

# DESAFIOS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA DIANTE DA PANDEMIA

Marília Bassetti Marcato  
Abril 2020

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

O Brasil tem motivos adicionais para se preocupar com a potencial ruptura das cadeias globais de valor, uma vez que não foi capaz de administrar a relação entre empresas líderes estrangeiras e empresas domésticas.

A vida útil da célebre e já desgastada expressão “cadeia global de valor” parece estar com seus dias contados. Mas por que um país como o Brasil, usualmente retratado como pouco integrado às cadeias globais de valor (ou CGVs), deveria se preocupar com a potencial ruptura dessa forma de comércio em meio à pandemia do novo coronavírus? Para responder a tal questão e compreender a flagrante incapacidade da indústria brasileira em ofertar os equipamentos necessários para a área de saúde, é preciso ter em mente alguns desenvolvimentos analíticos e normativos anteriores ao atual contexto. Desmistificar o conceito de cadeias globais de valor e revelar seu caráter anacrônico anterior à pandemia, bem como apontar para algumas das limitações da construção descritiva em torno do conceito são etapas fundamentais para compreender os riscos para a economia brasileira. Do ponto de vista político, a experiência chinesa oferece algumas lições a respeito das questões estratégicas que deveriam orientar as formulações políticas do Brasil diante da pandemia de covid-19.

Ao longo das últimas décadas, a fragmentação da produção em vários estágios internacionalmente dispersos alcançou patamares inéditos. Muito antes da atual pandemia, os selos “Made in” tornaram-se imprecisos e de pouca utilidade para aqueles que buscam saber algo sobre as competências tecnológicas e produtivas de um determinado país. Como resultado, os bens que consumimos hoje são considerados “pacotes” de fatores produtivos de diferentes nações, conformando redes complexas em que diferentes atores econômicos (e não-econômicos) atuam, e não simples interações sequenciais, como sugerido pelo termo “cadeia”.

A noção de que uma cadeia de valor não reflete necessariamente uma transformação física está evidente na escolha do termo “valor” e não meramente “produção”. Ou seja, as cadeias de valor não descrevem apenas atividades restritas à produção em si, incluindo diversas atividades que agregam valor — por exemplo, design, marketing, distribuição e reciclagem. No entanto, tal noção de valor não contempla a variável econômica que move ondas políticas — emprego — ou mesmo outros aspectos relevantes, como os conflitos entre criação e extração de valor nas economias modernas, discutidos por Mariana Mazzucato em sua obra “The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy”, com seus potenciais desdobramentos para a coesão social.

Mais recentemente, a inclusão do termo “global” trouxe uma mudança de perspectiva que sinaliza a possibilidade de cadeias de valor serem mais ou menos ampliadas, além de divididas entre várias empresas e espaços geográficos. Isso se deve fundamentalmente à capacidade das grandes corporações de estabelecer decisões sequenciais de produção em escala global sem perder rentabilidade e estabelecer processos mais flexíveis de “customização em massa”. Condiionadas pela redução nos custos de coordenação e transmissão de informações, as grandes corporações desenvolveram a habilidade de coordenar sua produção em tempo real independentemente da localização geográfica dos produtores.

Nesse sentido, é importante ter em mente que a decisão entre estabelecer uma estrutura de produção verticalmente integrada versus terceirizar etapas da cadeia de valor no âmbito doméstico ou internacional está sujeita à avaliação de compensações complexas, indo muito além de minimizar custos. Assim, as estruturas de poder em que as empresas interagem e operam economicamente foram se transformando ao longo das últimas décadas orientadas também

pela busca por maior flexibilidade e diversificação de localização dos produtores e demandantes.

A ideia geral é que não seria mais necessário montar uma estrutura verticalmente integrada, mas sim incorporar novas regiões ao processo produtivo. A indústria mundial foi então deslocando suas atividades industriais em direção aos países em desenvolvimento como parte de sua estratégia de acumulação. Mas esse movimento não ocorreu de forma simétrica. Há ampla evidência indicando a preponderância da dinâmica regional na organização da produção mundial. Mais relevante, a descentralização produtiva foi acompanhada pela concentração e centralização do valor gerado pela atividade industrial. Tão logo o comércio transfronteiriço de bens e serviços, tecnologias e fluxos de investimento, pessoas e informações foi tomando novas formas, ficou evidente que os benefícios associados à globalização não alcançariam igualmente diferentes territórios. Portanto, é preciso ter em mente que a (pouca) participação de um país nas complexas redes de produção diz quase nada sobre os benefícios associados ao seu padrão de especialização.

Se o conceito “cadeias globais de valor” não descreve o que de fato ocorre na economia internacional, o que dizer sobre o usual retrato do envolvimento dos países nas redes complexas de produção?

No arcabouço das cadeias globais de valor, há diferentes formas de capturar o grau e a natureza das interações comerciais ao longo das cadeias globais de valor. No caso do Brasil, ao retratar o país como pouco integrado às CGVs, estamos na verdade afirmando que, conjuntamente, sua atuação é pouco expressiva enquanto fornecedor de insumos intermediários para as exportações de outros países e há fraca dependência da oferta de bens e serviços intermediários estrangeiros para a produção da indústria doméstica que será exportada. Como as cadeias de valor orientadas para o mercado doméstico não são consideradas parte do comércio típico das cadeias globais de valor, parte considerável do comércio internacional é negligenciada. Assim, é esperado que países com grandes mercados domésticos, como é o caso do Brasil, apresentem menor participação nas CGVs se comparados aos países menores, refletindo sua maior produção doméstica de insumos.

No geral, os países que aumentaram sua participação nas CGVs desde os anos 1990 o fizeram principalmente com base na expansão do valor adicionado estrangeiro de suas exportações, ou seja, reforçando seu papel como compradores de insumos estrangeiros. Mas o caso da inserção brasileira às cadeias globais de valor é ainda mais singular. Se considerarmos a interdependência relativa entre mercados (“o quanto o meu mercado doméstico é importante para as suas exportações”), pode-se dizer que a integração comercial do Brasil é maior do que a retratada pelos indicadores tradicionais. O Brasil tornou-se mais integrado a partir da externalização de sua demanda final, com maior exposição de seu mercado doméstico, e não simplesmente por meio de sua produção posteriormente exportada.

A atual pandemia do novo coronavírus traz novos desafios ao paradigma da globalização ancorado em uma estrutura de

produção verticalmente fragmentada no âmbito internacional. Na esfera econômica, a pandemia constitui simultaneamente um choque de oferta e de demanda, com ambas dimensões impactando profundamente o comércio internacional. A Organização Mundial do Comércio avalia que o comércio mundial cairá entre 13% e 32% em 2020, configurando uma queda de magnitude superior àquela vista na crise financeira global de 2008-09.

Na ocasião, muitos economistas investigaram as causas da desaceleração do comércio e se seria possível afirmar que haveria um “novo normal” para o padrão de crescimento do comércio mundial. Para aqueles que consideravam tratar-se de um fenômeno cíclico, o principal argumento era que a desaceleração do comércio internacional seria o resultado de forças macroeconômicas que refletiriam o enfraquecimento da demanda, especialmente na Zona do Euro e posteriormente na China. Outros economistas consideravam tratar-se de um fenômeno estrutural, orientado por mudanças regionais na atividade econômica e no comércio, na composição do comércio (com maior parcela das atividades de serviços), mudanças nas políticas comerciais (com aumento de medidas protecionistas) e, por fim, mudanças no ritmo de fragmentação dos processos produtivos, i.e. uma desaceleração na forma de comércio típica das CGVs.

Era prematuro afirmar que o fenômeno da globalização associado às CGVs havia parado ou até mesmo começado a reverter. Os rumores sobre os maiores fabricantes do mundo estarem “voltando pra casa” eram até então controversos. Anteriormente à atual pandemia, as tensões políticas em torno da guerra tecnológica entre Estados Unidos e China minavam o ritmo do comércio internacional. Em meio à implementação de políticas protecionistas, as causas da lentidão do comércio internacional pareciam apontar majoritariamente para a disputa geopolítica em curso. Agora, a pandemia adiciona novos contornos à rivalidade sino-americana e revela alguns paradoxos da ascensão da China à potência global, como a multiplicação dos casos de xenofobia no ocidente diante de um país que é capaz de construir hospitais em tempo recorde e enviar equipamentos e profissionais da saúde para socorrer países em situação dramática.

Com a covid-19, o distanciamento social necessário para retardar a contaminação e as medidas restritivas impostas na maioria dos países fizeram com que o fator humano se tornasse ausente das cadeias de suprimento. Da mão de obra necessária nas linhas de montagem aos operadores de guindastes e navios cargueiros, passando pelo aprofundamento de gargalos de logística e menor volume de contêineres, a pandemia revelou a fragilidade da operacionalização das cadeias globais de valor. As cadeias de valor mais complexas estarão mais sujeitas à interrupção da cadeia de suprimentos, com destaque para as indústrias automobilística e de eletroeletrônicos.

Com a China como centro global de processamento de manufatura, a desaceleração da produção chinesa tem um efeito de contágio na cadeia produtiva do setor manufatureiro de praticamente todos os países. Embora alguns fornecedores de peças chinesas tenham retomado parcialmente as operações,

suas fábricas ainda não estão operando com capacidade total. Diante da impossibilidade de importar os volumes de insumos necessários para produção, diversos países assistiram à interrupção de suas atividades manufatureiras. Segundo a consultoria McKinsey, a exposição mundial à China, considerando os fluxos de comércio, tecnologia e capital,  **aumentou entre 2000 e 2017**, enquanto a exposição da China ao mundo atingiu o pico em 2007 e diminuiu desde então. Na esteira da obsolescência do conceito de CGVs tal como o conhecemos, o mundo parece estar muito mais sujeito aos riscos de um colapso chinês do que a China diante da retração global.

Em meio à pandemia do novo coronavírus, uma dimensão central da transformação estrutural em curso na China é seu declínio como ponto final nas cadeias globais de valor. A China confiou cada vez mais em insumos domésticos para sua produção e agregou mais valor doméstico às indústrias típicas lideradas pelas CGVs, como a eletroeletrônica. Assim, o país expandiu sua capacidade de produção doméstica competitiva para atuar nos estágios iniciais das cadeias intensivas em tecnologia. A China deixou de ser um fabricante subordinado e emergiu como um concorrente em vários segmentos industriais, desenvolvendo inclusive suas próprias empresas líderes nos setores mais dinâmicos.

Se as cadeias globais de valor estão passando por profundas mudanças impulsionadas pela pandemia é certo que as implicações vão para muito além dos modelos de negócios das grandes corporações. Esta não será uma história sobre livre-comércio. No campo político, a reconfiguração da produção industrial e do comércio internacional irá impor novos desafios para a construção de argumentos econômicos. Na esteira da desaceleração do comércio global, a recente experiência chinesa nos ensina que as formulações políticas não devem se alienar da missão de apoiar as empresas nacionais a aprimorem suas capacidades produtivas e tecnológicas para enfrentar a pressão da concorrência global. Nesse sentido, a integração

às cadeias globais de valor pode melhorar a competitividade industrial por meio de transferências de tecnologia e outros tipos de aprendizado, mas há também uma causalidade reversa. Ou seja, o desenvolvimento de uma indústria competitiva pode ser um pré-requisito para uma integração bem-sucedida às cadeias globais de valor.

Não há uma única estratégia que funcione para todas as economias. Mas o Brasil tem motivos adicionais para se preocupar com a potencial ruptura das cadeias globais de valor, uma vez que não foi capaz de administrar a relação entre empresas líderes estrangeiras e empresas domésticas, com o objetivo de capturar mais valor nas cadeias produtivas e ampliar a participação de atores locais. Diferentemente da China, o Brasil não estabeleceu suas próprias empresas líderes no mercado mundial nos setores mais dinâmicos, alienando-se da importância de desenvolver as capacidades para que as empresas assumam diferentes funções ao longo das cadeias de valor. Assim, se as firmas líderes mundiais tendem a construir obstáculos para a modernização industrial dos países em desenvolvimento na medida em que não têm interesse em “criar” seus próprios competidores, atuar nas cadeias globais de valor pode ser, muitas vezes, tão importante quanto deixá-las para formar suas próprias cadeias domésticas de valor.

Não ter aprendido essa lição faz com que o Brasil tenha dificuldades adicionais para enfrentar a atual pandemia, com a desestruturação de sua produção industrial e maior dependência de insumos e bens finais produzidos no estrangeiro. Isso ficou evidente na recente incapacidade de garantir de forma célere a disponibilidade de respiradores e equipamentos de proteção individual para a ampliação de leitos, apesar da imensa ansiedade para a volta à normalidade. A normalidade é uma ficção dos manuais de economia, como disse Joan Robinson, e, infelizmente, muitos acabarão por desperdiçar, mais uma vez, as lições advindas de uma crise.

### CONTATO

#### Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil

Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil

[www.fes-brasil.org](http://www.fes-brasil.org)  
[fesbrasil@fes.org.br](mailto:fesbrasil@fes.org.br)

**Marília Bassetti Marcato** é professora adjunta do Instituto de Economia da UFRJ e diretora da Associação Keynesiana Brasileira.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.