

11/08/2014 - 05:00

Cadeias globais, tema do próximo governo

Por **Sergio Leo**

Excessivamente centrada na conveniência ou não de buscar acordos de livre comércio para além do Mercosul, a discussão sobre a política comercial do Brasil deve frequentar, marginalmente, os debates eleitorais, mas exigirá grande atenção do futuro governo, especialmente para um tema que ganhou força nos últimos dois anos, as chamadas "cadeias globais de valor".

É como se chama a fragmentação das etapas de produção e do comércio internacionais por diversas localidades ao redor do globo, de acordo com vantagens competitivas de cada uma. O Brasil é pouco relevante nessas cadeias, e não há consenso sobre como reagir a isso.

Estudos a serem publicados em breve pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de técnicos do próprio instituto e de especialistas independentes, mostram que o debate sobre a inclusão do Brasil nessas cadeias globais de valor é incompleto e superficial quando concentra atenção em temas como a redução de tarifas de importação típicas de acordos tradicionais de livre comércio.

O Brasil ainda é pouco relevante nas cadeias globais de valor

O que está em questão são difíceis decisões de política econômica e de diplomacia, sobre adesão a regras de comércio de serviços consolidadas fora do país, de abertura financeira e proteção a propriedade intelectual, sobre a produção ou não de certos produtos intermediários no Brasil e sobre estímulos à indústria nacional.

No Brasil, apenas 10% do valor agregado das exportações brasileiras deve-se à participação estrangeira, e a participação brasileira na produção internacional se dá, principalmente, com fornecimento de produtos básicos, de baixo valor unitário.

Outros emergentes com grande mercado interno e indústria diversificada também estão fora das cadeias globais de valor - que, como mostram diversos estudos, são redes de produção e comércio de partes, peças, componentes e produtos mais regionais, em torno dos EUA, Alemanha, China e Japão, que propriamente globais.

Estão de fora a América do Sul e a África. Os países excluídos dessas grandes redes de produção arriscam-se a perder o passo das inovações tecnológicas e reduzir o dinamismo de suas economias.

Uma característica comum às cadeias globais de valor é o fato de que elas organizam as diversas etapas de produção em locais distintos, mas subordinados, todos, a uma empresa-líder, em geral localizada nos países relativamente mais desenvolvidos de uma região e proprietária dos direitos intelectuais sobre o desenvolvimento dos produtos, dos processos produtivos e até de máquinas e equipamentos usados na produção.

Buscar a incorporação às atuais cadeias de valor significa abrir mão de produzir certas mercadorias de forma autônoma, e subordinar parte do parque produtivo nacional às estratégias e conveniências de algumas empresas-líderes mundiais.

Para Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios, diretores do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cíndes) e dois dos maiores especialistas em comércio internacional, a necessidade de adaptar-se ao novo modelo de organização da produção mundial exige de países como o Brasil medidas para acelerar a liberalização do comércio e a convergência de suas regras de comércio e investimento "em direção aos padrões vigentes no Norte".

São medidas para reduzir custos de comércio de produtos intermediários, ênfase na qualidade e prestação de serviços relacionados ao comércio e à facilitação de transações comerciais, para reduzir tempos e custos do deslocamento de mercadorias.

Essa receita enfrenta restrições particularmente em um governo que procura contrapor políticas geradas nos países do Sul a modelos importados do Norte. Mas os desafios vão bem além disso. Rios e Motta Veiga, no estudo "Cadeias Globais de Valor e Implicações para Formulação de Políticas" - parte da pesquisa sobre o tema liderada pelo Ipea -, admitem que a pura liberalização comercial, especialmente nos setores de bens intermediários, facilita, mas não garante, a integração bem-sucedida às cadeias de valor globais.

Há riscos nesse processo, especialmente para os países com parque industrial mais diversificado. Serão necessárias políticas industriais voltadas a determinados setores da economia, de forma a aumentar as importações e exportações desses setores, eventualmente eliminando partes deles no território nacional e apoiando a internacionalização e especialização de subsectores mais competitivos.

Menos estudado é o possível efeito da liberalização de serviços, defendida por muitos dos autores dedicados às cadeias globais de valor. A inclusão nas cadeias globais está, em geral, associada a facilidades para importação de serviços como pesquisa e desenvolvimento, marketing, design, consultorias, informática, telecomunicações, distribuição (atacado e varejo) e transporte.

A simples abertura comercial como forma de capturar investimentos destinados às cadeias globais de valor pode até funcionar em economias muito simples, de baixo desenvolvimento industrial e tecnológico. Em países como o Brasil, não se dispensam, porém, ações do governo para apoiar determinados setores, ao lado de medidas "horizontais" de investimento em sistemas de certificação e definição de padrões, melhoria de infraestrutura, estabilização macroeconômica e redução das barreiras burocráticas e tributárias aos negócios.

Diferentemente das políticas tradicionais de substituição de importações, as novas políticas "focadas" para integração sustentável às cadeias de valor não se dirigem a setores inteiros, mas só aos segmentos de maior vantagem competitiva no país. Seria interessante conhecer as ideias dos atuais candidatos à Presidência sobre temas como esse, além da tradicional catilinária sobre os acordos de livre comércio e o Mercosul.

Sergio Leo é jornalista e especialista em relações internacionais pela UnB. É autor do livro "Ascensão e Queda do Império X", lançado em 2014. Escreve às segundas-feiras

E-mail: sergioleo.valor@gmail.com