



Perspectivas da saúde no Brasil: desenvolvimento econômico e cadeias globais de valor (CGV)

Cássia Costa Oliveira de Souza¹

José Gileá²

Vaner José do Prado³

Recebido em: 16-08-2024

Aceito em: 15-12-2024

Resumo

A saúde no Brasil sempre é mais evidenciada em momentos de crises sanitárias causadas por processos pandêmicos, como a Peste Bubônica século XIV, Gripe Espanhola no século XX e recentemente a Covid19. Por outra perspectiva, vê-se a constituição das chamadas Cadeias Globais de Valor (CGV) como o resultado das transformações que vem ocorrendo nos sistemas de produção e no comércio internacional nas últimas décadas, e tem modificado a economia mundial com a fragmentação da produção, reestruturação do modo de produção capitalista e uma nova divisão internacional do trabalho. Diante do exposto, a questão de pesquisa versa sobre quais são as perspectivas da saúde no Brasil, diante do surgimento das CGV? O objetivo é analisar as perspectivas da saúde no Brasil, visando compreender a sua importância para o desenvolvimento econômico no contexto das emergentes mudanças na estrutura do comércio mundial, da fragmentação internacional da produção e o advento das Cadeias Globais de Valor (CGV). Metodologicamente utilizou-se a abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, o levantamento dos dados e informações foi realizada por meio de revisão bibliográfica. Conclui-se que o setor de saúde, caracterizado pela internacionalização da produção, intensivo em ciência e tecnologia, possui alto nível de inovação e pesquisa, considerado área-chave na política industrial com potencial para promover o desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Saúde; Desenvolvimento econômico; Cadeias Globais de Valor.

Health perspectives in Brazil: economic development and global value chains

Abstract

Health in Brazil has always been more evident at times of health crises caused by pandemic processes, such as the Bubonic Plague in the 14th century, the Spanish Flu in the 20th century and recently Covid19. From another perspective, the constitution of the so-called Global Value Chains (GVCs) - is seen as the result of the transformations that have been taking place in production systems and international trade in recent decades and has changed the world economy with the fragmentation of production, restructuring of the capitalist mode of production and a new international division of labor. In view of the above, the research question is: what are the prospects for health in Brazil, given the emergence of GVCs? The aim is to analyze the prospects for health in Brazil, to understand its importance for economic development in the context of emerging changes in the structure of world trade, the international fragmentation of production and the advent of Global Value Chains (GVCs). Methodologically, a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature was used, and the data and information were collected through a literature review. It was concluded that the health sector, characterized by the internationalization of production, intensive in science and technology, has an elevated level of innovation and research and is considered a key area in industrial policy with the potential to promote economic development.

Keywords: Health; Economic development; Global Value Chains.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

E-mail: cassinha690@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-6244-8992>

² Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS). Pós-Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (UNIFACS). E-mail: josegilea@hotmail.com <http://orcid.org/0000-0001-7592-920X>

³ Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (UNIFACS).

1 Introdução

Ao analisar o curso da história, é possível verificar que a saúde sempre entrou em evidência em momentos de crises sanitárias causadas por processos pandêmicos, como a Peste Bubônica século XIV, Gripe Espanhola no século XX e recentemente, na terceira década do atual século, com a Covid19, com consequências bastante severas para a economia e para a vida de toda a população. A crise sanitária causada pela pandemia da Covid19 impactou fortemente a economia mundial (Souza, 2021) e afetou os sistemas de produção e distribuição de insumos, bens e serviços essenciais, sendo decorrente deste fenômeno uma disrupção nas cadeias produtivas, em escala global.

No Brasil, esse contexto revelou principalmente a vulnerabilidade do sistema de saúde e a dependência externa, no que concerne à importação de equipamentos médicos e insumos para a produção de vacinas. Essa revelação da fragilidade do sistema brasileiro, dispara alertas para a necessidade de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, e em inovação e tecnologia para a produção interna desses insumos, bem como, para o fortalecimento da indústria da saúde brasileira, e uma oportunidade estratégica para a economia e a promoção do desenvolvimento.

Assim, vê-se a constituição das chamadas Cadeias Globais de Valor (CGV) como o resultado das transformações que vem ocorrendo nos sistemas de produção e no comércio internacional nas últimas décadas, e tem modificado a economia mundial com a fragmentação da produção, reestruturação do modo de produção capitalista e uma nova divisão internacional do trabalho. Diante do exposto, a questão de pesquisa versa sobre quais são as perspectivas da saúde no Brasil, diante do surgimento das CGV? Partindo-se desta questão, o objetivo é analisar as perspectivas da saúde no Brasil, visando compreender a sua importância para o desenvolvimento econômico no contexto das emergentes mudanças na estrutura do comércio mundial, da fragmentação internacional da produção e o advento das Cadeias Globais de Valor (CGV).

A justificativa deste trabalho pauta-se pela necessidade de avançar com estudos visando promover a cooperação entre a saúde e o desenvolvimento econômico no contexto das CGV, sendo que os resultados obtidos possam ser aproveitados por aqueles que se interessam pelo tema. Também, por tornar-se necessário refletir sobre a inserção dos países no contexto global, visando compreender o grau de dependência e/ou de autonomia que o Brasil possui, referente a sua área de saúde.

O percurso metodológico que deu suporte a construção deste artigo está fundamentado numa abordagem qualitativa. Minayo (2011, p. 24) aponta que nas ciências sociais, a abordagem qualitativa responde melhor a questões singulares e se relaciona com o mundo dos significados, das aspirações e dos motivos, tendo como seu verbo principal compreender, “Compreender relações, valores, atitudes, crenças, hábitos e representações e a partir desse conjunto de fenômenos humanos socialmente gerados, compreender e interpretar a realidade.”

Quanto a sua natureza, ela se enquadra como exploratória e descritiva. As pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla e de acordo com Gil (2008) as pesquisas exploratórias têm como principal propósito desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De acordo com Triviños (1987) a pesquisa descritiva exige do pesquisador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e os fenômenos de determinada realidade. Operacionalmente a pesquisa se assentou sobre bases bibliográficas, trazendo as perspectivas de saúde, desenvolvimento e formação de Cadeias Globais de Valor (CGV), pela perspectiva do desenvolvimento pelo pensamento teórico cepalino-estruturalista.

Este trabalho, além desta Introdução conta com mais quatro seções. A segunda seção apresenta a perspectiva da saúde no Brasil. A terceira seção, por seu turno, discorre sobre o desenvolvimento econômico e faz um resgate da corrente de pensamento cepalino-estruturalista. Na quarta aborda-se as principais considerações do funcionamento e difusão das Cadeias Globais de Valor e a última seção apresenta as considerações finais do estudo.

2 Perspectivas da saúde no Brasil

A Carta Magna brasileira define em seu artigo 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo garantido por meio da implementação de políticas sociais e econômicas que objetivem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988). Nesse sentido, “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, institui-se com essa afirmação, a democratização do acesso aos serviços e da condução de uma necessária autonomia da produção da saúde. Imperativo ressaltar, que para este estudo as perspectivas da saúde, enquanto setor produtivo, é delimitada no contexto da relação com o desenvolvimento econômico, entendido aqui como um processo dinâmico para mudanças na estrutura econômica e social.

Por esse prisma, esse setor se caracteriza pela internacionalização da produção, pelo uso intensivo de ciência e tecnologia, alto nível de inovação e pesquisa, com a necessidade de organização e investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), ou seja, saúde reconhecida como uma variável estratégica para o desenvolvimento. Por essas características a saúde é um dos setores selecionados como área-chave pela política industrial do atual governo, considerado um dos eixos estratégicos do Novo Programa de Aceleração e Crescimento (PAC), 2023 com investimento de 30,5 bilhões previstos para o período de 2023 a 2026 (Casa Civil, 2023).

Nesse contexto, ressalta-se, ainda, que no mês de abril de 2023, o Governo Federal recriou o Grupo Executivo do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (GECEIS) com intuito de ampliar a produção e que reúna ações para o fortalecimento do Complexo Econômico-industrial da Saúde (Futuro da Saúde, 2023). E em reunião ministerial do BRICS, organização internacional composta pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, realizada em Durban, África do Sul, no dia 04 de dezembro 2023, a Ministra da Saúde do Brasil, Nísia Trindade fez a seguinte declaração sobre os investimentos para a saúde:

A promoção de sistemas de saúde mais resilientes, a descentralização da produção e dos benefícios tecnológicos e científicos e a promoção da capacidade de inovação são temas sobre os quais temos convergido desde a Declaração de Pequim em 2011 (MS, 2023).

Nesse contexto, Gadelha (2023) ressalta em seus escritos que saúde é desenvolvimento. Um binômio que aponta a saúde como vetor e opção estratégica para o desenvolvimento:

A saúde pode e deve liderar essa grande frente de transformação, o que exige a ampliação dos paradigmas para tratar o campo da saúde como aposta estratégica do país para condução de mudanças estruturais. Do mesmo modo que petróleo, aço e automóvel foram motores do desenvolvimento no século XX, a saúde tem potencial para ser um dos vetores de expansão do século XXI no Brasil (Gadelha, 2023, p.27).

Carlos Gadelha, Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), é também o principal formulador da abordagem do CEIS, desenvolvido no Brasil. O CEIS abrange a perspectiva da saúde nas dimensões sanitária e econômica:

Analiticamente, o CEIS constitui um espaço institucional, político, econômico e social delimitado, no qual se realizam a produção e a inovação em saúde. As dinâmicas de produção e inovação das atividades relacionadas ao campo da saúde são interdependentes, caracterizando-se como um sistema que capta a interface entre os sistemas nacionais de saúde e os sistemas nacionais de inovação. O espaço produtivo e de inovação do CEIS constitui a arena central em que a tensão entre os interesses do capital e os objetivos sociais se concretizam na saúde (Gadelha 2021 p.38).

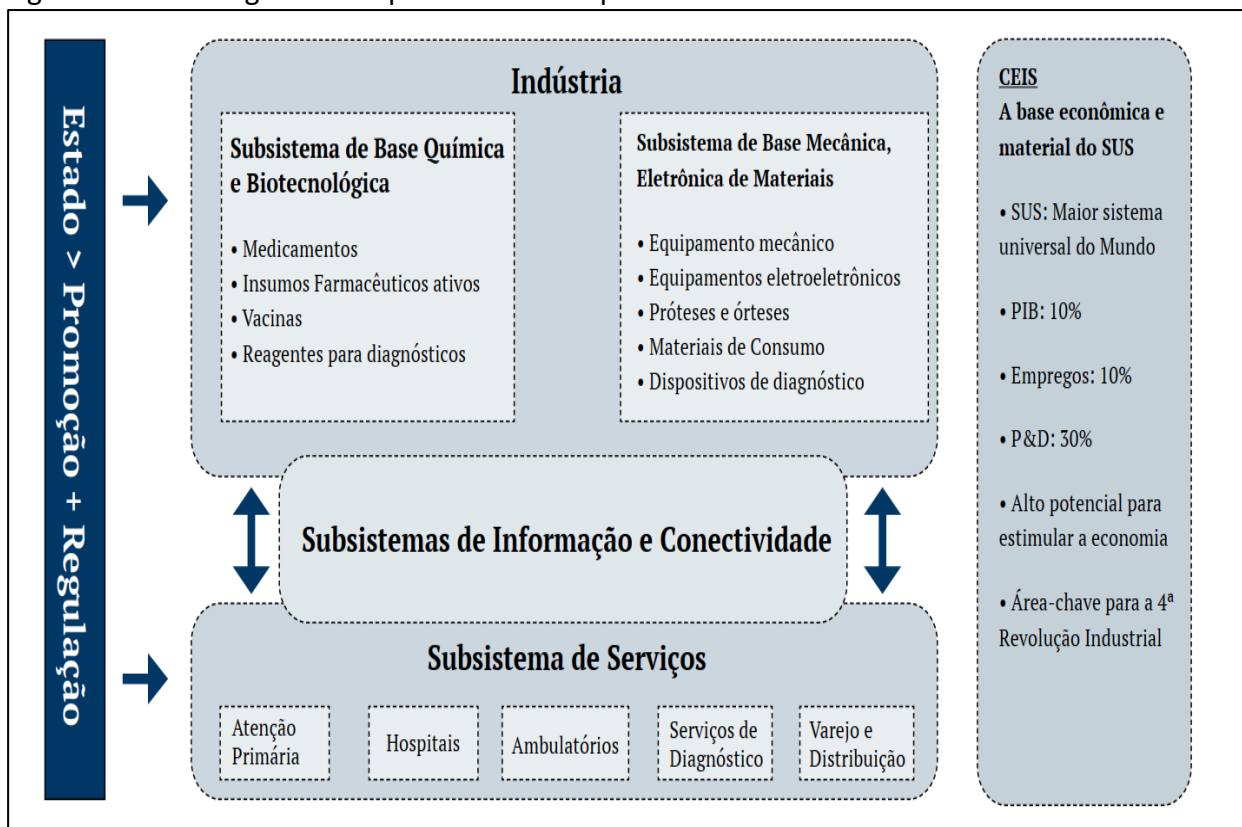
Nessa lógica, Rossi, Texeira e David (2023) argumentam que a inserção externa do CEIS é reveladora de diversas dimensões importantes para a economia brasileira como:

- (i) a vulnerabilidade do sistema diante de emergências sanitárias como a atual;
- (ii) a dependência de divisas estrangeiras resultante do déficit externo do setor;
- (iii) a volatilidade dos preços de insumos produtivos decorrentes das variações da taxa de câmbio;
- (iv) a variação do poder de compra do SUS conforme a variação da taxa de câmbio;
- (v) o efeito dinâmico do gasto com saúde, que é menor quanto maior seu conteúdo importado; e, por fim,
- (vi) o próprio papel do CEIS na sustentação de um padrão de desenvolvimento que não esbarre na restrição de divisas (Rossi, Texeira e David, 2023, p.155).

Sobre a constituição e funcionamento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), Gadelha *et al.* (2023) acrescentam:

[...] o complexo industrial da saúde é constituído por um conjunto interligado de produção de bens e serviços em saúde, um conjunto selecionado de atividades produtivas que mantêm relações intersetoriais de compra e venda de bens e serviços e que se move no contexto da dinâmica capitalista (Gadelha *et al* 2023, p.21).

Figura 1 – Morfologia contemporânea do complexo econômico e industrial da Saúde



Fonte: Gadelha (2023, p.28).

A figura 1 demonstra que o Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) está dividido em três subsistemas interligados. O primeiro (I) é o das indústrias de base química e

biotecnológica, que produzem medicamentos, Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs), vacinas e reagentes para diagnóstico. O segundo (II) é o das indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais, que produzem equipamentos mecânicos e eletromecânicos, próteses e órteses, material de consumo e dispositivo para diagnóstico. E o terceiro (III) é o dos setores prestadores de serviços, constituídos pela atenção primária, por hospitais, ambulatórios, serviços de diagnóstico, o varejo e a distribuição. Mobiliza 10% do PIB, gera emprego e investimentos em P&D, alto potencial para economia e área-chave para a 4ª Revolução Industrial.

Desse modo, pretende-se garantir a universalização do acesso à saúde, melhorar a qualidade de vida da população, reduzir a dependência econômica em áreas estratégicas, e ampliar a perspectiva do desenvolvimento. Seguindo a acepção da saúde como um fator básico para cidadania, o desenvolvimento como liberdade, conceito construído por Amartya Sen, opera no sentido que o desenvolvimento:

[...] requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessivas de Estados repressivos (Sen, 2010, p. 16).

O supracitado autor argumenta que a liberdade é o elemento central para o processo de desenvolvimento, e aponta que:

[...] a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais (Sen, 2010, p. 17).

Em face do exposto, é mister considerar que o setor de saúde busque tanto melhorar a qualidade e a condição de vida da população quanto ele se integre com ações estratégicas que fortaleçam o sistema industrial da saúde, com geração de emprego e renda, avançando em tecnologia e inovação possibilitando a expansão na economia.

Allebrandt *et al.* (2009, p.12) corroboram a ideia ao afirmar que:

A relação entre os campos da saúde e do desenvolvimento vislumbram boas possibilidades para despertar um ambiente estimulador para o processo de desenvolvimento, nas diversas escalas. Destaca-se pela sua importância social, uma vez que visa à melhoria da qualidade de vida da população. A saúde se mostrou com uma indutora de desenvolvimento com potencial de geração de emprego e renda, além de ser uma das áreas onde mais se investe em pesquisa e inovação.

Em suma, saúde e desenvolvimento são dois campos dinâmicos que se interrelacionam, não se sobrepondo e detendo uma relação de interdependência, sendo capaz promover mudanças e transformações econômicas e sociais.

3 Desenvolvimento econômico

Definir desenvolvimento não é tarefa fácil. Por ser um conceito polissêmico relaciona-se com as dimensões econômicas, políticas e sociais, sendo suscetível a interpretações teóricas, com diferentes metodologias de análise e instrumentos de mensuração. Para este estudo, buscou-se a definição de desenvolvimento enquanto processo de mudanças na estrutura econômica e social. Nesse sentido, após a 2ª Guerra Mundial observou-se interesse de muitos autores em encontrar respostas para a existência de assimetrias na economia mundial, as diferenças de renda entre países e o desigual desenvolvimento econômico. Assim, para a construção dessa seção foi feito um resgate da corrente de pensamento cepalino-estruturalista. Essa corrente foi a fonte de referência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

A CEPAL foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, posteriormente em 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, ampliando seu trabalho para os países do Caribe, incorporando o objetivo de promover o desenvolvimento social. Sua sede está em Santiago do Chile, é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Visando contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo (Nações Unidas).

A CEPAL teve como basilares a participação e contribuições de dois teóricos considerados “pioneiros do desenvolvimento” Raul Prebisch e Celso Furtado, que se dedicaram aos problemas da realidade econômica da América Latina. Deve-se enfatizar que as ideias destes dois autores seminais são bastante apropriadas para seu tempo, época do corolário da produção manufatureira (industrial).

Para Prebisch (2000), a economia mundial está dividida em dois blocos conforme a divisão internacional do trabalho centro e periferia, onde o primeiro bloco os países desenvolvidos são industrializados e detentores do progresso tecnológico e o segundo os países subdesenvolvidos e exportadores de alimentos e matérias-primas, nessa ótica para atingir o desenvolvimento econômico afirma:

Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico (Prebisch, 2000, p.71).

Esse autor buscou demonstrar que o motivo para o atraso dos países latino-americanos devia-se, então, às diferenças na obtenção do progresso tecnológico entre países e à natureza do comércio internacional. Outro argumento marcante de seu pensamento foi em relação aos condicionantes históricos da economia latino-americana, que assim discorre:

Os males que afligem a economia latino-americana não correspondem a fatores circunstanciais ou transitórios. São a expressão da crise da ordem de coisas existente e da precária aptidão do sistema econômico — por falhas estruturais que não soubemos ou não pudemos corrigir — para atingir e manter um ritmo de desenvolvimento que corresponda ao crescimento da população e a suas exigências de melhorias rápidas (Prebisch, 2000, p.453).

Assim como Prebisch, Furtado (2000), também considera a dimensão histórica para o fenômeno do subdesenvolvimento econômico dos países latino-americanos e a relação centro-periferia, onde os países periféricos são os exportadores de matéria-prima para os países desenvolvidos nesse contexto aponta que:

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. Consideremos o caso típico de uma economia que recebe uma cunha capitalista, sob a forma de atividades produtivas destinadas à exportação (Furtado, 2000, p.253).

Para esse autor, a defesa da importância do papel do Estado como agente empreendedor e definidor da orientação do progresso tecnológico, era imprescindível. Advogava para a modernização das estruturas sociais e processo de industrialização nacional (Costa; Bahia; Braga, 2017).

Furtado (2010) apresenta três dimensões para o conceito de desenvolvimento, a primeira é o incremento da eficácia do sistema social de produção, a segunda seria a satisfação de necessidades elementares da população e a terceira, considerada como a mais ambígua delas, a dimensão da consecução de objetivos que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que comprometem na utilização de recursos escassos. De forma geral o desenvolvimento é relativo à evolução de um sistema social de produção, associado aos conceitos de eficácia e produtividade, da divisão social do trabalho e das necessidades humanas.

Diante do exposto, ficou evidente para esses autores pioneiros a importância do papel do Estado para o desenvolvimento econômico e que uma estrutura econômica primário-exportadora, carente de progresso técnico limita o potencial do crescimento econômico e a torna vulnerável em relações políticas do comércio internacional. O intuito desse resgate foi de um breve enquadramento sobre a corrente de pensamento teórico cepalino-estruturalista e suas contribuições para os estudos sobre o desenvolvimento econômico latino-americano, buscando a partir desta contextualização obter uma compreensão histórica deste conceito.

No tocante as mudanças históricas no que tange as trocas comerciais, divisão internacional do trabalho e fragmentação da produção Sperancini *et al.*, resumem:

As transformações do sistema mundial de produção-consumo do século XIX no qual os países desenvolvidos importavam insumos primários de países subdesenvolvidos e exportavam produtos industrializados desapareceu. Alguns países pobres se industrializaram e passaram a competir no mercado internacional, principalmente na segunda metade do século XX. Ao final desse período, boa parte da produção industrial havia se fragmentado em escala global (Sperancini *et al.*, 2013, p.8).

Diante desse contexto, desde meados dos anos 2000, verifica-se um crescimento na atenção dada pelos governos para políticas mais adequadas para viabilizar a maior inserção das economias em desenvolvimento em estágios de maior valor agregado (Veiga e Rios, 2017). Isto porque, cada vez mais, a economia global e as relações do comércio internacional estão integradas nas Cadeias Globais de Valor, tema que será abordado na próxima seção.

4 Considerações do funcionamento e da difusão das Cadeias Globais de Valor (CGVs)

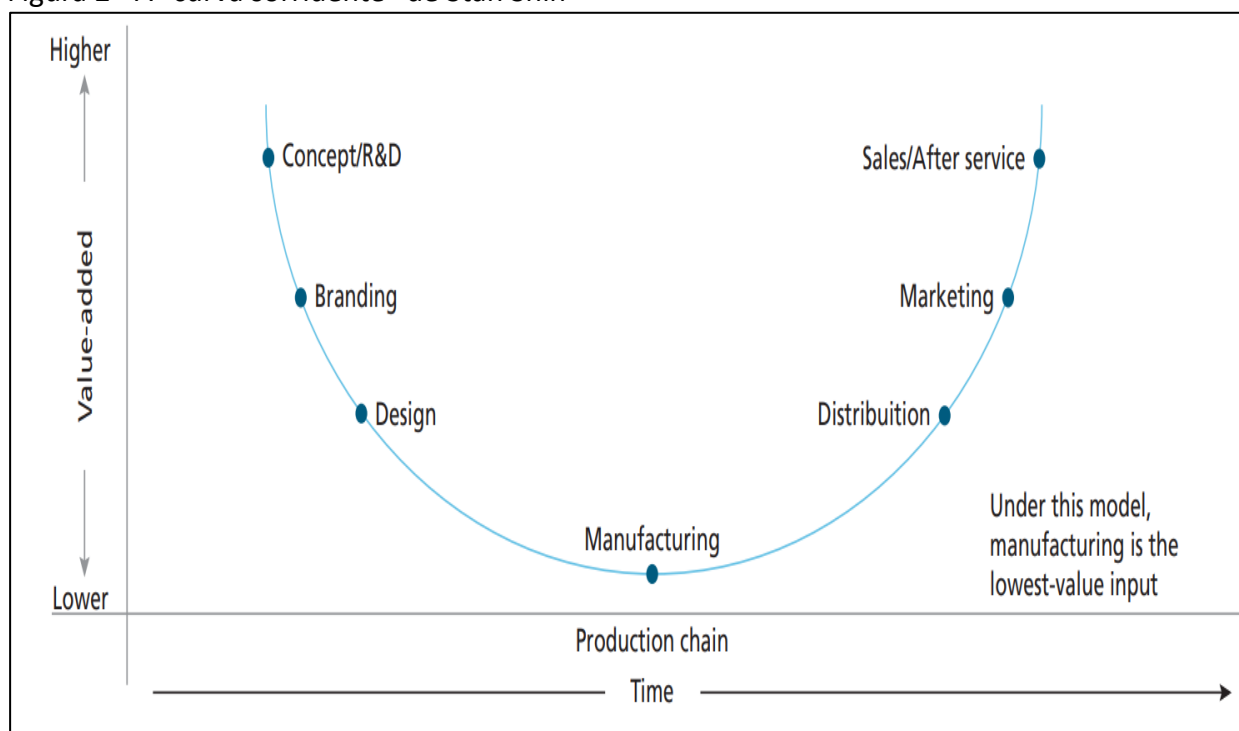
Frequentemente a “curva sorridente” de Stan Shih (2014), representada pela figura 2, é empregada para demonstrar a cadeia de valor de um bem, representando assim o ciclo produtivo composto pelo conjunto de atividades que envolve as etapas ou estágios, desde a concepção e o *design*, passando pela produção e o final com serviços pós-vendas, classificando-as em atividades de maior valor agregado e menor valor agregado.

Observa-se na figura 2 que as atividades que detém maior valor agregado são Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e serviços de pós-venda, já aquelas de menor valor agregado são as de manufatura, que ficam na base da curva. Significa que os países e firmas que realizam atividades de maior valor agregado na cadeia, são capazes de deter um melhor aproveitamento e maiores benefícios.

Destarte, países com participação em etapas de maior valor agregado nas cadeias globais tendem a “liderar” as redes de fornecedores em escalas globais, sendo mais competitivos no comércio internacional. Assim, compreender o funcionamento das CGV tem sido recorrente e presente nas teorias do comércio internacional. Diante desse contexto, Oliveira (2019 p. 82) refere que:

[...] nas últimas décadas, surgiram diferentes estudos e instrumentos metodológicos capazes de analisar o surgimento e funcionamento das CGVs, assim como de avaliar como essa forma de produção está alterando o padrão de trocas no comércio internacional.

Figura 2 - A “curva sorridente” de Stan Shih



Fonte: Shih ([S.d.] apud Zhang e Schimansk, 2014, p. 74).

Ainda, Zhang e Schimansk (2014, p.75) acrescentam que:

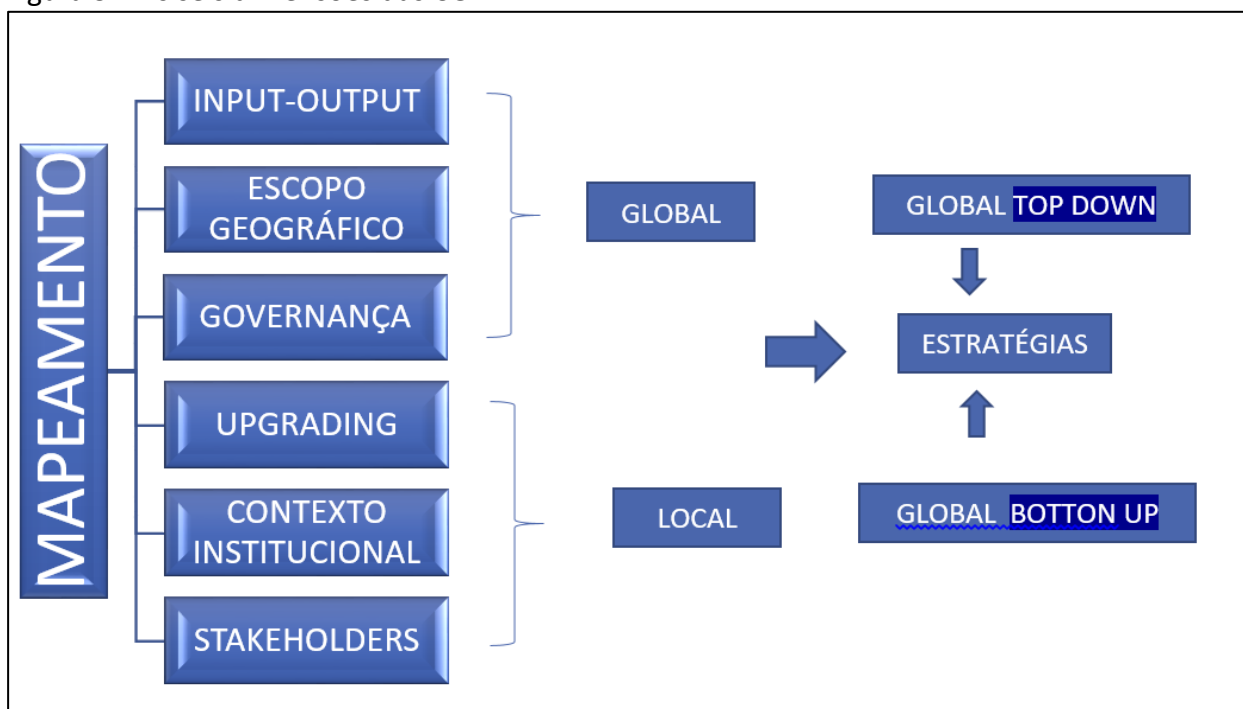
Cadeia global de valor é um termo que passou a ser utilizado por profissionais, acadêmicos e organizações internacionais diante do aumento da fragmentação das diferentes etapas do ciclo produtivo de bens e serviços, em diferentes países. Ou seja, a linha que vai da criação de um produto até a entrega ao consumidor é realizada por uma rede global de empresas.

Nesse diapasão, Carneiro (2017) define a fragmentação internacional da produção como a divisão da produção entre países e firmas e CGV como as redes de produção fragmentada sob estrutura de governança que coordena seu funcionamento. Não obstante, Gereffi e Fernandez-Stark (2016) apontam que o termo Cadeia Global de Valor (CGV) tem sido utilizado para sintetizar, o conjunto de atividades que empresas e trabalhadores desenvolvem desde a concepção de um

produto até seu uso final pelo consumidor, abrangendo atividades como marketing, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), fabricação, distribuição e suporte no pós-venda.

Gereffi e Fernandez-Stark (2016), no âmbito do *Center on Globalization, Governance and Competitiveness* (CGCC) da *Duke University*, nos Estados Unidos, desenvolveram uma abordagem metodológica de análise das Cadeias Globais de Valor, visando entender como as indústrias globais estão constituídas. Para tanto, essa análise passa pela investigação de suas estruturas e das dinâmicas dos diferentes atores envolvidos, e assim, é possível mapear os padrões globais da produção, conectando atividades, geograficamente dispersas e atores envolvidos. Uma abordagem holística das indústrias globais tanto de cima para baixo (*top down*) quanto de baixo para cima (*bottom up*). Assim, existem seis dimensões básicas na metodologia para o mapeamento das Cadeias Globais de Valor (CGVs), desenvolvidas por Gereffi e Fernandez-Stark (2016), conforme a figura 3.

Figura 3 – As seis dimensões das CGV



Fonte: Adaptado de Gereffi e Fernandez-Stark (2016).

Nesse processo, as seis dimensões apresentadas pelos autores estão divididas em dois momentos, o global e o local, cada um deste é subdividido em mais três categorias. O primeiro é o **Global**: 1) estrutura input-output de uma CGV, 2) escopo geográfico e 3) estrutura de governança (empresa líderes e organização da indústria). O segundo é o **local**: 1) *upgrading*, 2) contexto institucional e 3) *Stakeholders*.

Assim, os estudos sobre Cadeias Globais de Valor (CGVs) buscam indicar possíveis implicações, desafios e oportunidades decorrentes dessas cadeias, apontar ou identificar os melhores meios de participação, como também, para orientação ou formulação de políticas públicas que possam promover o desenvolvimento econômico e social principalmente para os países em desenvolvimento. Os países com ascendência nas CGVs detêm o controle da cadeia de produção mediante uma estrutura de governança, ou seja, uma estrutura hierárquica de distribuição de poder, conforme apresentado por Carneiro (2017, p.125):

[...] CGV tenta captar essa nova realidade da divisão internacional da produção, em que o processo produtivo é fragmentado – isto é, suas diferentes etapas são levadas a cabo por diversas empresas localizadas em *vários* países e regiões – e seu funcionamento é regido por uma estrutura de governança, isto é, uma estrutura hierárquica de distribuição de poder, benefícios e valor entre as empresas participantes da cadeia de valor, em cujo topo está uma firma-líder ou *flagship company*, que detém o controle do processo e estabelece os parâmetros das negociações, dos contratos e dos padrões de qualidade a serem cumpridos pelas demais participantes da cadeia.

Ferreira e Schneider (2015) ressaltam que para o Brasil obter maior aproveitamento da CGV é necessário que se integre as etapas de produção com maior valor agregado, estimulando investimentos e participando da criação, de planejamento e desenvolvimento de novos produtos. Nesse contexto, Baldwin (2012) também coloca como uma opção de desenvolvimento para as nações pobres juntarem-se as cadeias de abastecimento globais em vez de terem que investir décadas na construção de sua própria cadeia, ou seja, buscar meios de inserção nas CGVs.

Segundo o estudo realizado em 2011, por Fernandez-Stark; Bamber e Gereffi (2011), com relação ao crescimento da indústria de serviços *offshore*¹ utilizando a abordagem das CGVs, evidenciou que os países em desenvolvimento podem se beneficiar como foi demonstrado em sua análise, que a Índia no ano de 2009 detinha 45% da quota de mercado global de serviços *offshore* e aproveitou essa oportunidade de crescimento, ressalta que esse aumento foi impulsionado pela redução custos na produção.

Zhang e Schimanski (2014) indicam que para a efetiva participação dos países em desenvolvimento nas CGVs é exigido um conjunto de políticas integradas relacionadas ao desenvolvimento da capacidade produtiva e ao ambiente de negócio. Neste sentido, é necessário que os países adotem um conjunto de políticas que favoreçam as economias nacionais direcionadas às CGVs com potencial para gerar benefícios e capaz de promover o desenvolvimento.

¹ Distribuição de estágio de produção de uma firma em outros países.

Carneiro (2017) ressalta que o pensamento mais citado nos estudos sobre as CGVs é o de que é mais fácil e simples associar-se a uma cadeia de valor já existente, inserindo-se em tarefas específicas, ou vantagem comparativa, do que desenvolver de maneira autônoma setores complexos, verticalmente integrados. Mas, deixa claro que é necessário se ter em mente que a integração às CGVs não é uma “panaceia” para o desenvolvimento econômico, pois existe uma série de riscos envolvidos neste processo.

A literatura sobre as CGVs, aqui resumida, é recente e referente ao início dos anos 2000 e o dinamismo e a complexidade sobre elas demonstram que ainda é necessário haver uma discussão mais aprofundada, que objetive uma melhor compreensão. Nesta seção foram apresentados alguns elementos que balizam a análise da temática para este estudo.

5 Considerações finais

Este estudo teve como ponto de partida a questão de pesquisa de que não sabemos quais são as perspectivas da saúde no Brasil, diante do surgimento das CGVs e o objetivo de analisar essas perspectivas da saúde no Brasil. Isto é necessário para compreender a importância desta para o desenvolvimento econômico, no contexto das emergentes mudanças na estrutura do comércio mundial, da fragmentação internacional da produção e o advento das Cadeias Globais de Valor (CGVs). Como consequência disso, há algumas considerações a serem feitas.

Os resultados obtidos permitiram evidenciar que a saúde, um fator básico para a cidadania e constitutivo, é capaz de gerar efeitos positivos no processo de desenvolvimento econômico e da soberania. E, ainda, pode servir como um vetor para melhorar a economia, considerando que Brasil possui o maior sistema universal de saúde do mundo, que mobiliza cerca de 10% do PIB do país.

Pela perspectiva do desenvolvimento pelo pensamento teórico cepalino-estruturalista, países em desenvolvimento, assim como o Brasil, buscam maior integração comercial nas cadeias produtivas. Nesse sentido, o papel do Estado na efetivação de políticas industriais e ações estratégicas no setor da saúde, como o fortalecimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), aparece como uma “janela de oportunidade” para a inserção na CGV.

Por isso, se torna urgente avançar para a concretização dos objetivos esperados com o CEIS, para um país que almeja desenvolvimento e soberania. Para isto, são necessários investimentos nas etapas e atividades que geram maior valor agregado nas cadeias de produção, ou seja, desenvolvimento em pesquisa, ciência, inovação e tecnologia (Figuras 2 e 3). Assim, é

possível concluir que o setor de saúde, caracterizado pela internacionalização da produção, intensivo em ciência e tecnologia, que possui alto nível de inovação e pesquisa, um setor de uso intensivo de P&D e de CT&I, considerado área-chave na política industrial, possui potencial para promover o desenvolvimento econômico.

Por fim, surgiram alguns questionamentos que podem suscitar futuros estudos, tais como:

1) a pandemia do Covid19 expôs a vulnerabilidade com a ruptura da estruturas de produção em CGVs? 2) Diante dessa experiência haverá mudanças nas relações do comércio internacional ou apenas adaptação para manutenção da divisão internacional do trabalho? 3) Ainda é cedo para julgar essa experiência? Reconhecendo as limitações deste trabalho, tem-se a pretensão de estimular novas e amplas discussões sobre a saúde, desenvolvimento econômico e CGVs.

Referências

ALLEBRANDT, S.L. et al. A Contribuição da Saúde nas Múltiplas Escalas do Desenvolvimento. In: **HOLOS**. Rio Grande do Sul: ano 35, v.6, p0. 1-15 2019

BALDWIN, Richard. Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going. **Fung Global Institut**, Hong Kong, pp.1-33, July, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

CASA CIVIL. **Novo PAC: Desenvolvimento e sustentabilidade**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/saude>. Acesso em 14 de abril 2024.

CARNEIRO, Flávio Lyrio. Fragmentação Internacional da produção e cadeias globais de valor. In: OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; CARNEIRO, Flávio Lyrio; SILVA FILHO, Edison Benedito da. (Orgs.). **Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. IPEA, Brasília, pp.87-120, 2017.

COSTA, Laís Silveira; Ligia BAHIA; BRAGA, Patrícia Seixas da Costa. Saúde e desenvolvimento: um diálogo com o pensamento de Celso Furtado. **Ciência e Saúde coletiva**. (22) 7, jul de 2017.

Disponível em;<

<https://www.scielo.br/j/csc/a/LS9pgFVDP5X3mCsGd8SzDjD/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 23 de jul. de 2023.

FERNANDEZ-STARK, Karina; BAMBER, Penny; GEREFFI, Gary. The offshore services value chain: upgrading trajectories in developing countries. **Int. J. Technological Learning, Innovation and Development**, Vol. 4, Nos. 1/2/3, pp.206-234, 2011.

FERREIRA, Jonathan Dias; SCHNEIDER, Mirian Beatriz. As cadeias globais de valor e a inserção da indústria brasileira. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 11, n. 23, pp.106-128, 2015.

FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural**. São Paulo: 3 ed., Editora Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. *In.*: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Tradução de Vera Ribeiro. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 239-262

FUTURO DA SAÚDE. **Complexo Econômico-Industrial da Saúde**: o que é, perspectivas e desafios, 22 de ago. de 2023. Disponível em: <https://futurodasaude.com.br/complexo-economico-industrial-da-saude/>. Acesso em: 10 de dez. 2023.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. O Complexo Econômico Industrial da Saúde: por uma visão integrada do desenvolvimento econômico, social e ambiental. **Cadernos do Desenvolvimento**. *In.*: O Complexo Econômico-Industrial da Saúde 4.0 no contexto da Covid-19. v. 16, n. 28, 2021. Disponível em: < www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/550. Acesso em: 16 de jul. 2024.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. A Saúde como opção estratégica para o desenvolvimento no Brasil. *In.*: GADELHA, Carlos Augusto Grabois(coord.). **Saúde é Desenvolvimento**: O Complexo Econômico-Industrial da Saúde como opção estratégica nacional. Rio de Janeiro: Fiocruz - CEE, 2022. 250 p.; p.12-31. Disponível em: < <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1660>>. Acesso em: 30 de out. 2023.

GEREFFI, Gary; FERNANDE-STARK, Karina. Global value chain analysis: a primer. **Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC) Duke University**, 2016. Disponível em: <https://dukespace.lib.duke.edu/items/e8010f4b-90c9-4835-bc54-16422bb7efb6>. Acesso em: 30 de nov. de 2023

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas 1996.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. *In.*: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2011.

MS - Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde (SUS): **estrutura, princípios e como funciona**. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>>. Acesso em 06 de set. 2020.

MS - Ministério da Saúde. **Ministra da Saúde destaca importância de trabalho conjunto entre países em reunião do BRICS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/ministra-da-saude-destaca-importancia-de-trabalho-conjunto-entre-paises-em-reuniao-do-brics>>. Acesso em: 12 de dez. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Sobre a CEPAL**. Disponível em: < <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>>. Acesso em: 18 de jul. de 2024.

OLIVEIRA, Kaiza Correia da Silva. **Análise da dinâmica e do funcionamento da cadeia global de valor da indústria de papel e celulose**: um foco sobre a decomposição do valor adicionado e das parcerias bilaterais do Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

PREBICH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In.*: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Tradução de Vera Ribeiro. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136

PREBICH, Raul. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. *In.*: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Tradução de Vera Ribeiro. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 451-494

ROSSI, Pedro; TEIXEIRA, Lucas; DAVID, Grazielle. Saúde e inserção externa: Uma análise do Balanço de Pagamento do CEIS e dos impactos da taxa de câmbio. *In.*: GADELHA, Carlos Augusto

Grabois(coord.). **Saúde é Desenvolvimento**: O Complexo Econômico-Industrial da Saúde como opção estratégica nacional. Rio de Janeiro: Fiocruz - CEE, 2022. 250 p.; p.12-31. Disponível em:< <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1660>>. Acesso em: 30 de out. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Diego de Oliveira. Pandemia da Covid 19: mediação para entender a espiral economia-saúde. **Caderno CRH**. Salvador, v. 34, p.1-11, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.36686>

STURGEON, Timothy et al. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. (p.26-41) **RBCE-115**. Rio de Janeiro. 2013.

SPERANCINI, Bassi Sousa, et al. Do conteúdo local à cadeia global de valores: políticas para o complexo industrial da saúde. **Repositório Institucional ALTEC**, 2013 Disponível em; < <https://repositorio.altecasociacion.org/handle/20.500.13048/869>> Acesso em: 23 de jul. de 2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. Inserção em Cadeias Globais de Valor e Políticas Públicas: O caso do Brasil. In: OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado;

ZHANG, Liping; SCHIMANSKI Silvana. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. **Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 18 | (p.73-92) set./dez. 2014.**