopo optamos por não incluir no trabalho a análise de questões subjacentes como os aspectos sociais, culturais, ambientais e distributivos da globalização.

Assumimos que a noção de um mundo economicamente globalizado tornou-se amplamente aceita na literatura nesta segunda década do século XXI. Adotamos, ademais, a premissa

geralmente consensual de que o Estado-nação continua a exercer um papel relevante, mas em conjunto com outros atores também importantes, em contraposição às vertentes de análise mais extremadas que previam a supressão do Estado como agente das relações internacionais por conta da inevitabilidade da atuação de múltiplas forças supranacionalizantes da globalização.

Reconhece-se que independente da questionável “novidade” dos processos globalizantes, o que diferencia o período contemporâneo de momentos anteriores da história econômica seriam as mudanças qualitativas, muito mais do que a pura análise estatística de fluxos comerciais e de investimentos. Destaca-se, assim, neste trabalho, a velocidade, a profundidade da integração e o grau de interconexão da economia global contemporânea, aliada à importância das profundas modificações nos processos produtivos e na localização da produção, na composição do comércio internacional e nas formas de distribuição e consumo de bens e serviços.

Importa ressaltar, ademais, que os processos globalizantes podem ser entendidos como compostos por um conjunto de forças heterogêneas, assumindo quatro dinâmicas distintas: i) Processos localizantes: atividades econômicas geograficamente concentradas, com variáveis níveis de integração funcional; ii) Processos internacionalizantes: dispersão de atividades econômicas para além das fronteiras nacionais, com baixos níveis de integração funcional; iii) Processos globalizantes: alta dispersão geográfica, combinada com alto nível de integração funcional; iv) Processos regionalizantes: a operação de processos globalizantes, mas numa escala geográfica mais limitada, indo desde a superintegrada União Europeia até pequenos acordos econômicos regionais (DICKEN, 2007).

O processo de globalização da economia internacional pode ainda ser didaticamente dividido em três vertentes distintas

que evoluíram concomitantemente, com ênfases diferentes, mas profunda interconexão entre elas: i) globalização comercial; ii) globalização financeira; e iii) globalização da produção.

A globalização comercial se caracterizaria por um aumento substancial nas trocas internacionais, principalmente pelo intercâmbio de partes e componentes em contraposição ao tradicional comércio de produtos finais. Além dos impulsos gerados pela queda nos custos de transporte e nas novas tecnologias de comunicação, a literatura aponta que a globalização comercial ganhou maior ímpeto nas últimas décadas graças a uma razoável abertura dos mercados nacionais, quer seja de forma unilateral ou negociada no âmbito do GATT (por meio das suas oito rodadas de liberalização) que resultaram em uma crescente liberalização de tarifas e limitação do uso de quotas e barreiras não tarifárias ao comércio. A globalização comercial também teria ganho um forte impulso com o colapso do Comunismo e a incorporação gradual de novas áreas geoeconômicas ao sistema internacional de comércio. Na última década, como mostrado anteriormente, o comércio internacional cresceu substancialmente, a níveis maiores que a própria produção global. Apesar de pouco avanço em termos de liberalização comercial multilateral desde a criação da OMC em 1995, níveis importantes de liberalização comercial foram alcançados por meio de acordos preferenciais de comércio regionais ou bilaterais.

A globalização financeira estaria relacionada ao crescente fluxo internacional de capital, quer seja por meio de empréstimos, investimento em portfólio ou trocas cambiais, possibilitado pela desregulamentação nos mercados de capitais. Até meados da década de 1960, os mercados financeiros eram fortemente regulados, sendo mínimos os fluxos financeiros internacionais não controlados pelos Estados. Com a formação do mercado de euro-moedas, na segunda metade da década, e a posterior crise do petróleo, em 1973, a circulação financeira internacional cresceu substancialmente.

Na década de 1980, com as medidas de desregulamentação promovidas por Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos, os fluxos financeiros internacionais entre países desenvolvidos teria um crescimento exponencial. A partir da década de 1990, os países de renda média seriam incorporados a esta dinâmica, culminando com a crise financeira de 1997-1998 nos países asiáticos, atingindo fortemente também Rússia e Brasil, tomando assim proporções globais. Essa crise seria seguida por um momento de contração na circulação financeira internacional, principalmente nos países mais atingidos, surgindo demandas para o estabelecimento de mecanismos de regulamentação global dos investimentos.

No fim da década de 2000, uma nova crise financeira, mas desta vez gerada nos Estados Unidos, país central do sistema financeiro internacional, se alastraria pela Europa, iniciando um período de grande recessão nesses mercados. Apesar de esforços subsequentes para promover mudanças nos mecanismos e instituições internacionais de governança econômica e financeira, ainda prevalece a visão de que a proteção dos países contra as crises financeiras globais está assentada na solidez dos fundamentos macroeconômicos e regulamentações domésticas.

A globalização da produção, por fim, pode ser entendida como um processo de internacionalização, fragmentação e dispersão geográfica das atividades produtivas, ou dos vários estágios de produção ao longo da cadeia produtiva de bens e serviços, somada a uma profunda integração funcional entre esses fragmentos. É importante ressaltar que a coordenação desta produção fragmentada tornou-se possível graças a avanços na área de tecnologia da informação e comunicação, que incrementaram a capacidade de codificação e transmissão de dados entre os diversos atores da cadeia dispersos globalmente. Este processo tem sido desenvolvido por meio das empresas transnacionais e seus parceiros e fornecedores, formando as cadeias de valor globais.

Ademais, a globalização da produção, nos moldes atuais, está intimamente relacionada aos processos de globalização financeira e comercial, em um verdadeiro sistema de retroalimentação.

Buscaremos compreender melhor a globalização da produção por meio da análise detalhada da evolução dos processos de fragmentação e dispersão geográfica da produção industrial. Este fenômeno seria o cerne da constituição e funcionamento das cadeias globais de valor.

#### **1.4 Fragmentação e dispersão da produção**

A análise da fragmentação da produção passa essencialmente por aspectos microeconômicos relacionados às escolhas das firmas entre a integração vertical ou separação e realocação de atividades. Por outro lado, a compreensão da dispersão geográfica desta produção fragmentada requer uma análise mais abrangente, que extrapole o ângulo da firma. Desta forma, buscaremos abordar, sucintamente, alguns aspectos que, atuando em conjunto, possibilitaram o desenvolvimento do processo de globalização da produção que tem sua expressão real na conformação das cadeias globais de valor. Dentre estes aspectos, destacaremos, de forma interconectada: i) estratégias corporativas; ii) redução nos custos de transporte; iii) novas tecnologias de informação; iv) acordos internacionais de comércio liberalizantes; v) políticas de desenvolvimento voltadas para a exportação; vi) vantagens comparativas entre os países.

A literatura acerca da separação geográfica entre produção e consumo desenvolveu-se significativamente nas duas últimas décadas, mas nem por isso chegou-se a uma teoria unificada que pudesse abarcar todas as dimensões da fragmentação internacional da produção. Vários são os nomes utilizados nas tentativas de explicar o processo, ainda que por vezes sob ângulos distintos: fragmentação; *offshoring*; fatiamento da cadeia de valor

(KRUGMAN, 1995); desintegração da produção (FEENSTRA, 1998); deslocalização (LEAMER, 1996); desmembramento (BALDWIN, 2006).

Os diversos quadros teóricos desenvolvidos acerca do tema refletem diferentes aspectos da fragmentação. Há, por exemplo, uma linha de pesquisa que se concentra em estudos de equilíbrio geral acerca das implicações da fragmentação produtiva para o comércio, salários e produtividade (YI, 2003; GROSSMAN e ROSSI-HANSBERG, 2008; JONES e KIERKOWSKI, 2001). Por outro lado, existe outra corrente com foco central nas atividades das transnacionais (HELPMAN, 1984; HELPMAN e KRUGMAN, 1985). Por fim, um terceiro ramo de análise estaria preocupado com a questão do controle e hierarquia dentro dos próprios mecanismos de fragmentação da produção (ANTRAS, 2003; ANTRAS e HELPMAN, 2008).

Estas abordagens coincidem no foco microeconômico, destacando a lógica da firma na escolha entre integração vertical ou separação da produção em vários blocos, que compõe hoje o conceito de produção modular. Economicamente, esta separação e realocação de atividades só faz sentido para a firma se os custos adicionais de coordenação destes blocos de produção remotamente localizados, somados aos custos de movimentação dos insumos e componentes forem menores do que o valor economizado pela empresa por meio da realocação das atividades para lugares com distintas vantagens locacionais (como mão de obra barata, ou disponibilidade de outros fatores produtivos).

Baldwin (2013) identifica na evolução do processo globalizante da economia internacional dois momentos cruciais de “desmembramento ou desempacotamento” (*unbundling*) entre a produção e o consumo, tendo o comércio internacional como facilitador. O “primeiro desmembramento” teria iniciado por volta dos anos 1830 e acelerado na década de 1870 com a revolução das

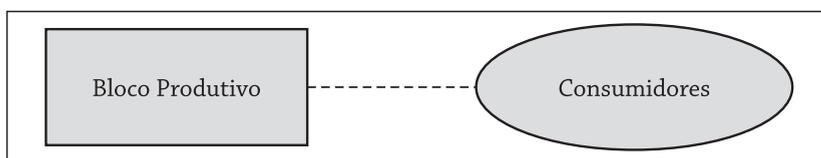
máquinas a vapor e seus impactos nos meios de transporte. Inovações como navios e locomotivas a vapor, seguidas pela proliferação das grandes ferrovias, teriam tornado possível esta primeira separação da produção e consumo em grande escala, dando significativo impulso às trocas internacionais de bens.

Este primeiro desmembramento propiciado pela globalização, na visão de Baldwin, teria sido marcado por cinco fatos principais: i) a industrialização dos países do “Norte” (Europa, América do Norte e Japão), enquanto o “Sul” se desindustrializava (principalmente China e Índia); ii) o aumento nos níveis “modernos” de crescimento, caracterizado por um ciclo autossustentável de produção, inovação e ganhos em renda, que tornava lucrativo o investimento em inovações adicionais; iii) aprofundamento da diferença de renda entre países do Norte e do Sul, sendo que a inovação, economias de escala e especialização deram às indústrias do Norte uma vantagem de custos sobre as indústrias do Sul, favorecendo também a localização de mais manufaturas nos países do Norte; iv) uma explosão nos níveis de comércio internacional de bens e nos níveis de imigração internacional de trabalhadores; v) a produção se aglomerou localmente, ao mesmo tempo em que se dispersava globalmente.

Este primeiro paradoxo da globalização, onde o comércio mais livre teria levado a produção a se aglomerar localmente em fábricas e distritos industriais, poderia ser resolvido, na visão de Baldwin, com as seguintes constatações: i) transportes mais baratos favorecem a produção em larga escala; ii) esta produção se torna mais complexa; iii) a proximidade extrema diminui os custos de se coordenar esta complexidade. Esta primeira “dispersão” teria de certa forma diminuído o problema dos custos de transporte, mas trazido à tona a questão dos custos de coordenação, tornando a proximidade da produção importante.

A aglomeração de atividades industriais, a nível micro da firma, tornava-se necessária dada complexidade das trocas nos diversos estágios de produção, envolvendo bens, tecnologias, pessoas, treinamento, investimento e informação. Aglomerar os estágios de produção sob uma única fábrica parecia lógico, pois reduzia os custos e os riscos. Na Figura 1 observa-se um estágio anterior à fragmentação da produção, onde um bloco integrado de produção existe em uma única localidade. Neste estágio, os serviços são necessários para coordenar as atividades dentro do bloco produtivo, assim como para conectar produção e consumo por meio de serviços de distribuição e vendas.

**Figura 1 – Processo produtivo unificado**

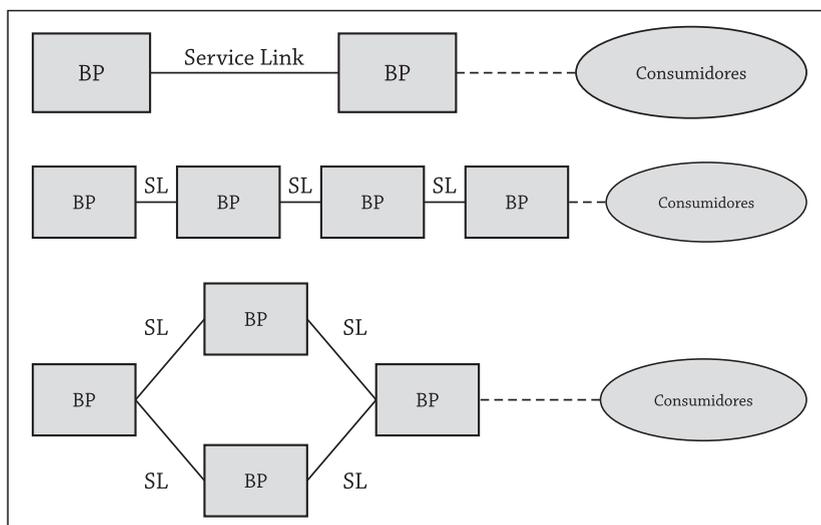


Fonte: Jones e Kierzkowisk, 1990 (tradução nossa).

Dado que os custos de transação e coordenação estão intimamente relacionados com o acesso à informação, Baldwin (2013) argumenta que a necessidade de proximidade para facilitar a coordenação começou a se desfazer somente com a revolução das tecnologias de informação e comunicação, a partir de meados da década de 1980. Desta forma, a revolução tecnológica tornou possível coordenar à distância a complexidade das relações nos múltiplos estágios de produção, enquanto a grande diferença salarial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento tornou lucrativa esta separação da produção.

Este teria sido o segundo movimento de “desmembramento” da produção promovido pelo processo globalizante, com a dispersão geográfica de estágios produtivos que anteriormente eram realizados em locais muito próximos. A Figura 2 ilustra estágios diferentes na fragmentação da produção. A princípio, o bloco produtivo único inicial se divide em dois, havendo a necessidade de um conector de serviços entre eles, para coordenar as duas atividades. Há também a necessidade mínima de sincronização entre os dois blocos no que diz respeito a tempo, tamanho e qualidade da produção. Em um segundo estágio, haveria uma intensificação da fragmentação em diversos blocos produtivos, todos ligados entre si por serviços que atuam como conectores das atividades.

**Figura 2 – Fragmentação do Processo Produtivo**



Fonte: Jones e Kierzkowisk, 1990 (tradução nossa).

Apreende-se pela sistematização da Figura 2, proposta por Jones e Kierzkowisk (1990), a crescente importância dos

serviços produtivos conectores à medida que a produção vai se fragmentando, e os diversos padrões de interdependência que podem ir se estabelecendo entre eles. Levando-se em conta o processo histórico de desenvolvimento industrial, caracterizado pela crescente especialização e divisão internacional do trabalho, os serviços se desenvolvem em paralelo às demandas de conectividade entre diversos blocos produtivos que, dispersos globalmente, irão compor o cerne da lógica de funcionamento das redes globais de produção.

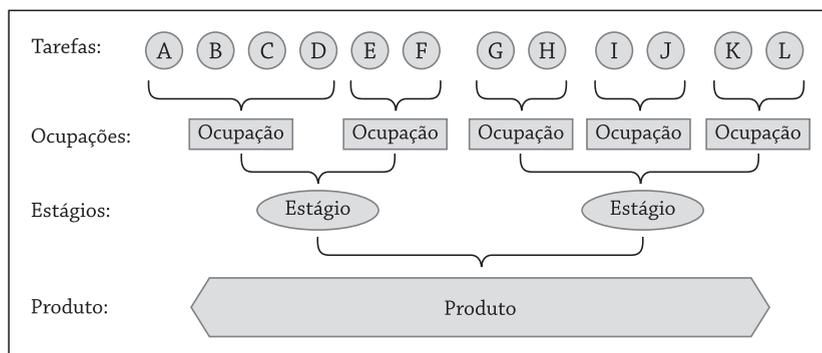
A fragmentação da produção evolui em paralelo a decisões estratégicas corporativas de especialização ou concentração da empresa em funções centrais (*core competencies*), fazendo o *outsourcing* de outras atividades ou de blocos produtivos considerados menos estratégicos. Esta “terceirização” de atividades passa a ocorrer domesticamente e, em seguida, a empresa observa que pode contratar estas funções de fornecedores internacionais (*offshoring*), à medida que haja razões econômicas para tanto.

Grossman e Hanseberg (2008) utilizam os conceitos de fragmentação produtiva para definir a produção como sendo um conjunto de tarefas que precisam ser cumpridas por cada fator de produção. A firma pode fazer cada uma das tarefas necessárias para a elaboração de seu produto, quer seja em proximidade com a matriz ou em qualquer lugar do mundo. O *offshoring* pode ser atrativo se alguns fatores de produção puderem ser contratados a preços menores no exterior do que nacionalmente. No entanto, também pode ser desvantajoso, pois a consecução remota de uma tarefa limita as oportunidades de monitoramento e coordenação dos trabalhadores. Esta relação entre os custos e benefícios comporia o modelo criado pelos autores para explicar as decisões de *offshoring* das firmas. É interessante observar, ademais, que

cada uma dessas tarefas que compõe o espectro produtivo pode se tornar objeto de comércio internacional.

Em modelo proposto por Baldwin (2013), a fragmentação da produção poderia ser dividida ainda em quatro níveis de agregação: produtos, estágios, ocupação e tarefas (Figura 3). Tarefas representam a lista completa do que deve ser realizado para levar o produto ao consumidor e prover serviços de pós-venda. Ocupação seria um grupo de tarefas desempenhadas por um trabalhador. Estágios seriam definidos como uma coleção de ocupações desempenhadas em proximidade, devido à necessidade de interação pessoal e à fragilidade dos bens parcialmente processados. Para Baldwin, os estágios seriam as fases mais comumente internacionalizadas, e não as tarefas.

**Figura 3 – Níveis de agregação da produção**



Fonte: Baldwin, 2013 (tradução nossa).

Ainda segundo Baldwin (2013), este modelo de fragmentação reflete o segundo momento da globalização produtiva, caracterizado pelas seguintes constatações: i) a reversão da grande divergência em renda entre países do Norte e do Sul; ii) a industrialização de países em desenvolvimento (principalmente de um grupo de países asiáticos, tendo a China como expoente deste fenômeno) a partir da

década de 1970, e a relativa desindustrialização de parte dos países do Norte; iii) a ascensão dos padrões de comércio internacional típicos deste início de século XXI; iv) o surgimento de um novo caminho de industrialização para os países em desenvolvimento, que atualmente poderiam se industrializar ao se conectarem a cadeias globais de valor; v) a ascensão de uma nova economia política da liberalização comercial.

Com relação aos desenvolvimentos tecnológicos inovadores que colaboraram para a evolução dos processos globalizantes, observa-se na análise de Baldwin a referência a mudanças no paradigma tecnoeconômico mundial, ou seja, transformações profundas e revolucionárias de larga escala que têm como base sistemas tecnológicos inovadores. Enquanto Baldwin identifica apenas dois momentos chaves de mudanças tecnológicas para a globalização da produção, tornou-se usualmente aceito pela literatura a referência aos chamados “longos ciclos de Kondratiev”, para caracterizar “ondas” de crescimento da economia mundial baseadas em uma determinada inovação tecnológica que transforma de forma significativa a maneira como a produção estava organizada.

Como apontado por Dicken (2007), o primeiro ciclo de Kondratiev teria início em 1770-80s, com base nas primeiras tecnologias mecanizadoras. O segundo ciclo teria sido o da tecnologia a vapor. O terceiro ciclo seria o das máquinas elétricas e da engenharia pesada, e o quarto ciclo seria caracterizado pela produção em massa segundo o modelo Fordista. O quinto ciclo de Kondratiev teria se iniciado no fim da década de 1990, tendo como base as novas tecnologias da informação e comunicação.

Por fim, no que tange a inovações de transporte e logística que contribuíram para o processo de fragmentação e dispersão geográfica da produção, destaca-se a “conteneurização”, algo relativamente simples, mas que mudou o panorama logístico do

comércio internacional. A possibilidade de embarcar os produtos em um mesmo container desde sua origem até o destino final diminuiu sobremaneira os custos e transformou a forma de administração logística do comércio e da produção, introduzindo conceitos como padronização, automação, intermodalidade, rastreabilidade e segurança contra perdas e danos, contribuindo radicalmente para o sistema de produção em cadeias globais de valor (WTO, IDE-JETRO, 2011).

### **1.5 Geografia da fragmentação e dispersão produtiva**

Como observamos, a dispersão e a fragmentação da produção vêm ocorrendo gradualmente ao longo das últimas décadas. A princípio, limitava-se a alguns setores produtivos e envolvia relativamente poucos países. Alguns autores argumentam que estágios iniciais de fragmentação da produção já estavam presentes no começo dos anos 1960. O maior propulsor desse processo na época seria a economia dos Estados Unidos, tentando reajustar-se por conta de mudanças estruturais e buscando manter-se competitiva frente à Europa e ao Japão. Inicialmente, os fornecedores naturais para as empresas americanas (por conta de geografia, laços históricos e custos), eram firmas do Canadá e da América Latina (JONES, KIERZKOWSKI e LURONG, 2005).

Estudos de casos individuais de *outsourcing*, como por exemplo, da indústria têxtil na Colômbia, identificavam como fatores de atratividade para aquele país como sendo a abundância de mão de obra barata e suficientemente qualificada, custos de transporte relativamente baixos, acesso à comunicação e localização em fuso horário similar. No entanto, por conta de instabilidades macroeconômicas, tensões políticas, movimentos de trabalhadores, depreciação no câmbio e demais incertezas teriam levado os produtores americanos a buscar fornecedores localizados em outra região (MORAWETZ, 1981).

Gradualmente, empresas americanas foram mudando seus fornecedores para firmas localizadas no leste asiático, por conta de melhores condições competitivas e menores riscos. Nos anos 1970, por exemplo, empresas americanas de semicondutores, cuja produção era intensiva em trabalho, transferiram plantas produtivas para o leste e sudoeste asiático (STURGEON e KAWAKAMI, 2010).

O leste Asiático despontaria também como destino para investimentos produtivos por conta da política de desenvolvimento adotada, baseada no modelo de desenvolvimento por exportações. O ambiente institucional mostrava-se, desta forma, mais favorável em comparação ao latino-americano, onde muitos países da região adotaram um modelo de desenvolvimento baseado em políticas de substituição de importações. No leste asiático ganhariam também importância o estabelecimento das “zonas de processamento de exportações (ZPE)”, sendo que a primeira ZPE na Ásia foi estabelecida na Índia, em 1965. Nos anos seguintes, ZPEs e outros programas similares também foram implantados nas Filipinas, Malásia, Sri Lanka, Tailândia, Bangladesh e Paquistão. A China adotaria esse modelo nos anos 1980, com a decisão de estabelecer cinco zonas econômicas especiais. O padrão tarifário dos países da região também teria evoluído de forma a sustentar este modelo, sendo em geral as tarifas industriais menores do que as aplicadas a produtos agrícolas, assim como as tarifas sobre produtos semiprocessados são menores do que as impostas sobre produtos processados.

O processo de fragmentação da produção é claramente um fenômeno dinâmico, que sofre mudanças rápidas. Todo este dinamismo pode ser observado nas relações produtivas no leste asiático. Segundo estudo da OMC em conjunto com o IDE-JETRO (2011), pode-se identificar um padrão evolutivo na formação das redes produtivas entre países asiáticos nas últimas décadas. Em 1985, existiam somente quatro atores principais na região: Indonésia,

Japão, Malásia e Singapura. O Japão exercia papel central na rede, construindo cadeias de suprimentos baseadas em países ricos em recursos naturais para suas indústrias domésticas.

A partir de 1990, o Japão estenderia sua rede de fornecedores, incluindo agora a aquisição de produtos intermediários originados na Coreia do Sul, Taipei e Tailândia. Acelerava-se assim a realocação de bases produtivas japonesas para as chamadas economias recém-industrializadas, incentivada pelo Acordo de Plaza (1985). A partir de 1995, os Estados Unidos aumentariam sua presença na região e se tornaram um ator central na conformação das redes produtivas. Inicialmente, os EUA se aproveitaram de duas cadeias de suprimentos já existentes originadas no Japão, uma via Malásia e a segunda via Singapura. No fim dos anos 1990, a China começou a emergir como o terceiro gigante econômico na região. O país entrou no jogo produtivo regional com redes produtivas já bem estabelecidas com a Coreia do Sul e Taipei, ganhando acesso às cadeias de suprimento do Japão. Os Estados Unidos também trouxeram uma cadeia de suprimentos que incluía as Filipinas, estabelecendo assim a estrutura básica da rede produtiva tripolar que se formou entre os EUA e a Ásia.

A partir de então, as redes de produção regionais se desenvolveram com acentuado dinamismo. Em 2005, o centro da rede produtiva já havia se deslocado completamente para a China, empurrando os Estados Unidos e Japão para posições periféricas. A China se tornaria o mercado central para produtos intermediários, onde bens de consumo seriam produzidos para exportação para os Estados Unidos e Europa. Esta cadeia de suprimentos controlada pela China difere-se das cadeias de suprimentos controladas pelos EUA e Japão pelo alto nível de fragmentação e sofisticação, incorporando totais substanciais de valor agregado em cada país envolvido. Sob este prisma, a competitividade das exportações chinesas não poderia ser atribuída somente a vantagens comparativas relacionadas à

mão de obra barata, mas esta adviria também da sofisticação dos produtos intermediários que a China recebe de outros países asiáticos participantes de sua cadeia de suprimentos e que são embutidos nos produtos *made in China*.

Observa-se, desta forma, que a fragmentação e dispersão da produção e os movimentos de *outsourcing* e *offshoring* pressupõem uma forte interligação entre oferta e demanda, relações estas presentes na conformação dessas redes produtivas altamente integradas. Nas décadas de 1990 e 2000, os setores e atividades organizadas sob este modelo fragmentado e disperso cresceram exponencialmente, passando a afetar não somente indústrias manufatureiras, mas também setores como de energia, produção de alimentos e bebidas, e todo tipo de serviços, desde contabilidade, exames médicos, pesquisa e desenvolvimento (GEREFFI, 2013).

Por fim, padrões semelhantes de fragmentação e integração produtiva podem ser observados entre outros grupos de países. As evidências disponíveis têm apontado para certa concentração geográfica do fenômeno em três regiões: i) na América do Norte (“fábrica América do Norte”), organizada em torno dos Estados Unidos; ii) na União Europeia (“Fábrica Europa”), organizada em torno da Alemanha; iii) Leste Asiático (“Fábrica Ásia”), organizada entre Japão e China (com crescente influência da Coreia do Sul) (CEPAL, 2013). Este padrão de fragmentação da produção tem gerado desafios para os países que estão fora destas regiões, notadamente América Latina e Caribe, pois sua inserção nas cadeias globais de valor tem sido em geral limitada (BAUMANN e NG, 2012).

## **1.6 Considerações finais**

Neste capítulo tivemos como objetivo delinear elementos importantes do arcabouço teórico em torno do qual se constrói a discussão acerca das cadeias globais de valor e seus impactos

sobre o comércio internacional. Partindo de uma visão ampla e abrangente das características do comércio internacional contemporâneo, buscou-se em seguida aprofundar a análise em torno de duas questões centrais: i) a globalização da produção, ligada a processos intrínsecos de fragmentação e dispersão das diversas fases produtivas; ii) a nova geografia que se desenha, modificando as relações produtivas e comerciais tradicionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Em face dos dados e da literatura analisada, podemos propor, de forma sintética, as seguintes constatações:

1. O comércio internacional contemporâneo reflete as complexas relações e arranjos contratuais entre empresas transnacionais, suas subsidiárias, pequenas, médias e grandes empresas subcontratadas e provedoras de serviços que atuam em diversas camadas e níveis de coordenação, organizando a produção global de bens industriais e serviços de forma fragmentada e dispersa globalmente.
2. A fragmentação dos processos produtivos atingiu um nível tão alto que empresas podem se especializar em determinadas funções, provendo serviços ou insumos para diversas cadeias produtivas ao mesmo tempo. Essa grande especialização em funções ou tarefas demanda maiores trocas internacionais, não só em bens intermediários, partes ou componentes, mas também em serviços.
3. Os facilitadores da globalização também foram essenciais para a fragmentação e dispersão da produção e o posterior surgimento das CGVs, pois as novas tecnologias de informação e comunicação, os menores custos de transporte e a liberalização comercial tornaram economicamente viável a dispersão produtiva para que se aproveitasse vantagens comparativas locais.

4. Empresas localizadas em países em desenvolvimento tornaram-se fornecedoras de empresas de países desenvolvidos nas complexas cadeias produtivas que foram se formando, principalmente em três regiões do globo: Leste-Asiático; América do Norte e Europa. Em alguns casos de processos evolutivos, fornecedores se capacitaram e transformaram-se em empresas líderes. Posteriormente, empresas em países em desenvolvimento passaram a fornecer a outras empresas em países em desenvolvimento, havendo uma reconfiguração na tradicional divisão internacional do trabalho.

Por fim, esta discussão suscita ainda uma identificação tentativa de grupos distintos de países conforme sua atual posição nas relações produtivas e de comércio internacional. Nota-se, entretanto, que alguns países podem ser incluídos em duas categorias, por assumirem características de ambas:

1) Países que foram o berço dos processos de fragmentação da produção, ou seja, os *headquarters* das grandes empresas multinacionais (por exemplo, Estados Unidos, Alemanha, Japão, dentre outros). Estes países continuam a exercer posição central no comércio internacional, mas estariam hoje preocupados com a retenção de postos de trabalho em face à especialização de suas economias no setor de serviços e em atividades de maior agregação na cadeia de valor, que passaram por relativa desindustrialização.

2) A China, devido a seu atual posicionamento diferenciado como grande “integradora” de insumos e componentes da dinâmica região asiática. Assume a posição de maior exportador de bens manufaturados e maior importador de matérias-primas e alimentos.

3) Países inseridos em cadeias globais de valor como provedores de insumos e componentes, ou mesmo de serviços. Têm sido ao

longo das últimas duas décadas destino privilegiado de *offshoring* e *outsourcing* das multinacionais dos países em torno dos quais as “Fábrica América do Norte”, “Fábrica Ásia” e “Fábrica Europa” foram estabelecidas. Este grupo seria composto por países como Canadá, México, Irlanda, países da Europa Oriental, Índia, Malásia, Tailândia, e outros do leste asiático.

4) Países que em geral são grandes provedores de matérias-primas e alimentos, participando de cadeias globais nesta função inicial de baixa agregação de valor. Exemplos seriam Brasil, Austrália, Canadá, alguns países latino-americanos e também exemplos pontuais na África.

5) Grandes provedores de energia, exportadores de petróleo.

6) *Hubs* logísticos, como Singapura, Hong Kong, Holanda, Dubai e, até certo ponto, Panamá;

7) Países excluídos, quer seja por sua condição de “menos desenvolvido”, ou por estratégias deliberadas de isolamento, como Coreia do Norte.

Essa diferenciação é feita apenas com o intuito de mostrar que as preocupações políticas dos governos com relação ao tema de cadeias globais de valor naturalmente tendem a variar conforme seu posicionamento atual. Dentre as diversas possibilidades de preocupações políticas, destacam-se três principais: i) a busca por inserção; ii) tentativas de progressão ou *upgrading* nas cadeias globais de valor; iii) mitigação de impactos relacionados à transferência de empregos para outras localidades e decréscimo nos salários. Por outro lado, há governos que preferem não adotar nenhuma posição proativa em relação ao tema, havendo certa resistência em fomentar uma maior inserção global. Haveria ainda países onde qualquer discussão política sobre o assunto é ainda muito incipiente. Importa enfatizar, por fim, que esta “rotulagem” dos países não comporta as especificidades de setores, sendo que, por exemplo, Canadá e

Brasil possuem empresas líderes de cadeias globais de valor no setor aeroespacial; Canadá teria ainda empresas líderes de cadeia no setor de *smartphones*, dentre outros setores.

Este capítulo, por fim, buscou traçar um amplo panorama das discussões sobre globalização comercial e produtiva e seus impactos sobre o comércio internacional. Este cenário fundamentará as discussões conceituais que faremos no próximo capítulo, onde serão expostas as ferramentas atualmente disponíveis para a compreensão da evolução das cadeias globais de valor como representação empírica da globalização.

## CAPÍTULO 2

### CADEIAS GLOBAIS DE VALOR COMO EXPRESSÃO EMPÍRICA DA GLOBALIZAÇÃO PRODUTIVA

#### 2.1 Introdução

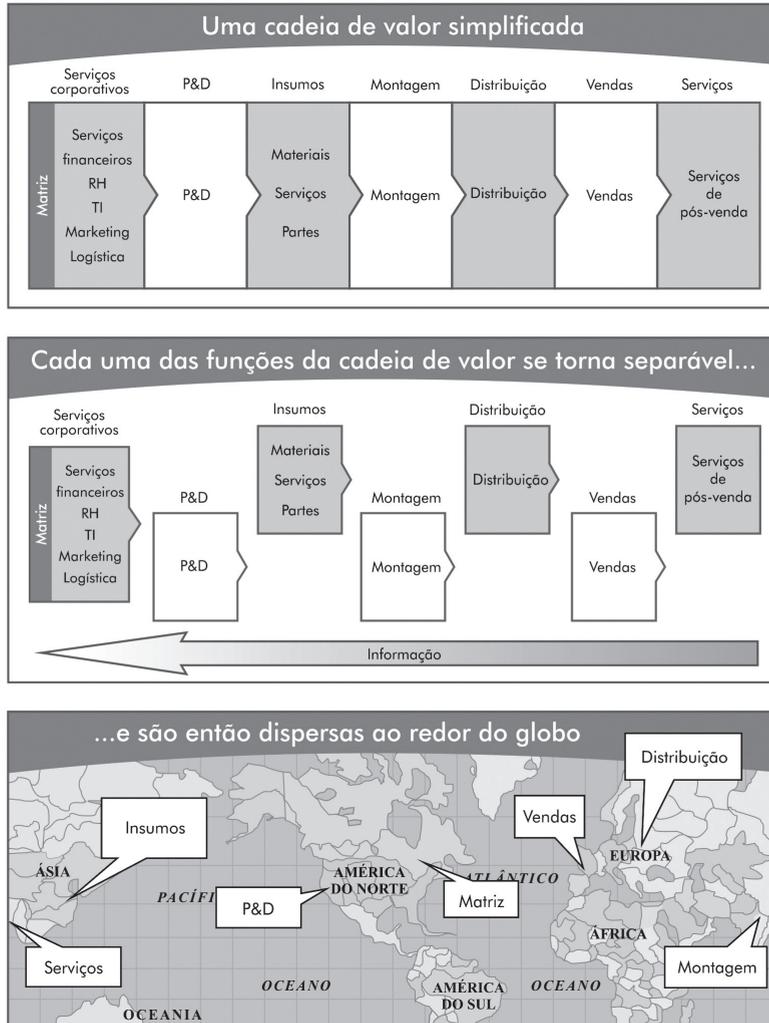
Neste capítulo, buscaremos apresentar as discussões acerca das evidências em torno das cadeias globais de valor (CGVs) como sendo uma expressão empírica e real da globalização. Primeiramente, faremos uma breve análise sobre a evolução do conceito de cadeias globais de valor na literatura. Em seguida, apontaremos as várias dimensões que compõe a análise empírica e descritiva das CGVs, com especial destaque para os aspectos relacionados à governança das cadeias. Analisaremos, ademais, as possibilidades de *upgrading* ao longo da cadeia produtiva. Por fim, destacaremos as metodologias recentemente desenvolvidas visando a mensuração estatística deste fenômeno, por meio da aferição do valor agregado em cada etapa do processo produtivo fragmentado, refletido no comércio internacional de partes e componentes.

## **2.2 O surgimento do conceito de “Cadeias Globais de Valor”**

O termo “cadeia global de valor (CGV)” tem sido usado para sintetizar o conjunto de atividades que empresas e trabalhadores desenvolvem desde a concepção de um produto até seu uso final, incluindo também os serviços de pós-venda (GEREFFI e FERNANDEZ-STARK, 2011). Embutido neste conceito está a caracterização usual das diversas fases do processo produtivo, que tipicamente incluem: obtenção de insumos; pesquisa e desenvolvimento; produção; distribuição; marketing do produto final e serviços de pós-venda. O adjetivo “global” refere-se ao fato de que há uma crescente fragmentação destas atividades, acompanhada de uma dispersão geográfica das mesmas. A integração funcional das atividades, ou dos diversos fragmentos dispersos seria uma característica chave do conceito. O uso da expressão “cadeia de valor” em substituição a “cadeia produtiva” explicita a ideia de agregação de valor inerente a cada fase realizada.

A Figura 4 ilustra o processo de fragmentação e dispersão da produção em cadeias globais de valor, representando primeiramente uma cadeia de valor simplificada. No segundo quadro, observa-se o desmembramento dos diversos elos que compõe a cadeia de valor, e em seguida sua dispersão geográfica para outras localidades, resumindo assim o conceito de cadeia de valor global.

Figura 4 – Caracterização de uma Cadeia Global de Valor



Fonte: Foreign Affairs and International Trade Canada, 2010  
(tradução nossa).

Subentende-se, desta forma, que cada etapa deste processo produtivo pode ser realizada por empresas (não só as multinacionais,

mas também pequenas e médias, que geralmente produzem sob contrato para as empresas líderes da cadeia ou seus fornecedores de primeiro e segundo nível), localizadas em qualquer parte do globo, onde quer que existam os conhecimentos necessários e haja materiais disponíveis a preços competitivos. Apesar da fragmentação e dispersão geográfica, as etapas encontram-se funcionalmente integradas em um verdadeiro sistema produtivo global. Tal dinâmica produtiva propicia um aumento significativo no comércio de produtos intermediários (partes e componentes), além de uma crescente interdependência entre os setores produtivos de bens e de serviços (DYMOND e HART, 2008). Uma típica ilustração usada na literatura para descrever de forma simplificada uma cadeia produtiva global é a produção de um iPod<sup>14</sup>, que possui design americano, desenvolvimento do produto em Taiwan, produção na China e serviços ao consumidor feito por *call centers* na Índia.

Ao efetuarmos uma breve análise histórica sobre as origens do conceito de CGV, constata-se sua derivação dos trabalhos de Hopkins e Wallerstein (1977, 1986) sobre “cadeias globais de *commodities* (CGC)”, conceito introduzido juntamente com a teoria dos “sistemas-mundo”. Os autores buscavam rastrear o conjunto de insumos e transformações que levavam à produção de um “bem final de consumo”. Destacavam, ademais, o poder dos Estados em moldar os sistemas globais de produção por meio de tarifas e regras de conteúdo local aplicadas sobre o comércio de produtos.

Gereffi e Korzeniewicz (1994) retomam este conceito de CGC, mas tendo como principal ator a firma ao invés do Estado, argumentando que em contextos de liberalização comercial, a capacidade do Estado em aplicar tarifas e regras de conteúdo local ficam limitadas. Nesta obra, Gereffi e Korzeniewicz desenvolvem

---

14 Para uma discussão detalhada sobre a distribuição de valor agregado na cadeia de suprimentos do iPod, ver: Greg Linden, Kenneth Kraemer e Jason Dedrick (2009).

a premissa de que um novo sistema produtivo global estaria emergindo, onde a integração econômica iria além do comércio internacional. Realizam estudos descritivos exploratórios da cadeia produtiva global do setor de vestuário, analisando o processo desde a matéria-prima (algodão, lã, etc.) até a confecção do produto final (roupas).

No início dos anos 2000, acontece uma nova mudança na terminologia, passando-se a utilizar o termo “cadeias globais de valor” em substituição a “cadeias globais de *commodities*”, pois “cadeias de valor” era considerado mais apropriado para descrever um grupo maior de produtos (STURGEON, 2008). Seria agregada à análise, ademais, a ideia desenvolvida na literatura sobre negócios internacionais, principalmente por Porter (1986), de que comércio internacional e produção industrial podem ser compreendidos como uma cadeia de agregação de valor.

Mais recentemente, um terceiro ramo da literatura vem propondo o uso do conceito de “rede global de valor” ao invés de “cadeia” (DICKEN, 2004; COE, DICKEN e HESS, 2008), para melhor caracterizar a complexa relação entre produtores globais. Esta corrente argumenta que o uso de uma metáfora de “rede” seria mais condizente com a complexidade das relações que aconteceriam em forma de circuitos, com avanços, retrocessos e ações circulares, muito mais do que em processos lineares tipicamente representados por “cadeias”. É importante notar, no entanto, que as diferenças em terminologia denotam o processo evolutivo do conceito, sem, no entanto, mudar substancialmente seu significado.

### **2.3 Métodos de análise de Cadeias Globais de Valor**

O conceito de cadeias globais de valor evoluiu também à medida que estudos empíricos descritivos de determinados produtos eram realizados, traçando as relações de poder e coordenação entre

as firmas. Ao longo da década de 1990 e 2000, principalmente, proliferaram as análises sobre a conformação das cadeias produtivas. Estas análises são importantes, pois buscam descrever a realidade produtiva na atual economia globalizada e, com isso, tornaram-se um componente essencial para o desenvolvimento de políticas comerciais, políticas de desenvolvimento e estratégias de inserção internacional.

Existem várias metodologias para a análise e descrição de uma cadeia produtiva, quer ela seja local, regional ou global. Optamos por destacar a metodologia proposta por Gereffi e Fernandez-Stark (2011), do *Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC)*, da *Duke University*, centro de referência na análise das cadeias globais de valor. Esta metodologia baseia-se em quatro dimensões: 1) estrutura de insumos e produtos (*input-output*); 2) alcance geográfico; 3) governança; 4) contexto institucional. Desenvolveremos a seguir uma breve explanação acerca de cada uma delas, com maior ênfase para as questões de coordenação e governança das cadeias<sup>15</sup>.

### **2.3.1 Estruturas insumo-produto (*input-output*)**

Uma das primeiras etapas realizadas no processo de análise de uma cadeia global de valor consiste na identificação e caracterização de seus elos e segmentos, da mesma forma como seria feito para identificar os participantes de uma cadeia produtiva local. A cadeia representa todo o conjunto de atividades que se articulam progressivamente desde o início da elaboração de um produto até que ele chegue ao consumidor final. Os segmentos e elos da cadeia podem se diferenciar dependendo do setor em análise, mas as etapas

---

15 Outros autores, como Dicken (2007), destacam três dimensões similares de análise: i) governança; ii) espacialidade, ou configuração geográfica da cadeia; e iii) inserção territorial, analisando a extensão com que as redes produtivas estão conectadas e integradas a determinados contextos sociais, institucionais e políticos.

tipicamente encontradas em uma CGV são as seguintes: pesquisa e desenvolvimento (P&D), obtenção de insumos e matérias-primas, produção, distribuição e marketing, vendas e, até mesmo, a reciclagem de produtos após o fim de sua vida útil.

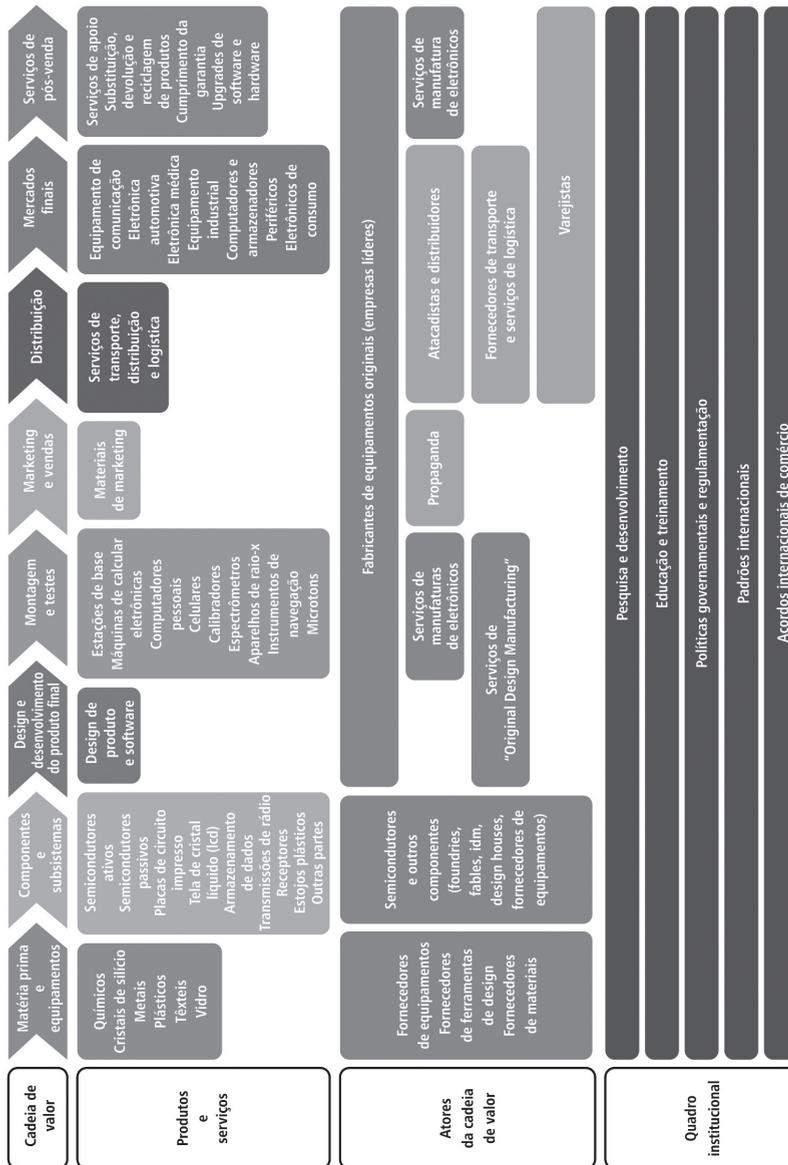
Esta caracterização inicial da cadeia produtiva envolve bens e serviços, além de setores de apoio. Este mapeamento realizado pelo pesquisador é importante para identificar as etapas de agregação de valor ao longo da cadeia, criando uma representação unificada e autoexplicativa das atividades do setor.

Após a identificação dos segmentos, cabe ao analista aprofundar a descrição caracterizando as empresas envolvidas em cada segmento da cadeia de valor, descrevendo as dinâmicas de interação entre elas, como formas de obtenção de insumos ou preferência por determinado fornecedor. Para que se possa mais tarde compreender as estruturas de governança da cadeia, é preciso identificar o tipo de empresa envolvida em cada elo da cadeia e suas características principais. A Figura 5 ilustra uma descrição da cadeia de valor global do setor de eletrônicos. Este é um setor onde a fragmentação e dispersão produtiva está muito presente, sendo que atualmente grande parte dos eletroeletrônicos<sup>16</sup> de consumo tem sido produzidos sob esquemas produtivos globais similares ao destacado neste mapa.

---

16 É importante notar, entretanto, que a representação de uma cadeia global de valor pode ser efetuada para os mais diferentes setores, incluindo produtos primários, como frutas e verduras.

**Figura 5 – Cadeia global de valor típica do setor de eletroeletrônicos**



Fonte: Sturgeon et al., 2013 (tradução nossa).

Esta representação da cadeia de valor global de um produto eletrônico denota a complexidade de relações e interconexões existentes ao longo das atividades da cadeia, os serviços essenciais em cada etapa, os principais atores envolvidos e o quadro institucional de suporte à cadeia, envolvendo instituições e legislação sobre P&D, educação e treinamento, políticas governamentais e regulações, padrões internacionais e acordos internacionais de comércio.

Apesar das técnicas de representação que permitem visualizar uma cadeia de valor de determinado produto, é importante ressaltar que a produção organizada em cadeias globais de valor dificulta a determinação de onde e quem produziu um bem final. Os diversos arranjos contratuais entre empresas líderes e diversas camadas de fornecedores, assim como a própria internacionalização das empresas líderes tornam difícil a constatação da origem de um determinado produto. Da mesma forma, os diversos arranjos societários e a internacionalização de empresas já vinham dificultando a determinação do país de origem de determinada empresa.

### **2.3.2 Alcance geográfico**

As cadeias de valor podem ser caracterizadas por seu alcance geográfico, podendo ser locais, nacionais, regionais ou globais. Atualmente, as cadeias de suprimento tendem a ser geograficamente dispersas, pois em muitos setores diferentes atividades ou etapas da produção são conduzidas em localidades diferentes do globo. A análise geográfica das cadeias de valor baseia-se primeiramente na identificação das empresas líderes em cada seguimento da cadeia. Esta abordagem torna possível analisar a contribuição de diversos países em uma cadeia, assim como fornece indicações sobre a posição de determinado país nas cadeias globais de valor.

Diversos estudos tem se preocupado em desmembrar a cadeia produtiva de produtos eletrônicos, têxteis, e até mesmo de alimentos

altamente processados (RIVOLI, 2005; ALI-YRKKÖ et al., 2011) com o objetivo de desvendar a localização das diversas etapas de agregação de valor ao produto. Trabalhos detalhados como os realizados por Dedrick, Kraemer e Linden (2010), analisando a cadeia produtiva do iPod da Apple, têm em geral demonstrado a longa extensão e abrangência geográfica da cadeia produtiva desses aparelhos, que normalmente perpassam vários continentes. Outros setores industriais, como por exemplo o automotivo, apesar de altamente globalizados, tendem a possuir cadeias produtivas regionalizadas, como apontado por Humprey e Memedovic (2003).

### **2.3.3 Estruturas de governança**

Em paralelo à evolução do conceito de “cadeias globais de valor”, a análise das estruturas de governança e coordenação das CGVs também ganhou complexidade. Esta análise torna-se relevante, pois permite que se compreenda como uma cadeia produtiva é coordenada e controlada, especialmente quando existem assimetrias de poder entre os atores participantes da cadeia. Buscaremos nos conceitos delineados pelo campo de estudos da chamada “Nova Economia Institucional (NEI)”, mais especificamente na “Economia dos Custos de Transação (ECT)” a fundamentação para a explicação sobre a existência ou necessidade de estabelecimento de estruturas de governança em cadeias globais de valor.

A Nova Economia Institucional se preocupa com a análise da importância das instituições sobre os resultados econômicos, diferenciando-se da análise neoclássica ortodoxa, onde a firma é vista como função da produção regida por um mecanismo de preços. Entende-se por instituições como sendo “as regras do jogo” (NORTH, 1990), ou seja, restrições à interação humana, podendo ser formais (leis, regulamentações, constituições, dentre outras), ou informais (normas de comportamento, costumes, convenções, códigos de conduta autoimpostos, etc.). Estas instituições atuariam como

estruturas nas quais as transações ou trocas entre indivíduos, firmas ou outros agentes econômicos estariam baseadas, reduzindo assim as incertezas entre os agentes participantes e criando incentivos econômicos (muitas vezes sob a forma de sanções contratuais) para a aderência ao que havia sido contratado.

Esta abordagem da economia vê a firma como “um feixe de contratos”, privilegiando, desta forma, a análise da eficiência das relações contratuais intra e entre organizações (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1973; 1990). Esta eficiência estaria intimamente relacionada à diminuição nos “custos de transação” (WILLIAMSON, 1985), que em suma, podem ser entendidos como sendo os custos para se conduzir o sistema econômico<sup>17</sup>.

A abordagem da ECT baseia-se ainda em dois pressupostos fundamentais, quais sejam: a) racionalidade limitada dos agentes, admitindo-se a impossibilidade de prever todas as contingências futuras; e b) comportamento oportunista, que surge como decorrência da racionalidade limitada e devido à assimetria de informações entre as partes. Com isso, assumindo-se estes dois pressupostos, Williamson (1985) se contrapõe à visão neoclássica sobre a eficiência da coordenação via mercado. Para o autor, dependendo dos atributos da transação, ou seja, a especificidade do ativo envolvido, a frequência com que as partes transacionam, e o nível de incerteza presente, optar-se-ia pela adoção de determinada forma de coordenação (que seria a mais eficiente em termos de minimizar custos de transação). Williamson propõe três formas de coordenação:

- a. Mercado (sistema de preços);
- b. Forma hierárquica, ou de integração vertical, onde existe um controle hierárquico gerencial de estágios sucessíveis

---

17 Na abordagem da ECT, além dos custos *ex-ante* de procurar, preparar, negociar e salvaguardar um contrato, os agentes se defrontam com custos *ex-post* de monitoramento, ajuste e adaptação, devido às alterações de execução causada por falhas, erros, omissões e mudanças inesperadas.

de produção, tecnologicamente separáveis entre si, além da propriedade total de ativos;

- c. Formas híbridas, contratos complexos e arranjos de propriedade parcial de ativos que criam dependência bilateral. Alguns exemplos seriam contratos de longo prazo, coprodução, contratos de distribuição, *joint ventures*, franquias, licenciamentos, alianças estratégicas, entre outros.

Estas relações são representadas no Quadro 1, exemplificando o tipo de coordenação a ser adotado em função dos atributos da transação em questão.

### Quadro 1 – Relação entre estruturas de governança, especificidade de ativos e incerteza

		Incerteza		
		Baixa	Média	Alta
Especificidade de ativos	Baixa	Mercado	Mercado	Mercado
	Média	Contrato	Contrato ou integração vertical	Contrato ou integração vertical
	Alta	Contrato	Contrato ou integração vertical	Integração vertical

Fonte: Williamson (1991).

Paralelamente à evolução no campo da NEI, dá-se o desenvolvimento de análises explicativas acerca dos tipos de coordenação observados nas cadeias produtivas. Em um primeiro momento, Gereffi e Korzeniewicz (1994) desenvolvem um modelo dual para explicar a governança nas cadeias produtivas, baseado na coordenação pelo produtor ou na coordenação pelo comprador, ou seja:

- a) *producer-driven*: referem-se às cadeias onde corporações transnacionais controlam o conjunto de fornecedores e distribuidores

que compõem o sistema de produção. Alguns exemplos deste tipo de cadeia são as indústrias automotivas, de aviões, computadores, máquinas elétricas, etc.

b) *buyer-driven*: referem-se às cadeias coordenadas por grandes compradores internacionais, tais como varejistas (Wal-Mart, Carrefour, etc), proprietários de marcas reconhecidas internacionalmente (Nike, Fisher Price, etc.) e *tradings*. O comércio de *commodities* seria uma ilustração deste modelo.

Ao longo do tempo, as tipologias de governança das cadeias de produção internacionais teriam evoluído dos modelos *producer-driven/buyer-driven* para um modelo mais complexo e dinâmico, desenvolvido em Gereffi et al. (2005). Neste modelo, os atores apontam cinco formas genéricas em que as firmas podem coordenar ou “governar” as conexões entre as atividades da cadeia de valor global:

1) Conexões simples de mercado, governadas por relações de preço e pela facilidade de encontrar e trocar fornecedores e compradores;

2) Conexões modulares, onde as informações complexas sobre as transações são codificadas e na maioria das vezes digitalizadas antes de serem enviadas a fornecedores altamente competentes;

3) Conexões relacionais, onde informação tácita é trocada entre compradores e fornecedores altamente competentes;

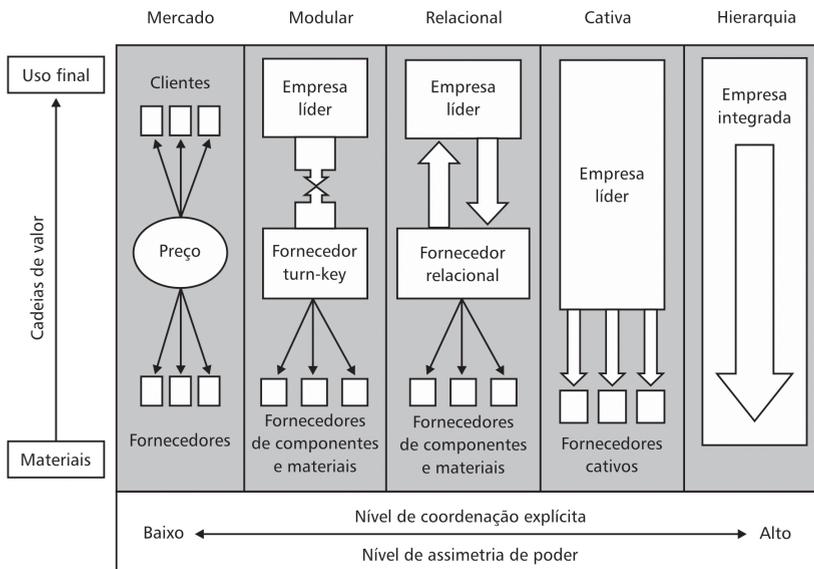
4) Conexões cativas, onde fornecedores menos competentes recebem instruções detalhadas;

5) conexões dentro da mesma empresa, governadas por relações de hierarquia.

Os autores apontam três variáveis-chaves que atuam sobre as cinco formas de governança das cadeias globais de valor, combinando-se em grau e intensidade variados e imprimindo padrões de

relações distintos: i) a complexidade de informações trocadas entre as diferentes tarefas da cadeia de valor; ii) as possibilidades de se codificar essas informações; iii) as capacidades e habilidades dos fornecedores. Uma representação deste modelo pode ser observada na Figura 6.

**Figura 6 – Estruturas de Governança em Cadeias Globais de Valor**

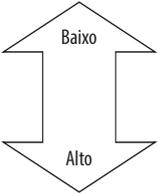


Fonte: Gereffi et al. (2005), com adaptações de Dicken (2007) (tradução nossa).

Em alusão ao modelo de coordenação proposto por Williamson (1985), podemos perceber nos dois extremos os modelos de mercado e hierarquia, considerando os modelos Modular, Relacional e Cativo como participantes da categoria de modelos híbridos anteriormente proposta por Williamson. Em Gereffi et al. (2005), no entanto, não é conferida ênfase aos mesmos atributos da transação elencados por Williamson (frequência, especificidade de ativos e níveis de incerteza), como pode ser observado no Quadro 2.

Este modelo de governança das cadeias globais de valor proposto por Gereffi et al. (2005) tem sido usado para compreender por que algumas atividades da cadeia são fáceis de serem realocadas geograficamente, enquanto outras permanecem enraizadas em determinado local (STURGEON, 2008). O modelo de governança modular tem sido reconhecido como o mais moderno, visto que ele permite uma forte coordenação de atividades à distância, mesmo em setores de alta complexidade, como em indústrias de tecnologia intensiva. Por outro lado, o modelo de conexões relacionais requer que as firmas estejam localizadas proximamente para a troca de informação tácita, o que incentiva a formação de clusters industriais (GLUCKLER, 2007). A Figura 8 ilustra as relações de coordenação em cada modelo:

### Quadro 2 – Coordenação e assimetrias de poder em Cadeias Globais de Valor

Tipos de governança	Complexidade das transações	Habilidade de codificar transações	Capacidades dos fornecedores	Grau de coordenação explícita e assimetria de poder
Mercado	Baixa	Alta	Alta	
Modular	Alta	Alta	Alta	
Relacional	Alta	Baixa	Alta	
Cativa	Alta	Alta	Baixa	
Hierarquia	Alta	Baixa	Baixa	

Fonte: Gereffi et al. (2005), com adaptações de Dicken (2007) (tradução nossa).

É importante ressaltar, entretanto, que esses cinco padrões de governança expostos são tipos ideais (STURGEON, 2008). O que se observa no mundo real é uma mistura das várias formas

de governança dentro de determinado setor produtivo, cadeias de valor, firmas e mesmo em um único estabelecimento. Estes padrões de governança servem como base para pesquisadores e tomadores de decisão entenderem as múltiplas formas de conexões nas cadeias de valor.

### **2.3.4 Contexto institucional**

A análise de CGVs leva também em consideração os contextos econômicos, sociais e institucionais domésticos em que as cadeias estão inseridas. Condições econômicas incluem a disponibilidade de insumos básicos, como custo da mão de obra, infraestrutura e acesso a recursos como financiamento. O contexto social inclui fatores como a disponibilidade de trabalhadores capacitados, acesso à educação, inclusão feminina na força de trabalho, etc. As instituições dizem respeito à legislação e regulamentação, práticas de subsídio, políticas de educação e inovação, dentre outros. A inserção em CGV depende significativamente destas condições locais.

Por fim, a análise conjunta do contexto institucional, da estrutura de governança, do alcance geográfico e da descrição das estruturas de insumo-produto permite que se obtenha uma visão completa da organização de uma determinada cadeia global de valor, para posterior observação de suas implicações políticas.

### **2.4 *Upgrading* em CGVs**

Como parte do conceito de cadeias globais de valor, faz-se importante compreender o dinamismo das trocas de fornecedores, de parceiros e mesmo de firmas líderes das cadeias. Tal dinamismo é acentuado pelas oportunidades de *upgrading* existentes ao longo da cadeia. Gereffi (1999) descreve *upgrading* como sendo um processo pelo qual uma empresa ou uma economia torna-se mais hábil a evoluir a nichos econômicos mais rentáveis e/ou tecnologicamente

mais sofisticados e intensivos em conhecimento. O termo *upgrading* é geralmente utilizado no nível de análise micro, ou seja, a firma (podendo chegar a clusters e setores). No entanto, o conceito atualmente vem sendo aplicado também em relação a países que evoluem na forma de participação em CGVs.

Argumenta-se que a vertente da literatura focada na análise de cadeias globais de valor evoluiu a partir de um diálogo com outras escolas de pensamento que enfatizam os determinantes locais da competitividade, dentre elas: i) a “nova geografia econômica”; ii) os estudos sobre sistemas nacionais e regionais de inovação iii) estudos voltados para a área de negócios e administração (HUMPHREY e SCHMITZ, 2002). Parte dos autores identificados com estas escolas são otimistas quanto à possibilidade de fortalecer a competitividade por meio de políticas industriais locais ou regionais. A princípio, havia um hiato entre essas escolas e a literatura focada na análise de cadeias globais de valor. Enquanto a primeira focava nas interações locais em clusters e sistemas nacionais de inovação, a vertente das cadeias globais de valor enfatizava a importância de conexões transfronteiriças entre firmas em sistemas globais de produção e distribuição.

As abordagens de clusters e sistemas nacionais de inovação têm sido usadas ao longo das duas últimas três décadas para analisar a evolução industrial em países em desenvolvimento (CASSIOLATO e LASTRES, 2003; RABELLOTTI, 1997; SCHMITZ, 1995). Estas abordagens têm tido como foco a análise da interação entre firmas e instituições locais, deixando em segundo plano as relações com o mundo externo. O *upgrading*, ou *catch up* tecnológico, é visto como sendo gerado principalmente pelas firmas e instituições no contexto doméstico, muitas vezes interno ao cluster.

A literatura sobre cadeias globais de valor, por outro lado, tem uma visão bastante diferente a respeito das conexões entre empresas,

caracterizando-as pela coordenação via relações de governança, como descritas anteriormente. Ademais, a corrente de análise de CGVs entende que o conhecimento necessário para o *upgrading* flui ao longo da cadeia de valor global (HUMPHREY e SCHMITZ, 2002).

Sob esta perspectiva, a corrente de análise de CGV chama atenção para o fato de que produtores locais aprendem de compradores internacionais como melhorar seus processos produtivos, atingir maiores níveis de qualidade, atender padrões e normas técnicas mais elevadas para os produtos, assim como aumentar a velocidade de resposta, ou seja, a tornarem-se mais produtivos e eficientes. Esses efeitos de aprendizado e *upgrading* seriam ainda mais significativos para empresas locais iniciando suas incursões no mercado global (KEESING e LALL, 1992; PIORE e RUIZ DURAN, 1998; SCHMITZ e KNORRINGA, 2000).

À medida que a literatura sobre cadeias globais de valor foi evoluindo – principalmente ao longo da última década – houve o reconhecimento de que diferentes estruturas de governança na cadeia podem gerar diferentes oportunidades de *upgrading*. Humphrey e Schmitz (2002) já chamavam atenção para o fato de que podem existir situações de *lock-in* de algumas firmas resultantes de relações com poucos compradores globais. Por outro lado, ressaltavam também o fato das relações de governança serem muito dinâmicas e apresentarem oportunidades para produtores locais assumirem funções mais “altas” nas cadeias. Reconhecem que, no entanto, para aproveitar essas oportunidades, as firmas precisam de vontade estratégica e investimentos substantivos. Além disso, quanto maior fosse o salto necessário para o *upgrading*, maior seria o papel da interação com sistemas locais de inovação eficientes. Construía-se, desta forma, uma ponte entre a corrente de análise de CGVs e a abordagem de clusters e sistemas nacionais de inovação.

Observa-se na literatura de análise de CGVs a existência de um consenso em torno de uma tipologia que define quatro categorias possíveis de *upgrading* relacionadas à participação em cadeias globais de valor (GEREFFI et al. 2001; GIULIANI, PIETROBELLI e RABELLOTTI 2005; HUMPHREY e SCHMITZ 2002, 2004):

- a. *Upgrading* de processos: visa a aumentar a retenção ou captura de valor por meio da eficiência produtiva. Pode ser realizado por meio de reengenharia de processos e ou a introdução de tecnologia superior.
- b. *Upgrading* de produto: aumenta a captura de valor por meio da transferência para linhas de produção com maiores valores unitários, ou seja, linhas de produção mais sofisticadas.
- c. *Upgrading* de função ou *upgrading* intracadeia: aumenta a retenção de valor de duas maneiras: i) as funções da firma que contém maior valor agregado; e/ou ii) por meio da mudança da cobertura de atividades na cadeia de valor para adquirir funções de maior agregação de valor. Um exemplo seria a mudança de uma empresa de atividades de manufatura para atividades de design.
- d. *Upgrading* intersetorial ou *upgrading* de cadeia: estratégia por meio da qual a empresa usa conhecimento funcional em uma cadeia para expandir-se para uma função similar encontrada em outra cadeia em um setor industrial diferente.

O *upgrading* de produtos poderia ocorrer principalmente pela “sucessão organizacional” (GEREFFI, 1999). Por meio deste processo, empresas começam a produzir para compradores que visam os estratos mais baixos do mercado e depois passam a produzir para compradores que têm como alvo segmentos de mercado mais sofisticados. O *upgrading* de produtos também pode acontecer por

incentivos recebidos da empresa líder da cadeia produtiva, quando ela resolve melhorar o produto final a ser ofertado. Por exemplo, no setor de legumes e verduras, os supermercados podem incentivar o *upgrading* de produtos por meio da introdução de processamentos e embalagem mais sofisticados, assim como novas linhas de produtos (DOLAN e HUMPHREY, 2000).

O *upgrading* de função pode ocorrer quando firmas ou mesmo clusters e regiões que se especializam em funções específicas conseguem evoluir para funções ou atividades que geram uma renda maior. Por exemplo, clusters em países em desenvolvimento tendem a se especializar em atividades produtivas, possuindo um papel marginal em atividades como design de produto, marketing ou desenvolvimento da marca. Exemplos positivos deste tipo de *upgrading* funcional puderam ser observados no estudo de algumas cadeias globais específicas, como a do vestuário, onde produtores locais de países em desenvolvimento do leste asiático passaram de atividades como: (a) montagem de produtos importados; para (b) aumento na produção e compras locais; para (c) design de produtos vendidos sob a marca de outras firmas; (d) a venda de produtos com a própria marca em mercados internacionais e no próprio mercado doméstico.

Segundo Gereffi (1999), esta evolução funcional teria acontecido por uma combinação da “sucessão organizacional” com que chamou de “aprendizado pela exportação (*learning by exporting*)”. No entanto, a possibilidade de extrapolação destas conclusões para outros casos foram questionadas. Estudos subsequentes argumentam que em algumas cadeias haveria obstáculos ao fluxo de conhecimento, limitando as oportunidades de *upgrading* para as empresas locais.

O último tipo de *upgrading* nas cadeias produtivas a ser comentado seria o *upgrading* intersetorial ou *upgrading* de cadeia. Um exemplo deste tipo de evolução seria o caso onde o conhecimento

adquirido na produção de televisores passa a ser usado para a produção de monitores e outros equipamentos de informática. Essa movimentação horizontal teria sido essencial para o caso de Taiwan, que conseguiu projetar-se em setores intensivos em conhecimento (HUMPHREY e SCHMITZ, 2002).

É importante ressaltar, por fim, que o conceito de *upgrading* possui raízes essencialmente econômicas e não necessariamente poderá levar ao *upgrading* social. Ou seja, mesmo que empresas avancem nas atividades produtivas de maior valor agregado, políticas complementares podem ser necessárias para garantir o concomitante avanço social de um país, inclusive com relação a emprego e níveis salariais. O conceito de *upgrading* voltará a ser trabalhado no próximo capítulo, mas privilegiando-se a análise macro da relação entre desenvolvimento e *upgrading* nas cadeias globais de valor.

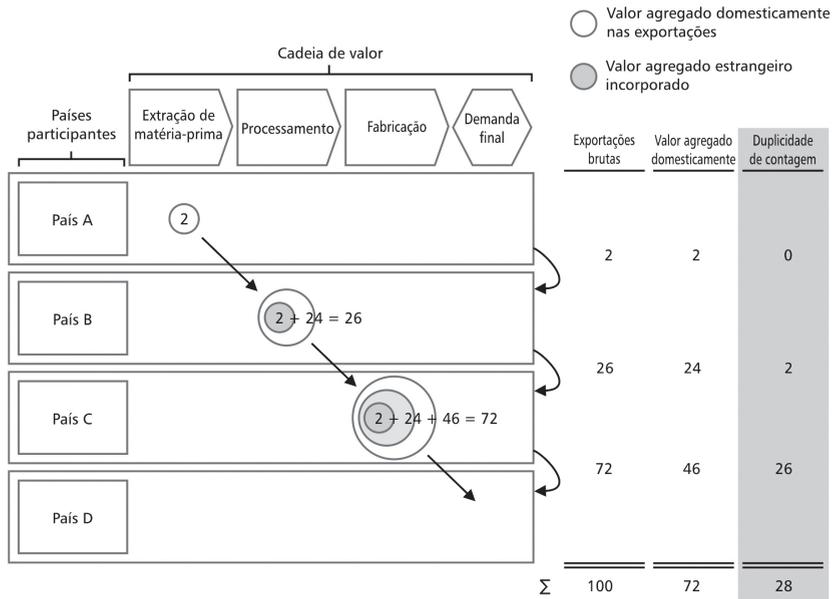
### **2.5 CGVs e o comércio em valor agregado: novas estatísticas de comércio**

Ao longo dos últimos anos, com o reconhecimento da importância das CGVs para o comércio internacional, discussões acerca de uma nova metodologia para se mensurar as trocas internacionais começaram a ser testadas empiricamente. O objetivo principal deste esforço metodológico é estimar a origem do valor que é agregado em cada etapa da produção ao longo de uma cadeia produtiva fragmentada e dispersa globalmente. Argumenta-se que por meio desta metodologia, que vem sendo conhecida como “comércio em valor agregado” (*trade in value added ou value added trade*), seria possível eliminar a contagem dupla que hoje ocorre nas estatísticas tradicionais de comércio, mostrando exatamente onde (em que país, em qual atividade da cadeia) valor está sendo agregado à composição do produto final.

A necessidade de uma nova metodologia estatística baseia-se na argumentação de que as mudanças na estrutura do comércio internacional provocadas pelas novas formas de organização da produção demandam dados capazes ao mesmo tempo de retratar empiricamente este fenômeno e oferecer subsídios palpáveis para sua compreensão. Segundo estimativas da Unctad, para o ano de 2010, por exemplo, o comércio internacional “bruto” (medido da forma tradicional) atingiu cerca de US\$ 19 trilhões. Desse valor, aproximadamente cinco trilhões (28%) seriam resultantes de duplicidade na contagem, ou seja, valor agregado em um terceiro país embutido no valor exportado do produto final em escala global.

A Figura 7 oferece uma ilustração simplificadora demonstrando a relação entre o valor agregado ao longo de uma cadeia produtiva de quatro estágios dispersa geograficamente por quatro países, destacando a duplicidade na mensuração estatística tradicional. Neste exemplo, a cadeia inicia-se com a extração de insumos em um país A, no valor de dois dólares. Estes insumos seriam então exportados para o país B pelo valor de dois dólares, onde seria feito o processamento, agregando ao produto 24 dólares, chegando então a um valor de 26 dólares. Este componente seria exportado ao país C para manufatura, recebendo uma agregação de valor equivalente a 46 dólares. Este produto, que agora conta com seu valor total de 72 dólares, seria exportado para o país C, chegando finalmente ao seu consumidor final. Em cada etapa da cadeia produtiva pode-se fazer a diferenciação entre valor agregado domesticamente, e o valor agregado no exterior, que é automaticamente incorporado ao produto e compõe seu valor de exportação, mensurado de forma bruta pelas estatísticas tradicionais, que não subtraem do valor de exportação o montante que não corresponde à agregação de valor doméstica.

**Figura 7 – O conceito de comércio em valor agregado**  
(*Value added trade*)



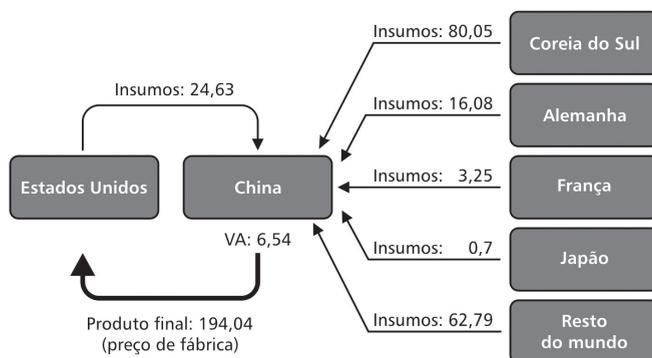
Fonte: UNCTAD, 2013 (tradução nossa).

Iniciativas para a descrição e mensuração das fases de agregação de valor em CGVs começaram com estudos de caso para produtos específicos, como o iPod e posteriormente o iPhone da Apple (KRAEMER, LINDEN, DEDRIK, 2011). Estes estudos davam pistas iniciais sobre a magnitude do problema de duplicidade estatística, mas avançavam pouco na questão das suas implicações políticas.

Na Figura 8, observa-se a diferença na balança comercial dos Estados Unidos com a China ao serem empregados dados que detalham a agregação de valor em cada país participante da cadeia produtiva do iPhone 4. Um déficit para os EUA que seria de US\$ 169,41 dólares por unidade do iPhone 4 segundo as estatísticas brutas de comércio, cairia para US\$ 6,54 se fosse mensurado em termos

de valor agregado na China na fase de montagem do produto final. A Coreia, ao invés da China, seria a responsável pela maior agregação de valor ao produto (US\$ 80 dólares), valor não computado pelas estatísticas tradicionais de comércio.

**Figura 8 – Balança comercial bilateral Estados Unidos-China para o iPhone 4: agregação de valor**



Balança comercial dos EUA	China	Coreia do Sul	Alemanha	França	Japão	Resto do mundo	Mundo
Bruto	-169,41	0	0	0	0	0	-169,41
Valor agregado	-6,54	-80,05	-16,08	-3,25	-0,7	-62,79	-169,41

Fonte: OECD, 2011 (tradução nossa).

Tendo em conta as implicações das demonstrações de diferenças estatísticas apresentadas neste tipo de estudo de caso para a determinação de políticas comerciais bilaterais, várias iniciativas de mensuração do comércio internacional usando tabelas insumo-produto foram lançadas. Dentre os projetos mais relevantes, destacam-se: i) o *World Input-Output Database* (WIOD), desenvolvido por um consórcio de 11 instituições financiado pela União Europeia; ii) a base de dados “Unctad-Eora”, sendo a mais inclusiva de todas, com estimativas para 187 países; iii) a iniciativa conjunta entre a OMC e a OCDE *Inter-Country Input-Output model*,

no âmbito do projeto *Made in the World*, que resultou na criação de uma base de dados de “comércio em valor agregado” (*Trade in Value Added Database - TiVA*), disponibilizada para acesso público em 2013.

A Tabela 1, construída com base nesses dados preliminares disponibilizados pela iniciativa conjunta da OMC e da OCDE, ilustra as deficiências existentes nas formas tradicionais de mensuração do comércio internacional, destacando a superestimação das estatísticas de exportação brutas (estimadas em torno de 20 a 25%) em comparação com as estatísticas metodologicamente desenhadas para não computar a duplicidade de valor agregado nas diferentes etapas produtivas.

**Tabela 1 – Exportações Mundiais em Valor-agregado e Exportações Brutas**

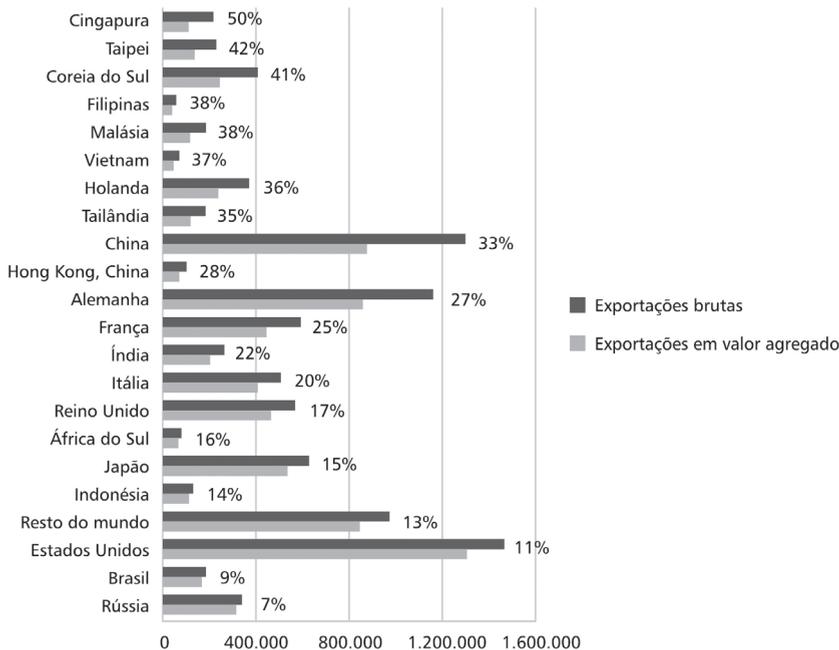
Ano	Exportações Brutas Mundiais (Milhões de US\$)	Exportações em Valor Agregado (Milhões de US\$)	Superestimação das Exportações Brutas Mundiais (%)	PIB Global (Bilhões de US\$)	Exportações Brutas globais em proporção ao PIB (%)	Exportações em Valor Agregado Globais em proporção ao PIB (%)
1995	5.729.887	4.647.776	18,9	29.787.337	19	16
2000	7.034.013	5.422.147	22,9	32.334.431	22	17
2005	11.219.686	8.375.755	25,3	45.712.154	25	18
2008	17.053.224	12.639.788	25,9	61.243.561	28	21
2009	17.053.224	13.740.267	19,4	57.941.672	29	24

Fonte: Adaptado de Banga (2013). Dados OECD-WTO TiVA database (tradução nossa).

As diferenças nas estatísticas tradicionais de exportações de um país em comparação com as estatísticas que levam em conta a agregação de valor são maiores em proporção direta à incorporação

de valor agregado no exterior às exportações domésticas. Essas diferenças variam de país a país e dependem do nível de integração dos mesmos nas redes globais de produção. O Gráfico 1 mostra essa variação, que é muito mais evidente nos chamados “novos países industrializados” (NICs I), como Singapura, com 50% e Coreia, com 41% (BANGA, 2013).

**Gráfico 1 – Variação entre Exportações Brutas e Exportações em Valor Agregado (%) em 2009**



Fonte: Banga, 2013. Dados OECD-WTO TiVA database (tradução nossa).

É importante ressaltar, no entanto, que essas iniciativas de mensuração da agregação de valor estão ainda em estágio inicial e os resultados apresentados são apenas estimativas, devido às dificuldades inerentes à compilação e harmonização de dados

agregados na forma de tabelas insumo-produto para um grande número de países. Ademais, a metodologia utilizada ainda precisa de aperfeiçoamento e sofisticação, sendo que o enfoque metodológico varia de projeto para projeto. Essas metodologias, por fim, tem o objetivo, ao menos por ora, de complementar as estatísticas tradicionais de comércio, não visando a sua substituição.

O impacto político desses números apresentados é significativo, pois aponta para novas percepções acerca de desequilíbrios comerciais entre determinados parceiros, tendo em vista os dados inflados pela contagem dupla de agregação de valor ao produto final exportado. Um segundo ponto de importância destas estimativas seria o fato de refletirem quais países estão retendo maiores quantidades de renda pelas atividades desempenhadas ao longo da cadeia produtiva dispersa, por meio da exportação de partes e componentes. Ao mesmo tempo, a existência de estatísticas mais confiáveis e a nível macro, que extrapolam estudos de caso, são úteis para comprovar as atividades que geram maiores retornos indicando aos formuladores de políticas áreas com potencial para a especialização.

## **2.6 Considerações finais**

Este capítulo teve como objetivo apresentar as ferramentas atualmente disponíveis para o estudo das cadeias globais de valor como fenômeno real. Primeiramente, buscamos explicar o que são cadeias globais de valor e a evolução conceitual pela qual passou o termo e também o modo de compreensão da própria organização produtiva. Em seguida, apresentamos os métodos de análise empírica de CGVs, destacando a importância da discussão em torno das formas de coordenação entre as firmas participantes das cadeias. Apresentamos, ademais, as discussões sobre possibilidades de *upgrading* nas cadeias globais de valor. Um último aspecto analisado é o desenvolvimento embrionário de novas estatísticas de comércio que sejam capazes de confirmar as constatações que vinham sendo

feitas somente por meio de estudos de caso acerca da conformação das cadeias globais de valor.

O conhecimento de aspectos básicos do funcionamento das cadeias globais de valor, tanto no nível da firma quanto sistêmico, tem se tornado essencial para a formulação de políticas comerciais na atualidade. Como veremos nos próximos capítulos, a compreensão das relações de governança e assimetria de poder entre as firmas participantes de uma cadeia global de valor tem se tornado um instrumental essencial para entender a especialização de países na exportação de determinados “estágios” da produção, ou mesmo atividades (como é o caso da especialização da Índia em atividades relacionadas ao estágio de “serviços de pós-venda” do produto, ou mesmo de serviços ligados a processos corporativos terceirizados).

Argumentamos que este instrumental forma parte da base empírica até hoje desenvolvida pela comunidade epistêmica internacional acerca da estrutura material da globalização produtiva. Este conhecimento, no entanto, encontra-se desigualmente distribuído, tendo significativa penetração nas agendas governamentais e do setor privado em alguns países (principalmente os membros da OCDE), sendo que em outros a discussão é apenas incipiente. As ferramentas aqui apresentadas visam a capacitar o leitor (especialmente aqueles não usualmente familiarizados com esta literatura, de certa forma “exógena” ao campo disciplinar de Relações Internacionais) a olhar o comércio internacional de bens e serviços, os investimentos e as transferências internacionais de conhecimento e propriedade intelectual (tácitos ou formais) sob a ótica das cadeias globais de valor.

Ao longo dos anos 2000, observa-se um significativo crescimento da literatura especializada acerca deste tema, especialmente a corrente de análise empírica de cadeias globais de valor específicas (estudos de caso). Acreditamos, no entanto, que um enorme salto

está por vir, na medida em que as novas estatísticas de comércio em valor agregado puderem ser universalizadas, aumentando sua cobertura de países e produtos, assim como a partir de melhoras em sua robustez metodológica. Espera-se também que os dados sendo gerados a partir da base da OCDE (*TiVA*), recém-disponibilizada para o público em maio de 2013, gerarão um importante avanço no nível de conhecimento real sobre o que vem sendo produzido e o valor efetivamente agregado ou “capturado” nas atividades da CGV em cada país.

Todas essas modificações na organização da produção e no papel do comércio internacional requerem adaptação e mudança política para enfrentar os novos desafios impostos aos países e empresas. As discussões aqui apresentadas sobre governança e hierarquia nas cadeias produtivas demonstram que, em última análise, são as empresas as responsáveis pela decisão de fragmentar, dispersar ou verticalizar a produção e a escolha de onde localizá-la.

É importante notar, ademais, que em um contexto de CGVs, torna-se mais nebuloso identificar a nacionalidade das empresas, considerando-se também a fragmentação acionária das mesmas e as diversas arquiteturas de parcerias e *joint ventures* internacionais. A determinação de quem, e de onde, são os agentes produtivos (múltiplos subcontratantes e subcontratados) torna-se mais complicada, dificultando a avaliação de quais seriam os interesses nacionais frente a determinados atores participantes das cadeias, assim como a própria definição de indústria nacional. Ressalta-se, no entanto, que apesar destes novos desafios e dificuldades, haveria espaço para políticas e ações governamentais, como veremos em maiores detalhes no próximo capítulo.



## **PARTE II**

### **CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E A NOVA ECONOMIA POLÍTICA DA LIBERALIZAÇÃO**



# CAPÍTULO 3

## CADEIAS GLOBAIS DE VALOR, POLÍTICA COMERCIAL E LIBERALIZAÇÃO

### 3.1 Introdução

Dentre os aspectos institucionais que propiciaram a dispersão geográfica da produção e a posterior conformação das cadeias globais de valor, a literatura destaca a liberalização comercial como sendo um componente fundamental para possibilitar a crescente troca transfronteiriça de insumos e componentes dos processos produtivos sem a qual o modelo não prosperaria. Ao mesmo tempo em que a liberalização foi essencial para o aparecimento das CGVs, solidifica-se a compreensão de que quanto mais aberta for uma economia para o comércio, investimentos e serviços, maiores serão suas chances de participação nas cadeias globais de valor.

Neste capítulo, analisaremos as razões pelas quais haveria uma justificativa para o liberalismo embutida na lógica de funcionamento das cadeias globais de valor e discutiremos as principais diferenças relacionadas às políticas comerciais tradicionais. Em segundo lugar, apontaremos que sob a ótica das CGVs o liberalismo vai muito além de eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, adentrando

no campo das chamadas “*Beyond the Border Barriers* (BBB)”. Posteriormente, apresentaremos o conceito de “políticas comerciais orientadas pelo modelo das CGVs” e, por fim, retomaremos a discussão do capítulo 2 sobre *upgrading* e possibilidades de desenvolvimento pela integração em CGVs.

### **3.2 Liberalização comercial como diferencial de competitividade**

Como destacamos no primeiro capítulo, considera-se que os principais propulsores ou facilitadores da globalização comercial, financeira e produtiva foram os avanços tecnológicos (tanto nas comunicações quanto nos transportes) e políticas liberalizantes. No âmbito político, destaca-se a liberalização comercial por meio da eliminação ou redução de barreiras tarifárias e não tarifárias realizadas tanto no âmbito do sistema multilateral de comércio como por meio de acordos preferenciais bilaterais/regionais ou mesmo unilateralmente.

É natural supor, desta forma, que as cadeias globais de produção tenham se organizado com uma participação acentuada de empresas localizadas em países onde o ambiente regulatório fosse mais propício para sua conformação. Ou seja, tendo em conta que as cadeias produtivas fragmentadas e dispersas globalmente dependem fundamentalmente do comércio internacional de partes, componentes e serviços para sua viabilidade e existência, há uma tendência de concentração de atividades em países onde os custos de comércio sejam menores (levando-se em conta os impostos de importação e exportação, barreiras não tarifárias, infraestrutura que permita logisticamente fluxos fluídos de transações internacionais, legislação simplificada e facilidade para a realização de negócios, dentre outros).

O processo de conformação de cadeias globais de valor, ademais, baseia-se em movimentos de *outsourcing* e *offshoring* de empresas focais em busca, em última análise, de redução de custos produtivos ou a maximização do lucro e, conseqüentemente, maior competitividade global. Em outras palavras, como a produção encontra-se segmentada em várias etapas ou atividades diferentes que acontecem em diferentes países, manter os custos das transações internacionais no nível mais baixo possível tornou-se essencial para determinar a competitividade industrial. Tal fato seria uma substancial justificativa para a eliminação de tarifas e outras barreiras ao comércio. Ademais, as CGVs teriam tornado as políticas comerciais de diferentes países mais interdependentes, diminuindo os incentivos para controle puramente doméstico da competitividade por meio de políticas de substituição de importações.

O Quadro 3 apresenta de forma sintética o núcleo argumentativo acerca das implicações principais do modelo conceitual de CGVs para a política comercial, desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), uma das instituições internacionais em que estudos sobre os impactos políticos das cadeias globais de valor encontram-se mais avançados.

### **Quadro 3 – Recomendações da OCDE sobre Política Comercial sob a ótica das CGVs**

---

- Importações são essenciais para as exportações, especialmente em cadeias de valor complexas como a de transportes e produtos eletrônicos. Nas CGVs, barreiras tarifárias e não tarifárias são na prática um imposto sobre as exportações. Restrições sobre as exportações também podem afetar o bom funcionamento das CGVs e aumentar os custos. Os efeitos negativos da proteção comercial são agravados nas CGVs, pois partes e componentes cruzam as fronteiras diversas vezes.
- Medidas de facilitação comercial, como procedimentos eficientes e rápidos nos portos e aduanas, permitem o bom funcionamento das cadeias de valor. A convergência de padrões, normas e requisitos de certificação, por meio de acordos de reconhecimento mútuo podem ajudar a aliviar os encargos sobre as empresas exportadoras.

- Serviços, tais como transporte, logística e serviços corporativos são responsáveis por mais da metade da criação de valor nas CGVs em muitos países da OCDE e mais de 30% na China. Reformas regulatórias e a liberalização do comércio de serviços, inclusive por meio de presença comercial, assim como a liberalização dos investimentos em serviços são essenciais para aumentar a competição e assim aumentar a produtividade e qualidade dos serviços.
  - As CGVs fortalecem as justificativas econômicas para avançar nas negociações comerciais a nível multilateral, pois as barreiras entre terceiros países localizados a montante (*upstream*) ou a jusante (*downstream*) na cadeia de valor importam tanto quanto as barreiras em parceiros comerciais diretos. Desta forma, seria mais produtivo lidar conjuntamente com essas barreiras em âmbito multilateral.
  - Acordos comerciais exercerão maior impacto à medida que cubram mais dimensões das CGVs. Enquanto abolir tarifas é um bom começo para criar novas oportunidades de comércio, a cadeia de valor também requer serviços eficientes e a possibilidade de mover pessoas, capital e tecnologia através das fronteiras.
- 

Fonte: OECD, 2013, adaptado (tradução nossa).

Levando-se em conta os aspectos apontados, aprofundaremos nossa análise dos impactos da liberalização comercial sobre as CGVs em cinco vertentes: i) a negociação de acordos preferenciais de comércio; ii) aumento nos chamados “custos de proteção”; iii) facilitação do comércio; iv) barreiras ao comércio em CGVs; v) promoção comercial.

### **3.2.1 A negociação de acordos preferenciais de comércio**

A literatura acerca das CGVs ainda não evoluiu satisfatoriamente nas discussões sobre a correlação empírica entre a conclusão de acordos preferenciais de comércio e a inserção dos países participantes em cadeias globais de valor. De maneira simples, apreende-se que acordos de liberalização comercial, quer sejam multilaterais, plurilaterais ou regionais, podem estimular a criação de CGVs ou facilitar a inserção de empresas em redes produtivas existentes. Tal estímulo adviria não só pelo fato de liberalizarem o comércio entre os potenciais membros do acordo, mas também por haver a possibilidade, em acordos mais profundos e ambiciosos, de aumentar a previsibilidade do ambiente político-institucional comercial, tão essencial na lógica das CGVs por envolverem arranjos

contratuais de longo prazo. Ademais, caso o acordo preveja também a harmonização de certas regulamentações, haverá maior abertura para o comércio de serviços, outro importante componente das CGVs (PARK, NAYYAR e LOW, 2013).

Análises de alguns casos têm sido usadas para exemplificar a relevância da negociação de acordos para a formação de redes globais de produção, como bem ilustra o caso do Acordo no âmbito da OMC sobre Tecnologias da Informação e Comunicação. Esse Acordo plurilateral foi concluído durante a reunião Ministerial de Singapura, em 1996, prevendo a remoção de tarifas para uma gama de produtos, incluindo semicondutores, computadores, equipamentos de telecomunicações, circuitos integrados, e outros equipamentos de informática. Inicialmente assinado por 29 países, o Acordo hoje agrega 69 países e a União Europeia, representando mais de 97% do comércio internacional de produtos do setor.

Na impossibilidade política de se atingir acordos multilaterais abrangentes, os acordos regionais de comércio têm proliferado nas duas últimas décadas. Até que ponto a existência de acordos preferenciais de comércio entre as partes é essencial para o estabelecimento de esquemas de compartilhamento produtivo entre elas ainda não foi esclarecido pela literatura. Por outro lado, apontam-se casos onde o impulso político para a negociação de acordos comerciais ambiciosos tem surgido do próprio setor privado, a partir de relações de mercado pré-existentes que conformam altos níveis de trocas de produtos intermediários em redes produtivas regionais ou globais. Estudo da OCDE argumenta, por exemplo, que para promover a expansão das CGVs, os acordos regionais produzem resultados mais significativos quando sua composição é consistente com redes produtivas regionais (OECD, 2013).

Argumenta-se, ademais, que a lógica das CGVs geraria uma demanda por acordos comerciais mais profundos. Levando-se em

conta o nexo entre comércio, investimentos, serviços e propriedade intelectual como característica chave do comércio internacional do século XXI, as próprias negociações preferenciais de comércio não deveriam realizar uma dissociação entre estes temas. Em um ambiente em que a provisão eficiente de serviços tornou-se essencial para a produção internacional de bens, barreiras comuns ao comércio de serviços, como regulamentações domésticas e limitações ao investimento direto externo podem ter impactos negativos também sobre o comércio de bens.

Considera-se, desta forma, como apontado por Yeats (2001), que acordos internacionais de comércio, amplos e abrangentes, que incluam temas como comércio de serviços, investimentos, políticas de concorrência, propriedade intelectual, além de outras regulamentações, e que ao mesmo tempo possam prover um quadro de fundamentação institucional, tornariam as atividades fragmentadas das cadeias globais de valor mais seguras e menos vulneráveis a restrições ou interrupções. Esta seria a tendência dos chamados “acordos de nova geração” em negociação na atualidade, como a Parceria Transpacífico (TPP). Ademais, uma forma de tornar os acordos preferenciais de comércio mais receptivos e atrativos para as CGVs seria por meio do estabelecimento de regras de origem menos restritivas (OECD, 2013).

Acordos mais abrangentes também seriam positivos devido aos possíveis benefícios advindos de coordenação ou harmonização de regulamentações e padrões técnicos (HENSON e REARDON 2005; MARUCHECK et al., 2011). Levando-se em conta que as cadeias globais de valor perpassam diferentes esquemas regulatórios em diferentes países, uma uniformidade maior de padrões e normas técnicas possibilitaria que produtores de bens intermediários pudessem participar de CGVs em mais localidades.

A ausência de coordenação governamental sobre esses padrões e regulamentações tem incentivado o setor privado a buscar seus próprios mecanismos, havendo significativo aumento da “autorregulação” colocada em prática por crescente número de empresas nas cadeias globais de valor (SORSA, 2010). Argumenta-se que a evolução das estruturas globais de produção tem desafiado de muitas formas a regulação convencional realizada usualmente pela OMC com relação a barreiras técnicas ao comércio.

Neste contexto, o estabelecimento de normas técnicas e padrões pelo setor privado não deveria ser visto como mais uma barreira ao comércio, mas sim uma tentativa de suprir lacunas de regulamentação e governança em um ambiente de rápida evolução de processos e produtos. Em redes globais de produção, as firmas tendem a estabelecer padrões e normas para os fornecedores de insumos, com o objetivo de atender os níveis de qualidade desejados, tornar o componente compatível com as outras fases do processo produtivo, ou mesmo como forma de gerenciamento de riscos do compartilhamento da produção.

Em termos de necessidade de reformas nas políticas tradicionais, a ideia que transpassa as discussões sobre a questão diz respeito ao fato de que a negociação de um acordo comercial deixaria de basear-se no tradicional conceito de concessão de acesso ao mercado doméstico de determinado país em troca de acesso recíproco ao mercado de um parceiro comercial. Por essa visão, na perspectiva das CGVs, o país negociador estaria se autoboicotando (*self-defeating*) ao continuar se baseando na abordagem mercantilista de que exportações são boas e importações ruins (OECD, 2013).

Ao invés de olhar as negociações de acordos preferenciais sob o prisma tradicional onde os governos visam a obter maior acesso ao mercado do parceiro para suas exportações, em troca do mínimo de concessões em termos de abertura comercial recíproca, segundo

a lógica de operação das CGVs os acordos comerciais serviriam para aumentar a atratividade de um determinado país como destino de investimentos e de operações de atividades produtivas ou estágios de produção. Sob esse ângulo, a facilidade de importar insumos e componentes intermediários livres de barreiras tarifárias se tornaria tão importante como a capacidade de exportação isenta de tarifas. A própria necessidade que as firmas domésticas teriam em obter acesso livre a fornecedores de insumos e serviços de alta qualidade e mundialmente competitivos para melhorar sua produtividade e competitividade justificaria a negociação de um acordo de liberalização comercial (OECD, 2013).

### **3.2.2 Aumento nos custos de proteção**

Tendo em conta a crescente importância atribuída à importação de partes e componentes para a elaboração de um bem final na lógica das cadeias produtivas, a literatura aponta para o aumento nos chamados “custos de proteção”. Argumenta-se que um país, ao adotar medidas protecionistas, estaria indiretamente punindo suas próprias empresas exportadoras. Levando-se em consideração que as tarifas de importação são cumulativas (a menos que os produtos estejam se beneficiando de programas especiais de isenção fiscal, como o *drawback*), cada vez que um produto intermediário cruza uma fronteira alfandegária sobre ele incidiria um imposto de importação.

Na lógica das cadeias globais, a acumulação de tarifas pode atingir um valor proporcionalmente significativo até que o produto complete todos os estágios produtivos e chegue ao consumidor final. Neste contexto, a carga tributária para o exportador aumenta à medida que seu produto incorpore maiores taxas de conteúdo importado. Ademais, instrumentos tradicionais para alavancar a competitividade das exportações de um país, como intervenções cambiais, podem surtir efeito contrário, pois, ao menos em parte,

as importações de componentes se tornariam mais caras, erodindo os possíveis ganhos (WTO, 2013b).

Em suma, em uma economia globalizada, onde a competitividade das empresas, em muitos setores, encontra-se atrelada à capacidade de utilizar os melhores insumos e componentes disponíveis, quer seja de fornecedores locais ou estrangeiros, políticas protecionistas podem gerar efeitos contrários ao desejado. Assim, seria recomendável que os governos tivessem um novo entendimento sobre importações, afastando-se da visão mercantilista de que importar é prejudicial para a economia do país.

### **3.2.3 Facilitação do comércio**

Em linha com a ideia do aumento nos custos de se proteger um determinado mercado, questões de facilitação comercial tem ganhado relevância sob a perspectiva das CGVs, pois devido à fragmentação e dispersão da produção, partes e componentes cruzam fronteiras várias vezes antes da exportação do produto final. Com isso, torna-se um diferencial de competitividade para empresas sua localização em um país que tenha processos rápidos, eficientes e confiáveis nas aduanas e nos portos. Para que cadeias globais de valor possam operar de maneira fluida, é preciso que a importação e exportação de componentes aconteça sem atrasos e imprevistos nas fronteiras. Medidas de facilitação comercial tornam-se, desta forma, importantes para incentivar a inserção de um país nas cadeias globais de valor.

Sob o bojo do termo “facilitação comercial”, encontra-se um complexo leque de medidas, dentre elas: harmonização e simplificação de documentos; estabelecimento de processos aduaneiros mais simples e rápidos; aumento na automatização de processos; melhora ao acesso à informação sobre comércio; rapidez no julgamento de questões aduaneiras. Segundo indicadores desenvolvidos pela OCDE,

com cobertura de 133 países, estima-se que as reduções potenciais em custos de transação promovidos por amplas reformas em facilitação comercial possam chegar a 15% em países de baixa renda, 16% em países de renda média-baixa, 13% em países de renda média-alta e 10% em países da OCDE (OECD, WTO, UNCTAD, 2013).

Há atualmente em negociação um acordo multilateral de facilitação comercial, no âmbito da Rodada Doha, que poderia trazer ganhos significativos para o comércio mundial. Estima-se que os efeitos sobre o crescimento das trocas internacionais seriam em alguns casos maiores que a própria liberalização tarifária. Entretanto, apesar de à primeira vista o tema parecer pouco controverso e capaz de gerar ganhos positivos sistêmicos, há um grupo de países, principalmente entre os menos desenvolvidos, que relutam em aceitar disciplinas nesta área por argumentar que não teriam condições de cumpri-las por conta dos elevados custos que incorreriam para realizar as modificações demandadas.

### **3.2.4 Barreiras ao comércio em CGVs**

Na lógica das CGVs, as barreiras não tarifárias ao comércio internacional ganham relevância, em especial devido ao substantivo papel do comércio de serviços. Além das tradicionais barreiras não tarifárias, questões de facilitação comercial, infraestrutura de telecomunicações e transportes, assim como o ambiente de negócios do país tornam-se tão importantes quanto o acesso ao mercado doméstico e internacional. O Quadro 4 elenca um conjunto de barreiras ao comércio nas CGVs, que poderiam ser removidas por meio de políticas apropriadas (WEF, 2013):

### Quadro 4 – Barreiras ao comércio nas cadeias globais de valor

Acesso a mercados	Administração de Fronteiras	Infraestrutura de telecomunicações e transportes	Ambiente de negócios
1) Acesso ao mercado doméstico e internacional;  Quotas; taxas de importação (excluindo tarifas); Requisitos técnicos, sanitários e fitossanitários ou outros requisitos; Requisitos de conteúdo local; Licenças de importação e exportação	2) Eficiência na administração aduaneira;  3) Eficiência nos procedimentos de exportação e importação (ex.: coordenação entre agências; carga administrativa para cumprir com padrões estabelecidos);  4) Transparência na administração fronteiriça (ex: necessidade de suborno para facilitação);	5) Disponibilidade e qualidade de infraestrutura de transportes;  6) Disponibilidade e qualidade de serviços de transportes;  7) Disponibilidade e uso de tecnologias da informação e comunicação;	8) Ambiente regulatório (Política de investimentos; contratação de trabalhadores estrangeiros; outros assuntos relacionados ao ambiente regulatório.);  9) Segurança física.

Fonte: WEF, 2013 (tradução nossa).

Sob a categoria “acesso a mercado”, ilustrada no Quadro 4, avalia-se até que ponto a política comercial do país está aberta à entrada de produtos estrangeiros, e se propicia acesso a mercados estrangeiros para suas exportações. O segundo pilar de barreiras, “administração das fronteiras”, refere-se à capacidade gestora de facilitar a entrada e saída de produtos do país. Por infraestrutura de transportes e comunicações, entende-se o grau em que o país possui a infraestrutura necessária para facilitar o movimento de bens domesticamente e também de maneira transfronteiriça. Por fim, “ambiente de negócios” está relacionado à qualidade institucional do país, incluindo o ambiente regulatório e de segurança que afetam as transações realizadas por importadores e exportadores ativos no país.

Grande parte das decisões sobre a conformação das cadeias globais de valor são lideradas pelas empresas coordenadoras

das cadeias em relações assimétricas de poder entre os diversos participantes. Sob a perspectiva da lógica das firmas, durante a decisão da melhor localização para determinadas etapas ou atividades da cadeia produtiva, quer seja por meio do *outsourcing* ou *offshoring*, alguns países se apresentam mais propícios a serem “escolhidos” do que outros, tanto por conta de diferenças em dotação de fatores, assim como por questões estruturais capazes de determinar as vantagens comparativas de um país.

É essencial levar em consideração que as cadeias produtivas globais dependem fortemente da eficiência de serviços logísticos, de transporte, finanças, comunicações e outros serviços administrativos para movimentar bens e coordenar a produção ao longo da cadeia. Segundo estudo do *National Board of Trade* da Suécia (2013), mais de quarenta tipos de serviços seriam demandados quando uma indústria internacionaliza sua produção<sup>18</sup>. Quando estes serviços não estão disponíveis em um país, pode-se considerar que eles estejam atuando como barreiras ao comércio e diminuindo a atratividade do país para hospedar determinadas atividades da cadeia produtiva. Jones (2006) chega a sugerir que variáveis como infraestrutura de comunicação e transporte deveriam ser incorporadas aos modelos econômicos de comércio. Ao tratar a infraestrutura explicitamente como uma determinante crítica da vantagem comparativa de um país, o autor argumenta, por exemplo, que o fato de a China possuir melhores portos e estradas em comparação com as da Índia teria contribuído para aumentar a vantagem chinesa para atividades de *outsourcing* de manufaturas. A Índia, por outro lado, ao possuir melhor infraestrutura de tecnologia de informação em comparação

---

18 Dentre esses serviços, destacam-se: serviços legais, contabilidade, manutenção, alugueis, organização de eventos, serviços ligados a pagamento de impostos, pesquisa e desenvolvimento, design, limpeza, empacotamento, transporte marítimo, frete, seguros, hotéis e restaurantes, saúde, serviços educacionais, ambientais, telecomunicações, correios, logística, serviços audiovisuais, propaganda, agência de viagens, serviços de energia, serviços bancários, etc.

com a China, teria uma vantagem comparativa para a especialização em atividades de serviços.

Por fim, as barreiras ao comércio em CGVs podem ser divididas entre públicas e privadas. As políticas públicas consideradas barreiras mais comuns são as seguintes: tarifas, cotas, padrões públicos, legislação e regulamentação, barreiras ao investimento externo direto. No âmbito privado, as barreiras seriam relacionadas ao estabelecimento de padrões privados, comportamentos anticompetitivos e acordos verticais. As barreiras também podem ser vistas em um espectro, partindo das barreiras aduaneiras (barreiras públicas, específicas a um país), passando por barreiras intrafronteiras (*behind the border*), que podem ser públicas ou privadas, específicas àquele mercado; chegando-se, por fim, ao outro extremo do espectro, composto por barreiras globais, sem fronteiras, comumente os padrões privados estabelecidos pelas empresas multinacionais (MIROUDOUT, 2013).

### **3.2.5 Promoção comercial**

Sob a lógica das CGVs, as políticas de promoção comercial estariam essencialmente voltadas para o objetivo de aumentar a inserção das empresas nas redes globais de produção, e com isso aumentarem suas exportações, quer seja de bens finais, intermediários ou serviços. A literatura de política comercial ainda não avançou muito em estratégias específicas de promoção comercial a serem adotadas com este objetivo. Há, no entanto, indicações que podemos absorver de um ramo da literatura sobre as intervenções de instituições internacionais de desenvolvimento (principalmente aquelas do sistema ONU – Unctad, ILO, Unido, etc.) com o objetivo de aumentar a participação dos países receptores de apoio internacional em cadeias globais de valor. Segundo esta literatura, um dos objetivos dos projetos internacionais seria estimular a criação de novos elos ou elos alternativos nas cadeias

para conectar firmas locais a novas firmas líderes, fornecedores ou intermediários globais, e mercados finais (HUMPHREY e NAVAS-ALEMAN, 2010; STAMM e DRACHENFELS, 2011).

Esta recomendação pode ser extrapolada para a promoção comercial, adotando um foco micro voltado para as firmas, buscando conectar pequenas e médias empresas a empresas transnacionais. Desta forma, instituições governamentais de apoio à exportação passariam a oferecer, além de formas tradicionais de apoio ao exportador de bens finais ou serviços, outros mecanismos de suporte voltados essencialmente para a conexão de empresas locais a cadeias globais de valor.

Merecem particular atenção os serviços de inteligência comercial. Aos tradicionais estudos de mercado setoriais e por países, por exemplo, seriam adicionados estudos focados em determinadas empresas líderes e sua cadeia global de valor, com informações que poderiam horizontalmente interessar empresas especializadas nas mais distintas tarefas (e não mais em produtos). A inteligência comercial também poderia focar-se em facilitar o conhecimento das empresas acerca de diferentes padrões e regulamentações adotadas em diferentes mercados (CIURIAK et al., 2011). Seria interessante, ademais, que houvesse estudos sobre as redes de acordos preferenciais de comércio firmados pelos outros países.

### **3.3 Política comercial orientada pelo modelo das CGVs**

Com base nas discussões anteriormente apresentadas sobre o modelo das CGVs e seus impactos sobre a política comercial, desenvolvemos um conceito de “Política comercial orientada pelo modelo das CGVs”. Esse conceito pode ser observado em detalhe no Quadro 5.

### Quadro 5 – Política comercial orientada pelo modelo das CGVs

1	Adota uma definição ampla de comércio internacional (nexo funcional entre comércio de bens, serviços, investimentos e propriedade intelectual).
2	Visa a facilitar o acesso ao mercado doméstico, principalmente para insumos e bens intermediários, assim como obter acesso privilegiado a mercados chaves.
3	Reconhece barreiras ao comércio heterodoxas: deficiência em infraestrutura e serviços de apoio, ambiente de negócios, burocracia.
4	Promoção comercial é realizada com foco específico em integrar pequenas e médias empresas a cadeias globais de valor (principalmente por meio da conexão com empresas líderes).

Fonte: elaboração própria.

Com base nesse conceito, argumentamos que uma política comercial que abarque o modelo das CGVs precisa necessariamente estar orientada por uma definição ampla de comércio internacional. Como destacamos no capítulo 1, Baldwin (2013) define o conceito de “comércio internacional do século XXI” como sendo um nexo entre comércio de bens, serviços, investimentos e propriedade intelectual. Estes quatro componentes atuariam de forma indissociável na lógica das CGVs, pois a produção fragmentada e dispersa globalmente demandaria uma estrita coordenação entre eles. Desta forma, haveria uma profunda ligação entre a política comercial, política de investimentos e políticas de inovação, ciência e tecnologia.

O comércio internacional de bens seria caracterizado pela troca transfronteiriça de produtos finais, partes e componentes, resultante, em grande parte, de complexas relações contratuais entre empresas participantes da cadeia de valor. A importância crescente atribuída ao comércio de serviços resulta também da fragmentação e dispersão produtiva, pois com isso aumenta-se a necessidade das empresas que compõem a cadeia usarem serviços de infraestrutura para coordenar a produção que está dispersa geograficamente, especialmente serviços de telecomunicações, internet, serviços de entrega rápida de encomendas; transporte de cargas aéreas, crédito

para o comércio e serviços de despacho aduaneiro, que muitas vezes são contratados junto a empresas locais pelas empresas líderes da cadeia, configurando-se em comércio de serviços. Considera-se, por fim, que ao longo da cadeia de valor há um intenso fluxo transfronteiriço de conhecimentos, como propriedade intelectual formal e outras formas tácitas de trocas de *know-how* gerencial e de marketing, como será discutido em maiores detalhes na seção sobre *upgrading* na cadeia de valor.

A segunda variável apresentada diz respeito a acesso a mercados e ao aumento nos custos de proteção identificados anteriormente neste capítulo. Uma política comercial orientada pelo modelo das CGVs pauta-se pela visão de que o país se tornaria mais competitivo ao facilitar o acesso ao mercado doméstico para importações de insumos, bens intermediários e componentes para que sejam utilizados por suas empresas para elaboração de produtos para exportação e consumo interno. Possuir acesso a bens e componentes mais sofisticados ou mais baratos do que os disponíveis no mercado interno, ou àqueles sem similar nacional, seria essencial para a produção a preços e padrões capazes de posicionar o produto nacional em mercados globais. Nesta variável estariam incluídas também ações de facilitação comercial.

A obtenção de acesso privilegiado a mercados chaves diz respeito à negociação de acordos preferenciais de comércio, capazes de posicionar o país na rota estratégica para a formação de cadeias de valor por empresas líderes. Nesta variável, incluem-se principalmente os acordos bilaterais ou regionais de comércio, além dos acordos plurilaterais negociados no âmbito da OMC, como o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA), que hoje abarca 97% do comércio do setor. Em linha com a visão ampla de comércio, poderiam ser incluídos também nesta variável a negociação de acordos de promoção e proteção de investimentos. Tais acordos

pesam nas decisões estratégicas das empresas líderes na construção de suas redes produtivas, muitas vezes sendo essenciais na decisão de quais fornecedores contratar ou onde realizar investimentos.

Argumentamos, ademais, que o modelo das CGVs leve à negociação de acordos preferenciais mais abrangentes, que não se limite à negociação de reduções tarifárias para bens. Os chamados acordos de nova geração estariam sendo elaborados de forma a incluir dispositivos sobre harmonização de regras de origem, facilitação comercial, barreiras técnicas ao comércio, serviços, e temas horizontais como coerência regulatória, competitividade e conectividade, e inclusão de pequenas e médias empresas. Dentre esses acordos abrangentes, por exemplo, estaria a negociação do Acordo de Parcerias Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership – TPP*), com 26 capítulos em negociação<sup>19</sup>.

Uma terceira variável observada em uma política comercial orientada pelo modelo das CGVs seria o reconhecimento de barreiras comerciais heterodoxas, indo além das barreiras tarifárias e não tarifárias. Em um ambiente de CGVs, a política comercial precisa necessariamente articular-se com outras áreas de políticas públicas que a princípio poderiam parecer independentes, como, por exemplo, políticas de telecomunicações para universalização de serviços de internet banda larga. Ou mesmo políticas de infraestrutura de transportes (portos, aeroportos, rodovias), onde sempre houve uma percepção de que sua melhora seria essencial para facilitar o comércio. Há uma mudança sutil na forma de encarar essas áreas correlatas de ação política, pois elas passam a ser computadas como barreiras ao comércio, e não mais apenas como facilitadores do comércio.

A quarta variável chama atenção para as atividades de promoção comercial de exportações de bens e serviços. Haveria

---

19 Para mais informações sobre as negociações do TPP, recomenda-se relatório de Ian Fergusson e Bruce Vaughn (2011).

um nítido foco em atividades que visassem a promover a conexão de pequenas e médias empresas domésticas a grandes compradores internacionais, ou empresas líderes de determinadas cadeias. As políticas poderiam tanto focar na inteligência comercial específica para CGVs, como na capacitação de PMEs para atender a padrões e normas técnicas internacionais, e mesmo na criação de oportunidades de *matchmaking*.

### 3.4 CGVs, política comercial e desenvolvimento

A política comercial é, em geral, elaborada sob um contexto mais amplo de um “modelo ou estratégia de desenvolvimento”, muitas vezes em conjunto com políticas industriais e de inovação. Apesar do foco deste trabalho ser sobre política comercial, acreditamos que seja imprescindível abordar as discussões sobre a forma como o modelo de cadeias globais de valor tem sido incorporado ao debate político internacional sobre o desenvolvimento.

Uma das grandes discussões acerca dos impactos políticos da organização da produção em cadeias globais de valor diz respeito às oportunidades de crescimento econômico, prosperidade e desenvolvimento industrial resultantes da participação nessas redes produtivas internacionais. A partir de estudos sobre *upgrading*, um importante segmento da literatura econômica aponta a busca pela inserção de um país nas cadeias globais de valor como sendo uma nova forma de industrialização, ou um novo modelo de desenvolvimento<sup>20</sup> (BALDWIN, 2013).

A proposta deste modelo de desenvolvimento baseia-se no argumento de que uma determinada economia pode atingir

---

20 É importante ressaltar que, como afirma Sturgeon (2006), a princípio, o modelo de CGVs não tinha a intenção de prover uma grande teoria do desenvolvimento econômico, nem mesmo uma teoria completa para explicar as forças que dão forma à integração global, mas tinha como foco apresentar uma teoria baseada em observações empíricas sobre as firmas e indústrias e os níveis de governança estabelecidos ao longo da cadeia.

níveis satisfatórios de crescimento à medida que suas empresas se especializarem em determinadas atividades e tarefas integradas a uma cadeia produtiva global. Com isso, o caminho para se tornar competitiva nas exportações (ainda que de bens intermediários ou serviços de apoio) seria relativamente menor, não sendo necessário construir uma ampla base industrial doméstica capaz de realizar todas as etapas da cadeia produtiva até a montagem do produto final a ser exportado.

O termo “*compressed development*” (desenvolvimento comprimido) tem sido usado por uma corrente de autores (WHITTAKER et al, 2010), argumentando que o caminho traçado pelo modelo de “desenvolvimento tardio” seria hoje impraticável devido às mudanças no cenário produtivo, principalmente o fato de que atualmente o principal engajamento de um país com a economia global se daria por meio das cadeias globais de valor. O cenário atual, de “desenvolvimento comprimido” (utilizado principalmente para descrever a experiência do leste asiático), seria caracterizado também pela rapidez com que alguns países se desenvolveram, em comparação com os 150 anos que o Reino Unido levou para industrializar-se, ou mesmo os 50 anos que demorou o Japão, por si mesmo um *latecomer*. Para os autores, apesar da atratividade do modelo de desenvolvimento tardio ainda ser grande para alguns países, o modelo de desenvolvimento comprimido estaria se tornando ainda mais atrativo, não significando, entretanto, que este modelo também não possua seus próprios desafios e armadilhas.

Fomentar a internalização doméstica de cadeias produtivas completas, em um mundo pautado pela existência de CGVs, torna-se uma tarefa cada vez mais complexa, pois envolve a imposição de barreiras ou a disponibilização de incentivos que possam contrabalançar os impulsos de mercado para a fragmentação produtiva, atingindo muitas vezes resultados subótimos. A inserção de empresas em cadeias de valor globais já existentes poderia então

ser uma estratégia que apresenta barreiras de entrada relativamente menores e que podem fazer com que empresas domésticas tenham sucesso como exportadoras, em um período de tempo e custos relativamente menores do que os tradicionais.

Em trabalho desenvolvido pela Unctad (2013), descreve-se a existência de seis caminhos diferentes (ou linhas evolutivas) para o desenvolvimento pela integração às cadeias globais de valor, destacando-se as possíveis combinações entre distintos níveis de engajamento nas CGVs e o aumento no valor agregado pelo país a suas exportações. Os caminhos de desenvolvimento seriam os seguintes (p. 21-23, tradução nossa):

1. Engajar-se nas CGVs (*Engaging in GVCs*). Com a crescente inserção nas CGVs, países em desenvolvimento podem experimentar um aumento nas importações de bens intermediários, componentes e serviços, ao mesmo tempo em que a importância do processamento de exportações aumenta. Este padrão de inserção costuma coincidir com a entrada de IED para o processamento e o estabelecimento de relacionamentos com empresas transnacionais (por exemplo, manufatura contratual).
2. Preparando-se para as CGVs (*Preparing for GVCs*). Em alguns países, as exportações podem permanecer predominantemente em setores e indústrias com capacidade produtiva doméstica (com necessidade limitada de importação de conteúdo estrangeiro). A entrada de IED contribui para a produção de bens intermediários e serviços para produtos para exportação, substituindo importações. Este padrão de comércio e IED tenderia a preservar uma agregação maior de valor, às vezes em detrimento de uma integração mais rápida às CGVs.
3. Avançando nas CGVs (*Upgrading in GVCs*). Este padrão aconteceria quando países em desenvolvimento com um nível já significativo de integração nas CGVs conseguem aumentar

suas exportações de bens ou serviços de maior valor agregado, ou conseguem capturar uma parcela maior das atividades das cadeias de valor (cobrindo mais segmentos/elos). Este padrão de melhora no valor agregado das exportações está geralmente ligado à entrada de IED em segmentos adjacentes das cadeias ou em segmentos de maior tecnologia.

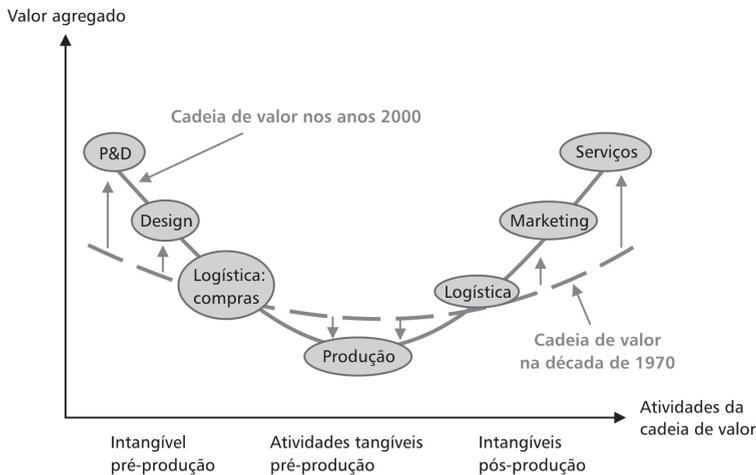
4. Competindo nas CGVs (*Competing in GVCs*). Aplica-se àqueles países em desenvolvimento que conseguem competir com sucesso em níveis de alto valor agregado por meio de capacidade produtiva nacional para exportações. Estes países podem presenciar padrões de IED objetivando integrar operadores nacionais em redes internacionais de produção, geralmente por meio de fusões e aquisições.
5. Convertendo as CGVs (*Converting GVCs*). Este padrão está relacionado a países em desenvolvimento onde a composição das exportações tende a mudar em direção a indústrias de processamento que requerem maior nível de conteúdo importado. Aplica-se também aos casos em que a capacidade de exportação é convertida em direção ao engajamento em tarefas e atividades que são parte das CGVs. Este processo pode coincidir com o aumento de IED nas indústrias processadoras, inclusive por meio de fusões e aquisições ou pelo estabelecimento de relações com empresas transnacionais.
6. Saltando nas CGVs (*Leapfrogging in GVCs*). Este padrão caracteriza aqueles poucos países que experimentaram um desenvolvimento muito rápido de sua capacidade produtiva nacional para exportações capazes de competir em níveis de alto valor agregado. Nestes casos, o IED atuou como catalisador para a integração comercial e para a construção de capacidade produtiva doméstica.

Percebe-se nestes seis caminhos apresentados uma nítida influência das tipologias de *upgrading* detalhadas no capítulo 2. Alguns autores consideram este modelo uma nova roupagem do

modelo de industrialização por meio das exportações, amplamente adotado no leste asiático a partir da década de 1970. No entanto, diferenças conceituais significativas corroboram com a percepção de novidade do modelo atual.

Primeiramente, o entendimento de que as atividades de manufatura neste século XXI não representam a fase de maior agregação de valor na cadeia produtiva de um produto. Como pode ser observado no Gráfico 2, atividades da cadeia produtiva relacionadas à pré-fabricação e serviços pós-manufatura são aquelas que retêm maior valor agregado<sup>21</sup>.

**Gráfico 2 – Agregação de valor na cadeia produtiva (curva do sorriso)**



Fonte: BACKER, 2013 (tradução nossa).

21 A origem conceitual do gráfico que ficou conhecido como “curva do sorriso”, devido ao seu formato, é atribuída a Stan Shih, executivo de Taiwan fundador da empresa de computadores “Acer”. Por esta representação compreende-se que as etapas que realmente adicionam valor ao produto são as relacionadas com a conceituação, pesquisa e desenvolvimento, *branding* (desenvolvimento da marca), distribuição, vendas e serviços de pós-venda. O conceito foi posteriormente desenvolvido academicamente por vários autores, dentre eles: DEDRIK e KRAEMER, 1998; MUDANBI, 2008; BALDWIN, 2013.

Observa-se no Gráfico 2 que a diferença em valor agregado na fase de fabricação do produto e as demais atividades anteriores e posteriores na cadeia se aprofundou consideravelmente de 1970 até os dias atuais. É preciso notar, ademais, que estes estágios da cadeia constituem-se primordialmente em serviços, e não bens, o que demonstra que a especialização de uma economia nos estágios industriais de manufatura pode não ter o mesmo significado positivo para seu desenvolvimento que representava décadas atrás.

Uma diferença adicional em relação ao modelo de crescimento baseado nas exportações está relacionada ao nível atual de fragmentação produtiva. A ideia subjacente ao modelo de CGVs diz respeito à especialização de países em determinadas tarefas (englobando atividades relacionadas a serviços ou bens intermediários) da cadeia produtiva, não mais em produtos finais.

Apesar das oportunidades de crescimento advindas do envolvimento nas CGVs, há também uma série de desafios ou impactos negativos que podem ser enfrentados, em menor ou maior grau, por países que optem por aderir a este modelo de desenvolvimento. Em primeiro lugar, o processo de crescimento induzido pelas CGVs demanda a realocação de recursos das atividades menos produtivas para mais produtivas, o que pode se refletir em desemprego e declínio em salários à medida que trabalhadores mudem de atividade. Ademais, o valor agregado por países em desenvolvimento nas atividades manufatureiras das CGVs que demandam baixa capacitação pode ser relativamente pequeno, principalmente quando o conteúdo importado de suas exportações é elevado. Em terceiro lugar, grande parte do valor agregado nesses países é gerado por subsidiárias de multinacionais, o que pode levar a uma pequena “captura” desse valor pela economia desses países, considerando-se que as subsidiárias tendem a repatriar seus lucros (OECD; UNCTAD; WTO, 2013).

Por outro lado, alguns autores apontam também para a possibilidade de retrocesso (*downgrading*) de algumas economias em sua trajetória de inserção em CGVs. Firms podem ficar “trancadas” em determinadas cadeias que acabam obstruindo sua capacidade de adquirir competências intangíveis. Governos podem simplesmente ignorar a necessidade de fomentar atividades intensivas em conhecimento, ou podem ser incapazes de implementar políticas bem sucedidas a este respeito (KAPLINSKY e MORRIS, 2001).

Pode-se argumentar, ademais, que a janela de oportunidade para países “novos entrantes” nas cadeias globais de valor seja limitada, levando-se em consideração que quanto mais envolvido está um país em cadeias produtivas, mais fácil seria para que ele se envolvesse em cadeias adicionais, devido às economias de escala no suprimento de infraestrutura, mão de obra capacitada, serviços de apoio e informação (WOOD, 2001).

Ao longo da última década, o modelo das CGVs tem penetrado também nas agências internacionais ligadas à promoção do desenvolvimento. Segundo Neilson (2013), houve um aumento exponencial no interesse sobre o que se convencionou chamar *value chain for development*, especialmente a partir de 2005. Em sua pesquisa, o autor identificou 27 estudos estratégicos sobre cadeias globais de valor publicados por 18 diferentes agências internacionais de desenvolvimento, cujo foco principal seria na adoção de intervenções baseadas no modelo das CGVs. Nesse contexto, destaca-se também a criação do *United Nations Value Chain Development Group*, em 2010, composto por sete agências no âmbito da ONU.

Modelos para intervenções pela promoção de maior integração de empresas e produtores em países em desenvolvimento foram construídos, tendo por base tanto a literatura acadêmica acerca de *upgrading*, a literatura mais voltada a aplicações políticas,

desenvolvida muitas vezes em parcerias entre as próprias agências de desenvolvimento e a academia, e também no âmbito da rede *Spreading the Gains From Globalization*. Um dos documentos mais importantes, que seria usado como referência para os demais seria o *Handbook for Value Chain Research (2001)*, desenvolvido por Raphael Kaplinsky e Mike Morris, com financiamento da Agência Canadense IDRC (*International Development Research Centre*).

A partir de um maior conhecimento sobre as cadeias globais de valor e seus impactos, desenvolveram-se recomendações e prescrições, assim como modelos de atuação para os projetos de apoio à inserção de empresas e produtores locais em CGVs. Usualmente, esses projetos se estruturam em torno da promoção da integração inicial em uma cadeia, seguida de apoio (governamental, das próprias agências internacionais ou de ONGs) para o *upgrading* dessas empresas. Em geral, este modelo conceitual preocupa-se tanto com a forma de fomentar a integração de empresas locais à economia global por meio das CGVs, como em melhorar a forma como empresas estão integradas, ou seja, buscando o *upgrading* das mesmas, dentro das quatro possíveis formas de *upgrading* identificadas no capítulo 2. Cabe ressaltar, no entanto, que esta abordagem informada pelo modelo cognitivo das CGVs, na prática tem sido utilizada pelas agências internacionais em combinação com antigas formas de diagnóstico e padrões de atuação mais tradicionais, que já eram familiares a essas agências, para lidar com objetivos amplos de desenvolvimento (GEREFFI, 2013).

As recomendações para países que optem adotar plenamente e proativamente um modelo de crescimento baseado na participação em cadeias globais de valor seguem uma linha semelhante às discutidas com respeito às políticas comerciais, devido à premissa que para se integrar às CGVs, o ideal seria prover um ambiente receptivo aos investimentos internacionais, no qual o comércio de

partes e componentes pudesse fluir livre de barreiras (tarifárias ou não tarifárias), e que a infraestrutura e os serviços (principalmente logísticos, de comunicações, bancários e financeiros) estivessem disponíveis e fossem de alta qualidade.

Tendo em conta os aspectos positivos e negativos desse modelo de desenvolvimento, caso decida-se por adotá-lo, as agências e organismos internacionais apontam para algumas recomendações iniciais em termos de políticas que possam facilitar sua implementação. Em primeiro lugar, seria recomendável que se determinasse qual é o perfil comercial do país em questão e suas capacidades industriais, avaliando realisticamente os possíveis caminhos de desenvolvimento via CGVs. Feita essa análise, sugere-se a adoção de uma abordagem estrutural e integrada, cobrindo uma série de dimensões políticas, visando a embutir políticas pró-inserção em CGVs sob o guarda-chuva maior do desenvolvimento, inclusive políticas voltadas ao apoio do setor privado.

Em segundo lugar, para fomentar a inserção de um país nas CGVs, seria necessário criar um ambiente que conduza ao investimento e à construção de capacidades produtivas em empresas locais, além de disponibilizar a infraestrutura que é considerada como pré-requisito para participação em CGVs. Ademais, para que se pudesse realmente colher benefícios da participação em CGVs, seria recomendável a implantação de um quadro regulatório forte em áreas sociais, de meio-ambiente e de governança, diminuindo impactos negativos e riscos da participação em CGVs. Além disso, dada a ligação profunda entre investimentos e comércio nas CGVs, seria importante que houvesse coerência e sinergia entre as políticas comerciais e de investimentos adotadas. Ressalta-se, entretanto, que cada país deve adaptar estas recomendações à sua própria realidade, tendo em vista seu próprio estágio de desenvolvimento e os objetivos almejados com a participação nas CGVs (UNCTAD, 2013).

Constata-se, por fim, que a discussão sobre CGVs e desenvolvimento tem sido também levada para o âmbito do G20. Nos relatórios apresentados ao Grupo no contexto das cúpulas desta pós-crise econômica de 2008, a Unctad tem sido a responsável por explicitar essas questões específicas relacionadas ao desenvolvimento e cadeias globais de valor.

### **3.5 Considerações finais**

Enquanto na última década a literatura econômica sobre CGVs avançou consideravelmente, assim como a análise das questões ligadas à gestão empresarial de CGVs, relativamente pouco se evoluiu na discussão acerca dos impactos das CGVs sobre a formulação de políticas em muitos países, inclusive no Brasil. Sejam a respeito de questões relacionadas à política comercial, ou à distribuição internacional da renda, emprego e geração de riqueza advindas dessa nova configuração produtiva, a discussão sobre a inserção de pequenas e médias empresas nesses arranjos, ou mesmo sobre a elaboração de políticas de sustentabilidade ambiental da produção, o fato é que estudos substantivos sobre as diversas áreas de possível ação governamental frente às CGVs são ainda escassos.

Tal lacuna pode ser atribuída, em princípio, à falta de dados estatísticos agregados e em nível macroeconômico, que pudessem quantificar e comprovar a importância e alcance das modificações provocadas pela dispersão e fragmentação da produção. Como vimos no capítulo 2, somente em 2013 um conjunto de dados substantivos, assim como uma base de dados sobre comércio em valor agregado foram disponibilizados para o público, retratando a inserção relativa dos países nas cadeias globais de valor.

Uma segunda possível razão pode estar relacionada ao fato de não estar claro, para muitos governos, se o fenômeno das CGVs realmente demanda reformas nas políticas tradicionais.

Há divergências em torno do argumento de que as políticas de comércio, de atração de investimentos, de inovação, de promoção de exportações, ou mesmo de desenvolvimento a serem desenhadas e implementadas na atualidade devam ter como base essa nova configuração produtiva das CGVs.

Pode-se considerar que os maiores esforços em termos de análise política das cadeias globais de valor têm sido liderados por organismos internacionais como a OMC, OCDE, Unctad e Banco Mundial. Em termos regionais, destacam-se instituições como o IDE-JETRO, Fung Foundation, Banco Interamericano para o Desenvolvimento, Cepal e ICTSD, dentre outros. De forma geral, as discussões têm se encaixado em torno de cinco subáreas: i) compreensão das implicações das mudanças nos padrões de comércio, investimento e produção provocadas pelas CGVs; ii) políticas que possam favorecer ou atrasar a integração de países nas CGVs; iii) formas de aumentar a competitividade dos países nas CGVs por meio do *upgrading* de suas empresas para atividades de maior valor agregado; iv) como os países podem se beneficiar por meio da participação em CGVs e possíveis *spill-overs* para sua economia doméstica; v) integração em CGVs como estratégia de desenvolvimento.

Tendo em conta o estágio de desenvolvimento desta literatura, neste capítulo buscou-se analisar aspectos transversais de política comercial que tangenciam as cinco subáreas anteriormente apontadas. A pergunta subjacente, que se buscou trabalhar pela análise bibliográfica, diz respeito a quais seriam as iniciativas de política comercial capazes de favorecer a integração de um país nas CGVs.

Com isso, desenvolvemos o conceito de “política comercial orientada pelo modelo das CGVs”, propondo quatro variáveis principais. Em primeiro lugar, argumentamos que uma política comercial que abarque os conceitos das CGVs precisa

necessariamente estar orientada por uma definição ampla de comércio internacional (matriz composta por comércio de bens e serviços, investimentos e propriedade intelectual). A segunda variável apresentada diz respeito à importância central de acesso a mercados como diferencial competitivo, assim como a abertura do próprio mercado para importações como componente facilitador das próprias exportações. A terceira variável seria o reconhecimento de barreiras comerciais heterodoxas, indo além das barreiras tarifárias e não tarifárias. A quarta variável chama atenção para as atividades de promoção comercial de exportações de bens e serviços voltadas para a integração de empresas domésticas em CGVs. Este conceito de “política comercial orientada pelo modelo das CGVs” será analisado empiricamente nos capítulos 5 e 6, aplicando-se aos casos de Brasil e Canadá.

Sob o modelo das cadeias globais de valor, haveria claros incentivos para políticas visando ao desenvolvimento de um ambiente de negócios favorável, incluindo estabilidade política e econômica; abertura ao comércio e investimentos; uma plataforma comercial sólida, que inclua vários acordos de comércio, quer sejam multilaterais, bilaterais ou regionais; uma rede de transportes robusta e infraestrutura de apoio logístico; mão de obra capacitada, graças a um sistema educacional de qualidade, mas que seja competitiva em termos de custos; e por fim, uma ampla rede de serviços de comunicação e informação.

Tendo em conta que as cadeias globais integram comércio, investimento, serviços e fluxos de conhecimento, as políticas para lidar com as CGVs também precisam ser integradas. Com isso, haveria que se adotar uma abordagem política conjunta, ou seja, uma política de desenvolvimento econômico que leve em consideração a complexidade da globalização da produção, comercial e financeira, e a indissociável relação entre essas vertentes.

Ressalta-se que a integração às CGVs, como qualquer modelo de desenvolvimento ou de prosperidade econômica, não deve ser vista como uma fórmula única para todos os países. Haveria que se realizar ajustes conforme o nível atual de desenvolvimento, tamanho, patamar de liberalização da economia ou sua dotação de fatores. No entanto, é importante que se tenha amplo conhecimento da questão e de suas implicações, para que se possam tomar decisões informadas e estratégicas. À medida que maiores evidências empíricas sobre a abrangência e profundidade das modificações provocadas pelas CGVs forem comprovadas pelo desenvolvimento de estatísticas capazes de mensurar o fenômeno de forma confiável, espera-se que tomadores de decisão tenham melhores condições para avaliar o atual nível de integração de suas economias e traçar objetivos políticos para o crescimento.

Por fim, argumentamos que, ao invés das cadeias globais de valor serem percebidas apenas como um aspecto do comércio internacional, as políticas comerciais contemporâneas se beneficiariam ao reconhecer a centralidade deste fenômeno no cenário produtivo e comercial real atual. A decisão estratégica quanto a promover ou não de forma proativa a integração às cadeias globais de valor seria um componente fundamental do grande desafio competitivo deste início de século XXI.

No próximo capítulo, mudaremos o nível de análise, passando a observar os impactos do modelo cognitivo das cadeias globais de valor sobre o sistema multilateral de comércio. Ênfase será dada à questão do liberalismo embutido na lógica das CGVs.

# CAPÍTULO 4

## CGVs, LIBERALISMO E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

### 4.1 Introdução

No capítulo 3, discutimos as justificativas para políticas comerciais mais liberais visando manter ou potencializar a inserção em cadeias globais de valor. Neste capítulo, buscaremos analisar a seguinte questão: seriam as justificativas liberalizantes embutidas no modelo de cadeias globais de valor suficientes para promover mudanças no regime internacional de comércio, mas capazes de garantir a manutenção do regime em moldes similares ao que conhecemos hoje?

Com esse objetivo, faremos uma breve análise histórica do “etos liberalizante” presente desde a criação do GATT e da configuração do regime internacional de comércio. Primeiramente, sob a moldura cognitiva do *embedded liberalism* e, em um segundo momento, pelo surgimento do neoliberalismo. Em seguida, discorreremos sobre a tentativa de criação de um consenso em torno da moldura cognitiva das cadeias globais de valor para manter em marcha a “bicicleta liberalizante do multilateralismo comercial”. Por fim, desenvolvemos

o conceito interpretativo de “liberalismo de redes”, para apresentar a visão de que as CGVs, juntamente com sua lógica liberalizante e competitiva, operam em desfavor do regime multilateral de comércio atual.

#### **4.2 A evolução do etos liberalizante de sustentação do regime multilateral de comércio**

Pode-se considerar que a existência de um regime multilateral de comércio se assente na crença de que o liberalismo é um bem comum a ser buscado coletivamente, pois sua adoção geraria benefícios individuais e sistêmicos. Adotando-se a matriz analítica da teoria cognitiva dos regimes, chamaremos de moldura cognitiva da ordem econômica internacional do pós-Segunda Guerra aquela regida pelo *embedded liberalism* (liberalismo enraizado), termo cunhado pelo acadêmico americano John Gerard Ruggie<sup>22</sup>.

O *embedded liberalism* é geralmente descrito na literatura como um pacto resultante de uma barganha doméstica (a princípio, na sociedade americana), envolvendo dois objetivos parcialmente conflitantes entre si: i) reativar o livre comércio, que havia sido colocado em cheque por políticas protecionistas destrutivas do tipo *beggar-thy-neighbor*, implementadas após a Crise de 1929; ii) permitir que governos nacionais mantivessem autonomia para prover programas de bem-estar social e para intervir na economia objetivando reduzir o desemprego. Desta forma, a ordem econômica do pós-Segunda Guerra, estabelecida por meio da atuação estabilizadora dos Estados Unidos, seria elaborada possuindo um caráter essencialmente multilateral, em contraposição ao nacionalismo econômico dos anos trinta. No entanto, tampouco seria um retorno ao liberalismo *laissez-faire* comum ao padrão ouro

---

22 Este termo foi cunhado por John Gerard Ruggie em clássico artigo de 1982, “*International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order*”, no qual analisa a ordem econômica internacional do pós-guerra.

e ao livre comércio da ordem britânica do fim do século XIX. Haveria um desejo consciente de tornar a “enraizar a economia internacional nos contextos sociais e políticos dos quais ela havia se tornado perigosamente *disembedded*” (RUGGIE, 1982).

O sistema de Bretton Woods e suas instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e posteriormente o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) teriam assim erigido em consonância com o *embedded liberalism* e seu conjunto negociado de barganhas característico da democracia americana. Sob o *embedded liberalism*, a legitimidade para implementação de uma política de livre comércio advinha de um compromisso social em que o Estado teria liberdade para intervir na economia, não só para reduzir o desemprego, mas provendo estabilidade doméstica e instituições capazes de promover objetivos sociais. Conquanto o sistema fosse liberal, ou seja, objetivava implantar um sistema de livre comércio em bens e serviços, facilitado por um sistema de câmbio semifixo, o sistema também visava “enraizar” as forças de mercado em um quadro onde essas forças pudessem ser reguladas pelo Estado, principalmente por meio de controles de capitais.

Esse sistema funcionou de forma eficaz, marcando um esforço mais consciente e sem precedentes de gestão política coletiva da economia internacional (STRANGE, 1994). Efetivamente possibilitou a liberalização comercial multilateral, negociada no âmbito do GATT. Ao fim da década de 1960, já havia sido realizadas seis rodadas de liberalização comercial<sup>23</sup>, possibilitando a redução da tarifa média de 40% em 1945 a 8,7% ao fim da Rodada Kennedy (1967) (WILKINSON, 2000). O GATT então contava com mais de sessenta países membros, e ganhava contornos institucionais em

23 As rodadas do GATT foram: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1961) e Kennedy (1964-1967).

vista da ausência de uma Organização Internacional do Comércio<sup>24</sup> formal para completar o tripé institucional de Bretton Woods.

A partir da década de setenta, no entanto, o pacto entre o liberalismo e os objetivos sociais começa a ruir a partir de mudanças estruturais na ordem econômica internacional. Concomitantemente, o keynesianismo começa a perder impulso como paradigma econômico dominante, associado aos deslocamentos econômicos e sociais provocados pelas crises do petróleo e a Guerra do Vietnam. O sistema de Bretton Woods entra em colapso<sup>25</sup>, abrindo espaço para que o neoliberalismo ganhe força.

Após o período de instabilidade econômica da década de 1970, os Estados Unidos reinventaram sua hegemonia por meio da transição do paradigma do *embedded liberalism* para o modelo neoliberal (HARVEY, 2005). Este novo modelo ganharia força empírica com a agenda de reformas nos EUA e no Reino Unido com os governos Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990). Em ambos os países, observava-se uma mudança no pacto entre mercado e sociedade, sendo que o Estado novamente se retrai em detrimento de um mercado capaz de se autorregular, tanto no plano nacional como internacional.

O conceito de neoliberalismo formou-se a partir de vinculações com uma vasta literatura, desde o liberalismo clássico de Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill, a Hayek, Friedman e a chamada Escola Austríaca, quanto às formulações da Escola de Chicago. Incorpora também uma ampla vertente de estudos ligados à ciência política, conhecidos posteriormente como *public choice* e *rent-seeking*

---

24 Um acordo para o estabelecimento da Organização Internacional do Comércio chegou a ser negociado e assinado em 1948 (Carta de Havana), mas nunca entrou em vigor, principalmente devido à falta de ratificação congressual nos Estados Unidos.

25 Em 1971, o dólar foi desvalorizado em relação a outras moedas e estabeleceu-se nova margem de flutuação. Em 1973, as margens de flutuação foram abolidas e o capital financeiro passou a se movimentar livremente entre os mercados de câmbio.

*theories*, que apontavam para as “falhas de governo” na gestão da economia, em contraposição às “falhas de mercado” (HARVEY, 2005).

As ideias do neoliberalismo, assim como acontecera ao *embedded liberalism*, foram sendo sistematicamente incorporadas ao discurso político, não só doméstico, mas também como fonte de legitimidade para atuação das instituições internacionais do sistema de Bretton Woods, principalmente FMI e Banco Mundial. A compreensão destas instituições sobre o desenvolvimento e, em consequência, seus programas de ajuda e empréstimos, passaram a ser atrelados a receituário de reformas de mercado que ficou amplamente conhecido sob o termo “Consenso de Washington”, em referência à cidade sede dessas instituições e local da reunião entre estas agências, onde Williamson (1989) sintetizou os conhecidos dez princípios: 1) disciplina fiscal, de forma que eventuais *deficits* orçamentários possam ser financiados sem recurso a práticas inflacionárias; 2) focalização do gasto público, concentrando recursos em setores com maior potencial de retorno econômico e social, como saúde, educação e infraestrutura; 3) reforma fiscal, com redução da carga e ampliação da base tributária; 4) liberalização financeira, com o principal objetivo de garantir que a taxa de juros seja determinada pelo mercado, eliminando assim taxas politicamente determinadas para tomadores preferenciais; 5) unificação da taxa de câmbio, em nível competitivo; 6) liberalização comercial, com eliminação de restrições quantitativas, e redução das tarifas para níveis em torno de 10%, ou no máximo 20%; 7) eliminação de barreiras ao investimento direto estrangeiro; 8) privatização de empresas públicas; 9) desregulamentação, eliminando sobretudo normas que impedem a entrada de novos participantes em determinados setores da economia, ou que prejudiquem a concorrência; 10) proteção da propriedade privada.

Em fins da década de 1990, o liberalismo tornaria a ser questionado, por meio de manifestações da sociedade civil direcionadas aos organismos internacionais, claramente contrárias à globalização. Objeções ao modelo neoliberal ficariam evidentes tanto em Seattle (1999 – Reunião Ministerial da OMC), Quebec City (2001 – Cúpula das Américas); e Gênova (2001 - Cúpula do G7). Nestas manifestações, as principais acusações eram as seguintes: i) a globalização estaria levando a uma monocultura global, ou à falta de uma alternativa ao capitalismo de mercado; ii) a liberalização comercial agrava as desigualdades econômicas, tanto no âmbito doméstico como entre as nações; iii) a liberalização comercial ameaça a proteção ao meio ambiente e questões de saúde e segurança; iv) a liberalização comercial gera impactos negativos sobre padrões trabalhistas e direitos humanos; v) a autossuficiência seria preferível à dependência (principalmente com relação a alimentos e segurança alimentar); vi) a OMC é uma forma de governança global pouco democrática e pouco transparente, que constringe a soberania política doméstica (TREBILCOCK e HOWSE, 2005).

O início do século XXI traz importantes transformações e o visível desgaste do modelo anterior, havendo a compreensão de que estaríamos em um período de transição que vem sendo chamado de Pós-Consenso de Washington. A profunda crise econômica internacional iniciada em 2008 nos Estados Unidos marcaria o auge deste período de inflexão, do qual emerge a tentativa de construção negociada de um novo consenso em torno do liberalismo (ao menos o liberalismo comercial e de investimentos), mas desta vez sob a roupagem da integração às cadeias globais de produção.

### **4.3 A construção do consenso em torno do liberalismo como forma de suporte ao bom funcionamento das cadeias globais de valor**

Apesar de alguns percalços, a globalização tem sido em geral “abraçada” pela maioria dos países desenvolvidos e eles vêm se adaptando aos requisitos do fenômeno para continuarem crescendo (GRIECO e IKENBERRY, 2003). Há, entretanto, sinais esparsos de certa “fadiga” com a globalização, gerando a implementação ocasional de políticas unilaterais para diminuir os impactos sociais do processo e adaptar os termos da globalização às demandas domésticas. No contexto da pós-crise econômica de 2008, as medidas restritivas à integração global não proliferaram, mesmo em países que foram epicentros da crise. Na realidade, informados pelo modelo conceitual das cadeias globais de valor, os países desenvolvidos (incluindo Estados Unidos, Canadá, União Europeia e Japão) têm buscado uma maior integração com as áreas de crescente dinamismo econômico global, como se vê em iniciativas tais quais o Acordo de Parceria Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership – TPP*), as negociações de um acordo de livre comércio entre Estados Unidos e União Europeia, e uma série de iniciativas bilaterais em direção a “acordos geradores de competitividade” lançadas pela União Europeia.

A partir de meados dos anos 2000, discussões acerca das cadeias globais de valor começam a ganhar ênfase em organismos internacionais, particularmente na Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), e entre governos de seus países membros. Em um primeiro momento, buscava-se melhor compreender a nova estrutura material formada pelas cadeias produtivas globais, analisando até que ponto esta nova realidade demandaria reformas ou ajustes políticos. Ainda em 2004, os Ministros reunidos no Conselho Ministerial concluíram que a OCDE poderia ajudar a “dissipar o medo sobre o crescente *outsourcing* da produção industrial”, por meio de

uma sistematização empírica de tendências e desenvolvimentos sobre o tema.

Um primeiro estudo aprofundado da OCDE sobre o tema foi lançado em 2007, *Staying Competitive in the Global Economy: moving up the value chain*, no qual a ênfase ainda parecia ser nos impactos positivos e negativos da globalização para os próprios países da OCDE, particularmente preocupados com a perda de empregos na área industrial e de serviços por meio dos movimentos de *offshoring* e *outsourcing* das empresas em direção a economias emergentes, principalmente China e Índia. A tônica do relatório seria a de que países desenvolvidos continuariam a prosperar a partir da especialização em atividades “mais altas” na cadeia de valor, como pesquisa e desenvolvimento. Haveria, desta forma, justificativas para a manutenção do liberalismo comercial, mas com direito a intervenções pontuais dos governos sobre os efeitos adversos da globalização com relação a emprego e renda em setores específicos, assim como políticas industriais de incentivo à inovação.

Desde então, a OCDE vem ampliando seu leque de estudos sobre o tema, que atualmente incluem análises sobre os efeitos das CGVs em diversas áreas políticas, perpassando várias unidades da instituição. Dentre os temas, destacam-se: a) política comercial; b) política de investimentos; c) política de desenvolvimento; d) política de competitividade; e) gerenciamento de riscos sistêmicos. O mais recente relatório da OCDE – *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains* (2013) – inclui uma análise abrangente dessas áreas anteriormente mencionadas. Outros trabalhos da OCDE sobre cadeias globais de valor são: *The Export Performance of Countries within Global Value Chains* (2012); *International Comparative Evidence on Global Value Chains* (2012); *Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains* (2008); *Staying Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains* (2008).

A OCDE estabeleceu também um grupo de “Diálogo Político sobre Desenvolvimento baseado em Cadeias Globais de Valor” – *Proposal for a policy dialogue on global value chain-based development* –, incluindo um número limitado de países que vem apresentando altas taxas de crescimento, estando este crescimento particularmente ligado à inserção em CGVs. O objetivo de tal grupo seria “constituir um fórum neutro, onde os países possam avaliar, desenvolver e implementar melhores políticas para acelerar o desenvolvimento por meio da integração em CGVs” (OECD, 2012). Em Junho de 2013, em um discurso intitulado “A Construção de uma nova ordem econômica internacional”, o Secretário-Geral da OCDE Angel Gurría, enfatiza como as novas evidências disponíveis acerca das dinâmicas das CGVs, incluindo as novas estatísticas de comércio em valor agregado, oferecem “munição para continuar apoiando o livre mercado para comércio e investimentos”.

No âmbito da OMC, as primeiras análises centradas na aplicação do *framework* das CGVs para explicar as mudanças nos padrões de comércio internacional foram desenvolvidas por iniciativa de seu Secretariado, sob a coordenação do então Diretor-Geral Pascal Lamy. Não sendo uma iniciativa *member driven*, mas capitaneada institucionalmente pela OMC. Há que se considerar, no entanto, o reduzido quadro técnico da organização, o que torna precária a realização de estudos internamente. Desta forma, o papel da OMC seria de coordenação e apoio institucional a estes estudos, ou mesmo a contratação de *experts* ou *think tanks* para desenvolver as análises.

Em 2008, a OMC e a OCDE começaram a cooperar, juntamente com outras instituições<sup>26</sup>, para desenvolver dados estatísticos que levassem em conta as características do comércio internacional em cadeias globais de valor. Buscou-se desenvolver, na parceria,

26 Outras instituições parceiras seriam a *International Trade Commission* dos Estados Unidos, o Banco Mundial, o *Institute of Developing Economies* (IDE), a *Japan External Trade Organization* e o consórcio de universidades europeias *World Input-Output Database* (WTO, 2012b).

estatísticas que pudessem refletir o chamado “comércio de tarefas” (conteúdo comercializado que refletisse somente o valor agregado domesticamente no país exportador).

Pode-se considerar que o grande impulso político para que se construíssem novas bases de dados e novas metodologias estatísticas para a mensuração do comércio tenha surgido no contexto de uma preocupação maior, gerada pela crise econômica e financeira iniciada em 2008. A existência de um sentimento generalizado, ao menos nas instituições políticas dos países desenvolvidos que foram epicentros da crise (primeiramente EUA e depois União Europeia), de que por muito tempo os políticos deixaram de se preocupar com temas reservados aos especialistas “técnicos”, como regulação financeira, regras contábeis e medidas prudenciais a serem aplicadas pelas instituições de crédito.

Com a crise, no entanto, teria ficado evidente a necessidade do Estado “socorrer” o mercado (como aconteceram nos significantes pacotes de *bail out*) e “reparar o dano” causado pela falta ou frouxa regulação sobre alguns setores, especialmente o financeiro. Com isso, a preocupação política com a precisão e rigor estatístico ganhou novos contornos, dando legitimidade para iniciativas que demandariam significativos esforços intelectuais e financeiros. É sob este contexto aparentemente “técnico” que surgem as primeiras iniciativas que levariam o Secretariado da OMC a lançar oficialmente em 2011 o programa *Made in the World*.

Não por coincidência, uma das primeiras conferências políticas para discussão do tema seria realizada na França, país de origem de Pascal Lamy, em outubro de 2010. Os anais da conferência *Globalization of Industrial Production Chains and Measurement of Trade in Value Added* (WTO, 2010) seriam transformados em uma das publicações de referência dentro da iniciativa *Made in the World*. Importa destacar que nesta publicação foi feita a conexão entre

os interesses políticos e os interesses eminentemente técnicos de se construírem novas formas de mensuração para as estatísticas de comércio. Como bem colocado na ocasião por Jean Arthuis, Presidente do Comitê de Finanças do Senado francês (tradução nossa):

*[...] por trás deste debate aparentemente técnico, na verdade é a compreensão sobre a globalização que está em jogo: nosso entendimento sobre a escala (inegável) da globalização de nossas economias; nosso entendimento do peso respectivo de cada país neste novo contexto; e nossa compreensão dos equilíbrios e desequilíbrios nas relações econômicas entre países (WTO, 2010).*

A iniciativa *Made in the World*<sup>27</sup>, coincidiu com o lançamento, em junho de 2011, do relatório *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia*, estudo comissionado pela OMC ao IDE-JETRO no Japão. Com o estudo, a OMC objetivava demonstrar as implicações das cadeias globais de valor e o “comércio de tarefas” para se delinear o que seria uma nova percepção ou mesmo definição do comércio internacional atual e, em consequência, sua regulação global na OMC. Em segundo lugar, visava a trazer para a discussão o componente do desenvolvimento, mostrando o caso asiático como exemplo de região que estaria obtendo sucesso em sua trajetória de desenvolvimento por meio de sua inserção no comércio internacional e forte participação nas redes internacionais de produção.

O discurso proferido por Pascal Lamy no lançamento desse estudo seria reafirmado pelo então Diretor-Geral da OMC em

---

27 A princípio, a iniciativa “*Made in the World*” gerou certa polêmica, principalmente entre analistas e setor privado, por não haver um pleno entendimento de quais seriam os objetivos da OMC. O nome dado à iniciativa gerou especulações de que haveria uma tentativa de se mudar a forma como os produtos passariam a ser rotulados, deixando de identificar o país de “origem” do produto a favor deste rótulo genérico “*made in the world*” que resumiria a cadeia global de valor do bem. Se esse era um dos objetivos iniciais da OMC, pode-se considerar que ele tenha sido rapidamente revisto.

inúmeras ocasiões nos dois anos que se seguiram até o fim de seu mandato em setembro de 2013. Em primeiro lugar, ressaltava o fato de que o comércio internacional já não é mais o mesmo do que aquele que deu base ao estabelecimento do regime internacional de comércio no pós-Segunda Guerra (LAMY, 2011, tradução nossa):

*A realidade do comércio internacional atual parece diferente de quando as regras que governam o comércio internacional foram originalmente elaboradas no pós-Segunda Guerra Mundial. A antiga versão da divisão internacional do trabalho entre as nações tem sido radicalmente modificada pela globalização. Cadeias globais de valor, ou cadeias de suprimentos internacionais estão no âmago destas mudanças.*

Em seguida, Lamy enfatizava a ideia de que novos conceitos estão surgindo para explicar a nova realidade, assim como novas estatísticas estão sendo elaboradas, mas as regras da OMC ainda são baseadas nas concepções tradicionais de comércio:

*As questões “quem produz o que e para quem” e “onde o valor agregado está sendo acumulado” são talvez tão importantes quanto o conceito tradicional de país de origem, no qual as estatísticas de comércio e a aplicação do princípio central da OMC de Nação mais Favorecida estão baseadas.*

Em terceiro lugar, Lamy ressalta o fato de que a oferta doméstica deve “encontrar” a demanda externa por meio da abertura ao comércio internacional:

*[...] A oferta doméstica precisa ir ao encontro da demanda internacional. Contrário ao que muitos acreditam, a história de sucesso da Ásia começou porque a demanda crescente dos Estados Unidos por enorme quantidade e*

*grande variedade de produtos encontrou fornecedores aptos a satisfazer esta demanda. Autarquia e isolacionismo não eram uma opção, e foi por meio da abertura de suas economias ao comércio e investimento estrangeiro que a “Ásia em desenvolvimento” se tornou a “Ásia emergente”.*

Com relação ao papel do Estado neste novo paradigma, Lamy deixa claro sua função de “facilitador” do comércio, por meio de ações que vão além da questão tarifária:

*[...] O Estado, em sua dimensão central e territorial, é um parceiro chave na facilitação do comércio. O livro ilustra como os governos na região cooperaram com os setores industriais para diminuir os custos de fazer negócios, reduzindo impostos sobre bens comerciáveis, simplificando processos aduaneiros e desenvolvendo uma estrutura adequada de transporte e serviços de comunicação.*

Além disso, o Estado seria provedor de um ambiente institucional mais previsível, capaz de atrair investimento externo direto para a manufatura e para o setor de serviços de apoio aos negócios (*business services*). Com esse discurso, estava dada a largada para uma campanha de informação e “convencimento” acerca das implicações políticas deste novo modelo cognitivo para a compreensão da complexidade do comércio internacional em tempos de cadeias globais de valor. Lamy seria um verdadeiro “garoto propaganda” deste tema, no qual demonstrava interesse e engajamento pessoal.

Em março de 2012, a OMC e a OCDE assinaram uma carta de compromisso delineando formalmente a cooperação entre as duas instituições, com o objetivo de prover uma “base institucional estável” para a rede de pesquisadores existente e garantir a produção regular de estatísticas de comércio bilateral baseadas nesta nova metodologia de mensuração de valor agregado. Tal cooperação resultaria no lançamento público da “base de dados conjunta OMC-OCDE de

comércio em valor agregado (*Trade in Value Added Database - TiVA*)” em janeiro de 2013, como destacamos no capítulo 2.

A existência e aperfeiçoamento desta base de dados (de acesso público e gratuito, por meio de sua página na internet) é de grande importância política, pois por meio dela pode-se quantificar de forma estruturada os impactos da globalização sobre o comércio, trazendo evidências empíricas e científicas do que anteriormente se conhecia somente por estudos de caso. É preciso ressaltar que os dados são ainda preliminares, incluem reduzido número de países e podem existir sérias falhas metodológicas que ainda não foram contestadas. Mas pode-se considerar que seja um primeiro passo para aquilo que se poderia chamar de construção de um consenso, dentre a comunidade epistêmica, sobre a existência do fenômeno “cadeias globais de valor” e seus impactos sobre o comércio internacional<sup>28</sup>.

Pode-se considerar que em paralelo à iniciativa *Made in the World* e devido à estagnação nas negociações da Rodada Doha agravada pela lenta recuperação econômica no pós-crise de 2008, a OMC buscou levar às Cúpulas do G20 sua preocupação com o protecionismo. Com isso, utilizou o modelo das cadeias globais de valor como justificativa para a contensão do protecionismo e como forma de legitimar a continuidade e até mesmo o aprofundamento da liberalização no sistema internacional de comércio.

Em seu *outreach* ao G20, a OMC passou a atuar em parceria com a OCDE e a Unctad. Em um primeiro momento, produzindo relatórios semestrais conjuntos de monitoramento dos países do G20 em relação à adoção de medidas possivelmente restritivas ao comércio. Objetivava-se verificar se os países estavam honrando o

---

28 Fazendo um simples paralelo com o processo de criação de um regime internacional para mudanças climáticas, podemos pensar na importância que tiveram para as discussões políticas os primeiros relatórios científicos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC).

compromisso de *standstill* assumido já na primeira reunião do G20 no contexto da crise em novembro de 2008<sup>29</sup>.

O segundo momento de atuação ocorreria a partir da Cúpula de *Los Cabos*, no México (junho de 2012), onde foi reconhecido o papel central do comércio como gerador de crescimento econômico. Nessa cúpula, pela primeira vez a questão das cadeias globais de valor foi formalmente discutida, estendendo o mandato da OMC, OCDE e Unctad para aprofundar as análises sobre o tema.

Assim, na Cúpula que se seguiu, em São Petesburgo, sob a presidência russa do G20, a OMC, OCDE e Unctad<sup>30</sup> (2013) apresentaram o relatório *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*. O relatório possui um tom pró-liberalização do comércio, enfatizando em seus *highlights*, dentre outros aspectos: i) o aumento da interdependência entre os países por conta das CGVs; ii) a conexão entre renda advinda do comércio em CGVs, crescimento e trabalho; iii) a importância “vital” de medidas de facilitação do comércio para a participação bem sucedida em CGVs; iv) o papel “crucial” de setores de serviços competitivos e eficientes para o comércio em CGVs; v) o fato das CGVs “*strengthen the case for multilateral market opening*” ou seja, reforçar as justificativas para a abertura de mercados em âmbito multilateral.

Com relação ao componente do desenvolvimento, o relatório advoga uma posição de forma balanceada, deixando espaço para a intervenção estatal por meio de políticas industriais e de acompanhamento. Alguns pontos ressaltados que merecem destaque:

29 Até novembro de 2013, nove relatórios haviam sido lançados.

30 É clara a divisão de tarefas entre as instituições: OMC, representando os aspectos relacionados a comércio; OCDE, como instituição representativa da preocupação maior dos países desenvolvidos (a questão da manutenção de postos de trabalho); e a Unctad, para lidar com o componente do desenvolvimento e atração de investimentos.

- i. Políticas de abertura comercial e políticas para assegurar um ambiente transparente e previsível para investimentos precisam de políticas de acompanhamento para assegurar que os benefícios advindos da participação em CGVs sejam inclusivos e de amplo alcance;
- ii. Em muitos países menos desenvolvidos existem obstáculos para a participação eficiente em CGVs, mas um dos incentivos para superá-los seria o fato de que países em desenvolvimento participantes de CGVs tendem a ter um crescimento superior à média;
- iii. CGVs podem ser um caminho importante para países em desenvolvimento construírem capacidade produtiva onde firmas locais possam capturar uma parcela maior de valor agregado;
- iv. Cada país deve pesar os custos e benefícios de se adotar políticas proativas ao engajamento em CGVs, que sejam ajustadas às suas condições específicas e de forma coerente com sua estratégia global de desenvolvimento;
- v. Uma abordagem estruturada para o tema poderia ser por meio do enraizamento de CGVs em políticas de desenvolvimento industrial, particularmente por meio da criação de um ambiente propício para comércio e investimentos, pela construção de capacidade produtiva em firmas locais e por meio da capacitação da mão de obra;
- vi. Ênfase em estruturas regulatórias fortes em áreas como meio ambiente, social e de governança, assim como apoio e capacitação para que empresas locais possam se enquadrar neste quadro regulatório;
- vii. Importância de uma política de concorrência bem desenvolvida e aplicada;

viii. Apesar das CGVs serem coordenadas por multinacionais, a contribuição das pequenas e médias empresas participantes desta cadeia também é significativa para a agregação de valor.

Por fim, é importante ressaltar que o relatório enfatiza que a “agenda de políticas estruturais do G20” proveria a base sobre a qual os desafios políticos apresentados pelas CGVs poderiam ser discutidos multilateralmente. Com isso, fica evidente o reconhecimento de que a complexidade deste tema multifacetado e suas múltiplas vertentes exigem um fórum de discussão política amplo, extrapolando o mandato da própria Organização Multilateral do Comércio.

Retornando ao âmbito da OMC e às tentativas de se chegar a resultados capazes de destravar as negociações da Rodada Doha, nota-se que a evolução dos conhecimentos empíricos e estatísticos acerca da estrutura material formada pela realidade dos negócios em cadeias globais de valor tem propiciado certa permeabilidade para que estas novas “descobertas” passem a orientar a construção de uma nova estrutura normativa no âmbito das regras multilaterais de comércio. Nesse sentido, cabe destacar a análise de Richard Baldwin (2012) propondo uma “OMC 2.0”, ou seja, uma adequação institucional para que a Organização passe a disciplinar os temas relevantes para o comércio em cadeias globais de valor e volte a ser o centro da governança do comércio internacional.

Para que a moldura cognitiva das CGVs torne-se central no desenvolvimento futuro do sistema multilateral, no entanto, ainda existem desafios significativos: i) o fato de a Rodada Doha possuir um mandato negociador orientado pela moldura conceitual prévia; ii) a assimetria de informação com relação ao tema, pois o nível de conhecimento sobre toda a problemática de CGVs é ainda pequeno e de difícil compreensão, principalmente para

países não membros da OCDE e que não possuem membros ou representantes da comunidade epistêmica internacional que ao longo da última década vem desenvolvendo estudos acadêmicos sobre o tema, acompanhados de discussões sobre suas implicações políticas; iii) a percepção em alguns países do Sul, de que toda a discussão sobre CGVs vem sendo imposta por países do Norte, requentando o antigo discurso neoliberal de prescrições para o desenvolvimento, que no fundo teriam como objetivo beneficiar as empresas multinacionais.

Com relação a este último aspecto, cabe ressaltar as críticas que esta narrativa apoiada na moldura conceitual das CGVs vem recebendo por parte de países e instituições voltadas para a análise de temas do desenvolvimento. No âmbito desta discussão política, a pesquisa identificou no *think tank* “*South Centre*”, baseado em Genebra, alguns trabalhos que de certa forma sumarizam a “visão do Sul” (inclusive de alguns países chaves, como Brasil e África do Sul), a respeito da questão. Em especial, destaca-se a nota analítica *Global Value Chains from a Development Perspective* (2013). O argumento central da análise seria de que os principais proponentes da discussão sobre CGVs no âmbito das negociações multilaterais de comércio (identificados em *papers* anteriores como sendo EUA, União Europeia e o próprio Secretariado da OMC) apresentam um discurso demandando a liberalização *across the board* dos países em desenvolvimento, tanto no setor de bens como de serviços, além de incitá-los à conclusão de um Acordo sobre Facilitação de Comércio. Tal discurso liberalizante, no entanto, apesar de apresentar justificativas baseadas na lógica das CGVs que a princípio parecem ser neutras e positivas para todos os jogadores, estaria em realidade servindo aos interesses das empresas transnacionais.

Na visão do *South Centre*<sup>31</sup>, o discurso das CGVs encorajaria, explícita ou implicitamente, as seguintes políticas: i) liberalização tarifária; ii) liberalização de investimentos; iii) uma liberalização abrangente para o setor de serviços (incluindo logística, serviços de distribuição, telecomunicação, serviços comerciais, serviços financeiros); iv) ausência de controle de capitais; v) fim das restrições de exportações (visando ao livre fluxo de matéria-prima e recursos naturais); vi) uma abordagem plurilateral nas negociações se o modelo multilateral de abertura comercial se mostrar demasiadamente lento.

Em suma, como argumenta a nota analítica, este discurso seria uma tentativa de reavivar o liberalismo que vem perdendo legitimidade no pós-crise econômica e financeira, “*an attempt to enact the same skit, but in different clothing*”. Ademais, seria uma tentativa de passar por cima das áreas de impasse nas negociações de Doha que são de interesse dos países em desenvolvimento e encontrar uma forma de chegar a resultados mais rápidos em áreas de interesse dos grandes jogadores, como serviços, investimentos e Nama.

Como alternativa a este discurso dos países desenvolvidos sobre o modelo das CGVs, o *South Centre* advoga que para que haja uma maior participação de países em desenvolvimento em cadeias globais de valor as regras da OMC deveriam prover: i) flexibilidades para os países em desenvolvimento (a agenda de Doha sobre Tratamento Especial e Diferenciado deveria ser completada, assim como a de Implementação); ii) flexibilidade para o uso de políticas tarifárias e políticas para desenvolvimento industrial e agropecuário; iii) prover “espaço político” para a regulação do setor de serviços de forma a encorajar investimentos domésticos e a expansão da capacidade produtiva em serviços; iv) cautela com

31 Um dos interlocutores que tem influenciado os trabalhos do *South Centre* tem sido Faizel Ismail, Representante Permanente da África do Sul junto à OMC, que além do trabalho diplomático já publicou vários artigos e análises sobre o tema.

relação a compromissos vinculantes em Facilitação Comercial, devido às cargas administrativas, necessidade de infraestrutura e habilidades, que não são sempre de acordo com as necessidades dos países em desenvolvimento.

Em vista dos estudos apresentados, argumentamos que independente da questão do desenvolvimento ou da dicotomia de discursos Norte-Sul, o modelo cognitivo das CGVs não seria o melhor como justificativa para a liberalização multilateral, pois ele dá sustentação à nova forma de liberalismo que aqui denominamos “liberalismo de redes”. No liberalismo de redes, em face à crescente importância de atores privados na economia globalizada, prevalece a velha lógica de Estados competindo por maiores “recursos de poder”, que economicamente podem ser hoje definidos em termos de maior “competitividade”. Com isso, seria um liberalismo capaz de sustentar a negociação de acordos liberalizantes ambiciosos, mas a nível regional, e não multilateral.

#### **4.4 CGVs e o surgimento do “liberalismo de redes”**

Consideramos que, em certa medida, as instituições internacionais herdadas do sistema Bretton Woods (principalmente Banco Mundial e OMC, além da OCDE e mais recentemente o G20) vêm utilizando a literatura sobre cadeias globais para construir um consenso entre a comunidade internacional sobre os impactos políticos desta nova configuração material estabelecida pela globalização da produção. Diante dos desafios impostos por esta realidade complexa, estas instituições parecem estar apontando para uma liberalização comercial – em sentido amplo, para além das medidas aduaneiras – como sendo o melhor caminho de inserção, tanto para países industrializados como para os em desenvolvimento.

Poderíamos aventar explicar tal comportamento como a tentativa de promover mudanças no próprio regime multilateral

de comércio, ou seja, na justificativa para sua manutenção. Como vimos, por muito tempo a moldura cognitiva do *embedded liberalism* teria dado legitimidade ao sistema multilateral. Posteriormente, com a transição para o neoliberalismo, as justificativas eram outras, mas seguiram-se os processos liberalizantes a nível multilateral, conformados tanto pela Rodada Tóquio quanto a Rodada Uruguai, e a própria criação da OMC. No entanto, o avanço dos processos globalizantes sem o devido “amortecimento” de seus impactos sociais durante o ressurgimento liberal trouxeram à tona questionamentos políticos tanto de países em desenvolvimento aliados do processo, quanto de países centrais que viram seus empregos sendo transferidos para outras regiões do globo. A crise de 2008 seria um importante momento de inflexão, assim como já havia sido no início da década os ataques terroristas do 11 de setembro. Com base no modelo cognitivo das cadeias globais, poder-se-ia justificar o liberalismo comercial como sendo a forma mais competitiva de posicionamento frente aos desafios da globalização produtiva.

A impossibilidade de se atingir um acordo na Rodada Doha, a primeira após a criação da OMC, deixaria claro os desafios enfrentados pelo próprio sistema multilateral de comércio por não conseguir entregar resultados em um de seus pilares mais importantes de atuação, ou seja, o processo negociador de reduções tarifárias recíprocas. Diante da ameaça à continuidade do regime e à própria existência institucional da OMC, ao menos nos padrões que temos hoje, vimos seu Secretariado, possivelmente apoiado pelos tradicionais países centrais do sistema, buscar na lógica das cadeias globais de valor insumos para formar uma nova moldura cognitiva para o liberalismo multilateral.

Tratava-se de um momento crítico para o regime, pois a ordem do Pós-Consenso de Washington que emergia no início dos anos

2000 estava apontando para uma direção contrária em vários aspectos: a) menor apoio social e legitimidade ao multilateralismo; b) questionamentos acerca dos impactos sociais do liberalismo e da globalização; c) a ascensão de novos *players* relevantes, mudando a configuração de poder econômico internacional; d) a ameaça do protecionismo pós-crise econômica de 2008; e) a proliferação de acordos regionais de comércio e o lançamento de uma nova geração de acordos amplos e ambiciosos (principalmente o TPP e a Aliança Transatlântica). Atuando em conjunto, estas variáveis poderiam ter forças para gerar uma mudança de regime internacional de comércio.

Assim, o uso dos argumentos pró-liberalismo incutidos nas dinâmicas produtivas em cadeias globais de valor pareciam ideais como forma de sustentação do liberalismo multilateral. Argumentamos, no entanto, que as cadeias globais de valor, na verdade, constituem-se em ameaça ao regime. Ao serem conformadas por intrincadas redes empresariais lideradas por multinacionais (ou seja, importantes agentes no cenário internacional) possuem fisiologia autônoma e complexa estrutura de governança que podem diminuir a necessidade de coordenação estatal. Tal autonomia é reforçada pelas complexas regulamentações privadas sob as quais ocorrem as transações nos múltiplos níveis da cadeia. Ou seja, as cadeias globais de valor possuem significativa capacidade de autorregulação.

As CGVs, ademais, podem ser consideradas redes de cooperação transnacional, cuja eficiência aumenta na medida em que crescem as convergências de padrões, normas e políticas domésticas entre os países pelos quais a cadeia de valor se estende. Desta forma, muitas das CGVs que temos hoje se beneficiaram da existência de acordos regionais de comércio, mais amplos e ambiciosos do que a própria liberalização conquistada no âmbito multilateral. Ao mesmo tempo, a proliferação desses acordos preferenciais tem sido impulsionada

pela lógica das CGVs que acirram a competição entre países pela atração de atividades da cadeia produtiva.

No sistema de CGVs, os Estados competem pela atração e retenção de investimentos produtivos e pela participação nas cadeias globais nos níveis de maior agregação de valor. Com isso, o portfólio de acordos bilaterais ou regionais construído pelo país torna-se um importante diferencial de competitividade. A liberalização multilateral, no entanto, por seu esquema de concessões recíprocas, baseada no princípio da Nação Mais Favorecida, acaba novamente equilibrando o jogo (*level the playing field*), deixando de ser computada na estratégia empresarial ao decidir a localidade de um investimento ou pelo *outsourcing* de determinada tarefa. Com isso, até mesmo pela ótica da estratégia governamental, os incentivos para se lutar pela liberalização multilateral vão se retraindo.

Propomos caracterizar o atual liberalismo como limitado ao “liberalismo de redes”, por meio do qual países adotam a estratégia de construir suas próprias parcerias liberalizantes em detrimento do multilateralismo comercial. Sob a lógica do liberalismo de redes, pode-se buscar quatro objetivos centrais: a) escolher com quais parceiros colaborar no momento de se posicionar internacionalmente, mensurando de forma mais clara riscos e benefícios conforme seu atual nível de desenvolvimento, seus interesses ofensivos e defensivos; b) manter certa autonomia de ação (ao menos com relação a países não parceiros do acordo) em comparação a comprometer-se com disciplinas multilaterais; c) construir um diferencial frente a competidores; d) promover uma abertura de mercado mais profunda do que a que pode ser atingida em negociações multilaterais.

O Quadro 6 ilustra as principais diferenças conceituais entre o “liberalismo de redes” (característico do século XXI) e o “liberalismo multilateral” (que teria vigorado até o fim da década de 1990).

## Quadro 6 – “Liberalismo de redes” e o “liberalismo multilateral”

	<b>Liberalismo de Redes</b>	<b>Liberalismo Multilateral</b>
<b>Base de disseminação</b>	Acordos preferenciais de comércio	Rodadas multilaterais (GATT/OMC)
<b>Moldura cognitiva</b>	Definição ampla de “comércio integrado” / Cadeias globais de valor	Definição tradicional de comércio/ neoliberalismo/ <i>embedded liberalism</i>
<b>Princípios</b>	Exceção ao NMF (discriminatório)	Nação Mais Favorecida
<b>Processo Decisório</b>	Consenso/variável	Consenso/ <i>single-undertaking</i>
<b>Abertura</b>	Profunda, foco não tarifário ( <i>beyond the border</i> )	Superficial (foco tarifário)
<b>Participação</b>	Limitada	Ampla (159 países atualmente)
<b>Objetivos</b>	Gerar competitividade	<i>Level the playing field</i>

Fonte: elaborado pela autora.

Como mostra o Quadro 6, o “liberalismo de redes” possui uma moldura cognitiva baseada na definição de comércio do século XXI, no bojo das discussões das cadeias globais de valor. Sua estrutura material estaria conformada pela globalização comercial e produtiva. Por outro lado, o liberalismo multilateral teria como base de sustentação a visão tradicional de comércio, com foco principal em bens finais, característico de etapas anteriores do processo de globalização, onde a dispersão e a fragmentação produtiva estavam ainda evoluindo, em conjunto com a expansão de novas tecnologias de informação e comunicação e a redução nos custos de transporte.

A disseminação do liberalismo multilateral se deu por meio das rodadas de negociação no âmbito do GATT. No entanto, a primeira rodada da OMC – a Rodada Doha – já ocorre em um período de transição entre os dois tipos de liberalismo. Argumentamos que tal fato tenha contribuído estruturalmente para dificultar sua conclusão,

ao menos nos moldes de seu mandato negociador assumido na época de seu lançamento (2001).

O liberalismo de redes, por outro lado, possui como base de disseminação as negociações de acordos preferenciais de comércio. A partir da década de 1990, houve uma proliferação no número de acordos preferenciais, chegando a 250 acordos em vigor em 2012. Destes 250 acordos, 135 limitam-se ao capítulo de bens, 114 incluem bens e serviços, e um acordo inclui unicamente liberalização para serviços (WTO, 2013c).

Enquanto o foco desses acordos preferenciais manteve-se em barreiras aduaneiras, havia uma possibilidade de futura convergência com as disciplinas multilaterais. No entanto, a partir do momento em que passaram a focar em aspectos que iriam além das barreiras fronteiriças e adentravam a área de regulamentação doméstica, os prospectos para harmonização começaram a diminuir<sup>32</sup>. Os chamados “acordos de nova geração” passariam a incluir o maior número possível de dimensões das cadeias globais de valor<sup>33</sup>.

Operando com base nos acordos preferenciais de comércio, o liberalismo de redes seria por definição discriminatório, pois desde sua concepção constitui-se em uma exceção ao princípio da Nação Mais Favorecida (NMF) que orienta as relações no sistema multilateral. Historicamente, a negociação de acordos regionais de comércio tem sido embasada nas exceções previstas ou *waivers* concedidos tanto no Artigo XXIV do GATT como na chamada *Enabling*

---

32 No que se refere à conhecida discussão acerca dos acordos preferenciais de comércio serem “*building blocs*” ou “*stumbling blocs*” do sistema multilateral, concordamos com a visão de Bhagwati de que a proliferação desses acordos estaria corroendo o sistema multilateral, como ilustrado na metáfora do título de um de seus livros sobre o tema: “*Termites in the Trade System: how preferential agreements undermine free trade*”(2008).

33 Tal orientação de abrangência pode ser explicitamente observada, por exemplo, na estratégia econômica da União Europeia “*Trade, Growth and World Affairs – Trade Policy as a Core Component of the EU’s 2020 Strategy*” (2010).

*Clause* negociada em uma Decisão do GATT de 1979 (L/4903) e artigo V do GATS.

Argumentamos, ademais, que sustentado pelo princípio NMF, o liberalismo multilateral seja mais equilibrado que o liberalismo de redes. O liberalismo multilateral busca de certa forma criar condições de igualdade de compromissos e direitos para todos os participantes, ou seja, *level the playing field* (apesar do espaço construído para tratamento especial e diferenciado para países menos desenvolvidos). Por outro lado, o liberalismo de redes cria diferenças sistêmicas, pois estabelece níveis diferentes de integração entre países e diferentes tipos de conexões e relacionamentos. Transferem-se para os Estados lógicas de rede presentes nas relações sociais dos indivíduos pós-modernos: os Estados mais competitivos seriam aqueles que construíssem conexões relacionais capazes de diferenciá-lo de seu competidor.

O liberalismo de redes torna-se mais viável frente ao liberalismo multilateral ao longo do tempo também por conta do limitado número de participantes em cada iniciativa liberalizante. O modelo do GATT, inicialmente, era viável, pois contemplava um número limitado de países membros. Com a incorporação gradual de outros países, chegou-se ao número atual de 159 membros da OMC, que dificulta sobremaneira as negociações e o nível de ambição pretendido. Com 23 membros, o GATT de 1947 poderia ser considerado um acordo preferencial, principalmente se levarmos em consideração as grandes iniciativas negociadoras de hoje, como o TPP, que conta atualmente com 12 países negociadores.

Decorrente do número menor de países participantes, argumentamos que no liberalismo de redes o processo decisório seja mais flexível do que multilateralmente. Enquanto a OMC está presa a processos tradicionais de tomada de decisão por consenso, no âmbito dos acordos preferenciais de comércio podem existir

múltiplas arquiteturas de decisão. Embora na OMC também haja espaço para a adoção de cronogramas diferenciados e fórmulas de liberalização distintas, nos acordos preferenciais de comércio pode-se ainda optar por maior ou menor nível de institucionalidade, apresentações de ofertas bilaterais ou para todo o grupo, listas positivas e negativas, dentre outras ferramentas ou modalidades de negociação.

Argumentamos, por fim, que as mudanças econômicas advindas dos processos globalizantes – principalmente o surgimento das “economias emergentes” que começaram a desafiar o *status quo* estabelecido anteriormente pelo antigo grupo de países desenvolvidos – tenham de certa forma exacerbado o antigo conflito entre competição e cooperação entre os países no cenário internacional. Nesse contexto, dificulta-se a obtenção dos altos níveis de cooperação necessária (consenso) para que as engrenagens do liberalismo multilateral continuem em movimento.

#### **4.5 Considerações finais**

Este capítulo versou sobre o modelo conceitual de cadeias globais de valor como forma de legitimização para alavancar os processos liberalizantes no âmbito do sistema multilateral de comércio. Argumentamos que as justificativas liberalizantes embutidas no modelo de cadeias globais de valor constituem-se, na prática, em ameaça ao regime multilateral de comércio. Para explicar esta visão, desenvolvemos o conceito interpretativo de “liberalismo de redes”, argumentando que as CGVs, por sua lógica liberalizante e competitiva, têm sido a inspiração para acordos regionais de nova geração. Entretanto, a moldura cognitiva das CGVs não tem servido como base para o regime multilateral de comércio atual, sendo este construído sobre princípios de reciprocidade estendida a todos os participantes.

Em um cenário produtivo marcado pela globalização, a lógica liberalizante que tem legitimado a ação dos Estados tem sido a da competição, em detrimento da cooperação. Na busca por um melhor posicionamento na economia internacional, os acordos preferenciais de comércio tornaram-se diferenciais de competitividade, pois são computados na balança empresarial no desenvolvimento de estratégias corporativas de *offshoring* e *outsourcing* no processo de escolha do melhor desenho para suas cadeias globais de valor.

O “liberalismo multilateral”, desta forma, apesar de retoricamente coincidir com os propósitos de abertura e facilitação de fluxos de comércio, ao proporcionar uma liberalização “inclusiva”, ou seja, estendida a todos os membros por meio do princípio NMF, deixa de ser um diferencial competitivo. O jogo no âmbito do sistema multilateral de comércio pode ser de soma positiva para todos os participantes, hoje 159 países, ou seja, todos os economicamente relevantes (principalmente após a entrada de China e Rússia).

No entanto, a partir do momento em que a preferência comercial é estendida a todos, pode haver uma redução nos incentivos para o tomador de decisão engajar-se em uma negociação que, ao ser concluída, poderá significar na prática a manutenção do *status quo* em termos de volume de exportações ou mesmo uma redução (particularmente se o país contava com algum esquema preferencial prévio à negociação multilateral), pois um país competidor poderá obter o mesmo nível de acesso ao seu mercado alvo (equilibrando o campo de jogo), fazendo com que a competição se baseie nos atributos do produto e não nos níveis de acesso preferencial ao mercado “x”. Com base nesse raciocínio, o sistema multilateral fazia mais sentido em termos competitivos quando não era tão multilateral assim – a “universalização” do seu número de membros diminuiu também o *appeal* inicial de um “clube” de países que concediam preferências comerciais mútuas, mas que excluía um grande número de

países que estavam fora do GATT (até o fim da Rodada Kennedy, o GATT incorporava menos de um terço dos países existentes) e posteriormente fora da OMC.

O “liberalismo de redes”, por outro lado, é intrinsecamente discriminatório, pois tem como base de disseminação os acordos preferenciais de comércio. É acolhido como legítimo pelos Estados, pois gera um diferencial de competitividade. Ademais, cria diferenças sistêmicas, pois estabelece níveis diferentes de integração entre países e diferentes tipos de conexões e relacionamentos. Consideramos, dessa forma, que a aposta do Secretariado da OMC (como instituição) em fazer uso da narrativa de cadeias globais de valor para dar novo impulso às negociações liberalizantes não tenha sido bem sucedida porque o liberalismo de redes impulsiona iniciativas preferenciais de comércio que vão, de certa forma, em direção oposta ao livre comércio global. Ademais, ainda são relativamente poucos os países membros que conhecem bem o modelo das cadeias globais de valor, ou que orientam suas políticas comerciais por esta forma de posicionamento frente aos desafios da globalização produtiva e comercial.

Parte da explicação para a crise em que se encontra o atual regime multilateral de comércio estaria neste conflito entre o etos liberalizante multilateral e o “liberalismo de redes”. A partir do momento em que o multilateralismo comercial deixa de refletir os interesses reais do setor privado que fazem os negócios internacionais acontecerem, e perde a capacidade de disciplinar essas relações, sua legitimidade começa a ser corroída. Esta deficiência estrutural do sistema multilateral de comércio atual se somaria às outras tantas críticas e propostas de reformas para o enfrentamento dos desafios do regime multilateral de comércio (principalmente relacionadas a temas controversos como o princípio de *single undertaking*, o processo decisório da OMC, o fortalecimento do âmbito jurídico legalista em detrimento da vocação de fórum político-negociador, dentre outros).

Esta discussão sobre o sistema multilateral de comércio e o modelo cognitivo das cadeias globais de valor torna-se essencial no âmbito deste trabalho por ser um aspecto balizador das estratégias de política comercial. Argumentamos que os países que adotam “políticas comerciais baseadas no modelo das CGVs” (tal qual proposto no capítulo 3), apesar de retoricamente apoiarem o multilateralismo como *first best*, transferiram o foco de ação para a negociação de acordos preferenciais de nova geração. Esta mudança de foco ficaria clara na evolução da política comercial canadense durante a última década, como vemos no próximo capítulo.

**PARTE III**

**O MODELO COGNITIVO DAS CGVs: ANÁLISE  
COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS COMERCIAIS DE  
BRASIL E CANADÁ**



# CAPÍTULO 5

## O MODELO DE CGVs E A POLÍTICA COMERCIAL CANADENSE CONTEMPORÂNEA

### 5.1 Introdução

Para a análise de estratégias políticas de inserção no comércio internacional contemporâneo, tem se tornado útil, e de certa forma imprescindível, a compreensão da globalização comercial e produtiva. Para tanto, consideramos que o melhor arcabouço teórico disponível seja o oferecido pelo modelo conceitual de cadeias globais de valor, tal como desenvolvido na primeira e segunda parte deste trabalho. Com base neste instrumental, discutiremos de forma comparada a política comercial brasileira e canadense contemporânea.

Este capítulo tem como objetivo analisar se a política comercial canadense contemporânea tem sido orientada pelo modelo cognitivo das cadeias globais de valor, conforme a discussão apresentada no capítulo 3. Para isso, faremos inicialmente uma breve contextualização histórica da evolução de sua política comercial. Em seguida, apresentaremos de forma sucinta o processo decisório e principais instituições envolvidas na formulação da política comercial canadense. Por fim, analisaremos as políticas e estratégias comerciais

adotadas nos últimos dez anos. A política comercial brasileira será analisada no capítulo 6.

## **5.2 Evolução histórica da política comercial canadense**

A importância do comércio perpassa a história canadense, tendo em vista o contexto de sua descoberta e formação como país. Atribui-se a John Cabot, explorador contemporâneo de Cristovão Colombo, a primeira incursão a terras canadenses, encontrando a atual província de Newfoundland, em 1497, sendo sua expedição financiada por recursos ingleses. Seria, no entanto, com Jacques Cartier, e posteriormente Samuel de Champlain, as primeiras tentativas de fundação da “Nova França”, que viria a ser a província de Quebec. Neste princípio de colonização e ao longo dos séculos XVI e XVII, a ausência de descobertas de ouro e outros metais preciosos seria em parte contrabalançada pelo promissor comércio de peles, envolvendo comerciantes franceses e índios locais, embora fosse uma atividade econômica precária em torno da qual se construiria uma colônia.

O comércio de peles, no entanto, se tornaria a principal atividade da economia canadense, mesmo no período posterior à Guerra dos Sete Anos (entre França e Inglaterra), em 1763, quando as colônias no Canadá seriam cedidas aos ingleses. A partir de então, a evolução da política comercial canadense seria pautada por suas relações coloniais com os ingleses e a proximidade geográfica com os Estados Unidos. Durante grande parte do século XIX e início do século XX, a política comercial canadense foi reativa às políticas adotadas por seus grandes parceiros comerciais da época. Objetivava assegurar um lugar privilegiado nestes dois mercados para os produtos canadenses, quer seja por meio de preferências coloniais com a Inglaterra ou pela liberalização recíproca negociada com os EUA (HART, 2002).

Ao longo do século XIX o Canadá veria a deterioração de seu acesso privilegiado tanto ao mercado inglês quanto ao americano. Primeiramente, em 1846, quando a Grã-Bretanha aboliu as chamadas “*Corn Laws*”, terminando assim com as preferências que o império concedia a produtos de suas colônias. Como alternativa de mercado, o Canadá negociou um Tratado Recíproco com os EUA em 1854, que apesar de excluir a maioria dos produtos manufaturados, contribuiu para um grande período de prosperidade no Canadá. No entanto, este tratado seria denunciado em 1866 pelo governo americano, tanto por pressões econômicas domésticas quanto pelo descontentamento com as ações britânico-canadenses durante a Guerra Civil americana (TOMLIN, HILLMER e HAMPSON, 2008).

Ainda de grande importância neste período foi a chamada “Era das Ferrovias”, pois possibilitou a expansão da economia canadense, assim como catalisou a reorientação de sua vida comercial, que de certa forma já vinha gradualmente se transformando devido a imposições circunstanciais relacionadas às mudanças nas políticas comerciais inglesas. Se em 1850 o Canadá possuía apenas 88,5 km de ferrovias, quatro anos depois, com a *Great Western Railway*, estariam cobertos 408,6 quilômetros, entre Niagara e Windsor (MORTON, 1989). As ferrovias teriam papel decisivo na unificação do Canadá de Leste a Oeste, possibilitando maior integração econômica e comercial entre as próprias províncias, sendo que, anteriormente, as rotas comerciais disponíveis limitavam-se ao sentido Norte-Sul.

Com o advento da Confederação em 1867, o Canadá passou a adotar uma trajetória de desenvolvimento que ficou conhecida como a fase da Política Nacional (*National Policy*), de traços protecionistas e nacionalistas. A Política Nacional, impondo elevadas tarifas de importação, foi instituída em 1879 pelo governo conservador do Primeiro-Ministro John Macdonald, objetivando proteger a indústria nascente, mas também em resposta às frustradas tentativas de

restabelecer níveis preferenciais de comércio com os Estados Unidos, como os delineados pelo Tratado Recíproco bilateral que vigorou de 1854 a 1866 (TOMLIN, HILLMER e HAMPSON, 2008). Até a implementação da Política Nacional, as tarifas canadenses eram relativamente baixas e usadas mais como fonte de renda para o governo do que como proteção. Este sistema tarifário da Política Nacional seguiria vigorando, com pequenos ajustes e modificações, até o pós-Segunda Guerra Mundial (BEAULIEU e CHERNIWCHAN, 2011).

O Canadá emergiu da Segunda Guerra como a terceira maior potência mundial em termos comerciais e industriais (HART, 2002) e a quarta maior potência militar (HAMPSON e HEINBECKER, 2008), sendo este período considerado o auge canadense em termos de poder relativo no cenário internacional. No imediato pós-Segunda Guerra, o Canadá ainda buscou explorar bilateralmente com os Estados Unidos a possibilidade de negociar um acordo de livre comércio abrangente. Em 1948, um acordo preliminar teria sido atingido, mas mudanças de posicionamento por parte do Canadá fizeram com que as negociações bilaterais fossem interrompidas, passando-se a privilegiar as conversações no âmbito do recém-criado GATT (do qual o Canadá foi membro fundador) (TOMLIN, HILLMER e HAMPSON, 2008).

Durante as décadas de 1950 e parte da década de 1960, as negociações multilaterais no âmbito do GATT se tornariam o foco principal dos esforços comerciais do Canadá. De forma geral, esse foi um período em que a política externa canadense esteve voltada para o multilateralismo, quer seja por meio de seu engajamento no estabelecimento das instituições de Bretton Woods, nas negociações do GATT e em questões políticas como a crise do Canal de Suez (1956-57) e a elaboração do plano Colombo de ajuda ao desenvolvimento. Ao longo dos últimos cinquenta anos, no entanto, o foco da política

externa canadense oscilaria entre o multilateralismo e a ênfase às relações com os Estados Unidos, assim como a política comercial canadense estaria sempre permeada pelo dilema da crescente dependência do mercado americano.

Com a participação canadense nas rodadas multilaterais de comércio no âmbito do GATT, o Canadá foi desmanchando o esquema de altas tarifas característico da época da Política Nacional. Ao longo de sete rodadas do GATT, a tarifa média canadense decresceu de 11,6% em 1945 para 6,4% em 1970. No setor de produtos agrícolas, no entanto, o Canadá permanecia ambivalente (posição que perdura até os dias atuais), buscando acesso a mercados para seus principais produtos de exportação (grãos e carne), enquanto demandava proteção por meio de quotas para importações de setores onde havia uma política doméstica de administração da oferta (principalmente para laticínios e trigo) (WIGLE, 1998).

A opção canadense pela aproximação comercial dos Estados Unidos em meados da década de 1960 ficaria evidente com a negociação bilateral de um Pacto Automotivo, assinado em 1965. O acordo teria sido impulsionado tanto por questões de economias de escala quanto pela ameaça de imposição de direitos compensatórios por parte dos EUA contra um programa canadense de isenção fiscal para a exportação de automóveis. O acordo que emanou das negociações significava o estabelecimento de um comércio administrado no setor automotivo, sendo que os EUA davam livre acesso a seu mercado para autopeças e veículos de origem canadense, ao passo que o Canadá se comprometia em tornar mais eficiente seu esquema de proteção tarifária para o setor. O Pacto Automotivo também envolvia um acordo com as montadoras (particularmente o grupo conhecido como *Big Three*, formado por Ford, Chrysler e General Motors, montadoras de origem americana), estabelecendo

metas de investimentos e de produção no Canadá (TOMLIN, HILLMER e HAMPSON, 2008).

Apesar do acordo se limitar a um único setor, representou um ponto de inflexão na política comercial canadense, pois marcaria o início de uma abordagem liberalizante que construiu as bases para arranjos maiores como o Acordo de Livre Comércio (FTA), o Nafta e os vários acordos comerciais negociados posteriormente com países e blocos de outras regiões. O Pacto Automotivo levaria a uma importante aproximação com os EUA, que seria aprofundada em 1988 quando os dois países chegariam a um acordo que expandiria o acesso privilegiado a seus mercados para outros setores além do automotivo.

Alguns fatores catalisaram as negociações do Acordo de Livre Comércio (FTA) entre Canadá e Estados Unidos. Dentre eles, destacam-se problemas de solução de controvérsias e a dificuldade em tratar temas novos e de crescente relevância no contexto multilateral, como serviços e investimentos (WIGLE, 1998). Ademais, o comércio bilateral vinha crescendo exponencialmente, sendo que na década de 1960 as exportações canadenses para os EUA representavam 60% do total, enquanto o comércio com a Grã-Bretanha, segundo maior parceiro comercial canadense, fazia o caminho inverso, declinando de quase 40% do total nos anos anteriores à Segunda Guerra Mundial para aproximadamente 15% na década de 1950. Ao fim da década de 1990, o comércio com os EUA passaria a representar cerca de 80% das exportações totais do Canadá (MACDONALD, 1998/9). É preciso notar, entretanto, que estas estatísticas até certo ponto mascararam o fato de que parte significativa de produtos canadenses de exportação transitam pelos portos americanos, inflando os números do comércio bilateral mesmo para produtos cujo destino final não é o mercado americano.

O FTA estabeleceu o livre comércio bilateral para a grande maioria dos produtos, com exceção de alguns produtos agrícolas sensíveis (açúcar americano e setores canadenses com oferta administrada). O Acordo estendeu também provisões de tratamento nacional para o setor de serviços e investimentos e estabeleceu um sistema de soluções de controvérsia. Segundo Hart (2013), a decisão canadense de negociar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos era consistente com um reconhecimento amplo da sociedade de que em países democráticos, políticas públicas que provêm um ambiente de mercado aberto, competitivo e que não atue de forma contrária às preferências de mercado, possuem uma taxa de sucesso muito maior do que políticas dirigistas.

A subsequente negociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), que passava a incluir o México no esquema de liberalização comercial antes bilateral, sedimentou a ênfase canadense no polo “continentalista” de sua política externa, uma prioridade desde 1990, quando o Canadá tornou-se membro da Organização dos Estados Americanos (OAS). O Nafta, que entrou em vigor em 1994, foi visto como uma expansão do FTA, com as devidas modificações para incluir o México e mudanças em questões cruciais, como por exemplo: a) a conclusão de dois acordos paralelos, para acompanhar o texto do Nafta, um sobre meio ambiente e outro sobre trabalho; b) regras de origem mais restritivas, principalmente para alguns setores, como o automotivo; c) maior ênfase em novas áreas, como serviços, investimentos, padrões e regulamentações (WIGLE, 1998).

A assinatura do Nafta<sup>34</sup> representava a conclusão de um período de forte aproximação comercial e política com os EUA, seguido por uma nova ênfase multilateral para a política externa canadense,

---

34 A assinatura do Nafta ocorreu em 17 de dezembro de 1992, por George W. Bush (EUA), pelo Primeiro-Ministro canadense Brian Mulroney e pelo presidente mexicano Carlos Salinas.

imposta a partir da eleição de um novo governo liberal no Canadá em 1993, sob o Primeiro-Ministro Jean Chrétien. Importantes iniciativas marcariam a década de 1990 na cena comercial, como a conclusão da Rodada Uruguaí e subsequente criação da Organização Mundial do Comércio. No Canadá, ressurgia o desejo político de diversificar as parcerias comerciais, tanto por meio de uma maior aproximação com o próprio continente americano, como a busca por parcerias no Pacífico.

O Canadá participaria ativamente da Iniciativa para as Américas e do subsequente acordo entre líderes do hemisfério assumido na Cúpula de Miami, em 1994, para negociar um acordo de livre comércio (FTAA/Alca) entre os 34 países das Américas (excluindo Cuba) até 2005. Em 2001, o Canadá sediaria a Cúpula de Quebec, período em que era evidente a posição favorável do país frente às negociações. O Acordo, no entanto, visto por alguns como uma expansão do Nafta, e por outros como a integração de um Mercosul expandido ao Nafta, nunca chegaria a ser concluído. Em paralelo, o Canadá partiria para negociações de acordos bilaterais de livre comércio, negociando com Chile, Costa Rica e Israel.

Na área de promoção comercial, o fim da década de 1990 seria marcado por grandes missões comerciais lideradas pelo Primeiro-Ministro, conhecidas como *Team Canada* (Time do Canadá) por incluírem também premiês das províncias. De 1998 a 2002, as missões *Team Canada* visitariam nove países (Rússia, Alemanha, EUA, China Japão, México, Brasil, Argentina e Chile)<sup>35</sup>, promovendo investimentos e negócios. Posteriormente, esse modelo seria abandonado devido ao seu alto custo e dificuldades logísticas, sendo as missões comerciais na primeira década do século XXI lideradas

---

35 Informações sobre as missões comerciais canadenses, de 1998 a 2013, disponíveis em: <<http://www.tradecommissioner.gc.ca/eng/trade-missions/previous-missions.jsp>>. Acesso em: 19 out. 2013.

pelo Ministro de Comércio Internacional ou outros altos funcionários do governo.

Ao fim da década de 1990, as justificativas para o Canadá continuar promovendo o liberalismo comercial permaneciam: i) o fato de o mercado canadense ser pequeno; ii) a visão de que acesso à tecnologia seria essencial para que o Canadá continuasse crescendo; iii) a percepção de que o acesso ao investimento externo direto seria crucial para a prosperidade do país. Ao mesmo tempo, reconheciam-se os perigos de se optar pela via protecionista (WIGLE, 1998). Estas razões levariam a uma ativa participação nas negociações para lançar a primeira rodada no âmbito da OMC, que falhara por pressão de protestos em Seattle, em 1999, sendo efetivamente lançada em Doha, em 2001.

A política comercial canadense no início do século XXI seria marcada pelos atos terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, evento que causou o imediato fechamento da fronteira com o Canadá e trouxe à tona novamente a apreensão canadense de ver o acesso ao mercado americano fechado ou dificultado por normas e regulamentações de segurança que podem afetar a livre circulação de bens e insumos entre os dois parceiros. Após os ataques terroristas, o governo americano implementou vários programas de segurança que acabaram por tornar “mais espessa” a grande fronteira com o Canadá, estabelecendo um maior monitoramento nos fluxos transfronteiriços, quer seja de bens, pessoas ou serviços.

A delicada questão da extensa fronteira sempre incitou a cooperação entre os dois países, sendo que desde 1996 seis iniciativas diferentes foram implementadas para buscar melhorar a administração fronteiriça, com alguns progressos alcançados (HART, 2012). Em 2011, Canadá e Estados Unidos lançaram um novo programa neste sentido, intitulado *Beyond the Border: A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness*, produzindo um

plano de ação bilateral voltado a tornar a fronteira com os Estados Unidos mais aberta, previsível e segura.

Em paralelo, enquanto o Canadá trabalhava para aumentar os níveis de segurança fronteiriça atendendo às exigências americanas, ficava evidente uma importante mudança na maneira como o país via o comércio com seu vizinho. A preocupação de que o Canadá vinha “colocando todos os ovos na mesma cesta”, deu grande impulso a iniciativas de diversificação de parcerias comerciais objetivando diminuir a vulnerabilidade canadense frente ao mercado americano. Esta seria, em parte, a razão pela qual o Canadá iniciaria em 2007 estudos para a negociação de um *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) com a União Europeia, além de outras iniciativas visando ampliar o acesso a mercados não tradicionais para produtos e serviços canadenses.

Tendo rapidamente percorrido a evolução da política comercial canadense, podemos concluir ressaltando alguns aspectos deste acumulado histórico que se fazem presente orientando as decisões no período atual: i) o debate entre a primazia ao sistema multilateral de comércio, até mesmo como plataforma para discussão de temas sensíveis na relação bilateral com os EUA, ou a opção por acordos bilaterais; ii) a “aproximação relutante” com os Estados Unidos; iii) a crescente dependência frente ao mercado americano, contraposta pela busca por diversificação de parcerias; iv) o fato de que o comércio exterior possui grande participação no PIB canadense, tornando-o historicamente vulnerável ao protecionismo de outros países, principalmente o americano; v) a preferência por um sistema internacional de comércio liberal, baseado em regras e não discriminatório. Com isso, chega-se ao período sobre o qual as outras seções deste capítulo se debruçarão (2003-2012).

### 5.3 Processo decisório e arcabouço institucional

O Canadá é regido por um sistema de governo parlamentarista – uma adaptação do modelo de monarquia constitucional de Westminster – caracterizado por um Primeiro-Ministro (Chefe de Governo)<sup>36</sup>, um Gabinete, um Parlamento bicameral (*House of Commons e Senate*), um funcionalismo público permanente e não partidário e um monarca, representado no Canadá pelo Governador-Geral (Chefe de Estado). Constitucionalmente, o governo federal possui autoridade para regulamentar o comércio, mas atribui autoridade às dez Províncias para assuntos privados de natureza local (WOLFE, 2007). Assim, o governo federal pode assinar tratados, mas para sua implementação será necessário contar com o apoio das províncias.

Neste sistema, o Gabinete<sup>37</sup> (*Cabinet*) possui autoridade executiva para conduzir a política comercial, em um processo em geral *top-down*, mas permeado por mecanismos formais e informais de consultas públicas. Considera-se a política comercial canadense como orquestrada por uma complexa rede de interações que envolve o Gabinete, o Parlamento e os servidores públicos dos diversos ministérios envolvidos (CIURIAK, 2004).

No âmbito do Gabinete, há um Ministro de Relações Exteriores, responsável pela condução da política externa, e um Ministro de Comércio Internacional, especificamente responsável pela política comercial. Os dois ministros, no entanto, compartilham um só ministério, que em 2013 incorporou também a antiga Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA),

---

36 O Primeiro-Ministro e os demais membros do Parlamento não possuem um mandato fixo, mas a cada cinco anos ao menos uma eleição deve ocorrer.

37 O Gabinete é composto pelos membros apontados pelo Governador Geral sob aconselhamento do Primeiro-Ministro. Constitui-se no poder Executivo, sendo responsável pela administração do governo e pelo estabelecimento de suas políticas. O Gabinete atual é composto por 47 membros, incluindo o Primeiro-Ministro. Os membros do Gabinete devem ser parte do Parlamento.

transformando-se no Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Desenvolvimento (*Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada* – DFATD) e contando então com três ministros. Esta forma organizacional vem se alterando ao longo do tempo, sendo que na história recente, o Primeiro-Ministro Paul Martin separou o Ministério de Comércio Exterior do Ministério de Relações Exteriores em 2003, havendo a posterior reintegração entre eles em 2006, sob o governo do Primeiro-Ministro Harper (WOLFE, 2010).

O Ministro de Comércio Internacional precisa de aprovação do Gabinete para lançar iniciativas internacionais de política comercial e, para tanto, envia um “Memorando ao Gabinete” antes de iniciar uma negociação comercial, descrevendo os objetivos, impactos, custos e benefícios, assim como uma análise dos riscos ambientais envolvidos na possível negociação.

O trabalho preliminar com vistas a facilitar a aprovação pelo Gabinete é realizado por oficiais do DFATD, por meio de consultas com outros ministérios e agências possivelmente interessadas na negociação e que precisam assinar o Memorando. Tradicionalmente, os principais ministérios envolvidos nas consultas são Finanças (responsável pelo recolhimento de impostos), Indústria (responsável por políticas estruturais) e Agricultura e Agroalimentos (responsável pela política agrícola). No entanto, a partir do momento em que as negociações começam a afetar assuntos que perpassam as aduanas e incluem questões de regulamentação doméstica, maior número de ministérios passa a participar do processo de consultas (CIURIAK, 2004).

O *Privy Council Office* (PCO), que seria de certa forma análogo à “Casa Civil” no Brasil, é quem direciona o processo, apresentando amplos questionamentos, inclusive sobre aspectos políticos e pontos sensíveis para o governo. Este processo de solicitação de

autorização, por meio do Memorando ao Gabinete, resulta em concessões explícitas ou implícitas de autoridade política, por meio das quais os ministros podem então concluir, *ad referendum*, acordos condizentes com a autoridade política que lhe fora concedida pelo Gabinete (DYMOND e DAWSON, 2002).

Com relação à participação do Parlamento na formulação da política comercial, destaca-se o fato dos acordos serem levados ao Parlamento e nos casos que requeiram novas legislações para sua implementação, a aprovação parlamentar é necessária. Essa aprovação é normalmente esperada, principalmente quando o Primeiro-Ministro possui maioria na Câmara Baixa (*House of Commons*). Não cabe, no entanto, uma ratificação do acordo pelo Parlamento, pois esta seria uma atribuição da “Coroa” (BERG e SCHMITZ, 2006).

O Parlamento também possui uma participação significativa no que concerne às funções de monitoramento e questionamento das ações do executivo, por meio dos seus comitês parlamentares. Em especial, destacam-se as atividades do Comitê de Comércio Internacional (*Standing Committee on International Trade*)<sup>38</sup> da Câmara Baixa, onde são realizadas audiências públicas e a elaboração de relatórios e estudos<sup>39</sup> sobre determinados aspectos da política comercial canadense. O Senado também possui um comitê de Relações Internacionais e Comércio internacional, com atribuições semelhantes às da Câmara, focando também em questões legislativas, principalmente em relação à implementação de acordos internacionais. Além disso, o DFATD apresenta anualmente ao

---

38 No período de 1995 a 2005, havia um único comitê para Relações Exteriores e Comércio Internacional (*Standing Committee on International Affairs and International Trade*).

39 Exemplos de estudos recentes: “Negociações de um amplo acordo comercial e econômico com a União Europeia (2011-2012)”; “O Serviço de Delegados Comerciais Canadenses (2012)”; “Relações Comerciais Canadá-Estados Unidos (2009 e 2011)”; “O Acordo de Compras Governamentais entre Canadá e Estados Unidos (2010)”; “Fundos promocionais para a exportação de carnes (2009)”, dentre outros.

Parlamento o estudo *Canada's State of Trade* (Estado do Comércio Exterior Canadense), objetivando informar ao Parlamento as prioridades e o desempenho do comércio canadense.

O Canadá é reconhecido pela transparência governamental, sendo que o amplo acesso à informação e as consultas públicas já fazem parte da cultura governamental canadense. Atualmente, o governo do Canadá mantém um sitio na internet ([www.consultingcanadians.gc.ca](http://www.consultingcanadians.gc.ca)) que unifica informações sobre todas as consultas abertas à sociedade, que em geral perpassam temas bastante diferenciados, como agricultura, medicamentos e alimentos, desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia, emprego, idosos, jovens, etc.

Na área de política comercial há mecanismos institucionalizados para consulta às partes interessadas, não somente no que se refere a negociações de acordos, mas também estratégias comerciais. Como exemplos de consultas públicas nos últimos anos, podemos citar: as consultas sobre negociações de um acordo plurilateral no setor de serviços; consultas sobre as opções para aumentar o comércio com o Mercosul; consultas sobre as negociações da Parceria Transpacífico (TPP); consultas sobre a modernização do Acordo de Tecnologia da Informação da OMC; negociações de um Acordo de Ciência e Tecnologia com o Brasil, consultas para o acordo com a União Europeia (CETA), dentre outros.

Além das consultas, o governo do Canadá realiza uma ampla análise de impactos ambientais de novas legislações ou acordos internacionais propostos, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. Com isso, antes de negociar um acordo comercial, o DFATD precisa realizar, mesmo que *pro forma*, uma análise ambiental sobre os impactos do acordo,

que acompanhará o Memorando ao Gabinete para apreciação e autorização ou não da negociação.

O formato atual para as consultas tem sido por meios eletrônicos, seguindo um modelo mais flexível adotado a partir de 2006. Este modelo diferencia necessidades estratégicas, táticas e técnicas do DFATD, engajando diferentes níveis de participação conforme a necessidade: ministros e CEOs corporativos; altos funcionários e vice-presidentes; e por fim, funcionários em geral. Associações empresariais estão envolvidas em todos os níveis, mas acadêmicos e ONGs geralmente não se envolvem nas consultas a nível estratégico (WOLFE, 2007). Até 2005, as consultas eram realizadas por meio de grupos semipermanentes, como os vários Grupos Setoriais de Aconselhamento em Comércio Internacional<sup>40</sup> (*Sectoral Advisory Groups on International Trade – SGAITs*) e o Conselho Acadêmico (*Academic Advisory Council*). Após um amplo processo interno de avaliação desses mecanismos de consulta, ambos foram substituídos por grupos *ad hoc* de especialistas que se reúnem quando necessário.

Existe, ademais, uma tentativa de aproximação da sociedade com os negociadores. Em cada rodada de negociação de um acordo comercial, por exemplo, o governo do Canadá realiza eventos abertos às partes interessadas (*Stakeholders Events*), havendo oportunidade para intercâmbio de informações oficiais acerca dos interesses ofensivos ou defensivos por parte do público participante. No contexto do Acordo Transpacífico ora em negociação, este tem sido o modelo implementado.

---

40 Os primeiros SAGITs foram implementados em 1986, chegando a 15 grupos e posteriormente reduzidos a 12. Os grupos eram formados prioritariamente por membros do setor produtivo e associações, mas alguns incluíam também representantes de organizações trabalhistas, grupos culturais e outras organizações da sociedade civil. Membros dos SAGITs eram apontados por um período de tempo determinado, durante o qual assinariam um contrato de confidencialidade, pois teriam acesso a informações confidenciais acerca das posições negociadoras do governo e propostas de acordos em negociação, além de terem acesso frequente a chefes de negociação do governo (WESTON, 2005).

O governo canadense, à medida do possível, busca informar e incluir municípios e províncias no processo decisório de política comercial. Para tanto, o DFATD realiza atividades de aproximação com governos locais, contando com a liderança do próprio ministro de comércio, altos funcionários do ministério e chefes de missões canadenses no exterior. Realizam também atividades com os demais entes da federação, principalmente em áreas de interesse conjunto, como atração de investimentos, negociações comerciais, solução de controvérsias e atividades de promoção de comércio exterior.

Com relação ao funcionamento do *Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada (DFATD)* e seu papel no processo decisório de política comercial, cabe ressaltar que a carreira do serviço exterior canadense encontra-se dividida em quatro correntes distintas: a) Comércio Internacional; b) Político e Econômico; c) Consular e Gerencial; d) Assistentes administrativos. Dentro da corrente de comércio internacional, há ainda a divisão entre três grupos de servidores: i) Oficiais do Serviço Exterior (*Foreign Services Officers*, equivalentes aos diplomatas), especialistas no ramo econômico e comercial; ii) Funcionários de Política Comercial (*Policy Officers*); iii) Funcionários de Promoção Comercial (*Commercial Officers*). Dentre esses servidores, somente o primeiro grupo (*Foreign Services Officers*) são obrigados a aceitar posições nas embaixadas e consulados no exterior, em um típico esquema de rotação comum às carreiras diplomáticas. Os dois outros grupos de servidores são baseados em Ottawa e nos escritórios regionais nas Províncias.

Esses servidores fazem parte do “Serviço de Delegados Comerciais” (*Trade Commissioner Service - TCS*)<sup>41</sup> canadense, que funciona sob a égide do DFATD. Trata-se de uma rede formada por cerca de mil diplomatas e contratados locais, presentes em

---

41 Para mais informações sobre o TCS, consultar: <<http://www.tradecommissioner.gc.ca/eng/>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

aproximadamente 150 cidades no mundo e em 18 escritórios regionais no Canadá, especializados em promoção e assessoramento comercial, atuando também na resolução de problemas enfrentados por exportadores ou investidores canadenses em outros mercados.

Os serviços prestados pelos delegados comerciais incluem:

- i) preparação para a entrada em mercados internacionais, ajudando pequenas e médias empresas a determinar se são competitivas ou não, a identificar um mercado alvo, coletar informação de mercado e setorial, e a melhorar suas estratégias de negócio internacional;
- ii) avaliação do potencial de mercado, provendo inteligência sobre o mercado alvo e aconselhamento estratégico;
- iii) auxílio para obter contatos relevantes no mercado alvo, como potenciais compradores e possíveis parceiros, profissionais legais e financeiros, fontes de tecnologia, assim como autoridades regulatórias e agências de promoção de investimentos;
- iv) auxílio para solucionar problemas pontuais relacionados a desembaraço aduaneiro, tratamento comercial injusto; participação em licitações, estoques de cargas, cobertura de seguros, dentre outros.

Segundo estimativas do DFATD, o TCS auxiliou mais de treze mil empresas em 2010, na maioria pequenas e médias empresas. Desde 2006, foram abertos quinze novos escritórios comerciais em mercados prioritários tais quais: Brasil, Índia e China, reconhecendo a importância dos mercados emergentes.

Pode-se considerar que o Serviço de Delegados Comerciais (TCS) canadense seja uma das mais sofisticadas redes de promoção comercial global, tanto pela abrangência de serviços prestados e cobertura geográfica, como pela forma em que está organizada e as ferramentas tecnológicas e sistemas administrativos de que dispõe. O TCS vai além dos serviços tradicionais de promoção comercial e *matchmaking* entre exportadores e importadores, possuindo atribuições nas seguintes áreas: a) Inovação, ciência

e tecnologia; b) Facilitação de acesso ao mercado de compras e licitações de instituições internacionais ligadas à ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento; c) Promoção do comércio de serviços educacionais canadenses, promovendo universidades e instituições de ensino canadenses como destino para estudantes estrangeiros; d) Apoio a mulheres empreendedoras no comércio internacional; e) Administração ou monitoramento de programas específicos de financiamento ou apoio às exportações, programas de atração de investimentos e à internacionalização de empresas, e por fim, formação de parcerias voltadas à inovação.

No que diz respeito à administração da informação, acesso e transparência, o TCS possui ferramentas bastante eficientes que são úteis tanto para os “clientes” do serviço quanto para os próprios servidores, tornando a gestão da memória corporativa mais eficiente. Como parte da estratégia de gestão da informação do DFATD, há o constante aprimoramento de plataformas para gerir a relação com os clientes do TCS de forma global. Um importante exemplo é a plataforma conhecida como TRIO, uma ferramenta de gestão baseada em resultados, onde os delegados comerciais inserem informações sobre cada serviço prestado a determinada empresa, investidor ou pesquisador, formando um banco de dados acessível em qualquer embaixada ou escritório comercial, que disponibiliza o histórico das relações com determinado cliente em diversas regiões geográficas de atuação. O DFATD também possui ferramentas de comunicação online para colaboração internacional interna entre os delegados comerciais, visando à troca de experiências, conhecimentos e boas práticas.

Em termos de informação ao público, destaca-se o fato da rede internacional de delegados comerciais baseados em embaixadas, consulados e escritórios comerciais encontrar-se totalmente disponível para acesso na página do Ministério. Há informações completas sobre nomes, endereços e contatos de todos os funcionários

(diplomatas, contratados locais e assistentes), detalhando também os setores ou indústrias específicas de atuação de cada servidor.

Em segundo lugar, destacam-se os serviços de inteligência comercial oferecidos de forma gratuita ao público, encontrados *online* na página do Serviço de Delegados Comerciais. A página oferece um “centro de conhecimento”, onde as empresas tem acesso a cursos via internet (*webinars*), guias de como exportar, como investir no exterior, como atrair investidores para o Canadá, etc. Há uma página especial sobre “cadeias globais de valor”, onde as empresas encontram guias para inserção de pequenas e médias empresas em CGVs, e relatórios específicos analisando cadeias produtivas de empresas líderes para detectar oportunidades em determinadas etapas da cadeia de suprimentos.

O Serviço de Delegados Comerciais tem também como foco auxiliar *innovators*, ou seja, empresários ou pesquisadores envolvidos em projetos de pesquisa e desenvolvimento, que estejam interessados em oportunidades de colaboração internacional ou em comercializar globalmente uma inovação. Existem delegados comerciais especialmente dedicados a atividades de inteligência, *networking* e *matchmaking* voltadas para oportunidades específicas na área de ciência, tecnologia e inovação. Da mesma forma, os delegados comerciais com atribuições setoriais possuem prerrogativas de auxiliar pesquisadores em suas respectivas áreas de *expertise*. É interessante notar que as atribuições de cooperação em ciência, tecnologia e inovação ficam a cargo dos diplomatas responsáveis pela área comercial ao invés da área política, munidos da percepção de que eventualmente toda colaboração internacional poderá resultar em oportunidades de comercialização da inovação gerada por meio daquela parceria.

O Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Desenvolvimento possui também a atribuição de negociar acordos de

ciência, tecnologia e inovação com outros países. Em comparação com o Brasil, o Canadá concluiu poucos acordos<sup>42</sup>, pois o foco está voltado para o estabelecimento de parcerias prioritárias, com países chaves, já que os acordos são usualmente acompanhados de fundos governamentais para incentivar o estabelecimento de projetos em parceria.

Na última década, o Canadá expandiu sua cooperação internacional, assinando acordos com China, Índia e Brasil, apostando nas previsões de crescimento destes mercados emergentes. O principal objetivo desses acordos seria “conectar o Canadá ao suprimento global de talentos, ideias e tecnologias”, como previsto na estratégia *Mobilizing Science and Technology to Canada's Advantage*, lançada em 2007, ficando a cargo do Ministério de Indústria sua implementação e do Ministério de Relações Exteriores e Comércio Internacional (DFATD) a negociação de sua vertente externa. O DFATD tem implementando um modelo de parcerias internacionais com ênfase na pesquisa e desenvolvimento com objetivos finais de comercialização da inovação, tendo como requisito para acesso aos recursos governamentais a participação de empresas nos projetos com universidades e centros de pesquisa.

Por fim, em parceria com o Serviço de Delegados Comerciais, em algumas embaixadas e consulados canadenses no exterior o Ministério da Agricultura canadense *Agriculture and Agri-food Canada* possui representantes do Serviço Comercial do Agronegócio, que apoia exportadores de alimentos canadenses.

Ainda em parceria com o Serviço de Delegados Comerciais, cabe destacar o papel da agência *Export Development Canada* (EDC),

---

42 O Canadá possui Acordos de Ciência, Tecnologia e Inovação com os seguintes países: China, Índia, Brasil, Japão, União Europeia, França e Alemanha. Com Israel, o Canadá possui um Acordo sobre Pesquisa e Desenvolvimento Industrial. Ademais, com Suécia e Chile, o Canadá concluiu um Memorando de Entendimento, e, com a Rússia e Reino Unido, a relação é regida por comunicados ministeriais. Mais informações acerca de cada parceria podem ser acessadas em: <<http://www.tradecommissioner.gc.ca/eng/science/agreements.jsp>>. Último acesso em: 21 out.13.

Agência de Financiamento de Exportações. A EDC opera como um *eximbank*, por meio de serviços de crédito para exportação, seguros e garantias. A EDC é uma *Crown Corporation* (Corporação Real), ou seja, uma agência estatal, mas que opera comercialmente. Possui escritórios no Canadá e em 12 países (Brasil, Chile, China, Colômbia, Alemanha, Índia, México, Peru, Rússia, Singapura, Turquia e Emirados Árabes), que funcionam junto a embaixadas ou consulados do Canadá no exterior (EDC, 2013).

O governo do Canadá tem uma longa história de apoio ao financiamento de exportações, sendo que em 1944 foi estabelecido o *Export Credit Insurance Corporation* (ECIC), posteriormente transformado na EDC em 1969, por meio do *Export Development Act*<sup>43</sup> (Lei de Promoção de Exportações). Desde 1993 o mandato da EDC permite também oferecer serviços financeiros domésticos em parceria com outros bancos, mas tal prática tem sido cerceada por regulamentações posteriores que exigem aprovação ministerial para cada transação. No contexto do pós-crise de 2008, no entanto, a EDC ganharia novamente um papel importante ofertando serviços financeiros domesticamente.

Ao longo do tempo a EDC foi expandindo os serviços prestados, passando a incluir crédito ao comprador, financiamento pré-embarque, seguro de risco político, financiamento a projetos, assim como *bounding* e *equity* para investimentos internacionais, visando a complementar serviços oferecidos por instituições privadas. Em 2001, o volume de negócios da EDC foi de 44 bilhões de dólares canadenses (6.355 clientes), tendo, em 2007, atingido 77 bilhões de dólares canadenses, atendendo 6.963 clientes. Em 2012, a EDC atendeu 7.427 clientes, com transações em 187 países, sendo

---

43 A lei atual que rege o estabelecimento do EDC é o *Export Development Act* de 1985 e posteriores emendas.

que 90% das transações foram realizadas em parceria com outras instituições financeiras, públicas ou privadas (EDC, 2012).

A EDC possui uma estratégia dividida em duas vertentes principais: a) facilitar o comércio exterior canadense; b) ajudar a criar novas oportunidades de comércio. Dessa forma, a EDC trabalha em estreita parceria com a rede internacional do Serviço de Delegados Comerciais (TCS), para prover financiamento a compradores internacionais, realizando esforços conjuntos com o TCS para encontrar fornecedores canadenses que se enquadrem nas necessidades dos compradores (EDC, 2012).

#### **5.4 A política comercial canadense contemporânea**

O Canadá vem sendo confrontado por um cenário desafiador, tanto no âmbito doméstico como internacional. Críticos das políticas governamentais têm chamado atenção para o fato de que a economia canadense esteja comparativamente em declínio no cenário internacional globalizado deste início de século XXI. Frente às mudanças na economia internacional, o Canadá não poderia mais depender dos mesmos padrões de comércio internacional ou da mesma estrutura econômica que deram suporte à sua prosperidade no último século.

A autocrítica canadense tem apontado que o país não se reinventou ao longo das últimas décadas como teriam feito outros países desenvolvidos, como os escandinavos, ou mesmo Austrália, para fazer frente à competição enfrentada pela inovação na Ásia e a abundância de mão de obra barata na região. Ademais, a proximidade com o mercado americano teria desestimulado a capacidade inovadora canadense, pois não haveria grandes incentivos para buscar outros mercados tamanha a demanda dos americanos. A exploração de seus abundantes recursos naturais, além disso, estaria também atrasando um maior foco na economia do conhecimento.

Com isso, na última década, o Canadá viu-se preocupado em manter a vantagem comparativa e os níveis de competitividade do país frente a outros competidores, principalmente em decorrência da ascensão de países emergentes como China e Índia. Considerado uma potência média, ao longo dos últimos dez anos perdeu posições no ranking das maiores economias globais, sendo ultrapassado pelos emergentes China e Brasil. Durante os anos 1990, o comércio exterior impulsionou o crescimento canadense. Ao longo da década, as exportações mais que dobraram, mas a fatia canadense das exportações globais diminuiu de 4,5% no ano 2000 para 2,7% em 2010 (LAURIN, 2013).

Considera-se também que o Canadá tenha de certa forma perdido influência nos fóruns multilaterais internacionais, principalmente no âmbito do GATT/OMC, sendo um dos negociadores chaves durante as rodadas do GATT até a Rodada Uruguai (quando formava, juntamente com EUA, Japão e Comunidade Europeia a coalisão conhecida como *QUAD*), mas possuindo uma participação mais *low profile* durante a Rodada Doha. Ademais, como membro do G7, o Canadá tem precisado ajustar-se à emergência do G20 como principal lócus de governança econômica global, o que implica em maior compartilhamento de poder e capacidade decisória.

Se por um lado este contexto parece desafiador, o Canadá possui como diferencial um ambiente institucional e regulatório bastante robusto, que tem sido fundamental para auxiliar o governo na definição de uma estratégia de crescimento ampla e integrada. Ademais, ao observarmos os dados econômicos de 2006, quando o Primeiro-Ministro Stephen Harper assumiu o poder, notam-se aspectos bastante positivos, comuns a um país com o nível de desenvolvimento do Canadá: a) o fato da criação de postos de trabalho no Canadá ter sido a maior dentre os países do G7 durante os anos de 1995 a 2005; b) o alto nível de educação da população, sendo

que em 2006 o país liderava o ranking de educação pós-secundária e investia proporcionalmente mais em pesquisa científica primária que os outros membros do G7; c) sua posição fiscal sólida, sendo que a proporção de dívida líquida do governo sobre o PIB decaiu da segunda maior no G7 para a menor em 2006; d) o Canadá seria ainda uma superpotência energética emergente, sendo o quinto colocado global em produção energética (sétimo em produção de petróleo, terceiro em gás natural e primeiro em geração hidroelétrica) (DEPARTMENT OF FINANCE CANADA, 2006).

Ao longo do período estudado, o governo de Stephen Harper vem implementando uma estratégia de longo prazo para lidar com os desafios anteriormente destacados. Faremos uma análise dessas políticas, buscando identificar traços que demonstrem uma orientação ou inspiração pelo conceito de cadeias globais de valor.

Primeiramente, cabe destacar a estratégia *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians* (DEPARTMENT OF FINANCE CANADA, 2006), que ficou conhecida pela sua abordagem inovadora, que demandava uma visão integrada de antigos nichos temáticos, anteriormente compartimentados em políticas separadas. Esta abordagem ficaria conhecida na prática do serviço público canadense como *whole of government approach* e demandaria uma íntima colaboração do Gabinete, principalmente dos ministérios de finanças; ministério das indústrias e ministério das relações exteriores, comércio internacional e desenvolvimento. Como ressaltado explicitamente em seu texto, a estratégia (p.17, tradução nossa):

*Advantage Canada baseia-se no claro reconhecimento de que a economia global se transformou. Ao longo dos últimos 20 anos, a ascensão das economias emergentes, conjuntamente com reduzidas barreiras ao comércio e custos menores de comunicação e transporte transformaram a*

*economia global. A produção de bens e serviços encontra-se organizada ao longo de cadeias globais de suprimentos, espalhadas pelos países segundo suas vantagens comparativas.*

A estratégia tinha como foco específico, como subentendido em seu próprio título, criar vantagens comparativas sustentáveis frente à acirrada competição internacional, que possibilitem manter o Canadá, em longo prazo, dentre os países mais desenvolvidos e com os maiores padrões de vida. Assim, a estratégia previa a construção política de cinco vantagens para melhor posicionar o Canadá no cenário econômico internacional<sup>44</sup>: 1) vantagem de impostos, com o objetivo de reduzir impostos para toda a população e estabelecer o menor nível de taxação sobre novos investimentos em negócios dentre os países do G7; 2) vantagem fiscal, objetivando eliminar a dívida líquida do governo até 2021; 3) vantagem empreendedora, criando um ambiente de negócios para destravar o investimento privado, por meio da redução de taxas, regulação desnecessária e burocracia; 4) vantagem de conhecimento, por meio da criação da força de trabalho melhor educada, qualificada e mais flexível do mundo; 5) vantagem de infraestrutura, objetivando construir infraestrutura moderna para assegurar o fluxo livre de pessoas, bens e serviços.

Como explicitamente mencionado na estratégia, tal abordagem estava informada pelos amplos estudos empreendidos no âmbito da OCDE, academia e *think tanks*, e pela percepção consensual que teria emergido dessas análises, de que os determinantes fundamentais para o crescimento econômico em longo prazo em

---

<sup>44</sup> Em meados da década de 2005, esta estratégia parecia particularmente necessária frente à perda de competitividade de produtos industriais exportados pelo Canadá devido à forte apreciação do dólar canadense, que, do fim de 2002 a novembro de 2006, havia apreciado em 40%. Atrelado ao dólar, destaca-se também a baixa produtividade relativa canadense frente aos seus maiores competidores comerciais (MUNNIK, JACOB e SZE, 2012).

países desenvolvidos seriam os seguintes: a) uma mão de obra altamente qualificada; b) altas taxas de investimento público e privado em inovação; c) infraestrutura moderna; d) altas taxas de investimento privado em máquinas e equipamentos. Por outro lado, investimentos privados seriam encorajados por: i) baixa dívida pública, inflação baixa e estável; ii) baixos impostos sobre o trabalho, poupança e investimentos produtivos; iii) sistema educacional acessível e de alta qualidade; iv) ambiente de negócios competitivo, incluindo regulamentações eficientes e políticas de concorrência; v) estabilidade e eficiência no sistema financeiro; vi) abertura ao comércio e investimentos; vii) mercado de trabalho flexível.

Por fim, a estratégia *Advantage Canada* resumiria a perspectiva canadense sobre as regras fundamentais para sucesso na economia globalizada em três “verdades fundamentais”: a) pessoas e capital possuem mobilidade; b) pessoas talentosas e criativas são os diferenciais mais críticos para o sucesso de determinada economia doméstica; c) um ambiente favorável aos negócios é essencial para reter, atrair e desenvolver empresas inovadoras e de alta qualidade, assim como para encorajá-las a competir com as melhores.

A estratégia *Advantage Canada* deixa claro a visão pró-liberalismo na qual se assenta, explicitamente alertando para o fato de que a assinatura do Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos em 1988 e a entrada em vigor do Nafta em 1994, assim como os resultados da Rodada Uruguai em 1994, teria aumentado o nível de abertura da economia canadense ao comércio. De fato, o perfil tarifário canadense consolidado na OMC (WTO, 2013d) é bastante aberto, sendo que a média simples para a tarifa consolidada para produtos não agrícolas é de 5,3% (sendo que a aplicada estaria em torno de 2,5% em 2011); para produtos agrícolas, a média simples consolidada está em 18% (assim como a tarifa média aplicada). Sendo que a cobertura de produtos cuja

tarifa encontra-se consolidada junto à OMC é de 99,7%, argumenta-se que não haveria muita margem de manobra para retrocessos protecionistas sem que o país se pusesse em desacordo com os compromissos assumidos no âmbito da Rodada Uruguai.

A estratégia também menciona o fato de que os parceiros do Nafta estariam negociando uma série de acordos bilaterais ou regionais de comércio em face ao impasse nas negociações da Rodada Doha, ao passo em que o Canadá estaria “atrasado” neste processo. Desta forma, o governo se comprometeria a buscar mais acordos bilaterais de comércio, reconhecendo que a prosperidade canadense seria dependente de sua capacidade exportadora. Segundo a estratégia, “o fato de que os parceiros do Nafta desenvolveram redes de acordos comerciais amplas enquanto o Canadá não as desenvolveu, teriam implicações negativas para a atratividade canadense para investimentos”. A estratégia, mais uma vez reconheceria que (*Advantage Canada*, p.86, tradução nossa):

*[...] A fragmentação da cadeia global de valor significa que as empresas, cada vez mais, posicionam em diversos países a produção de diferentes componentes de um mesmo produto, com base nas vantagens comparativas desses países. Quando as firmas tomam a decisão sobre onde investir, elas precisam estar seguras de que os produtos e serviços produzidos em cada parte da cadeia de valor global podem ser combinados de forma integrada e vendidos a mercados ao redor do globo. Para ser parte desta cadeia, países precisam não só serem abertos ao investimento, mas também garantir que os produtos e serviços obtenham fácil acesso a outros mercados. A melhoria do acesso a mercados estrangeiros encoraja as empresas, por meio de investimentos estratégicos, a escolherem o Canadá*

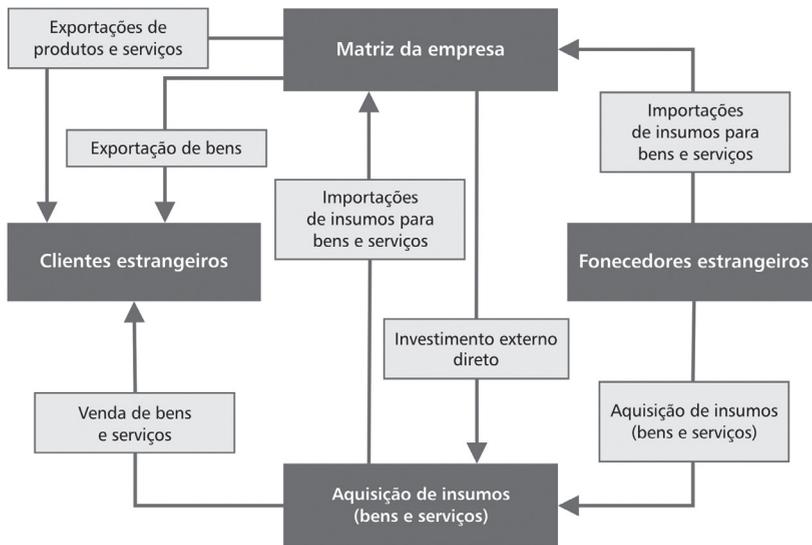
*como local para realizarem as atividades intensivas em conhecimento de suas cadeias globais.*

A *Advantage Canada* previa também uma estratégia específica para política comercial, a *Global Commerce Strategy* (GCS) – Estratégia de Comércio Global. A GCS foi lançada em 2007, contando com um orçamento de aproximadamente 50 milhões de dólares canadenses ao ano, adicionais ao orçamento regular do Ministério de Comércio Internacional e do Serviço de Delegados Comerciais (TCS), ao longo de um período de cinco anos. Como objetivos específicos, a estratégia apontava: (i) aumentar a participação canadense nas cadeias globais de valor; (ii) assegurar termos de acesso a redes e mercados globais que sejam competitivos para as empresas canadenses; (iii) aumentar os investimentos externos diretos canadenses em todo o globo e atrair investimentos externos para o Canadá; (iv) forjar fortes conexões entre a comunidade científica e tecnológica canadense e redes globais de inovação (CANADA, 2008).

A Estratégia de Comércio Global inova ao integrar iniciativas na área de acesso a mercados, investimentos, ciência, tecnologia e inovação. Para compreender a estratégia, é importante destacar que ela estaria fortemente baseada no conceito de *Integrative Trade*. Pudemos rastrear as origens desse conceito em trabalhos desenvolvidos em âmbito acadêmico pelos influentes pesquisadores americanos de cadeias globais de valor Timothy Sturgeon e Gary Gereffi (2007), em contratos de consultoria com o *Industry Canada* (Ministério de Indústrias). O conceito, resultante da literatura sobre governança em cadeias globais de valor, adquiriria interpretação e contornos específicos na prática de várias instituições governamentais canadenses, passando a ser usado em contraposição ao conceito de “comércio convencional”, sendo descrito como o conjunto de “interconexões entre importações e exportações, o uso de componentes intermediários, o papel de cadeias globais de

valor e do comércio de serviços, assim como o importante papel do investimento externo direto (IED) em facilitar a venda por subsidiárias estrangeiras” (GOLDFARB e THERIEUT, 2010). Em termos gráficos, o conceito tem sido representado da seguinte maneira:

### Quadro 7 – Comércio Integrado



Fonte: Goldfarb e Therieut, 2010 (tradução nossa).

Este modelo de *Integrative Trade* (Comércio Integrado) teria sido empregado não só como base para o desenvolvimento da *Global Commerce Strategy*, mas também como mudança estrutural na forma de operação e mesmo organização do Ministério de Comércio Internacional e nas atividades desempenhadas nos postos ao redor do mundo. Com a introdução do modelo de *Integrative Trade*, o Ministério tinha como objetivo alinhar melhor serviços funcionais prestados às empresas e outros clientes, que antes eram compartimentados em áreas que pouco se inter-relacionavam (como

promoção comercial, promoção/atração de investimentos, parcerias tecnológicas e de inovação, acesso a mercados, etc.), buscando maior interoperabilidade entre as várias dimensões que compõe o conceito, inclusive por meio da qualificação de funcionários para operar horizontalmente em todos esses âmbitos (FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA, 2012).

Com relação a atividades específicas voltadas para cadeias globais de valor no âmbito da *Global Commerce Strategy*, a princípio o DFATD lançou uma iniciativa que tinha como foco operações junto às empresas líderes de cadeias produtivas nos Estados Unidos<sup>45</sup>. No entanto, no ano seguinte este programa seria expandido, passando a incluir outras missões chaves nas quais multinacionais americanas seriam particularmente ativas (Xangai, Ho Chi Minh e São Paulo).

Durante esta fase inicial de implementação do conceito de CGVs no trabalho do Ministério, o foco esteve voltado para o desenvolvimento de estudos e inteligência de mercado. Houve a contratação de funcionários adicionais para especificamente conduzir estes estudos e exercer atividades de desenvolvimento de negócios em CGVs, alocados em diversos consulados americanos, na China e Brasil. Em 2010, a gestão das posições específicas para cadeias globais de valor no DFATD foi transferida da Divisão de Programas Estratégicos para o setor de “Práticas Setoriais”, visando melhor integração de recursos.

No âmbito desse programa, foram elaborados diversos estudos especificamente voltados para desenvolvimento de negócios em CGVs. Dentre eles, um guia completo sobre CGVs para pequenas e médias empresas, cerca de cinquenta relatórios sobre as cadeias de

---

<sup>45</sup> A princípio, a ideia era que o Ministério escolheria as empresas listadas no *ranking* “Fortune 500” cujas cadeias de valor seriam amplamente mapeadas. A seleção seria de acordo com os setores prioritários do Ministério, e os postos desenvolveriam a pesquisa. Esta abordagem, no entanto, encontraria algumas dificuldades, como identificado pela “Avaliação da Estratégia de Comércio Global” (FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA, 2012).

suprimentos de multinacionais americanas e planos de mercado. Além disso, um portal sobre cadeias globais de valor foi criado na página do *Trade Commissioner Service*, incluindo ferramentas como treinamento virtual sobre a estrutura de CGVs em setores específicos, além de parte dos estudos anteriormente mencionados.

A aplicação dos conceitos de CGVs nas atividades do Serviço de Delegados Comerciais, inicialmente focada na contratação de funcionários específicos para cuidar do tema, tornou-se um método de trabalho a ser implementado horizontalmente por todos os *Trade Commissioners*, segundo suas atribuições setoriais (cada um se focaria em uma ou duas empresas, ou *key accounts*). Segundo este método de trabalho orientado pela perspectiva das cadeias globais de valor, a tática a ser utilizada para a promoção comercial estaria voltada a uma aproximação com as cadeias de valor de empresas multinacionais e seus fornecedores (*tier 1, tier 2, tier 3*), buscando identificar oportunidades específicas para oferta de agregação de valor que possam ser fornecidas por empresas canadenses (principalmente pequenas e médias empresas que teriam dificuldade de fornecer diretamente a uma empresa multinacional)<sup>46</sup>.

Este método voltado para oportunidades de negócios em CGVs funciona por meio da aproximação proativa dos *Trade Commissioners* a diversos *players* no mercado em que estão inseridos (pois atuam nas embaixadas e consulados no exterior). O foco de atuação é mais abrangente do que a cadeia de fornecimento de partes, componentes e serviços, buscando oportunidades também referentes à cadeia de tecnologia e a cadeia financeira de algumas empresas chaves (participantes nas cadeias das multinacionais). Esses elementos normalmente ficariam de fora de uma aproximação tradicional baseada em setores.

---

46 Conforme informações obtidas em entrevistas junto ao DFAITD.

Essa tática de atuação possui uma perspectiva de longo prazo, que requer dedicação e tempo, pois demanda a aproximação dos *Trade Commissioners* dos atores da cadeia de valor. Seria uma forma de atuação mais focada do que a compra de um relatório ou contratação de uma consultoria, pois requer engajamento permanente devido ao grande dinamismo dessas cadeias de valor (relatórios não conseguem capturar este dinamismo e rapidamente se tornam obsoletos). Os principais desafios para a implementação deste modelo de trabalho têm sido sua abrangência e alto nível de dedicação de tempo requerida dos *Trade Commissioners*, pois a prioridade de atuação seria em responder às demandas específicas dos clientes, e nos momentos possíveis realizar o trabalho proativo de prospecção de oportunidades na cadeia de valor. Em face desses desafios, resulta que na prática alguns postos (embaixadas e consulados) são mais atuantes na aplicação deste método, enquanto em outros a implementação pode estar ainda em fase embrionária.

O processo de implementação da *Global Commerce Strategy* e da estratégia econômica *Advantage Canada* foi impactado pela crise econômica de 2008. Em 2009, o governo iniciou um plano de ação econômica que previa uma série de estímulos para a economia como forma de contenção dos impactos da crise. Com relação aos estímulos ligados à capacidade exportadora, cabe destacar que desde 2009 o governo eliminou 1.800 tarifas, inclusive os impostos que incidiam sobre a importação de máquinas e equipamentos para manufatura, assim como impostos de importação sobre insumos para a manufatura. Com isso, o Canadá teria se tornado a “primeira zona manufatureira livre de tarifas do G-20” (FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT, 2012a).

Segundo o Ministério de Comércio Exterior (DFATD), o *Advantage Canada* e o *Global Commerce Strategy* teriam sido os planos pró-comércio mais ambiciosos da história do Canadá (FOREIGN AFFAIRS,

TRADE AND DEVELOPMENT, 2012b). Dentre os resultados do programa, o governo aponta, com destaque, a conclusão de novos acordos de comércio com 38 países (Colômbia, Jordânia, Panamá, Peru, Honduras, a Associação Europeia de Livre Comércio e a União Europeia). A relação completa de acordos preferenciais negociados até o presente pelo Canadá pode ser observada no Quadro 8.

### Quadro 8 – Acordos de livre comércio do Canadá

Acordos em vigor	Acordos assinados	Acordos em negociação
Canadá – Chile (1997)	Canadá – Honduras (2011)	Canadá – CARICOM
Canadá – Colômbia (2011)	Canadá – União Europeia (2013)	Canadá – CA4
Canadá – Costa-Rica (2002)		Canadá – República Dominicana
Canadá – Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) (2009)	<b>Discussões Exploratórias</b>	Canadá – Índia
Canadá – Jordânia (2012)	Canadá – Turquia	Canadá – Japão
Canadá – Israel (1997)	Modernização do Acordo com Israel	Canadá – Coreia do Sul
Nafta – 1994	Canadá – Tailândia	Canadá – Marrocos
Canadá – Panamá (2013)	Canadá – Mercosul	Canadá – Singapura
Canadá – Peru (2009)		Acordo Transpacífico (TPP)
		Canadá – Ucrânia
		Modernização do Acordo Canadá – Costa Rica

Fonte: Dados FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA (2013) – elaboração própria.

Além das negociações de acesso a mercados, o governo ressalta a conclusão ou implementação de novos acordos de proteção de investimentos (com Bahrain, China, República Tcheca, Jordânia, Peru, Kuwait, Letônia, Madagascar, Mali, Romênia e Eslováquia), enquanto estariam em processo de negociação com mais 11 países. Como medidas práticas, o governo aponta também a abertura de novos escritórios comerciais no Brasil, China e Índia.

Em termos de crescimento efetivo no comércio, a estratégia sofreu os impactos da crise de 2008, principalmente devido à grande dependência canadense frente ao mercado americano. Na tabela 2, é possível visualizar que somente em 2012 as exportações canadenses de bens retornaram a níveis pré-crise, mas o superávit comercial que em 2008 era de 46 bilhões de dólares americanos, transformou-se em déficit de 8 bilhões em 2012.

**Tabela 2 – Comércio exterior canadense  
(2003-2012) – US\$ mil**

Ano	Exportações	Importações	Saldo Comercial
2003	272.229.686	240.376.249	31.853.437
2004	317.161.192	273.873.700	43.287.492
2005	360.552.446	314.444.419	46.108.027
2006	388.178.676	350.257.150	37.921.526
2007	419.881.604	380.646.622	39.234.982
2008	455.632.184	408.762.168	46.870.016
2009	315.176.831	321.227.568	-6.050.737
2010	386.579.900	392.108.702	-5.528.802
2011	450.430.008	450.579.509	-149.501
2012	453.380.895	462.369.245	-8.988.350

Fonte: Dados ITC/Comtrade - elaboração própria.

Com relação à diversificação de mercados e diminuição da dependência frente ao comércio exterior com os Estados Unidos, observou-se um efetivo crescimento nas exportações direcionadas a países de fora da OCDE, passando de aproximadamente 5% das exportações canadenses no ano 2000 para representar quase 10% em 2011 (OCDE, 2012). O Canadá, assim como o Brasil, viu na última década a demanda por suas *commodities* aumentar

substancialmente, dado ao acelerado crescimento de alguns países emergentes. Em 2012, produtos agrícolas representavam 13,8% das exportações canadenses, enquanto combustíveis e minérios somavam 32,7% e produtos manufaturados 46,3% (WTO, 2013e). Nota-se, pelo Quadro 9, que os principais produtos que compõe a pauta exportadora canadense não sofreram mudanças muito substantivas ao longo do período analisado.

### Quadro 9 – Principais produtos exportados pelo Canadá

Ranking	2003	2012
1	Veículos automotores, tratores, etc. e suas partes	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; etc.
2	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; etc.	Veículos automotores, tratores, etc. e suas partes
3	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes
4	<i>Commodities</i> não especificadas em outro capítulo	Pérolas, pedras preciosas, metais, moedas, etc.
5	Madeira, carvão mineral e obras de madeira	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; etc.
6	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; etc.	<i>Commodities</i> não especificadas em outro capítulo
7	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	Plásticos e suas obras
8	Plásticos e suas obras	Aeronaves e aparelhos espaciais e suas partes
9	Aeronaves e aparelhos espaciais e suas partes	Madeira, carvão mineral e obras de madeira
10	Alumínio e suas obras	Minérios Escórias e Cinzas

Fonte: Dados ITC/Comtrade - elaborado pela autora.

Com relação a produtos importados, observa-se a mesma dinâmica, sendo que as importações do setor automotivo se mantêm no topo do *ranking* de 2003 a 2012, devido à significativa integração produtiva no setor entre Canadá e Estados Unidos, como pode ser observado no Quadro 10. Observa-se que o Canadá

progrediu consideravelmente na redução de barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio ao longo deste período. Argumenta-se que tenha chegado a um ponto de abertura que, com algumas exceções, classificaria o Canadá como uma economia aberta à ampla competição internacional. Há, entretanto, alguns bolsões remanescentes de altas tarifas, como aquelas que protegem setores produtores de laticínios e aves, além de alguns produtos de consumo, como calçados e roupas.

### Quadro 10 – Principais produtos importados pelo Canadá

Ranking	2003	2012
1	Veículos automotores, tratores, etc. e suas partes	Veículos automotores, tratores, etc. e suas partes
2	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes
3	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; etc.	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; etc.
4	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; etc.	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; etc.
5	Plásticos e suas obras	Pérolas, pedras preciosas, metais, moedas, etc.
6	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; etc.	Plásticos e suas obras
7	Produtos farmacêuticos	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; etc.
8	Alumínio e suas obras	Produtos farmacêuticos
9	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	Alumínio e suas obras
10	<i>Commodities</i> não especificadas em outro capítulo	Móveis; mobiliário médico cirúrgico; colchões, almofadas e semelhantes; aparelhos de iluminação, etc.

Fonte: Dados ITC/Comtrade - elaboração própria.

Os destinos das exportações canadenses também permaneceriam sem grandes alterações, sendo os Estados Unidos principal parceiro em 2012, seguido por China, México, Japão e Alemanha. Em 2003, o *ranking* era composto por Estados Unidos, China, Japão, México e Reino Unido (ITC/Comtrade).

Com relação a investimentos, o Canadá figura em 2012 em sétimo lugar dentre as maiores fontes de investimento externo direto (IED), com 54 bilhões de dólares. Ao mesmo tempo, aparece em décimo lugar como principal destino para recebimento de IED, tendo atraído 45 bilhões de dólares (UNCTAD, 2013). O governo Harper eliminou algumas restrições à propriedade, enquanto elevou alguns níveis para revisão de aprovação. No entanto, o Canadá continua a impor restrições severas principalmente com relação a investimentos realizados por empresas estatais (*state-owned enterprises*), particularmente no setor de petróleo e gás (reservas de *oil sands*) (INDUSTRY CANADA, 2012). Observa-se certa preocupação dos países desenvolvidos com o crescimento das empresas estatais que se tornaram transnacionais, sendo que de 2010 para 2012 o número dessas transnacionais cresceu de 650 para 845.

Por outro lado, com o objetivo de atrair investimentos produtivos, o Canadá estabeleceu um programa de fomento ao comércio internacional similar ao aplicado em zonas de processamento de exportações existentes em outros países, o *Canada Foreign Trade Zone Programming* (FINANCE CANADA, 2013). Este programa seria de certa forma inovador, pois os incentivos não se limitariam a um local definido, mas se estenderiam a todo o território nacional. Desta forma, empresas exportadoras podem teoricamente se instalar em qualquer cidade canadense e ter acesso aos programas de incentivo a exportações (tais como o *duty drawback*, *duty relief*, os centros de distribuição de exportações, *custom bounded warehouses* e serviços de processamento de exportações).

Em termos de investimentos em infraestrutura para o comércio, os principais programas adotados durante o período analisado desenvolveram-se no âmbito da política do governo federal de desenvolvimento, integração e melhorias nos “corredores” logísticos multimodais que permitissem acesso rápido e eficiente aos mercados mais dinâmicos em importação e exportação, a “*National Policy Framework for Strategic Gateways and Trade Corridors*” (TRANSPORT CANADA, 2009). A política estimulava o desenvolvimento de projetos em três “portais” de principal importância para o comércio exterior: i) o “corredor” Ásia-Pacífico; ii) o “corredor” continental na região das Províncias de Quebec e Ontario, visando principalmente o escoamento produtivo destinado ao mercado americano; e iii) o “corredor” Atlântico.

Esta seria a vertente logística das iniciativas do programa *Advantage Canada*, visando tornar o Canadá o “hub logístico” da América do Norte, ou seja, o ponto de entrada ou saída escolhido pelo setor privado para o comércio (principalmente com a Ásia). Ênfase seria dada para o sistema de transporte como um todo, com o explícito objetivo de contribuir para a participação canadense nas cadeias globais de valor<sup>47</sup>.

Por fim, com relação aos próximos passos na política comercial canadense, Hart (2012) argumenta que a autoimagem canadense de uma “nação comerciante” e sua história de ativa participação e engajamento em negociações comerciais internacionais pode atrapalhar o modo de repensar os objetivos da política de promoção comercial contemporânea. Para o autor, uma série de atividades podem agora ser classificadas como “política comercial de varejo”, pois responde a interesses e demandas de firmas canadenses individuais ao invés de interesses mais amplos da economia

---

<sup>47</sup> Este programa estaria inserido na política *Building Canada*, plano de longo prazo que previa investimentos de 33 bilhões de dólares canadenses para infraestrutura, incluídos no orçamento de 2006 e 2007.

canadense. O autor reconhece, no entanto, que existem áreas onde os meios convencionais de política comercial ainda podem gerar importantes resultados, como na questão do comércio de produtos agrícolas, a abertura de mercados emergentes e questões de defesa comercial.

Como parte do *Economic Action Plan* de 2012, o governo Harper anunciou que revigoraria a *Global Commerce Strategy*, iniciando uma ampla fase de consultas com as províncias e envolvendo mais de 400 empresários e demais grupos interessados. O governo também estabeleceu um painel consultivo, composto por dez membros, que está auxiliando na elaboração de novas metas e objetivos para a nova estratégia.

Em novembro de 2013, o Ministro de Comércio Internacional, Ed Fast, anunciou a nova estratégia comercial, chamada *Global Markets Action Plan: the blueprint for creating jobs and opportunities for Canadians through trade*. A mais notável modificação deste plano de ação frente à estratégia anterior estaria relacionada a uma ainda maior ênfase do governo à “diplomacia econômica”. O *Global Markets Action Plan* estabelece o “sucesso econômico canadense” como prioridade para a política externa do país, enfatizando que os recursos da rede diplomática canadense no exterior seriam designados com esta prioridade em mente, objetivando a expansão dos mercados para produtos, serviços e investimentos canadenses.

Ainda com relação às perspectivas futuras da política comercial canadense, será importante observar a implementação do recém-concluído Acordo de Livre Comércio entre Canadá e União Europeia (*Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA*)<sup>48</sup>. Para muitos analistas, esse acordo terá um impacto para a economia canadense ainda mais significativa

---

48 Para mais informações sobre o acordo, recomenda-se o documento “*Opening New Markets in Europe: an overview*” (CANADA, 2013).

que o Nafta, pois é mais abrangente e mais ambicioso em termos de profundidade que o acordo com Estados Unidos e México. Além disso, envolve um mercado de mais de 500 milhões de consumidores e um PIB conjunto de quase 17 trilhões de dólares.

### **5.5 Considerações finais**

Este capítulo teve como objetivo analisar a política comercial canadense contemporânea (com foco nos últimos dez anos), buscando determinar, segundo as variáveis propostas no capítulo 3, se o Canadá adota uma política comercial orientada pelo modelo das cadeias globais de valor. Com isso, a análise centrou-se no estudo das políticas e estratégias implementadas, não sendo nossa preocupação primordial analisar os resultados dessas políticas, embora tenhamos buscado balizar as discussões com a pesquisa de dados empíricos.

Conclui-se que principalmente nos anos 2006-2007, o governo federal canadense, por meio da abordagem *whole of government*, adotou um conjunto de políticas explicitamente inspiradas no modelo cognitivo das cadeias globais de valor. Observa-se que tanto no *Advantage Canada*, na *Global Commerce Strategy*, no *National Policy Framework for Strategic Gateways and Trade Corridors*, no *Mobilizing Science and Technology for Canada's Advantage*, o foco seria em melhorar a competitividade canadense frente aos desafios da economia globalizada. Este conjunto de políticas estratégicas, lançadas no início do governo do atual Primeiro-Ministro Stephen Harper, seriam parte de uma primeira geração de políticas públicas informadas pela “visão de mundo” das cadeias globais de valor (como representação material do processo de globalização, até então um conceito abstrato, sem visibilidade concreta).

Estas estratégias continuam em vigor, mesmo no pós-crise de 2008, sendo que o governo buscou acelerar algumas dessas ações como forma de reação às adversidades no principal mercado para produtos canadenses. Neste contexto de crise econômica

internacional, pode-se considerar que o governo tenha conseguido frear “impulsos protecionistas”, mas adotou políticas mais restritivas com relação a investimentos realizados por empresas estatais (*state owned enterprises*).

Com relação às variáveis de uma política comercial orientada pelo modelo das CGVs, consideramos que a política comercial canadense contemporânea se encaixaria neste modelo. Como demonstramos ao longo do capítulo, o governo Harper adota uma visão de comércio integrado, reconhecendo as profundas conexões entre comércio de bens, serviços, investimentos e inovação. Em segundo lugar, ficaram evidentes as medidas tanto para facilitar o acesso ao mercado doméstico canadense (por exemplo, a redução tarifária que transformaria o Canadá na primeira zona manufatureira livre de tarifas do G20) e as iniciativas de negociação de acordos preferenciais de comércio, acordos de investimentos e acordos de inovação. Ademais, observa-se o reconhecimento de barreiras heterodoxas ao comércio, sendo que, dentre outras iniciativas, buscou-se avançar em termos de infraestrutura voltada para a logística comercial multimodal, objetivando transformar o Canadá em *hub* logístico do Nafta. Com relação à promoção comercial, constatamos que existem ações específicas e modelos de trabalho voltados especificamente para negócios em cadeias globais de valor, como demonstrado ao longo do capítulo.

Conclui-se, desta forma, que a política comercial canadense contemporânea esteja orientada pelo modelo das cadeias globais de valor. Cabe destacar, no entanto, que já não se trata de um tema em ebulição como era há cinco ou seis anos atrás. Os ajustes de percepção, assim como prática política, parecem ter sido realizados e já se encontram incorporados na atuação do serviço público. Por outro lado, no Brasil, objeto de análise do capítulo 6, as discussões a respeito das implicações políticas do modelo de cadeias globais de valor estão apenas começando.



# CAPÍTULO 6

## A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

### 6.1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar a política comercial brasileira na última década, sob a perspectiva do modelo de política comercial orientado pelas cadeias globais de valor, como realizamos para o caso canadense. Seguiremos o mesmo modelo de análise, desenvolvendo um breve histórico, seguido da apresentação das principais características das instituições envolvidas no processo decisório de política comercial. Posteriormente, analisaremos a política comercial brasileira contemporânea, tanto sob os aspectos ligados à política industrial, como pelo aspecto de negociações internacionais de acordos liberalizantes. Por fim, concluiremos com uma análise sobre a adoção do modelo de política comercial orientada pelas CGVs.

### 6.2 Breve histórico

O comércio exterior exerce papel importante na história econômica brasileira, tendo em vista inicialmente o perfil primário-

-exportador do Brasil colônia e o modelo de desenvolvimento voltado “para fora” adotado mesmo após a independência. No entanto, ao longo da história, o compromisso com o liberalismo comercial tem sido bastante superficial no Brasil, em muitos momentos prevalecendo a economia política da proteção.

Identifica-se certa apreensão frente ao *laissez faire*, refletida em preferências pela intervenção estatal em assuntos econômicos desde o Brasil colônia. Primeiramente, pelo fato das políticas protecionistas fazerem parte da tradição mercantilista que via uma intrínseca ligação entre comércio internacional e a própria segurança dos Estados Nacionais recém-formados. O principal objetivo do comércio internacional seria o de prover acúmulo de divisas (metais preciosos) por meio das exportações, limitando ao máximo as importações e diminuindo assim a vulnerabilidade frente a ameaças externas. Em segundo lugar, o sistema de *plantation* requeria grande apoio governamental, tanto para o investimento inicial como para a comercialização da produção.

No modelo de crescimento primário-exportador, as exportações eram praticamente a única componente autônoma do crescimento da renda, e o setor exportador representava o centro dinâmico de toda economia brasileira. No contexto do desenvolvimento do setor exportador estaria um processo de urbanização, e o estabelecimento de indústrias de bens de consumo interno tradicionais (tecido, calçado, vestuário, móveis, etc). Entretanto, a reduzida atividade industrial e o setor agrícola de subsistência eram insuficientes para dar à atividade interna um dinamismo próprio. Constitui-se, assim, um modelo econômico dual, formado por um setor exportador bem definido, de alta rentabilidade econômica, especializado em um ou poucos produtos, em contraposição a um setor interno de baixa produtividade e praticamente de subsistência (TAVARES, 1964).

Apesar da pequena capacidade produtiva nacional nesse período, e da necessidade de importar bens de consumo finais e grande parte dos bens de capital necessários ao processo de crescimento industrial induzido pelo crescimento da renda com as exportações, persistia a tendência de manter altas tarifas de importação. Segundo Abreu (2001), a capacidade para manter altos índices de proteção no Brasil estaria ligada à peculiaridade da produção cafeeira, e o fato do país ser *market maker* no mercado mundial do café. Empiricamente, durante longo período da história brasileira variações no nível de proteção se refletiam em variações no preço mundial do café. Desta forma, parte do efeito negativo para o consumo e a produção advindos das distorções causadas pela imposição de altas tarifas de importação eram compensados pelo aumento nos preços do café. Mesmo durante a República Velha (1889-1929), a ideologia liberal da oligarquia exportadora se mostrou efêmera, dado a manutenção de altas tarifas.

Deste modo, as altas tarifas de importação não levaram no Brasil à usual deterioração na renda do setor exportador. Ao contrário, muitos produtores de café começaram a diversificar suas atividades e passaram a atuar no setor industrial como forma de proteção contra a instabilidade cambial, assim como para gozar dos benefícios proporcionados por um mercado protegido para manufaturas. Tal fato seria uma das bases históricas para explicar a ausência de um lobby explícito a favor da liberalização comercial no Brasil.

A mudança no modelo de desenvolvimento primário-exportador seria gradual, ao longo do período de 1914 a 1945, onde as economias latino-americanas se viam abaladas por sucessivas crises no comércio exterior, tendo em conta o cenário internacional conturbado pelas duas grandes guerras e o longo período de depressão econômica. A crise de 1929 seria um ponto de inflexão do modelo, pois a violenta queda na exportação resultaria

em uma imediata diminuição na capacidade de importar (devido à escassez de divisas), sendo que nunca voltaria a níveis pré-crise. Ademais, a profundidade do desequilíbrio externo faria com que o governo brasileiro adotasse medidas para defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional, restringindo assim as importações, elevando-se a taxa de câmbio e comprando excedentes de produção (TAVARES, 1964).

Se em um primeiro momento a passagem a um novo modelo de desenvolvimento “voltado para dentro” seria reflexo de uma defesa contra a crise internacional, passou deliberadamente a estimular a atividade interna buscando repetir, ainda que em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos. O novo modelo, chamado de “substituição de importações”, era baseado em três pilares: i) políticas macroeconômicas para manter o câmbio estável e sobrevalorizado; ii) altas tarifas de importação para proteger a indústria nascente; iii) políticas de subvenção e isenção de impostos para indústrias selecionadas (CARDOSO e HELWEDGE, 2000).

A estrutura tarifária implantada nos moldes do modelo de substituição de importações vigoraria sem grandes modificações por cerca de 30 anos (de 1957 a 1987). A liberalização tarifária unilateral seria gradualmente implementada a partir de 1988, sendo que ao fim dos anos noventa a tarifa média nominal teria decaído para 32,1%, ao passo que em 1987 era de 57,5% (MOTTA VEIGA, 2007b).

Em paralelo à implementação deste novo modelo, que dependia da proteção tarifária, o Brasil buscava se associar, no plano internacional, a iniciativas de liberalização comercial que, à primeira vista, poderiam ser dissonantes da política comercial adotada pelo governo. O fato é que o Brasil fazia parte do GATT desde sua assinatura, em 1947, e teria apoiado a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), sendo signatário da Carta de

Havana de 1948. No entanto, o país fazia uso frequente das exceções permitidas pelo GATT (com base no artigo XVIII:B) que davam brecha ao controle quantitativo das importações por questões relacionadas a desequilíbrios no balanço de pagamentos. Ademais, a permanência brasileira no GATT seria possível pela negociação de tratamento especial para países em desenvolvimento, assim como pela baixa consolidação das alíneas tarifárias brasileiras até a Rodada Uruguai (ABREU, 2001).

É importante notar, no entanto, que apesar do modelo de desenvolvimento por substituição de importações representar uma mudança de foco – de um modelo voltado para o mercado externo para um modelo baseado no mercado doméstico – não significava que se buscasse atingir uma “autarquia”, tampouco era essa a ideia proposta pela literatura cepalina que lhe dá sustentação intelectual. Como destaca Bielchowsky (2000), havia uma reiteração recorrente de que o processo substitutivo apenas alterava a composição das importações (por exemplo, de bens finais para insumos e componentes) e que o crescimento econômico geraria pressão para aumentar as importações. Ademais, principalmente em uma segunda fase do modelo, haveria a implementação de políticas de estímulo e diversificação das exportações.

Assim, entre 1964 e 1990, houve um crescimento não linear das exportações, passando-se de médias anuais nominais de aproximadamente US\$ 1,6 bilhão no triênio 1964-1966, para US\$ 33,2 bilhões em 1988-1990 (MOTTA VEIGA, 2007b). Haveria, também, principalmente ao longo da década de 1970, um processo de transformação da pauta exportadora, crescendo a participação de bens de capital mecânicos e elétricos e de material de transporte, acompanhado por uma redução na importância da participação de produtos de origem agropecuária. Neste período, a diversificação da pauta exportadora foi possível graças ao apoio de diversas políticas públicas – creditícias, tributárias, tarifárias e cambiais.

É nesse contexto de diversificação das exportações que estavam inseridas as primeiras iniciativas de integração regional nas quais o Brasil se envolveria. Na segunda metade da década de 1950, aventou-se a possibilidade de criação da Área de Livre Comércio da América Latina (Alalc), que tinha no mercado regional uma via teoricamente mais fácil para a venda de produtos industriais. A integração dos mercados também propiciaria ganhos em escala. Em 1980 seria criada a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) para substituir a Alalc, que havia se mostrado ineficiente. Em paralelo, Brasil e Argentina iniciaram um processo de aproximação política que culminaria na assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, criando o Mercosul.

Ao longo da década de 1980, entretanto, a deterioração da situação macroeconômica do país levaria à queda das taxas de câmbio reais e ao desmantelamento do aparato institucional e financeiro de apoio às exportações. Ademais, entre 1985 e 1995, as tarifas de importação, assim como os mecanismos quantitativos e barreiras não tarifárias que vigoravam durante o modelo de substituição de importações foram revistos, tanto por decisões unilaterais de liberalização, assim como por pressões negociadoras no âmbito da Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e no contexto do estabelecimento do Mercosul.

Apesar do movimento de liberalização, observou-se ao longo da década de 1990 uma perda no dinamismo das exportações brasileiras, principalmente de produtos manufaturados. O fraco desempenho exportador seria atribuído a um conjunto de fatores, dentre eles os impactos da política de estabilização macroeconômica que geraram significativa apreciação cambial. Além disso, o país ainda não havia se recuperado da forte redução nos investimentos produtivos causados pela crise macroeconômica da década anterior (MOTTA VEIGA, 2007b).

Em 1994, seria lançada também as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), projeto que desde o início gerou controvérsias tanto no governo como em meio ao setor privado e sociedade civil brasileira. Em 1999, Mercosul e União Europeia lançaram as negociações de um Acordo de Associação Bi-Regional, cujo maior incentivo para sua negociação era a possível conclusão da Alca, que afetaria os interesses europeus na região. Estava assim formado o tripé de negociações no qual o Brasil estaria envolvido no início da primeira década do século XXI: Alca, Negociações Mercosul-União Europeia e posteriormente a Rodada Doha de negociações multilaterais da OMC, lançada em 2001.

Posteriormente, essas negociações viriam a sofrer interrupções, atrasos e, no caso da Alca, a ideia de um acordo hemisférico seria abandonada devido a um conjunto de razões. No que concerne ao posicionamento brasileiro, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, imprimiria maior ênfase aos interesses defensivos nas negociações, opondo-se a compromissos externos que limitassem a autonomia brasileira para a implementação de políticas industriais e sua capacidade de regulação, sobretudo sobre setores como serviços e investimentos estrangeiros. Segundo Motta Veiga (2007a) teria havido a recuperação de conceitos inspirados na tradição nacional-desenvolvimentista, como a clivagem Norte-Sul e a maior intervenção do Estado na economia, revertendo um movimento de autonomia da política comercial que teria vigorado na década de 1990.

A partir de 2002, haveria um grande crescimento nas exportações sem que houvesse, contudo, grandes modificações na pauta exportadora. O *boom* exportador seria sustentado por fatores como câmbio, redução da carga tributária e políticas de incentivo ao estabelecimento de uma “cultura exportadora” entre o empresariado brasileiro. Fatores exógenos também exerceram importante influência,

como o aumento nos preços internacionais de *commodities*. A crise econômica e financeira internacional de 2008/2009, entretanto, colocaria um freio neste crescimento exportador.

Alguns analistas argumentam que à luz da abordagem que identifica a existência de “variedades de capitalismo” no mundo contemporâneo, pode-se considerar que no Brasil atual o capitalismo não seria apenas mediado pelo Estado, mas seria também caracterizado pela tentativa de se estabelecer uma ordem econômica doméstica autônoma que conseguiria se blindar das vicissitudes da economia global por meio da adaptação e criação de capacidade produtiva em vários setores econômicos. Esta percepção moldaria a maneira como o país participa na economia internacional. Ademais, como apontado por Oliveira (2009), o papel “desenvolvimentista” do Estado poderia ser considerado parte do etos da formulação de políticas econômicas no Brasil, sendo muito proeminente durante o período de substituição de importações (1950-1980), e continuando a influenciar a orientação política contemporânea, mesmo após mudanças estruturais liberais durante a década de 1990.

Permaneceria, desta forma, a visão de que o desenvolvimento nacional será gerado de dentro para fora, buscando-se preservar ao máximo a autonomia nacional. Sob este ponto de vista, tal autonomia seria essencial para garantir a possibilidade de elaboração e implementação de políticas industriais. Ademais, seria vital para preservar espaço de manobra referente à regulamentação de áreas que hoje vem sendo negociadas em acordos internacionais de comércio de nova geração, mas que o Brasil sequer possui legislação doméstica sobre o tema. Ao longo deste capítulo, veremos como esta visão condiciona a formulação da política comercial contemporânea e se opõe à perspectiva de desenvolvimento por inserção em cadeias globais de valor.

### **6.3 Processo decisório em política comercial e instituições**

A definição e condução da política comercial brasileira tem sido atribuição primordial do Poder Executivo, estando o poder decisório diluído entre vários ministérios. Ao Legislativo, cabe apenas a ratificação dos acordos assinados, não havendo nenhum instrumento de anuência prévia formal para autorizar, legitimar ou estabelecer um mandato negociador para o Executivo.

A Câmara de Comércio Exterior (Camex)<sup>49</sup>, teria como função principal coordenar a dispersão de atribuições relacionadas à política comercial, formando um conselho de Ministros. Em teoria, possui um modelo institucional bastante eficiente, mas que na prática não tem sido uma instituição independente para a formulação de política comercial. Funciona muito mais como um fórum de concertação política para legitimar e prover caráter legal (por meio de suas resoluções) a decisões tomadas previamente em outros âmbitos (OLIVEIRA, 2009). Ao longo dos últimos três anos, observa-se, no entanto, uma tendência de fortalecimento da atuação da Camex por meio do estabelecimento de grupos técnicos para analisar temas específicos, além da tentativa de torná-la mais permeável a consultas com o setor privado, por meio do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex).

O âmbito “externo” da política comercial, caracterizado pela negociação de acordos de comércio e investimentos internacionais (bilaterais ou multilaterais) e a representação dos interesses brasileiros junto à Organização Mundial de Comércio têm sido tradicionalmente prerrogativa do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Na prática, o Itamaraty, juntamente com a

---

49 A Camex é composta pelos seguintes ministros: do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário.

Presidência, tem sido responsável pelo delineamento da “visão de mundo” sobre o sistema internacional e a estratégia de inserção brasileira neste sistema, sob todos os aspectos (políticos, comerciais, econômicos, ambientais, etc.).

Ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) caberia a gestão dos aspectos domésticos da política comercial em conjunto com a política industrial, assim como o papel de prestar auxílio técnico nas negociações, coordenar a internalização na legislação nacional das disciplinas negociadas em âmbito internacional, elaboração e implementação de políticas de defesa comercial, assim como condução de todo o processo investigativo requerido para a adoção de medidas como antidumping e salvaguardas. O Ministério também se volta para atividades de construção de uma “cultura exportadora” dentre as indústrias brasileiras, buscando incentivar a exportação. A elaboração de estatísticas de comércio exterior, a gestão das ferramentas tecnológicas dos sistemas digitais de exportação e importação de bens (Siscomex) e serviços (Siscoserv) são igualmente realizadas pelo MDIC.

É interessante notar que parte reduzida do orçamento do MDIC, no entanto, é empregada em atividades de comércio exterior. Segundo relatório orçamentário do órgão (MDIC, 2012), os recursos executados na função “Comércio e Serviços” representam apenas 4,17% do orçamento total, correspondendo a R\$ 55 milhões gastos em 2011. Deste valor, 86,7% foram empregados no programa “Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora”. Os demais programas a receberem parte significativa do orçamento para a função de comércio exterior incluem: “Gestão das Políticas Industriais, de Comércio e de Serviços (9,27% do total)”; e o “Programa de Desenvolvimento de Microempresas e empresas de pequeno e médio porte (2,43%)”.

As atividades de promoção das exportações brasileiras no exterior são teoricamente lideradas pelo Itamaraty, por meio de seu Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), que conta com a capilaridade dos “Secoms”, setores comerciais localizados em cerca de 100 postos brasileiros no exterior, entre embaixadas e consulados em 78 países (MRE, 2013). O DPR seria o núcleo responsável por atuar na definição e na implementação de políticas de promoção de exportações e atração de investimentos estrangeiros, auxiliando também nos processos de internacionalização de empresas brasileiras e na divulgação do Brasil como destino turístico. No entanto, na prática, outros ministérios também têm realizado atividades independentes, como missões internacionais lideradas pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio ou pelo Ministro de Agricultura, nas quais a participação do DPR é muitas vezes secundária.

Desde 2003, com a criação da Apex – Agência Brasileira de Promoção de Exportações – atividades de promoção de exportação tem ganhado maior visibilidade entre o setor privado. Identifica-se, no entanto, certo descompasso no que poderíamos chamar de modelo brasileiro de promoção comercial. O estabelecimento da Apex como “pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos – serviço social autônomo”, dado sua origem no chamado “sistema S da indústria” (composto pelo Serviço Social da Indústria - Sesi, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional – Senai e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae) tornou a agência de certa forma independente e com objetivos e regras operacionais próprias que nem sempre convergem com os objetivos ou “*modus operandi*” do Itamaraty.

A Apex possui um orçamento composto tanto por dotações consignadas no Orçamento Geral da União, como por contribuições sociais da indústria, assim como contribuições resultantes de

contratos e convênios assinados com empresas, entidades de classe e outras instituições. Possui, desta forma, um orçamento significativamente superior ao do DPR. O orçamento da Apex tem sido usado para atividades de inteligência comercial, organização de missões e eventos promocionais e também para o estabelecimento de centros de negócio (escritórios comerciais) em alguns países chaves. A Apex possui autonomia para estabelecer contratos de trabalho regidos pela CLT e também para oferecer salários compatíveis com o mercado, o que tem resultado em geral em altos níveis de especialização dos agentes, apesar das atividades mais altas de gestão, como a escolha da diretoria, ser feita pelo presidente da agência, sendo este nomeado pelo Presidente da República.

O alcance das atividades da Apex junto ao empresariado brasileiro, no entanto, não tem usufruído da capilaridade dos Secoms presentes nas embaixadas e consulados. Por outro lado, os Secoms muitas vezes não contam na prática com o apoio operacional da Apex e a sua ampla base de funcionários, bem mais estruturada do que a disponível no Itamaraty para promoção comercial (o DPR não teria mais que 15 diplomatas atuando).

No Itamaraty, a pouca ênfase às atividades de promoção comercial é refletida pelo enxuto orçamento que lhe é atribuído, sendo este um de seus principais desafios. Com a exceção de alguns postos, que possuem Secoms mais ativos, a maioria não possui sequer diplomata que seja totalmente dedicado ao tema, sendo obrigado a dividir seu tempo com outras tarefas relacionadas a outras áreas totalmente distintas. Na carreira diplomática brasileira atuam hoje 1.405 diplomatas. Dentre estes, os diplomatas dedicados a temas de política comercial e promoção comercial, excetuando negociações de instrumentos internacionais na área comercial, não chegam aos 150, o que torna o trabalho de promoção

comercial muito mais reativo do que proativo. Tal constatação é ainda agravada pelo fato de que os chefes dos Secoms não possuem necessariamente conhecimentos ou treinamento específico sobre promoção comercial ou atração de investimentos, possuindo em alguns casos somente bagagem referente a temas políticos.

Nos últimos anos, foram implementadas iniciativas para modernizar o DPR, incluindo a mudança no nome do Departamento em 2010 para incluir também investimentos. Como reação a um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União referente aos serviços prestados pelo Itamaraty, o DPR estaria passando por uma ampla reformulação de seus processos administrativos, com base no modelo de “gestão por resultados”. Novas plataformas tecnológicas foram desenvolvidas ou aprimoradas, com destaque para a “Brasil Global Net”, sítio que oferece informações para exportadores e investidores, lançada em 2011 em substituição à antiga plataforma “Braziltradenet”. Este seria o principal instrumento de atuação do DPR, em conjunto com as tradicionais atividades de promoção comercial, como apoio prestado para a participação em feiras internacionais, realização de eventos e palestras no Brasil e exterior, missões empresariais, Fóruns de CEOs, dentre outros.

Em termos de instrumentos ou plataformas digitais disponíveis para promoção de exportações, observa-se uma duplicidade de ferramentas que muitas vezes confundem o empresariado, algo recorrente no governo brasileiro, não só em promoção comercial, mas também em instrumentos de financiamento às exportações, incentivos à inovação, dentre outros. O Quadro 11 ilustra este panorama referente a instrumentos comerciais.

## Quadro 11 – Plataformas de serviços de promoção comercial

Plataforma	Serviços/conteúdo	Órgão responsável	Endereço
BrasilGlobalnet	Estudos de mercado; oportunidades de investimento; contatos dos SECOMs; showroom de produtos brasileiros; informações sobre feiras e eventos; demandas de importação de produtos brasileiros; concorrências e projetos de obras públicas internacionais.	MRE	<a href="http://www.brasilglobalnet.gov.br">www.brasilglobalnet.gov.br</a>
Portal Brasileiro do Comércio Exterior	Informações básicas sobre importação, exportação, legislação, órgãos intervenientes no comércio exterior, estatísticas, informações sobre feiras e eventos; “comex responde”; informações sobre acordos.	MDIC	<a href="http://www.comexbrasil.gov.br">www.comexbrasil.gov.br</a>
Radar Comercial	Base de dados para consulta sobre oportunidades de exportação para produtos específicos em países específicos.	MDIC	<a href="http://www.radarcomercial.gov.br">www.radarcomercial.gov.br</a>
Vitrine do Exportador	Diretório de empresas brasileiras exportadoras.	MDIC	<a href="http://www.vitrinedoexportador.gov.br">www.vitrinedoexportador.gov.br</a>
APEX	Estudos de mercado; oportunidades de investimento; serviços da APEX.	APEX	<a href="http://www.apexbrasil.com.br">www.apexbrasil.com.br</a>

Fonte: elaboração própria.

Cabe ressaltar que essas cinco plataformas são as mais relacionadas à promoção comercial, havendo ainda outras específicas para estatísticas de comércio (Aliceweb2), consulta a acordos de preferência tarifária (Capta), para os sistemas de exportação de bens (Siscomex) e serviços (Siscoserv).

O DPR também se encarrega de atividades de promoção comercial reversa, ou seja, promoção de importações brasileiras de países da região, por meio do programa “Substituição Competitiva de

Importações (PSCI)”, em atividade desde 2003. O DPR caracteriza o programa como “dotado de forte componente político-diplomático” e “estratégico para consolidar a integração entre os países vizinhos” (MRE, 2011). Trata-se de um programa que tem como objetivo aumentar as exportações de países da América do Sul para o Brasil, visando a equilibrar a balança comercial bilateral, diminuindo os grandes saldos comerciais apresentados pelo Brasil no comércio com a região. Na prática, funciona como missões de “promoção de importações” brasileiras, coordenadas pelo Itamaraty, com a participação de outros órgãos governamentais como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC e a Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa.

Ainda com relação à promoção de exportações, destaca-se a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que vem tradicionalmente exercendo importante papel relacionado ao financiamento público às exportações. Ao longo dos últimos dez anos, assume ainda uma nova função, apoiando empresas brasileiras que se internacionalizam por meio de investimento direto externo em unidades produtivas, aquisições ou participação societária no exterior.

#### **6.4 A política comercial brasileira contemporânea**

A atual política de comércio exterior brasileira tem sido desenvolvida em grande parte no contexto das políticas industriais implementadas tanto durante o governo Lula da Silva (2003-2010) e como no governo Dilma Rousseff (2011-). Ambas, no entanto, refletem a visão do governo sobre o sistema internacional e o papel a ser almejado ou exercido pelo país internacionalmente. Durante o governo Lula, esta “visão de mundo” ilustrava o pensamento de figuras-chaves no que se refere ao desenho estratégico da inserção

internacional brasileira: o próprio Presidente, o então Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim, o Secretário-Geral Samuel Pinheiro Guimarães, e o Assessor da Presidência para Relações Internacionais Marco Aurélio Garcia.

Foi um período de grande engajamento pessoal do Presidente em iniciativas de diplomacia presidencial de cunho comercial, promovendo o estabelecimento do que o governo considerava “uma nova geografia do comércio internacional”, buscando a diversificação das parcerias comerciais brasileiras, com foco em um maior relacionamento com países do Sul. Esta perspectiva estava orientada pela tradicional clivagem Norte-Sul, a necessidade de enfrentamento dos Estados Unidos e a busca pela construção de uma ordem internacional multipolar, da qual a América do Sul deveria almejar tornar-se um dos seus polos de poder e não somente uma sub-região de outro polo político ou econômico. O centro desta estratégia, nas palavras de Pinheiro Guimarães (2006), deveria ser “a construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e uma recusa firme e serena de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos” (p. 406). Simultaneamente, buscar-se-ia o desenvolvimento de uma estratégia “para transformar o Mercosul, de um esquema neoliberal do tipo integração aberta, em um esquema de desenvolvimento econômico regional” (p. 422).

Com isso, a percepção vigente durante o governo Lula, com continuidade nos primeiros anos do governo Dilma, é de que a clivagem Norte-Sul também se manifestaria nos acordos bilaterais de comércio. Como argumenta Araújo (2008), os modelos de acordos de livre comércio negociados pelos Estados Unidos, União Europeia e Japão responderiam a uma lógica Norte-Sul assimétrica (p.32):

*[...] Visam, ademais, a perpetuar a divisão internacional do trabalho, em seu novo aspecto globalizado, no qual aos PEDs cabe a produção de commodities agrícolas e minerais, como na ordem antiga, à qual se acrescenta a produção de componentes para as cadeias mundiais ou a montagem final de produtos – conforme seja mais propício à equação de custos de mão de obra – enquanto aos países centrais cabe a produção e sobretudo a concepção de produtos de alta tecnologia e a administração das redes globais, ao mesmo tempo em que retêm o controle sobre seus próprios mercados na área agrícola e nos setores industriais “antigos” em que os PEDs podem ameaçá-los.*

Apreende-se, desta análise, a visão, ao menos na prática política do Itamaraty, acerca das cadeias globais de valor como sendo uma forma de perpetuação da divisão internacional do trabalho sob uma nova roupagem. Caberia ao país, desta forma, confrontar este modelo, mantendo autonomia para administrar sua própria capacidade industrial e tecnológica.

Assim, por meio de uma política comercial “ativa e ativa”, como caracterizada pelo Ministro Amorim, o Brasil empreenderia esforços para não se comprometer internacionalmente em esquemas de integração que envolvessem os Estados Unidos. Havia a percepção de que o modelo Nafta de acordo, como estava sendo pensado também para a Alca, por ir muito além da simples liberalização tarifária para bens (incluindo capítulos para compras governamentais, investimentos, serviços, propriedade intelectual, normas de concorrência e o procedimento de solução de controvérsias com cláusula investidor-Estado), criaria um conjunto de regras que cercearia a capacidade legislativa e regulatória dos Estados participantes.

Assim, o processo negociador da Alca, que havia sido iniciado pelo governo anterior, sairia de pauta em 2005, após a constatação da existência de diferenças irreconciliáveis entre os negociadores acerca do escopo do acordo. Interesses brasileiros de manter a margem de manobra para a implementação de sua política industrial prevaleceram frente a interesses ofensivos de setores como do agronegócio. Paralelamente, o processo negociador Mercosul-União Europeia, que de certa forma também era impulsionado pela perspectiva da competição que seria gerada pela conclusão de uma área de livre comércio hemisférica por meio da Alca, foi perdendo ímpeto nos anos seguintes, sendo que a retomada oficial das negociações ocorreria somente em 2010, mas com avanços restritos até o presente momento. Tais acordos teriam sido relevantes para aumentar a inserção brasileira nas cadeias globais de valor, sendo Estados Unidos e União Europeia centros dinâmicos em vários setores industriais que poderiam alavancar a participação brasileira em redes globais ou regionais de produção.

Em contraponto, o Brasil empreenderia esforços políticos de promoção comercial voltados para os países do Sul, que entre 2003 e 2010 resultaram em um efetivo aumento da corrente de comércio com a África, Oriente Médio e países asiáticos. Nesse período, entretanto, a China emerge como principal destino para as exportações brasileiras, superando os Estados Unidos e absorvendo 15,6% das exportações em 2010, um incremento de 9,5% em comparação a 2003. Em 2012, a China absorveria 17% do total exportado pelo Brasil e 15,35% das importações, representando uma nova concentração de destino exportador.

Em contrapartida, como parte desta política de relativo afastamento dos Estados Unidos, o país foi gradativamente perdendo importância como destino das exportações brasileiras, sendo que representava 22,8 % das exportações brasileiras em 2003 e em 2010

sua participação havia decrescido para 9,5%, subindo para 11% em 2012 e 14,5% das importações (21,7% em 2003) (MDIC, 2013a). A União Europeia, como bloco, continuaria a ser o principal destino das exportações brasileiras, representando 25,7% em 2003 e 20,4% em 2012. O declínio da UE como principal origem das importações brasileiras foi mais pronunciado, caindo de 27% em 2003 para 21,3% em 2012.

A política externa do governo Lula da Silva priorizaria então as relações com o Mercosul, buscando um aprofundamento da integração regional e a criação de um espaço de cooperação ampliado na América do Sul. Em termos de fluxos comerciais, o bloco continuou a ser relevante para o comércio brasileiro, sendo responsável por absorver 7,7% das exportações brasileiras totais em 2003 e 9,40% em 2012 (MDIC, 2013b).

Na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), podemos identificar esforços para integrar as cadeias produtivas da região. Em 2006, o Mercosul lançou o “Programa de Integração Produtiva”, sendo que o governo brasileiro definiu quatro áreas iniciais de ação: (i) cadeia produtiva de petróleo e gás; (ii) adensamento da cadeia produtiva automotiva; (iii) cadeias produtivas ligadas ao turismo; (iv) criação de grupos empresariais (ABDI, 2012). Pode-se considerar que não houve avanços muito significativos nessas quatro áreas, tendo em vista o orçamento reduzido para os projetos, o baixo engajamento do setor privado nos países menores do bloco e as assimetrias das economias da região. O Plano Brasil Maior não incluiria iniciativas para integração produtiva no Mercosul. Na realidade, o bloco não é mencionado no texto do Plano.

Voltando à questão das negociações comerciais internacionais, privilegiou-se as negociações na Rodada Doha da OMC ao invés da conclusão de acordos regionais ou bilaterais de comércio (i.e. ALCA e MERCOSUL-UE), tendo em vista que o governo brasileiro acreditava

ser este o fórum ideal para o tratamento de interesses ofensivos brasileiros, como maior acesso a mercados para produtos agrícolas e a redução de subsídios para o setor nos países desenvolvidos. Em vista do impasse na Rodada, pouco se avançou no governo Lula em termos de maior acesso a mercados para empresas brasileiras, tendo o Mercosul concluído apenas dois acordos de livre comércio, com Israel e Egito, parceiros cujo fluxo comercial é pouco significativo. Em ambos os acordos, o acesso livre de tarifas se aplica somente a bens, não incluindo serviços e investimentos (MRE, 2010). Para o governo, no entanto, prevalecia a ideia de que era melhor não negociar do que se comprometer em acordos “ruins” como seria a Alca.

Em face do pequeno nível de sucesso nas negociações nos anos 2003-2010, observou-se no período um aumento da importância do sistema de solução de controvérsias da OMC para a política comercial brasileira. O Brasil foi um dos países que mais utilizou o sistema de solução de controvérsias da OMC desde sua criação em 1995, tendo participado em 26 painéis como demandante, em 14 disputas como demandado e em 74 casos como terceira parte interessada (WTO, 2013f). O recorrente recurso do governo brasileiro ao sistema multilateral para dirimir controvérsias com seus parceiros comerciais foi acompanhado da criação de órgãos na burocracia doméstica responsáveis pela gestão da participação brasileira nessas disputas, como a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), no Ministério de Relações Exteriores (MRE). Tal Coordenação foi criada em fins de 2001, sendo desde então responsável pela condução da participação brasileira no sistema de solução de controvérsias, coordenando posições entre o MRE, Camex, outros órgãos governamentais e o setor privado.

Durante a última década, o país conquistou algumas “vitórias” emblemáticas para o setor agroexportador doméstico, como foram os contenciosos dos subsídios americanos à cotonicultura (DS 267), o de

subsídios às exportações de açúcar concedidos pela União Europeia (DS 266) e a disputa sobre a taxa de equalização americana sobre importações de suco de laranja (DS 382). Tais resultados ganharam visibilidade, pois foram obtidos em painéis cujos respondentes eram países desenvolvidos.

Ademais, destaca-se o fato do país ter gradativamente superado os principais desafios tradicionalmente enfrentados por países em desenvolvimento com relação ao uso do sistema de solução de controvérsias da OMC: a) falta de experiência e recursos humanos especializados em direito da OMC; b) poucos recursos financeiros disponíveis, principalmente para a contratação de aconselhamento legal externo; c) receio de pressões políticas e econômicas dos membros desenvolvidos (principalmente EUA e União Europeia) para que abandonem as queixas junto ao Órgão de Solução de Controvérsias.

Com relação à vertente doméstica da política comercial, cabe destacar sua relação intrínseca com as políticas de desenvolvimento industrial. Em 2003, no início do primeiro mandato do Presidente Lula da Silva, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada visando a promover ganhos de competitividade, por meio da inovação tecnológica. Tal política seria reformulada e reforçada em 2008, com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que de certa forma dava continuidade à anterior, mas de maneira ampliada. Importante ressaltar também a “Estratégia Brasileira de Exportações (2008-2010)”, sob a responsabilidade do MDIC, que traçava objetivos e metas específicas para o aumento e diversificação da pauta exportadora e dos parceiros comerciais do país.

Esta Estratégia propunha duas metas principais: i) atingir 1,25% de participação nas exportações mundiais; ii) aumentar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras. Desta

forma, a Estratégia visava a “aumentar a competitividade brasileira frente ao novo panorama do mercado internacional”, por meio da gestão integrada de ações para diversificar a pauta exportadora, ampliar a base exportadora, a diversificação de mercados de destino e ampliação da rede de acordos internacionais. Não se identifica, no entanto, nenhuma menção a “cadeias globais de valor” na Estratégia. Observa-se iniciativas para “fomentar a eficiência das cadeias produtivas” nacionais, mas sem mencionar a interface delas com as cadeias globais de valor.

Consideramos que estas políticas industriais apontavam um direcionamento para a promoção da competitividade nacional por meio da inovação e capacitação de pequenas e médias empresas para a exportação, mas elas não refletiam ainda uma plena percepção dos tomadores de decisão acerca das mudanças estruturais nos processos produtivos, dispersos e fragmentados internacionalmente nas CVGs. Permanecia a visão tradicional de exportação.

O resultado empírico tanto da PITCE quanto da PDP tem sido criticado. Embora a participação das exportações brasileiras no total exportado tenha se elevado para 1,36% em 2010, os indicadores de comércio internacional e atividade industrial do período apontam para uma especialização da estrutura produtiva brasileira em produtos de menor valor agregado e de menor conhecimento, sendo que setores mais intensivos em recursos naturais vêm se fortalecendo.

Como vemos na Tabela 3, a participação das exportações industriais em todos os setores de intensidade tecnológica no total exportado pelo Brasil diminuiu sensivelmente entre 2003 e 2010, sendo que a participação das exportações de produtos industriais de alta e média-alta tecnologia decresceu 7,2% no período. Por outro lado, o perfil das importações permaneceu relativamente estável, sendo a maior variação nas importações de média-baixa tecnologia.

**Tabela 3 – Comércio exterior brasileiro por intensidade tecnológica**

Setores	Exportação (Part.%)		Importação (Part.%)	
	2003	2010	2003	2010
Indústria de alta tecnologia	7	4,6	21,6	19,7
Indústria de média-alta tecnologia	22,8	18	41,4	41,4
Indústria de média-baixa tecnologia	18,3	14,6	14,1	18,8
Indústria de baixa tecnologia	31,9	26,4	6,9	7,6
Produtos não industriais	19,9	36,4	16,1	12,4

Fonte: Dados Secex. Elaboração da autora.

Importante ressaltar que de 2003 a 2010, a participação de produtos básicos na pauta exportadora brasileira cresceu de 29% para 44,6% em 2010, superando pela primeira vez desde 1980 as exportações de produtos manufaturados, que caiu para 39,4% em 2010 (MDIC, 2011). Da mesma forma, a análise da intensidade tecnológica da balança comercial brasileira demonstra uma tendência de agravamento do déficit comercial em produtos de média-alta e alta tecnologia, sendo que em 2010 até mesmo os setores de média-baixa tecnologia passam a ser deficitários (GORDON e GRANCOW, 2011).

Em alguns setores, como no de eletrônicos, o déficit se tornou bastante acentuado. Entre 2007 e 2010, por exemplo, exportações de produtos eletrônicos decresceram 32,3%, enquanto importações aumentaram em 36%. Em 2010, o Brasil exportou 2,5 bilhões de dólares, enquanto importou mais de 17 bilhões de dólares. Parte deste déficit pode ser explicado por modificações como a mudança do mercado de celulares para smartphones, o que teria causado uma queda expressiva nas exportações brasileiras de celulares. Agrega-se a este fato a diminuição de investimentos na infraestrutura de redes no Brasil pelas operadoras europeias, em parte por conta da crise econômica internacional (STURGEON et al., 2013).

Durante o primeiro ano do governo Dilma Rousseff (2011), as exportações de produtos de média-alta e alta tecnologia continuam a cair, respondendo por 20,4% da pauta exportadora ao passo que em 2010 compreendiam 22,6% das exportações totais. Em 2011, as exportações de produtos básicos sobem para 47,8 %, sendo que produtos intermediários compõem 14,1% da pauta e os produtos manufaturados caem para 36,3%, participação inferior a todos os anos desde 1978 (MDIC, 2011).

Segundo dados da Associação de Comércio Exterior do Brasil – AEB (2012), na prática, as *commodities* representaram mais de 70% das exportações brasileiras em 2011, pois sob a categorização de produtos básicos e semimanufaturados na realidade seriam integralmente classificadas *commodities*. Além disso, algumas *commodities* seriam ainda classificadas como manufaturados, como açúcar refinado, suco de laranja, óleos combustíveis, gasolina, etanol, laminados de ferro ou aço, café solúvel, silício, óxido e hidróxidos de alumínio, alumínio em barras, dentre outros.

Ao final de 2011, o governo Dilma Rousseff faz uma nova reformulação da política industrial, tecnológica e de comércio exterior, lançando o “Plano Brasil Maior”, colocando como uma de suas diretrizes a “mudança estrutural da inserção do país na economia internacional”. Dentre outros objetivos, por meio do Plano Brasil Maior o governo espera diversificar e expandir as exportações brasileiras, aumentando a participação do país no comércio internacional, de 1,36% em 2010, para 1,60% em 2014. Com essa meta, o governo traça diretrizes para promover uma diversificação da pauta exportadora e do número de parceiros comerciais, com foco nas seguintes vertentes: a) promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento; b) aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas via diferenciação de produtos e

agregação de valor; c) enraizamento de empresas estrangeiras e estímulo à instalação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país (BRASIL, 2011).

É interessante notar que no Plano Brasil Maior, assim como nas políticas industriais anteriores, há um relativo descolamento do plano com os desafios e constrangimentos do ambiente internacional. Por exemplo, fala-se em promoção de produtos manufaturados, mas sem fazer menção alguma à necessidade de negociar melhorias em acesso a mercados; não se menciona quem são nossos competidores internacionais (que, na América do Sul, passa cada vez mais a ser a China do que os Estados Unidos); há referência ao adensamento de cadeias produtivas nacionais, mas sem a conexão com as cadeias globais. Observa-se, assim, uma política de proteção ao mercado interno, com baixa porosidade ou sinergia com o que ocorre além-fronteiras. Esta autonomia, no entanto, estaria em linha com a orientação geral de política externa de construir um espaço autônomo de ação para o desenvolvimento industrial e tecnológico.

Há ainda uma meta de “defesa do mercado interno” incluída no Plano, por meio de compras governamentais preferenciais para produtos com altos índices de conteúdo local (*Buy Brazilian Act*<sup>50</sup>). Esta política de conteúdo local, construída nos moldes de políticas adotadas em diversos outros países como forma de contenção dos efeitos da crise econômica internacional, prevê margem de preferências de até 25% para produtos nacionais. Busca-se também o desenvolvimento de cadeias produtivas domésticas, mas com ações que se limitem a oferecer regimes tributários especiais setoriais que, apesar de visar a oferecer incentivos, tornam ainda mais complexo o panorama tributário para a indústria.

A despeito das políticas industriais, durante os dois primeiros anos do governo Dilma Rousseff a corrente de comércio brasileira

---

50 Lei 12.349/12.

apresentou uma retração, atingindo US\$ 465,7 bilhões em 2012 e US\$ 482,3 bilhões em 2011 (MDIC, 2013c). Tal resultado tem sido justificado pelo contexto da crise econômica internacional que vem conferindo menor dinamismo às economias avançadas. O saldo comercial brasileiro sofreu uma redução bastante acentuada em 2012, de 34,8% em relação a 2011, sendo que as exportações representaram US\$ 242,6 bilhões e as importações US\$ 223,1 bilhões (MDIC, 2013c).

Durante os últimos dez anos, a política comercial brasileira daria ainda significativa ênfase à defesa comercial, desde o lançamento de uma “Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial” em 2003, à publicação do Decreto 8.058, em julho de 2013, estipulando novos cronogramas e regras para as investigações antidumping, objetivando reduzir o prazo médio de análise de 15 para dez meses. Haveria ainda a meta de fortalecimento de recursos humanos do MDIC para esta área específica, objetivando ampliar de 30 para 120 o número de investigadores que seriam responsáveis por defesa comercial, combate à circunvenção e à falsa declaração de origem. Esta seria uma resposta ao acirramento da competição de produtos importados – especialmente da China e de outros parceiros asiáticos – no mercado doméstico brasileiro.

Segundo dados do Departamento de Defesa Comercial (Decom) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de 2003 a 2010 foram aplicadas 112 medidas definitivas, diante de 176 investigações abertas. Nos oito anos anteriores ao governo Lula, o Brasil havia aplicado 66 medidas definitivas, entre *dumping* e salvaguardas. Em 2011, foram aplicadas 16 medidas definitivas (todas *antidumping*), de um total de 24 investigações abertas neste ano. Em 2012, o Decom computa a abertura recorde de 72 investigações, resultando em 19 medidas definitivas aplicadas (14 *antidumping*, 4 medidas de circunvenção e uma de compromisso de preço (MDIC, 2013d).

Apesar da roupagem pró-exportação do Plano Brasil Maior, o que se observa, na prática, em termos de resultados dos seus dois primeiros anos de implementação, é um conjunto de medidas de cunho protecionista. Além de alguns programas de concessão de isenções tributárias (Programa REINTEGRA) e crédito facilitado para as exportações, que até podem fazer sentido no curto prazo em um ambiente pós-crise internacional, as outras políticas visam a “fortalecer” ou “defender” a indústria nacional para que tenha condições de competir em seu próprio mercado doméstico. O máximo de ambição que se observa na política seria também a defesa da participação da indústria nacional no comércio com os países da região. Não se observa uma visão objetivando um salto em sofisticação para que o Brasil possa vender bens industriais em mercados globais e não somente em mercados pouco desenvolvidos.

No âmbito destas medidas para “fortalecer” a indústria nacional, o governo reviu a aplicação do mecanismo de Ex-tarifários, que, apesar de burocrático, reduzia as tarifas de importação incidentes sobre bens de capital (máquinas e equipamentos) sem produção similar nacional. A Resolução Camex n. 17 (03 de abril de 2012) dificulta as regras para que a importação de sistemas integrados possa se enquadrar neste mecanismo, exigindo a inclusão de componentes nacionais nos sistemas integrados para que seja concedida a redução tarifária. Ademais, o BNDES passa a ser membro do Comitê de Análise de Ex-tarifários, composto também pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção (MDIC) e a Secretaria Executiva da Camex. Novos critérios para a análise da existência de similar nacional foram introduzidos, sendo que a análise do mérito dos pedidos passou a incluir o estudo dos objetivos dos projetos industriais e as possíveis contrapartidas, visando a garantir um elevado nível de proteção à indústria nacional de bens de capital.

Outra medida de “proteção à indústria nacional” que se encontra no bojo do Plano Brasil Maior – conforme apresentado no “Balanço

Executivo” dos primeiros dois anos do Plano – seria o estabelecimento de mecanismos no âmbito do Mercosul que permitem aos Estados parte elevarem, unilateralmente, o imposto de importação para 100 códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul por razão de desequilíbrios advindos da conjuntura econômica internacional (BRASIL, 2013). Tal medida constitui-se em adicionais “perfurações” à Tarifa Externa do Mercosul (TEC), tendo em vista que são códigos adicionais às já tradicionais “listas de exceções” à TEC.

Com relação ao comércio de serviços, dados da Secretaria de Comércio e Serviços do MDIC apontam que em 2011 o Brasil exportou US\$ 37,11 bilhões, ao passo que importou US\$ 73,1 bilhões, representando um *deficit* na balança de serviços de US\$ 36,5 bilhões. Em relação a 2010, o *deficit* apresentou crescimento de 23,8% (MDIC, 2012b). É importante ressaltar que somente em 2012 entrou em operação o Siscoserv, sistema que registra as operações de comércio exterior e intangíveis do país, o que contribuirá para a elaboração de estatísticas mais precisas sobre o setor.

Observa-se também as novas tentativas no período para fomentar o estabelecimento de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) no Brasil, um projeto antigo encampado com menor ou maior ênfase ao longo das últimas duas décadas. Um novo regime jurídico para a implementação de ZPEs foi criado, por meio da Lei 11.508/07 e posteriores regulamentações, revogando um Decreto-Lei de 1988. Estas tentativas, coordenadas pelo MDIC, foram inseridas em um âmbito de promoção do desenvolvimento regional, incentivando o estabelecimento de ZPEs nos lugares mais remotos do interior brasileiro. Atualmente, 23 ZPEs estão em fase pré-operacional, dentre as quais várias resultam de iniciativas bastante antigas, ainda da década de 1990, baseadas na legislação anterior à de 2007, mas que nunca foram efetivamente implementadas, sendo questionável a sua viabilidade real.

A primeira ZPE a entrar em operação no Brasil, em agosto de 2013, foi a localizada em Pecém, Ceará, cujo primeiro projeto industrial aprovado foi o da Companhia Siderúrgica do Pecém. O modelo brasileiro de ZPEs teve forte influência do modelo estabelecido na Coreia do Sul, havendo um programa bilateral de cooperação entre os dois países sobre o tema.

Ao longo da última década, o Brasil tem se beneficiado de sua capacidade atrativa para investimentos externos diretos (IED). Em 2012, foi o quarto principal destino de IED, com 65 bilhões de dólares (UNCTAD, 2013) ficando atrás somente de Estados Unidos, China e Hong Kong. Parte desta atratividade pode ser atribuída ao potencial do mercado doméstico, aos grandes eventos esportivos, às concessões de portos e aeroportos e também aos investimentos em setores extrativos, como petróleo e gás e mineração.

Considera-se que as políticas comerciais adotadas nos últimos dez anos tenham mantido o Brasil como uma economia relativamente fechada. A correlação comércio exterior/PIB manteve-se em torno de 22,7% (média de 2009-2011, segundo dados do Banco Mundial). Ademais, de acordo com o *Open Markets Index* - índice desenvolvido pela Câmara Internacional de Comércio (ICC) sobre abertura de mercado, o Brasil ocupa a 67ª posição (Canadá encontra-se em 19ª) em um ranking de 75 países, categoria considerada “abaixo da média de abertura comercial” (ICC, 2013). Segundo outro índice internacional, o *Index of Economic Freedom 2013*, o Brasil estaria na 130ª posição para “liberdade comercial” (enquanto o Canadá encontra-se em oitava posição), dentre 175 países incluídos no ranking (FREEDOM HOUSE ORGANIZATION, 2013). Conquanto os índices possam ser metodologicamente frágeis, oferecem ao menos uma comparação indicativa do posicionamento brasileiro frente aos demais países.

O perfil tarifário brasileiro reflete tarifas aplicadas e consolidadas na OMC relativamente altas. A tarifa média aplicada seria de 13,5%,

sendo que para o setor de equipamentos de transporte a tarifa média aplicada sobe para 18,6% (WTO, 2013d). A grande dispersão tarifária seria outro problema, pois as tarifas nominais variam de 0% a 35%, sendo que cálculos de proteção setorial demonstram que a tarifa de proteção efetiva, em alguns casos, como para automóveis, possa alcançar o nível de 133% (MARKWALD, 2013). Caso se opte por uma reorientação da política comercial brasileira em direção ao modelo das CGVs, haveria necessariamente que se discutir a estrutura tarifária e de proteção ora em vigor.

### **6.5 Considerações finais**

À luz dos temas delineados neste capítulo, considera-se que na última década tem havido certa coerência entre a política externa, a política comercial e a política industrial, principalmente no sentido de manter no ambiente externo a margem de manobra para a implementação dos objetivos de política industrial.

Contudo, em um mundo onde a produção industrial encontra-se fragmentada e dispersa geograficamente, o governo brasileiro tende a seguir uma visão de que seria possível e desejável internalizar ao máximo as “tarefas” envolvidas nas múltiplas etapas de agregação de valor a um produto. Permanece o objetivo de fomentar indústrias domésticas completas, que comercializariam no mercado internacional o bem final totalmente *made in Brazil*, mesmo que às custas de proteção a indústrias pouco inovadoras e ineficientes.

Como observado por Sturgeon, Gereffi et al. (2013), entretanto, o debate sobre política industrial se torna mais complicado com a fragmentação produtiva em CGVs. Segundo os autores, não há como retornar às políticas de industrialização por substituição de importações (ISI) ou de industrialização voltada para as exportações (EOI) usadas no passado. As indústrias domésticas tanto em países industrializados como em desenvolvimento não

se sustentam mais sozinhas, competindo internacionalmente por meio do comércio internacional independente de contratos (*arms-length*) como era anteriormente. Ao contrário, essas indústrias se tornaram profundamente interconectadas por meio de complexas redes de negócios que se sobrepõem, criadas pelas ondas recorrentes de investimento externo direto e *global sourcing* que compõe as cadeias globais de valor. Para os autores, “gostando ou não”, os governos precisariam se engajar em processos de industrialização orientados pelo modelo de CGVs. Os métodos para se fazer isso de maneira eficiente, entretanto, ainda estão em desenvolvimento e haveria muito o que ser aprendido sobre o assunto.

Fazendo uma análise da política comercial brasileira à luz das variáveis apresentadas no capítulo 3 que comporiam uma “política comercial orientada pelo modelo de CGVs”, observa-se que as políticas implementadas na última década demonstram até certo ponto a conexão entre comércio e investimentos. No entanto, não reconhecem a importância das importações ou o acesso a componentes “de primeira classe” para a competitividade das exportações.

A compreensão da ideia de comércio integrado, ademais, parece não ter evoluído a ponto de incluir também o componente ligado a conhecimentos/propriedade intelectual e inovação. Na prática diplomática, por exemplo, observa-se essa desconexão pelo fato dos acordos internacionais de ciência, tecnologia e inovação não serem tratados como potenciais elementos da política comercial.

Com relação à segunda variável de uma política comercial orientada pelo modelo das CGVs, a tendência observada na última década na política comercial brasileira foi de dificultar o acesso ao mercado doméstico, quer por meio de medidas tarifárias (como o aumento na tarifa de importação para cem produtos comentado anteriormente), bem como por barreiras não tarifárias (como foi o conhecido caso de aumento no IPI para carros importados).

No que tange a busca de melhor acesso a mercados, observa-se que ao menos retoricamente a negociação de acordos de preferência comercial encontra-se no radar do governo. No entanto, estes acordos até o presente não visavam a incluir as várias dimensões das CGVs, existindo uma tendência de limitar-se à liberalização comercial de bens. Mesmo no âmbito do Mercosul, não se avançou profundamente em termos reais em liberalização comercial de serviços, compras governamentais ou investimentos.

Em relação a acordos de promoção ou proteção de investimentos, a política do país tem sido refratária aos mesmos, sendo que cerca de 14 desses acordos foram assinados na década de 1990, mas o Congresso brasileiro nunca chegou a ratificá-los. Recentemente, com o aumento da internacionalização de empresas brasileiras e o crescente investimento externo brasileiro em países em desenvolvimento, o governo começa a estudar “modelos” próprios de acordos para aplicação inicial em países africanos.

A terceira variável analisada diz respeito ao reconhecimento de barreiras ao comércio “heterodoxas”, como infraestrutura e serviços de apoio, ambiente de negócios e burocracia. Nos últimos anos, o governo tem buscado avançar em projetos de infraestrutura em geral, por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), focando na construção e melhora de rodovias, portos e aeroportos. Existem, ademais, iniciativas para diminuição da burocracia nos procedimentos de comércio exterior e também na própria legislação, assim como busca por melhoras no ambiente de negócios. Em geral, esses elementos aqui trabalhados são agrupados sob a rubrica de “custo Brasil”, que claramente afeta a capacidade exportadora brasileira, assim como diminui a atratividade para investidores. Estes esforços, no entanto, parecem ser desconectados e não têm como foco prioritário propiciar o desenvolvimento do comércio exterior.

A respeito da última variável, “promoção comercial com foco específico para a integração de pequenas e médias empresas a cadeias globais de valor”, observa-se certo movimento neste sentido, principalmente no âmbito da Apex. Não há, entretanto, estudos de inteligência voltados especificamente para cadeias globais de valor, guias para pequenas e médias empresas sobre o assunto (como havia no caso canadense), ou uma tática proativa nos Secoms das embaixadas e consulados para aproximação de determinadas cadeias globais de valor.

Considera-se, desta forma, que haja uma posição ambivalente do Brasil frente à globalização econômica, que tem permitido uma integração somente superficial do país aos fluxos produtivos, comerciais e de investimentos. Argumenta-se que a limitação desta integração a níveis superficiais deva-se, em grande parte, às políticas comerciais voltadas para a proteção e reserva de mercado doméstico e regional.

Como observamos nos capítulos 3 e 4, a lógica da fragmentação produtiva alimenta-se de níveis significativos de liberalismo que permitam às empresas localizadas no país obterem acesso a insumos e componentes de qualidade, e que possam também usufruir de baixas barreiras de entrada para seus produtos nos mercados consumidores mais importantes. Pela estratégia de integração regional, o Brasil conseguiu diminuir barreiras de entrada nos mercados da região, mas não consegue acesso a insumos e componentes de ponta, pois a capacidade produtiva nestes países é baixa. Por não haver uma conexão direta a uma economia desenvolvida e a um mercado sofisticado como há nas “fábricas América do Norte”, “fábrica Europa” e “fábrica Ásia”, o nível de integração produtiva na América do Sul e o comércio de partes e componentes na região é baixo em relação às outras regiões.

O país parece estar em uma situação de *lock in* tecnológico por conta de sua política comercial. Ao buscar relações comerciais preferenciais somente com países do Sul, temendo a abertura recíproca de seu mercado para a competição de produtos “de primeira classe”, deixa de inserir-se, por outro lado, nas oportunidades de aprendizado possibilitadas pelos mercados desenvolvidos. Se o Mercosul seria uma plataforma ou uma fase de aprendizado para as empresas brasileiras se inserirem posteriormente no mercado global, o salto em sofisticação ou capacitação das empresas brasileiras parece estar demorando a ocorrer.

Ademais, por conta deste perfil de proteção, o IED direcionado ao Brasil tem sido principalmente alimentado pelas estratégias corporativas de *build-where-you-sell*, ou seja, a produção do mesmo tipo de bens que se produziria no país sede da empresa. O investimento externo direto, com algumas exceções, não tem contribuído para inserir o Brasil nas cadeias globais de valor como ocorreu nos países asiáticos.

Conclui-se, por fim, que o Brasil não tem adotado uma política comercial orientada pelo modelo das cadeias globais de valor. Não significa, entretanto, que tenha se tornado um país autárquico ou isolado. Mas a visão de mundo do governo Lula da Silva, como do governo Dilma Rousseff aponta para a construção de um modelo de inserção próprio. Identifica-se, no entanto, como não poderia deixar de ser em um ambiente democrático, questionamentos dentro do próprio governo e no setor privado quanto a possíveis equívocos ou erros de cálculo acerca desta visão de mundo e o papel a ser exercido pelo Brasil.

No próximo capítulo, faremos uma discussão comparada sobre a orientação das políticas comerciais do Brasil e do Canadá, analisando também o atual nível de inserção de ambos nas cadeias globais de valor.

## CAPÍTULO 7

### ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS DE BRASIL E CANADÁ

Canadá e Brasil estão em momentos semelhantes, sendo que ambos podem ser considerados “potências médias” em busca de maior competitividade. No entanto, o ângulo sob o qual enfrentam os desafios da globalização são distintos. O Canadá figura entre os países desenvolvidos, mas que, no entanto, luta para manter sua posição no tabuleiro internacional em face às economias emergentes. O Brasil, por outro lado, tem sido na última década colocado no grupo dos países emergentes. Vem apresentando certo dinamismo econômico, apesar de ser um país em desenvolvimento com sérios problemas estruturais e de distribuição de renda, além de estar longe dos índices de crescimento apresentados por outros membros do chamado Brics, como China e Índia.

O Brasil figura em penúltimo lugar, dentre os 25 maiores exportadores mundiais, em um recente *ranking* de inserção em cadeias globais de valor elaborado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – Unctad, com uma

taxa de 37% de integração<sup>51</sup> (UNCTAD, 2013). O Canadá aparece em vigésimo lugar, com percentual de 48% de integração. Com relação ao Brics, o Brasil supera somente a Índia (que possui taxa de 36%), ficando atrás da China (59%), África do Sul (59%) e da Rússia (56%). Se comparado ao nível de inserção em CGVs de outros países em desenvolvimento, o Brasil também pode ser considerado pouco inserido, estando em vigésimo segundo lugar no ranking de inserção dos vinte e cinco maiores exportadores mundiais dentre as economias em desenvolvimento.

Os países geralmente mais inseridos em CGVs são aqueles cujos regimes de comércio são relativamente liberais e que possuem alto grau de investimento externo direto, apresentando maior nível de conteúdo importado inserido em suas exportações. Grandes economias, entretanto, com recursos minerais substantivos e grande produção agrícola tendem a possuir relativamente um alto percentual de valor agregado nacionalmente em suas exportações, tendo em vista a pauta exportadora de produtos primários. Ao compartilharem estas características, Brasil e Canadá possuem relativamente pouca participação em cadeias globais de valor.

Segundo dados preliminares publicados pela primeira vez pela OCDE (TiVA Database) em 2013, utilizando a nova metodologia de mensuração do comércio internacional por agregação de valor, o conteúdo agregado domesticamente nas exportações canadenses em 2009 foi de 80%. Este número seria marginalmente maior do que o apresentado em 1995, tendência contrária ao ocorrido na maioria dos países do G20. No entanto, segundo análise da OCDE, esses números refletiriam o significativo aumento da participação do setor de mineração nas exportações totais em valor agregado, que

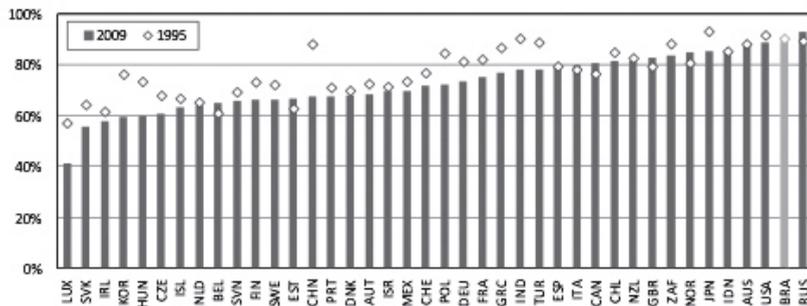
---

51 Os países considerados mais inseridos nas CGVs pelo *ranking* são: Cingapura (82%); Bélgica (79%) e Holanda (76%).

representavam pouco mais de 10% em 1995 e em 2009 passaram a representar cerca de 25%.

Para 2009, o índice brasileiro de conteúdo nacional agregado nas exportações foi de 91% (o segundo maior índice dentre os membros do G20), apresentando um crescimento marginal no conteúdo importado em comparação com os dados de 1995, como ilustrado no Gráfico 3.

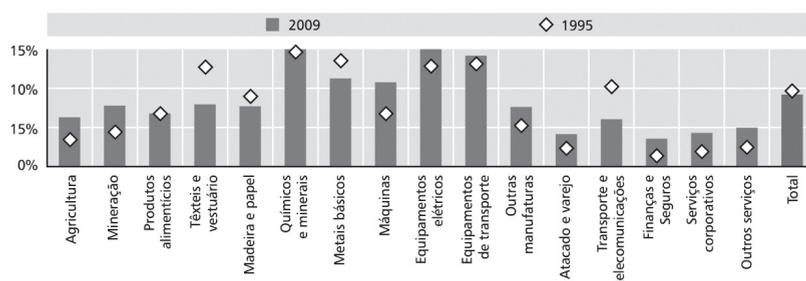
### Gráfico 3 – Conteúdo de valor agregado domesticamente nas exportações brasileiras (%)



Fonte: OECD, 2013 (Country notes: Brazil).

Pela análise da OCDE, os números brasileiros mascararam, até certo ponto, especializações relativas em alguns setores. Como pode ser visto no Gráfico 4, entre 1995 e 2009 teria havido um aumento na especialização relativa em produtos agrícolas não processados, de 3% para 13% do total de exportações em valor agregado, enquanto as exportações de alimentos processados teriam caído de 21% para 17% no mesmo período.

### Gráfico 4 – Conteúdo agregado internacionalmente nas exportações brasileiras, por setores industriais

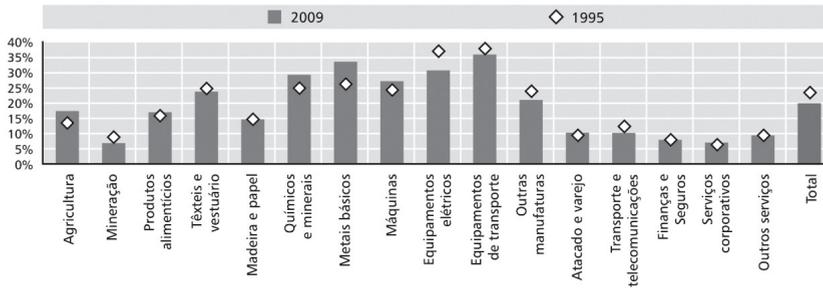


Fonte: OECD, 2013 (Country notes: Brazil, tradução nossa).

O setor de equipamentos elétricos foi o que possuía maior índice de agregação de valor importado (15%) em 2009. Equipamento de transporte, produtos químicos e de mineração apresentaram índices semelhantes de conteúdo importado, com pouca modificação em comparação a 1995. O conteúdo importado da indústria têxtil caiu quase cinco pontos percentuais ao longo do período, em linha com o relativo declínio da importância deste setor nas exportações de valor agregado brasileiras, tendo caído de 6% em 1995 para 2% em 2009.

Com respeito ao Canadá, o setor de maior conteúdo importado agregado nas exportações no ano de 2009 foi a indústria de equipamentos de transporte, com índice de 36%, refletindo o relativamente alto índice de integração na cadeia global norte americana (Gráfico 5). Metais básicos, produtos químicos e indústrias da mineração também tiveram taxas relativamente altas de conteúdo estrangeiro em 2009 (aproximadamente 30%), com incrementos na comparação 1995-2009. O setor de equipamentos elétricos também apresentou níveis de conteúdo importado próximo a 30%, mas este percentual regrediu na comparação com 1995.

### Gráfico 5 – Conteúdo agregado internacionalmente nas exportações canadenses, por setores industriais (%)



Fonte: OECD, 2013 (Country notes: Canada, tradução nossa).

Percebe-se, pela comparação dos Gráficos 4 e 5 que em quase todos os setores observados o Canadá apresenta o dobro ou mais de conteúdo agregado internacionalmente nas exportações setoriais do que o Brasil. Setores em que Brasil e Canadá teriam participação semelhante seriam mineração, serviços comerciais, finanças e seguros.

Estes números, no entanto, precisam ser observados com certa cautela, pois não identificam o nível de valor efetivamente capturado pela participação do país nas cadeias globais de valor. Ademais, parece contraintuitivo buscar a maior integração em cadeias globais de produção se isso será gerado por meio de maior agregação de componentes importados no produto a ser exportado, pois no pensamento tradicional, ganha o país que internalizar domesticamente o maior número de etapas da cadeia produtiva (sendo este o objetivo da maioria das políticas industriais, ao menos as adotadas no Brasil).

Estudos setoriais sobre a integração de setores produtivos brasileiros às cadeias de valor globais ainda são escassos e na maioria das vezes utilizam a análise da matriz insumo-produto. Cabe ressaltar, no entanto, algumas análises setoriais disponíveis que

corroboram com a visão de que o Brasil está pouco integrado às CGVs, quer seja em setores de alto valor agregado, como o de eletrônicos (PROCHNIK, 2010); ou atividades mais tradicionais como têxteis (STANLEY, 2010). Em alguns setores como automotivo, calçados e alimentos haveria acontecido um avanço na inserção brasileira nas CGVs, mas ainda em atividades menos intensivas em tecnologia (NEGRI, 2010; STANLEY, 2010).

Pelas análises apresentadas ao longo dos capítulos 5 e 6 acerca das políticas comerciais de Canadá e Brasil, observa-se que ambos vêm escolhendo e adotando estratégias opostas. Enquanto o Canadá vem assumidamente pautando suas políticas comerciais pelo modelo cognitivo das cadeias globais de valor e pela busca proativa por maior integração à economia global, o Brasil vem buscando traçar seu próprio modelo de desenvolvimento e inserção internacional.

Em termos de política comercial, o Brasil tem optado por manter a proteção ao mercado regional, conquistada por meio da negociação do Mercosul. Apesar de fortes pressões para que se abandone o *status* de “união aduaneira” (ainda que imperfeita) implementado por meio da adoção de uma tarifa externa comum (TEC) que une os países membros plenos do Mercosul<sup>52</sup>, o Brasil reluta em retroceder no processo de integração regional. Além da TEC, destaca-se também a normativa do Mercosul que impede que os membros negociem acordos comerciais de forma isolada.

Durante as conversas informais com membros do governo conduzidas ao longo da elaboração dessa pesquisa, duas razões pareciam evidentes para a manutenção desta combinação estratégica de instrumentos: a) a necessidade de manter a TEC como forma de proteção ao mercado dos países parceiros, com o objetivo de criar

---

52 Atualmente, os membros efetivos são: Brasil, Argentina, Uruguai, Venezuela (em processo de internalização dos instrumentos do Mercosul) e Paraguai (em processo de reinserção no bloco após sua suspensão).

uma reserva de mercado para as exportações brasileiras de produtos manufaturados; b) impedir que países membros, como, por exemplo, o Uruguai, negociem acordos com terceiros, também como forma de proteger o acesso privilegiado que o Brasil possui nesses mercados.

Neste sentido, esforços de ampliação do Mercosul para a inclusão de novos membros, além de atender objetivos políticos de integração na América do Sul, teriam de certa forma a função de ampliar a reserva de mercado para produtos brasileiros na região. Não basta, desta forma, negociar o livre acesso para os produtos brasileiros, mas manter a TEC com o objetivo de barrar a entrada de produtos importados mais competitivos que os produtos brasileiros.

As relações comerciais regionais do Canadá, por outro lado, são distintas por vários motivos: a) a extensa fronteira com o enorme mercado americano; b) a sofisticação de seu próprio mercado consumidor doméstico e do americano; c) o fato do Nafta ser apenas uma área de livre comércio, estando os membros livres para negociar acordos de preferências tarifárias com outros parceiros. Com isso, as empresas canadenses têm incentivos para constante aprimoramento e inovação, pois produzem para o mercado americano e, conseqüentemente, seus produtos estão aptos a serem vendidos no mercado global. Apesar de possuírem preferências de acesso ao mercado dos EUA, os produtos canadenses no mercado americano têm que enfrentar a competição com produtos advindos de outros países que também possuem acesso privilegiado a esse mercado. Com isso, o Canadá vem optando, na última década, pela maior integração às cadeias globais de valor, tentando reter as atividades de maior agregação de valor.

O Brasil, por outro lado, tem passado ao largo desta discussão, continuando a adotar políticas industriais e de conteúdo local que visem a adensar a cadeia produtiva doméstica. Argumenta-se, no entanto, que por ser refratário à abertura comercial, principalmente

em setores chaves e dinâmicos como o de tecnologia da informação e comunicação, o Brasil tem se contentado com a produção de bens de segunda linha, distantes da fronteira tecnológica, que só são aceitos em mercados de nível de sofisticação semelhante ou inferior ao brasileiro. Argumenta-se, no entanto, que à medida que a renda da população destes países crescerem, produtos de segunda linha não serão mais bem recebidos, como tende a acontecer já no próprio mercado brasileiro.

É inegável que ao longo da última década, o Brasil tenha conseguido atrair altos níveis de investimentos das empresas transnacionais, a abertura de subsidiárias produtivas e até mesmo a atração de centros de P&D, como o recente caso da GE exemplifica. No entanto, pela configuração de acordos de comércio do qual o Brasil dispõe e por seu próprio perfil tarifário, o país só tem sido usado como plataforma produtiva que visa a atender ao mercado doméstico ou no máximo ao mercado regional. Diferente de tantos outros países emergentes, principalmente os asiáticos, cujas empresas estão ligadas a CGVs e vendem seus produtos e serviços para o mercado global.

Ao longo da última década, o governo brasileiro vem apostando em um modelo de crescimento baseado no consumo doméstico, aquecido pela inclusão na classe média de estratos sociais antes relegados a um consumo de subsistência. Tal modelo não deixa de ter seu mérito, principalmente no contexto de um ambiente econômico adverso de um longo pós-crise econômica internacional (2008/2009) que demora a passar.

No entanto, tal modelo tem mostrado sinais de esgotamento, frente ao grande endividamento das famílias, a crescente inflação, aumento da dívida pública, *deficit* no balanço de pagamentos e o baixo crescimento do PIB. Apesar do grande e dinâmico mercado doméstico, uma ampliação do comércio exterior brasileiro poderia

trazer ganhos em competitividade que não estão sendo gerados por políticas industriais e de inovação realizadas em um ambiente de economia relativamente fechada à competição externa.

Argumenta-se, ademais, que no Canadá, a liberalização comercial tem atuado como incentivo para a inovação e o mesmo poderia acontecer com o Brasil. Ambos os países são semelhantes no perfil do investimento em ciência e tecnologia, sendo o Estado responsável por maior parcela dos investimentos frente ao setor privado. Em setores como o aeronáutico, que visam a atender o mercado global, o Brasil conseguiu superar a grande diferença entre níveis de educação e qualificação da mão de obra, desenvolvendo a Embraer, líder de uma cadeia produtiva global, que tem sido um grande competidor da canadense Bombardier.

Por outro lado, em setores protegidos no Brasil, como o de informática e bens de tecnologia da informação, o país tem estado fora da competição global, até por não participar do acordo plurilateral de Tecnologia da Informação e Comunicação. Canadá, em contraposição, conseguiu ser pioneiro no nicho de *smartphones*, com o *Blackberry* desenvolvido pela empresa *Research in Motion*.

Os efeitos positivos de exposição ao mercado global que vêm sendo relatados pelas empresas brasileiras que se internacionalizam, principalmente aquelas que buscam se instalar em mercados desenvolvidos, poderiam ser de certa forma experimentados também por empresas no mercado doméstico ao se inserirem em cadeias globais de produção.

Enquanto no Canadá a dicotomia entre inserção na economia globalizada e manutenção de margens de manobra e autonomia para políticas domésticas parece ter sido superada, no Brasil este dilema é ainda bastante presente. Existe uma identificação no governo com correntes de pensamento que, embora não contestem o capitalismo global, advogam a defesa do *policy space* ou *development space*, ou seja,

o resguardo da capacidade do Estado de implementar políticas ativas de desenvolvimento, além de questionar a visão de que dependeriam de capitais externos e de acesso a mercado dos países desenvolvidos.

A percepção vigente no governo Lula, por exemplo, foi muito bem sintetizada por Araújo (2008), acerca da persistente clivagem Norte-Sul no que se refere a relações econômico-comerciais. Segundo o autor (p. 31):

*[...] o Norte teria interesse em frear a competitividade dos PEDs nos setores que concorram com a produção dos desenvolvidos, manter a ponta do desenvolvimento tecnológico e garantir nos PEDs o espaço para localização de ramos das cadeias produtivas das empresas transnacionais, de maneira a que estas possam ser administradas da maneira mais lucrativa possível. Já ao Sul interessaria ganhar competitividade nos setores mais avançados da economia mundial, reduzir a distância tecnológica que o separa dos centros desenvolvidos e administrar seus próprios parques produtivos de maneira integrada, e não como elementos de uma distribuição internacional do trabalho formulada pelos países desenvolvidos.*

Observa-se, desta forma, uma resistência a políticas proativas de integração às cadeias globais de produção por ser esta uma distribuição internacional do trabalho que não teria partido dos países do Sul e de certa maneira imposta a eles como forma de garantir os interesses das empresas multinacionais. Araújo argumentaria ainda que (p. 31):

*[...] o Norte procuraria, ademais, reter o controle do “aparato ideológico”, a geração das principais ideias sobre o comércio e a economia mundiais. Um dos esforços desse “aparato” consiste justamente, aliás, em contestar a existência de uma clivagem Norte-Sul”.*

Nesse sentido, as discussões sobre cadeias globais de valor e a literatura desenvolvida pela OCDE e pela OMC, seriam recebidas com certa “desconfiança” e pouca receptividade por parte do governo brasileiro, principalmente no Ministério das Relações Exteriores que, pelas características de suas funções, teria um primeiro contato com esta literatura e caberia ao Ministério inseri-la nas discussões domésticas, coordenando o debate sobre a melhor forma de construir um diálogo sobre esta realidade.

O que parece ocorrer, no entanto, seria uma espécie de bloqueio ou filtro ideológico destas discussões. O tema “cadeias globais de valor”, desta forma, foi trazido para o contexto do debate nacional pelo setor privado, por instituições ligadas à indústria, que tem percebido na realidade as transformações produtivas “ignoradas” pelo governo (nota-se o levantamento da questão, ainda que de forma tardia, por instituições como FIESP, CNI, IEDI). A única instituição ligada ao governo que tem mostrado preocupação em estudar o tema seria o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, mas com dificuldades para custear um projeto para elaborações estatísticas de comércio em valor agregado, nos moldes do que é realizado pela OCDE.

As deficiências estruturais que limitam a capacidade exportadora brasileira são conhecidas. Advêm de fatores internos à firma, como baixos índices de inovação, que limitam a sofisticação das exportações, assim como a chamada falta de “cultura exportadora” do empresariado brasileiro, acostumado com a duradoura proteção do mercado doméstico (e posteriormente regional, por meio da TEC do Mercosul). Derivam, ademais, de fatores estruturais, como o “custo Brasil” e os gargalos de infraestrutura. Conquanto o diagnóstico governamental de que “só é possível exportar o que se produz” seja correto e explique a ênfase em políticas industriais que sejam capazes de adensar as cadeias produtivas nacionais, o papel

reverso que uma maior integração à economia global por meio do comércio internacional pode exercer para que se consiga dar um salto inovativo em sofisticação industrial tem sido subestimado.

Considera-se que um reposicionamento global da política comercial brasileira estaria condicionado por desafios externos, domésticos e no âmbito do Mercosul. Em termos de constrangimentos externos, seria importante ressaltar os seguintes fatores: (i) o contexto pós-crise econômica de 2008-2009; (ii) o apoio declinante para negociações multilaterais de comércio (tendo em vista o impasse na Rodada Doha); (iii) a perda da janela de oportunidade para importantes acordos de integração econômica (a exemplo da fracassada negociação da Alca e da morosidade nas negociações entre Mercosul e UE), que teriam reais impactos no aumento de atratividade do país como destino de investimentos produtivos; e (iv) o fato de o Brasil estar fora das grandes negociações de acordos regionais de liberalização comercial atuais, que hoje são prioritárias para os países mais dinâmicos do comércio internacional, como o TPP e o acordo entre Estados Unidos e União Europeia.

Ademais, a globalização econômica e comercial em toda sua complexidade atua como constrangimento a nível sistêmico para a própria inserção do país, que apesar de buscar um novo patamar de participação, reluta em abandonar práticas e percepções que só faziam sentido em um contexto produtivo internacional do século passado. Um dos principais pontos de entrave para uma completa passagem para uma política comercial moderna seria a adoção de uma visão mais positiva sobre as importações de insumos, produtos intermediários e componentes, observando seu papel chave na produção de bens, tanto para consumo interno como para reexportação. Em linha com este pensamento, uma das possíveis medidas modernizadoras poderia ser a implementação de reduções tarifárias permanentes para componentes, ao invés

da manutenção de um mecanismo burocrático de ex-tarifários que reedita periodicamente liberalizações tarifárias para os setores de bens de capital e bens de informática.

Domesticamente, os maiores desafios estariam relacionados, em primeiro lugar, à superação da tendência protecionista que ganhou novo ímpeto nos últimos anos, justificada como reativa ao agravamento da crise econômica e financeira internacional<sup>53</sup>. Em segundo lugar, destaca-se a equivocada percepção e posicionamento recorrente do governo no sentido de que agronegócio e *commodities* seriam os principais interesses ofensivos do Brasil nas negociações de liberalização comercial, ficando a indústria doméstica ligada aos interesses defensivos de proteção frente a um possível incremento da competição externa no mercado doméstico. Por fim, considera-se um desafio adicional a uma maior participação do Brasil nas cadeias globais de valor questões ligadas à facilitação do comércio e redução de burocracia, além de problemas logísticos gerados por deficiências em infraestrutura para o comércio.

No que concerne aos desafios colocados pela participação do Brasil no Mercosul, nota-se em especial a continuidade do modelo de “negociação em bloco” de acordos de liberalização comercial com outras regiões, mecanismo que se torna ainda mais complicado com a expansão do número de membros do Mercosul, tendo em vista a completa adesão da Venezuela. Ademais, o crescente protecionismo na Argentina acaba gerando certo “contágio” na política brasileira e prejudicando iniciativas de integração produtiva regional.

Considera-se que, em teoria, o desenvolvimento de uma política comercial em sintonia com a política industrial estaria no caminho certo para a promoção de uma melhor inserção do país na economia internacional. No entanto, se a política comercial está condicionada

---

53 A este respeito, uma das medidas mais controversas foi o aumento transitório da Tarifa Externa Comum para 100 produtos, em 2012.

à política industrial, seria necessário rever as expectativas ou metas de crescimento do comércio exterior brasileiro de produtos industrializados no curto prazo, já que a política industrial brasileira continua fortemente baseada na proteção e reserva do mercado nacional para o desenvolvimento da indústria local.

Tendo em vista as novas características do comércio internacional contemporâneo, de crescimento nas trocas de produtos intermediários e componentes e especialização de indústrias em determinadas “tarefas” da cadeia produtiva, não seria factível esperar que o comércio exterior brasileiro de produtos industrializados crescesse de forma significativa no curto prazo, sendo que a política industrial favorece a internalização das cadeias produtivas e exportação de bens finais. Ou seja, um movimento contrário à tendência vigente nos processos de globalização produtiva.

Considera-se, ademais, que o modelo de incentivos à inovação tecnológica no Brasil deixa de computar as opções de aprendizado e transferência de conhecimentos tácitos e formais que fluem ao longo das cadeias produtivas globais, como explicitado nos capítulos 2 e 3 nas discussões acerca de *upgrading* e oportunidades de desenvolvimento via integração a cadeias globais de valor. Ao tentar-se criar um ambiente doméstico protegido e pouco permeável ao contato com o mercado global, retiram-se os incentivos reais para as empresas buscarem a inovação.

É importante também destacar que há limites intrínsecos na capacidade de ação do governo em termos de política comercial e industrial. Salientando-se que as cadeias globais de valor são controladas pelas empresas, o papel do Estado, muitas vezes, estaria limitado a prover um ambiente regulatório e infraestrutura capazes de tornar o país atrativo para a localização de etapas do processo produtivo global em seu território.

Por fim, neste novo cenário do comércio internacional, considera-se que um avanço da participação brasileira nos fluxos de bens industrializados e de serviços poderá até ocorrer, em longo prazo, se a política industrial surtir efeitos positivos sobre o adensamento e competitividade da indústria nacional. Argumenta-se, no entanto, que uma real competitividade global seria alcançada somente com a modernização da percepção, tanto do governo como muitas vezes de nichos do próprio setor privado brasileiro sobre as novas dinâmicas produtivas globais e o papel do comércio internacional na facilitação de uma renovada inserção brasileira na economia global.

Em termos de cenários futuros, a preocupação em manter a autonomia produtiva para que as empresas brasileiras possam “vender seus produtos” ao invés de “terem seus produtos comprados” (ou seja, contratados por multinacionais sob requisitos de design e padrões regulatórios desenvolvidos externamente), precisa ser pesada em contraposição às alternativas de maior alinhamento com o panorama produtivo internacional.



## CONCLUSÃO

A compreensão da globalização produtiva e comercial tornou-se essencial tanto para a formulação quanto para análise de políticas comerciais contemporâneas, bem como para as discussões acerca do sistema multilateral de comércio. Ao longo das últimas décadas, ao mesmo tempo em que o processo globalizante evoluía de forma acelerada, construía-se um arcabouço teórico explicativo multidisciplinar que visava a compreender a extensão, organização e real alcance deste processo. Composto por estudos de caso empíricos, metodologias de análise e ferramentas estatísticas de mensuração dos fluxos comerciais fragmentados, desenvolvia-se um “modelo cognitivo das cadeias globais de valor”, responsável por gerar um conjunto de conhecimentos capaz de representar materialmente o processo de globalização produtiva, até então um conceito abstrato e sem visibilidade concreta.

Este acumulado de conhecimentos que compõe o “modelo cognitivo de cadeias globais de valor”, tal qual procuramos explicar na primeira parte do livro, aglutina em torno da própria definição de cadeia global de valor alguns pressupostos ou percepções: i) as formas de governança e coordenação permeadas pelas inerentes assimetrias de poder entre os atores participantes da cadeia; ii) as consequentes oportunidades de *upgrading* e desenvolvimento das

firmas ao longo da cadeia; iii) o papel do comércio internacional, em sua concepção integrada e abrangente (envolvendo bens, serviços, investimentos, propriedade intelectual).

Deste intrincado e complexo conjunto de relações e interações entre estas variáveis adviria a ideia de “modelo cognitivo” para enfatizar uma visão de mundo, ou percepção acerca da realidade comercial e produtiva construída por determinada comunidade epistêmica internacional. Embora possa haver outras explicações plausíveis para compreender o cenário produtivo e comercial contemporâneo, nos parece ser esse modelo o mais robustamente desenvolvido e cientificamente documentado.

A partir desse modelo explicativo do cenário produtivo e comercial internacional, surgiriam posteriormente as análises sobre suas implicações políticas e normativas. No que tange às principais implicações para as políticas comerciais, destaca-se o aporte que o modelo traz para justificar o liberalismo comercial. Sob a ótica das CGVs, a liberalização iria além de barreiras tarifárias e não tarifárias, adentrando no campo das chamadas *beyond the border barriers*. Haveria, segundo esta visão, um conjunto heterodoxo de barreiras ao comércio, formado tanto por questões tradicionais de acesso a mercados, administração aduaneira, mas também infraestrutura de transportes e telecomunicações, e o próprio ambiente de negócios. Os custos da proteção seriam exacerbados e haveria um impulso para a negociação de acordos preferenciais de comércio amplos e ambiciosos em termos de cobertura.

A literatura existente, entretanto, apesar de apresentar indicações sobre boas práticas ou recomendações para a atuação dos governos frente às cadeias globais de valor, não explicitava quais seriam os componentes de uma “política comercial orientada pelo modelo das CGVs”. Buscamos, desta forma, desenvolver este conceito no capítulo 3, composto por quatro variáveis principais.

---

Em primeiro lugar, argumentamos que uma política comercial que abarque os conceitos das CGVs precisa necessariamente estar orientada por uma definição ampla de comércio internacional (matriz composta por comércio de bens e serviços, investimentos e propriedade intelectual). A segunda variável apresentada diz respeito à centralidade do acesso a mercados como diferencial competitivo, assim como a abertura do próprio mercado para importações como componente facilitador das exportações. A terceira variável seria o reconhecimento de barreiras comerciais heterodoxas, indo além das barreiras tarifárias e não tarifárias. A quarta variável chama atenção para as atividades de promoção comercial de exportações de bens e serviços voltadas para a integração de empresas domésticas em CGVs.

Este conceito de “política comercial orientada pelo modelo das CGVs” seria utilizado como modelo de análise na terceira parte do livro, na qual realizamos a análise empírica das políticas comerciais contemporâneas do Brasil e do Canadá. Apreende-se do modelo que a abertura comercial, propiciando o livre fluxo de insumos e componentes, assim como gerando acesso a mercados consumidores, seria um componente-chave das políticas comerciais de países que buscassem promover sua integração às cadeias globais de valor.

A questão do liberalismo comercial sob o modelo de CGVs voltaria a ser explorada no capítulo 4, mas enfatizando sua possível contribuição para avanços no processo negociador multilateral. Conquanto o modelo tenha sido utilizado na tentativa de se criar uma base legitimadora para impulsionar as negociações da Rodada Doha, principalmente após a suspensão das tratativas em 2008, argumentamos que a lógica liberalizante das cadeias globais de valor é mais propícia à negociação de acordos bilaterais ou plurilaterais.

Para explicar este argumento sobre os limites do etos liberalizante embutido no conceito de CGVs, desenvolvemos o conceito de

“liberalismo de redes”. Como demonstramos detalhadamente no capítulo 4, o “liberalismo de redes” possui uma moldura cognitiva baseada na definição de “comércio do século XXI”, no contexto das discussões das cadeias globais de valor. Sua estrutura material estaria conformada pela globalização comercial e produtiva. Por outro lado, o “liberalismo multilateral” teria como base de sustentação a visão tradicional de comércio, focada em bens finais, característico de etapas anteriores do processo de globalização, onde a dispersão e fragmentação produtiva estavam ainda evoluindo, em conjunto com a expansão de novas tecnologias de informação e comunicação e a redução nos custos de transporte.

A disseminação do liberalismo multilateral se deu por meio das rodadas de negociação no âmbito do GATT. O liberalismo de redes, por outro lado, possui como base de disseminação as negociações de acordos preferenciais de comércio. Operando com base nos acordos preferenciais de comércio, o liberalismo de redes seria por definição discriminatório, pois desde sua concepção constitui-se em uma exceção ao princípio da Nação Mais Favorecida (NMF) que orienta as relações no sistema multilateral. Enquanto o liberalismo multilateral busca de certa forma criar condições de igualdade de compromissos e direitos para todos os participantes, ou seja, *level the playing field* (apesar do espaço construído para tratamento especial e diferenciado para países menos desenvolvidos), o liberalismo de redes cria diferenças sistêmicas, pois estabelece níveis diferentes de integração entre países e diferentes tipos de conexões e relacionamentos.

O liberalismo de redes torna-se mais viável frente ao liberalismo multilateral ao longo do tempo por conta do limitado número de participantes em cada iniciativa liberalizante, levando-se em conta que a OMC possui atualmente 159 membros. Decorrente do número menor de países participantes, argumentamos que no liberalismo de redes o processo decisório seja mais flexível do

que multilateralmente. Enquanto a OMC está presa a processos tradicionais de tomada de decisão por consenso, no âmbito dos acordos preferenciais de comércio podem existir múltiplas arquiteturas de decisão.

Esta discussão sobre o sistema multilateral de comércio e o modelo cognitivo das cadeias globais de valor torna-se essencial por ser um aspecto balizador das estratégias de política comercial. Argumentamos que os países que adotam “políticas comerciais baseadas no modelo das CGVs”, apesar de retoricamente apoiarem o multilateralismo, transferiram o foco de ação para a negociação de acordos preferenciais de nova geração, em linha com o “liberalismo de redes”.

A análise empírica da aplicação dos conceitos do modelo cognitivo das cadeias globais de valor sobre a formulação da política comercial é realizada na terceira parte do trabalho, por meio dos estudos de caso do Brasil e Canadá. Observamos, ao longo da pesquisa, que o Canadá pode ser incluído dentre uma primeira geração de países que adotaram políticas comerciais explicitamente informadas pelo modelo cognitivo das CGVs.

Consideramos que a política comercial canadense contemporânea se encaixaria neste modelo, pois ficaria evidente a observação das quatro variáveis propostas no conceito de “política comercial orientada pelo modelo das CGVs” na formulação da *Global Commerce Strategy* canadense. Primeiramente, nas ações do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Desenvolvimento (DFATD), está presente a percepção de comércio integrado, reconhecendo a matriz relacional composta por comércio de bens, serviços, investimentos e inovação. Em segundo lugar, ficaram evidentes na análise a existência de medidas tanto para facilitar o acesso ao mercado doméstico canadense, bem como

iniciativas de negociação de acordos preferenciais de comércio, acordos de investimentos e acordos de inovação.

No que tange barreiras ao comércio, observou-se, dentre outros, o desenvolvimento de programas de infraestrutura para a construção de corredores logísticos multimodais visando a tornar o Canadá um *hub* logístico para o comércio do Nafta com parceiros de outras regiões, com especial ênfase para a Ásia. Com relação à promoção comercial, constatamos que existem ações específicas e modelos de trabalho voltados para negócios em cadeias globais de valor.

Em comparação, passando à análise do caso brasileiro, observa-se que as políticas implementadas na última década demonstram uma posição ambivalente do Brasil frente à globalização econômica, que tem permitido uma integração somente superficial do país aos fluxos produtivos e comerciais. Argumenta-se que a limitação desta integração a níveis superficiais deva-se, em grande parte, às políticas comerciais voltadas para a proteção e reserva de mercado doméstico e regional.

A política comercial brasileira, construída no contexto de um projeto estratégico de desenvolvimento, tem sido moldada segundo uma visão de mundo na qual predomina a antiga clivagem Norte-Sul. Assim, o governo observa com cautela a globalização produtiva, buscando antes blindar o país de seus impactos do que propriamente integrá-lo de forma competitiva à tendência de fragmentação e dispersão produtiva.

Fazendo uma análise à luz das variáveis que comporiam uma “política comercial orientada pelo modelo de CGVs”, observa-se que há uma correspondência apenas parcial de objetivos, não sendo possível afirmar que o Brasil se encaixe neste modelo. Com relação a primeira variável “visão integrada do comércio”, apreende-se da prática política brasileira que há a identificação da conexão entre comércio e investimentos. No entanto, não se

reconhece efetivamente a importância das importações ou o acesso a componentes “de primeira classe” para a competitividade das exportações, tampouco a dependência do comércio de serviços, além de não se computar no cálculo estratégico o componente relacionado a fluxo de conhecimentos, propriedade intelectual e inovação ao longo das cadeias globais.

Com relação à segunda variável de uma política comercial orientada pelo modelo das CGVs, não se observou uma tendência de liberalização comercial. Pelo contrário, a tendência que se agravaria no contexto do pós-crise econômica internacional de 2008-2009 visava a dificultar o acesso ao mercado doméstico, por meio de medidas tarifárias e barreiras não tarifárias, assim como via instrumentos de defesa comercial.

No que tange a busca de melhor acesso a mercados, observa-se que, apesar de retoricamente a negociação de acordos de preferência comercial encontrar-se na agenda do governo, a diretriz adotada de enfrentamento aos modelos de negociação propostos pelos parceiros desenvolvidos, tanto no contexto da Alca como no próprio sistema multilateral de comércio, contribuiu para minar as possibilidades reais de acordo. Ademais, os poucos acordos efetivamente negociados não visavam a incluir as várias dimensões das CGVs, existindo uma tendência a limitar-se à liberalização comercial de bens. Posicionamento similar observou-se em relação a acordos de promoção ou proteção de investimentos, por seguirem um modelo aplicado pelos países desenvolvidos e considerados contrários aos interesses brasileiros.

A terceira variável analisada diz respeito ao reconhecimento de barreiras ao comércio “heterodoxas”, como infraestrutura e serviços de apoio, ambiente de negócios e burocracia. Apesar de haver um reconhecimento do governo sobre as necessidades de trabalhar o chamado “custo Brasil” e promover melhoras gerais em infraestrutura

de transportes e comunicações, as iniciativas neste sentido não são focadas especificamente em facilitar o comércio exterior. Por fim, a respeito da última variável, “promoção comercial com foco específico para a integração de pequenas e médias empresas a cadeias globais de valor”, observa-se certo movimento neste sentido, principalmente no âmbito da Apex. As iniciativas, no entanto, são bastante incipientes e não se diferenciam claramente das atividades tradicionais de promoção comercial setorial.

Em termos comparativos acerca das percepções de Brasil e Canadá sobre o modelo cognitivo das cadeias globais de valor, nota-se que enquanto o Canadá incorporou efetivamente o modelo em sua agenda política, para o governo brasileiro o tema constitui-se em uma “agenda dos outros”. O tema tem sido percebido como uma narrativa dos países desenvolvidos para defender a rápida liberalização de serviços, bens e investimentos, tanto no âmbito multilateral como até mesmo unilateralmente, a serviço dos interesses das multinacionais. Ao adotar esta visão simplista, o governo se furta de uma análise profunda sobre os reais indícios da globalização produtiva, suas oportunidades e desafios.

Não se observa uma real discussão fora do campo ideológico, baseada em argumentos técnicos, modelos estatísticos ou analíticos que desafiem as evidências empíricas e teóricas até o momento construídas pela comunidade epistêmica acerca do panorama de fragmentação e dispersão da produção, as possibilidades de inserção e *upgrading* de pequenas e médias empresas sob este modelo, os novos padrões de comércio internacional e até mesmo a forma como as políticas industriais poderiam se ajustar a partir do maior conhecimento referente à realidade do comércio e produção contemporâneos.

Com relação aos resultados do trabalho, consideramos que os objetivos de pesquisa foram atingidos, sendo possível trazer

contribuições em cinco vertentes: i) melhor compreensão sobre a globalização produtiva e o papel do comércio internacional; ii) a sistematização da visão interpretativa sobre cadeias globais de valor e conceitos adjacentes; iii) a determinação e desenvolvimento do conceito de “política comercial orientada pela abordagem analítica das cadeias globais de valor”; iv) uma proposta de interpretação do viés liberalizante incrustado no modelo de cadeias globais de valor, seus impactos sobre a política comercial e sobre o sistema multilateral de comércio; v) melhor caracterização e compreensão analítica da política comercial canadense e brasileira contemporâneas.

Este trabalho espera ter contribuído para incitar um debate informado sobre o posicionamento brasileiro frente aos desafios e oportunidades colocados pela globalização produtiva e seus impactos sobre o comércio internacional. Não advogamos que o Brasil adote uma política comercial orientada pelo modelo cognitivo das cadeias globais de valor de maneira automática e acrítica, mas argumentamos que o modelo das CGVs possa ser útil para uma análise profunda sobre os desafios e possibilidades reais de posicionamento competitivo do país na economia globalizada.

É importante reconhecer os limites deste livro, dada a amplitude do tema “cadeias globais de valor”. O trabalho não buscou determinar níveis de liberalização ideais para o Brasil, setores afetados ou a serem protegidos, tampouco estratégias de negociação de novos acordos preferenciais de comércio. Tendo como foco a política comercial, a pesquisa não se aprofundou em assuntos igualmente importantes, como a relação entre CGVs e inovação, os aspectos sociais ou distributivos da participação ou não em CGVs, assim como a discussão sobre cadeias de suprimentos de baixo carbono ou os impactos ambientais da organização produtiva em CGVs.

Caberia a estudos subsequentes, desta forma, a análise sobre como o Brasil poderia gradualmente efetuar modificações em sua

política comercial e industrial em direção a um novo posicionamento no comércio internacional. Aponta-se para uma ampla agenda de pesquisa, que poderá incluir a análise dos custos sociais e políticos de se aderir ao modelo, pesando-se também os custos de não adesão. Destaca-se, por fim, a necessidade de uma abordagem multidisciplinar para o tema, integrando política comercial, política industrial, política de inovação e política externa.

## REFERÊNCIAS

ABDOOL, I.; OLENDER, M.; WILLIAMS-ZANNIS, A. *Canadian Trade and Investment Policy Review 2011*. House of Commons, Standing Committee on Foreign Affairs and International Development. April 5, 2011.

ABREU, M.P. *Comércio exterior: interesses do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ABREU, M.P. *Política Comercial Brasileira: limites e oportunidades*. Texto para discussão n. 457. Departamento de Economia, PUC Rio, maio de 2001.

ADLER, M. B. Stumbling Forward on Trade: The Doha Round, Free Trade Agreements, and Canada. *C.D. Howe Institute E-brief*, October 2008. Disponível em: <[http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief\\_65.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_65.pdf)>.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). *Ações no Mercosul, 2012*. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Paginas/acao\\_resumo.aspx?i=89](http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=89)>. Último acesso em: 10 dez. 2012.

ALI, S.; DADUSH, U. Trade in intermediates and economic policy, *VoxEU.org*, 9 February 2011. Disponível em: <<http://www.voxeu.org>>.

org/article/rise-trade-intermediates-policy-implications>. Último acesso em: 10 out. 2013.

ALI-YRKKO, J. et al. Who Captures Value in Global Supply Chains? Case Nokia N95 Smartphone. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2011, v. 11:3, p. 263-278.

ALMEIDA, P. R. O Brasil como ator regional e como emergente global – Estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional. *Revista Cena Internacional*. Brasília: UnB-IREL, 2007a, v. 9, n. 1.

\_\_\_\_\_. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. *Carta Internacional*, 2007b, v. 2, n. 1.

ANTRAS, P. Firms, Contracts, and Trade Structure. *Quarterly Journal of Economics*, 2003, 118 (4), p. 1375-1418.

ANTRAS, P.; GARACIANO, L.; ROSSI-HANSBERG, E. Offshoring in a Knowledge Economy. *Quarterly Journal of Economics*, 2006, 121(1) p. 31-77.

ANTRAS, P.; HELPMAN, E. Global Sourcing. *Journal of Political Economy*, 2004, 112(3), p. 552-80.

ANTRAS, P.; HELPMAN, E. Global Sourcing and Contractual Frictions. In: HELPMAN; VERDIER (Eds.). *The Organization of Firms in a Global Economy*. Harvard University Press, 2008.

ARAÚJO, E. H.F. O MERCOSUL: Negociações Extra-regionais. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

ASSCHE, A. V. Global Value Chains and Canada's Trade Policy: Business as Usual or Paradigm Shift? *IRPP Study*, June 2012, n. 32.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL (AEB). *Radiografia do Comércio Exterior Brasileiro*. Aduaneiras, 2012.

BACKER, K. D. The rise of global value chains: what are they and how is value distributed within them”. In: OECD-KDI. *Workshop on Global Value Chains, development and competitiveness*. Paris, March 19, 2013.

BALDWIN, R. Multilateralizing Regionalism: Spaguetti Bowl as Building Blocs on the Path to Global Free Trade. *The World Economy*, Willey Blackwell, 2006, v. 29 (11), p. 1451-1518.

BALDWIN, R.; OKUBO, T. Heterogeneous firms, agglomeration and economic geography: spatial selection and sorting. *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, 2006, v. 6(3), p. 323-346.

BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter and where are they going. In: ELMS, D.; LOW, P. *Global Value Chains in a Changing World*. Fung Foundation, Temasek Foudation and World Trade Organization, 2013.

BAUMANN, R. Integration in Latin America - trends and challenges. In: VOLZ, Ulrich (Org.). *Regional Integration, Economic Development and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc., 2011, p. 76-102.

BAUMANN, R. Alca: Prejuizos Inevitáveis ou Oportunidade para Promover Mudanças? In: BAUMANN, Renato (Org.). *A ALCA e o Brasil: Uma Contribuição ao Debate*. Brasília: IPEA - Escritório da CEPAL no Brasil, 2003, p. 13-38.

BAUMANN, R. Brazilian External Sector so Far in the XXIst Century. In: ROLLAD, Denis; LESSA, Antonio Carlos (Org.). *Relations Internationales du Brésil - Les Chémins de la Puissance*. Strasbourg: L'Harmattan, 2010, p. 285-306.

BAUMAN, R; NG, F. Regional Productive Complementarity and Competitiveness. *International Trade Journal*, 2012, v. 26, n.4.

BANGA, R. Measuring Value in Global Value Chains. *UNCTAD, Background paper no. RVC-8*, 2013.

BARBOSA, R. O Brasil fora das Cadeias Produtivas Globais. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-brasil-fora-das-cadeias-produtivas-globais,1001501,0.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2013.

BARRAL, W.; BOHRER, C. A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões. *Política Externa*, dez, jan, fev 2011-2012. v. 20, n. 3.

BEAULIEU, E.; CHERNIWCHAN, J. Tariff structure, trade expansion and Canadian protectionism from 1870-1910. *Canadian Journal of Economics*, 2011.

BELTRAMELLO, A.; De BACKER, K.; MOUSSIEGT, L. The Export Performance of Countries within Global Value Chains (GVCs). *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2012/02. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k9bh3gv6647-en>>. Último acesso em: 13 out. 2013.

BERG, P.; SCHMITZ, G. Strengthening Parliamentary Oversight of International Trade Policies and Negotiations: Recent Developments in Canada and Internationally. *Parliamentary Information and Research Service*, Library of Parliament, 2006.

BHAGWATI, J. *Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade*. Oxford University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. *In Defense of Globalization*. Oxford University Press, 2004.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BLINDER, A. Offshoring: The Next Industrial Revolution? *Foreign Affairs*, 2006 85(2), p. 113-28.

BLOUIN, C. Canadian Foreign Policy in the Americas: Meeting the Challenge of Key Structural Changes in the Global Economy. *Canadian International Council*, July 2008.

BONAGLIA, F.; GOLDSTEIN, A. More than T-shirts: The Integration of Developing Country Producers in Global Value Chains. *OECD Development Centre Policy Insights*, 2007, n. 49.

BRASIL. *Balanço Executivo do Plano Brasil Maior*, 2013. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201310/64b086d9595887261eacc81931b9e6b4.pdf>>. Última consulta em: 5 nov. 2013.

BRASIL. *Plano Brasil Maior*, 2011. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155>>. Último acesso em: 10 abril 2013.

BURCHILL, S. Liberalism. In BURCHILL, S. et al. (Eds.) *Theories of International Relations*. Palgrave Macmillan, 2009, Fourth Edition.

BURT, M. Tighter border security and its effect on Canadian Exports. *Canadian Public Policy*, June 2009, v. 35, n. 2, p. 149-169.

CANADA. *Global Markets Action Plan*. DFATD, 2013. Disponível em: <<http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/assets/pdfs/plan-eng.pdf>>. Último acesso em: 1º dez. 2013.

CANADA. *Opening New Markets in Europe: an overview*. DFATD, 2013. Disponível em: <<http://www.actionplan.gc.ca/en/page/ceta-aecg/agreement-overview>>. Último acesso em: 30 nov. 2013.

CANADA. *Canada's State of Trade*. Trade and Investment Update – 2009. Disponível em: <[http://www.international.gc.ca/economisteconomiste/assets/pdfs/DFAIT\\_SoT\\_2009\\_en.pdf](http://www.international.gc.ca/economisteconomiste/assets/pdfs/DFAIT_SoT_2009_en.pdf)>. Último acesso em: 5 jun. 2013.

CANADA. *Canada and the Americas*. Ottawa, 2009. Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/americas-ameriques/assets/pdfs/Report2009-eng.pdf>>.

CANADA. *Seizing Global Advantage – A Global Commerce Strategy for Securing Canada’s Growth & Prosperity*. Ottawa, 2008. Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/commerce/assets/pdfs/GCS-en.pdf>>.

CANADA. *Mobilizing Science and Technology to Canada’s Advantage*. Industry Canada, 2007.

CANADA. *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians*. Department of Finance, 2006. Disponível em: <[www.gin.gc.ca](http://www.gin.gc.ca)>.

CANADIAN INTERNATIONAL COUNCIL. *Open Canada: a global positioning strategy for a networked age*. 2010. Disponível em: <<http://opencanada.org/projects/gps/>>. Último acesso em: 2 out. 2013.

CANADIAN MANUFACTURERS AND EXPORTERS ASSOCIATION. *Global Commerce Strategy: Priorities for Canadian Business*. June 2012. Presentation. Disponível em: <<http://mb.cme-mec.ca/download.php?file=h59o34m6.pdf>>.

CAMPA, J.; GOLDBERG, L. The Evolving External Orientation of Manufacturing: A Profile of Four Countries. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 1997, 3(2), p. 53-81.

CARDOSO, E.; HELWEGE, A. Import substitution industrialization. In: FRIEDEN, J.; PASTOR, M.; TOMZ, M. (Ed.). *Modern political economy and Latin America: theory and policy*. Boulder: Westview Press, 2000.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, Rio de Janeiro, 2010, v. 53, p. 405-445.

CARVALHO, M. I. V. Instituições e Grupos de Interesse: a União Europeia nas negociações agrícolas da Rodada Doha (2001-2005). *Revista Brasileira de Política Internacional* (Impresso), 2011, v. 54, p. 212-229.

CATANEO, O.; GEREFFI, G.; STARITZ, C. *Global Value Chains in a Post-Crisis World*. Washington: The World Bank, 2010.

CASON, J.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. In: Conference on *Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg, 11-12 December, 2006.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. (Org.). *Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil*. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 2003.

CEPAL; OCDE. *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de PYMES para el cambio estructural*, 2012.

CEPAL. *Panorama de La inserción internacional de América Latina y el Caribe* (2013). CEPAL, 2013. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/50843/P50843.xml&xsl=/tpl-p/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>. Último acesso em: 15 nov. 2013.

CESAR, S.E.M.; SATO, E. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. *Rev. Brasileira de Política Internacional*, 2012, v. 55, n. 1, p. 174-193.

CIURIAK, D. et al. Firms in international trade: towards a new new trade policy. *Social Science Research Network*, Working paper, November 2011.

CIURIAK, D. Canadian Trade Policy Development: stakeholder consultations and public policy research. *Trade Policy Research*, 2004, p. 213-246.

COASE, R.H. The Nature of the Firm. *Economica, New Series*, 1937, v. 4, n. 6.

COE, N.; DICKEN, P. ; HESS, M. Global production networks: realizing the potential. *Journal of Economic Geography*, 2008, p. 271-295.

CONFERENCE BOARD OF CANADA. *Nova Scotia's Global Integrative Trade*. Report. 2010. Disponível em: <[www.conferenceboard.ca/ITIC](http://www.conferenceboard.ca/ITIC)>. Último acesso em: 7 out. 2013.

COULOMBE, S. The Canadian Dollar and the Dutch and Canadian Diseases. University of Calgary, *SPP Research Papers*, October 2013, v. 6, issue 30.

DEDRIK, J; KRAEMER, K; LINDEN, G. Who profits from innovation in global value chains? A study of the Ipod and notebook PCs. *Industrial and Corporate Change*, 2010, 19(1), p. 81-116.

DEPARTMENT OF FINANCE CANADA. *The Budget Plan 2006: focusing on priorities*, 2006. Disponível em: <[www.fin.gc.ca](http://www.fin.gc.ca)>. Último acesso em: 7 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians*. Disponível em <<http://www.fin.gc.ca/ec2006/pdf/plane.pdf>>. Último acesso em: 11 nov. 2013.

DICKEN, P. *Global Shift – Transforming the World Economy*. London: Paul Chapman Publishing Ltd, 1999.

---

\_\_\_\_\_. *Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. London: Sage, 2003, Fourth edition.

\_\_\_\_\_. *Global Shift: Mapping the Contours of the World Economy*. London: Sage, 2007.

DOLAN, C.; HUMPHREY, J. Governance and Trade in Fresh Vegetables: the impacts of UK supermarkets in African horticulture. *Journal of Development Studies*, 2000, v. 37, n. 2, p. 147-176.

DYMOND, B.; HART, M. Navigating new trade routes: the rise of value chains, and the challenges for Canadian Trade Policy. *C.D. Howe Institute Commentary*, March 2008. Disponível em: <[http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_259.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_259.pdf)>.

DYMOND, W. ; DAWSON, L. The Consultative Process in the Formulation of Canadian Trade Policy. *Inter-American Development Bank*, Working paper No. 8768, September, 2002.

ECLAC. *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL/ECLAC, 2007.

EDC. *Adapting to the New Reality*. Canadian Export Development Corporation. Annual Report, 2012.

EDC. Disponível em: <<http://www.edc.ca/EN/>>. Último acesso em: 23 out. 2013.

ELMS, D.; LOW, P. (Ed.). *Global Value Chains in a Changing World*. Fung Global Institute (FGI), Nanyang Technological University (NTU) and World Trade Organization (WTO), 2013.

EUROPEAN COMMISSION. *Trade, Growth and World Affairs: trade policy as a core component of the EU 2020 strategy*. 2010. Disponível em: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146955.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf)>. Último acesso em: 1º out. 2013.

FEENSTRA, R. Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), p. 31-50, 1998.

FERGUSON, I. e VAUGHN, B. The Trans-Pacific Partnership Agreement (2011). *Congressional Research Service*. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40502.pdf>>. Último acesso em: 9 nov. 2013.

FINANCE CANADA. *Backgrounder: Canada's Foreign Trade Zone Programming*. 2013. Disponível em: <[http://www.fin.gc.ca/n13/data/13-108\\_1-eng.asp](http://www.fin.gc.ca/n13/data/13-108_1-eng.asp)>. Último acesso em: 15 nov. 2013.

FOREIGN AFFAIRS, TRADE and DEVELOPMENT CANADA. *Trade agreements*, 2013. Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fta-ale.aspx?lang=eng#exploratory>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

FOREIGN AFFAIRS, TRADE and DEVELOPMENT CANADA. *Evaluation of the Global Commerce Strategy*. January 2012. Disponível em: <[file:///Users/susandeoliveira/Documents/Tese/Evaluation%20of%20the%20Global%20Commerce%20Strategy%20\(January%202012\).webarchive](file:///Users/susandeoliveira/Documents/Tese/Evaluation%20of%20the%20Global%20Commerce%20Strategy%20(January%202012).webarchive)> . Último acesso em: 24 out. 2013.

FOREIGN AFFAIRS, TRADE and DEVELOPMENT CANADA. *Harper Government Continues Cross-Country Consultation on Refreshed Pro-Trade Plan for Jobs, Growth and Long-Term Prosperity*. Nota de Imprensa, 2012a. Disponível em: <[http://www.international.gc.ca/media\\_commerce/comm/news-communiques/2012/10/02a.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/media_commerce/comm/news-communiques/2012/10/02a.aspx?lang=eng)>. Último acesso em: 12 nov. 2013.

FOREIGN AFFAIRS, TRADE and DEVELOPMENT CANADA. *Harper Government Launches Next Phase of Canada's Pro-Trade Plan for Jobs, Growth and Long-Term Prosperity*. Nota de imprensa, 2012b.

Disponível em: <[http://www.international.gc.ca/media\\_commerce/comm/news-communiques/2012/05/26a.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/media_commerce/comm/news-communiques/2012/05/26a.aspx?lang=eng)>. Último acesso em: 12 nov. 2013.

FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA. *Linking into Global Value Chains: a guide for small and medium-sized enterprises*. The Canadian Trade Commissioner Service, 2010. Disponível em: <<http://www.tradecommissioner.gc.ca/eng/gvc-guide.jsp>>.

FREEDOM HOUSE ORGANIZATION. *Index of Economic Freedom*. 2013. Disponível em: <<http://www.heritage.org/index/ranking>>. Último acesso em: 10 nov.13.

FREIXO, A.; RISTOFF, T. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: o BNDES como instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, dez. 2012, p. 24-31.

GEREFFI, G. Global value chains in a post-Washington consensus. *Review of International Political Economy*, 2013, p. 1-29.

\_\_\_\_\_. International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain. *Journal of International Economics*, June 1999, v. 48 n. 1, p. 37-70.

GEREFFI, G.; LEE, J. Why the World Suddenly Cares about Global Supply Chains. *Journal of Supply Chain Management*, July 2012, v. 48, n. 3.

GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Center on Globalization, Governance and Competitiveness, 2011.

GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport: Praeger, 1994.

GEREFFI, G; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, 2005, 12 (1), p. 78-104.

GEREFFI, G. et al. Globalisation, Value Chains and Development. *IDS Bulletin*, 2001, v. 32 n. 3, p.1-8.

GILPING, R. *The political economy of International Relations*. Princeton University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GIULIANNI, E.; PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R. Upgrading in Global Value Chains: lessons from Latin American Clusters. *World Development*, 2005, v. 33, n. 4, p. 549-573, 2005.

GOLDFARB, D. Too many eggs in one basket? Evaluating Canada's need to diversify trade. *CD Howe Institute Commentary*, July 2006, n. 236. Disponível em: <[http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_236.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_236.pdf)>.

GOLDFARB, D.; CHU, D. Stuck in Neutral: Canada's Engagement in Regional and Global Supply Chains. *The Conference Board of Canada*, 2008.

GOLDFARB, D.; BECKMAN, K. Canada Changing Role in Global Supply Chains. *The Conference Board of Canada*, 2007.

GOLDFARB, D.; THÉRIAULT, L. Nova Scotia's Global Integrative Trade. Report. *The Conference Board of Canada*, August 2010.

GLÜKLER, J. Economic geography and the evolution of networks. *Journal of Economic Geography*, 2007, v.7, n. 5.

GORDON, J.; GRAMKOW, C. As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações

(2000/2010). *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, jul-dez 2011, v. 6, n. 9, p. 93-118.

GORDON, S. The Canadian Manufacturing Sector, 2002 – 2008: Why is it called Dutch disease? University of Calgary, *SSP Research Papers*, September 2013, v. 6, Issue 26.

GRIECO, J.; IKENBERRY, J. *State Power and World Markets: the international political economy*. New York: Norton, 2003.

GROSSMAN, G.; ROSSI-HANSBERG, E. Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring. *American Economic Review*, 2008, 98:5, p. 1978-1997.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GURRIA, A. The construction of a new international economic order. In: *Conferência Internacional sobre Cadeias Globais de Valor e Ajustes Estruturais*, 26 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/theconstructionofanewinternationaleconomicorders.htm>>. Último acesso em: 28 out. 2013.

HANSON, G.; MATALONI, R.; SLAUGHTER, M. Expansion Strategies of US Multinational Firms. In: RODRIK, D.; COLLINS, S. (Ed.). *Brookings Trade Forum 2001*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001

HART, M. *Canadian trade policy: from colonialism to globalization*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Breaking Free: a post-mercantilist trade and productivity agenda for Canada. *C.D. Howe Institute*. Commentary, August 2012, n. 357.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HALE, G. The Dog that hasn't barked: the political economy of contemporary debates on Canadian foreign investments policies. *Canadian Journal of Political Science*, September 2008, 41:3, p. 719-747.

HAMPSON, F.; HEINBECKER, P. (Org.). *Canada among nations (2009-2010): as others see us*. McGill-Queen's University Press, 2010.

HELD, D. et al. *Global Transformations*. Cambridge: Polity, 1999

HENDERSON, J. et al. Global production networks and the analysis of economic development. *Review of International Political Economy*, 2002, v. 9, n. 3.

HENSON, S.; REARDON, T. Private agri-food standards: implications for food policy and the agri-food system. *Food Policy*, Elsevier, June 2005, v. 30(3), p. 334-353.

HOPKINS, T.; WALLERSTEIN, I. Patterns of development of the modern world-system. *Review*, 1997, v. 1, n.2.

\_\_\_\_\_. Commodity chains in the world economy prior to 1800. *Review*, 1986, v. 10, n. 1.

HUMMELS, D.; RAPOPORT, D.; YI, K. Vertical Specialization and the Changing Nature of World Trade. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 1998, 4(2) p. 79-99.

HUMMELS, D.; ISHI, J.; YI, K. The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade. *Journal of International Economics*, 2001, 54(1), p 75-96.

HUMPHREY, J; MEMEDOVIC, O. *The global automotive industry value chain: what prospects for upgrading by developing countries*. UNIDO, 2003.

HUMPHREY, J.; NAVAS-ALEMÁN, L. *Value Chains, donor interventions and poverty reduction: a review of donor practice*. Institute of Development Studies, March 2010.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. Chain Governance and Upgrading: Taking Stock. In: SCHMITZ, H. (Ed.). *Local Enterprises in the Global Economy*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

\_\_\_\_\_. How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? *Regional Studies*, 2002, n. 36, Issue 9.

ICTSD. *The Future and the WTO: Confronting the Challenges*. International Centre for Trade and Sustainable Development. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/publications/138578/>>. Último acesso em: 20 fev. 2013.

INDUSTRY CANADA. *Statement regarding Investment by Foreign State-Owned Enterprises*, 2012. Disponível em: <<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81147.html>>. Último acesso em: 12 nov. 2013.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC). *Open Markets Index*, 2013. Disponível em: <<http://www.iccwbo.org/Global-influence/G20/Reports-and-Products/Open-Markets-Index/>>. Último acesso em: 10 nov. 2013.

INTERNATIONAL TRADE CANADA. *Evaluation of the Trade Consultations Mechanism*. Office of the Inspector General, 2004.

JONES, R. Globalization and fragmentation of production. *Seoul Journal of Economics*, 2001, v.14, n. 1.

\_\_\_\_\_. *Production fragmentation and outsourcing: general concerns*. Rochester; University of Rochester, 2006.

JONES, R.; KIERZKOWSKI, H. The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework. In: JONES, A.; KRUEGER, R. (Eds.). *The Political Economy of International Trade*.

Festschrift in Honour of Robert Baldwin. Oxford: Basil Blackwell, 1990, p. 31-48.

\_\_\_\_\_. Horizontal Aspects of Vertical Fragmentation. In: CHEN, L.; KIERZKOWSKI, H. (Eds). *Global Production and Trade in East Asia*. Kluwer, 2001.

JONES, R.; KIERZKOWSKI, H. International Fragmentation and the New Economic Geography. Geneva: Graduate Institute of International Studies. *HEI Working Paper*, 2004, n. 11.

JONES, R.; KIERZKOWSKI, H.; LURONG, C. What does evidence tell us about fragmentation and outsourcing? *International Review of Economics and Finance*, 2005, n. 14, p. 305-316.

KAPLINSKI, R.; MORIS, M. *Handbook for Value Chain Research*. IDRC, 2001. Disponível em: <<http://www.prism.uct.ac.za/papers/vchnov01.pdf>>. Último acesso em: 11 out. 2013.

KEESING, D.; LALL, S. Marketing Manufactured Exports From Developing Countries: Learning Sequences and Public Support. In: HELLEINER, G. (Ed.). *Trade Policy, Industrialisation and Development*, Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 176-93.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KIRKELUND, O. Free trade, public goods, and regime theory: a theoretical discussion of the links between trade and IR-theory. *Institut for Miljø, Teknologi og Samfund*. Working Paper nr. 23, Marts 2000.

KRASNER, S. D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

KRAEMER, K.; LINDEN, G.; DEDRIK, J. Capturing value in global networks: Apple's iPad and iPhone. *Working paper, Personal Computing Industry Center, Syracuse University*, 2011.

KRUGMAN, P. *Growing World Trade: Causes and Consequences*. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, 1995.

KRUGMAN, P.; VENABLES, A. Globalization and the Inequality of Nations. *Quarterly Journal of Economics*, 1995, v. 110, n. 4, p. 857-880.

LAMY, P. Foreword. In: ELMS, D.; LOW, P. *Global Value Chains in a Changing World*, 2013.

\_\_\_\_\_. *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: from trade in goods to trade in tasks*. Geneva, 2011. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/news\\_e/news11\\_e/miwi\\_06jun11\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/miwi_06jun11_e.htm)>. Último acesso em: 13 nov. 13.

LAURIN, J. Canada's global trade agenda: opportunities for SMEs. *CGA Canada Issues Brief*, August 2013. Disponível em: <<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/small-business/article13936900.ece/BINARY/Canada%E2%80%99s+Global+Trade+Agenda%3A+Opportunities+for+SMEs>>. Último acesso em: 20 out. 2011.

LEAMER, E. Wage Inequality from International Competition and Technological Change: Theory and Country Experience. *American Economic Review*, American Economic Association, 1996, v. 86(2), p. 308-314.

LINDEN, G.; KRAEMER, K.; DEDRIK, J. Who Captures Value in a Global Innovation Network? The Case of Apple's iPod. *Communications of the ACM*, March 2009, v. 52, n. 3, March 2009. Disponível em: <<http://pcic.merage.uci.edu/papers/2008/WhoCapturesValue.pdf>>. Último acesso em: 10 maio 2013.

LULA da SILVA, L. I. Declaração à Imprensa concedida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em conjunto com o Presidente do México Felipe Calderón. Brasília, 17 ago. 2009. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=3535](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3535)>. Último acesso em: 10 nov. 2011.

MACDONALD, T. Canada, the FTA and NAFTA: a View from the negotiating table. *The London Journal of Canadian Studies*, 1998/9, v. 14.

MARKWALD, R. Inserção do País na economia mundial: qual a singularidade do Brasil? *Estudos e Pesquisas no. 514*. Fórum Nacional. Sessão Especial. Rio de Janeiro, 18-19 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0514.pdf>>. Último acesso em: 16 nov. 13.

MARIN, D. Para TCU, falta articulação entre APEX e Itamaraty. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 de agosto de 2007.

MARUCHECK, A. et al. Product safety and security in the global supply chain: issues, challenges and research opportunities. *Journal of Operations Management*, 2011, v. 29, p. 707-720.

MCINNIS, E. *Canada: a political and social history*. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1969.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Intercâmbio comercial brasileiro. Países e blocos*, 2013a. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Último acesso em: 22 março 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Intercâmbio comercial brasileiro. MERCOSUL*, 2013b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/>

sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>. Último acesso em: 22 março 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Estatísticas de Comércio Exterior*, 2013c. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>>. Último acesso em: 5 abril 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Relatórios Anuais e Semestrais do DECOM*, 2013d.

DISPONÍVEL em: em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=236>>. Último acesso em: 25 março 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Prestação de contas à Controladoria Geral da União*, 2012a. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/2011/Arquivos/Parte-IV/4.14.1.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/2011/Arquivos/Parte-IV/4.14.1.pdf)>. Último acesso em: 10 out. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Panorama do Comércio Internacional de Serviços*. 2012b. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=1793>>. Último acesso em: 2 abril 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Exportação brasileira por fator agregado (1964-2010)*. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1303150699.xls](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1303150699.xls)>. Último acesso em: 22 março 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Estratégia Brasileira de Exportação (2008-2010)*. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Schaefer: MDIC trabalha para incluir Brasil nas Cadeias Globais de Valor*. Brasília, 22 ago. 2013, notícias à imprensa. Disponível em: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>. Último acesso em: 30 out. 2013.

MÉLENDEZ-ORTIZ, R. et al. (Orgs.). *The Future and the WTO: confronting the challenges*. Geneva: ICTSD, 2012.

MIROUDOT, S. Integrating into global value chains: challenges and benefits. In: OECD-KDI workshop on *Global Value Chains, Development and Competitiveness*. Paris, 19 March, 2013. Disponível em: <<http://ebookbrowse.net/session3-miroudot-oecd-kdi-workshop-pdf-d487361290>>. Último acesso em: 11 nov. 2013.

MENDELSON, M.; WOLFE, R.; PARKIN, A. Globalization, Trade Policy and the Permissive Consensus in Canada. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, September 2002, v. 28, n. 3, p. 351-371.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Sistema de promoção comercial e investimentos*, 2013. Disponível em: <<http://www.brazilglobalnet.gov.br/ABrazilTradeNet/P/institucional.aspx>>. Último acesso em: 14 nov. 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Relatório de Gestão Consolidado da Subsecretaria Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, Exercício 2011*. Disponível em: <[http://sistemas.mre.gov.br/downloads/Auditorias/Auditorias%20em%20Unidades%20no%20Brasil%20-%202011/SGEC\\_RGestao\\_2011.pdf](http://sistemas.mre.gov.br/downloads/Auditorias/Auditorias%20em%20Unidades%20no%20Brasil%20-%202011/SGEC_RGestao_2011.pdf)>. Último acesso em: 10 out. 2013.

---

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Balanço de Política Externa 2001-2010*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Último acesso em: 19 março 2012.

MORAWETZ, D. *Why the Emperor's New Clothes are not made in Colombia: A case study in Latin American and East Asian Manufactured Exports*. Oxford University Press, a World Bank Research Publication, 1981.

MORTON, D. *Breve História do Canadá*. São Paulo: Alfa-Omega, 1989.

MOTTA VEIGA, P. As negociações comerciais sob Lula: a estratégia nacional-desenvolvimentista repaginada. In: *Comércio e Política Comercial no Brasil*. Desempenho, interesse e estratégias. São Paulo: Editora Singular, 2007a.

MOTTA VEIGA, P. Política Comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: *Políticas Comerciais Comparadas: desempenho e modelos organizacionais*. ICONE, FIPE, DFID. Editora Singular, 2007b.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NEILSON, J. Value chains, neoliberalism and development practice: the Indonesian experience. *Review of International Political Economy*, 2013.

NEGRI, J. A. de. A Cadeia de Valor Global da Indústria Automobilística no Brasil. In: *La inserción de América Latina en las Cadenas de Valores Globales*. Red Mercosur de Investigaciones, Uruguay, 2010. Disponível em: <[www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)>.

OECD. *Moving Up the (Global) Value Chain*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/56/38979795.pdf>>.

\_\_\_\_\_. *Staying competitive in the global economy: moving up the global value chain*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/industry/ind/stayingcompetitiveintheglobaleconomymovingupthevaluechainsynthesisreport.htm>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

OECD. *Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains*. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *STAYING Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains*. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *The Export Performance of Countries within Global Value Chains*, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Mapping Global Value Chains*. Report. Working Party of the Trade Committee TAD/TC/WP/RD (2012)9, 2012.

\_\_\_\_\_. *International Comparative Evidence on Global Value Chains*. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/industry/ind/stayingcompetitiveintheglobaleconomymovingupthevaluechainsynthesisreport.htm>>. Último acesso em: 20 out. 2013.

---

OECD. *Proposal for a Policy Dialogue on Global Value Chain-Based Development*. Conceptual Note. 2012. Disponível em: <[http://www.oecd.org/dev/partnerships-networks/EN%20Cluster\\_%20Global%20value%20chains\\_CN.pdf](http://www.oecd.org/dev/partnerships-networks/EN%20Cluster_%20Global%20value%20chains_CN.pdf)> . Último acesso em: 15 nov. 2013.

OECD e KDI. *Global Value Chains, Development and Competitiveness: Sharing Policy Practices. Summary Report*, March 19, 2013.

OECD; WTO; UNCTAD. *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/trade/G20-Global-Value-Chains-2013.pdf>> . Último acesso em 02 nov. 2013.

OLIVEIRA, G. A. S. *The Political Economy of Brazilian Trade Policy: Domestic Determinants, World and Regional Strategies*. Dissertation. University of Southern California. August 2009. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese\\_GLAUCOOLIVEIRA.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese_GLAUCOOLIVEIRA.pdf)> . Último acesso em: 29 set. 2013.

OLIVEIRA, A. J. e ONUKI, J. Grupos de interesse e política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. *Papéis Legislativos*, dez. 2007, n. 8. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22328\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22328_Cached.pdf)> . Último acesso em: 30 abril 2013.

OHMAE, K. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*. New York: Free Press, 1995.

PARK, A.; NAYYAR, G.; LOW, P. *Supply Chain Perspectives and Issues: a literature review*. WTO e Fung Global Institute, 2013.

PEREIRA, L. V. A Integração Sul-Americana e a Agenda Brasileira de Acordos Preferenciais de Comércio: Avaliação e Perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 2007, p. 215-234.

PIETROBELLI, C.; STARITZ, C. *Challenges for Global Value Chain Interventions in Latin America*. Inter-American Development Bank, Technical Note No. IDB-TN-548, maio de 2013.

PIORE, M.; RUIZ DURAN, C. Industrial Development as a Learning process: Mexican manufacturing and the opening to trade. In: KAGAMI, M.; HUMPHREY, J.; PIORE, M. (Orgs.). *Learning, liberalization and economic adjustment*. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1998, p. 191-241.

PORTER, M. Competition in Global Industries: a conceptual framework. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Competition in global industries*. Boston: Harvard Business School Press, 1986.

PROCHNIK, V. *La inserción de América Latina en las Cadenas de Valores Globales*. Uruguay: Red Mercosur de Investigaciones, 2010. Disponível em: <[www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)>.

RABELLOTTI, R. *External Economies and Cooperation in Industrial Districts: A Comparison of Italy and México*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

RAMANZINI, H. J.; MARIANO, M. P. Brazil and the G-20: Domestic Pressures and the Construction of the Negotiating Position in the Doha Round of the WTO. *Journal of World Trade*, 2013, v. 47, p. 1203-1224.

RAO, S.; TANG, J. Competitiveness Challenges Facing Canadian Industries. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, December 2004, v. 30, n. 4, p. 365-380.

REICH, R.B. *The Work of Nations*. New York: Alfred A. Knopf, 1991.

RIVOLI, P. *The travels of a t-shirt in the global economy: an economist examines the markets, power, and politics of world trade*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2005.

ROSENBERG, J. Globalization Theory: a post-mortem. *International Politics*, 2005, 42:1, p. 2-74.

RUGGIE, J. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 1982, v. 36, issue 2, p. 379-415.

\_\_\_\_\_. Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: the end of an era? In: STREEK, W. (Org.). *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Campus Verlag, 1998.

SARKIS, S. *Comércio Internacional e Crescimento Econômico no Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SCHOLTE, J. *Globalization: a critical introduction*. Palgrave Macmillan, 2000.

SCHMITZ, H. *Local Enterprises in the Global Economy*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2004.

\_\_\_\_\_. Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in Sinos Valley, Brazil. *World Development*, 1999. v. 27, n. 9, p. 1627-1650,.

\_\_\_\_\_. Collective Efficiency: Growth path for small-scale industry. *Journal of Development Studies*, 1995, v. 31, n. 4.

SCHMITZ, H.; KNORRINGA, P. Learning from Global Buyers. *Journal of development studies*, 2000, v. 37, n. 2.

SOUTH CENTRE. Global Value Chains from a Development Perspective. *Analytical Note*, n. 14, 2013. Disponível em: <<http://>

[www.southcentre.int/analytical-note-july-2013/](http://www.southcentre.int/analytical-note-july-2013/)>. Último acesso em: 03 nov. 2013.

SORSA, K. Private-regulation in global value chain – a trade barrier or an opportunity for public-private cooperation? *European Consortium for Political Research*, 3rd Biennial Standing Group for Regulatory Governance Conference, 2010.

STAMM, A.; von DRACHENFELS, C. *Value chain development: approaches and activities by seven UN agencies and opportunities for interagency cooperation*. International Labour Organization, 2011.

STANLEY, L. La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor. In: *La inserción de América Latina en las Cadenas de Valores Globales*. Uruguay: Red Mercosur de Investigaciones, 2010. Disponível em: <[www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)>.

STOPFORD J. M.; STRANGE, S. *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

STURGEON, T. J. Mapping Integrative Trade: Conceptualizing and Measuring Global Value Chains. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 2008, v. 1, n. 3.

STURGEON, T. J. *Global Value Chains and Economic Globalization: towards a new measurement framework*. Report to Eurostat, 2013. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european\\_business/documents/Sturgeon\\_report\\_Eurostat.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/documents/Sturgeon_report_Eurostat.pdf)>. Último acesso em: 29 nov. 2013.

STURGEON, T. et al. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 2013, n. 115, p. 26-41, 2013.

STURGEON, T.; GEREFFI, G. GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. *Brazilian Manufacturing in International Perspective: a global value chain analysis of Brazil's aerospace, medical devices, and electronics industries*. Relatório para a Confederação Nacional da Indústria, setembro de 2013.

STURGEON, T.; KAWAKAMI, M. Global value chains in the electronics industry: was the crisis a window of opportunity for developing countries? *The World Bank, Policy Research Working Paper 5417*, 2010.

STURGEON, T.; GEREFFI, G. The Challenge of Global Value Chains: Why Integrative Trade Requires New Thinking and New Data. Rascunho. Preparado para o *Industry Canada Global Value Chains Workshop*, September 7, 2007.

STRANGE, S. *States and Markets*. London: Continuum, 1994, Second Edition.

SWEDISH NATIONAL BOARD OF TRADE. *Global Value Chains and Services: an introduction*. February 2013. Disponível em: <[http://www.usitc.gov/research\\_and\\_analysis/documents/report-global-value-chains-and-services-an-introduction.pdf](http://www.usitc.gov/research_and_analysis/documents/report-global-value-chains-and-services-an-introduction.pdf)>. Último acesso em: 14 nov. 2013.

TAVARES, M. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: CEPAL, Boletim Econômico de América Latina. Nova York: Nações Unidas, março de 1964, v. 9, n. 1. Reproduzido em BIELCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de Pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TEFLER, D. Canadian Policies for Broad-Based Prosperity. *The Canadian Journal of Economics*, nov. 2008, v. 41, n. 4, p. 1156-1184.

TIJAJA, J. *The Proliferation of Global Value Chains: trade policy considerations for Indonesia*. Report - Trade Knowledge Network, International Institute for Sustainable Development, 2012.

THORSTENSEN, V. A Defesa Comercial dos BRICs (Brasil, Índia e China): Algumas Lições para a Política Brasileira. *Texto para discussão IPEA 1634*. Brasília, julho de 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1635\\_WEB.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1635_WEB.pdf)>. Último acesso em: 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. O Multissistema da Regulação do Comércio Global: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise. *IPEA, Revista Tempo do Mundo*, abril 2011, v. 3, n. Disponível em: <[http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/rtmv3\\_n1\\_port\\_2.pdf](http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/rtmv3_n1_port_2.pdf)>.

THORSTENSEN, V.; OLIVEIRA, I. (Org.). *Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Índia, China e África do Sul*. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16568](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16568)>.

TRANSPORT CANADA. *National Policy for Strategic Gateways and Trade Corridors*, 2009. Disponível em: <<http://www.canadagateways.gc.ca/media/documents/en/NationalPolicyFramework.pdf>>. Último acesso em: 15 out. 2013.

TREBILCOCK, M.; HOWSE, R. *The Regulation of International Trade*. New York: Routledge, 2005.

TOMLIM, B.; HILLMER, N.; HAMPSON, F. *Canada's International Policies: agendas, alternatives and politics*. Oxford University Press, 2008.

UNCTAD. *Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy*. United Nations Publications, 2013. Disponível em: <<http://unctad.org/en/>

---

PublicationsLibrary/diae2013d1\_en.pdf>. Último acesso em: 6 março 2013.

\_\_\_\_\_. *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. United Nations Publications, July 2008.

\_\_\_\_\_. *World Investment Report 1996: Investment, Trade and International Policy Agreements*. United Nations Publications, August 1996.

VAN GRASSTEK, C. *The History and Future of the World Trade Organization*. WTO Publications, 2013.

WALLERSTAIN, E. *The Capitalist World Economy*. Cambridge University Press, 1979.

WESTON, A. *The Canadian "Model" for Public Participation in trade Policy Formulation*. The North-South Institute, August 2005.

WHITTAKER, H. et al. Compressed Development. *St. Comparative International Development*, 2010, v. 45, p. 439-467.

WIGLE, R. Broad liberalization based on Fundamentals: a framework for Canadian commercial policy. *Industry Canada, Research Publications Program*, Nov. 1998, n. 2.

WILKINSON, R. *Multilateralism and the World Trade Organization: the architecture and extension of international trade regulation*. London: Routledge, 2000.

WILLIAMSON, O. Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. *American Economic Review*, 1973, 63, p. 316-325.

\_\_\_\_\_. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. *Economic Organization: firms, markets and policy control*. New York, New York University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, June 1991, v. 36, n. 2, p. 269-296.

\_\_\_\_\_. *The Mechanisms of Governance*. London: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In:\_\_\_\_\_. (Ed.). *Latin American Readjustment: How much has Happened*. Washington: Institute for International Economics, 1989.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy*. Geneva, 2012. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GAC\\_GlobalTradeSystem\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_GlobalTradeSystem_Report_2012.pdf)>. Último acesso em: 25 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. *Enabling Trade: valuing growth opportunities*. Geneva, 2013.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *World Trade Report 2012*. (2013a). Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report12\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report12_e.pdf)>. Último acesso em: 5 março 2013.

\_\_\_\_\_. *The Future of Trade: the challenges of convergence*. (2013b).

\_\_\_\_\_. *Regional Agreements Database* (2013c). Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>>. Último acesso em: 30 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *TARIFF profiles* (2013d). Disponível em: <<http://tariffdata.wto.org/Default.aspx?culture=en-US>>. Último acesso em: 11 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *Canada trade profile* (2013e). Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView>>.

---

aspx?Language=E&Country=CA%2cBR>. Último acesso em: 12 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *Dispute Settlement Database* (2013f). Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)>. Último acesso em: 09 abril 2013.

\_\_\_\_\_. *15 Years of the Information Technology Agreement*. 2012a. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ita15years\\_2012\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ita15years_2012_e.htm)>. Último acesso em: 1º out. 2013.

\_\_\_\_\_. *WTO and OECD to develop statistics on trade in value added*. Press release. March 15, 2012b. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/news\\_e/news12\\_e/miwi\\_15mar12\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/miwi_15mar12_e.htm)>. Último acesso em: 31 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Globalization of Industrial Production Chains and Measurement of Trade in Value Added*. Proceedings of a joint conference by the French Senate Finance Commission and the Secretariat of the WTO. Paris, October 15, 2010. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum11\\_e/globalization\\_industrial\\_production.pdf](http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum11_e/globalization_industrial_production.pdf)>. Último acesso em: 20 nov. 2013.

WORLD TRADE ORGANIZATION; IDE-JETRO. *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: from trade in goods to trade in tasks*. 2011. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/stat\\_tradepat\\_globvalchains\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/stat_tradepat_globvalchains_e.htm)>. Último acesso em: 5 out. 2013.

WOLFE, R.; MENDELSON, M. Embedded liberalism in the global era: Would citizens support a new grand compromise? *International Journal*, Spring 2004.

WOLFE, R. Transparency and public participation in the Canadian trade policy process. In: HALLE, M.; WOLFE, R. *Process Matters: sustainable development and domestic trade transparency*. International Institute for Sustainable Development, 2007.

WOLFE, R. Trade Policy is (still) foreign policy, but it's not sexy. In: HEINBECKER, P.; HAMPSON, F. *As others see us: Canada among nations 2010*. Montreal e Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010.

WOOD, A. Value Chains: an economist's perspective. *IDS Bulletin*, 32(3), p. 41-45.

YEATS, A. J. Just How Big Is Global Production Sharing? In ARNDT, S.; KIERZKOWSKI, H. (Ed.). *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 108-43.

YI, K-M. Can Vertical Specialization Explain the Growth of World Trade? *Journal of Political Economy*, 2003. n. 111, p. 52-102.

ZURN, M. Globalization and Global Governance. In: CARLSNAES, W. et al. (Ed.), *Handbook of International Relations*. SAGE Publications, second edition, 2013.



<b>Formato</b>	<b>15,5 x 22,5 cm</b>
<b>Mancha gráfica</b>	<b>10,9 x 17cm</b>
<b>Papel</b>	<b>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</b>
<b>Fontes</b>	<b>AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)</b>