

# **Política industrial no contexto de cadeias globais de valor: uma breve análise do caso da China**

Giselle Caroline Marques Ferraz<sup>1</sup>

Antônio Carlos Diegues<sup>2</sup>

## **Resumo:**

É fato que houve uma reconfiguração do cenário econômico global provocada pela ascensão da China e pelas mudanças provocadas pelo processo de fragmentação produtiva e formação de cadeias globais de valor. Além das implicações diretas na política internacional, diplomacia e comércio mundial, esse contexto traz novos questionamentos em termos de definição, implementação e importância das políticas industriais. Entender o papel da política industrial na China dentro do processo fragmentação vertical da produção e portanto, do desenvolvimento chinês, é um desafio. Assim, este trabalho buscará colocar luz nesta discussão a fim de esclarecer qual o papel da PI nesse novo panorama de competição internacional e também de apresentar como a política industrial chinesa se comportou (no período pós reformas) enquanto peça chave na trajetória de desenvolvimento do país.

**Palavras-chave:** política industrial, cadeias globais de valor, desenvolvimento, China.

## **Abstract:**

It is a fact that there has been a reconfiguration of the global economic scenario caused by the rise of China and the changes brought about by the process of productive fragmentation and the formation of global value chains. Besides the direct implications in international politics, diplomacy and world trade, this context raises new questions in terms of the definition, implementation and importance of industrial policies. Understanding the role of industrial policy in China in the process of vertical fragmentation of production and therefore of Chinese development, is a challenge. Then, this work will seek to shed light on this discussion in order to clarify the role of IP in this new panorama of international competition and also to present how the Chinese industrial policy behaved (in the post reform period) as a key factor in the country's development trajectory .

**Keywords:** industrial policy, global value chains, development, China.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento econômico – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: giselleferraz@gmail.com

<sup>2</sup> Professor Doutor – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: acdieguesjr@gmail.com

## **Introdução**

Segundo Chang (2003), o crescimento pós-guerra das economias do leste asiático é notável tanto em termos de renda per capita quanto em grandes avanços em indicadores sociais. Resultados das melhorias na mortalidade infantil, expectativa de vida, educação dentre outros indicadores de ‘desenvolvimento humano’ tem sido impressionantes. Entretanto, não se pode ignorar o autoritarismo político, violações dos direitos humanos, corrupção, repressão sindical, discriminação de gênero, raça e minorias em geral tem sido problemas recorrentes na maioria desses países. Apesar disso, é seguro dizer que os cidadãos das economias do leste asiático têm experimentado avanços na renda e no bem-estar geral sem precedentes na história humana.

Esses países promoveram indústrias com alto potencial de crescimento e externalidades generalizadas através de uma série de mecanismos, incluindo: proteção da indústria nascente; subsídios à exportação; coordenação de investimentos complementares; regulamentação de entrada, saída, investimentos e precificação de empresas como forma de gerenciar a concorrência; subsídios e restrição da concorrência destinados a ajudar a modernização tecnológica. Além disso, puderam importar e assimilar tecnologias externas porque podiam: habilmente integrar suas políticas de educação e treinamento com a política industrial; efetivamente iniciar e subsidiar um setor privado de pesquisa e desenvolvimento enquanto proviam um setor público de P&D em áreas chave; e regular deliberadamente o licenciamento tecnológico e o IDE de forma a maximizar o transbordamento tecnológico. Acredita-se que a centralidade dessas políticas industriais permitiram o desenvolvimento asiático, e neste caso: da China.

Neste contexto, a formação das Cadeias Globais de Valor (CGVs) transformou não só o comércio internacional e as estruturas produtivas nacionais, mas também a forma como se pensa a política industrial. Este trabalho tem, portanto, o objetivo de fazer alguns apontamentos no que tange à questão da política industrial nesse contexto de CGVs e fazer uma revisão bibliográfica da PI na China.

Para isso, está estruturado em três partes. A primeira busca trazer um conceito chave de política industrial para guiar a discussão entendendo-a como um importante fator para o desenvolvimento econômico. A segunda visa trazer a discussão para o contexto presente de fragmentação da produção e das CGV's buscando fazer uma revisão bibliográfica de alguns textos que tratam da política industrial no contexto das CGVs. A terceira apresenta a tentativa de fazer um apanhado da literatura que trata da política industrial chinesa orientada para as CGVs com enfoque no período pós-reformas econômicas, seguido das considerações finais.

## **1. Política industrial e desenvolvimento econômico**

Dado que este trabalho tem por objetivo apresentar a política industrial inserida no contexto de cadeias globais de valor e discutir brevemente o caso da China, entende-se como necessário apresentar uma definição de política industrial que guie tal apresentação e de demonstrar a importância de tal política para o desenvolvimento econômico.

Suzigan e Furtado (2006) demonstram que existem diferentes visões para a definição conceitual e de escopo da Política Industrial. Para autores liberais a política industrial seria um instrumento que visa resolver as falhas de mercado (externalidades, bens públicos, incerteza, informação imperfeita), partindo-se da ideia de que a economia encontra-se em um equilíbrio subótimo, onde: os agentes agem de forma a maximizar seus ganhos sob uma racionalidade substantiva; e a estrutura industrial é dada e o conhecimento disponível é um bem livre. Nesse contexto, a PI seria restrita, movida pela reação às falhas de mercado e de natureza horizontal (não seletiva em termos de setores ou atividades).

Autores neoschumpeterianos, por sua vez, demonstram uma política industrial ativa e abrangente, que direciona seus instrumentos a setores ou atividades industriais indutores de mudança tecnológica onde o ambiente econômico e institucional condiciona a evolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional. Segundo estes autores isso determina a competitividade sistêmica da indústria e seria uma força impulsionadora do desenvolvimento econômico (SUZIGAN E FURTADO, 2006).

Este trabalho aborda esta segunda abordagem de Suzigan e Furtado em que:

[...] mostra-se mais adequada à formulação e implementação de uma PI como estratégia de desenvolvimento, e seu amplo escopo implica a necessidade de compatibilizá-la com a política macroeconômica, estabelecer metas, articular instrumentos, normas e regulamentações aos objetivos estabelecidos, coordenar o avanço das infra-estruturas (física, de C,T&I e social) em sinergia com a estratégia industrial, e organizar o sistema de instituições públicas e entidades representativas do setor privado que irão interagir na execução de estratégia. (SUZIGAN E FURTADO, 2006, p 165)

Tendo isso em vista, Suzigan e Villela (1997) apontam que as relações entre políticas macroeconômicas e industriais são as mais importantes. Por um lado, a política macroeconômica afeta a política industrial ao determinar os preços relativos (transacionáveis e não transacionáveis)

através da taxa de câmbio, ao influenciar o nível de investimentos via taxa de juros, e sinalizando estabilidade macroeconômica e a capacidade do Estado de implementar políticas de incentivo e de investir em infraestrutura, ciência e tecnologia, e educação. Por outro lado, uma estratégia de política industrial bem sucedida pode ajudar a política macroeconômica ao aumentar a eficiência produtiva e o fator total da produtividade na economia e, portanto, fomentar o desenvolvimento econômico.

O segundo conjunto mais importante de políticas para se implementar uma estratégia de política industrial compreende a política comercial, financiamento, políticas de incentivo e políticas de competição/regulação. Isso ajuda a criar um ambiente competitivo onde as firmas estão constantemente impelidas pela competição e estimulam mudanças tecnológicas e modernização da estrutura industrial (gerando externalidades positivas) (SUZIGAN e VILLELA, 1997).

Lamonica e Feijó (2011, p.121) destacam ainda que a primeira Lei de Kaldor:

[...] identifica a indústria como o “motor do crescimento” por ser o setor mais dinâmico e difusor de inovações. As intra e inter-relações da indústria com os demais setores induzem a um aumento na produtividade dentro e fora dela. Como os retornos crescentes estão presentes na indústria, as mudanças nos processos de produção se propagam continuamente, ou seja, de um modo cumulativo (LAMONICA E FEIJÓ, 2011, p.121).

Sendo assim, por impulsionar o crescimento de outros setores da economia (efeito encadeamento através da demanda por recursos de outros setores, economias de escala das indústrias melhoram a rentabilidade da própria demandante e dos seus fornecedores/compradores, cria empregos e expande o consumo), a indústria é o um setor dotado de dinamismo e, portanto, é um importante fator de crescimento e desenvolvimento econômico (BRITO e GARROTE, 2015).

Assim, como o Estado objetiva o crescimento econômico, uma política industrial bem elaborada pode ser uma ferramenta importantíssima para atingi-lo. Tal política deve buscar a formação de parcerias com instituições privadas, elaborar projetos visando o desenvolvimento nacional no longo prazo, com metas bem definidas a serem cumpridas pelos beneficiários de tais políticas, sanções em caso de não cumprimento, e prazos de vigência rigorosamente estipulados de acordo com a capacidade da indústria de segui-los. (BRITO E GARROTE, 2015, p 11)

Deste modo, entendendo a política industrial enquanto fator fundamental para o desenvolvimento econômico é preciso ainda entendê-la no contexto atual: dentro da fragmentação produtiva e da formação das CGVs.

## **2. Política industrial num contexto de Cadeias Globais de Valor (CGVs)**

A transformação do cenário econômico global em um entrelaçamento profundo através de redes comerciais complexas e sobrepostas fez com que empresas, localidades e países inteiros passassem a ocupar nichos especializados dentro de CGVs. Isso faz com que os governos se engajem na instrumentalização de políticas industriais que sejam orientadas pelas CGVs, buscando direcionar setores-chave para o crescimento através de políticas industriais seletivas: promoção comercial, regras de conteúdo local, impostos, tarifas e programas mais indiretos que impulsionem a produção local (Gereffi e Sturgeon, 2013).

Os papéis específicos dos países na economia global variam, então, de acordo com sua abertura ao comércio e investimento estrangeiro; dotações de recursos naturais, humanos e tecnológicos; suas relações geopolíticas com os países mais poderosos do mundo; as características de seus vizinhos imediatos e em suas posições relativas dentro das CGVs (Gereffi e Sturgeon, 2013).

A fim de colocar a política industrial como um instrumento de uma estratégia voltada para as CGV, o relatório da UNIDO (2018) sobre Cadeias Globais de Valor estabelece alguns critérios a serem considerados para um pacote de política de investimento preferencial para setores e atividades específicas (uma política industrial "clássica", segundo o relatório) possa ser compatível com tal estratégia:

- Os incentivos podem ser usados não apenas para atingir determinado setor, mas para estimular atividades específicas dentro de cadeias específicas. Quando a integração é o objetivo principal, incentivos podem ser dados para as indústrias que oferecem mais oportunidades de engajamento na CGV (por exemplo, componentes eletrônicos, têxteis e de automóveis).
- Incentivos podem ser condicionais - ou pelo menos considerar - planos de negócios para entrar nas CGVs. Por exemplo, planos confiáveis para pedidos de compradores estrangeiros, registros de participação em exposições de comércio exterior, participação em associações que unem investidores nacionais e estrangeiros, etc. Isso pode exigir suporte adicional da agência aos candidatos para reunir esses requisitos.
- Incentivos podem recompensar os pioneiros para que a diversificação do engajamento com as CGVs possa ser alcançada.

- Incentivos podem ser concedidos a candidatos que demonstrem que seus negócios estão vinculados a um IDE já existente.

A integração nas CGVs requer, segundo este relatório<sup>3</sup> o estabelecimento de instalações de manufatura e o desenvolvimento de ativos tangíveis (equipamentos de capital, licenças de tecnologia) e intangíveis (funcionários com mais formação, treinamento, *learning-by-doing*). O financiamento de longo prazo é essencial para atender a essas necessidades, muitas vezes fornecidas por bancos especializados de desenvolvimento ou bancos industriais. Facilitar o acesso ao capital pode melhorar a capacidade das empresas de participar e melhorar as cadeias de valor. Da mesma forma, a adaptação de incentivos às operações das CGVs, pode ser concedido financiamento preferencial em longo prazo para atividades específicas dentro das cadeias que são direcionadas (UNIDO, 2018).

Outro instrumento usado para integração com as CGVs é a promoção de exportação. Embora as CGVs tenham sido principalmente associadas ao comércio liderado pelo IDE, exportar para varejistas e outros distribuidores no exterior ainda é um canal principal de integração, especialmente em cadeias lideradas por compradores, como alimentos, outras commodities agrícolas ou simples manufaturas. Tendo isso em mente, os instrumentos tradicionais de promoção de exportações não devem ser negligenciados, mas a ênfase deve ser dada à conexão de exportadores a intermediários ou compradores em cadeias de valor (UNIDO, 2018).

Gereffi e Sturgeon (2013), por sua vez, partem do potencial para especialização vertical, tanto a nível de firma quanto a nível de nação, como um *game-changer* para a PI enquanto uma estratégia de desenvolvimento no contexto de cadeias globais de valor. Nesse sentido, os objetivos centrais da PI teriam mudado o foco da criação de indústrias nacionais expandidas e verticalmente integradas para o foco na mudança para nichos de maior valor agregado dentro das CGVs.

As políticas industriais que levam em consideração as novas realidades das CGVs incluem medidas tradicionais para regular os vínculos com a economia global, especialmente regulamentação do comércio e taxas de câmbio usadas nas políticas ISI e EOI que buscavam elevar a posição de “campeões nacionais”. Nesse contexto, concentra-se (em maior medida do que no passado) na interseção de atores globais e locais, onde os estados tendem a ter menos influência para exigir requisitos de conteúdo local ou menor escopo para desenvolver links para fornecedores domésticos. Ganham força também as estratégias de desenvolvimento voltadas para as redes

---

<sup>3</sup> Este parágrafo está em consonância com as definições de política industrial e com a importância conferida às inter-relações com as demais políticas econômicas expostas no tópico 1

regionais de produção sustentadas pela política industrial regional<sup>4</sup> (GEREFFI E STURGEON, 2013).

Segundo estes autores, as políticas industriais domésticas tendem a ser “seletivas” ou “verticais” porque estão associadas à priorização de indústrias específicas em nível nacional. Isso foi justificado por vários motivos, incluindo os seguintes:

- essas indústrias são consideradas estratégicas em termos de recursos naturais;
- eles apresentam oportunidades excepcionais de encadeamentos para frente e para trás com fornecedores domésticos;
- têm impacto na segurança nacional em termos de defesa ou necessidades críticas de consumo);
- as políticas apoiam “indústrias nascentes” que precisam de proteção temporária de concorrentes internacionais maiores e mais estabelecidos.

As políticas industriais orientadas pelas CGVs vão além do foco na economia doméstica dos regimes de políticas ao estilo da ISI que tentam recriar cadeias de fornecimento inteiras dentro de um território nacional. Dadas as redes internacionais de produção associadas às CGVs, esse tipo de política industrial utiliza explicitamente ligações extraterritoriais que afetam o posicionamento de um país em cadeias de valor globais ou regionais. Tais políticas devem reconhecer que as possibilidades de atualização de um país dependem, pelo menos em parte, de links em diferentes segmentos da cadeia de valor, dentro de um contexto regional ou global (GEREFFI E STURGEON, 2013).

Gereffi e Sturgeon (2013) estabelecem ainda que existem três naturezas distintas das políticas industriais orientadas para CGVs:

1. Fornecedores globais - em vez de simplesmente exigir que as empresas líderes façam grandes investimentos, as políticas industriais orientadas pelas CGVs revelam uma compreensão cada vez mais sofisticada dos padrões de organização industrial em escala global. As empresas líderes dependem de fornecedores e intermediários globais para uma série de processos, insumos e serviços especializados e exigem que seus fornecedores mais importantes tenham uma presença global. Por isso, são os fornecedores, e não as empresas líderes, que estão fazendo muitos dos novos investimentos que os países em desenvolvimento estão buscando capturar. Em muitos casos, os fornecedores também geram

---

<sup>4</sup> A fim de criar escala e complementaridades que podem gerar mais produção e processamento e, assim, maior valor das exportações da região.

a maior parte das exportações. Além disso, os maiores fornecedores atendem a múltiplos clientes, de modo que o sucesso dos investimentos não está necessariamente vinculado ao sucesso de uma única empresa líder.

2. Especialização em fornecimento global e cadeia de valor - políticas podem ter como alvo nichos especializados em CGVs. Estes podem ser nichos de maior valor adequados às capacidades existentes. Eles também podem ser capacidades genéricas que podem ser agrupadas por investidores estrangeiros. Qualquer um deles pode servir tanto no mercado interno quanto no de exportação. Esse tipo de especialização da cadeia de valor pressupõe uma dependência contínua de insumos e serviços importados. A confiança na terceirização global significa que toda a cadeia de valor pode nunca ser capturada, mas também assegura o envolvimento contínuo em tecnologias de ponta, padrões e “melhores práticas” da indústria.
3. Movendo-se para o chefe de CGVs - Incentivar fornecedores globais a estabelecer instalações dentro de um país pode ter vantagens a longo prazo. Empresas líderes locais podem confiar em fornecedores globais em seu meio e em CGVs da indústria para uma ampla gama de insumos e serviços, desde o projeto até a produção, logística, marketing e distribuição. Isso pode reduzir o risco e as barreiras à entrada de empresas locais, fornecer acesso a capacidades e escala que superam em muito o que está disponível internamente e garantir que os produtos e serviços estejam atualizados, precisamente porque eles participam das CGVs desde o início. Enquanto as políticas não tiverem impulsionado os custos acima das normas mundiais, produtos e serviços atualizados e de classe mundial também abrirão os mercados de exportação.

Esse *background* teórico tem por objetivo dar embasamento para demonstrar que o que a China tem feito a partir da década de 2000 é uma política industrial voltada para as CGV, como será abordado na revisão bibliográfica do tópico seguinte.

### **3. Política industrial na China e as CGVs**

A partir 1949, quando a República Popular foi criada, a China passou por duas transformações fundamentais. De um lado, houve um contínuo e acelerado processo de industrialização, responsável por elevada e persistente taxa de crescimento econômico; de outro, ocorreu uma profunda transição institucional, com a transformação de uma economia centralmente

planejada num capitalismo de Estado (ou socialismo de mercado). O que distingue a experiência chinesa em confronto com outras experiências de transição institucional é a superposição desses processos sem que a industrialização, a máquina de crescimento essencial da China, tivesse sofrido de descontinuidade. Mas foi a partir de 1978, que as “estruturas sociais de acumulação” mudaram amplamente com a dissolução das comunas populares, com uma veloz urbanização, a emergência de uma classe capitalista e de um grande setor privado doméstico e internacionalizado, a formação de um mercado de trabalho, a comercialização do direito de uso das terras e com a privatização do excedente social. Do mesmo modo, as relações externas mudaram profundamente. Do isolamento autárquico vigente até a década de 1980, a China transformou-se num centro manufatureiro e segundo maior exportador mundial e um dos maiores mercados internacionalizados. Essas transformações ocorreram sem interromper a trajetória de acumulação liderada pelo Estado.

A industrialização, tal como nos demais países do sudeste asiático, tornou-se a via obrigatória do desenvolvimento, e a absorção do excedente rural nas atividades de maior produtividade configurou-se como o principal fator para a elevação do produto médio por indivíduo ocupado. Os investimentos em infraestrutura e em máquinas e equipamentos afirmaram-se, por sua vez, como o motor da produtividade industrial.

Mas, de forma distinta das demais economias dinâmicas do sudeste asiático, a importância do mercado interno decorrente da modernização da agricultura, da expansão da renda média de uma vasta população, dos investimentos interindustriais e do processo de urbanização sobressaíram na liderança do crescimento econômico ainda que as exportações tivessem contribuído tanto para a expansão dos mercados quanto e, sobretudo, para financiar as crescentes necessidades de importações de máquinas e equipamentos e produtos intermediários.

Isto posto, a partir deste ponto o foco será no período pós-reformas econômicas na China dada a institucionalidade da política industrial. Segundo Lo e Wu (2014), o primeiro documento estatal a usar explicitamente o termo “política industrial” foi o sétimo plano quinquenal (1986-1990). Em 1989, o Conselho de Estado divulgou um documento segundo o qual as políticas industriais seriam usadas para aumentar a industrialização e os controles macroeconômicos. Esta ideia foi concretizada no oitavo plano quinquenal subsequente (1991-95). O Conselho de Estado, no documento intitulado “Esboço da Política Industrial Nacional na década de 1990” (*Outline of National Industrial Policy in 1990s*), publicado em 1994, afirmou que as políticas industriais seriam usadas para promover o desenvolvimento das “indústrias-pilares” da economia. No entanto, meados da década de 1990 foi um período de neoliberalização, com os esforços do Estado centrados na liberalização do mercado interno e externo (privatização em massa das estatais, comercialização de bancos estatais, reestruturação das finanças públicas, liberalização do comércio exterior e conta corrente, etc.). Foi realmente a partir do décimo período do Plano Quinquenal, 2001-2005, que as

políticas industriais, no espírito da intervenção seletiva, foram colocadas em prática em escala sistemática. O 16º Congresso Nacional do Partido Comunista, em 2002, propôs a ideia de “um novo caminho de industrialização”, com ênfase no desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas, tecnologias ambientalmente corretas e econômicas, engenharia de informação e indústrias relacionadas. O ponto culminante dessas ênfases foi o discurso do presidente Hu Jintao em 2006, intitulado “Plano Médio a Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia” onde se estabeleceu a meta de transformar a China em uma "sociedade da inovação" até o ano 2020 (LO e WU, 2014).

Em termos de políticas industriais na China, Defraigne (2014) faz um apanhado geral de como o governo chinês atuou a partir da década de 1980, demarcando três estratégias principais. A primeira foi inserir a China no sistema de comércio internacional capitalista, explorando a vantagem comparativa da economia chinesa em indústrias leves e de mão-de-obra intensiva, como têxteis, calçados, brinquedos e eletrodomésticos básicos. O governo central autorizou o empreendedorismo nacional privado nessas atividades de manufatura orientadas para a exportação. Isso estimulou um processo de industrialização do setor privado, dinâmico e orientado para a exportação em algumas províncias costeiras, especialmente no sul, como Zhejiang, Fujian ou Guangdong (DEFRAIGNE, 2014).

A segunda foi explorar o tamanho do potencial mercado interno da China e seu vasto conjunto de mão-de-obra barata e relativamente qualificada para atrair ETNs em Zonas Econômicas Especiais e se beneficiar de transbordamentos econômicos, tecnológicos e de gestão, especialmente quando joint-ventures forçadas. As autoridades chinesas também ajudaram a desenvolver plataformas de exportação, seguindo o exemplo de algumas outras economias do leste asiático durante as décadas anteriores (DEFRAIGNE, 2014).

A terceira incluiu selecionar campeões nacionais em indústrias e serviços essenciais que seriam protegidos pelo Estado contra concorrentes estrangeiros, enquanto a economia chinesa estava progressivamente se abrindo para o comércio e o IDE. Na visão da liderança do Partido Comunista Chinês (PCC), esses campeões nacionais acabariam se tornando competidores globais, o que garantiria a soberania econômica nacional e o controle político do PCC (DEFRAIGNE, 2014).

No nível doméstico, o desenvolvimento de campeões nacionais controlados de perto pelo Estado e pelo PCC é visto como uma forma de combater forças centrífugas geradas por autoridades locais e empreendedores privados não diretamente cooptados pelo Estado. Estes campeões nacionais são geralmente dependentes de um acesso privilegiado a todo o mercado interno e contratos públicos para resistir à concorrência internacional (nomeadamente em infraestruturas e

engenharia, energia, telecomunicações, transportes, serviços públicos, banca). Essas indústrias de capital intensivo e de rede com altos custos fixos requerem apoio e proteção nacional. Tais atores adotam uma estratégia nacional (e não provincial), além de poderem ser mais facilmente controlados pelo Estado central e constituírem um fator de integração econômica e política nacional (DEFRAIGNE, 2014).

No nível internacional, os campeões nacionais são vistos como uma ferramenta essencial de desenvolvimento nacional e autonomia estratégica para compensar as fraquezas da China. Os campeões nacionais em engenharia, mineração e energia podem garantir o acesso da China a matérias-primas e produtos energéticos. O PCC pode usar um dos campeões nacionais sob seu controle para perseguir um objetivo estratégico nacional (DEFRAIGNE, 2014).

Outra estratégia que o controle de campeões nacionais permite é que as empresas chinesas tentem subir na cadeia global de valor para melhorar as capacidades de inovação nativas e reduzir a dependência da China de tecnologia estrangeira. Ao explorar o enorme tamanho do mercado interno e das compras públicas, as autoridades chinesas podem criar padrões tecnológicos alternativos desenvolvidos pelos campeões nacionais para combater os padrões ocidentais - especialmente em TI, onde as implicações políticas e estratégicas são muito importantes, especialmente o controle e captura de informações (DEFRAIGNE, 2014).

Já Holz (2018) aponta que em 2004 houve uma mudança fundamental na tomada de decisões de investimento e na configuração da política industrial na China. O planejamento de investimentos se transformou em um procedimento de aprovação de investimento, transferindo para a unidade de investimento extensa autoridade de tomada de decisões. Como compensação parcial, o governo central começou a emitir número de medidas de política industrial na tentativa de direcionar investimentos e atividades produtivas (o planejamento central tornando-se cada vez mais indicativo, tendência que vinha sendo imposta desde o início das reformas e que foi aprofundada com a entrada da China na OMC em 2002). Assim, além de servir como um impulsionador direto do crescimento econômico por meio de uma alta taxa de investimento durante a crise financeira global de 2008-09, o direcionamento do investimento passou a, cada vez mais, ser uma ferramenta significativa nas estratégias de desenvolvimento econômico de longo prazo.

Ainda segundo Holz (2018) o relaxamento do controle central do investimento foi acompanhado por uma ampla gama de políticas industriais que têm impacto sobre o investimento. Dentre as quais: (i) políticas abrangentes direcionadas a mais de um setor: catálogos de investimentos prioritários para indústrias de alta tecnologia (2004, 2007, 2011) e investidores estrangeiros (2005, 2007), adequação da estrutura industrial (2005 e 2011), aceleração do

desenvolvimento do setor de serviços (2007), listas de tecnologias e produtos para importação (2007, 2009, 2011) e promoção de tecnologia industrial (2009); (ii) políticas voltadas para indústrias individuais: indústria automobilística (2004), indústria de construção de máquinas (2006), nove setores tradicionais para revitalização (2009), indústria de tecnologia da informação (2009), setor de logística (2009) e cultura (2009); (iii) planos quinquenais de ministérios setoriais específicos.

Masiero e Coelho (2014) corroboram com a ideia de que a estratégia do Estado chinês consistia em solidificar as bases da industrialização do país focadas em “estimular setores dinamizadores e criar condições estruturais e microeconômicas para o desenvolvimento competitivo dessas indústrias”. Estes autores dividem as políticas industriais do período pós-reformas em quatro ciclos (1991-1995; 1996-2001; 2001-2005; 2006-2010):

No primeiro ciclo, as ações possuíram sua consecução dada com forte participação do Estado, que passa a ser decisivo na alocação dos recursos, sendo responsável pelo provimento de infraestrutura, fornecimento de energia e matérias-primas, além de subsidiar sua base tecnológica via importação de bens de produção de alta tecnologia, principalmente no setor metal-mecânico, com vistas a incrementar a manufatura para bens exportáveis com maior valor agregado. Já o segundo ciclo foi marcado pela determinação de metas de longo prazo, com fortes intervenções governamentais de curto prazo, no qual se buscou otimizar a estrutura industrial dos setores considerados prioritários no primeiro ciclo e em processo de consolidação no posterior por meio da promoção de economias de escala e da reorganização produtiva, que seriam dadas com a formação de grandes empresas e grupos empresariais.

[...]Posteriormente, a China promoveu nova fase de sua política industrial por meio de mais dois ciclos, do Décimo (2001-2005) e Décimo Primeiro Planos (2006-2010), com vistas a acelerar o desenvolvimento da competitividade de seus setores eleitos como prioritários. Na busca deste objetivo, o Estado chinês, a partir de seu Décimo Plano, promoveu as seguintes ações: i) ajustes na estrutura de produção, estimulando a ampliação e uso de novas tecnologias e fornecendo suporte a grandes corporações de maneira a acelerar suas reestruturações; ii) reorganização interna dos setores, formando grupos empresariais de grande escala de produção, bem como fomentando a formação de empresas de médio e pequeno portes, as quais fabriquem produtos específicos; iii) estímulo à modernização dos sistemas de gestão permitindo a participação privada em empresas estatais; e, iv) reorientação internacional, ingressando na Organização Mundial do Comércio e incentivando a internacionalização de suas empresas (MASIERO E COELHO, 2014, pp 145-147)

Masiero e Coelho (2014) demonstram que a política industrial (articulação de políticas setoriais) implementada na China foi de extrema importância para a inserção internacional (produtiva, financeira e comercial) do país, e como tal também um importante motor do desenvolvimento chinês.

Vale salientar que o exposto demonstra que a China de fato utilizou políticas industriais no sentido abordado no primeiro tópico, e que estavam voltadas para a integração às cadeias de valor e

mais: para a especialização e *up-grade* dentro das cadeias como um objetivo estratégico para o desenvolvimento.

Procurou-se demonstrar aqui, portanto, que as estratégias de política industrial implementadas foram fundamentais para a inserção internacional e para o desenvolvimento econômico da China. Tal inserção, numa conjuntura de cadeias globais de valor fez com que a China se torna-se um importante *player* desse novo cenário, dadas as políticas voltadas para especialização produtiva, desenvolvimento tecnológico e modernização.

## **Considerações finais**

Este trabalho teve por objetivo abordar o tema da política industrial num contexto de cadeias globais de valor, numa tentativa de utilizar esta revisão bibliográfica para fazer uma breve análise da política industrial chinesa. Buscou-se demonstrar como a política industrial vertical se faz presente ainda no contexto de cadeias globais buscando direcionar setores-chave para o crescimento através de políticas industriais seletivas.

Mais do que selecionar vencedores, a PI num contexto de CGV deve buscar por mais oportunidades de engajamento e diversificação na cadeia, indo além das políticas que buscavam recriar cadeias inteiras no território nacional e buscando ligações extraterritoriais com melhoria de posição relativa dentro das cadeias. Ressaltando ainda a importância desse processo estar ligado com as demais políticas econômicas.

A estratégia chinesa se encaixa nesses critérios, especialmente a partir do final da década de 1990 e década de 2000 quando se partiu para uma PI de intervenção seletiva, com ênfase no desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas (setores indutores de inovação tecnológica). Utilizando-se, ainda, da estratégia de selecionar vencedores nacionais como um mecanismo de ascender na cadeia global de valor.

Por fim, verifica-se ainda que as estratégias de política industriais implementadas na China estão buscando de fato uma inserção internacional e que vão de encontro ao contexto de CGVs, dado que favorecem a integração produtiva e a melhoria de posição relativa da China dentro das cadeias.

## Referências bibliográficas

BRITO, Eloha Cabreira; GARROTE, Alexandre José da Silva. Industrialização, política industrial e crescimento econômico: uma discussão teórica. *Iniciativa Econômica*. V.2, n2. 2015

DEFRAIGNE, Jean-Christophe. *China's Industrial Policy*. 2017. Disponível em: <[http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/division\\_ecran/ecran\\_is103\\_paper\\_81\\_chinas\\_industrial\\_policy\\_jean-christophe\\_defraigne\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/division_ecran/ecran_is103_paper_81_chinas_industrial_policy_jean-christophe_defraigne_en.pdf)>. Acesso em: 12/2018

GEREFFI, G.; STURGEON, T. Global value chains and industrial policy: the role of emerging economies. In: ELMES, D.; LOW, P. (Eds.). *Global value chains in a changing world*. Geneva: WTO, 2013

HOLZ, Carsten A., Industrial Policies and the Changing Patterns of Investment in the Chinese Economy Forthcoming in *The China Journal*. 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3221717>>. Acesso em: 03/2018

LAMONICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.39, n.1(121), p.118-138, jan./mar. 2011.

LO, Dic and WU, Mei (2014) 'The state and industrial policy in Chinese economic development.' In: Salazar-Xirinachs, J. M. and Nübler, I. and Kozul-Wright, R., (eds.), *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Geneva: International Labour Office, pp. 307-326.

MASIERO, Gilmar e COELHO, Diego Bonaldo. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia *going global*. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 1 (134), pp. 139-157, janeiro-março.2014.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.26, n.2, p.163-185, abr./jun. 2006.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A. V. *Industrial policy in Brazil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1997.

UNIDO. *Global value chains and industrial development: lessons from China, South-East and South Asia*. 2018. Disponível em: < [https://www.unido.org/sites/default/files/files/2018-06/EBOOK\\_GVC.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/files/2018-06/EBOOK_GVC.pdf)>. Acesso em: 12/2018