

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**Bianca Souza Costa**

**Estratégias de Desenvolvimento nas Cadeias Globais de Valor: o caso da  
China**

SEROPÉDICA

2022

BIANCA SOUZA COSTA

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: O  
CASO DA CHINA

Monografia apresentada no curso graduação da  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, curso de  
Economia como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Economia.

Orientação: Prof. Rubia Cristina Wegner

SEROPÉDICA

2022

## Agradecimentos

Primeiramente agradeço à minha família, principalmente ao meu pai por sua dedicação para que eu e minha irmã tivéssemos uma educação de qualidade em uma universidade pública. Muito do que sou hoje devo a você. Agradeço aos meus avós pelo apoio incondicional. À minha irmã que sempre torceu e acreditou em mim mais até do que eu mesma.

À minha orientadora, Rubia Wegner, por toda dedicação, paciência e esforço durante esse processo. Foi uma honra ser orientada e aprender com você.

Aos professores do departamento de ciências econômicas que contribuíram para minha formação profissional, mas principalmente para minha formação pessoal. O aprendizado foi imensurável.

Aos meus amigos do Tudo Sucateado, sou muito grata por ter compartilhado essa jornada com vocês. Obrigada por todos os momentos, com certeza fizeram minha graduação ser muito mais leve e feliz.

## Resumo

Este trabalho objetiva analisar a inserção em Cadeias Globais de Valor como estratégia de inserção internacional da China e de sofisticação das exportações. A concepção adotada considera que as estratégias adotadas pelo governo da China para crescimento econômico são cada vez mais orientadas para inserção em elos de maior valor das cadeias globais. A dinâmica da produção fragmentada é uma tendência cada vez mais vigente no comércio internacional, sendo relevante o estudo sobre o tema para o meio acadêmico. Aborda a China como caso, sendo hoje considerada a “fábrica do mundo”, e que em conjunto com outros países do Leste e Sudeste Asiático, contribuíram para essa dinâmica, através das suas redes regionais de produção. Diante do exposto, torna-se importante analisar a atuação da China nas Cadeias Globais de Valor.

**SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES**

AIIB – *Asian Infrastructure Bank*

CGV – Cadeias Globais de Valor

EMN – Empresas multinacionais

IDE – Investimento Direto Externo

MOF - Ministério de Finanças

MOFCOM - Ministério do Comércio

NDR – *National Development and Reform Commission*

OMC - Organização Mundial do Comércio

PCCh – Partido Comunista Chinês

SAFE – *Safe Administration of Foreign Exchange*

SOE – *State Owned Enterprises* (Empresas estatais)

TVE – *Town Village Enterprises* (Empresas de Vilas e Municípios)

ZEE – Zonas Econômicas Especiais

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fatores que contribuíram para a expansão das CGV .....	14
Figura 2 – Curva sorriso original .....	16
Figura 3 – Curva sorriso adaptada .....	17
Figura 4 – Estrutura de governança em Cadeias Globais de Valor .....	21
Figura 5 – Comércio em Valor Agregado .....	23

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crescimento do produto mundial, 1991-2018 (em variação percentual anual) .....	26
Tabela 2 – China: estrutura do PIB, 1952-2018 (em %) .....	27
Tabela 3 – China: valor exportado anual e participação de produtos selecionados no total, 1992-2012 (em US\$ milhões) .....	33
Tabela 4 – China: valor importado anual e participação de produtos selecionados no total 1992-2002 (em US\$ milhões) .....	34

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – China: contribuição dos três componentes do PIB para o crescimento do PIB, 1978-2012 (em %) .....	31
Gráfico 2 - Evolução da participação das exportações (X), importações (M), saldo comercial e corrente de comércio (X+M) no PIB, 1978-2012 (em RMB milhões) .....	32
Gráfico 3 – China: evolução no investimento direto externo, fluxo e estoque, em relação ao PIB, 1980-2013 .....	38
Gráfico 4 - Evolução da participação, em %, de entidades de negócios por status de registro no total de empresas (2010-2017) .....	44
Gráfico 5 - Estágios produtivos dos países nas CGV .....	47
Gráfico 6 – Valor agregado interno incorporado à demanda final externa .....	54
Gráfico 7 – Contribuições por setor para a exportação para as cadeias de valor da China .....	56

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Processo de internacionalização do investimento chinês: fatos estilizados .....	41
--	----

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
CAPÍTULO 1. CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
1.1 Novos padrões de comércio internacional .....	13
1.2 CGV: características .....	15
1.3 Métodos de análises das CGV .....	18
1.3.1 Estrutura insumo-produto .....	18
1.3.2 Alcance geográfico .....	18
1.3.3 Estrutura de governança .....	19
1.3.4 Contexto institucional .....	21
1.3.5 Upgrading .....	22
1.4 Comércio em Valor Agregado .....	22
CAPÍTULO 2. CHINA: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INSERÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL .....	29
2.1 Reformas estruturais na China .....	24
2.2 O crescimento econômico da China a partir das reformas .....	25
CAPÍTULO 3. INSERÇÃO EM CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	46
3.1 CGV e desenvolvimento econômico .....	46
3.2 Formulação de políticas .....	49
3.3 China e CGV .....	52
CONCLUSÃO .....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	60



## INTRODUÇÃO

Um dos aspectos mais presentes no contexto internacional atual é a dispersão das etapas envolvidas na produção de um bem, em diferentes países e em diferentes firmas. Esse processo de fragmentação internacional da produção faz com que o bem seja produzido não em um só país, mas em cadeias globais de valor (CGV) (CARNEIRO, 2017). CGV pode ser definida como “a totalidade das atividades que firmas e trabalhadores realizam para levar um produto desde sua concepção até seu uso final e além” (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2011:4). De acordo com UNCTAD (2013), as CGV respondem por mais de 80% das exportações mundiais a partir da década de 2010.

A produção é fragmentada em diversas etapas, que são executadas em diferentes países por diversas firmas. Dessa forma, a literatura da economia internacional vem buscando compreender as relações de organização e governança dessas cadeias. Além de ser cada vez mais presente o estudo acerca das estratégias de desenvolvimento que os países inseridos nas CGV adotam como forma de se inserir em cadeias de maior valor agregado, isto é, progresso tecnológico.

Geralmente, os países em desenvolvimento se inserem nas cadeias em atividades intensivas em mão de obra e recursos naturais, contudo, dependendo do padrão de atuação do país na cadeia e de seu estágio produtivo, pode alcançar etapas de maior valor agregado, ou seja, mais intensivas em tecnologia e conhecimento. O desempenho, tanto em termos de crescimento econômico quanto de industrialização ou modernização, exibido por um conjunto de países altamente integrados às CGV, como China, tem suscitado amplo debate sobre o papel da inserção em redes de produção fragmentadas como elemento dinamizador do desenvolvimento econômico (CARNEIRO, 2017).

No entanto, a simples inserção em cadeias não é sinônimo de desenvolvimento, em muitos países as implicações econômicas se restringem às exportações. Porém alguns países conseguem realizar a mudança estrutural em suas economias, gerando efeitos de transbordamento para outros setores. A inserção nas cadeias pode abrir novos mercados e criar oportunidades de endogenização tecnológica e aquisição de conhecimento.

Com frequência, a literatura acadêmica analisa os efeitos das CGV a partir das economias do Sudeste Asiático. O modelo teórico dos “gansos voadores” buscou explicar o desenvolvimento econômico asiático sob a liderança do Japão. Assim, a economia líder regional, o Japão, deslocava atividades produtivas mais padronizadas e intensivas em mão de obra para economias

com nível comparativo menor de desenvolvimento, como Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong. Quanto mais a economia líder, o Japão, avançava tecnologicamente, mais transferia atividades de maior valor agregado para essas economias, as quais, por sua vez, passavam a transferir aquelas atividades mais intensivas em mão de obra para um grupo de países vizinhos com menor nível (AKAMATSU, 2014; KASAHARA, 2014). Tratava-se do desenvolvimento sequencial das atividades industriais de diferentes países, em que na medida que o país desenvolvido começava a produzir bens de consumo, também criava demanda para bens de capital sob um processo de homogeneização e heterogeneização de alto nível (AKAMATSU, 1962). E os efeitos demonstração do comércio internacional e *animal Spirits* dos empresários os incentivava a produzir internamente.

Ao mesmo tempo, os países do Leste Asiático promoveram indústrias com alto potencial de crescimento e externalidades generalizadas por meio de uma série de instrumentos, 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 (FERRAZ e DIEGUES, 2019). Esse processo gerou dinamismo e viabilizou um crescimento sequencial entre países com diferentes estágios de desenvolvimento econômico, além de um intenso fluxo de comércio internacional e investimento direto externo entre eles (MEDEIROS, 1997).

Assim, o Japão estabeleceu cadeias regionais de comércio no Leste Asiático e se configurava como principal parceiro comercial dos Estados Unidos. A partir da década de 1990, após pressões dos EUA ao Japão e o Acordo de Plaza, desvalorizando o iene frente ao dólar, o país começou a entrar em declínio. Medeiros (2006) explica que este modelo entrou em crise em 1995 com a desvalorização do yen ante o dólar e a redução do volume de IDE do Japão vinculados a exportações asiáticas para outros países – como os EUA. Os países da região possuíam regimes cambiais vinculados ao dólar, de forma que a valorização desta moeda em relação ao yen ocasionou uma valorização real das principais moedas asiáticas, exceto o yuan/reminbi, que em 1994, passou por uma significativa desvalorização. A China apresentava um câmbio desvalorizado em relação a seus competidores regionais e pôde aproveitar as redes comerciais criadas pelas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), deslocando firmas produtoras do Sudeste Asiático do mercado americano. Os EUA aumentaram significativamente, com isso, sua participação nas exportações chinesas.

Uma crise de liquidez, no fim de 1997, atingiu países como Tailândia, Malásia, Coreia do Sul, Filipinas e Indonésia que sofreram os efeitos do *boom* do endividamento de curto prazo em

dólares para empréstimos em moedas domésticas em setores, como imobiliário, o que foi possível graças à abertura e à desregulamentação financeiras que realizaram ao longo da década de 1990 (MEDEIROS, 2006). Os fluxos de comércio e de IDE se deslocaram para a China, visto que além de ter mantido sua moeda desvalorizada em termos reais, reagiu à contração das exportações e IDE com uma expressiva política anticíclica de investimentos públicos. Assim, em meio ao *boom* da ‘nova economia’ e seus efeitos expansivos em tecnologia e informação (TI), entre 2000/2001, a China se tornou um grande produtor mundial de TI e bens de consumo industriais e, ao mesmo tempo, exportador líquido para economias avançadas, como EUA, Japão e países europeus, além de importador líquido para seus vizinhos asiáticos (MEDEIROS, 2006). Portanto, a China passou a liderar o processo de crescimento e desenvolvimento regionais.

Essa pesquisa se concentra no caso da China. Com a abertura econômica chinesa ocorreu um grande fluxo de investimento estrangeiro para as zonas de processamento de exportação contribuindo para a inserção do país em CGV. Dessa forma, busca-se entender o conceito e as características das CGV, bem como fatores que levaram ao seu surgimento, como a China se inseriu nas cadeias e qual a participação do país nessas, buscando compreender como a China pode obter maiores ganhos nas CGV. Por fim, busca-se compreender como a inserção nas cadeias globais pode contribuir para o crescimento econômico de um país, utilizando-se a China como exemplo.

Diante do exposto, surge a questão: de que forma a China tem traçado estratégias para aprofundar sua inserção nos níveis mais elevados das CGV?

Esta pesquisa visa analisar as CGV como estratégia de inserção internacional da China e de sofisticação das exportações, conceituando as CGV e sua evolução no contexto asiático e da China em termos de desenvolvimento, construindo uma análise acerca da marca chinesas nessas cadeias e elaborar uma análise sobre como a inserção em CGV pode colaborar para o desenvolvimento econômico.

A metodologia utilizada consiste em pesquisa exploratória qualitativa e quantitativa, pois objetiva possibilitar maior compreensão sobre o tema. Como qualitativa busca entender a situação, utilizando-se de embasamento teórico sobre as CGV com o objetivo de destacar a importância da inserção neste processo. Ao longo da pesquisa também se utiliza dados estatísticos de diversas fontes, caracterizando como uma pesquisa quantitativa. Além disso, a pesquisa constitui um levantamento bibliográfico para se encontrar diferentes fontes acerca do tema. A finalidade é ter um maior conhecimento sobre as diversas fontes existentes sobre o tema utilizando artigos, pesquisas e relatórios de autores e organizações.

Esta monografia está dividida em três capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro apresenta um referencial teórico das CGV, apontando fatores para o surgimento, suas características e seus métodos de análises. O segundo traz um breve histórico do desenvolvimento e crescimento econômico chinês. O terceiro apresenta uma análise da relação entre desenvolvimento econômico e participação nas cadeias globais, analisando a China nesse processo, bem como a importância da formulação de políticas.

## CAPÍTULO 1 - CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: REFERENCIAL TEÓRICO

Nos últimos 30 anos, o comércio internacional passou por diversas transformações sendo caracterizado no momento por CGV. O presente capítulo tem como objetivo analisar essas cadeias, para isso divide-se em quatro seções. A primeira seção aborda os novos padrões do comércio internacional, buscando entender como a produção fragmentada surgiu e quais fatores contribuíram para isso. Na seção seguinte, apresenta-se o conceito de CGV bem como suas características. A terceira seção discorre sobre os métodos de análises, utilizando a metodologia de Gereffi (2011) e demais teóricos da *Global Value Chain Initiative*. A quarta seção aborda a metodologia de comércio com as exportações em valor agregado, tendo em vista que, as estatísticas tradicionais de comércio não são capazes de capturar o valor líquido das exportações.

### 1.1 - Novos padrões de comércio internacional

O novo padrão do comércio internacional já ganhou diversas denominações como cadeias globais de valor, fragmentação internacional da produção, redes de produção globais, dentre outros. De acordo com Nonnenberg (2014), durante séculos o comércio internacional foi formado pela especialização de países em produtos específicos, corroborando com a teoria das vantagens comparativas. No entanto, ao longo da década de 1980, e devido ao processo de globalização, nota-se uma grande mudança nos processos produtivos. A produção passa a ser fragmentada em várias etapas, realizadas em diversos países e diferentes firmas.

O contexto da globalização trouxe novas formas de organização da produção, nesse sentido, o comércio internacional passou por mudanças profundas, sendo no momento marcado pelas CGV. A globalização pode ser dividida em três vertentes diferentes: i) globalização financeira; ii) globalização comercial; e iii) globalização da produção.

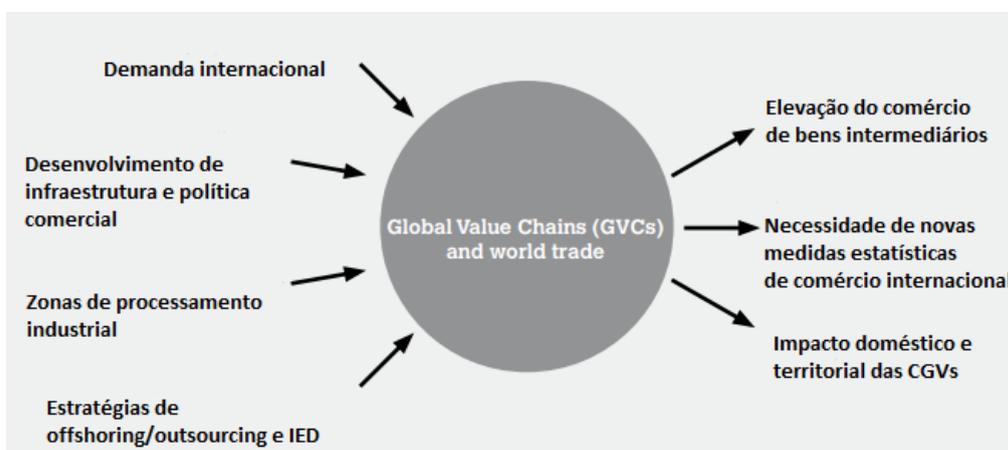
A globalização financeira está ligada ao crescente fluxo internacional de capitais, que segundo Oliveira (2014), podem ser por meio de empréstimos, portfólios ou trocas cambiais. A globalização comercial representa um aumento substancial das trocas internacionais, principalmente de partes e componentes. Já a globalização da produção, é caracterizada pela fragmentação produtiva e dispersão geográfica das etapas que a compõem (OLIVEIRA, 2014).

A fragmentação internacional da produção significa que as etapas do processo produtivo são dispersas em diferentes países (*offshoring*) e em diferentes empresas (*outsourcing*), em CGV. A redução dos custos permitiu que a produção superasse fronteiras. Em vez de produzir um bem

em uma única fábrica, uma empresa estabelece uma rede de fornecedores e filiais dispersas em diferentes países, aproveitando as vantagens comparativas e economias de escala. Economistas da Universidade de Princeton, Gene Grossman e Esteban Rossi-Hansberg chamaram esse novo paradigma de “*trade in tasks*”. Os países não exportam mais exclusivamente produtos acabados, mas se especializam em etapas específicas do processo de produção (IDE-JETRO, 2011).

Na figura abaixo, tem-se os fatores que contribuíram para a expansão das cadeias globais de valor segundo IDE-JETRO (2011). A ascensão das CGV resulta da conjunção de vários fatores, são eles: a demanda internacional; o desenvolvimento da infraestrutura e política comercial; as zonas de processamento industrial; estratégias de *offshoring* e *outsourcing* e a entrada de IDE; a elevação do comércio de bens intermediários; a criação de novas medidas de mensuração do comércio internacional; e o impacto doméstico e territorial das CGV. Começou com a mudança nos modelos de consumo de economias industrializadas, encontrando um potencial de oferta nos países em desenvolvimento. A infraestrutura desempenha papel importante, através dos serviços de transporte, comunicação e outros, bem como a política comercial que é um componente chave dessas redes de produção. O processo de *offshoring* e *outsourcing* mostra a importância que as zonas de processamento têm para a fragmentação internacional da produção, muitos países em desenvolvimento basearam suas estratégias de exportação na criação dessas zonas de processamento. O Investimento Direto Externo (IDE) tem desempenhado papel importante na expansão do comércio de bens intermediários. A China emergiu como o país mais atraente para o destino dos fluxos de IDE na região da Ásia. O IDE é uma parte essencial das estratégias de *offshoring* das empresas multinacionais, impulsionando o comércio intra-firma no processo.

**Figura 1: Fatores que contribuíram para a expansão das CGVs**



Fonte: IDE-JETRO (2011), tradução nossa.

Os avanços na fragmentação produtiva foram possíveis devido a uma série de fatores, como os avanços nas tecnologias de informação e comunicação (TICs), a redução dos custos de transporte e acordos de comércio com viés liberalizante. Os desenvolvimentos em TICs tornaram a comunicação internacional, facilitando a logística dos países inseridos na cadeia (CARNEIRO, 2017). Facilita a aquisição de informações estratégicas para as firmas e permite o gerenciamento mais eficiente por parte das empresas líderes.

A redução dos custos de transporte, como supracitado, permitiu que a produção superasse fronteiras e que os países aproveitassem vantagens comparativas. O que foi possível também graças as melhorias de logística, para reduzir os riscos de atraso. Dessa forma, as empresas líderes buscam países que possuam boas condições de infraestrutura e logística. É fundamental citar também a importância da containerização de cargas, que mudou a logística do comércio internacional. Embarcar o produto em um contêiner até o seu destino final reduziu substancialmente o custo e transformou a logística, possibilitando a expansão das cadeias globais de valor (OMC, IDE-JETRO, 2011).

Os acordos liberalizantes, a liberalização comercial por meio da redução de barreiras tarifárias ou não tarifárias, tanto no sistema multilateral do comércio, como acordos unilaterais ou bilaterais, também foram fundamentais. Esses acordos podem incentivar a criação de cadeias globais de valor, bem como facilitar a inserção de países nessas cadeias. Como exemplo pode-se citar os acordos firmados pelo ASEAN 4 (Indonésia, Filipinas, Malásia e Tailândia), Tigres Asiáticos (Cingapura, Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan) e China e Japão, que foram importantes para desenvolvimento da produção em torno de CGV (MEDEIROS, 2008).

## **1.2 - CGV: características**

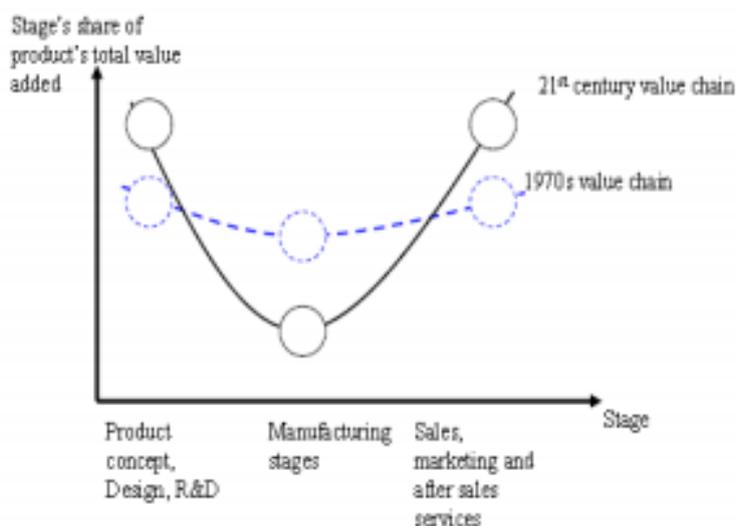
De acordo com Gereffi e Fernandez-Stark (2011), as CGV podem ser definidas como “a totalidade das atividades que firmas e trabalhadores realizam para levar um produto desde sua concepção até seu uso final e além.” Cada uma das etapas da produção é responsável por adicionar parte do valor do produto, por isso o termo cadeia de valor. Global vem da tendência, nos últimos 30 anos, da dispersão geográfica da produção. Dessa forma, as grandes empresas terceirizam etapas para outras regiões (*offshoring*) que apresentem determinado fator utilizado nesta etapa em abundância, podendo se dedicar mais nas suas atividades centrais (*core business*).

O que caracteriza e determina a existência das cadeias globais é a fragmentação produtiva em diferentes firmas e diversos países e a estrutura de governança em torno de uma *flagship company*, empresa líder que controla o processo de produção. De acordo com Nonnenberg:

Essa empresa normalmente possui o controle mais ou menos completo de toda a cadeia de produção. Ela determina o ritmo de produção, escolhe as demais empresas da cadeia, estabelece os contratos e define as tarefas a serem executadas por cada uma delas. Sendo empresas participantes de mercados oligopolizados (ou de concorrência monopolística), define os preços finais. E tudo isso decorre do fato de ela ser detentora do conhecimento crítico referente àquele produto ou indústria. Ela vai se especializar em áreas nas quais tem competências-chave, deixando para o restante da cadeia parcelas maiores ou menores da linha de produção (NONNENBERG, 2014: 25).

Cada elo da CGV apresenta diferentes níveis de geração de valor agregado. As etapas que geram maior valor agregado são as de pré e pós-fabricação, que são formadas por serviços, como concepção, design, P&D, marketing, vendas e pós-vendas. Baldwin (2012) ilustra essas capacidades de geração de VA por estágio produtivo em um gráfico conhecido como *smile curve* (curva sorriso) por causa da sua forma. Na figura 2 e na figura 3, apresenta-se a curva sorriso original de Baldwin (2012) e uma versão adaptada.

**Figura 2 – Curva sorriso original**



Fonte: Baldwin (2012)

No gráfico pode-se perceber a diferença de valor agregado entre as atividades, onde as atividades com maior valor agregado, no topo da curva, são os serviços de pré-manufatura, como concepção, design e P&D. A produção de partes e componentes, bem como o fornecimento de matérias primas e processamento e montagem são as atividades de menor agregação de valor. Em seguida, distribuição e marketing possuem maior valor agregado, e por fim, as atividades no topo como as de pré-fabricação, as atividades de pós fabricação, como as vendas e serviços pós-venda. A figura a seguir apresenta uma versão da curva sorriso adaptada de acordo com Corrêa (2017)

**Figura 3 – Curva sorriso adaptada**



Fonte: Corrêa *et al* (2017)

A fragmentação da produção reflete no aumento do comércio de bens intermediários, como também no crescimento do fluxo de investimento estrangeiro direto (IED). As economias que mais recebem fluxos de IED são também as que experimentam as maiores taxas de crescimento das exportações (OMC e IDE-Jetro, 2011). O Leste Asiático foi um dos principais destinos de investimento pela sua política de desenvolvimento, baseada no modelo de desenvolvimento por exportações. Nessa região, também teve importância a criação das “zonas econômicas especiais” (ZEE). A China adotou esse modelo nos anos 1980, se tornando o mercado central para produtos intermediários, caracterizada por um alto nível de sofisticação e fragmentação (OLVEIRA, 2014).

Os países em desenvolvimento geralmente atuam como fornecedores de matérias-primas ou montagem do produto, já os países desenvolvidos atuam na produção com intensidade tecnológica, nas atividades que possuem maior criação de valor adicionado (Memedovic & Iapadre, 2009). Em relatório da UNCTAD (2013), aponta que as CGV podem proporcionar oportunidades para países em desenvolvimento, quando as empresas locais conseguem maior valor agregado dentro das cadeias, quando há endogenização tecnológica e sofisticação das exportações. O que será discutido no capítulo 3.

### **1.3 Métodos de análises das CGV**

A fim de compreender melhor o funcionamento das cadeias globais de valor, Gereffi (2011) e os demais teóricos da *Global Value Chain Initiative* propõem métodos de análises em cinco dimensões básicas: i) estrutura insumo-produto; ii) alcance geográfico; iii) estrutura de governança; iv) contexto institucional que a cadeia está inserida; e v) estratégias de upgrading implementadas pelas firmas.

#### **1.3.1 Estrutura insumo-produto**

A estrutura insumo-produto analisa as principais atividades de uma cadeia de valor e a dinâmica e a estrutura das empresas em cada segmento. Os segmentos variam dependendo da indústria, mas geralmente incluem: pesquisa, *design*, insumos, produção, *marketing* e vendas. Essa estrutura é representada como um conjunto de caixas da cadeia de valor conectadas por setas que mostram os fluxos de bens e serviços, que é importante para poder mapear a agregação de valor em cada etapa do processo produtivo

Identifica também a dinâmica e a estrutura das empresas em cada segmento. É importante identificar o tipo de empresas envolvidas e as suas características principais. Dessa forma, pode-se compreender melhor as estruturas de governança que fazem parte da cadeia.

#### **1.3.2 Alcance geográfico**

As cadeias de valor podem ser locais, nacionais, regionais ou globais. As cadeias atualmente tendem a ser dispersas geograficamente pelo globo. O alcance geográfico analisa a demanda e oferta globais, avaliando os fluxos de comércio em cada estágio usando as estatísticas de comércio internacional. Investiga os fatores locais que determinam a dispersão das

atividades das cadeias e como são determinadas a localização de cada etapa em dada região. Para isso, é importante identificar as empresas líderes da cadeia.

Existe um padrão de concentração regional, com as principais redes produtivas centradas no Leste e Sudeste Asiático e América do Norte. Baldwin (2012) ressalta que o comércio das CGV é altamente regionalizado e distribui-se em padrão *hub-and-spoke* em torno dos *four manufacturing Giant* (China, Japão, Alemanha e Estados Unidos). Mas segundo Gereffi (2016), pode haver novas tendências em direção a uma regionalização das CGVs, como a crescente importância das economias emergentes e os acordos comerciais regionais.

### 1.3.3 Estrutura de governança

Esse método analisa as estruturas de governança, examinando o controle e coordenação das atividades da cadeia, e também a hierarquia de distribuição de poder e benefícios entre seus participantes. Esta depende da estratégia empresarial da *flagship company*, que são condicionados por características dos produtos (CARNEIRO, 2017). Essa análise está centrada nas relações de poder que ocorrem em cada segmento das cadeias. Essas relações de poder determinam como os recursos materiais, financeiros e humanos serão alocados nas cadeias (GEREFFI E FERNANDEZ-STARK, 2011).

Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) desenvolveram uma análise da cadeia de valor e diferenciam os tipos de governança. As governanças apresentadas são: de mercado, hierarquia, cadeia de valor modular, cadeia de valor relacional e cadeia de valor relativa.

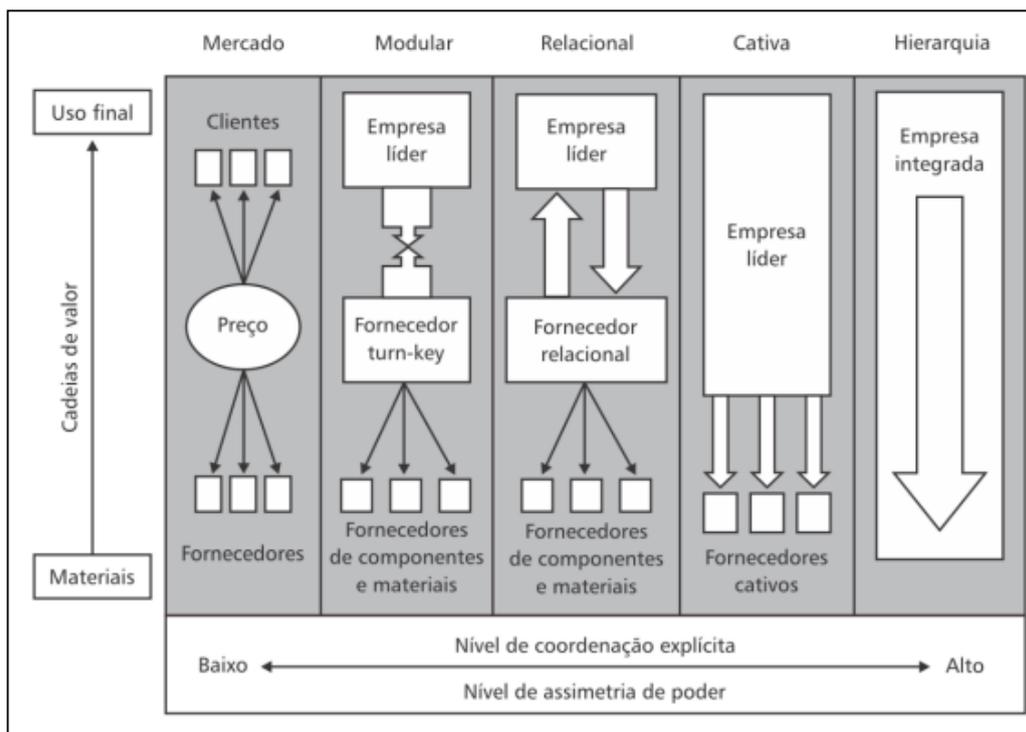
Os autores citam que existem três determinantes-chave da governança da cadeia de valor: complexidade das transações, codificabilidade da informação e capacidade dos fornecedores. A complexidade é aumentada quando as empresas líderes colocam novas demandas na cadeia de valor e quando aumentam a diferenciação do produto. Contudo, essas empresas adotam estratégias para reduzir a complexidade dessas transações. A codificabilidade diz respeito à até que ponto as informações podem ser codificadas e transmitidas de forma eficientes entre os agentes da cadeia. E por último, a capacidade de fornecedores reais e potenciais em relação aos requisitos da transação.

- i) Cadeia de valor de mercado: na cadeia de mercado, os compradores respondem aos preços e às especificidades definidos pelos vendedores. A complexidade das informações é relativamente baixa, podem ser controladas com pouca coordenação.

- ii) Cadeia de valor modular: os fornecedores, chamados de *turn-key*, fabricam os produtos de acordo com as especificações do cliente. Assumem total responsabilidade a respeito da tecnologia do processo. Devido à codificação, as informações complexas podem ser trocadas com pouca coordenação explícita.
- iii) Cadeia de valor relacional: essa cadeia é caracterizada por possuir relações complexas entre compradores e fornecedores, o que pode criar mútua dependência. As especificações do produto não são codificadas e as transações complexas, sendo regida por altos níveis de coordenação explícita.
- iv) Cadeia de valor cativa: nessas cadeias os fornecedores pequenos dependem de compradores muito maiores. Segundo os autores, os fornecedores enfrentam custos de troca significativos, sendo, “cativos”. A capacidade de codificar e as especificações são muito complexas. Essas cadeias possuem um alto grau de monitoramento pelas empresas líderes.
- v) Cadeia de valor hierárquica: as cadeias dessa forma são caracterizadas por integração vertical, a governança é pelo controle gerencial. As especificações do produto não podem ser codificadas, os produtos são altamente complexos. Essa forma de governança é estimulada pela necessidade de trocar conhecimento entre as atividades da cadeia.

Na figura 4, podemos ver uma representação desse modelo com as cinco formas de governança nas cadeias globais e a relação com os determinantes-chave citados pelos autores.

**Figura 4: Estruturas de Governança em Cadeias Globais de Valor**



Fonte: Oliveira (2014)

Gereffi (2011) ainda distingue duas formas abrangentes de estrutura de governança, as *buyer-driven* (coordenadas pelo comprador) e as *producer-driven* (coordenadas pelo produtor). As *buyer-driven* são cadeias nas quais firmas líderes representam grandes compradoras internacionais. Geralmente essas empresas exercem as atividades de concepção dos produtos, *design*, vendas, mas não a produção em si. São exemplos as indústrias de automóveis, aviões, máquinas etc. As cadeias *producer-driven* representam os grandes produtores internacionais, possui indústrias baseadas em P&D e tecnologia.

### 1.3.4 Contexto institucional

O contexto institucional analisa como as condições locais, nacionais e internacionais e políticas moldam a participação do país na cadeia de valor. A inserção em CGV depende das condições locais dos países. As condições econômicas incluem: infraestrutura disponível, custos de trabalho e acesso a outros recursos. O contexto social diz respeito à disponibilidade de trabalho e o seu nível de qualificação, como acesso à educação. As instituições também incluem política de inovação, regulamentação tributária e trabalhista e subsídios.

### 1.3.5 - *Upgrading*

Segundo Gereffi (2016), o *upgrading* econômico é definido como o cenário em que as empresas, países ou regiões se tornam mais competentes para evoluir para nichos econômicos mais sofisticados tecnologicamente e intensivos em conhecimento, aumentando seus benefícios com a participação nas cadeias. Para o autor, existem os diferentes tipos de *upgrading*:

- i) *Upgrading* de função: envolve a aquisição de novas funções pela empresa, ou seja, a empresa passa para funções que tenham maior capacidade de criação de valor agregado.
- ii) *Upgrading* de cadeia: ocorre quando a empresa em uma determinada cadeia se expande para uma função similar em outra cadeia mais sofisticada.
- iii) *Upgrading* de processo: aumenta a captura de valor pela eficiência produtiva, reorganizando o sistema de produção ou introduzindo tecnologia superior.
- iv) *Upgrading* de produto: aumenta a captura de valor pela transferência para linhas de produção mais sofisticadas.

### 1.4. Comércio em Valor Agregado

As estatísticas tradicionais de comércio internacional são incapazes de capturar o valor líquido adicionado, pois foram projetadas para capturar fluxos de comércio em produtos finais. Com a expansão das CGV, a participação dos intermediários cresceu substancialmente, é fundamental poder mensurar os ganhos de valor agregado para os países inseridos nas cadeias, entendendo como a participação em CGV pode ser estimada (BANGA, 2013).

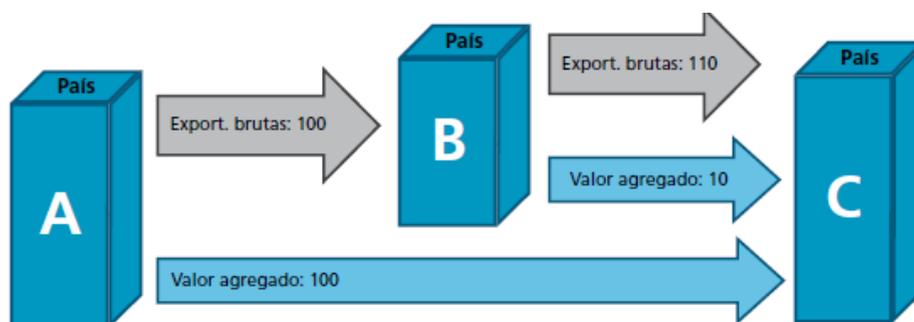
Dessa forma, em mundo caracterizado por CGV, tornou-se importante adotar outras estatísticas de comércio internacional. Os indicadores tradicionais podem levar a conclusões erradas, tendo em vista que geralmente são computados em dados brutos e não em valor agregado, sem descontar o valor dos insumos intermediários utilizados na produção dos bens exportados. Ou seja, as estatísticas tradicionais podem superestimar o comércio para as economias, já que o valor dos bens intermediários é contado várias vezes, pois cruzam fronteiras repetidamente dentro das cadeias globais de valor (CARNEIRO, 2017). Os dados brutos muitas vezes acarretam duplas e triplas contagens, e não demonstram os fluxos bilaterais de comércio.

A fim de melhorar essa questão surgiu uma iniciativa da OMC chamada *Made in the World Initiative* (2011) para tentar formas de como medir adequadamente o valor agregado.

Vários projetos foram realizados com esse objetivo, contudo, o mais completo para cumprir com a demanda é o projeto *Trade in Value Added* (TiVA), elaborado em parceria da OMC e OCDE.

Esse método representa, para cada elo dado de exportação, a parcela de valor agregado doméstico que é gerado por esta ao decorrer da cadeia em termos de valor adicionado. Por meio dessa metodologia, é possível eliminar a dupla contagem, mostrando onde o valor está sendo agregado. Essa metodologia é importante, pois os dados em termos brutos podem dificultar a compreensão das balanças comerciais bilaterais quando o processo produtivo de bens é compartilhado por vários países, no contexto das CGV (OMC e IDE-Jetro, 2011). Na figura 5, pode-se demonstrar o comércio bruto e o comércio em valor agregado.

**Figura 5: Comércio bruto e em valor agregado**



Fonte: OECD (2013a)

Segundo OECD, o comércio de valor agregado reconhece que as CGV significam que as exportações dependem cada vez mais de importações intermediárias significativas. A abordagem de valor agregado traça o valor agregado por cada empresa e país na cadeia de produção e aloca o valor a essas empresas e países de origem.

## **2. CHINA: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INSERÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL**

O ritmo acelerado de crescimento e expansão econômica da China colocou o país entre as grandes potências mundiais. Esse processo, demarcado a partir de 1978, tem sido objeto de debate na literatura acadêmica entre as teorias de desenvolvimento econômico assentadas em intervenção estatal e crescimento endógeno e aquelas, livre mercado e crescimento exógeno. O presente capítulo tem como objetivo analisar o desenvolvimento econômico chinês e seu processo de inserção no cenário internacional. Na primeira seção, apresentam-se as reformas estruturais que ocorreram no país a partir de 1978 sob a liderança de Deng Xiaoping. Na seção seguinte, é discutido o crescimento econômico chinês, grande aumento das exportações, sua sofisticação produtiva e inserção no cenário internacional.

### **2.1 Reformas estruturais na China**

Importa discorrer sobre as transformações no cenário global que beneficiaram as reformas na economia chinesa. Na década de 1980, os Estados Unidos, sob liderança de Ronald Reagan, dedicavam-se a isolar a então URSS. Diante disso, o país exercia pressões sobre o Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Os EUA pressionavam uma desvalorização do dólar, que resultou na valorização do iene e a determinação de cotas voluntárias. Essa política permitiu a transferência das empresas japonesas para países menos desenvolvidos da Ásia, como a China. De acordo com Chernavsky e Leão (2010):

As restrições impostas pelos Acordos Plaza e do Louvre posteriormente também atingiram Taiwan e Coreia do Sul, o que fez com que as firmas destes países, da mesma forma que as japonesas, se deslocassem para outras nações menos desenvolvidas do continente. Este deslocamento intrarregional da produção dos países mais desenvolvidos da Ásia beneficiou a China, que passou a absorver investimentos e plantas produtivas sofisticadas direcionadas para a exportação (CHERNAVSKY; LEÃO, 2010: 84)

Além disso, o desejo de isolar o socialismo, “motivou a abertura do mercado consumidor e crédito norte-americano para absorver e financiar as exportações da China.”

(CHERNAVSKY; LEÃO, 2010). Era nevrálgico para sua posição hegemônica que os EUA se aproximassem dos demais países comunistas com o intuito de exterminar a ideologia socialista soviética. Dessa forma, o país apoiou grupos políticos de oposição ao socialismo e praticou políticas econômicas mais expansionistas de forma a se aproximar desses países. Os EUA formaram relações com a China mostrando que os países do bloco socialista estavam se aproximando do regime capitalista e se afastando dos ideais soviéticos.

Em 1978, Deng Xiaoping assumiu a liderança do Partido Comunista da China (PCCh) e deu início às quatro modernizações: agricultura, indústria, defesa e ciência & tecnologia. As medidas adotadas a partir de 1978, tinham como objetivo recuperar o país das instabilidades políticas e econômicas ocasionados após o “Grande Salto” (GLF – sigla em inglês) e a “Revolução Cultural”. As reformas trouxeram a questão do desenvolvimento econômico e o papel do Estado para alcançá-lo, levando o país a apresentar uma abertura econômica bastante gradual. As quatro modernizações não tinham como objetivo abrir a economia plenamente, nem extinguir o socialismo.

A reforma chinesa para o ‘socialismo de mercado’, a partir de 1978, abandonou os princípios rígidos da economia planificada soviética, constituindo sequencialmente diferentes mercados setoriais, com base em incentivos selecionados. Sem caminhar para um sistema no qual o direito de propriedade é forma básica de posse (propriedade), o país asiático se propôs a uma reforma gradualista e experimental da propriedade, no qual a pública seria a norma. O teor destas reformas anunciadas pelo governo, pelo então presidente Deng Xiaoping, para inserção no mercado (economia socialista de mercado) foram consideradas de base institucional muito fraca pelo *mainstream*. Entre 1980 e 1990, o crescimento chinês atingiu 9.5% a.a., mostrando-se superior às economias do Leste Asiático. Entre 1980 e 1983, notou-se uma elevada expansão do setor primário. Até 1988, a indústria leve e de bens de consumo liderou este cenário, e após esse período, a produção de bens de capital. O grau de abertura econômica passou de 10% em 1978 para 17% em 1984, e 44% em 1995 (MEDEIROS, 1999).

**Tabela 1 - Crescimento do produto mundial, 1991-2020 (Em variação percentual anual)**

	1991-2000	2001-2008	2009-2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mundo	3,0	3,6	2,9	2,8	2,7	3,0	3,0	2,7	3,0	3,1	2,5	-4,3
Países desenvolvidos	2,7	2,3	1,6	1,2	1,3	2,0	2,4	1,7	2,5	2,3	1,8	-5,8
Países em desenvolvimento	5,1	6,6	5,1	5,4	5	4,7	4,3	4,3	4,6	4,3	3,5	-2,1
África	2,5	5,8	3,0	7,6	1,1	3,1	2,6	1,7	3,5	3,1	3,1	-3,0
América Latina e Caribe	3,2	3,9	1,7	2,8	2,8	1,0	0,1	-1,2	1,0	0,6	-0,3	-7,6
América do Sul	3,2	4,4	1,3	2,4	3,2	0,2	-1,3	-3,0	0,4	-0,2	-0,7	-7,1
Brasil	2,8	3,7	1,1	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,3	1,3	1,1	-5,7
Ásia	6,6	7,8	6,2	5,9	6,1	5,9	5,6	5,9	5,6	5,3	4,4	-0,9
China	<b>10,6</b>	<b>10,9</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>	<b>7,3</b>	<b>6,9</b>	<b>6,7</b>	<b>6,8</b>	<b>6,6</b>	<b>6,1</b>	<b>1,3</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados FMI (Outlook Database)

Ao mesmo tempo as reformas no campo foram importantes para o processo de industrialização na China com o desenvolvimento das *township and villages enterprises* (TVEs). Essas empresas foram criadas na era Mao Tse-Tung, mas criavam poucos empregos. Com as reformas, houve aumento da renda no campo e o trabalhador passou a fazer parte do mercado consumidor e demandou inovações nas TVEs (ARAÚJO; BRANDÃO; DIEGUES, 2018). O modelo dessas empresas foi importante para propiciar a dinâmica entre a agricultura e a indústria. O governo fixava uma cota de produção que cada TVE deveria entregar a um preço determinado, enquanto o excedente poderia ser comercializado no mercado.

Medeiros (2008) destaca que o objetivo da China era elevar seu status internacional como potência econômica que seria capaz de influenciar o sistema internacional. As reformas induziram a uma das mais extensivas transformações pelas quais a China passou. O país buscou uma maior flexibilização da economia de planejamento estatal centralizado e a incorporação de mecanismos de mercado sem, contudo, abandonar a propriedade e o planejamento estatais (SÁ, 2021). De fato, os dados da Tabela 2 sobre a composição do PIB da China, de 1952 a 2018, indicam uma trajetória tal que o setor serviços começa a apresentar participação no PIB igual a pelo menos o dobro da participação da agricultura, a partir de 2005.

**Tabela 2 - China: estrutura do PIB,1952-2017 (Em %)**

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços	PIB
1952	58,6	9,9	31,5	100
1978	33,7	34,7	31,5	100
1980	30,2	48,2	21,6	100
1985	28,4	42,9	28,7	100
1992	21,8	43,5	34,8	100
1995	23,2	41,1	35,7	100
1998	17,6	46,2	36,2	100
2000	15,1	45,9	39,0	100
2005	12,1	47,4	40,5	100
2007	10,8	47,3	41,9	100
2008	10,7	47,4	41,8	100
2010	10,1	46,7	43,2	100
2012	10,1	46,6	43,4	100
2013	9,3	44,0	46,7	100
2014	9,1	43,1	47,8	100
2015	8,8	40,9	50,2	100
2016	8,6	39,9	51,6	100
2017	7,9	40,5	51,6	100
2018	7,2	40,7	52,2	100

Fonte: 1952: Maddison (1995) *apud* Medeiros (2013); 1978-2012: *China Statistical Yearbook* 2013 e 2013-2017:

*China Statistical Yearbook* 2019

No início da década de 1980, a China criou as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs). A princípio foram criadas quatro, nas cidades de Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen. Posteriormente, foram criadas mais 14 ZEEs, permitindo a expansão do investimento estrangeiro no país. O êxito alcançado por essas primeiras ZEEs justificou sua expansão, em 1984, para outras 14 cidades costeiras e para a ilha de Hainan. O Estado chinês permitia às cidades costeiras conceder incentivos, mas de forma menos onerosa (*costal open cities*). Em meados da década de 1980, o governo chinês dá início a segunda fase da abertura de sua economia por meio da adoção de medidas que tornariam maior a participação do investimento externo nos setores orientados à exportação.

Assim, as reformas econômicas foram permitindo introduzir um sistema econômico que combinasse planejamento estatal com mercado e com atração de investimento externo direto (IED), num movimento que aumentasse a relação capital-trabalho na indústria para incrementar o nível de crescimento econômico da China (TREBAT; MEDEIROS, 2014). O progresso tecnológico foi parte essencial dessa reforma, e foi sendo incorporado a partir de ramos nos quais empresas multinacionais do ocidente mantinham posições dominantes ou proeminentes.

Contudo, as reformas geraram um conflito interno dentro do PCCh. De um lado, uma ala socialista que alegava que a legitimidade do regime poderia ser questionada. E de outro, uma mais reformista e liberal que apoiava o aprofundamento das reformas. Além das reformas econômicas, houve também modernizações no exército, este passou a funcionar como um termômetro do processo das reformas, uma vez que os militares conformam um aliado dos mais relevantes para China. Dessa forma, Deng fez negociações com administradores de cidades costeiras, assegurando transferir mais recursos para financiamento da modernização do exército. A partir dos anos 1980 e 1990, é possível notar como o sucesso das reformas estruturais e a abertura ao mercado externo ajudaram a impulsionar o desenvolvimento econômico.

A despeito de conflitos políticos polarizados por liberalização e conservadorismo<sup>1</sup>, essa ‘grande transformação’ pode ser caracterizada, como sumariza Medeiros (2013) pela emergência dos seguintes elementos: dissolução das comunas, aumento das taxas de urbanização, surgimento da classe capitalista e de grande setor privado doméstico e internacionalizado, formação de um mercado de trabalho, comercialização do direito de uso das terras, privatização do excedente social, formação de centro manufatureiro e constituição de um dos mercados mais internacionalizados.

Também se inserem, na estratégia adotada pelo Estado chinês, preservar o controle sobre investimentos na indústria pesada por meio de empresas estatais (SOEs) e bancos públicos,

incluindo elaboração e implementação de planos quinquenais e controle sobre preços básicos. A estratégia de acumulação se distanciava gradualmente do ‘controle social’ e se aproximava do fomento de mecanismos de indução e de incentivo a setores produtivos líderes.

## **2.2 O crescimento econômico da China a partir das reformas**

A partir das reformas estruturais realizadas pelo governo, a economia chinesa passou por diversas transformações que mudaram a sua estrutura produtiva interna, bem como suas relações externas. Para Medeiros (1999), a industrialização se tornou a via obrigatória para o desenvolvimento chinês. Autores pioneiros do desenvolvimento econômico, como Rosenstein-Rodan (1949), ressaltaram a importância da industrialização para o desenvolvimento econômico de um país. Conforme sua teoria, a acumulação de capital via industrialização seria em larga escala e necessitaria de planejamento estatal, além de novas formas de financiamento. Para o autor, era impossível um país subdesenvolvido se desenvolver via economia de mercado. O que pode ser observado no modelo de crescimento chinês, já que o Estado desempenhou papel fundamental em associação ao mercado interno, alcançando um acelerado crescimento econômico.

A maior produtividade agrícola proporcionou que a economia se modernizasse, investindo em máquinas e equipamentos, se desenvolvendo internamente. Ao longo da década de 1980, com as reformas, a China passou por um acelerado crescimento, liderado pelos investimentos do Estado, expansão do consumo das famílias e dos investimentos nas empresas de vilas e municípios.

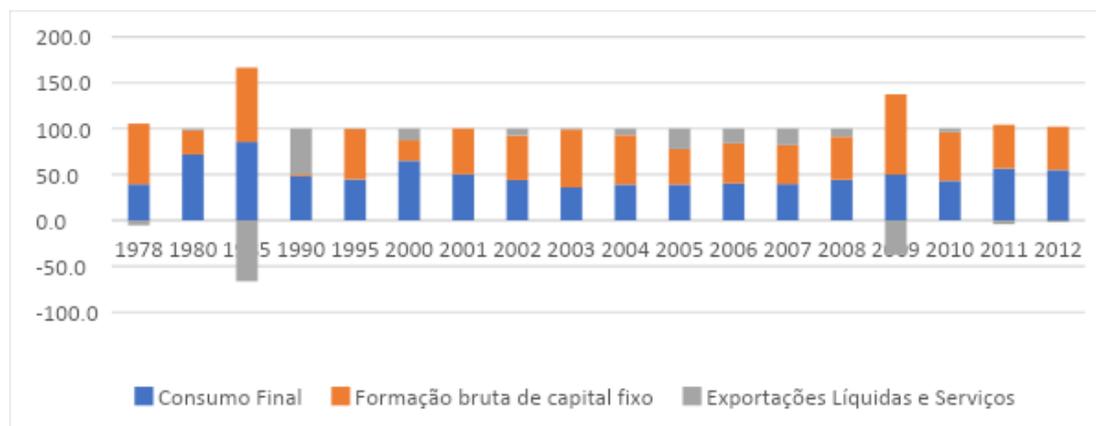
O arranque das taxas de crescimento econômico da China teria uma explicação em Lewis (1980), de acordo com Medeiros (2013) e Cunha (2013), isto é, houve crescimento industrial com oferta ilimitada de mão-de-obra, isto é, deslocamentos intersetoriais de mão-de-obra a setores com maior produtividade. Ainda assim, há que ressaltar que o desenvolvimento econômico chinês desde 1978 é fortemente atrelado também ao seu desenvolvimento agrícola. Diante de uma vasta população rural com uma disponibilidade de terra arável por pessoa dentre as menores do mundo – 0,08 em 1993 de acordo com Maddison (1998) – introduzir largamente a irrigação, mecanização e consumo de fertilizantes nas atividades agrícolas era fundamental. Excetuando-se o período do ‘grande salto à frente’, em 1958 e da ‘revolução cultural’, em 1966, – quando recursos foram desviados da agricultura – a produtividade agrícola foi sempre crescente (MEDEIROS, 2013).

A estratégia chinesa consistia em importar bens de capital e receber investimento estrangeiro para direcionar às exportações, se inserindo no comércio internacional. A partir da década de 2000, a China impulsionou sua estratégia de desenvolvimento em setores chaves da indústria com a estratégia “*going global*”. Masiero e Coelho (2014) destacam que foi usando a política industrial, focada nos setores chaves, que o país conseguiu criar uma indústria competitiva internacionalmente. Medeiros e Cintra (2015) avaliam que o crescimento do nível de investimentos sob o planejamento estatal buscando articular industrialização e urbanização é que explica o padrão de crescimento econômico chinês desde 1978.

Periodizações para explicar os fatores de crescimento da economia chinesa são recorrentes e se diferenciam principalmente em função da matriz teórica utilizada. Tomando por ponto de partida o alcance da modernização, em 1978, sobre a agricultura até o fomento da industrialização pesada, Medeiros (2013) classifica essa trajetória em três estratégias de acumulação: i) na década de 1980 com o aumento da produtividade agrícola devido à introdução do regime de responsabilidade familiar e exportações de bens de indústria leve de consumo, ii) na década de 1990 com expansão e diversificação dos investimentos, bem como das exportações, e com crescente incorporação do trabalho excedente rural ao urbano; e iii) desde fins dos anos 1990, com a indústria pesada e investimentos em infraestrutura urbana.

Os resultados positivos alcançados foram encaminhando a estratégia *going global*, nos primeiros anos do século XXI, que é caracterizada pela forte inserção das empresas em terceiros mercados, via exportação ou investimento direto no exterior. A partir de 2001, com a entrada do país na OMC, as exportações cresceram substancialmente apresentando também um crescimento contínuo dos saldos externos do país. Em 2009, a China atinge o primeiro lugar no *ranking* de exportações mundiais (Gráfico 1).

Gráfico 1 - China: contribuição dos três componentes do PIB para o crescimento do PIB, 1978-2012 em %



Fonte: Elaboração própria com base em *China Statistical Yearbook*, 2020.

A mudança estrutural da China foi resultado do planejamento estatal que coordenou investimentos em infraestrutura, na expansão da capacidade produtiva da indústria pesada e de bens duráveis, articulando indústrias atuantes CGV e intensivas em mão de obra com indústria eletrônica de máquinas e equipamentos (HIRATUKA, 2018). O agravamento, na década de 2010, da crise econômica nos países centrais decorrente da crise financeira internacional mais recente, induziram a um aumento da capacidade ociosa em setores industriais da China, dado o arrefecimento da demanda internacional.

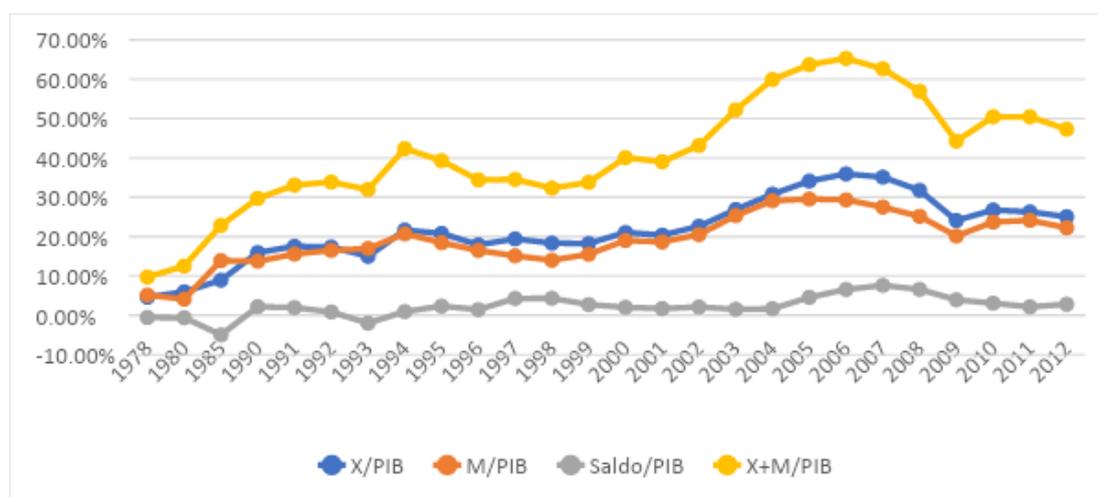
Enquanto para muitos analistas, o sucesso econômico chinês advém do seu Estado, sendo esses resultados obtidos a partir de um planejamento industrial, orientado pelo Estado, a partir das reformas de 1978. Em 1989, o Estado evidencia a importância da indústria no crescimento do país, optando por políticas específicas. Um grupo de 120 grandes empresas de setores estrategicamente importantes foi escolhido pelo Estado para liderar a expansão da indústria. Entre essas empresas, 10 eram eletrônicas, 14 de maquinário, 8 siderúrgicas, 8 de eletricidade, 7 químicas, 6 aeroespaciais, 6 automobilísticas 5 construtoras, 5 transportadoras, 5 farmacêuticas e 3 mineradoras de carvão (MASIERO; COELHO, 2014). O que diferencia o crescimento chinês de outros países foi a forte atuação do Estado, focando em setores estratégicos que levariam o país a um maior desenvolvimento econômico, como setores de alta tecnologia e capital-intensivos.

Por meio de reorganização industrial (consolidação e eficiência), desenvolvimento tecnológico e capacidade de oferta em qualidade, quantidade e preço, combinada a uma política de atração de investimento, a China

consolidou, no final da primeira década dos anos 2000, tecido industrial internacionalmente competitivo, capaz não apenas de atrair empresas estrangeiras para produzir em seu país, mas de articulá-las com as chinesas e, principalmente, dotá-las de capacidade de desenvolver tecnologias próprias na e a partir da China. (MASIERO; COELHO, 2014: 151)

Esse processo reverbera na inserção internacional da China desde fins da década de 1990. O gráfico 2 apresenta uma análise da evolução das exportações, importações e saldo comercial no PIB de 1978 a 2012. Os dados sugerem que as exportações passam por um expressivo aumento ao longo dos anos, evidenciando o processamento das exportações desenvolvido nas zonas especiais. A corrente de comércio (X+M)/PIB, isto é, somatório das exportações e importações de um país divididas pelo seu PIB, apresenta um gradual aumento entre os anos apresentados, reforçando a tendência do país que passa a ser um exportador mundial.

Gráfico 2 - Evolução da participação das exportações (X), importações (M), saldo comercial e corrente de comércio (X+M) no PIB, 1978-2012 (Em RMB milhões)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *China Statistical Yearbook* (2013)

A criação de zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico permitiu uma onda de IED para o mercado interno, além do deslocamento de exportações chinesas na direção de bens de maior conteúdo tecnológico (Tabela 3; Tabela 4). Ocorreu também uma expansão horizontal do mercado de consumo ao abarcar maior número de famílias, assim como uma expansão vertical, dado o aumento da concentração de renda e uma mudança correspondente no padrão de consumo. As tabelas abordam valores até 2012 pois o contexto está inserido na estratégia *going global*.

**Tabela 3 - China: valor exportado anual e participação de produtos selecionados no total, 1992-2012 (Em US\$ 100 milhões)**

Bens	1995	1999	2000	2001	2003	2005	2007	2009	2010	2011	2012
Total exportado	148.779,4	194.930,7	249.202,5	266.098,2	438.227,7	761.953,4	1.217.775,7	12.016,5	15.577,6	18.983,9	20.487,8
Materiais em bruto, não comestíveis, exceto os combustíveis	2,9	1,9	1,8	1,6	1,2	1,0	0,8	0,68	0,7	0,8	0,7
Combustíveis minerais, lubrificantes e relacionados	3,6	2,8	3,2	3,2	2,5	2,3	1,6	1,70	1,7	1,7	1,5
Bens manufaturados	21,7	17,7	17,1	16,5	15,8	17,0	18,1	15,38	16,0	16,8	16,3
Ferro e aço	3,5	1,8	1,8	1,2	1,1	2,5	4,2	1,97	2,5	2,9	2,6
Maquinário e equipamento de transporte	21,1	27,3	33,2	35,7	42,9	46,2	47,4	49,19	50,1	47,5	47,1
Equipamentos de teles, som, gravação e reprodução	5,7	6,0	7,8	8,9	10,3	12,5	12,0	12,38	11,6	11,0	11,2
Maquinário elétrico, aparatos e aplicativos,	5,9	7,6	9,6	9,5	9,7	9,9	10,6	11,21	12,2	11,5	11,8
Artigos manufaturados diversos	36,4	38,2	34,5	32,7	28,8	25,5	24,3	24,88	24,2	24,2	26,1

Fonte 1995-2007: Medeiros (2013).

2009-2012 Elaboração própria a partir Comtrade SITC Revisão 3 e a numeração dos bens selecionados:

2,3,6,67,7,76,77,8.

O dinamismo das exportações ocorreu a partir da liderança estatal no processo de acumulação de capital chinês. Na década de 1990, a expansão das exportações e investimentos privados introduziram novos determinantes ao processo de investimento da China, ao passo que o investimento público agiu em relação à restrição ao crescimento pelo lado dos bens de consumo (alimentos, sobretudo), uma vez que o aumento dos investimentos levou a maior demanda por alimentos (MEDEIROS, 1997).

Na década de 1990, houve um aumento nas exportações de produtos de média e alta intensidade tecnológica. Já a partir de 2000, as commodities e bens intensivos em recursos naturais e trabalho reduziram sua participação para 47% do total exportado, e os bens de média e alta intensidade tecnológica aumentado para 43%. Em 2004, a participação dos produtos de alta intensidade tecnológica era de 21% e média intensidade de 33% do total das exportações (CHERNAVSKY; LEÃO, 2010).

À medida que a China se desenvolvia, passou a depender cada vez menos de máquinas e equipamentos de outros países, já que no período antes das reformas, o país era muito dependente da importação de bens de capital dos países desenvolvidos. Dessa forma, aumentando a sua capacidade de produzir e de exportar. Nos últimos anos, destaca-se a exportação de máquinas e equipamentos de transporte, além das exportações de produtos eletroeletrônicos, mais intensivos em tecnologia.

**Tabela 4 - China: valor importado anual e participação de produtos selecionados no total, 1995-2012 (Em US\$ 100 milhões)**

Bens	1995	1998	2000	2001	2003	2005	2007	2009	2010	2011	2012
Total importado	132.083,4	140.236,7	225.093,7	243.552,8	412.759,7	659.952,7	955.955,9	10.055,6	13.960,0	17.433,9	18.182,0
Materiais em bruto, não comestíveis, exceto os combustíveis	7,7	7,6	8,9	9,1	8,3	10,6	12,3	14,0	21,1	28,3	26,8
Combustíveis minerais, lubrificantes e relacionados	3,9	4,8	9,2	7,2	7,1	9,7	11,0	12,3	18,8	27,4	31,1
Petróleo, produtos de petróleo	3,5	4,2	8,4	6,5	6,5	9,0	10,4	10,9	11,8	13,7	14,5
Produtos químicos e conexos	13,1	14,4	13,4	13,2	11,9	11,8	11,2	11,1	10,7	10,4	9,8
Plástico primários	4,6	5,8	5,1	5,0	4,0	3,97	3,7	3,8	3,5	3,1	2,9
Bens manufaturados	21,8	22,2	18,6	17,2	15,5	12,3	10,8	10,7	13,1	14,9	14,5
Ferro e aço	5,2	4,6	4,3	4,4	5,3	3,99	2,5	2,6	2,5	14,9	14,5
Maquinário e equipamento de transporte	39,9	40,5	40,8	43,9	46,7	44,0	43,2	40,6	54,7	2,7	2,3

Fonte 1995-2007: Medeiros (2013).

2009-2012 Elaboração própria a partir Comtrade SITC Revisão 3 e a numeração dos bens selecionados:

2,3,6,33,5,57,6,67,7.

Ademais, um importante fator que deu ímpeto para o crescimento econômico e aumento das exportações foi a criação das ZEEs a partir da década de 1980, desempenhando papel de regime de promoção das exportações. O regime fundamenta-se no processamento de importações com firmas nacionais que são contratadas por empresas estrangeiras. Essas empresas possuem

vantagens como a isenção ou diminuição de impostos e liberdade cambial, o que atrai investimentos. Os investidores recebiam subsídios fiscais para formarem parcerias com as empresas nacionais, principalmente as TVEs, dando origem às *joint-ventures*.

Na avaliação de Paulino (2017), tais privilégios não só atraíam capital estrangeiro, mas também proporcionavam ambiente para as reformas de mercado, permitiam que a China absorvesse *know-how* para impulsionar a indústria para setores mais intensivos em tecnologia e conhecimento. As ZEEs foram uma forma de eliminar os pontos de estrangulamento ao crescimento promovendo desenvolvimento e diversificação das exportações. Com o êxito que as zonas especiais obtiveram, entre 1978 e 1995, a taxa de crescimento médio anual das exportações foi de 13,5%, passando de 1,7% do PIB em 1978 para 20% em 1995 e, 40% em 2007.

Até 1994, a China manteve, uma política de desvalorização da moeda, favorecendo as exportações das empresas nas regiões das ZEEs. Em 1984, o governo chinês efetiva uma mudança no mercado de câmbio, que se divide em oficial, por meio de taxa flutuante, e mercado de swaps, com o câmbio ainda mais desvalorizado, com acesso restrito às empresas nas ZEEs (CHERNASKY E LEÃO, 2010). Segundo Milaré (2011), a desvalorização do câmbio tornou-se parte da política macroeconômica e industrial. Dessa forma, a China conseguia estimular a competitividade dos produtos produzidos nacionalmente. Conforme ressalta Sá (2021: 82)

Detentora de uma das maiores reservas cambiais do mundo, a China buscou expandir, principalmente a partir do início dos anos 2000, o seu espaço de atuação global e seus investimentos externos – estratégia nacional de desenvolvimento *Going Global*, por meio da orquestração de políticas cambiais, de investimento e tecnológicas, institucionalmente articuladas e alinhadas com uma política industrial de longo prazo.

Diante do exposto, entende-se que a política cambial teve importante papel no crescimento chinês. Um fator primordial para superar a restrição externa foi o crescimento das exportações. O governo incentivou que estas fossem dirigidas para setores mais dinâmicos da cadeia produtiva global. De acordo com Araújo e Diegues (2019), as patentes chinesas apresentaram a maior taxa de crescimento de 2005 a 2015. Nota-se que o país vem buscando conquistar a inovação, um processo que exige *know how* e endogenização da tecnologia.

Para Medeiros (2004), a China foi diferente do Japão pois a sua ascensão foi importante para maior envolvimento dos países da ASEAN, sendo um polo de oferta e atraindo IED, mas também como polo de demanda, graças à sua grande população. Dessa forma, empresas com menor valor agregado se deslocaram para países emergentes para sustentar a demanda chinesa.

As reformas econômicas chinesas a partir de 1978, foram também importantes para minar os caminhos para a adesão do país à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2011. Os acordos da OMC estão no centro do sistema multilateral de comércio, negociados pela maioria das nações do mundo. Os acordos indicam as regras legais do comércio internacional, para isso, os países-membros possuem direitos e obrigações que precisam cumprir com o intuito de promover o livre comércio e sem discriminação e a concorrência justa. Quando a China entra para OMC, a instituição já regulava cerca de 90% do comércio internacional (SÁ, 2021).

A adesão da China à OMC foi vantajosa para ambos. O país precisava da garantia das regras da organização de que suas exportações não seriam discriminadas. E, para os países-membros da OMC, as regras que a China deve seguir seria importante para controlar a invasão dos produtos chineses, já que seu mercado externo estava em acelerada difusão. De acordo com Thorstensen (2010), pode-se entender que:

O Protocolo de Acesso da China, de novembro de 2001, foi resultado de anos de intensas negociações. Para os membros da OMC, a entrada da China representou um importante passo para a integração do país no sistema multilateral, com a adoção de acordos e regras estabelecidos ao longo dos 60 anos de existência da organização. Os membros da organização visavam não só a abertura do mercado chinês de 1,3 bilhões de habitantes, como também disciplinar as exportações chinesas, beneficiadas pela enorme competitividade de sua mão de obra, bem como pela atuação das suas empresas estatais e dos inúmeros subsídios e incentivos fiscais concedidos à produção. (THORSTENSEN, 2010: 6).

A entrada da China na organização é marcada pelo aumento substancial das suas exportações. Em 2001, as exportações chinesas representavam apenas 4% das exportações mundiais e em 2014 esse número sobe para 13% (ARAÚJO; BRANDÃO; DIEGUES, 2018). De acordo com Medeiros (2013), a integração chinesa por meio do processamento de exportações na cadeia produtiva lideradas pelos produtores de tecnologia da informação e na cadeia dos consumidores da indústria leve de consumo foi um fator importante para a o dinamismo das exportações.

As ZEEs atraíam muitas empresas estrangeiras pela redução ou isenção dos impostos de importação, redução dos controles cambiais e menor pagamento de imposto de renda. As empresas multinacionais, como se associavam às empresas locais na forma de *joint-ventures*, foram estratégicas para a China garantindo além do investimento, a absorção de *know-how*. Além das ZEEs, o governo também criou outras zonas especiais, as zonas de processamento de exportações (ZPE) e as Zonas de Desenvolvimento da Indústria Hi-Tech (ZDTH), estimulando

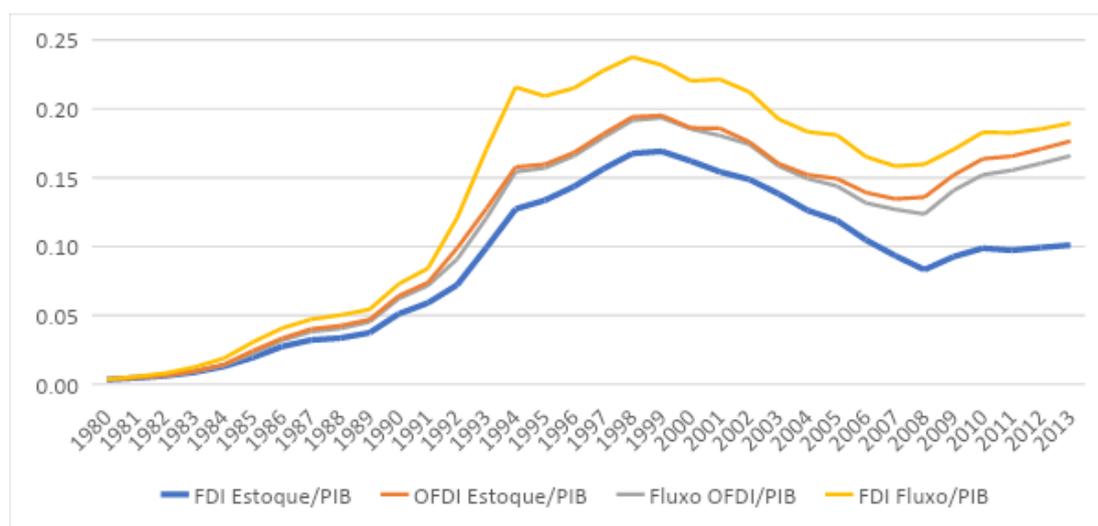
as exportações e a inovação, aumentando a sofisticação dos produtos exportados (CHERNAVSKY; LEÃO, 2010). Desde a década de 1990, a China obteve muito investimento de empresas multinacionais (EMN) de países desenvolvidos que queriam fazer parte do mercado chinês, investindo em setores mais tecnológicos. Essas empresas usufruíam das vantagens estabelecidas nas zonas especiais, além da mão de obra extremamente abundante e barata.

De acordo com Milaré e Diegues (2016), a alteração na pauta exportadora incentiva que a estrutura produtiva se transforme em indústria mais moderna, impulsionando a modernização da indústria, partindo de setores menos intensivos em tecnologia, para setores com alta intensidade tecnológica e de conhecimento. Dessa forma, pode-se dizer que a indústria chinesa, liderada e orientada pelo Estado foi capaz de direcionar as atividades de menor produtividade para as de maior produtividade, conquistando assim um acelerado crescimento econômico, crescimento das exportações e cada vez mais a sofisticação da pauta exportadora.

A partir da década de 1990, o IED se intensificou e foi essencial para o financiamento externo chinês. De acordo com Araújo, Brandão e Diegues (2018), a China dinamizou seu parque industrial e acelerou o *catching-up* ao atrair empresas estrangeiras e suas estruturas produtivas e técnicas de gestão.

Nesse contexto, a evolução do IED, quanto a volume e intensidade, também se altera. O gráfico 3 demonstra a evolução do IED em relação ao PIB. Percebe-se a partir da abertura econômica gradual e da criação das zonas de exportações, o fluxo de IED começa a apresentar aumento constante no país.

Gráfico 3 - China: evolução do investimento externo direto, fluxo e estoque, em relação ao PIB, 1980-2013



Fonte: Elaboração própria com base em dados UNCTADSTAT.

Esse conjunto de medidas para tratamento do IDE na China representou a transformação de um comércio exterior sistematizado e controlado em absoluto pelo poder Central – sendo as exportações realizadas exclusivamente por empresas públicas e com importações sob rígido controle tarifário e ‘físico’ – para outro no qual prevalecia a presença estatal consubstanciada em uma política industrial no tratamento da entrada de capitais estrangeiros no país. As ZEE são um exemplo disso que se sustentavam em uma série de incentivos às empresas multinacionais, além da existência de centros de pesquisa e incubadoras tecnológicas que acabaram por fortalecer o surgimento de transbordamentos tecnológicos, logo, foram decisivos para o desenvolvimento tecnológico chinês. Incentivos esses que se associavam ao compromisso das empresas multinacionais em realizar a transferência de tecnologia ou de abertura de centros de P&D pelo país, o que foi proibido após ter sido aceito na OMC (NONNENBERG, 2010).

Nas primeiras décadas do século XX, observa-se na China a expansão do modelo da grande empresa diversificada e verticalmente integrada em que se sustenta autonomia vertical em relação aos acionistas (WEGNER; FERNANDES, 2021; HIRATUKA; SARTI, 2009). Grande empresa chinesa experimenta, assim, uma revolução gerencial da firma na coordenação e organização de um complexo conjunto de atividades e funções corporativas atinentes à geração de economias de escala, de escopo em meio a oligopólios formados em alguns setores, como o petrolífero, por exemplo. Centralização e concentração de capital por meio da mobilização e aglutinação de capital a partir de meados da década de 1990, conduzidos pelo CE e Comitê Central do PCCh, articularam sistema de crédito por meio de bancos públicos e introdução das sociedades por ações, que contribuíram por alavancar a atividade produtiva dos setores (HIRATUKA; SARTI, 2009).

O ritmo de investimentos em capital fixo das empresas estatais (SOEs) é o indutor fundamental no ciclo econômico chinês. O planejamento estatal na China a partir da década de 1980 teria um cenário de alocação de fatores marcado por convivência de diferentes estruturas de propriedade, bem como de descentralização estatal. Nas décadas de 1980 e 1990, foi assumida a formação de ‘gigantes industriais’ como estratégia de política. Era necessário tornar suas empresas estatais (SOEs) capazes de atuar sob ‘estilo ocidental’ ao mesmo tempo que se mantinham no espectro dos objetivos nacionais de desenvolvimento econômico. Para aumentar sua capacidade de atuar com valores de mercado ou do capitalismo, o governo central tomou medidas, a partir de 1990 para de acordo com ele, ‘mercantilizar’ suas firmas industriais e, de acordo com a literatura, privatizá-las (MORRIS et al, 2002).

Não era intenção do governo chinês que esse processo se assemelhasse ao da Rússia e outras economias em transição que experimentaram um *big bang* de privatização (NOLAN, 1995) e por isso é considerado um processo único. As empresas estatais (SOEs) seriam a engrenagem do crescimento econômico chinês e para isso o governo central agiu gradualmente e por ‘tentativa e erro’ – um exemplo foi o incentivo a empresas exportadoras processadoras – para que sua ‘mercantilização’ não preponderasse sobre a sua função de “estabilizadora social”<sup>2</sup> (BAY et al, 2006).

Decisões de investir no exterior feitas por empresas estatais chinesas (SOEs) não-financeiras passam pela aprovação da Comissão Estatal de Supervisão e Administração de Ativos (SASAC), órgão criado em 2003 para representar o governo chinês nessas empresas. Seu objetivo enquanto investidor é assegurar às empresas estatais sob sua supervisão aumento da rentabilidade e da competitividade, bem como o valor dos ativos sob seu controle (PEARSON, 2005). Sua supervisão, no entanto, é dividida entre esfera nacional e subnacional ou provincial, as quais nomeam gerentes superiores para empresas estatais e participam das decisões das SOEs não financeiras (WENBIN; WILKES, 2013).

Em 2004, o Conselho de Estado publicou a “Decisão sobre a reforma do sistema de gestão dos investimentos” declarando assim o fim do sistema de aprovação, eliminando etapas como as de ‘examinar e verificar’ e dando mais liberdade às empresas para tomar a decisão de investimento. E as funções do governo passaram a ser: supervisionar, servir e regulamentar. Em 2009, o MOFCOM publicou o documento “Método para gestão de investimentos no exterior”, pelo qual empresas estatais administradas pelo governo central deverão pedir autorização através do MOFCOM e aquelas locais devem se candidatar para serem autorizadas via agências locais do MOFCOM. Também em 2004, o governo da China alocou fundos especiais para reembolsar os custos dos pré-investimentos das empresas como aqueles para exploração geológica, para cooperação tecnológica no exterior (WENBIN; WILKES, 2013).

Outra medida para facilitar a internacionalização de suas empresas foi a assinatura, em 2007, de acordos bilaterais e multilaterais com mais de 110 países a fim de garantir um ambiente seguro para suas empresas. As condições variam de acordo para acordo e sua função é promover o comércio. Dentre eles estão: Acordo de livre comércio China-ASEAN (2002); Acordo de Livre Comércio entre China e Paquistão (2003), Acordo de Livre Comércio entre China e Chile (2005), Acordo de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (2005), Acordo de Livre Comércio entre China e Nova Zelândia (2008), Acordo de Livre Comércio entre China e Singapura (2008) e Acordo de Livre Comércio entre China e Peru (2009) com base em Wenbin e Wilkes (2013).

**Quadro 1 - Processo de internacionalização do investimento chinês: fatos estilizados**

Período	Principais medidas regulatórias	Impacto sobre investimento no exterior	Orientação política	Presença na África	Presença na América do Sul
Antes de 1978	Economia fechada e restrição a negócios internacionais	Sem efeitos	Proibição	Acordos de cooperação. Construção de obras de infraestrutura.	--
1979-1985 (Fase I)	Primeira medida oficial anunciada pelo MOFCOM	Empresas estatais selecionadas é que poderiam investir no exterior	Forte orientação estatal para política industrial e demais políticas domésticas, como o petróleo	Investimentos em petróleo e minérios. Obras de infraestrutura.	--
1986-1991 (Fase II)	Esclarecimento e ampliação das regulamentações de MOFCOM e SAFE	Poucas alterações	Idem	Investimentos em petróleo e minérios. Obras de infraestrutura.	--
1992-1998 (Fase III)	Aprovação de investimentos externos passa a ser a cargo de MOFCOM e NDRC. Relativa descentralização	Expansão inicial seguida por queda	Liberalização sob controle do Estado	Investimentos em petróleo, minérios e têxtil	Petróleo na Venezuela
1998-2001 (Fase IV)	Política <i>Going Global</i> – <i>Zou Chuqu</i> , em chinês	Empresas estatais internacionalizadas são o mote para competitividade chinesa internacional	Liberalização sob controle do Estado	Investimentos em petróleo e minérios, têxtil e agricultura	Petróleo na Venezuela
2001-2007	Regulamentação o subnacional, política de incentivo a empresas estatais e também privadas. Recursos naturais e manufaturas.	Aumento expressivo e sustentado do investimento externo direto chinês	Liberalização sob controle do Estado	Investimentos em petróleo e minérios, agricultura e manufaturas, além do turismo.	Aquisição de ativos de empresas de países da região em recursos naturais e TIC. Participação de obras de infraestrutura.

2008 em diante	Fortalecimento de medidas de incentivos à internacionalização.	Aumento expressivo e sustentado do investimento externo direto chinês sobretudo em países em desenvolvimento	Liberalização sob controle do Estado	Investimentos em petróleo e minérios, agricultura e manufaturas. Empréstimos, cooperação.	Aquisição de ativos de empresas de países da região em recursos naturais e TIC e automobilística
----------------	--	--	--------------------------------------	---	--

Fonte: Elaboração própria.

As empresas chinesas multinacionais têm algumas características que as distinguem de suas congêneres de outros países: a) apresentam de modo geral menor competitividade em relação às ocidentais; b) Não privilegiam países com os quais tenham alguma simetria étnica e/ou flexibilidades em relação ao mercado de trabalho; c) se diferenciam também por contar com proteção do governo em termos de vantagens de financiamento, proteção de canais de distribuição e demanda do governo. Além disso, sua rota de internacionalização segue uma expansão orgânica com aquisições, estabelecimento de parcerias e *joint ventures* (FORNES; BUTT-PHILIP, 2009).

O país busca por meio de suas empresas multinacionais atingir posições hierárquicas superiores no âmbito das CGV no agronegócio, definindo assim regras do comércio internacional, dos investimentos e inovação tecnológica. De fato, com a transferência de ativos das empresas estatais iniciado em fins da década de 1990, teve início uma fase de multiplicidade de instituições e de atores estatais que influenciavam as decisões, gerando um conflito entre SOE e reguladores. O poder central é mantido em SOE de setores considerados estratégicos, dentre eles, a agricultura. Comitê Central do PCCh e CE mantêm a retenção de controle e de transferência de tecnologia, sobre grandes empresas (SOE), encorajando consolidação e escolhendo seus executivos. NDRC e SASAC, ambas agências do governo central, atuam exercendo controles regulatórios para suporte ao desenvolvimento em setores-chave. No setor agroalimentar, é possível destacar elevado nível de coordenação entre privado e estatal, em que as empresas SOE exercem papel de controle nos mercados considerados centrais, como sementes, grãos e carnes.

O Ministério do Comércio (MOFCOM) foi criado em 2003 e tem, dentre suas principais atribuições o IDE de empresas da China, tais como: supervisionar em termos de regulamentação e políticas, bem como financiamento de projetos de IDE, negociações bilaterais e multilaterais sobre investimento e comércio, assegurar que os projetos de IDE estejam alinhados com tratados internacionais e legislação do comércio. *Safe Administration of Foreign Exchange* (SAFE) foi criado em 1979 sob o Banco da China e é responsável por administrar o fluxo, perpassando diferentes ministérios, incluindo elaboração do balanço de pagamentos, reservas externas do país

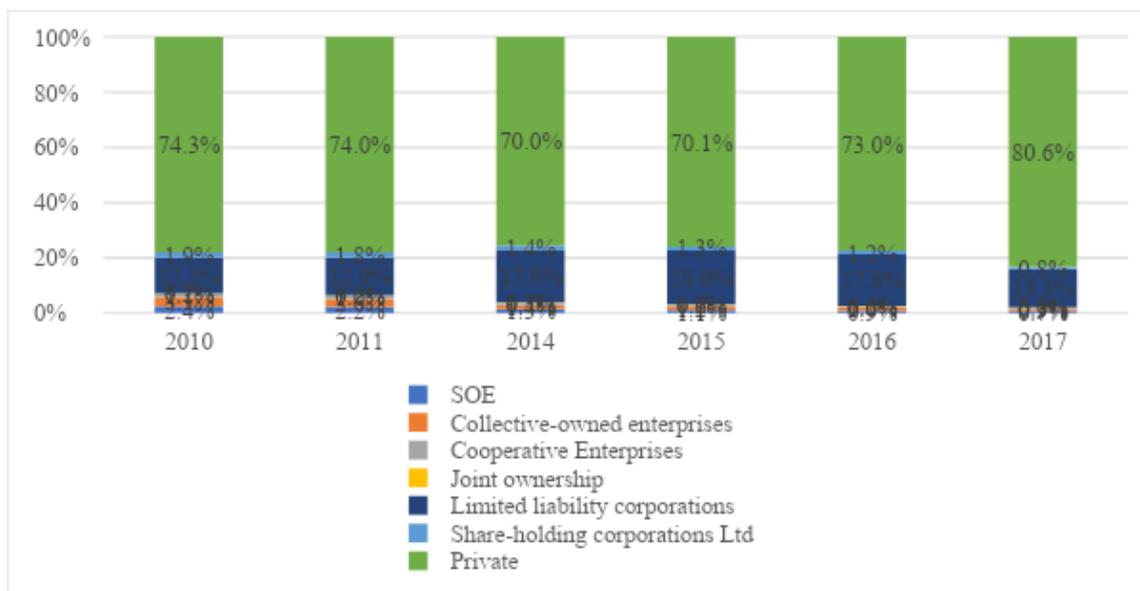
e pagamentos internacionais. *National Development and Reform Commission* (NDRC) é um dos principais órgãos da estrutura do governo central, sendo responsável por desenhar, regulamentar e coordenar política nacional de desenvolvimento e política industrial. O Ministério de Finanças (MOF) foi criado em 1949 e dentre suas atribuições, podem ser destacados o desenvolvimento de estratégias, planos e políticas para setores tributário e fiscal e de políticas macroeconômicas, dentre outros.

Políticas públicas e suporte financeiro direto concedido pelo governo central, em acordo com as diretrizes estabelecidas em planos quinquenais, são os principais estímulos a investimentos externos de empresas chinesas no exterior (BUCKLEY et al, 2007; TSAI; ROSENHECK, 2013). Ao mesmo tempo, as empresas multinacionais chinesas desenvolveram suas próprias condições de manter suas subsidiárias no exterior (FUAD; GAUR, 2019; ZHANG et al, 2011). Por outro lado, há um grupo de autores (BUCKLEY et al, 2007; LUO et al, 2010; RUGMAN et al, 2014) que avaliam que o suporte financeiro e político conferido pelo governo central da China se explicaria por uma *incapacidade* competitiva das empresas chinesas, isto é, uma forma de *artificialmente* se incrementar sua capacidade de tomar riscos no exterior e aumentar seu poder de compra em fusões e aquisições (F&A). Porém, como Rugman et al (2014) apontam, os projetos de IDE de empresas chinesas no exterior são bem-sucedidos.

As grandes empresas estatais (SOEs) foram tomadas pelo governo central como instrumentos da expansão do investimento público na China e da internacionalização em setores estratégicos. A liderança internacional do país é um projeto encabeçado também pelas empresas multinacionais, que se reflete no padrão de concorrência do país como na 4ª Revolução Industrial, por exemplo.

Entre 2010 – quando essa série passou a ser disponibilizada pelo CSY – e 2017, o número de entidades privadas se manteve como predominantes no tipo (*status*) de entidades de negócio existentes na China, seguida das empresas de capital aberto (*limited liability Corporation Ltd*) e *share-holding Corporation Ltd*. Entidades do tipo cooperativas passaram a aumentar sua participação, ainda que tenha estacionado, a partir de 2011.

Gráfico 4 – Evolução da participação, em %, de entidades de negócios por *status* de registro no total de empresas (2010-2017)



Fonte: Elaboração própria com base em *China Statistical Yearbook* 2019; 2018, 2017; 2016, 2015, 2012 e 2011.

As empresas de investimento doméstico incluem as *State-Owned Enterprises* (SOE), *collective-owned enterprises* (empresas de propriedade coletiva), *cooperative enterprises* (empresas cooperativas), *joint ownership* (empresas de propriedade conjunta), *limited liability corporations* (sociedades de responsabilidade limitada), *share holding corporations Ltd* (sociedades anônimas Ltd.) e *private* (empresas privadas):

- I) SOE: referem-se a unidades econômicas não corporativas onde todos os ativos são de propriedade do Estado.
- II) *Collective-owned enterprises*: referem-se a unidades econômicas em que os ativos são de propriedade coletiva.
- III) *Cooperative enterprises*: referem-se a uma forma de unidades econômicas coletivas em que o capital provém principalmente dos trabalhadores como as suas quotas, com certa proporção de capital do exterior, onde a produção é organizada com base na operação independente, contabilidade independente de lucros e perdas, trabalho conjunto, gestão democrática e sistema de distribuição que integra remuneração por trabalho com dividendo por participação no capital.

- IV) *Joint ownership*: referem-se a unidades econômicas ou instituições corporativas de propriedade ou diferente, por meio de investimento conjunto com base na participação voluntária, igualdade e benefícios mútuos.
- V) *Limited Liability Corporations*: referem-se a unidades econômicas estabelecidas com investimento de 2 a 50 investidores, cada investidor tendo responsabilidade limitada perante a corporação, dependendo de sua participação no investimento e a empresa responsável por sua dívida até o máximo de seus ativos locais.
- VI) *Share-holding corporations Ltd.*: refere-se a unidades econômicas com capital registrado dividido em ações iguais e capitais adicionais levantados por meio de emissão de ações. Cada investidor tem responsabilidade limitada para a corporação dependendo da posse de ações, e a corporação tem responsabilidade por sua dívida até o máximo de seus ativos locais.
- VII) Empresas privadas: são as empresas lucrativas investidas e estabelecidas por pessoas singulares, ou controladas por pessoas singulares, utilizando mão de obra assalariada.

### 3. INSERÇÃO EM CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Este capítulo tem como objetivo analisar as CGV como estratégia de inserção internacional da China, elaborando uma análise sobre como a inserção em CGV pode colaborar para o desenvolvimento econômico. Para tanto, na primeira seção discute-se a relação entre cadeias globais e desenvolvimento econômico. Na segunda, concentra-se na formulação de políticas visando alcançar maior inserção em CGV e em atividades de maior valor agregado, abordando a política industrial na China voltada para sua inserção internacional. Na última seção analisa-se a participação da China nessas cadeias.

#### 3.1 CGV e desenvolvimento econômico

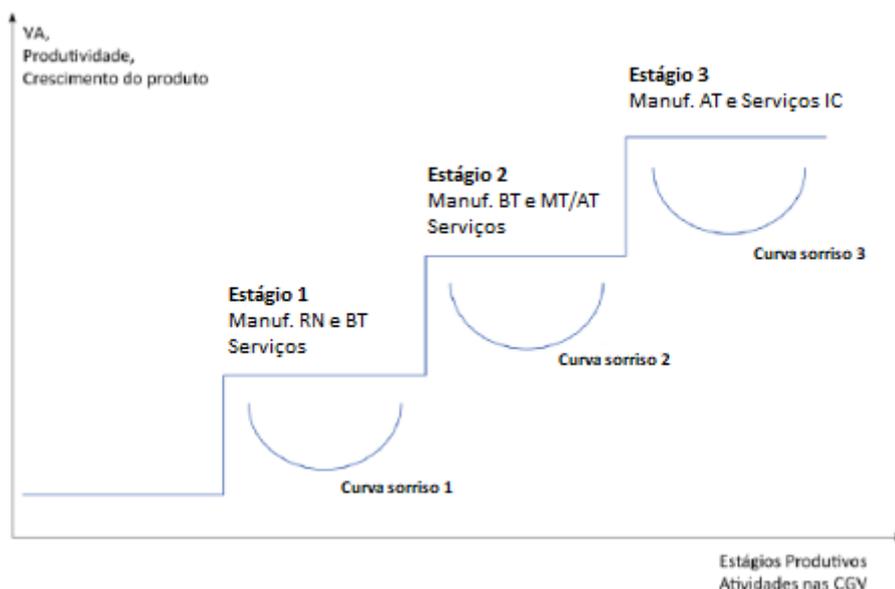
As empresas procuram países que tenham barreiras não-tarifárias, boas condições fiscais, legislação simples etc. De acordo com Nonnenberg (2014), a inserção depende da vantagem comparativa de cada país. Países que possuem vantagem comparativa em determinada atividade e menores custos de transporte, comparados a outros, possuem maior inserção em cadeias. UNCTAD (2013) define três padrões de atuação nas cadeias: inserção nas cadeias sem avanço; inserção com evolução em termos de *upgrading* de produto ou processo; e inserção com evolução de *upgrading* de cadeia ou funcional.

Segundo estudo de Corrêa (2016), em alguns países é possível notar um transbordamento para outros setores, impulsionando o desenvolvimento de outros segmentos e representando um aumento da produtividade. De acordo com a autora, os ganhos nas CGV podem diferir devido ao padrão de atuação e de seu estágio produtivo. O padrão de atuação corresponde à inserção e as evoluções na cadeia na forma de *upgrading*. Os países em desenvolvimento podem, a partir da sua inserção nas cadeias globais, capturar maiores ganhos, ou seja, participar de atividades com maior valor agregado. Tendo isso em vista, destaca-se a necessidade de políticas produtivas que tenham o objetivo de absorção de tecnologia e conhecimento.

O gráfico 5 relaciona os diferentes estágios produtivos dos países ao potencial de criação de valor agregado. No primeiro estágio, tem-se economias com manufaturas intensivas em recursos naturais (RN) e baixa tecnologia (BT) e serviços. À medida que o país avança na cadeia, consegue “subir degraus”, indo para o estágio 2, onde a manufatura é de baixa (BT) e média/alta

(MT/AT) tecnologia e serviços. O terceiro estágio representa manufatura com alta intensidade tecnológica (AT) e serviços intensivos em conhecimento (IC). Diante do gráfico, percebemos que o país pode apresentar evoluções nas cadeias, melhorando seu processo produtivo ou o produto produzido.

**Gráfico 5 - Estágios Produtivos dos Países nas CGV**



Fonte: adaptado de Corrêa (2016)

Contudo, a simples inserção em CGV não é condição necessária ao desenvolvimento. Países semelhantes em nível de desenvolvimento possuem diferentes padrões de atuação. As atividades de maior valor agregado ainda se concentram nos países das firmas líderes. Alguns países em desenvolvimento enfrentam dificuldades de inserção por conta de sua localização ou falta de recursos naturais. Diante do exposto, entende-se que são necessárias políticas e medidas que tornem maior a participação destes países nas redes globais.

A capacidade de um país prosperar depende da sua participação na economia mundial, que no momento é caracterizada em CGV, dessa forma, as cadeias são importantes para o desenvolvimento econômico de várias maneiras. As políticas industriais vêm sendo reformuladas para se ajustar a essa dimensão do comércio internacional e cada vez mais sendo incentivada a entrada de IDE com a expectativa de aumento na vinculação às cadeias de valor. De acordo com Banga (2013), a China pode ser chamada de epicentro das CGV no mundo em desenvolvimento para os países desenvolvidos. Segundo Zhang e Schimanski (2014: 78)

A integração em uma cadeia de valor existente pode fornecer um primeiro passo rumo ao desenvolvimento econômico devido às redes de contatos, o acesso aos mercados globais, de capital, conhecimento e tecnologias. Pode ser também uma oportunidade para empresas dos países em desenvolvimento construírem e melhorarem sua capacidade produtiva por meio de fortes vínculos de fornecimento com empresas de países desenvolvidos, sendo beneficiadas pela transferência de conhecimento, tecnologia e investimentos.

A literatura aponta que a participação nas cadeias globais pode trazer benefícios de curto e de longo prazo aos países. Ganhos de curto prazo são mais restritos ao setor da atividade desempenhada, apresentando aumento nas exportações, no emprego e na renda. Caso os ganhos se limitem ao curto prazo, pode ocorrer uma situação de *lock in* do país em seu estágio produtivo, aprisionado em atividades de baixo valor agregado.

Já os ganhos de longo prazo, são mais duradouros, representando uma mudança estrutural na economia, ou seja, passando de setores menos produtivos, com menor intensidade tecnológica e de conhecimento, para setores com maior produtividade, alta tecnologia e conhecimento. De acordo com Nonnenberg (2014), a China e os países do Leste e Sudeste Asiático, são exemplos desse fenômeno, pois obtiveram crescimento significativo no comércio, em especial de produtos intensivos em tecnologia, trazendo grandes contribuições para o aumento da renda.

Diante do exposto, entende-se que as CGV têm criado oportunidades para os países em desenvolvimento, podendo trazer expansão dos mercados globais, gerando aumento da produção. A longo prazo, podem oferecer oportunidades de industrialização ao longo da cadeia. Como destacado pela UNCTAD (2013: 150)

A experiência dos últimos vinte anos revela que, à medida que os países aumentam sua participação nas cadeias globais de valor, suas taxas de crescimento tendem a crescer também. Uma análise estatística correlacionando a participação em cadeias globais de valor e taxas de crescimento do PIB per capita apresenta relação significativa e positiva, tanto para economias desenvolvidas quanto para economias em desenvolvimento.

No entanto, os *policy makers* entendem que as CGV também envolvem riscos. Os benefícios não se materializam de forma automática, dependendo da capacidade produtiva do país, sua tecnologia e conhecimento. Ademais, o avanço para estágios mais elevados na cadeia

produtiva muitas vezes pode ser dificultado pela estrutura de governança, pois para as firmas líderes não é tão interessante que outros países obtenham maior valor nestas atividades.

Organismos como a OMC e OCDE defendem melhorias no ambiente regulatório e nas condições de infraestrutura como as medidas mais importantes para inserção em CGV em linha com as recomendações do Consenso de Washington de 1989. OMC aponta que os países devem visar políticas de viés liberal, com mais facilidade de se inserir nas cadeias e aumentar sua participação, importando bens mais baratos e exportando de forma mais competitiva. Para que os países se tornem atraentes para etapas da produção global, é necessário ter boa conectividade local, infraestrutura de transportes, telecomunicações e logística bem desenvolvidas. Dessa forma, a OMC defende que quaisquer restrições às exportações devem ser eliminadas.

Já o South Centre (2013) apoia uma visão um pouco diferente. O South Centre é uma organização de países em desenvolvimento com objetivo de fazer pesquisas e análises sobre política internacional, tendo em vista a promoção dos interesses dos países em desenvolvimento no cenário internacional. A organização defende que, ao contrário do que afirma a OMC, não é assim tão simples obter ganhos nas cadeias, e nem todos podem ganhar igualmente com sua participação. Depende de como o país está em termos de capacidade de produção, tecnologia, desenvolvimento dos setores de serviços e a capacidade de atender à demanda do mercado global.

A questão levantada aqui é como os países em desenvolvimento podem aprofundar sua capacidade produtiva para obter atividades com maior valor agregado. O South Centre defende que para que os países em desenvolvimento sejam mais ligados às redes globais, a OMC deve apresentar maior flexibilidade para esses países e as políticas comerciais usadas de forma estratégica para apoiar o desenvolvimento industrial dos setores-chave (SOUTH CENTRE, 2013).

É importante avaliar os tratados regionais e bilaterais, tendo em vista que barreiras tarifárias e não tarifárias e acordos comerciais impactam os custos das cadeias. Argumenta-se que tratados regionais, com formação de cadeias regionais são uma via possível para inserção em CGV, como ocorreu com os países do Leste e Sudeste Asiático.

### **3.2 Formulação de políticas**

Com o contexto de CGV, as políticas nacionais de um país devem se adaptar para essa configuração do comércio internacional, através de políticas que estimulem o desenvolvimento

de capacitação de setores estratégicos e permitir que as firmas de fato absorvam os benefícios da sua inserção, tendo em vista alcançar degraus mais elevados das cadeias globais.

Segundo Taglioni e Winkler (2014), é importante que o país se beneficie da transferência de tecnologia e *know-how*, aumentando o valor agregado do país e criando vínculos com as empresas nacionais. De acordo com as autoras, os *policy makers* devem possuir um plano de como a inserção em CGV os levará ao objetivo do *upgrading* econômico, e também social. Os países podem aderir às CGV facilitando a entrada de empresas ou atraindo IDE. O IDE tem maior acesso ao *know-how* e tecnologias estrangeiros. Nesse sentido, percebe-se a importância da formulação de políticas voltadas para atração de IDE, remoção de restrições a barreiras de investimento e aumentar a proteção de ativos de investidores estrangeiros. Da mesma forma, políticas que incentivem a inovação, investimentos em recursos humanos e capacitação.

Ainda, para as autoras, uma maneira de alavancar, principalmente para países que possuem altas tarifas de importação e infraestrutura insuficiente, é a criação das ZEEs. Esses locais, como abordados no capítulo 2, fornecem impostos favoráveis, procedimentos mais simples e melhores infraestruturas. A criação das ZEE se demonstrou importante no aspecto da inserção em CGV. São regiões que tem benefícios de isenção de impostos de importações e outros tributos, sendo bastante atraentes para o IDE (UNCTAD, 2013), além de apresentar potencial de *learning* para o país, incorporando conhecimento.

Para Taglioni e Winkler (2014), há três focos: entrar nas CGV, expandir e fortalecer a participação e transformá-las em desenvolvimento. Depois de ingressar nas CGV, os *policy makers* devem garantir que sejam o mais conectadas possíveis na economia doméstica. Entende-se que países atraentes para investimento estrangeiro e participação nas CGV são aqueles que oferecem excelente infraestrutura e ambiente favorável às tarifas. É importante aumentar a conectividade dos mercados domésticos e aumentar a eficiência do mercado doméstico na cadeia, para melhorar a conectividade do país com os mercados globais. *Upgrading* econômico é a chave para transformar a participação em CGV em desenvolvimento sustentável, sobre ganhar competitividade em processos de maior valor agregado e aumentar a produtividade do trabalho doméstico, criando mais e melhores empregos, promovendo transbordamento de IDE para outros setores e engajando mais empresas locais.

É importante também a capacidade de absorção do país, ou seja, a capacidade de absorção dos atores domésticos para se beneficiarem desses transbordamentos de conhecimento e tecnologia depende da capacidade de absorção dos atores domésticos. Papel importante do governo, com uma política que seja capaz de ajudar trabalhadores locais e empresas a acessar tais oportunidades. Uma parte importante da absorção é reforçar a capacidade produtiva e de

inovação. Para que os objetivos de desenvolvimento econômico sejam alcançados, as empresas devem estar alinhadas com as propostas e objetivos dos *policy makers* para promover a prosperidade para toda a sociedade, melhorando a condição de vida, fortalecendo a coesão social e trazendo transbordamento para outros setores da economia (TAGLIONI, WINKLER, 2014).

As políticas comerciais sempre estiveram no centro dos estudos de políticas nacionais voltadas para o comércio internacional no contexto das CGV, contudo, a literatura tem apontado recentemente para a importância da política industrial.

Diante do exposto, Gereffi e Sturgeon (2013) destacam o potencial para especialização vertical como a chave importante para a política industrial como uma estratégia de desenvolvimento nas CGV. Os autores ressaltam que a política industrial tem que ser pensada de forma diferente já que as indústrias dos países industrializados ou em desenvolvimento competem por meio do comércio à distância. Os objetivos centrais da política industrial no contexto de cadeias globais mudam da criação de indústrias nacionais desenvolvidas e verticalmente integradas para nichos de maior valor agregado nas CGV.

As políticas industriais que levam em conta a nova realidade de CGV concentram-se na inserção dos atores globais e locais e levam em consideração os interesses, poder e alcance das empresas líderes fornecedoras globais, reconhecendo redes de negócios internacionais. As políticas industriais vão além do foco da economia doméstica. Dadas as redes internacionais de produção associadas às CGVs, esse tipo de política industrial utiliza explicitamente vínculos extraterritoriais que afetam o posicionamento de um país nas cadeias de valor globais ou regionais (GEREFFI, STURGEON, 2013).

Gereffi e Sturgeon (2013) apontam as três principais diferenças que destacam as políticas industriais orientadas para CGV, são elas: i) fornecedores globais: as empresas líderes estão contando com fornecedores e intermediários globais para uma série de processos, insumos e serviços especializados e exigindo que seus fornecedores tenham presença global. Portanto, os fornecedores têm papel fundamental nos novos investimentos que os países em desenvolvimento estão tentando capturar; ii) *Global sourcing* e especialização nas CGV: construir indústrias domésticas totalmente desenvolvidas e verticalmente integradas. As políticas podem segmentar nichos especializados, que podem ser de maior valor agregado; iii) Passar para a *head* das CGV: incentivar fornecedores globais a estabelecer instalações dentro de um país podem ter vantagens a longo prazo. As empresas líderes locais podem confiar em fornecedores globais em seu meio e em cadeias da indústria mais ampla para insumos e serviços, o que pode reduzir os custos e as barreiras à entrada de empresas locais, fornecer acesso às capacidades e escala que superam o que está disponível no mercado interno.

Masiero e Coelho (2014) ressaltam que o uso da política industrial na China foi primordial para sua inserção internacional e voltadas para sua integração às CGV, para especialização e *upgrading* dentro das cadeias visando o desenvolvimento. Como argumentam Ferraz e Diegues (2019:13)

A política industrial 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 política industrial 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.

De acordo com Defraigne (2014), as políticas industriais chinesas possuem três estratégias principais. Primeiro inserir a China no comércio global, utilizando as vantagens comparativas da economia chinesa nas indústrias leves e de mão de obra intensiva. O governo estimulou um processo de industrialização do setor privado, através de sua política de empreendedorismo nacional privado nas manufaturas orientadas para exportação. A segunda estratégia foi aproveitar o tamanho do mercado interno chinês e sua mão de obra barata e qualificada, se beneficiando dos investimentos que as ZEE atraíam e conseguindo transbordamentos para outros setores da economia. A terceira estratégia apontada pelo autor é a dos campeões nacionais. Selecionando campeões nacionais em indústrias essenciais que eram protegidos pelo Estado contra a concorrência de outros países. Para o PCCh, essas indústrias se tornariam competidores globais.

### **3.3 China e CGV**

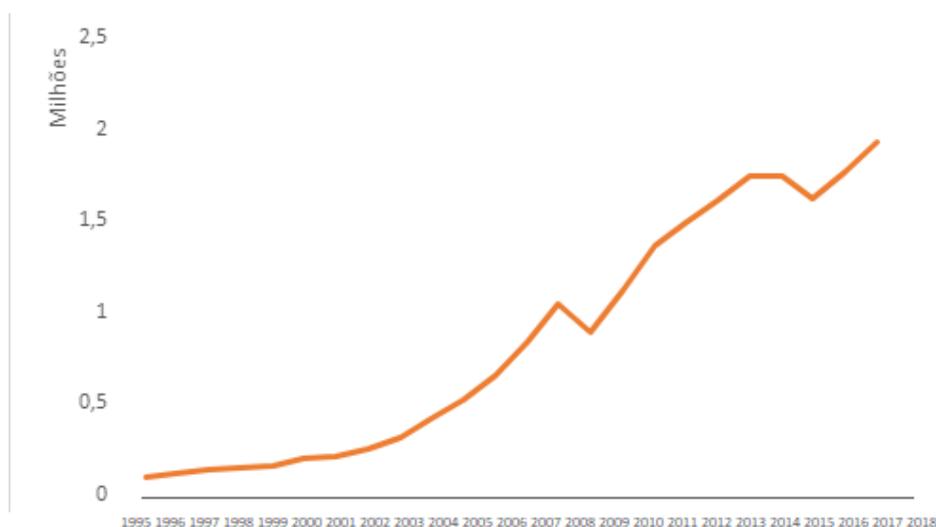
O Leste Asiático despontou como destino para investimentos estrangeiros devido à sua política de desenvolvimento por exportações. Na região também ganhou destaque o estabelecimento das zonas especiais. Os fluxos de investimento na Ásia, transferência de tecnologia, dentre outros fatores permitiram o desenvolvimento de cadeias regionais de produção, o que ficou conhecido como “Fábrica Asiática” (ANDO; KIMURA, 2009). A Ásia teve

importante papel no desenvolvimento da fragmentação produtiva, em cadeias globais de valor. Segundo relatório da UN-UN-ESCAP, a Ásia é a maior exportadora da cadeia de valor global de produtos finais. A região, em 2013, foi responsável por 45% de toda exportação de bens finais da cadeia e metade era de origem chinesa. A partir da década de 1990, a China começa a participar mais ativamente dessas redes regionais de produção.

As ZEE foram de extrema importância para a inserção chinesa no comércio internacional. Pela sua localização, algumas zonas especiais conseguiram se inserir nas cadeias globais. A China passou a importar peças e componentes dos EUA e exportar produtos finais para países asiáticos. O país tornou-se o mercado central para os produtos intermediários, os bens produzidos para exportação para os EUA. Dessa forma, a China se tornou importante fornecedora de insumos intermediários em indústrias intensivas de média alta tecnologia, juntamente com Coreia do Sul e Taiwan (UNIDO, 2018). A etapa da produção fragmentada que usualmente se deslocou para a China foi a montagem dos produtos finais, a última etapa da cadeia de valor, sendo as etapas com maior valor agregado mantidas no país original. Para OMC e IDE-Jetro (2011), a adesão da China à OMC, e posteriormente de Taiwan, acelerou a organização da produção em redes globais.

Com a entrada da China na OMC, houve uma maior estabilidade para entrada de IDEs, já que o país estaria aceitando as regulamentações comerciais da organização. De acordo com Hidalgo (2014), a partir da entrada da China na OMC, suas exportações apresentaram avanços na CGV, sendo destacada pela produção de eletrônicos. Podemos perceber ao longo desta pesquisa que embora as manufaturas ainda sejam predominantes, há uma diversificação da pauta exportadora nos últimos 20 anos.

Contudo, as exportações não são suficientes para considerar se a inserção de um país em CGV é um caso bem-sucedido ou não. Pois um país pode ter a pauta exportadora em bens de média e alta intensidade tecnológica, porém sendo apenas montador. O gráfico 6 demonstra a evolução do valor agregado ao longo dos anos de 1995 a 2018 de acordo com dados do TiVA, evidenciando a importância da inserção e participação da China nas cadeias globais.

**Gráfico 6: valor agregado interno incorporado à demanda final externa**

Fonte: elaboração própria a partir de dados TiVA (2021)

Destaca-se que a China tem sido capaz de dirigir a indústria para setores mais intensivos em tecnologia e conhecimento, absorver tecnologia de ponta e criar conglomerados chineses que podem competir internacionalmente. O país procurou aumentar a participação de setores de alta intensidade tecnológica, ocupando setores mais elevados nas CGVs, por meio da atuação dos conglomerados internacionalizados.

A containerização tem contribuído para o desenvolvimento das CGV. Usar um contêiner da origem até o destino mudou o comércio internacional, sua organização e transporte. De acordo com OMC e IDE-Jetro (2011), em 2009, dos dez principais portos em termos contêineres, cinco se localizavam na China. A China avança nas CGV pelo desenvolvimento de marcas nos mercados globais, principalmente no setor de eletroeletrônicos, como Lenovo, Huawei e Xiaomi.

A partir de 2001, com a entrada da China à OMC, o país passou a receber as etapas de montagem final nas cadeias globais. Em um primeiro momento, o país se integrou nas etapas de montagem, posteriormente, apresentou maiores etapas do produto. Como destacado anteriormente, o país tem alcançado cada vez mais sofisticação da pauta exportadora, boa parte pela sua inserção em cadeias globais, partindo de setores com menos intensidade tecnológica para as etapas mais intensivas em tecnologia.

De acordo com Black (2021), Borin e Mancini (2017) sugerem uma metodologia para entender a posição de um país nas CGV. Para tanto, indicam duas maneiras de decompor as exportações bilaterais, uma pelo método de origem e outra pelo método da absorção. Diante disso,

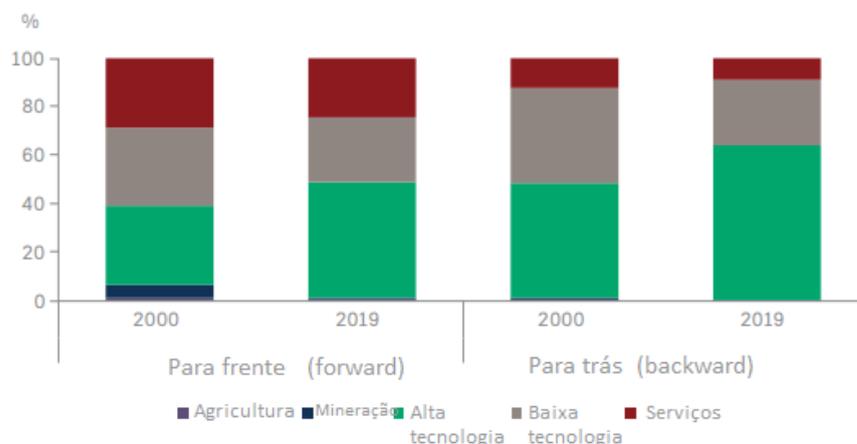
essa abordagem permite identificar o país de origem do VA, os países importadores, o destino das reexportações, o país onde está o estágio final da produção, assim como o país da absorção do produto.

A abordagem da origem contabiliza o VA a primeira vez que ele é exportado, e as demais etapas nas quais esses fluxos estão contidos são consideradas termos em duplicidade “pura”, o que se mostra mais conveniente para o estudo do comércio em CGV. Por outro lado, a abordagem da absorção contabiliza o VA na última vez em que ele é comercializado entre os países, sendo o comércio nas fases iniciais atribuído a dupla contagem “pura”, apropriado para o estudo das ligações de demanda. (BLACK, 2021:392)

Na análise da autora, sob a metodologia de Borin e Mancini (2017), o principal ganho chinês de participação foi no item que representa o VA doméstico nas exportações intermediárias que são absorvidas pelos importadores. Entre 2000 e 2014, as exportações de intermediários de origem doméstica apresentaram a maior taxa. Isso está ligado à fragmentação da produção e o papel chinês nas cadeias.

Segundo o relatório Asian Infrastructure Finance (2021) do Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), a taxa de participação da China nas CGV aumentou de 37,9% em 2000 para 44,6% em 2019. A taxa de participação *forward* (para frente) da China aumentou de 22,6% para 31,7%, enquanto a taxa de participação *backward* (para trás) diminuiu de 15,3% para 12,9%. A mudança indica que a China está se movendo em uma direção mais alta em CGV em linha com a transição para se tornar um centro de abastecimento global em redes de CGV. Entre as exportações chinesas, a alta tecnologia aumentou significativamente nas perspectivas para frente e para trás, enquanto a participação dos setores de baixa tecnologia caiu, como pode ser observado no gráfico 7.

### Gráfico 7 - Contribuições por setor para a exportação para as cadeias de valor da China



Fonte: Asian Infrastructure Bank (2021), tradução nossa.

O AIIB defende que duas forças principais levaram ao aumento da participação da China nas CGV, sendo elas o desenvolvimento da infraestrutura e entrada de IDE. O aumento dos fluxos de IDE e a redução das tarifas de insumos motivaram os produtores chineses de intermediários a melhorar as variedades e qualidade dos produtos.

Os produtos mais sofisticados em termos de tecnologia exigem uma infraestrutura mais eficiente. A qualidade do transporte de um país está associada à sua importância para as redes globais de comércio. A construção de rodovias de 2000 a 2006, por exemplo, levou a um aumento na participação na cadeia de valor doméstica. A expansão do sistema de transporte permite a realocação de recursos e descentraliza as atividades econômicas, contribuindo para um crescimento inclusivo no país. O sistema rodoviário promoveu o crescimento da produtividade das cidades e realocação setorial entre as cidades, aumentando a competitividade no comércio.

As empresas estrangeiras têm realizado efeito de transbordamento tecnológico para a China e contribuem para produção e exportação de produtos de alta tecnologia, acelerando a integração do país em CGV de alta tecnologia. A China continuou a remover as restrições sobre a entrada de IDE e expandir outros aspectos, como a proteção do investidor e tratamento nacional antes e depois da entrada, principalmente em setores estrategicamente importantes para avanço do desenvolvimento tecnológico.

## CONCLUSÃO

Procurou-se ao longo desta pesquisa, analisar a inserção da China no contexto das Cadeias Globais de Valor que caracterizam o cenário do comércio internacional, buscando responder de que forma o país tem traçado estratégias para aprofundar sua inserção em níveis mais elevados das CGV. Dessa forma, a pesquisa visou analisar as CGV como estratégia de inserção internacional da China e de sofisticação das exportações.

Na primeira parte, foi realizado um referencial teórico das CGV, analisando sua origem e fatores que contribuíram para sua expansão, como: a demanda internacional; desenvolvimento da infraestrutura e políticas comerciais; zonas de processamento industrial; maior entrada de IDE; estratégias de *offshoring* e *outsourcing*; aumento do comércio de bens intermediários; avanços nas tecnologias de comunicação e informação. Ainda, abordando seus métodos de análises construídos por Gereffi (2011) e demais teóricos da *Global Value Chain Initiative* que propuseram métodos em cinco dimensões: i) estrutura insumo-produto; ii) alcance geográfico; iii) estrutura de governança; iv) contexto institucional e; v) *upgrading*.

Discorreu-se também sobre as novas estatísticas de comércio internacional, conhecido como *Trade in Value Added* (TiVA), já que as estatísticas tradicionais não eram capazes de mensurar o valor agregado, pois são realizados em dados brutos e podem acarretar em dupla contagem. O TiVA representa uma forma de medir adequadamente o valor agregado, representando para cada elo de exportação a parcela de valor agregado doméstico gerado.

Em seguida, foi realizada uma breve análise histórica da China a partir das reformas estruturais de 1978, analisando o processo de desenvolvimento chinês e sua inserção no cenário internacional, apontando a importância das reformas para o crescimento econômico e sua abertura ao comércio global. Diante do exposto, é feita uma abordagem macroeconômica analisando o crescimento do PIB ao longo dos anos e aumento das exportações e sofisticação da pauta exportadora.

Ressalta-se a importância da criação das ZEE e do aumento do IDE na China para a sua inserção internacional e participação em CGV. As zonas especiais permitiram que o país absorvesse tecnologia e conhecimento, conseguindo desenvolver as suas próprias atividades de maior valor agregado.

É necessário destacar a importância da industrialização para o país, que segundo Medeiros (1999), foi a via obrigatória para o desenvolvimento econômico chinês. Usando a política

industrial focada nos setores chave, a China conseguiu criar uma indústria competitiva internacionalmente. O Estado desempenhou papel fundamental em associação ao mercado interno, possibilitando ao país alcançar um acelerado crescimento econômico, focando em setores estratégicos. Ressalta-se também a importância da desvalorização do câmbio como estratégia de política macroeconômica, sendo a China capaz de estimular a competitividade dos produtos produzidos nacionalmente.

Na última parte desta pesquisa, foi feita uma análise sobre a relação das CGV com o desenvolvimento econômico, recorrendo a organismos internacionais, como OMC e UNCTAD. Conclui-se que a inserção e participação nessas redes globais de produção pode apresentar uma trajetória evolutiva, onde um país se insere primeiramente em etapas de menor produtividade, ou seja, de menor intensidade tecnológica, e através de políticas voltadas para uma maior inserção em CGV, o país alcance degraus mais altos, isto é, atividades de maior valor agregado, realizando o progresso tecnológico.

Destaca-se a importância da formulação de políticas que tenham em vista a inserção em CGV, já que as políticas nacionais devem se adaptar para esse novo contexto. Criação de políticas voltadas à atração de IDE, possibilitando ao país ter maior acesso ao *know-how* e tecnologias estrangeiros. Uma forma de viabilizar esse processo é através da criação das ZEE.

A política industrial chinesa foi de extrema importância para a sua inserção no comércio internacional, visando sua integração às cadeias globais e o *upgrading* nas CGV tendo em vista o desenvolvimento. Como visto anteriormente, entende-se que a indústria chinesa, liderada pelo Estado, foi capaz de direcionar as atividades de menor produtividade para as de maior produtividade, conquistando um acelerado crescimento econômico, crescimento das exportações e sofisticação da pauta exportadora.

Diante do exposto, entende-se que o Estado deve fomentar políticas públicas direcionadas a setores estratégicos para realizar uma mudança estrutural, sendo essa mudança setorial, ou seja, políticas que estimulem a economia na direção dos setores vistos como mais produtivos. A indústria é um setor capaz de conjugar alta produtividade e geração de emprego.

Como visto no capítulo 3, a China participa das CGV em um primeiro momento nas etapas de montagem dos produtos finais, ou seja, de baixo valor agregado. Posteriormente, apresentou *upgrading* de cadeia e atualmente apresenta *upgrading* funcional, isto é, passa para atividades que possuem maior criação de valor agregado. O país tem sido capaz de se inserir em setores mais intensivos em tecnologia e conhecimento, absorver tecnologia e criar conglomerados

chineses que podem competir internacionalmente. Como ressaltado pelo *Asian Infrastructure Investment Bank*, a China está se movendo em direção mais alta nas CGV, em linha para se tornar um centro de abastecimento global em redes de CGV.

Destaca-se no caso da China, a atuação do Estado, a criação das ZEE que permitiu que o país absorvesse tecnologia e *know-how*, bem como o aumento da entrada de IDE, a criação de políticas voltadas para sua inserção no cenário internacional, ressaltando-se a política industrial e a mudança estrutural que ocorreu em sua economia, passando de atividades de menor valor agregado para as mais sofisticadas tecnologicamente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIIB, Sustaining Global Value Chains, Asian Infrastructure Finance, 2021
- ANDO, M. e KIMURA, F. Fragmentation in East Asia: Further Evidence. ERIA Discussion Paper Series. October 2009.
- ARAÚJO, C. e DIEGUES, A. Uma análise dos processos de catchingup Chinês e falling behind Brasileiro na perspectiva da integração às cadeias globais de valor de valor. Brazilian Journal Development, v. 5, n. 1, p. 814-847, Curitiba, jan. 2019.
- ARAÚJO, C. BRANDÃO, C. e DIEGUES, A. As Transformações no Modelo de Desenvolvimento Econômico Chinês: de Deng Xiaoping ao Período Atual. Economia Ensaios, p 1-40, jul./dez. 2018.
- BALDWIN, R. Global Supply Chains: Why They Emerged, Why they Matter and Where They Are Going. Center For Trade and Economic Integration (CTEI), Geneva, 2013.
- BANGA, R. Measuring Value in Global Value Chains. Unit of Economic Cooperation and Integration Among Developing Countries (ECIDC), UNCTAD, Geneva. 2013.
- BLACK, C. Efeito-China no valor adicionado e no comércio em Cadeias Globais de Valor. Nova Economia, v. 31, n. 2, p. 381-413, 2021.
- CARDOSO, F. e REIS, C. Centro e Periferia nas Cadeias Globais de Valor: Uma Interpretação a Partir dos Pioneiros do Desenvolvimento. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro. V. 22, n. 3, p 1-32. 2018.
- CARNEIRO, F. Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento. Fragmentação Internacional da Produção e Cadeias Globais de Valor. Ipea, 2017. p. 87-120.
- CHERNAVSKY, E. e LEÃO, R. Comércio Internacional: Aspectos Teóricos e as Experiências Indiana e Chinesa. IPEA. Brasília, 2010.
- COELHO, D. MASIERO, e G. CASEIRO, L. A ascensão da China e seus reflexos no Brasil: fundamentos e evidências para uma estratégia de desenvolvimento. Revista Brasileira de Inovação. Campinas. V. 14, n. esp. P. 85 – 108. Jul 2015.
- CORRÊA, L. PINTO, E. e CASTILHO, M. Mapeamento dos padrões de atuação dos países nas Cadeias Globais de Valor e os ganhos em termos de mudança estrutural. Abril 2019.
- DEFRAIGNE, J. China's Industrial Policy. Europe China Research and Advice Network (ECRAN), 2014.
- DE SÁ, H. A Inserção da China na Economia Mundial: da Adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) à Guerra Comercial. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, SP, 2021.
- FERRAZ, G. e DIEGUES, A. Política industrial no contexto de cadeias globais de valor: uma breve análise do caso da China. 2019.
- GEREFFI, G. A Global Value Chain Perspective on Industrial Policy and Development in Emerging Markets, Duke Journal of Comparative & International Law. v. 24, 2014.
- GEREFFI, G. e FERNANDEZ-STARK, K. Global Value Chain Analysis: A Primer. Center on Globalization, Governance and Competitiveness (CGGC), Duke University. 2011.

GEREFFI, G. e HUMPHREY, J. e STURGEON, T. The Governance of Global Value Chains, *Review of International Political Economy*, v. 12, 2005.

GEREFFI, G. STURGEON, T. Global value chains and industrial policy: the role of emerging economies. *Global value chains in a changing world*. Geneva: WTO, 2013

HIRATUKA, C. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 339, maio 2018.

MADDISON, A. “Intensive and Extensive Growth in Imperial China”. IN MADDISON, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. OECD Development Center, 1998.

MEDEIROS, C. A. “Economia e Política do Desenvolvimento Recente da China”, *Revista de Economia e Política*, 1999.

MEDEIROS, C. A. China: entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

MEDEIROS, C. A. Integração Produtiva: a Experiência Asiática e Algumas Referências para o Mercosul. Seminário Internacional de Integração Produtiva Caminhos para o Mercosul. Brasília, 2008.

MEDEIROS, C. A. Padrões de Investimento, mudança institucional e transformação estrutural da economia chinesa. In *Padrões de Desenvolvimento Econômico*, CGEE, cap 09, 2013.

MEDEIROS, C. A. e TREBAT, N. Military modernization in Chinese technical progress and industrial innovation. *Review of Political Economy*, v. 26, n. 2, 2014.

MEDEIROS, C. A. e CINTRA, M. R. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 1 (138), pp. 28-42, janeiro-março/2015.

MEMEDOVIC, O. e L. IAPADRE. *Structural Change in the World Economy: Main Features and Change*, Research and Statistics Branch. Vienna: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 2009.

MILARÉ, L. e DIEGUES, A. Há uma evolução na estrutura produtiva chinesa? *Economia e Políticas Públicas*, v.4, n.1, 2016.

MORRIS, J. HASSARD, J. SHEEHAN, J. 2002. ‘Privatization, Chinese-Style: Economic Reform and the State-Owned Enterprises.’ *Public Administration* 80. 2002.

NONNENBERG, M. China: Estabilidade e Crescimento Econômico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 2118, abr./jun. 2010.

NONNENBERG, M. Participação em Cadeias Globais de Valor e Desenvolvimento Econômico. *Boletim de Economia e Política Internacional BEPI*, n. 17, maio 2014.

OECD. *Mapping Global Value Chains*. 2013.

OLIVEIRA, S. Cadeias Globais de Valor e os Novos Padrões de Comércio Internacional: uma Análise Comparada das Estratégias de Inserção de Brasil e Canadá. 2014. Tese (Doutorado em

Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PAULINO, L. China: a procura do caminho para o desenvolvimento. Tese (Livre-docência), Faculdade de Filosofia e Ciência, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Unesp, Campus de Marília, São Paulo, 2017.

UNCTAD. Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy. 2013.

UNIDO. Global Value Chains and Industrial Development: Lessons from China, South-East and South Asia. 2018

VEIGA, P. e RIOS, S. Cadeias globais de valor e implicações para a formulação de políticas, Texto para Discussão, No. 2015, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

SARTI, F. e HIRATUKA, C. Perspectivas do investimento na indústria. Rio de Janeiro: Synergia: UFRJ, Instituto de Economia; Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 2010.

TAGLIONI, D. e WINKLER, D. Making Global Value Chains Work For Development: Annual Meetings Preview. Banco Mundial. Trade and Competitiveness Global Practice. Outubro 2014.

THORSTENSEN, V. China e EUA: De Guerras Cambiais a Guerras Comerciais. Revista Política Externa, v. 19, n. 3, fev. 2011.

WEGNER, R. e FERNANDES, M. The Amazon and the Internationalisation of Chinese Companies. Contexto Internacional, v. 40, 2018.

WENBIN, H. e WILKES, A. Análise das políticas de investimento da China no exterior. Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR), 2013.

WTO, IDE JETRO. Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks. 2011.

ZHANG, L. e SCHIMANSKI, S. Cadeias Globais de Valor e os Países em Desenvolvimento. Boletim de Economia e Política Internacional BEPI, n.18, set./dez. 2014

