
**CADEIAS GLOBAIS DE VALOR (CGV): A FRAGMENTAÇÃO DO
PROCESSO PRODUTIVO CONFORME A ORGANIZAÇÃO
MUNDIAL DO COMÉRCIO**

***GLOBAL VALUE CHAINS (CGV): THE FRAGMENTATION OF THE
PRODUCTION PROCESS IN ACCORDANCE WITH THE WORLD
TRADE ORGANIZATION***

JOANA STELZER

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP). Docente (Associada I) credenciada no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), no Centro Ciências Jurídicas (CCJ), da UFSC. Coordenadora do Centro de Estudos Jurídico-Econômicos e de Gestão do Desenvolvimento (UFSC).

SILVANO DENEGA SOUZA

Doutorando em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduado em Direito Aduaneiro e Comércio Exterior pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e pós-graduado em Direito Marítimo pela (UNIVALI).

ADRIELLE BETINA I. OLIVEIRA

Mestranda em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA).



RESUMO

Objetivo: O artigo visa identificar a aparição e a abordagem das CGV (Cadeias Globais de Valor) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), tendo em vista a aparente alteração na plasticidade do comércio internacional e, por consequência, na economia mundial. A globalização nos tempos atuais pode ser compreendida como uma fragmentação da produção, em que o processo produtivo de uma mercadoria (ou serviço) é concebido em etapas, porém, executadas em diversos Estados.

Metodologia: A metodologia utilizada é dedutiva com abordagem qualitativa e a pesquisa desenvolve-se por meio de bibliografias.

Resultados: O destaque do principal resultado é a possibilidade de identificar características distintas entre Cadeias de Commodities, passando pela Cadeia de Commodities Global, até se alcançar as Cadeias Globais de Valor. Revela, também, que o avanço das CGV tem-se mostrado positivo, mormente no que tange às repercussões observadas nas políticas comerciais e econômicas dos Estados.

Contribuições: Como principal contribuição, o artigo apresenta uma análise do cenário internacional no que tange ao comércio e sua nova forma de transacionar, sobretudo com Estados não desenvolvidos. Partindo-se da análise do CGV e sua relação com a Organização Mundial do Comércio, a revelação desse emergente modelo foi flagrada, ademais, na insistente inserção dos termos CGV e Global Value Chains nos documentos e relatórios da Organização Mundial do Comércio, especialmente com maior intensidade a partir de 2014.

PALAVRAS-CHAVES: Tributo; responsabilidade tributária; terceiros.

ABSTRACT

Objective: To identify the appearance and approach of GVCs (Global Value Chains) within the World Trade Organization (WTO), in view of the apparent change in the plasticity of international trade and, consequently, in the world economy. Globalization in the present times can be understood as a fragmentation of production, in which the productive process of a commodity (or service) is conceived in stages, but executed in several States.

Methodology: The methodology used is deductive with qualitative approach and the research is developed via bibliographies.

Results: The highlight of the main result is the ability to identify distinct characteristics between Commodity Chains, going through the Global Commodity Chain, until



reaching Global Value Chains. It also reveals that the advancement of GVCs has been positive, especially regarding the repercussions observed in the commercial and economic policies of the States.

Contributions: As the main contribution, the article presents an analysis of the international scenario regarding trade and its new way of trading, especially with undeveloped States. Based on the analysis of the GVC and its relationship with the World Trade Organization, the revelation of this emerging model was also caught in the insistent insertion of the terms GVC and Global Value Chains in World Trade Organization documents and reports, especially with greater emphasis. Intensity as of 2014.

KEYWORDS: Tax; tax liability; third parties.

INTRODUÇÃO

A inserção das Cadeias Globais de Valor (CGV) na Organização Mundial do Comércio (OMC), fenômeno que alterou o padrão do fluxo do comércio e da própria economia global, trouxe padrões inéditos à estrutura do comércio internacional. A interdependência – característica fundamental da economia mundial nas últimas décadas – trouxe consigo intrínseca conexão entre os países, aprofundando sensivelmente as relações comerciais, culturais e políticas.

É natural que o conceito de globalização tenha ultrapassado a convencional abordagem da mera comercialização entre países, uma vez que o livre acesso a mercados criou um ambiente de integração jamais visto na história, compreendendo mercadorias, serviços, logística, tecnologia, informação, entre outros (o que trouxe profundas alterações no processo produtivo). Passou a ser rotineiro o fato de uma mercadoria (ou serviço) ser concebida, produzida e finalizada em diferentes países, com diversas tecnologias, etapas ou equipes. Nas últimas décadas, agregaram-se ao produto as vocações locais de cada região industrial, além do menor custo e da colaboração no aperfeiçoamento do bem em áreas como *design*, manufatura, montagem, marketing, distribuição e pós-venda.

Essa complexa configuração alterou a própria perspectiva do que se entende por Cadeia de Produção e por globalização, conceitos que passaram a ser elaborados



a partir de três paradigmas: (I) na década de 70 e 80 com a tradição original de pesquisa dos autores do sistema-mundo, cuja ruptura deu surgimento a outras duas abordagens de Cadeia: (II) as Cadeias Globais de *Commodities* e as (III) Cadeias Globais de Valor.

Emerge, portanto, o problema da presente investigação: qual é a importância da participação dos países nas Cadeias Globais de Valor (CGV), especialmente para países em desenvolvimento, no que se refere à maximização dos benefícios oriundos de atividades de maior valor agregado e diminuição dos custos do comércio internacional? A hipótese que se sustenta é que se tornou elementar o encaixe estratégico dos países na CGV e que muitos países não desenvolvidos – partícipes de uma CGV – tornam-se “participantes em cativeiro”, conforme denomina a OMC (2017). Por estarem presos às tarefas de baixo valor no início da Cadeia, não conseguem alavancar a participação, perpetuando sua posição na periferia do sistema.

Tendo esse detalhamento em vista, o objetivo geral concentra-se em evidenciar a repercussão das Cadeias Globais de Valor (CGV) sobre o comércio internacional, a partir do Relatório *Global Value Chain Development Report: measuring and analysing the impact of GVCs on economic development*. Quanto aos objetivos específicos, assim foram alinhados: debater a literatura de Cadeias, descrevendo os aspectos teóricos e o paradigma que oscilou do ‘estudo sobre de Cadeia de *Commodities*’ para ‘Cadeia de *Commodities* Global’ até ‘Cadeias Globais de Valor’. Na continuidade, diagnosticar o comércio global frente às CGV, correlacionando CGV e o sistema multilateral do comércio. Por fim, o último objetivo procurou identificar, no Relatório sobre o Desenvolvimento das Cadeias Globais de Valor (2017), as repercussões que a CGV traz sobre os países.

O marco teórico utilizou as obras de Bair, Gereffi e Yildirim para que se avaliasse o impacto das CGV sobre o comércio internacional, além da documentação da OMC, com especial relevância para o Relatório *Global Value Chain Development Report: measuring and analysing the impact of GVCs on economic development* (concebido com apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento



Econômico (OCDE), do Banco Mundial e do *Institut of Developing Economics- Japan External Trade Organization* (IDE-Jetro).

Quanto à metodologia, a natureza da investigação retratou pesquisa pura, iniciada na compreensão do significado de Cadeias Globais de Valor até sua repercussão no comércio internacional. Quanto à abordagem do problema, refletiu estudo qualitativo orientado precipuamente pelo Relatório *Global Value Chain Development Report: measuring and analysing the impact of GVCs on economic development*. Quanto aos fins foi estudo descritivo, no qual se detalhou o uso e a importância do conceito de CGV. O método de abordagem foi indutivo crítico, pautado por recentes acontecimentos que guiaram o fenômeno da globalização e foram repetidas vezes trazidas pela doutrina e pela OMC. Sem desconhecer a fragilidade do indutivismo, lançou-se luz acerca da importância das CGV e das possíveis consequências sobre países em desenvolvimento. Quanto ao método de interpretação foi predominantemente histórico-conceitual. Os procedimentos técnicos utilizaram doutrina de reconhecidos autores e documentação da OMC. Os resultados foram apresentados em forma de texto, além de um quadro.

2 O CAMPO DE ESTUDO DAS CADEIAS

Globalização é um conceito chave para a compreensão do mundo contemporâneo. Esse conceito tem sido amplamente utilizado para expressar, traduzir e descrever vasto e complexo conjunto de processos interligados, sendo que dentre esses processos pode-se destacar a transformação do comércio internacional. Wallerstein (2000) criticamente afirma que o discurso da globalização é enganoso, pois esse discurso dominante leva a ignorar os reais problemas e a compreender erroneamente a crise histórica dos tempos atuais. Primeiramente, porque não é algo novo – a globalização já ocorre há quinhentos anos –, e por parecer que existem regras claras nesse processo de transformação.



Esse fenômeno dispersou a capacidade de produzir e exportar bens, construindo uma fábrica global na qual “a produção de uma única *commodity* muitas vezes abrange muitos países, com cada país executando tarefas nas quais tem uma vantagem de custo” (GEREFFI *et al*, 1994, p. 1). Lins (2014) sustenta que a globalização em alguns sentidos representa o fortalecimento do Estado e que determinadas situações geralmente associadas ao fenômeno da globalização podem ser fruto de ações do próprio Estado. Afinal, não se pode desconhecer que a OMC e o próprio sistema anterior, dito GATT-OIC (ou seja, *General Agreement on Tariffs and Trade* e Organização Internacional do Comércio) foi uma articulação de Estados, além de resposta organizada do capitalismo aos novos tempos (STELZER, 2018, p. 37 e ss.).

Esse tópico tem como objetivo introduzir o debate sobre a literatura de Cadeias, descrevendo aspectos que envolvem desde ‘Cadeia de *Commodities*’ e ‘Cadeia de *Commodities* Global’ até ‘Cadeias Globais de Valor’. A fim de alcançar esse objetivo utilizou-se como pano de fundo um estudo de Jennifer Bair (2005), o qual aborda o surgimento das Cadeias Globais de *Commodities* inspiradas na teoria dos autores do sistema-mundo, descrevendo essa transição, posteriormente, para Cadeias Globais de Valor.

Bair (2005) sustenta que existe diversidade na literatura referente à temática sobre Cadeias. A estudiosa enfatiza que ocorreu uma ruptura da tradição original de pesquisa dos autores do sistema-mundo e que dessa ruptura surgiram duas abordagens de Cadeia, as Cadeias Globais de *Commodities* (do inglês *Global Commodity Chain - GCC*) e as Cadeias Globais de Valor (do inglês *Global Value Chain - GVC*). Assim, apresentam-se três paradigmas de estudo diferentes, embora, relacionados.

Enquanto os autores do sistema-mundo tinham uma perspectiva holística e macro, a literatura recente das Cadeias Globais de Valor ocupa-se em nível intermediário das dinâmicas setoriais e em nível micro das atualizações das empresas (*firm upgrading*). Já a corrente de Cadeias Globais de *Commodities* possui orientação



mais sociológica, que tem interesse pronunciado nas implicações políticas da pesquisa em Cadeias (BAIR, 2005, p.153-154)

O termo 'Cadeia de *Commodities*' foi cunhado por Wallerstein e Hopkins, em 1977, em artigo programático como agenda para orientar as pesquisas do sistema-mundo. Os autores propunham-se pensar globalização de forma diferente, afastando-se do escopo territorial do modo de pensar do capitalismo ortodoxo e da ideia de que os mercados nacionais evoluíam na direção do comércio exterior como processo sequencial da economia global, concebendo, assim, o termo 'Cadeias de *Commodities*'. Com efeito, a obra definia 'Cadeias de *Commodities*' como conjunto de processos que, rastreados, demonstravam o conjunto de insumos que culminavam no bem final. Já no ano de 1986, Giovanni Arrighi e Jessica Drangel conceituaram Cadeias de *Commodities* com foco na divisão desigual das recompensas entre centro-periferia. Porém, apenas em 1994 teve-se um trabalho robusto do termo com a publicação do livro *Commodity Chains and Global Capitalism* (BAIR, 2005, p.154-155).

Na introdução dessa obra levantam-se alguns questionamentos: como se sabe onde Cadeias Globais de *Commodities* começam e onde terminam? Quais critérios devem ser usados para determinar quais estudar? Além disso, apresentam um exemplo de uma fábrica que ao mesmo tempo pode ser central na rede de produção de uma Cadeia Global de *Commodities* e também ser o ponto de partida de fornecimento para uma rede de exportação (GEREFFI et al, 1994). Na introdução da obra, sustentam que o paradigma das Cadeias Globais de *Commodities* é uma abordagem centrada na rede e na história e que investiga acima e abaixo do nível do Estado-Nação para melhor analisar a estrutura e a mudança na economia mundial, verificando as desigualdades espaciais econômicas mundiais em termos de acesso diferenciado a mercados e recursos. Dentro de uma Cadeia de *Commodities*, os processos e segmentos podem ser representados por nós, ligados em redes, sendo que cada nó sucessivo envolve a aquisição e/ou organização de insumos, por exemplo, matérias-primas e produtos semiacabados, força de trabalho, transporte, distribuição e consumo (GEREFFI et al, 1994, p.2).



Portanto, o estudo de uma Cadeia mostra como a produção, a distribuição e o consumo são moldados pelas relações sociais “que caracterizam os estágios sequenciais de aquisição de insumos, fabricação, distribuição, marketing e consumo” (GEREFFI et al, 1994, p.2). Os autores ainda sustentam que essa estrutura de estudo das Cadeias de *Commodities* permite abordar questões acerca do desenvolvimento contemporâneo e demonstrar de forma mais evidente os vínculos entre diferentes escalas de processos que geralmente são considerados separadamente em unidades de análises processos globais, nacionais e locais (GEREFFI et al, 1994, p.3).

Ainda, Gereffi (1994) apresenta três principais dimensões da estrutura do estudo nas Cadeias Globais de *Commodities*: relação insumo-produto, territorialidade e governança. Na dimensão da estrutura insumo-produto, analisa-se sequência de atividades econômicas de valor agregado, produtos e serviços ligados a ela. Na territorialidade observa-se a dispersão espacial ou concentração de empresas na produção e distribuição redes. Na estrutura de governança o foco está na autoridade e relações de poder, podendo ser divididas em duas e conceituadas como Cadeias de *Commodities* impulsionadas pelo produtor ou pelo comprador (GEREFFI et al, 1994, p.6), posteriormente é adicionada a dimensão do contexto institucional.

Bair (2005) argumenta que o capítulo mais influente dessa obra foi escrito por Gereffi, que estabeleceu a estrutura para o estudo de Cadeias Globais de *Commodities*, usando pela primeira vez a referida nomenclatura. Por mais que o conceito de Cadeia Global de *Commodities* tivesse relações diretas com a teoria dos sistemas-mundo, ocorreu uma disjunção. Assim, apontam-se dois itens fundamentais: a compreensão acerca da globalização e qual o propósito da pesquisa das Cadeias de *Commodities*.

Enquanto os autores do sistema-mundo compreendem a globalização como processo que se inicia com o surgimento do capitalismo no século XVI, na perspectiva das Cadeias Globais de *Commodities*, a globalização é um fenômeno contemporâneo de sistemas integrados de produção.

A compreensão de como as indústrias globais são organizadas é um dos principais propósitos da análise das Cadeias Globais de *Commodities*, que consiste



em identificar o conjunto completo de atores (empresas) que estão envolvidos na produção e distribuição de determinado bem ou serviço, além de mapear os tipos de relacionamentos existentes entre eles – com especial atenção a empresas líderes, por serem identificadas como impulsionadoras de Cadeias e essenciais ao desenvolvimento.

Diferentemente do sistema-mundo – que aborda o desenvolvimento como ilusão –, os pesquisadores das Cadeias Globais de *Commodities* afirmam que “[...] o foco na dinâmica de poder organizacional que existe ao longo de uma Cadeia permite analisar como as perspectivas de desenvolvimento de um país são moldadas por sua participação em redes internacionais de produção [...]” (BAIR, 2005, p.157).

Todavia, para os teóricos do sistema-mundo não existe desenvolvimento nacional, por mais que reconheçam a mobilidade individualmente dos países que podem subir ou descer nos níveis do sistema-mundial, pois a reprodução da economia capitalista é hierarquicamente estruturada. Assim, mantêm-se porque operam por meio de conjunto de mecanismos que reproduzem a divisão básica entre núcleo-periferia ou ao longo dos anos núcleo-semiperiferia-periferia.

Nessa perspectiva, as Cadeias de *Commodities* consistem não apenas nas etapas envolvidas na transformação de matérias-primas em bens finais, mas também a reprodução social da força de trabalho humano – além de buscar-se compreender como as Cadeias de *Commodities* estruturam e reproduzem esse sistema-mundo estratificado e hierárquico (BAIR, 2005). Essa abordagem ilumina a dinâmica de acumulação do capital buscando desenvolver formas de calcular a mais-valia total de uma Cadeia e traçar a distribuição desse excedente entre os vários elos. Sob outro olhar, as Cadeias Globais de *Commodities* afastam-se dessa abordagem e evoluem como abordagem organizacional baseada em rede para estudar a dinâmica das indústrias globais (RAIKES *et al*, 2000, *apud* BAIR, 2005, p.158) e apresenta as empresas como agentes organizadores do capitalismo (BAIR, 2005, p.159).

Bair (2005) classifica as contribuições da teoria das Cadeias Globais de *Commodities* em contribuição na metodologia, na teoria e na política. A estrutura de estudo das Cadeias Globais de *Commodities* possibilitou um avanço metodológico



porque fornece maneiras de mapear e analisar “as redes de produção espacialmente dispersas e organizacionalmente complexas que são uma parte importante da economia globalizada” (BAIR, 2005, p.158).

A contribuição teórica reside no âmbito de como funciona a economia global, principalmente como o poder é exercido nas indústrias globais. A dimensão que mais tem sido pesquisada é a dimensão de governança, ou seja, a dimensão que objetiva evidenciar a natureza das relações de poder que existem ao longo de uma Cadeia. Essa nova conceituação auxiliou a identificar um novo padrão nas dinâmicas de poder e controle na economia internacional, a enxergar o significado de rede interempresarial, a identificar quem comanda a Cadeia (*producer-driven* ou *buyer-driven*) e a teorizar sobre capital comercial (BAIR, 2005, p.159).

A contribuição política da teorização das Cadeias Globais de *Commodities* reside no fato de os estudos auxiliarem intervenções políticas que podem permitir a empresas locais melhorarem sua posição em Cadeias específicas. Além disso, permitem visualizar estratégias de ações políticas na busca pela criação de responsabilidade nas indústrias globais, exigindo que as empresas líderes assumam os direitos e deveres pelo que acontece nas fábricas de seus fornecedores e subcontratados em todo o mundo.

De outra maneira, a teorização das CGV ocupa-se da compreensão de como essas Cadeias operam, pelo enfoque das empresas e dos formuladores de políticas dos países em desenvolvimento. Ademais, enfatiza a forma pela qual as Cadeias são estruturadas e têm implicações (positivas e negativas) para os recém-chegados (*players*).

Um vívido exemplo da dimensão das CGV é a processo produtivo de aparelhos da Apple Inc., sediada nos EUA. A produção de iPhones e iPads comunga componentes como telas, processadores, placas e câmeras produzidas e provenientes de várias partes do mundo (Alemanha, Coréia do Sul, Taiwan), os quais são submetidos ao processo de montagem nas instalações da Foxconn, China. Essa pulverização de espaços geográficos na produção, desde a concepção do produto até mesmo após chegar nas mãos dos consumidores, dá nova conotação aos termos



Made in China, Made in France, Made in Germany, evoluindo e tornando-se cada vez mais *Made in the World*. Esse novo *trend* exerce impacto na dinâmica do comércio internacional e, por conseguinte, na própria Organização Mundial do Comércio, à medida que representa o fórum global que centraliza as discussões, negociações, normas e regras do comércio mundial, garantindo fluidez e evitando eventuais distorções que possam trazer desequilíbrio aos mercados. Emergiram as seguintes questões:

Como os atores econômicos podem obter acesso às habilidades, competências e serviços de apoio necessários para participar de Cadeias globais de valor? Qual é o potencial para as empresas, indústrias e sociedades do mundo em desenvolvimento se “atualizarem” mudando ativamente a maneira como estão ligadas às cadeias globais de valor? (GEREFFI, et al, 2001, p. 1-8).

Embora vários acadêmicos que estudam redes de produção na economia global tivessem publicado trabalhos com o termo ‘Cadeias de Valor na Economia Global’, eles empregaram várias terminologias distintas, até que no mês de setembro do ano 2000 um grupo de pesquisadores (14 pesquisadores de 11 instituições diferentes em 9 países espalhados pelos 5 continentes), trabalhando em Cadeias de Valor, reuniram-se por uma semana no Centro de Conferências da Fundação Rockefeller, em Bellagio, Itália, para tratar dessas questões.

O escopo seria o estabelecimento de um conjunto padrão de termos e do isolamento das principais variáveis teóricas sobre as quais envolve a análise da Cadeia de Valor. Nesse sentido, delimitaram o estudo das Cadeias Globais de Valor da seguinte maneira: (i) tipos de Cadeias e escalas espaciais, (ii) governança, (iii) *upgrading* industrial e (iv) mediação.

Entende-se por tipos de Cadeia e escalas espaciais a variedade de termos que sobrepostos foram usados para descrever as complexas relações de rede que compõem a economia global. Existiam outras nomenclaturas como ‘nós industriais’, ‘redes’, ‘rede de produção’, ‘rede de fornecimento’, porém o termo ‘Cadeia’ foi percebido como o mais abrangente de toda a gama de possíveis atividades em rede e produtos finais. Por exemplo, ‘redes de fornecimento’ era conceituada como “um



rótulo genérico para uma estrutura de entrada e saída (*input-output*) de etapas de adição de valor agregado, começando com matérias-primas e terminando com o produto acabado”. (GEREFFI, et al, 2001, p. 3)

A governança da Cadeia de Valor diz respeito à compreensão das relações de coordenação não mercantil da atividade econômica, sendo o ponto de partida o fato de algumas empresas influenciarem (direta ou indiretamente) a organização dos sistemas globais de produção, logística e marketing, denominado empresas líderes. Assim, para compreender a estrutura de governança, há uma busca por se identificar as empresas que criam e tomam decisões, o acesso a mercados internacionais e atividades empreendedoras e a capacidade de uma empresa de influenciar ou determinar as atividades de outras empresas na Cadeia. Conforme se denota, a governança cuida da coordenação dentro das Cadeias de Valor e suas formas.

O *upgrading* industrial, ou atualização industrial, refere-se à atualização da empresa em relação ao ritmo das mudanças tecnológicas – processo que envolve a inserção em Cadeias de Valor locais e globais, de forma a maximizar a criação de valor e o aprendizado. É importante a compreensão da estrutura, análise e estratégias ao desenvolvimento para que a empresa se mantenha em crescimento econômico em meio à intensidade da competição internacional. Devido à contínua dispersão da produção em diversas etapas, podendo ser realizadas em vários países, compreendeu-se que a empresa deveria participar de uma Cadeia, e, assim, deveria se atualizar a esse novo padrão.

Os teóricos acordaram que o conceito de *upgrading* seria dividido da seguinte maneira: atualização de produto (*product upgrading*), que é a atualização de produtos mais sofisticados; atualização de processo (*process upgrading*), significando mudança para processos mais eficientes; atualização intra-cadeia (*intra-chain upgrading*), ou seja, a mobilidade da empresa dentro da Cadeia; e, atualização inter-cadeias (*inter-chain upgrading*), quando uma empresa aplica o conhecimento adquirido em uma Cadeia para um novo setor.

Importante salientar, ainda, que a medição é a conceituação do que é valor, dentro da teorização de Cadeias Globais de Valor. Várias medidas existentes foram



adaptadas, como lucro, valor adicionado e margem de preço, parâmetros que possibilitam verificar a movimentação de uma empresa para um nicho de valor mais alto, dentro de uma Cadeia de Valor. Todavia, as medições encontram limitações e o lucro é apenas um fator de produção – nada dizendo sobre o retorno do trabalho ou produtividade da economia geral, por exemplo. Sendo assim, a medida de valor relacionada à Cadeia deve ser pautada em dados de diferentes origens e em vários indicadores (GEREFFI, *et al*, 2001, p. 5).

Assim, é perceptível que ao se falar em globalização fala-se em Cadeias de Produção. Observou-se que o estudo do fenômeno da globalização como Cadeia foi diversificado e assumiu outros objetos de estudo e finalidades desde que o termo foi cunhado em 1977. Conforme esclarecido, o estudo de Cadeia de *Commodities* (seguindo a tradição dos autores do sistema-mundo) tem foco na relação desigual entre centro-periferia do capitalismo. Já as Cadeias Globais de *Commodities* ocupam-se do acesso a insumos, processo produtivo, beneficiamento e distribuição do produto – bem como as relações de poder nessas fases. Por fim, as Cadeias Globais de Valor abordam as relações entre empresas, com foco principal nas condições de entrada e saída de determinados mercados. Entretanto, é possível afirmar que, embora de características e finalidades diferentes entre esses três segmentos, o comércio (em sentido amplo) aparece como categorial central no estudo do fenômeno da globalização.

3 COMÉRCIO GLOBAL E CADEIAS GLOBAIS DE VALOR (CGV)

A partir de Marrakesh o comércio global foi submetido aos auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC), a qual promove o desenvolvimento das relações comerciais entre seus membros, ao mesmo passo que estuda e interpreta sua plasticidade e compreende as alterações morfológicas do comércio mundial. Portanto, é natural que a Organização se ocupe de temas de relevância e que



invariavelmente passem a ocupar a agenda comercial internacional, caso das Cadeias Globais de Valor.

A inclusão do tema nos relatórios e estatísticas da OMC ocorreu apenas recentemente. Conforme se verifica no quadro abaixo, a busca pelos termos *GVC* e *Global Value Chains* nos documentos já publicados (em inglês) pela Organização não encontrou qualquer resultado até o ano de 2011. Entretanto, percebe-se um aumento significativo das menções aos termos três anos mais tarde, a partir de 2014.

Quadro 1 – Inclusão dos termos *Global Value Chains* e *GVC* nos documentos (em inglês) da OMC

ANO	NOME DO RELATÓRIO	GVC	Global Value Chain
2003	Trade and development	0	0
2004	Coherence: Exploring the linkage between the domestic policy environment and international trade	0	0
2005	Trade, standards and the WTO	0	0
2006	Subsidies, trade and the WTO	0	0
2007	Six decades of multilateral trade cooperation: What have we learnt?	0	0
2008	Trade in a Globalizing World	0	0
2009	Trade Policy Commitments and Contingency Measures	0	0
2010	Trade in Natural Resources	0	0
2011	The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence	0	0
2012	Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century	0	4
2013	Factors shaping the future of world trade	0	8
2014	Trade and development: recent trends and the role of the WTO	345	75
2015	Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement	17	15
2016	Levelling the trading field for SMEs	215	56



2017	Trade, technology and jobs	11	9
2018	The future of world trade	63	20

Fonte: Dados Primários

O mencionado relatório produzido no ano de 2014, intitulado *Trade and development: recent trends and the role of the WTO*, ocupava-se – justamente – da compreensão desse recente modelo de comércio internacional, configurando nova plasticidade a partir da fragmentação das etapas produtivas. Nesse cenário, emergia a indagação sobre quais seriam os motivos que levavam a OMC a abordar o tema e até que ponto as Cadeias Globais de Valor exerciam influência na dinâmica do comércio mundial.

Inicialmente, a fragmentação da Cadeia produtiva sugeria a participação verticalizada dos países no processo de produção, sendo desenvolvidos, emergentes ou não-desenvolvidos, buscando-se aproveitar as habilidades, materiais e preços locais para melhor conceber o produto (e, principalmente, a um preço competitivo). Sob esse aspecto, provavelmente, residia uma situação sensível e que necessitava ser melhor avaliada pela OMC: a escala, a natureza e as consequências do compartilhamento da produção internacional de uma mercadoria (ou serviço) e sua influência na criação de empregos, iniciativas à inovação e desenvolvimento nacional e abertura (e concorrência) de mercados.

As consequências das Cadeias Globais de Valor em termos de política comercial e em termos de contínua liberalização do comércio, na opinião de Aydin Yildirim (2015), passaram a se dividir potencialmente em duas grandes questões. A primeira é o aumento da demanda de liberalização comercial de empresas e indústrias, ao mesmo tempo em que se reduz a demanda por proteção comercial. É natural que a fragmentação do processo produtivo reflita em maior dependência direta das importações e exportações de produtos intermediários, e, nesse caso, nota-se diminuição de medidas protecionistas (*e.g. antidumping*), ao passo que as empresas se integram às Cadeias de fornecimento globais e se tornam efetivamente mais integradas às CGV.



Já a segunda grande característica diz respeito ao Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e a forma (e resultado) dos julgamentos. Segundo Yildirim (2015), verifica-se que as Cadeias Globais de Valor têm intensificado as relações comerciais de tal modo, a ponto de moldar os interesses das empresas e seus segmentos no Órgão de Solução de Controvérsias.

É comum que no curso de um painel os Estados perquiram as indústrias locais e seus segmentos, visando identificar os danos que estão sob jugo do painel. A experiência tem demonstrado que devido à crescente integração de empresas em CGV, há uma tendência de relativização de eventuais distorções de comércio, enveredando para menor proteção comercial e beneficiando, assim, empresas que utilizam grandes volumes de produtos intermediários. Ou seja, é evidente que a fragmentação das etapas de produção e o advento das CGV vêm transformando a plasticidade do comércio internacional, o que definitivamente ascende como objeto de relevância no bojo de atribuições da OMC.

Outra questão de suma importância para a Organização – e um de seus principais desafios – é equacionar estatisticamente a contribuição específica de cada país nas diferentes etapas de produção, corrigindo a tendência (imprecisa) de considerar-se apenas o último país de origem da mercadoria para efeitos de estatística de produção. A importância em quantificar a contribuição de cada país nas etapas de construção de um produto ou serviço, desde a concepção até a distribuição, permite compreender a participação individualizada de cada um no processo e, assim, direcionar (mais) as políticas comerciais com superior propriedade.

Nesse sentido, a OMC já utiliza iniciativas como o TiVA (*Trade in Value Added*), metodologia criada no âmbito da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que identifica a origem do valor que é agregado em cada etapa da produção ao longo de uma Cadeia produtiva fragmentada e dispersa globalmente (OCDE, 2018).

Compreender e quantificar estatisticamente o percentual de cada Estado nas CGV permite avaliar em que região do globo há menos participação na produção da



riqueza mundial e, principalmente, instituir políticas que possam integrar esses mercados e incentivar o desenvolvimento e a criação de empregos.

Conforme já referido, uma das iniciativas da OMC é a coprodução do Relatório intitulado Desenvolvimento das Cadeias Globais de Valor, de 2017, um estudo minucioso sobre o comércio internacional e a participação e impacto das CGV na economia global. Concebido para suprir a falta de parâmetro detalhado sobre a conexão, especialização e crescimento da economia mundial, o relatório tornou-se essencial para avaliar como se organizam as CGV e como elas alteram o fluxo de comércio.

Portanto, evidencia-se o impacto das CGV na nova plasticidade do comércio internacional e da economia mundial. Ele não está somente na dimensão distributiva dos recursos econômicos, mas altera a própria política comercial, direcionando a uma nova conjuntura, de novas possibilidades no atual estágio de globalização.

4 O RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR (2017)

Idealizado e concebido pela OMC, OCDE, Banco Mundial e IDE-Jetro, o Relatório analisa os principais aspectos do fenômeno que vem alterando significativamente o processo de produção de bens e serviços, ao passo em que cria novos campos de estudo a partir da ascensão das CGV. Mais do que mera reunião de gráficos e dados, o Relatório faz profunda análise das CGV, sua exegese e impacto no comércio mundial, além de identificar as oportunidades para que os países em desenvolvimento incrementem sua produtividade e sua participação nos mercados globais, além de diversificar seu potencial de exportações.

O Relatório sobre o Desenvolvimento das Cadeias Globais de Valor expressa preocupação quanto à produção de um quadro analítico para CGV. As considerações iniciais trazem uma provocação, de que o termo 'Cadeias Globais de Valor' não exprime o que se vê atualmente na economia mundial. Isso se deve ao fato de que a



economia mundial não é global, mas segregada regionalmente, como Fábrica Ásia, Fábrica Europa, Fábrica América do Norte. Além disso, os sistemas de produção não se configuram em sequência linear (como uma Cadeia verdadeira), mas consistem em complexas redes de *hubs* (radiais). Finalmente, o que realmente importa não são os valores, mas os empregos – especialmente os bons empregos.

O paradigma das CGV possui característica interdisciplinar e se divide em tópicos politicamente relevantes, tais como (WTO *et al*, 2017, p.77): estratégia de industrialização, questões trabalhistas (impacto da globalização no emprego e distribuição de renda), desenvolvimento regional, inovação e transbordamentos tecnológicos, crise econômica (propagação de choques externos na produção e comércio), resiliência da Cadeia de suprimentos (impacto de causas naturais ou causadas por desastres nas Cadeias de suprimentos), proteção ambiental, direitos do consumidor, alívio da pobreza (comércio justo e responsabilidade social corporativa), regimes comerciais (OMC e acordos de comércio regional) e contas nacionais (viés estatístico dos dados brutos do comércio).

No tocante ao tema desse item (quadro analítico das CGV), o relatório detecta insuficiência de dados globais de referência, sendo que as estatísticas utilizadas até o momento são captadas de dados do comércio oficial de mercadorias. Significa dizer, por exemplo, que não há informações rigorosas sobre os usuários dos produtos, ou seja, qual setor da economia absorveu o produto importado e se o usuário era ou não consumidor final (WTO *et al*, 2017, p.28). O obstáculo de não se ter ainda dados centralizados e que de fato acompanhem o produto no próprio processo produtivo (e não apenas na sua venda final), certamente reduzem a compreensão exata do fenômeno das CGV, dificultando a identificação de seus pontos fracos e possíveis soluções.

No que diz respeito às tendências recentes no comércio mundial na era das Cadeias Globais de Valor, a conclusão do Relatório é de que a ascensão das CGV tem mudado drasticamente a economia mundial. Os mais recentes indicadores obtidos a partir da análise das operações de CGV serviram para decompor o PIB (Produto Interno Bruto) dos países e setores e do produto final em atividades de CGV



(ou não). Com isso, tais indicadores demonstraram a extensão da participação dos países ou setores na produção – se de forma simples ou complexa –, entendendo esse último como operações que envolvem diversos setores, de diversos países em único processo produtivo.

Chama a atenção que, após identificar o eixo em que as CGV têm obtido maior desenvolvimento, as conclusões do Relatório tenham convergido para uma preocupação em relação ao trabalho e, conseqüentemente, com a atuação dos países em desenvolvimento:

[...] esse novo fenômeno (CGV) afeta a distribuição do valor agregado e as oportunidades de emprego nos países. Esta análise mostra que os países e setores podem alcançar valores agregados e vagas de emprego muito diferentes ao longo das CGV, dependendo da sua posição e grau de participação. Juntar-se a uma CGV aumenta a eficiência econômica, mas isso pode ter um impacto distributivo (nos empregos). (WTO, et al, 2017, p. 60).

É evidente que a participação em CGV pode ser altamente benéfica quando, por exemplo, apenas parte do processo produtivo é realizada em determinado país. Entretanto, a decisão de uma empresa ao optar pela fragmentação das etapas de produção poderá encerrar postos de trabalho de determinado setor, o qual é ‘transferido’ para outro país. Daí a preocupação do Relatório, cujo Capítulo 3 possui como título ‘Do doméstico ao regional ao global: Fábrica África e Fábrica América Latina?’.

A análise do Relatório é de que muitos países não desenvolvidos que passaram a integrar CGV acabaram por virar ‘participantes em cativeiro’, apresentando dificuldades em escalar (*upgrading*) posições mais vantajosas por estarem presos a tarefas de baixo valor ou como meros provedores de *commodities* no início da Cadeia de Valor. Nesse sentido, a capacidade desses países de melhorar e diversificar é limitada, transformando-os em reféns da concorrência de preços e estagnando-os em baixos salários (WTO *et al*, 2017, p.77).

Entretanto, o Relatório afirma que esses países devem impulsionar seu crescimento inicialmente pela participação em Cadeias regionalizadas, escolhendo bons parceiros comerciais e fortalecendo Cadeias de suprimento domésticas – o que



facilitaria sua integração em nível global. Quanto a esse ponto em específico, o Relatório conclui que Cadeias de suprimento domésticas fortes funcionam como pré-condição para o sucesso sustentável e de longo prazo em CGV (WTO *et al*, 2017, p.89).

De forma geral, a conclusão do Relatório é de que os países em desenvolvimento devem buscar intensificar sua participação em CGV, maximizando seus benefícios ao focar em atividades de maior valor agregado e diminuindo custos próprios do comércio internacional. Essa inclusão depende de certos fatores, especialmente de custos não tarifários, como regulações, burocracia, frete, parca infraestrutura e malha de transportes – os quais podem ser significativamente maiores que os próprios custos tarifários.

É fato que as Cadeias Globais de Valor estão transformando o comércio internacional e, através delas, é possível vislumbrar oportunidade de inclusão de países em desenvolvimento como co-protagonistas na economia mundial. Porém, é crucial olhar adiante e antecipar as mudanças na organização global da produção, de forma a se adaptar ao futuro da produção e da prestação de serviços.

CONCLUSÃO

As denominadas Cadeias de Valor sofreram mudança na percepção teórica de seus pesquisadores, tornando possível identificar características distintas entre Cadeias de *Commodities*, passando pela Cadeia de *Commodities* Global, até se alcançar as Cadeias Globais de Valor. As CGV são caracterizadas pela fragmentação das etapas de produção de determinadas mercadorias ou serviços, produzidas (concebidas, montadas e finalizadas) em diferentes países, configurando nova plasticidade do comércio internacional, com repercussão na economia mundial.

A revelação desse emergente modelo foi flagrada, ademais, na insistente inserção dos termos *GVC* e *Global Value Chains* nos documentos e relatórios da Organização Mundial do Comércio, especialmente com maior intensidade a partir de



2014. Diante dessa tendência, a OMC não se mostra alheia ao avanço das CGV no novo modelo de comércio internacional – fato que pode ser comprovado a partir da constante abordagem sobre essa temática nos últimos anos e pela intensificação do debate com outras instituições mundiais (igualmente influenciadas pelas Cadeias de Valor).

Nesse sentido, é importante destacar a edição conjunta do Relatório sobre o Desenvolvimento das Cadeias Globais de Valor, idealizado e concebido pela OMC, OCDE, Banco Mundial e IDE-Jetro, cujas conclusões tratam sobre o avanço das CGV e seus desdobramentos na economia mundial – e em particular quanto à participação de países não desenvolvidos nesse novo modelo de comércio internacional.

Em se tratando de países em desenvolvimento, um dos pontos de preocupação da OMC são as consequências de modelagem potencialmente danosa para países que não obtiverem um adequado encaixe nesse novo sistema instituído pelas CGV. Em tese, a fragmentação da produção internacional poderia ser uma oportunidade de inserção de países não desenvolvidos no fluxo de produção e comércio de bens com maior valor agregado e tecnologia. Entretanto, o desafio é justamente evitar a participação desses países nas CGV como meros *traders* de *commodities* e, ainda, equacionar sua limitada capacidade em incrementar (ou diversificar) a indústria nacional, uma vez que são reféns de uma concorrência de preços que mantém seus salários baixos e, conseqüentemente, insuficientes condições de sobrevivência.

Por outro lado, de uma forma geral, o avanço das CGV tem se mostrado positivo – mormente no que tange às repercussões observadas nas políticas comerciais e econômicas dos países. Afinal, visando participar de alguma etapa do processo produtivo característico das CGV, torna-se vital que velhos protecionismos deem lugar a uma política de integração mais profunda e que desestimule as distorções de mercado. Essa mudança de paradigma também exerce grande influência no ordenamento jurídico que protege as relações comerciais internacionais, trazendo profundas alterações quanto ao desestímulo da defesa comercial em seus



diversos aspectos, especialmente em se tratando de medidas antidumping, subsídios e salvaguarda.

Como se vê, as CGV representam uma nova concepção da produção mundial, quebrando barreiras outrora impostas por fronteiras e propiciando a inclusão de diversos outros atores, em diferentes países ou regiões e em vários estágios do processo produtivo. Essa visível mudança no método da organização internacional da produção veio a alterar a própria compreensão da OMC sobre as estatísticas comerciais globais – que até então consideravam apenas a venda, pelo exportador, do produto finalizado. O estudo das CGV, além de identificar precisamente a participação de cada indústria nacional na produção de mercadorias de circulação mundial, permite avaliar com critérios estatísticos o desenvolvimento do trabalho, a estruturação da produção e, sobretudo, leva à compreensão das consequências do novo modelo de multilateralização do comércio mundial.

REFERÊNCIAS

BAIR, J. *Global capitalism and commodity chains: looking back, going forward*. **Competition & Change**, v. 9, n. 2, p. 153-180, June 2005.

GEREFFI, G; KORZENIEWICZ, M.; KORZENIEWICZ, R. P. *Introduction: global commodity chains*. In: GEREFFI, G; KORZENIEWICZ, M. (eds.). **Commodity chains and global capitalism**. Westport: Praeger, 1994, p. 1-14.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; KAPLINSKI, R.; STURGEON, T. *Introduction: globalization, value chains and development*. **IDS Bulletin**, v. 3, n. 3, p. 1-8, 2001.

LINS, Hoyedo N. Diálogo com o debate sobre o papel do Estado nacional na globalização. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 37, p. 97-118, 2014.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). **Trade in Value Added**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>>. Acesso em: 05 mar 19

STELZER, Joana. **Direito do Comércio Internacional: do Free Trade ao Fair Trade**. Curitiba: Juruá, 2018.



STURGEON, T.; GEREFFI, G.; GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e o comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 115, p. 26-41, abr.-jun. 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Globalization or the age of transition? A long-term view of the trajectory of the World-system*. **International Sociology**, v. 15, n. 2, p. 249-265, 2000.

WTO; OECD; WORLD BANK; IDE-JETRO. **Global Value Chain Development Report: measuring and analysing the impact of GVCs on economic development**. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvcd_report_17_e.htm>. Acesso em: 10 mar 19.

YILDIRIM, Aydin. **Value added trade, global value chains, and trade policy: renewed push for trade liberalization**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/paper_january15_e.htm>. Acesso em: 10 mar 19.

