

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GIULIA RAFAELLY DE ALMEIDA

Trajetórias de Desenvolvimento do Brasil e da China: Uma Análise Comparativa das
Estratégias de Políticas Institucionais (1980-2002)

Uberlândia

2026

GIULIA RAFAELLY DE ALMEIDA

Trajetórias de Desenvolvimento do Brasil e da China: Uma Análise Comparativa das
Estratégias de Políticas Institucionais (1980-2002)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Instituto de Economia e Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel.

Orientadora: Prof. Dra. Érica Imbirussú de
Azevedo

Uberlândia

2026

GIULIA RAFAELLY DE ALMEIDA

Trajetórias de Desenvolvimento do Brasil e da China: Uma Análise Comparativa das
Estratégias de Políticas Institucionais (1980-2002)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Relações
Internacionais, do Instituto de Economia e
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Uberlândia, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em
Relações Internacionais.

Uberlândia, 18 de março de 2026

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Érica Imbirussú de Azevedo (IERI/UFU)

Profa. Dra. Eduarda Fernandes Lustosa de Mendonça (FIEC)

Prof. Me. Antero Alves Pereira Neto (IERI/UFU)

Profa. Me. Laís Benevenuto de Azevedo (IERI/UFU)

Dedico este trabalho à minha família, porque
cada vitória minha carrega, inevitavelmente,
um pedaço de vocês.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Livia Rafael do Nascimento Almeida e Leonardo Alves Almeida, dedico a essência desta conquista. Mesmo nos momentos mais desafiadores da nossa trajetória, nunca deixaram de colocar minha educação como prioridade. Ensinarão-me, com gestos concretos e silenciosos, que o conhecimento é um legado e que perseverar é um ato de coragem. Se hoje concluo esta etapa, é porque fui sustentada pelo amor, pelo esforço e pela confiança de vocês.

Aos meus irmãos, Gabriela e Gustavo, que são parte inseparável de quem eu sou. Amo vocês e levo comigo a certeza de que nossas conquistas são sempre compartilhadas.

Ao longo da graduação, fui amparada por amigas que transformaram desafios em aprendizado e inseguranças em coragem. Bárbara, Beatriz Ribeiro, Gabriela, Felipe e Maria Luísa, agradeço pelo espírito de apoio mútuo, pela generosidade e pela disposição constante em impulsionar uns aos outros em direção ao crescimento. Que possamos, sempre, celebrar as vitórias uns dos outros com a mesma alegria que partilhamos durante essa caminhada.

À minha família, aos meus tios, primos e a todos que, de alguma forma, estiveram presentes com palavras de encorajamento e gestos de acolhimento, deixo minha gratidão sincera. Em especial, à minha prima Maria Clara, meus tios Arielli e Cláudio, cuja motivação constante e torcida genuína sempre estiveram presentes. À minha amiga Ana Luiza, companheira desde o ensino fundamental, agradeço pela permanência e pela leveza que tornou essa caminhada mais humana.

Aqueles que caminharam ao meu lado justamente durante a construção deste trabalho, oferecendo apoio, incentivo nos dias mais difíceis e confiança. Há presenças que chegam no meio do percurso e, ainda assim, tornam-se parte essencial dele.

À professora Érica, minha orientadora, registro meu reconhecimento pela condução atenta e pelo apoio constante ao longo desta jornada.

E, por fim, à Universidade Federal de Uberlândia e a todos os professores que contribuíram para minha formação, deixo meu reconhecimento por cada aprendizado que ampliou minha visão de mundo e reafirmou minha convicção de que o conhecimento transforma.

RESUMO

Esta pesquisa analisa comparativamente as trajetórias de desenvolvimento do Brasil e da China no período de 1980 a 2002, com ênfase nas estratégias de políticas institucionais adotadas por ambos os países e nos seus impactos sobre a estrutura produtiva, a capacidade tecnológica e a inserção internacional. Parte-se da hipótese de que as divergências observadas nos resultados do desenvolvimento decorrem das distintas formas de articulação entre Estado, política industrial e integração ao comércio global. A metodologia adotada é a hipotético-dedutivo, combinado à análise comparativa e documental, com base em referencial teórico desenvolvimentista e em evidências empíricas extraídas de dados secundários da UNCTAD, Banco Mundial. Os resultados indicam que a China consolidou sua trajetória de transformação produtiva cumulativa, caracterizada por elevada taxa de investimento, ampliação da participação de manufaturados nas exportações e progressiva elevação do conteúdo tecnológico de sua pauta exportadora. O Brasil, por sua vez, apresentou redução relativa da participação industrial no PIB, menor dinamismo tecnológico e inserção internacional menos associada à mudança estrutural. Conclui-se que o desempenho diferenciado dos dois países está diretamente relacionado às escolhas institucionais e à capacidade de coordenação estatal. A experiência chinesa evidencia a centralidade do Estado na promoção da mudança estrutural, associadas diretamente ao Consenso de Pequim, enquanto, o caso brasileiro revela os limites de uma estratégia predominantemente orientada pelas forças de mercado e associada à adesão ao Consenso de Washington.

Palavras-chave: política institucional; desenvolvimento econômico; Estado desenvolvimentista; Brasil; China.

ABSTRACT

This study comparatively analyzes the development trajectories of Brazil and China between 1980 and 2002, focusing on the industrial policy strategies adopted by both countries and their impacts on productive structure, technological capacity, and international insertion. The research is based on the hypothesis that the divergent economic outcomes observed in the two cases stem from different forms of articulation between the State, industrial policy, and integration into global trade. The study adopts a hypothetico-deductive method combined with comparative procedure and documentary analysis, grounded in developmentalist theory and empirical evidence drawn from international databases. Key indicators include the share of industry in Gross Domestic Product, export composition by technological intensity, Gross Fixed Capital Formation, and patent registrations. The findings indicate that China consolidated a cumulative process of productive transformation, characterized by high investment rates, expansion of manufactured exports, and progressive upgrading of the technological content of its export basket. Brazil, in contrast, experienced a relative decline in industrial participation in GDP, more limited technological dynamism, and an international insertion less associated with structural change. The study concludes that the differentiated performance of both countries is directly related to institutional choices and the degree of state coordination. The Chinese experience highlights the central role of the State in promoting structural transformation, whereas the Brazilian case reveals the limits of a strategy predominantly guided by market forces.

Keywords: industrial policy; economic development; developmental state; Brazil; China.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Exportações manufaturadas (% das exportações totais), Brasil e China (1992–2002)	
.....	47
Gráfico 2: Formação Bruta de Capital Fixo (% do PIB), Brasil e China (1980–2002).....	48
Gráfico 3: Registros de Patentes – Brasil e China (1980–2002)	51
Gráfico 4: Exportações do Brasil por intensidade tecnológica (1990–2002) (%)	52
Gráfico 5: Exportações da China por intensidade tecnológica (1992–2002) (%)	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Participação da Indústria no PIB (%), 1980–2002	45
Tabela 2: Exportações manufaturadas (% do total das exportações de mercadorias), Brasil e China (1980–2002)	46
Tabela 3: Registros de patentes por ano (1980 – 2002)	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IED	Investimento Estrangeiro Direto
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB	Produto Interno Bruto
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA INDUSTRIAL:	
	FUNDAMENTOS E TRAJETÓRIAS	14
2.1	Política industrial e o Papel do Estado Desenvolvimentista	14
2.2	Consenso de Washington e Consenso de Pequim em disputa.....	18
2.3	Análise da Inserção no Comércio internacional	24
3	POLÍTICAS INDUSTRIAIS	29
3.1	Marcos da Política Industrial	30
3.2	Reformas e Planejamento Estatal	37
3.3	Influência dos Consensos em suas Respectivas Estratégias	40
4	RESULTADOS DO DESENVOLVIMENTO COMPARADO	45
4.1	Transformação da Estrutura Produtiva.....	45
4.2	Políticas de CT&I	49
4.3	Inserção no Comércio internacional: em dados.....	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é um processo complexo e multifacetado e a forma como os países estruturam e implementam suas políticas institucionais, com destaque para as políticas industriais, podem moldar significativamente suas trajetórias de crescimento, competitividade e inserção no cenário internacional. Nesse contexto, o Brasil e a China emergem como casos particularmente relevantes para análise comparativa. Ambos os países, com suas dimensões continentais e destaque crescente na economia global, seguiram caminhos distintos em suas estratégias de desenvolvimento, especialmente a partir das últimas décadas do século XX.

Este trabalho se propõe a investigar como as diferentes políticas institucionais adotadas pelo Brasil e pela China entre 1980 e 2002 influenciaram suas respectivas trajetórias de desenvolvimento econômico, considerando suas estratégias de inserção no comércio internacional. A pergunta central que orienta esta pesquisa é: como as diferentes estratégias de política institucional impactaram os resultados de desenvolvimento alcançados por Brasil e China no período de 1980 a 2002?

A hipótese central deste estudo é que as divergências nos resultados de desenvolvimento econômico observados entre Brasil e China no período analisado podem ser explicadas pelas distintas estratégias de política institucional, especialmente as políticas industriais, adotadas por cada país. No caso do Brasil, a adoção de diretrizes alinhadas ao Consenso de Washington resultou em uma liberalização econômica acelerada e na implementação de políticas industriais fragmentadas, com baixa articulação entre Estado e setor produtivo, o que, por sua vez, comprometeu a competitividade industrial e a capacidade de crescimento de longo prazo. Em contraste, a China seguiu uma estratégia guiada por um modelo estatal de desenvolvimento, com políticas industriais coordenadas, incentivo à inovação e uma inserção seletiva no comércio global, o que fortaleceu sua indústria e consolidou uma posição mais competitiva no cenário internacional, deste modo, alinhada ao Consenso de Pequim. Essa hipótese se fundamenta em contribuições teóricas, como as de Amsden (2009), que destaca o papel do Estado na coordenação de investimentos e no fomento à aprendizagem produtiva.

A escolha do recorte temporal de 1980 a 2002 justifica-se por representar um período de transição nas estratégias de desenvolvimento de ambos os países. No Brasil, consolida-se o abandono do modelo de substituição de importações e a adoção de uma agenda neoliberal, enquanto na China consolida-se a trajetória de reforma e abertura iniciada em 1978, culminando no ingresso do país na Organização Mundial do Comércio em 2001. Além disso, o ano de 2002,

encerra um ciclo de redefinição estrutural das políticas industriais e da inserção internacional de ambos os países, antecedendo mudanças associadas à nova conjuntura internacional e às estratégias adotadas no início do século XXI.

Diante do exposto, o trabalho apresenta, além desta introdução e das considerações finais, três capítulos. O capítulo 2, apresenta os fundamentos teóricos sobre o Estado Desenvolvimentista e a importância da política industrial, bem como compara as trajetórias de desenvolvimento do Brasil e da China a partir do papel do Estado na economia. Assim, evidenciando que o Brasil coordenou sua estrutura institucional orientada pelas diretrizes do Consenso de Washington, enquanto a China adotou uma estratégia alinhada ao Consenso de Pequim. O capítulo 3 analisa as principais diferenças entre as políticas industriais do Brasil e da China, especialmente no período entre 1980 e 2002, destacando as influências dos distintos Consensos sobre as suas estratégias de desenvolvimento. E, o capítulo 4 apresenta os resultados do desenvolvimento comparado, com ênfase na transformação da estrutura produtiva, nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e na inserção de cada economia no comércio global.

2 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA INDUSTRIAL: FUNDAMENTOS E TRAJETÓRIAS

2.1 Política industrial e o papel do estado desenvolvimentista

A compreensão do desenvolvimento econômico em economias de industrialização tardia exige a análise cuidadosa da política industrial e do papel do Estado enquanto agente central na coordenação produtiva e na criação de capacidades tecnológicas e institucionais. Em um contexto global marcado por profundas assimetrias entre centro e periferia, torna-se indispensável observar de que forma diferentes países estruturam seus projetos de industrialização e, sobretudo, como o Estado se posiciona nesse processo (Mazzucato, 2014).

A política industrial, nesse sentido, não se limita à adoção isolada de instrumentos voltados a setores específicos, mas se constitui como um mecanismo de planejamento e direcionamento estratégico que visa transformar a estrutura produtiva, promover avanços tecnológicos e estimular a transição de economias baseadas em recursos primários para economias movidas por conhecimento e inovação. Assim, o Estado deixa de ser apenas um corretor de falhas de mercado e passa a atuar como formulador ativo de políticas que moldam mercados, disciplinam agentes privados e orientam trajetórias tecnológicas essenciais ao desenvolvimento (Mazzucato, 2014).

O debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento não é novo, mas ganha força a partir do pós-guerra, período no qual diversas economias asiáticas e latino-americanas buscaram superar a dependência tecnológica e produtiva. Nesse contexto, Amsden (2009) identifica que o sucesso das economias de industrialização tardia, como a China, não foi resultado da adoção de princípios de livre mercado, mas sim da implementação de políticas industriais robustas, estrategicamente formuladas e disciplinadoras. Seu conceito de aprendizado puro (*pure learning*) descreve o desenvolvimento industrial como um processo de acumulação de conhecimento por meio da absorção, adaptação e aperfeiçoamento de tecnologias previamente desenvolvidas em países avançados. Esse processo exige uma organização institucional distinta daquela observada nos países pioneiros da Revolução Industrial, pois requer mecanismos capazes de orientar o setor privado, coordenar investimentos e garantir que a proteção e os incentivos oferecidos pelo Estado resultem de fato em ganhos de produtividade e inovação (Amsden, 2009).

Amsden (2009) argumenta, que nesses casos, o motor do desenvolvimento foi promovido por um Estado desenvolvimentista estruturado por mecanismos de controle recíproco entre Estado e empresas. Por meio de políticas de subsídios, crédito direcionado e

proteção de mercado, o Estado apoiava empresas nacionais sob a condição do cumprimento de metas de desempenho, como exportações, produtividade e avanço tecnológico. Esse arranjo, definido como reciprocidade disciplinada, garantia que o apoio estatal não gerasse ineficiências, mas sim aprendizado tecnológico contínuo. Dessa forma, o Estado assumia o papel de arquiteto da estrutura produtiva, coordenando incentivos e impondo disciplina para que o processo de industrialização resultasse em efetiva transformação produtiva. Essa perspectiva amplia a compreensão da política industrial, que deixa de ser associada ao protecionismo simples e passa a ser entendida como construção ativa de capacidades organizacionais e tecnológicas essenciais ao desenvolvimento econômico.

É importante ressaltar que, como aponta Amsden, nem toda forma de intervenção estatal gera desenvolvimento (Amsden, 2009). Em sua análise comparativa, a autora contrasta experiências em que a proteção foi concedida sem contrapartidas claras de desempenho com aquelas em que subsídios, crédito e acesso privilegiado a mercados estavam condicionados a metas verificáveis de exportação e produtividade (Amsden, 2009). Nos casos em que o Estado não estabeleceu mecanismos de monitoramento e punição, a proteção tendeu a cristalizar ineficiências e reforçar grupos de interesse, sem resultar em avanço tecnológico significativo. Já nas experiências bem-sucedidas de *catching up*, como as de algumas economias asiáticas, a reciprocidade disciplinada permitiu associar benefícios públicos a compromissos privados de investimento e inovação, transformando a inserção internacional em instrumento de aprendizado e não em mero canal de dependência (Amsden, 2009).

Essa compreensão de Amsden (2009) dialoga diretamente com a abordagem de Mazzucato (2014), que amplia o papel do Estado desenvolvimentista ao argumentar que o Estado também desempenha funções empreendedoras. Para Mazzucato (2014), muitas das inovações tecnológicas mais importantes das últimas décadas, como a internet, o GPS, tecnologias digitais e avanços em biotecnologia, não são resultado da ação isolada do mercado competitivo, mas sim de investimentos públicos arriscados e coordenados ao longo de vários anos. O Estado empreendedor é, portanto, aquele que investe em áreas de alto risco e alto potencial transformador, assumindo a liderança onde o setor privado não atuaria devido às incertezas elevadas.

O Estado é apresentado como agente empreendedor — assumindo os investimentos mais arriscados e duvidosos da economia. Em vez de entender esses riscos através das costumeiras lentes das “falhas do mercado” — com o Estado agindo como uma bandagem inerte em áreas mal atendidas pelo mercado —, é introduzido o conceito de empreendedorismo de risco do Estado. O Estado não “elimina os riscos” como se

tivesse uma “varinha mágica”. Ele assume os riscos, formando e criando novos mercados (Mazzucato, 2014, p. 26).

Amsden (2009) e Mazzucato (2014) convergem ao destacar que o desenvolvimento produtivo exige uma atuação estatal estratégica, capaz de coordenar investimentos, disciplinar agentes e induzir transformações estruturais. A diferença reside na ênfase: enquanto Amsden (2009) destaca o aprendizado disciplinado e a reciprocidade entre Estado e empresas, Mazzucato (2014) enfatiza a capacidade do Estado de criar mercados e liderar processos de inovação. Em ambos os casos, a política industrial não é apresentada como política setorial isolada, mas como componente central da política nacional de desenvolvimento. Essa perspectiva é fundamental para analisar países de industrialização tardia, nos quais o mercado sozinho não gera mudanças estruturais, e a intervenção estatal se torna necessária para romper padrões históricos de dependência.

No caso brasileiro, o debate sobre política industrial e desenvolvimento é profundamente marcado pelas contradições inerentes ao capitalismo periférico. Fiori (1999) argumenta que o desenvolvimento nas economias latino-americanas está condicionado por uma dupla determinação estrutural: a herança colonial-exportadora e a inserção subordinada no sistema industrial global. Essa combinação resulta em um padrão de dependência que limita a autonomia produtiva e tecnológica. Para o autor, o Estado nacional é o único ator capaz de formular um projeto político capaz de superar tais limitações, articulando políticas industriais, tecnológicas, cambiais e financeiras em direção a uma estratégia de desenvolvimento integrada. O desenvolvimento, nessa perspectiva, não ocorre de maneira espontânea, mas exige um Estado com capacidade de coordenação, planejamento e investimento (Fiori, 1999).

Em complemento, Fiori (1999) enfatiza que o capitalismo periférico não é apenas produtivamente desigual, mas também monetária e financeiramente hierarquizado. A posição subordinada de países como o Brasil em relação às moedas centrais limita o espaço de manobra das políticas econômicas, uma vez que a necessidade de garantir acesso a financiamento externo e preservar reservas internacionais condiciona decisões cambiais, fiscais e monetárias (Fiori, 1999). Esse “*constraint*” externo faz com que muitos governos adotem estratégias defensivas, voltadas à manutenção da confiança dos credores internacionais, mesmo quando isso implica sacrificar projetos de industrialização de longo prazo. Assim, para Fiori, a construção de um Estado desenvolvimentista exige enfrentar simultaneamente os obstáculos internos de uma estrutura produtiva pouco diversificada e os limites impostos pela hierarquia monetária internacional (Fiori, 1999).

Essa contradição estrutural evidencia uma das principais fragilidades do Estado brasileiro: a incapacidade de articular coerentemente suas políticas industriais e macroeconômicas. Mesmo com avanços institucionais como o fortalecimento do BNDES, o Estado permaneceu fragmentado entre sua função de estabilização financeira e sua função de promotor do desenvolvimento. Essa fragmentação resultou em um modelo híbrido, no qual iniciativas industriais foram sistematicamente neutralizadas por restrições macroeconômicas. Assim, o Estado brasileiro atuou de maneira reativa e limitada, o que contrasta com a visão de Estado desenvolvimentista apresentada por Amsden (2009) e Mazzucato (2014).

No caso chinês, o debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento assume contornos específicos. A experiência chinesa, analisada por Weber (2021), indica a rejeição da estratégia de “terapia de choque” adotada por economias socialistas nos anos 1990, em favor de um processo gradual de introdução de mecanismos de mercado, orientado e coordenado pelo Estado. Esse processo fundamentou-se na experimentação institucional, preservando mecanismos de planejamento e coordenação que contribuíram para evitar rupturas econômicas abruptas e sustentar a trajetória de industrialização. Weber argumenta que essa abordagem incremental foi central para a manutenção do controle estatal sobre setores estratégicos e para o direcionamento do processo de modernização industrial em consonância com objetivos nacionais.

O caso chinês revela uma forma particular de Estado desenvolvimentista: experimental, adaptativo e coordenador. O Estado chinês utilizou o mercado como instrumento, e não como finalidade, moldando o ambiente produtivo e introduzindo mudanças de forma progressiva. Essa concepção se aproxima da noção de Estado empreendedor, tal como definida por Mazzucato (2014), mas se diferencia ao enfatizar a importância do legado institucional e da experimentação incremental. A metáfora de “apalpar as pedras para atravessar o rio” expressa bem essa dinâmica, traduzindo o modo como a China conduziu reformas graduais e seletivas, combinando mecanismos de mercado com forte coordenação estatal (Weber, 2021).

Enquanto a China articulou um modelo de desenvolvimento baseado em coordenação estatal e experimentação gradual, o Brasil, conforme argumenta Cano e Silva (2010), limitou-se a um processo fragmentado, no qual ações industriais foram neutralizadas por diretrizes macroeconômicas restritivas. A ausência de coerência entre políticas macroeconômicas e industriais impediu o país de retomar uma trajetória consistente de industrialização e inovação. Esse contraste entre coordenação estatal robusta e desarticulação institucional se torna um ponto

central para compreender as trajetórias divergentes de Brasil e China, elemento que será aprofundado nos tópicos seguintes desta monografia.

A teoria do Estado desenvolvimentista, portanto, emerge como uma síntese capaz de explicar a importância da atuação estatal no processo de industrialização tardia. O mercado, isoladamente, não conduz ao desenvolvimento, mas é moldado por políticas públicas que direcionam recursos, disciplinam agentes e criam condições estruturais para a transformação produtiva. O Estado cumpre funções essenciais no processo de desenvolvimento econômico, atuando simultaneamente como planejador, empreendedor e disciplinador. Em economias de industrialização tardia, sua centralidade se acentua, especialmente no enfrentamento das restrições estruturais ao desenvolvimento. Essa compreensão é fundamental para analisar como Brasil e China construíram, de maneiras distintas, seus caminhos de desenvolvimento.

Nesse quadro, a política industrial e o papel do Estado desenvolvimentista não podem ser analisados de forma isolada das estratégias de inserção internacional e das diretrizes de política econômica adotadas por cada país. As reflexões dos autores citados, indicam que a capacidade estatal de promover desenvolvimento depende tanto da articulação entre políticas industriais e macroeconômicas quanto das formas de integração à economia mundial. É justamente nesse ponto que se torna relevante examinar os modelos interpretativos que influenciaram as escolhas de Brasil e China nas últimas décadas, em particular o Consenso de Washington e o Consenso de Pequim, e compreender como eles moldaram as trajetórias de desenvolvimento e a inserção internacional de cada país.

2.2 Consenso de Washington e Consenso de Pequim em disputa

O debate sobre os caminhos do desenvolvimento econômico nas últimas décadas foi intensamente influenciado pelos modelos propostos por distintas experiências nacionais. Entre o fim do século XX e o início do século XXI, duas formulações ganharam centralidade nesse debate: o Consenso de Washington e o Consenso de Pequim. Cada um desses paradigmas representa uma visão específica acerca do papel do Estado, do mercado e das formas de inserção internacional no processo de desenvolvimento. Compreender suas bases teóricas e seus efeitos é fundamental para interpretar as trajetórias divergentes de países como Brasil e China, que adotaram orientações distintas nesse período. Enquanto o Consenso de Washington expressa uma agenda liberal marcada pela redução da intervenção estatal, o Consenso de Pequim propõe um modelo mais flexível, adaptativo e centrado na atuação do Estado, o que revela concepções

conflitantes sobre como promover crescimento econômico, transformação estrutural e estabilidade social (Pires, 2002; Ramo, 2004).

Em um cenário de profundas transformações econômicas e políticas globais, o Consenso de Washington emergiu como um conjunto de preceitos que moldaram a política de diversas nações, especialmente na América Latina. O termo foi cunhando por John Williamson em 1989, após um encontro no Instituto de Economia Internacional intitulado de *"Latin American Adjustment: How Much Has Happened?"* que reuniu economistas de diversas instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Williamson, enquanto trabalhava no Banco Mundial em 1990, inicialmente concebeu essa estrutura para compreender os problemas crônicos de dívida na América Latina. Em sua obra *"What Washington Means by Policy Reform"*, seu objetivo era apresentar mudanças políticas que as instituições sediadas em Washington, D.C, nos Estados Unidos, vinham instando os países latino-americanos a fazer (Pires, 2010; Ramo, 2004; Williamson, 1990).

Para Williamson, o termo "Washington" referia-se principalmente ao FMI, ao Banco Mundial e ao poder executivo dos Estados Unidos, mas também incluía o BID, membros do Congresso norte-americano interessados na América Latina e *think tanks* voltados à formulação de políticas econômicas (Williamson, 1990). As ideias que compõem o chamado Consenso de Washington foram impulsionadas tanto pela ascensão de lideranças políticas como Margaret Thatcher e Ronald Reagan, quanto pelas condicionalidades impostas por organismos internacionais aos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, no contexto das renegociações da dívida externa (Pires, 2002).

Contudo, conforme argumenta Venugopal (2015), o neoliberalismo, frequentemente associado ao Consenso de Washington, não deve ser compreendido como um conjunto homogêneo e rigidamente definido de políticas, mas sim como um conceito multifacetado, sujeito a diferentes interpretações, variações institucionais e adaptações históricas. Nesse sentido, sua aplicação nos países em desenvolvimento ocorreu de forma desigual, refletindo tanto as pressões externas quanto as especificidades internas de cada economia.

O Consenso de Washington defendia uma série de reformas econômicas que, em suma, podem ser descritas como estratégias macroeconômicas, com foco na inserção internacional e abertura dos mercados interno. Williamson identificou 10 áreas políticas centrais sobre as quais Washington conseguiu um razoável consenso (Williamson, 1990).

A primeira política central, era a disciplina fiscal, sendo vista como base para evitar a desorganização macroeconômica, como inflação e déficits de pagamentos. Em seguida, a política de priorização dos gastos públicos, que defendia o redirecionamento de despesas para educação e saúde, enquanto subsídios indiscriminados deveriam ser reduzidos. A reforma tributária buscava ampliar a base de arrecadação e cortar as alíquotas marginais, sendo uma alternativa à redução de gastos para sanar o déficit fiscal (Williamson, 1990).

No âmbito monetário, as taxas de juros deveriam ser definidas pelo mercado e positivas, mas com moderação. As taxas de câmbio deveriam ser competitivas, gerenciadas para garantir a competitividade externa. A liberalização comercial era fundamental, priorizando a proteção por tarifas e a redução da dispersão tarifária, com a crença de que a substituição de importações havia ido longe demais. (Williamson, 1990).

O investimento estrangeiro direto (IED) era visto como fundamental para trazer capital, habilidades e *know-how*, e atitudes restritivas deveriam ser abolidas. A privatização das empresas estatais era defendida pela crença na eficiência superior do setor privado e pela capacidade de amenizar a pressão sobre o orçamento do governo. A desregulamentação implicava a “remoção de regulamentações que impedem a entrada de novas firmas ou restringem a concorrência”. Por fim a política de garantia dos direitos de propriedade, vista como uma exigência básica para o funcionamento eficiente do capitalismo, já que se percebia que esses direitos eram altamente inconsistentes na América Latina (Williamson, 1990).

Portanto, as regras propostas pelo Consenso de Washington visavam criar um entendimento comum acerca de temas que interessavam aos países do centro do sistema, como: “(a) liberdade de circulação de capitais; (b) supressão de restrições ao investimento produtivo; (c) abertura comercial; e (d) padronização de políticas macroeconômicas” (Pires, 2010. p. 50). A expectativa era que isso resultasse em melhor alocação de capital e maior segurança para investimentos estrangeiros diretos, com a promessa de que “todos os países sairiam vitoriosos, pois os padrões de consumo seriam equalizados no longo prazo” (Pires, 2010, p.51).

No entanto, estudos posteriores questionaram essa visão otimista. Pires (2002) destaca que o caráter supostamente universal das recomendações do Consenso de Washington ignorava as diferenças históricas e estruturais entre os países. A aplicação dessas reformas em economias vulneráveis, como as latino-americanas, resultou em processos de abertura abrupta que fragilizaram setores produtivos, ampliaram a dependência do capital estrangeiro e reduziram a capacidade dos Estados nacionais de formular políticas industriais articuladas. A promessa de que todos os países se beneficiariam da liberalização e que, no longo prazo, os padrões de

consumo seriam equalizados não se concretizou. Na prática, as reformas aprofundaram as assimetrias entre centro e periferia, aumentando a volatilidade financeira e dificultando a retomada do crescimento industrial.

Nesse sentido, o Consenso de Washington representou uma transição significativa no papel do Estado. De agente central na coordenação do desenvolvimento, o Estado passou a ser interpretado como um obstáculo à eficiência econômica. A recomendação para reduzir subsídios, privatizar empresas estatais e eliminar barreiras à entrada de novos agentes reforçava uma visão em que o mercado seria o principal motor do crescimento. O problema, como enfatiza Pires (2002), é que essa abordagem negligenciava a importância das políticas industriais e da coordenação estatal, elementos historicamente fundamentais para o desenvolvimento de países de industrialização tardia. Dessa forma, o Consenso de Washington afastou as economias latino-americanas de um modelo de Estado desenvolvimentista, aproximando-as de uma agenda liberal que nem sempre correspondia às necessidades estruturais desses países.

Em contraposição às prescrições neoliberais do Consenso de Washington, o Consenso de Pequim consolidou-se, a partir dos anos 2000, essa formulação não surgiu como um conjunto fechado de políticas, mas como uma interpretação analítica das estratégias adotadas pela China desde o início das reformas em 1978. Formulado por Joshua Cooper Ramo (2004), o termo descreve um processo marcado pela experimentação institucional, pela flexibilidade política e pelo protagonismo estatal na orientação do crescimento econômico. Ao contrário do caráter normativo e universalizante associado ao modelo de Washington, o Consenso de Pequim se estrutura como um paradigma aberto, adaptável e enraizado em trajetórias históricas específicas.

Ramo (2004) destaca que o desenvolvimento chinês combina crescimento econômico, estabilidade social e autonomia política, elementos que escapam ao receituário convencional das instituições multilaterais ocidentais. Segundo o autor, o modelo chinês não busca apenas ampliar o PIB, mas promover transformações sociais mais amplas. Como sintetiza:

O Consenso de Pequim é tanto sobre mudança social quanto sobre mudança econômica. Trata-se de usar a economia e a governança para melhorar a sociedade — um objetivo original da economia do desenvolvimento que, de alguma forma, se perdeu nos anos 1990, sob a lógica do Consenso de Washington. O caminho da China rumo ao desenvolvimento e ao poder é, evidentemente, irrepetível por qualquer outra nação. Além disso, permanece repleto de contradições, tensões e armadilhas (Ramo, 2004, p. 4–5, tradução própria).

Nessa perspectiva, o chamado Consenso de Pequim valoriza a especificidade histórica, a experimentação gradual e a centralidade do Estado no processo de desenvolvimento. Em vez de reformas abruptas em direção ao livre mercado, a China optou por um caminho gradualista, preservando instituições socialistas ao mesmo tempo em que introduzia mecanismos de mercado. Essa estratégia, como mostra Weber (2021), resultou de disputas internas sobre a velocidade das reformas e permitiu evitar os efeitos sociais e econômicos indesejados observados nos países do Leste Europeu submetidos à terapia de choque.

Entre os traços mais marcantes desse paradigma estão a ênfase na autonomia nacional, a coordenação estatal dos principais setores estratégicos, incluindo cerca de dez mil grandes empresas estatais, segundo Pires (2002), e a articulação entre políticas industriais, tecnológicas e territoriais. Essa arquitetura institucional permitiu à China conduzir políticas de longo prazo voltadas à modernização tecnológica, à expansão das exportações e ao fortalecimento de sua competitividade internacional.

Neste contexto, o Consenso de Washington parte da premissa de que mercados livres, privatizações e abertura financeira constituem o caminho mais eficiente para o crescimento, pressupondo que reformas semelhantes poderiam ser aplicadas em diferentes países. Já, o Consenso de Pequim rejeita essa universalidade e defende que o desenvolvimento depende da construção de capacidades estatais, da articulação entre mercado e planejamento e da adaptação institucional contínua às necessidades nacionais. Enquanto o modelo associado a Washington prioriza a estabilização macroeconômica e a liberalização comercial, o paradigma chinês coloca a estabilidade política, a soberania econômica e a inovação tecnológica no centro do processo de desenvolvimento.

Essas concepções antagônicas ajudam a explicar as trajetórias divergentes de Brasil e China no período analisado. O primeiro aderiu significativamente às prescrições neoliberais do Consenso de Washington, limitando sua política industrial e reduzindo a capacidade do Estado de coordenar o desenvolvimento. A segunda aprofundou sua própria estratégia desenvolvimentista, fortalecendo empresas estatais, ampliando sua capacidade tecnológica e orientando o mercado para objetivos de longo prazo.

Essa formulação do Consenso de Pequim, construída inicialmente por Ramo (2004), foi aprofundada por diversos autores que, embora partam de enfoques distintos, convergem na interpretação da experiência chinesa como um projeto de desenvolvimento orientado pela autonomia nacional, pela coordenação estatal e pelo gradualismo institucional. Em vez de propor um conjunto fechado de políticas, esses autores entendem o Consenso de Pequim como

uma lógica de desenvolvimento que só pode ser compreendida dentro das condições históricas e institucionais específicas da China.

Nessa direção, Xin Li (2010) argumenta que a principal característica do modelo chinês é a capacidade do Estado de combinar abertura econômica com mecanismos de coordenação que orientam a modernização produtiva. Sua interpretação destaca que a China não recorreu à liberalização plena, mas utilizou a integração internacional como ferramenta para fortalecer capacidades internas, formando um arranjo institucional que articula inovação, políticas industriais estratégicas e proteção seletiva. Assim, a abertura econômica não enfraqueceu o Estado, mas ampliou sua capacidade de direcionar o mercado para objetivos de desenvolvimento de longo prazo.

A perspectiva de Chen (2017) complementa essa ideia ao enfatizar que o Consenso de Pequim não deve ser entendido como manual de políticas, mas como uma alternativa discursiva ao universalismo neoliberal. Para o autor, sua relevância está em mostrar que o desenvolvimento pode ser conduzido por prioridades nacionais, e não por prescrições externas. Esse ponto reforça o argumento de que a experiência chinesa não é um modelo exportável ou replicável, mas uma trajetória construída a partir de suas instituições políticas, de sua estrutura produtiva e de um projeto de Estado que privilegia a estabilidade social e a autonomia econômica. Assim, Chen não descreve “outra lista de medidas”, mas evidencia o sentido político mais profundo do Consenso de Pequim: a afirmação de que existe mais de um caminho possível para o desenvolvimento.

Ambrosio (2012), por sua vez, interpreta o modelo chinês dentro das discussões sobre capitalismo de Estado, mas destaca que seu significado não depende de classificações normativas. Sua análise mostra que a importância da experiência chinesa está menos em oferecer uma alternativa ideológica e mais em demonstrar empiricamente que trajetórias distintas daquelas prescritas pelo Consenso de Washington podem produzir resultados eficientes. A China, ao preservar o controle estatal sobre setores estratégicos e ao orientar investimentos de longo prazo, evidencia que crescimento econômico e coordenação estatal não são incompatíveis, desafiando a lógica liberal segundo a qual o Estado seria sempre um obstáculo ao dinamismo produtivo.

Ao articular essas interpretações, torna-se possível compreender que o Consenso de Pequim não é um “modelo concorrente” ao de Washington no sentido tradicional, mas uma formulação que expressa uma visão diferente sobre como o desenvolvimento ocorre. Elementos como a existência de cerca de 10 mil grandes empresas estatais sob controle central, conforme

observa Pires (2002), ou o uso do mercado como instrumento subordinado ao planejamento, apontado por Weber (2021), reforçam que a experiência chinesa se organiza em torno de um Estado capaz de adaptar instituições, criar incentivos e direcionar o processo de modernização de modo contínuo. Essa articulação estatal, e não uma lista de políticas, constitui o núcleo do Consenso de Pequim enquanto paradigma analítico.

Nesse sentido, o contraste entre os consensos fica mais claro: enquanto o Consenso de Washington parte da premissa de que reformas uniformes baseadas na liberalização promovem crescimento, o Consenso de Pequim sustenta que o desenvolvimento é resultado da capacidade interna de coordenar políticas, construir instituições e orientar investimentos de longo prazo. No caso brasileiro, a adoção das prescrições neoliberais limitou a capacidade de o Estado organizar um projeto industrial coerente, enquanto a China aprofundou a construção de capacidades estatais e tecnológicas que deram sustentação ao seu crescimento nas últimas décadas. Como será analisado no Capítulo 3, essas escolhas produziram trajetórias distintas em termos de autonomia produtiva, inserção internacional e transformação estrutural.

2.3 Análise da Inserção no Comércio Internacional

A inserção internacional constitui elemento central para compreender as trajetórias de desenvolvimento de Brasil e China entre 1980 e 2002. Em economias de industrialização tardia, a maneira como um país se articula ao sistema econômico global não é neutra, mas condicionada por escolhas políticas, institucionais e estratégicas que expressam concepções distintas sobre o papel do Estado e do mercado. A discussão apresentada nos tópicos anteriores evidencia que modelos como o Consenso de Washington e o Consenso de Pequim não operam apenas como orientações normativas internas, mas como matrizes que moldam a forma de conexão com a economia mundial. Dessa forma, a inserção internacional se torna um dos principais mecanismos pelos quais se materializam as diferenças estruturais entre estratégias liberais e desenvolvimentistas, influenciando diretamente a capacidade de construção de autonomia produtiva, tecnológica e financeira (Pires, 2002; Ramo, 2004; Weber, 2021).

No caso brasileiro, a inserção internacional entre as décadas de 1980 e 1990 foi profundamente condicionada pela crise da dívida externa e pelas reformas liberalizantes que ganharam força no final dos anos 1980 e se consolidaram ao longo da década seguinte, sintetizadas nas diretrizes do Consenso de Washington. A elevação das taxas de juros internacionais, o colapso dos mecanismos de financiamento que sustentavam o modelo de industrialização por substituição de importações e a necessidade de reequilibrar as contas

externas levaram o país a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a adotar programas de ajuste macroeconômico. Nesse contexto, organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, passaram a condicionar a renegociação da dívida à implementação de reformas estruturais alinhadas ao paradigma liberal. A abertura comercial e financeira, o ajuste fiscal e a busca por credibilidade externa tornaram-se, assim, pilares da política econômica brasileira, expressando uma integração à globalização que se apoiava muito mais na liberalização rápida do que em um projeto nacional de fortalecimento produtivo (Pires, 2002; 2010).

Essa forma de inserção resultou em profundas transformações na estrutura produtiva do país. A abertura comercial, realizada de modo acelerado e sem a articulação com políticas industriais robustas, intensificou a concorrência externa sobre setores industriais antes protegidos, produzindo perdas de competitividade e aumentando a dependência de insumos e bens de capital importados. Cano e Silva (2010) destacam que esse processo contribuiu para a tendência de desindustrialização precoce, agravada pela combinação de câmbio valorizado, juros elevados e política macroeconômica orientada ao controle inflacionário. Em paralelo, a pauta exportadora brasileira passou a apresentar crescente participação de *commodities* e produtos de baixa intensidade tecnológica, reforçando a posição periférica do país na divisão internacional do trabalho (Cano; Silva, 2010; Pires, 2002).

A liberalização financeira aprofundou ainda mais esse padrão. Conforme analisa Pires (2010), a abertura da conta de capitais e a prioridade conferida à atração de investimentos externos criaram uma inserção baseada na dependência de fluxos voláteis de curto prazo. O Estado passou a operar de forma defensiva, ajustando políticas cambiais, monetárias e fiscais para responder às expectativas do mercado financeiro internacional. Esse movimento reduziu a margem de ação estatal para coordenar políticas industriais de longo prazo e reforçou a vulnerabilidade externa do país. Desse modo, a inserção internacional brasileira se alinhou à lógica do Consenso de Washington, que pressupõe que liberalização e disciplina fiscal são suficientes para promover desenvolvimento, ainda que essa abordagem tenha negligenciado as condições estruturais específicas da economia brasileira.

A ausência de coordenação entre estratégia externa, política industrial e regime macroeconômico limitou as possibilidades de transformação estrutural. Para autores como Amsden (2009), economias de industrialização tardia dependem da capacidade estatal de utilizar o mercado internacional como plataforma de aprendizado, disciplinamento e fortalecimento de empresas nacionais. No entanto, a inserção internacional brasileira caminhou

em direção inversa, reduzindo instrumentos de proteção e estímulo e ampliando a dependência tecnológica. Mazzucato (2014) argumenta que trajetórias de inovação e competitividade internacional exigem investimentos públicos estratégicos, mas no caso brasileiro, o regime de política econômica dos anos 1990 priorizou estabilidade de preços e credibilidade, em detrimento de um projeto voltado à criação de capacidades tecnológicas. Assim, a inserção internacional não se converteu em mecanismo de desenvolvimento, mas em fator que reforçou limitações estruturais.

Cano e Silva (2010) observam que, mesmo nos anos 2000, quando o Brasil ensaiou uma retomada das políticas industriais por meio de iniciativas como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) o padrão de inserção internacional herdado dos anos 1990 continuou impondo limites significativos. A combinação de câmbio frequentemente apreciado, elevada taxa de juros e crescente especialização primário-exportadora reduziu o impacto potencial dessas políticas, que não conseguiram reverter a perda de densidade industrial nem promover um salto consistente em termos de complexidade tecnológica. Nesse sentido, o “paradoxo macroeconômico” descrito pelo autor se manifesta também no plano externo: ao mesmo tempo em que o discurso oficial reafirmava a importância da indústria e da inovação, a prática da política econômica mantinha um regime de inserção internacional que reforçava a dependência de *commodities* e dificultava o fortalecimento de segmentos industriais de maior valor agregado (Cano e Silva, 2010).

Em contraste, a China construiu uma inserção internacional profundamente distinta, guiada por princípios próximos ao que a literatura identifica como Consenso de Pequim. As reformas iniciadas em 1978, sob a liderança de Deng Xiaoping, não seguiram a lógica da liberalização instantânea recomendada pelas instituições de Washington. Weber (2021) mostra que a China rejeitou a terapia de choque aplicada em países do Leste Europeu e optou por um processo de gradualismo experimental, preservando instituições socialistas fundamentais enquanto introduzia mecanismos de mercado de forma controlada. Essa abordagem incrementada permitiu ao Estado testar políticas, avaliar resultados e expandir reformas de maneira seletiva, evitando rupturas abruptas e garantindo estabilidade social e política.

Nesse processo, a inserção internacional desempenhou papel estratégico. Em vez de abrir irrestritamente sua economia ao capital externo, a China utilizou instrumentos como zonas econômicas especiais, *joint ventures* e exigências de transferência tecnológica para garantir que a participação de empresas estrangeiras contribuísse para a construção da base produtiva

doméstica. Chen (2017) destaca que a integração chinesa ao comércio mundial foi concebida como instrumento de fortalecimento interno, orientada para promover exportações industriais e atrair tecnologia. A lógica da abertura foi subordinada às prioridades nacionais, e não ao contrário, o que reflete a centralidade do Estado na definição do ritmo e do alcance da inserção internacional (Chen, 2017; Weber, 2021).

Xin Li (2010) interpreta essa trajetória como manifestação de um modelo de modernização contínua, no qual a abertura seletiva e a coordenação estatal permitem à China internalizar capacidades tecnológicas e fortalecer setores estratégicos. A coexistência entre empresas estatais e privadas, articulada por meio de políticas industriais, consolidou uma inserção internacional voltada para a construção de autonomia produtiva. Chen (2017) complementa essa análise ao argumentar que o Consenso de Pequim destaca a importância da adaptação institucional e da especificidade histórica, rejeitando a ideia de que soluções padronizadas possam orientar políticas de desenvolvimento. Para ele, a estratégia chinesa legitima caminhos alternativos de integração à globalização, reafirmando que o desenvolvimento deve responder às necessidades internas.

Ambrosio (2012) reforça essa interpretação ao caracterizar a experiência chinesa como forma específica de capitalismo de Estado, na qual mecanismos de mercado são utilizados sob direção estatal. Essa configuração ampliou a capacidade da China de se inserir em cadeias globais de valor de maneira vantajosa, migrando gradualmente para setores de maior intensidade tecnológica. Ao contrário do Brasil, cuja inserção reforçou a especialização em produtos primários, a China utilizou o comércio exterior como plataforma para o *catching up* industrial, fenômeno analisado por Amsden (2009) como característica essencial dos países que conseguem superar a condição de atraso. A política de exportações chinesa, combinada com investimentos públicos em tecnologia, infraestrutura e capacitação produtiva, ilustra a abordagem que Mazzucato (2014) descreve como Estado empreendedor.

Weber (2021) ressalta que essa estratégia de inserção internacional não foi isenta de tensões e contradições internas, mas foi continuamente ajustada por meio de experimentações locais e negociações políticas. A manutenção de instrumentos de planejamento, a exemplo dos planos quinquenais, permitiu ao Estado chinês redefinir prioridades setoriais e territoriais à medida que a economia se integrava mais profundamente ao comércio mundial. Em linha com o argumento de Amsden (2009), as exportações funcionaram não apenas como fonte de divisas, mas como arena de competição em que empresas chinesas foram incentivadas a elevar padrões de eficiência, qualidade e inovação. Ao articular *lock-ins* institucionais socialistas, mecanismos

de mercado e um projeto nacional de longo prazo, a China conseguiu combinar inserção externa intensa com crescente capacidade de comando sobre seu próprio processo de desenvolvimento (Amsden, 2009; Weber, 2021).

Desse modo, o padrão de inserção internacional chinês revela coerência com os princípios associados ao Consenso de Pequim. A priorização da autonomia política, a construção de capacidades estatais e a articulação entre mercado e planejamento permitiram ao país controlar sua integração à economia internacional e utilizá-la como instrumento para seu projeto de desenvolvimento. A combinação de gradualismo, experimentação institucional e fortalecimento de empresas estatais contribuiu para que a China ascendesse nas cadeias globais de valor e reduzisse sua dependência tecnológica, consolidando um caminho de desenvolvimento que contrasta com o observado no Brasil (Ramo, 2004; Li, 2010; Chen, 2017).

A comparação entre as trajetórias de inserção internacional de Brasil e China, portanto, evidencia diferenças profundas que dialogam diretamente com a hipótese central. Enquanto o Brasil adotou um modelo de inserção alinhado às prescrições do Consenso de Washington, caracterizado por liberalização rápida, dependência financeira e ausência de coordenação estatal, a China seguiu percurso marcado pela combinação entre abertura seletiva e fortalecimento de capacidades internas, em conformidade com os princípios atribuídos ao Consenso de Pequim. Essas escolhas produziram resultados divergentes em termos de transformação estrutural, autonomia produtiva e competitividade internacional. Assim, a inserção internacional se apresenta como variável fundamental para compreender por que os dois países, partindo de condições de industrialização tardia, seguiram trajetórias tão distintas ao longo das últimas décadas (Pires, 2002; Cano; Silva, 2010; Weber, 2021; Ramo, 2004).

3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Antes de examinar as trajetórias específicas de Brasil e China, é necessário delimitar o conceito de política industrial adotado neste trabalho. De modo geral, as políticas industriais podem ser compreendidas como um conjunto de medidas e intervenções governamentais voltadas à promoção da transformação estrutural, bem como ao fortalecimento da competitividade e das capacidades tecnológicas das empresas domésticas (Pereira Neto; Botelho, 2025). Em economias de industrialização tardia, tais políticas assumem papel central na superação do hiato tecnológico em relação aos países desenvolvidos, operando por meio da construção de capacidades produtivas e da indução ao aprendizado tecnológico (Amsden, 2001).

Nesse contexto, a atuação estatal não se restringe à correção de falhas de mercado, mas envolve a coordenação estratégica de investimentos e a utilização de mecanismos de controle recíproco, nos quais o apoio público, sob a forma de subsídios e proteção, é condicionado ao cumprimento de metas de desempenho por parte das empresas, como expansão das exportações, adoção de novas tecnologias e aumento do conteúdo nacional (Amsden, 2001). Dessa forma, a política industrial configura-se como instrumento de disciplina e orientação do setor produtivo, evitando que os incentivos se convertam em fontes de ineficiência.

Para a operacionalização dessas diretrizes, as políticas industriais mobilizam instrumentos que atuam tanto pelo lado da oferta quanto da demanda, cuja aplicação combinada é fundamental para estimular processos de inovação e mudança tecnológica (Pereira Neto; Botelho, 2025). Pelo lado da oferta, destacam-se medidas voltadas à redução de custos e ao fortalecimento da base produtiva, como subsídios diretos, crédito subsidiado, participação estatal no financiamento de empresas e apoio à pesquisa e desenvolvimento. Pelo lado da demanda, os instrumentos visam criar ou sustentar mercados para bens e tecnologias estratégicas, por meio de mecanismos como compras governamentais, encomendas tecnológicas e regulação de padrões.

A articulação entre esses instrumentos, associada à existência de mecanismos de monitoramento e condicionalidade, constitui elemento central para a eficácia das políticas industriais e para a capacidade estatal de promover a acumulação de capacidades tecnológicas (Amsden, 2001; Pereira Neto; Botelho, 2025). A partir dessa perspectiva, as seções seguintes analisam como Brasil e China mobilizaram esses instrumentos ao longo do período de 1980 a 2002.

3.1 Marcos da política industrial

A redefinição dos marcos da política industrial a partir dos anos 1980 está diretamente associada às transformações estruturais da economia internacional e à crise do padrão de crescimento que havia sustentado o desenvolvimento capitalista no pós-Segunda Guerra Mundial. Conforme argumenta Fiori (1999), esse período marca o esgotamento do regime de acumulação fordista, caracterizado pela produção em massa, pela expansão do consumo interno e pela centralidade do Estado na coordenação macroeconômica e no financiamento do crescimento. A crise desse modelo não se restringiu a uma desaceleração conjuntural, mas representou uma ruptura estrutural nas formas de organização da produção, do trabalho e do sistema financeiro internacional (Fiori, 1999).

Segundo Fiori (1999), a crise do fordismo esteve profundamente associada à instabilidade do sistema monetário internacional, especialmente após o colapso do regime de Bretton Woods no início da década de 1970. A ruptura do padrão dólar-ouro, combinada à crescente mobilidade dos capitais financeiros, alterou de maneira significativa as condições de financiamento do desenvolvimento, sobretudo para os países periféricos e semiperiféricos. A elevação abrupta das taxas de juros internacionais no final da década de 1970 expôs a vulnerabilidade das economias que haviam sustentado seus processos de industrialização com base no endividamento externo, inaugurando um período prolongado de crise da dívida (Fiori, 1999).

Nesse contexto, Cano e Silva (2010) destacam que a crise internacional afetou diretamente os fundamentos do modelo desenvolvimentista, ao restringir a capacidade dos Estados nacionais de manter políticas industriais ativas e estratégias de planejamento de longo prazo. A combinação entre restrição externa, deterioração fiscal e inflação elevada reduziu a margem de manobra dos governos, que passaram a priorizar a estabilização macroeconômica em detrimento de políticas estruturais voltadas à transformação produtiva. Assim, a política industrial deixou de ocupar posição central na estratégia de desenvolvimento de diversos países, especialmente na América Latina (Cano; Silva, 2010)

Paralelamente à crise do modelo fordista, a economia internacional passou por um processo de reestruturação produtiva, marcado pela introdução de novas tecnologias, pela reorganização das cadeias produtivas e pela intensificação da concorrência internacional. Conforme analisa Medeiros (1999), a fragmentação das cadeias globais de valor e a crescente mobilidade do capital ampliaram as assimetrias entre países centrais e periféricos, reforçando padrões de especialização produtiva em setores de menor valor agregado nas economias que

não conseguiram preservar instrumentos de política industrial e tecnológica. Nesse novo cenário, a inserção internacional passou a depender crescentemente da capacidade dos Estados nacionais de coordenar estratégias produtivas compatíveis com a nova divisão internacional do trabalho (Medeiros, 1999).

A reestruturação produtiva também esteve associada à financeirização da economia mundial e à redefinição do papel do Estado no processo de desenvolvimento. Segundo Fiori (1999), a ascensão das finanças internacionais e a consolidação de uma ordem econômica mais liberal reduziram a autonomia dos Estados nacionais, especialmente nos países em desenvolvimento, ao impor restrições externas, condicionalidades macroeconômicas, abrir fronteiras nacionais ao capital transnacional e aos operadores financeiros não residentes. Esse processo contribuiu para o enfraquecimento das políticas industriais tradicionais, ao mesmo tempo em que ampliou a dependência em relação aos fluxos internacionais de capital (Fiori, 1999).

Diante desse contexto, a resposta predominante à crise nos países latino-americanos foi a adoção de políticas de ajuste estrutural orientadas pela liberalização comercial e financeira, pela redução do papel do Estado e pela priorização da estabilidade macroeconômica. Conforme sistematiza Williamson (1990), esse conjunto de prescrições passou a ser conhecido como Consenso de Washington, defendendo medidas como disciplina fiscal, abertura dos mercados, privatizações e desregulamentação econômica. Embora apresentado como um receituário técnico voltado à eficiência, esse conjunto de diretrizes expressava uma mudança paradigmática na concepção de desenvolvimento, ao deslocar o Estado de um papel ativo de coordenação para uma função predominantemente regulatória (Williamson, 1990).

É importante ressaltar que a adoção dessas políticas não levou em consideração as especificidades históricas e institucionais dos países em desenvolvimento, nem o papel central desempenhado pelo Estado nos processos de industrialização tardia. Cano e Silva (2010) argumentam que, ao subordinar a política industrial às exigências da estabilização macroeconômica, os países latino-americanos comprometeram sua capacidade de promover transformações estruturais e de sustentar estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Nesse sentido, a retração das políticas industriais nos anos 1980 e 1990 representou uma ruptura com a tradição desenvolvimentista que havia orientado a industrialização dessas economias (Cano; Silva, 2010)

Além disso, Medeiros (1999) destaca que a liberalização comercial acelerada, em um contexto de fragilidade institucional, reforçou padrões de inserção internacional menos

dinâmicos, limitando a capacidade de internalização de progresso técnico e de fortalecimento de setores industriais estratégicos. A nova divisão internacional do trabalho consolidou, assim, uma hierarquia produtiva na qual os países que não preservaram instrumentos de coordenação estatal enfrentaram maiores dificuldades para ascender em segmentos de maior valor agregado (Medeiros, 1999).

Dessa forma, o contexto internacional dos anos 1980 e 1990 foi marcado por uma dupla transformação: de um lado, a crise do modelo fordista e do desenvolvimentismo clássico; de outro, a consolidação de uma ordem econômica internacional mais liberal, financeirizada e assimétrica. Esse cenário constituiu o pano de fundo a partir do qual os Estados nacionais redefiniram suas estratégias de política industrial, adotando respostas distintas às pressões externas e às restrições internas.

A trajetória da política industrial brasileira entre 1980 e 2002 foi profundamente condicionada pela crise do modelo desenvolvimentista, pelas restrições externas impostas pelo novo contexto internacional e pelas transformações institucionais ocorridas ao longo das décadas de 1980 e 1990 (Cano; Silva, 2010). Diferentemente do período anterior, marcado pela centralidade do planejamento estatal e pela articulação entre política industrial, política macroeconômica e expansão do mercado interno, o intervalo analisado caracteriza-se por um progressivo enfraquecimento da capacidade do Estado de coordenar estratégias de desenvolvimento produtivo de longo prazo (Cano; Silva, 2010)

Segundo Cano e Silva (2010), a crise da dívida externa, deflagrada no início da década de 1980, impôs severas restrições à política econômica brasileira, ao limitar o acesso ao financiamento externo e subordinar as decisões de política interna às exigências de ajuste macroeconômico. Nesse contexto, a política industrial perdeu centralidade, uma vez que o esforço do Estado passou a concentrar-se na administração de desequilíbrios conjunturais, como inflação elevada, déficits fiscais e instabilidade cambial, em detrimento de estratégias estruturais de transformação produtiva (Cano; Silva, 2010)

Durante a década de 1980, ainda que alguns instrumentos herdados do período desenvolvimentista tenham permanecido formalmente em vigor, sua efetividade foi progressivamente reduzida pela ausência de coordenação sistêmica e pela instabilidade macroeconômica persistente (Kupfer; Ferraz; Marques, 2013). Conforme argumentam Kupfer, Ferraz e Marques (2013), a política industrial brasileira passou a operar de forma fragmentada, desarticulada e reativa, sem um projeto explícito de desenvolvimento industrial capaz de orientar investimentos, inovação e mudança estrutural.

Segundo Figueiredo (2004), a perda de coerência da política industrial comprometeu a construção de capacidades tecnológicas, na medida em que os mecanismos de aprendizado produtivo e inovação dependem de políticas consistentes, previsíveis e de longo prazo. Neste contexto, a instabilidade institucional e a ausência de diretrizes claras limitaram a capacidade do Estado de induzir processos cumulativos de desenvolvimento tecnológico, especialmente em setores de maior intensidade de conhecimento (Figueiredo, 2004).

A partir da década de 1990, esse processo de esvaziamento da política industrial aprofundou-se com a implementação de reformas liberalizantes, que redefiniram o papel do Estado na economia brasileira (IEDI, 2004). A abertura comercial acelerada, a liberalização financeira e o programa de privatizações foram frequentemente justificados pela expectativa de que a exposição à concorrência internacional e a redução da intervenção estatal promoveriam a modernização produtiva e o aumento da eficiência (IEDI, 2004). No entanto, essa interpretação pode ser relativizada, na medida em que tais medidas também estiveram associadas à busca pela recuperação da lucratividade e à estabilização macroeconômica no curto prazo, especialmente no contexto das restrições externas e dos desequilíbrios internos enfrentados pela economia brasileira no período.

De acordo com o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2004), a política industrial foi substituída por uma estratégia implícita, baseada na primazia do mercado e na expectativa de que os mecanismos competitivos conduziriam espontaneamente ao aumento da competitividade e da produtividade industrial. No entanto, essa estratégia não foi acompanhada pela criação de instrumentos institucionais capazes de mitigar os efeitos assimétricos da abertura comercial, o que contribuiu para a fragilização de segmentos industriais menos competitivos e para a redução de encadeamentos produtivos domésticos (IEDI, 2004).

A prioridade conferida ao controle da inflação, ao ajuste fiscal e à estabilidade cambial restringiu severamente a possibilidade de articulação entre política macroeconômica e política industrial. Nesse contexto, a política industrial passou a ocupar um papel residual, subordinada às metas de curto prazo da estabilização, o que comprometeu sua capacidade de induzir transformações estruturais na economia brasileira (Hay, 2000).

Esse quadro institucional é explicitamente destacado por Ulhôa, Botelho e Avellar (2019), ao afirmarem que, no período compreendido entre 1995 e 2002, não se consolidou no Brasil um arcabouço institucional voltado à política industrial. Segundo os autores, “no tocante à política industrial e de inovação, há diferenças relevantes entre os períodos de 1995-2002, em

que não houve nenhum arcabouço institucional que contemplasse a política industrial” (Ulhôa; Botelho; Avellar, 2019, p. 82), evidenciando a ausência de diretrizes claras, metas de longo prazo e mecanismos de coordenação entre Estado e setor produtivo.

A inexistência de uma política industrial explícita refletiu uma mudança mais ampla na concepção de desenvolvimento adotada pelo Estado brasileiro, cada vez mais alinhada às prescrições liberalizantes difundidas no contexto internacional (Kupfer; Ferraz; Marques, 2013). Conforme destacam Kupfer, Ferraz e Marques (2013), a política industrial perdeu legitimidade política e espaço institucional, sendo frequentemente associada a ineficiências e distorções, em contraste com a valorização dos mecanismos de mercado como alocadores superiores de recursos.

Do ponto de vista estrutural, a literatura aponta que a abertura comercial em um contexto de fragilidade institucional e de câmbio valorizado contribuiu para a perda de densidade produtiva e para o enfraquecimento de setores industriais estratégicos (IEDI, 2004). Ainda que tenham ocorrido ganhos pontuais de produtividade em determinados segmentos, esses avanços não se traduziram em um processo consistente de transformação estrutural e de fortalecimento das capacidades tecnológicas nacionais (Figueiredo, 2004).

Medeiros (1999) ressalta que a inserção internacional da economia brasileira nos anos 1990 ocorreu de forma predominantemente passiva, com limitada capacidade de internalização de progresso técnico e de ascensão em cadeias produtivas mais complexas. A ausência de instrumentos de política industrial e tecnológica reduziu a capacidade do Estado de orientar a especialização produtiva, reforçando padrões de inserção externa menos dinâmicos (Medeiros, 1999).

Dessa forma, os marcos da política industrial brasileira entre 1980 e 2002 caracterizam-se pela combinação entre crise macroeconômica, reformas liberalizantes e desestruturação institucional (Cano; Silva, 2010). A progressiva subordinação da política industrial às exigências da estabilização macroeconômica e a ausência de um projeto explícito de desenvolvimento produtivo constituem elementos centrais dessa trajetória, diferenciando de maneira significativa a experiência brasileira de outras estratégias adotadas no mesmo período, como a chinesa (Kupfer; Ferraz; Marques, 2013).

A trajetória da política industrial chinesa entre 1980 e 2002 distingue-se de maneira significativa da experiência brasileira, sobretudo pela preservação do planejamento estatal como eixo estruturante da estratégia de desenvolvimento, mesmo em um contexto de profundas transformações institucionais e de crescente inserção na economia internacional (Weber, 2021).

Ao contrário das economias que adotaram processos de liberalização abrupta, a China conduziu suas reformas econômicas de forma gradual, experimental e politicamente controlada, mantendo o Estado como agente central da coordenação produtiva e da definição de objetivos de longo prazo (Naughton, 2007).

Assim, segundo Naughton (2007), o processo de reformas iniciado no final da década de 1970 não representou uma ruptura com o planejamento econômico, mas uma reconfiguração dos mecanismos de coordenação estatal, combinando instrumentos de mercado com formas persistentes de intervenção pública. O Estado chinês manteve o controle sobre os principais setores estratégicos, sobre o sistema financeiro e sobre os investimentos em infraestrutura, criando condições institucionais para sustentar a industrialização e a elevação da capacidade produtiva nacional ao longo das décadas seguintes (Naughton, 2007).

No plano da política industrial, Heilmann e Shih (2013) destacam que, entre 1978 e o início dos anos 2000, a China consolidou um conjunto coerente de estratégias voltadas à modernização produtiva, à construção de capacidades tecnológicas e à elevação da competitividade industrial. Segundo os autores, a política industrial chinesa caracterizou-se pela combinação entre metas estatais de longo prazo, incentivos seletivos e mecanismos de disciplina sobre empresas públicas e privadas, configurando um modelo de coordenação que se afastava tanto do planejamento central rígido quanto da liberalização irrestrita (Heilmann; Shih, 2013).

Nesse sentido, Amsden (2009) argumenta que a experiência chinesa se insere na tradição da industrialização tardia bem-sucedida, na qual o Estado desempenha papel central na coordenação do investimento, na promoção do aprendizado tecnológico e na disciplina do capital. Para a autora, o êxito desses processos depende da capacidade estatal de estabelecer metas de desempenho, condicionar incentivos e orientar a alocação de recursos para setores considerados estratégicos (Amsden, 2009). No caso chinês, tais mecanismos foram amplamente utilizados ao longo do período analisado, tanto em empresas estatais quanto em arranjos híbridos envolvendo capital privado e estrangeiro.

Um dos marcos centrais da política industrial chinesa foi a criação e expansão das Zonas Econômicas Especiais, que funcionaram como espaços institucionais de experimentação e aprendizado produtivo (Naughton, 2007). Essas zonas permitiram a atração de investimento estrangeiro direto, a incorporação de tecnologias e a inserção gradual da indústria chinesa em cadeias produtivas internacionais, sem que o Estado renunciasse ao controle da economia (Weber, 2021). A abertura ao capital externo ocorreu de forma seletiva e frequentemente

associada a exigências de transferência tecnológica, formação de *joint ventures* e desenvolvimento de capacidades produtivas locais (Amsden, 2009).

Medeiros (1999) destaca que a estratégia de inserção internacional chinesa esteve articulada à política industrial, sendo concebida como instrumento de fortalecimento da base produtiva doméstica, e não como um fim em si mesma. A expansão das exportações industriais foi acompanhada por políticas voltadas à internalização de progresso técnico e à ascensão gradual em segmentos de maior valor agregado, diferenciando a experiência chinesa de outras economias em desenvolvimento que adotaram processos de abertura dissociados de uma estratégia industrial explícita (Medeiros, 1999).

Além disso, Silva (2017) destaca que a continuidade do planejamento estatal permitiu à China atravessar as transformações da economia mundial nas décadas de 1980 e 1990 preservando sua autonomia decisória e sua capacidade de coordenação econômica. Nesse contexto, a política industrial chinesa não foi abandonada em nome de uma agenda estritamente voltada à estabilidade macroeconômica, mas constantemente adaptada às novas condições do sistema internacional, mantendo como objetivo central a promoção da transformação estrutural da economia (Silva, 2017).

Segundo Coelho e Masiero (2014) a partir da década de 1990, a política industrial chinesa passou a incorporar de maneira mais explícita a dimensão internacional, articulando-se à estratégia conhecida como *going global*. A estratégia conhecida como *going global* emerge, no contexto chinês, como parte de um movimento mais amplo de reconfiguração da política industrial a partir da década de 1990, especialmente diante da necessidade de ampliar o acesso a mercados, tecnologias e recursos estratégicos no exterior. Conforme analisam Coelho e Masiero (2014), o *going global* não se configurou como um processo espontâneo de internacionalização empresarial, mas como uma diretriz estatal deliberada, voltada à promoção externa de empresas nacionais consideradas estratégicas. Essa estratégia foi sustentada por instrumentos de financiamento público, apoio diplomático e coordenação regulatória, evidenciando a centralidade do Estado na condução do processo.

Deste modo, a internacionalização das empresas chinesas foi fortemente apoiada pelo Estado, por meio de instrumentos financeiros, diplomáticos e regulatórios, reforçando a centralidade da política industrial na estratégia de desenvolvimento e projeção externa do país (Coelho; Masiero, 2014).

Por fim, Weber (2021) observa que a combinação entre planejamento estatal, gradualismo reformista e experimentação institucional permitiu à China adaptar-se às pressões

da economia global sem renunciar a instrumentos fundamentais de política industrial. Essa trajetória evidencia que, diferentemente das experiências marcadas pela retração da coordenação estatal, a integração da China ao mercado mundial não implicou a redução do papel do Estado, mas sua reconfiguração como agente central da coordenação do desenvolvimento produtivo (Weber, 2021).

Dessa forma, os marcos da política industrial chinesa entre 1980 e 2002 caracterizam-se pela continuidade do papel do Estado, pela articulação entre planejamento e mercado e pela utilização estratégica da inserção internacional como instrumento de fortalecimento da base produtiva nacional (Naughton, 2007; Amsden, 2009).

3.2 Reformas e planejamento estatal

As reformas econômicas implementadas a partir dos anos 1980 recolocaram no centro do debate o papel do Estado na condução do desenvolvimento, particularmente no que se refere à coordenação das políticas industriais e ao planejamento econômico de longo prazo. Em um contexto internacional marcado pela crise do fordismo, pela financeirização da economia mundial e pela difusão de prescrições liberalizantes, os países em desenvolvimento passaram a enfrentar pressões crescentes para redefinir suas estratégias econômicas. As respostas a essas pressões, contudo, foram distintas, refletindo concepções divergentes acerca do papel do Estado e da política industrial, especialmente no contraste entre Brasil e China (Fiori, 1999; Cano; Silva, 2010).

No caso brasileiro, essas pressões se traduziram em uma reorientação profunda da política econômica, na qual o planejamento estatal perdeu centralidade como instrumento de coordenação do desenvolvimento produtivo. A crise da dívida externa e a instabilidade inflacionária deslocaram o foco da ação estatal para a administração de desequilíbrios conjunturais, reduzindo significativamente a capacidade de formular e implementar estratégias estruturais de longo prazo, como já apontava Cano e Silva (2010) ao analisar o esgotamento do modelo desenvolvimentista no país.

A lógica das reformas adotadas ao longo da década de 1990 aprofundou esse processo. A abertura comercial e financeira, as privatizações e a redução da intervenção direta do Estado foram justificadas pela premissa de que a eficiência dos mercados e a exposição à concorrência internacional seriam suficientes para promover a modernização produtiva. Essa reorientação implicou uma ruptura com a lógica do planejamento estatal como instrumento de coordenação do desenvolvimento, uma vez que tais reformas não foram acompanhadas pela construção de

um novo arcabouço institucional capaz de substituir os instrumentos anteriormente utilizados pelo Estado desenvolvimentista, contribuindo para a fragmentação das políticas públicas voltadas à indústria (IEDI, 2004; Kupfer; Ferraz; Marques, 2013).

Nesse sentido, a política industrial brasileira deixou de operar como eixo articulador entre política macroeconômica, política tecnológica e estratégia de inserção internacional. A ausência de coordenação entre essas dimensões comprometeu a capacidade do Estado de induzir investimentos produtivos e de sustentar processos cumulativos de aprendizado e inovação, especialmente em setores intensivos em conhecimento, como enfatiza Figueiredo (2004) ao discutir os limites do desenvolvimento tecnológico em contextos de instabilidade institucional.

O esvaziamento do planejamento estatal também se manifestou na condução da política macroeconômica. Ao priorizar o controle da inflação, o ajuste fiscal e a credibilidade externa, o Estado brasileiro restringiu severamente o espaço para políticas industriais ativas, subordinando-as a objetivos de curto prazo. A hierarquização das prioridades econômicas comprometeu a articulação entre políticas setoriais e a estratégia de desenvolvimento, convertendo a política industrial em um instrumento residual, incapaz de orientar a transformação estrutural da economia (Hay, 2000).

Portanto, a fragilização institucional é explicitamente reconhecida na literatura ao se analisar o período compreendido entre 1995 e 2002. Ulhôa, Botelho e Avellar (2019) destacam que não houve, nesse intervalo, a consolidação de um arcabouço institucional voltado explicitamente à política industrial, evidenciando a ausência de diretrizes claras, metas de longo prazo e mecanismos de coordenação entre Estado e setor produtivo. Tal diagnóstico reforça a percepção de que o planejamento estatal foi progressivamente deslocado da estratégia de desenvolvimento nacional.

Em contraste, a trajetória chinesa no mesmo período caracterizou-se pela preservação do planejamento estatal como eixo estruturante da condução das reformas econômicas. Ainda que mecanismos de mercado tenham sido progressivamente incorporados às políticas econômicas, o planejamento não foi abandonado, mas reformulado, mantendo-se subordinado a objetivos estratégicos definidos pelo Estado, especialmente à promoção da industrialização e ao fortalecimento das capacidades produtivas nacionais (Naughton, 2007; Weber, 2021).

Segundo Naughton (2007), a reforma econômica chinesa caracterizou-se por um processo gradual e experimental, no qual políticas foram testadas localmente antes de sua ampliação em escala nacional. Essa lógica de experimentação institucional permitiu ao Estado

manter instrumentos fundamentais de coordenação econômica, reduzindo riscos sistêmicos e evitando rupturas abruptas no processo de desenvolvimento. A preservação do planejamento, ainda que em moldes mais flexíveis, constituiu um diferencial central da experiência chinesa.

A rejeição da chamada “terapia de choque” foi uma escolha política deliberada, que permitiu ao Estado chinês conservar sua capacidade decisória ao longo do processo de reformas. Nesse sentido, Weber (2021) argumenta que a combinação entre gradualismo reformista e planejamento estatal foi fundamental para assegurar a continuidade da política industrial, mesmo em um contexto de aumento gradual da integração à economia global.

O planejamento estatal na China operou, assim, como um mecanismo central de articulação entre política industrial, política tecnológica e estratégia de inserção internacional. Essa coordenação não apenas orientou investimentos para setores estratégicos, mas também reduziu incertezas, alinhou incentivos e sustentou processos cumulativos de aprendizado produtivo, como destacam Heilmann e Shih (2013) ao analisar o papel dos instrumentos de política industrial na trajetória chinesa de modernização.

A internacionalização das empresas chinesas, nesse sentido, foi concebida como meio para a aquisição de tecnologias, acesso a mercados e fortalecimento competitivo, e não como um fim em si mesma. Silva (2017) destaca que o apoio estatal à internacionalização esteve condicionado a objetivos de aprendizado produtivo e tecnológico, reforçando a lógica de coordenação típica de processos de industrialização tardia. Assim, o *going global* operou como extensão da política industrial doméstica, articulando interesses públicos e privados em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Essa capacidade de instrumentalizar a inserção internacional como parte do planejamento estatal diferenciou a experiência chinesa de economias que adotaram reformas liberalizantes dissociadas de uma estratégia industrial explícita. Ao manter o controle sobre setores estratégicos, o sistema financeiro e os principais instrumentos de investimento, o Estado chinês preservou sua autonomia decisória frente às pressões externas, utilizando a integração ao mercado mundial como instrumento para aprofundar a transformação estrutural da economia (Silva, 2017; Coelho; Masiero, 2014).

Além disso, Amsden (2009) enfatiza que processos de *catch-up* industrial estão associados à capacidade estatal de disciplinar o capital, condicionar incentivos ao desempenho e direcionar recursos para atividades com maior potencial de transformação estrutural. No caso chinês, esses mecanismos foram amplamente mobilizados ao longo das décadas de 1980 e 1990,

tanto no âmbito das empresas estatais quanto nas relações com o capital privado e estrangeiro (Amsden, 2009).

Dessa forma, a comparação entre Brasil e China no que se refere às reformas e ao planejamento estatal evidencia trajetórias institucionais profundamente distintas. Enquanto no Brasil as reformas econômicas contribuíram para a descontinuidade do planejamento e para o esvaziamento da política industrial como eixo estruturante do desenvolvimento, na China as reformas foram concebidas como instrumentos para fortalecer a capacidade estatal de coordenação econômica e de promoção da transformação produtiva (Fiori, 1999; Cano; Silva, 2010; Weber, 2021). Essas diferenças refletem concepções distintas acerca do desenvolvimento e do papel do Estado na economia, constituindo um elemento central para a análise comparativa desenvolvida neste trabalho.

3.3 Influência dos consensos em suas respectivas estratégias

A influência dos consensos internacionais sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento não pode ser compreendida apenas como a adoção pontual de determinadas políticas econômicas, mas deve ser analisada como um processo mais amplo de reconfiguração institucional e ideológica. Em contextos de crise econômica internacional, determinadas ideologias passam a adquirir centralidade no debate global, moldando diagnósticos, prescrições e critérios de legitimidade para a ação estatal (Fiori, 1999).

No âmbito da Economia Política Internacional, essas formulações operam como referências normativas que delimitam o campo do possível para as políticas domésticas, especialmente em países periféricos e semiperiféricos. Conforme argumenta Fiori (1999), a difusão dessas ideias ocorre em um sistema internacional marcado por assimetrias de poder, no qual Estados centrais, organismos multilaterais e mercados financeiros exercem influência significativa sobre as opções de política econômica disponíveis às economias em desenvolvimento. Dessa forma, consensos internacionais não apenas orientam reformas, mas também redefinem o estatuto de legitimidade de instrumentos tradicionais de política, como a política industrial. Nesse sentido, a política industrial torna-se uma arena particularmente sensível à influência desses consensos, uma vez que envolve intervenção estatal direta, coordenação estratégica da produção e, frequentemente, conflito de interesses consolidados no sistema internacional.

A partir dos anos 1980, passa a ganhar força uma leitura segundo a qual tais intervenções seriam inerentemente ineficientes ou distorcivas, o que contribuiu para deslocar a política industrial do centro das estratégias de desenvolvimento em diversas economias (Cano; Silva, 2010). Assim, ao analisar a influência dos consensos internacionais no período entre 1980 e 2002, este trabalho parte da premissa de que tais consensos atuaram como condicionantes institucionais, capazes de reordenar prioridades estatais, redefinir agendas domésticas e moldar, de maneira diferenciada, as trajetórias nacionais de Brasil e China. Essa abordagem permite compreender não apenas quais políticas foram adotadas, mas como e por que determinadas estratégias de desenvolvimento se tornaram possíveis ou inviáveis em cada contexto nacional (Fiori, 1999; Cano; Silva, 2010).

No caso brasileiro, a influência das diretrizes associadas ao Consenso de Washington foi particularmente expressiva, sobretudo a partir da década de 1990, período em que a política econômica passou a ser fortemente orientada pela busca da estabilidade macroeconômica e pela integração aos mercados internacionais (Cano; Silva, 2010). Essa reorientação não se limitou à adoção de medidas específicas, mas implicou uma mudança mais profunda na hierarquia das políticas públicas, reposicionando a política industrial em um plano subordinado, com efeitos diretos sobre a estratégia de desenvolvimento nacional.

A incorporação dessas ideias ocorreu em um contexto marcado por elevada vulnerabilidade externa, crise fiscal e instabilidade inflacionária, fatores que reforçaram a percepção de que a intervenção estatal direta na economia representava um obstáculo à eficiência e à credibilidade internacional. Nesse cenário, políticas industriais explícitas passaram a ser gradualmente associadas a práticas do passado desenvolvimentista, vistas como incompatíveis com as exigências de um novo ambiente econômico globalizado (Kupfer; Ferraz; Marques, 2013).

Do ponto de vista institucional, essa mudança ideológica traduziu-se na fragilização dos instrumentos de coordenação produtiva e na ausência de um arcabouço consistente de política industrial ao longo de grande parte dos anos 1990. Conforme, já destacado por Ulhôa, Botelho e Avellar (2019), no período entre 1995 e 2002, não se consolidou no Brasil um conjunto articulado de diretrizes, metas e instrumentos voltados à promoção da indústria. Esse quadro evidencia uma ruptura com a tradição de planejamento estatal que havia caracterizado o período desenvolvimentista anterior.

Acrescenta-se que, a abertura comercial e financeira foi implementada sem a construção de mecanismos institucionais capazes de articular a inserção internacional à estratégia de

fortalecimento da base produtiva doméstica. Criou-se a expectativa de que a concorrência externa induziria automaticamente ganhos de produtividade e modernização tecnológica. Esse diagnóstico contribuiu para a retração do planejamento estatal, limitando a capacidade de promover processos cumulativos de aprendizado e inovação (IEDI, 2004; Figueiredo, 2004). Nesse contexto, a política industrial passou a operar de forma fragmentada e residual, subordinada às prioridades da política macroeconômica.

A incorporação das diretrizes associadas ao Consenso de Washington implicou, no Brasil, não apenas a marginalização da política industrial, mas também a consolidação de uma determinada concepção de inserção internacional. Essa concepção partia do pressuposto de que as economias latino-americanas deveriam se integrar ao mercado mundial a partir de padrões tradicionais de especialização produtiva, com reduzida ênfase na transformação estrutural. Ao naturalizar esse padrão, a agenda liberalizante limitava a possibilidade de estratégias voltadas ao aprendizado tecnológico e ao fortalecimento de setores industriais mais complexos, reforçando formas de inserção externa pouco dinâmicas (Cano; Silva, 2010; Medeiros, 1999).

A presunção do Consenso de Washington pareceria ser a de que os países latino-americanos teriam condições de competir na exportação de produtos primários para os quais possuísssem uma vocação natural e/ou em produtos manufaturados sobre a base de mão-de-obra não qualificada de baixos salários. Como se fosse possível ou desejável perpetuar vantagens comparativas baseadas numa situação socialmente injusta e economicamente retrógrada e, ao mesmo tempo, enfrentar as visíveis nuvens negras do protecionismo que começam a se esboçar no horizonte dos mercados dos países desenvolvidos, em nome do que já classificam de “*dumping social*” (Batista, 1994, p. 22).

A crítica formulada por Batista (1994) explicita o caráter problemático dessa presunção, ao evidenciar que a lógica do Consenso de Washington não apenas aceitava, mas legitimava uma inserção internacional subordinada das economias latino-americanas. Essa leitura contribuiu para restringir o espaço da política industrial e para reforçar padrões de especialização pouco dinâmicos, incompatíveis com estratégias de desenvolvimento baseadas na elevação da complexidade produtiva e tecnológica (Kupfer; Ferraz; Marques, 2013).

Assim, a incorporação das diretrizes associadas ao Consenso de Washington operou, no caso brasileiro, como um limite institucional à coordenação estatal do desenvolvimento produtivo. Ao subordinar a política econômica aos objetivos de estabilização macroeconômica e liberalização dos mercados, essa agenda contribuiu para o esvaziamento dos instrumentos de política industrial e para a desarticulação do planejamento estatal de longo prazo. Como destaca Cano e Silva (2010), a retração do papel do Estado no período comprometeu a capacidade de orientar a transformação da estrutura produtiva, enquanto a ausência de uma política industrial

explícita reforçou a fragmentação institucional e a perda de coerência estratégica. Esse processo resultou em um estreitamento da margem de manobra do Estado brasileiro para coordenar o desenvolvimento produtivo entre 1980 e 2002 (Cano; Silva, 2010; Kupfer; Ferraz; Marques, 2013; Fiori, 1999).

Em contraste com a experiência brasileira, a trajetória chinesa no mesmo período foi marcada por uma relação seletiva e pragmática com os consensos internacionais. Embora a China tenha ampliado significativamente sua inserção na economia mundial e introduzido mecanismos de mercado, esse processo ocorreu de forma gradual e subordinada a objetivos nacionais de desenvolvimento, preservando a centralidade do planejamento estatal e da política industrial (Naughton, 2007).

A literatura destaca que as reformas chinesas não implicaram a adoção irrestrita das prescrições liberalizantes difundidas internacionalmente. Conforme argumenta Weber (2021), o gradualismo e a experimentação institucional permitiram ao Estado chinês testar, adaptar e ajustar políticas ao longo do tempo, reduzindo riscos e preservando a capacidade de coordenação estratégica da economia. Dessa forma, a introdução de mecanismos de mercado não significou a abdicação do papel do Estado, mas sua reconfiguração.

Nesse sentido, a atração de investimento estrangeiro e a expansão das exportações industriais foram concebidas como instrumentos a serviço de uma estratégia mais ampla de fortalecimento da base produtiva doméstica. Ao condicionar o acesso ao mercado interno e aos incentivos estatais a objetivos de aprendizado e desempenho, o Estado chinês conseguiu utilizar a inserção internacional como meio para promover aprendizado industrial, modernização produtiva e construção de capacidades tecnológicas, e não como fim em si mesmo (Amsden, 2009; Medeiros, 1999).

Conforme destaca Silva (2017), mesmo após a introdução de mecanismos de mercado, o Estado chinês manteve o controle sobre setores estratégicos, o sistema financeiro e os principais instrumentos de investimento, assegurando a continuidade do planejamento econômico como eixo estruturante do desenvolvimento.

A manutenção do controle estatal sobre setores estratégicos, o sistema financeiro e os investimentos em infraestrutura reforçaram a autonomia decisória do Estado chinês frente às pressões externas. Heilmann e Shih (2013) destacam que a coordenação institucional da política industrial na China envolveu múltiplos níveis de governo e uma redistribuição dinâmica de competências, o que permitiu adaptar a estratégia de desenvolvimento às transformações do contexto internacional sem renunciar ao planejamento.

Neste contexto, o debate em torno do Consenso de Pequim surge, assim, como uma tentativa de interpretar essa trajetória alternativa, mais do que como a formulação de um modelo fechado ou normativo. Chen (2017) e Silva (2017) ressaltam que o conceito deve ser tratado com cautela, uma vez que a experiência chinesa é heterogênea e historicamente situada. Ainda assim, o debate é relevante por evidenciar que a China não internalizou a lógica normativa que orientou as reformas liberalizantes em outras economias em desenvolvimento, preservando um grau elevado de autonomia estratégica.

A comparação entre Brasil e China revela que os consensos internacionais exerceram papéis profundamente distintos nas estratégias nacionais de desenvolvimento entre 1980 e 2002. No Brasil, as diretrizes associadas ao Consenso de Washington atuaram como limites normativos, restringindo o espaço de políticas industriais explícitas e reforçando a subordinação da estratégia produtiva aos objetivos da estabilização macroeconômica (Cano; Silva, 2010; Kupfer; Ferraz; Marques, 2013). Na China, por outro lado, a relação com esses consensos foi marcada pela seletividade e pela adaptação estratégica. A incorporação parcial de mecanismos de mercado ocorreu sem a renúncia à coordenação estatal e ao planejamento, permitindo ao país preservar instrumentos centrais de política industrial mesmo em um contexto de crescente integração internacional (Naughton, 2007; Weber, 2021).

Dessa forma, a influência dos consensos internacionais não pode ser compreendida apenas como adesão ou rejeição de ideias, mas como um processo de tradução institucional, profundamente condicionado pelas capacidades estatais e pelas escolhas políticas de cada país. Essa diferença ajuda a compreender por que Brasil e China, embora expostos a pressões externas semelhantes, construíram trajetórias tão distintas no campo da política industrial.

4 RESULTADOS DO DESENVOLVIMENTO COMPARADO

4.1 Transformação da estrutura produtiva

A transformação da estrutura produtiva constitui dimensão central para a compreensão das trajetórias de desenvolvimento analisadas nesta pesquisa. Considerando a pergunta orientadora, em que medida as estratégias de política institucionais, especialmente no que se refere à condução da política industrial, adotadas por Brasil e China entre 1980 e 2002 produziram resultados distintos em termos de mudança estrutural, este subtópico examina três indicadores fundamentais: (i) participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB); (ii) composição das exportações; e (iii) Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).

A trajetória chinesa foi marcada por transformação produtiva mais profunda e consistente, enquanto o Brasil apresentou dinamismo industrial limitado e menor densificação estrutural. A análise empírica a seguir busca verificar essa proposição. Conforme observado, a Tabela 1 apresenta a participação média da indústria no PIB em três subperíodos (1980–1989; 1990–1999; 2000–2002). Os dados revelam contraste estrutural significativo.

Tabela 1 - Participação da Indústria no PIB (%), 1980–2002

Período	Brasil	China
1980–1989	40,80	44,27
1990–1999	29,39	45,14
2000–2002	26,57	45,06

Fonte: Elaborado pela autora com base em UNCTAD 2026.

No caso brasileiro, verifica-se queda acentuada da participação industrial ao longo do período. A média de 40,80% nos anos 1980 reduz-se para 29,39% na década de 1990 e atinge 26,57% no início dos anos 2000. Essa trajetória indica perda relativa de centralidade da indústria na estrutura produtiva, movimento frequentemente associado à liberalização comercial, à valorização cambial recorrente e à redução do papel coordenador do Estado discutidos no Capítulo 2. Já a China apresenta estabilidade estrutural da indústria acima de 44% em todos os subperíodos analisados. Diferentemente do caso brasileiro, a abertura econômica chinesa não implicou retração da base manufatureira, pelo contrário, foi acompanhada por sua consolidação e expansão.

Esse resultado converge com a interpretação de Salama (2012), segundo a qual a estratégia chinesa combinou liberalização seletiva com forte coordenação estatal, preservando a centralidade industrial como eixo do desenvolvimento. A manutenção de elevada participação

industrial sugere que a inserção internacional chinesa esteve subordinada a objetivos de transformação estrutural interna

A transformação produtiva manifesta-se não apenas na estrutura interna do PIB, mas também na composição do comércio exterior. A Tabela 2 apresenta a participação das exportações manufaturadas no total das exportações de mercadorias.

Tabela 2 - Exportações manufaturadas (% do total das exportações de mercadorias), Brasil e China (1980–2002)

Ano	Brasil	China
1980	37,21	n.d.
1981	39,11	n.d.
1982	38,27	n.d.
1983	39,36	n.d.
1984	41,33	47,65
1985	43,74	26,43
1986	47,94	28,85
1987	49,59	58,25
1988	n.d.	n.d.
1989	53,66	n.d.
1990	51,76	n.d.
1991	54,78	n.d.
1992	56,87	78,65
1993	58,75	80,56
1994	54,71	82,28
1995	53,02	84,04
1996	52,90	84,27
1997	52,90	85,30
1998	53,93	87,39
1999	53,26	88,28
2000	57,55	88,23
2001	53,57	88,63
2002	52,03	89,86

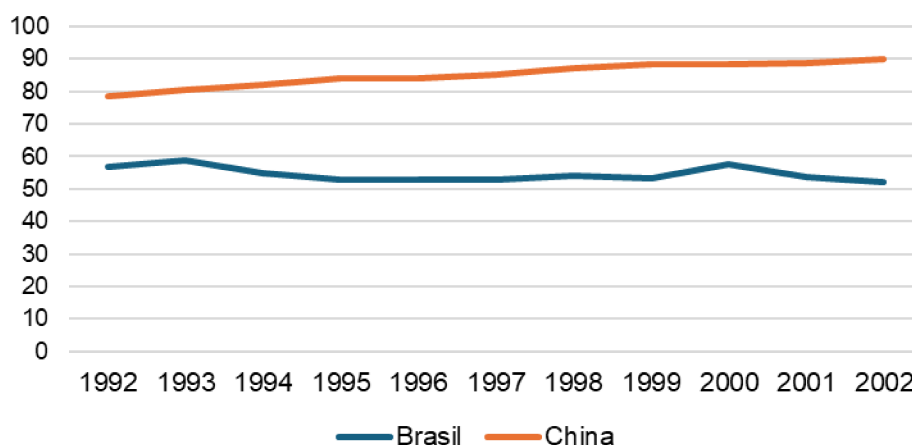
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Bank (2026).

Nota: n.d. = não disponível na base para o respectivo ano.

Embora haja indisponibilidade de dados para a China em parte da década de 1980, as médias por subperíodo e a série contínua a partir dos anos 1990 permitem identificar tendências robustas.

Nos anos 1990, a China eleva significativamente a participação de manufaturados em suas exportações, atingindo média de 83,40%, enquanto o Brasil permanece em 54,09%. No início dos anos 2000, essa diferença se aprofunda, com a China alcançando 88,91% e consolidando sua inserção como exportadora predominantemente manufatureira. Essa divergência é evidenciada no Gráfico 1, concentrado no período de 1992 a 2002, em razão da disponibilidade contínua de dados para ambos os países, o que permite melhor visualização das tendências estruturais. Observa-se uma trajetória ascendente consistente da China, em contraste com a relativa estabilidade do Brasil ao longo do período.

Gráfico 1: Exportações manufaturadas (% das exportações totais), Brasil e China (1992–2002)

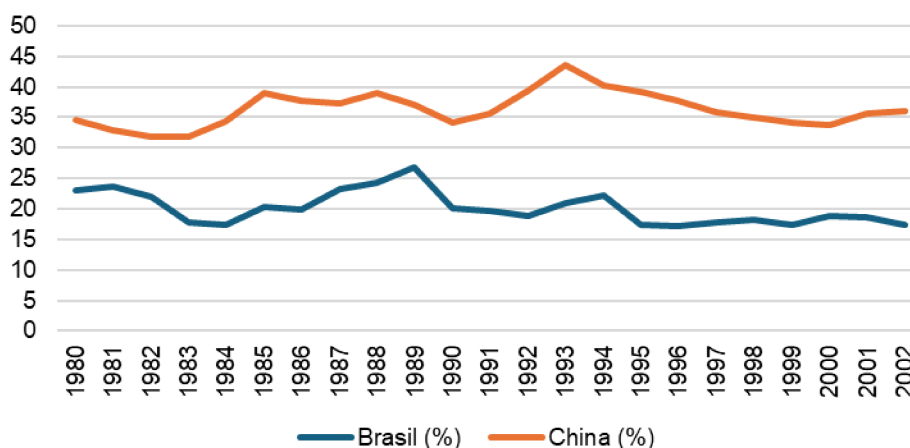


Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2026).

Esse movimento é interpretado por Araújo, Brandão e Diegues (2018) como resultado da articulação entre política industrial, atração estratégica de investimento estrangeiro direto e fortalecimento progressivo de capacidades tecnológicas domésticas. No caso chinês, a inserção internacional funcionou como instrumento de aprendizado produtivo e escalonamento tecnológico. Em contraste, no Brasil, apesar da manutenção de participação relevante de manufaturados, não se verifica dinamismo equivalente nem mudança qualitativa significativa na pauta exportadora ao longo do período. Essa diferença sugere que o crescimento comercial brasileiro esteve menos associado a processos de mudança estrutural e mais condicionado a fatores conjunturais.

Essa distinção entre as trajetórias também se reflete na capacidade de acumulação produtiva, analisada a partir da Formação Bruta de Capital Fixo como percentual do PIB, apresentada no Gráfico 2, indicador fundamental para avaliar a expansão da estrutura produtiva.

Gráfico 2: Formação Bruta de Capital Fixo (% do PIB), Brasil e China (1980–2002)



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2026).

Os dados demonstram diferença estrutural persistente entre os países. A China mantém taxas superiores a 33% do PIB ao longo de todo o período, atingindo patamares superiores a 40% na década de 1990. O Brasil, por sua vez, apresenta taxas oscilando entre aproximadamente 17% e 23%, com tendência de declínio no final do período analisado. Essa discrepância é decisiva para compreender a divergência estrutural observada. Elevadas taxas de investimento permitem ampliação da capacidade produtiva, incorporação tecnológica e fortalecimento de encadeamentos intersetoriais.

Guilhoto *et al.* (2010), ao analisarem as matrizes insumo-produto da economia chinesa, demonstram que o país apresentou crescente densificação dos encadeamentos produtivos, ampliando efeitos multiplicadores e fortalecendo a complexidade estrutural. Em contraste, o Brasil apresentou menor dinamismo na expansão desses encadeamentos, refletindo limites na sustentação do investimento. Assim, a diferença nas taxas de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) não constitui apenas indicador quantitativo, mas expressão de distintas estratégias de desenvolvimento.

A análise integrada dos três indicadores confirma padrões estruturais distintos, a China preservou e consolidou elevada participação industrial no PIB, ampliando significativamente a participação de manufaturados em suas exportações, sustentando esforço de investimento estruturalmente elevado. O Brasil, por sua vez, experimentou redução da participação

industrial, manteve inserção manufatureira relativamente estável, operou com níveis de investimento inferiores e mais voláteis. Esses resultados empíricos fortalecem a hipótese central da pesquisa: a estratégia chinesa produziu transformação produtiva estrutural e cumulativa, enquanto a trajetória brasileira foi marcada por menor aprofundamento da mudança estrutural. A divergência observada não decorre apenas de diferenças de escala econômica, mas de distintas formas de articulação entre Estado, política industrial e inserção internacional, conforme discutido nos capítulos anteriores.

4.2 Políticas de CT&I

A transformação produtiva observada na seção anterior não pode ser compreendida sem considerar o papel desempenhado pelas políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Conforme discutido no Capítulo 2, a literatura desenvolvimentista destaca que o avanço estrutural depende da capacidade estatal de coordenar investimento, inovação e aprendizado tecnológico (Amsden, 2009; Mazzucato, 2014). Nesse sentido, a comparação entre Brasil e China exige examinar como cada país estruturou seu sistema de inovação no período analisado.

Araújo, Brandão e Diegues (2018) argumentam que, a partir dos anos 1990, a China passou a incorporar explicitamente a inovação como eixo estruturante de seu modelo de desenvolvimento. Ainda que a modernização científica estivesse presente desde as reformas de Deng Xiaoping, é no contexto pós-reformas e, especialmente, na transição para os anos 2000, que a política tecnológica assume caráter estratégico nacional. Dessa forma, a política de CT&I na China não se limitou ao financiamento de pesquisa, mas integrou-se à estratégia industrial e comercial, configurando um modelo de *catching up* tecnológico coordenado.

Para avaliar empiricamente essa dimensão, a presente seção mobiliza como indicador os registros de patentes anuais entre 1980 e 2002, apresentados na Tabela 3 e na Gráfico 3. No caso brasileiro, observa-se comportamento relativamente estável ao longo da década de 1980 e início dos anos 1990, com oscilações e crescimento moderado apenas a partir do final dos anos 1990. Ainda que haja aumento nos registros entre 1998 e 2002, a trajetória não apresenta aceleração estrutural contínua.

Já a China exibe dinâmica muito mais pronunciada. A partir da segunda metade da década de 1980 e, sobretudo, ao longo dos anos 1990, verifica-se crescimento consistente e acelerado no número de registros anuais, culminando em patamares significativamente superiores aos observados no Brasil no início dos anos 2000.

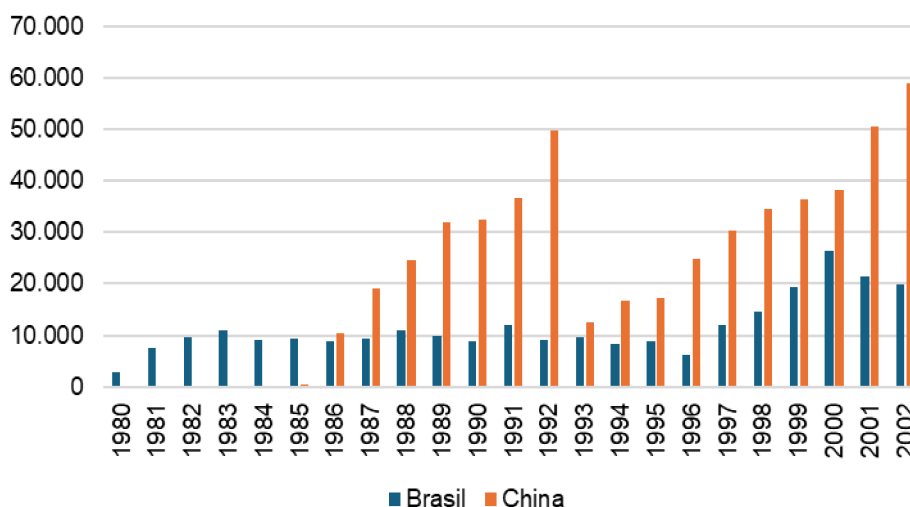
Tabela 3 - Registros de patentes por ano (1980 – 2002)

Ano	Brasil	China
1980	2.777	n.d
1981	7.633	n.d
1982	9.733	n.d
1983	11.076	n.d
1984	9.052	n.d
1985	9.408	471
1986	8.944	10.352
1987	9.430	19.057
1988	11.035	24.616
1989	9.885	31.910
1990	8.969	32.551
1991	12.074	36.653
1992	9.076	49.683
1993	9.550	12.563
1994	8.331	16.804
1995	8.971	17.212
1996	6.167	24.810
1997	11.967	30.297
1998	14.587	34.497
1999	19.389	36.370
2000	26.406	38.296
2001	21.361	50.365
2002	19.793	58.984

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Lens.org (2026)¹

O Gráfico 3 torna essa divergência visualmente evidente: enquanto a curva brasileira apresenta crescimento gradual e relativamente irregular, a trajetória chinesa assume tendência ascendente mais acentuada, indicando aceleração no esforço de produção tecnológica formalmente registrada. Essa dinâmica é compatível com a interpretação de que a política chinesa de desenvolvimento incorporou progressivamente a inovação como eixo estratégico nacional (Araújo; Brandão; Diegues, 2018). Segundo esses autores, a transição chinesa para setores de maior intensidade tecnológica foi acompanhada pelo fortalecimento de instrumentos institucionais voltados à construção de capacidades domésticas.

¹ Cabe ressaltar que a série apresenta valores não disponíveis (n.d.) para a China nos primeiros anos da década de 1980. Essa limitação decorre de restrições de cobertura estatística internacional no período e foi mantida explicitamente na Tabela 2 e 3 para preservar a transparência metodológica. A análise comparativa concentra-se, portanto, nas tendências observáveis a partir da consolidação da série nos anos subsequentes.

Gráfico 3: Registros de Patentes – Brasil e China (1980–2002)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Lens.org (2026).

Salama (2012) argumenta que a inserção internacional chinesa esteve associada a um processo de aprendizado tecnológico mediado pelo Estado, no qual a absorção de tecnologia estrangeira foi combinada à formação de competências internas (Salama, 2012). Nesse contexto, o crescimento dos registros de patentes pode ser interpretado como expressão parcial desse processo de consolidação tecnológica.

No caso brasileiro, embora existissem instituições relevantes de apoio à ciência e tecnologia, a política de inovação não esteve plenamente articulada a uma estratégia industrial de longo prazo (Araújo; Brandão; Diegues, 2018). A ausência de coordenação mais consistente entre política macroeconômica, industrial e tecnológica pode ter limitado o impacto sistêmico da inovação sobre a estrutura produtiva.

Guilhoto *et al.* (2010), ao analisarem a estrutura produtiva comparada, demonstram que a economia chinesa apresentou maior densificação de encadeamentos industriais, o que sugere ambiente mais propício à difusão tecnológica. Tal diferença estrutural ajuda a compreender por que a expansão dos registros tecnológicos foi mais intensa na China do que no Brasil.

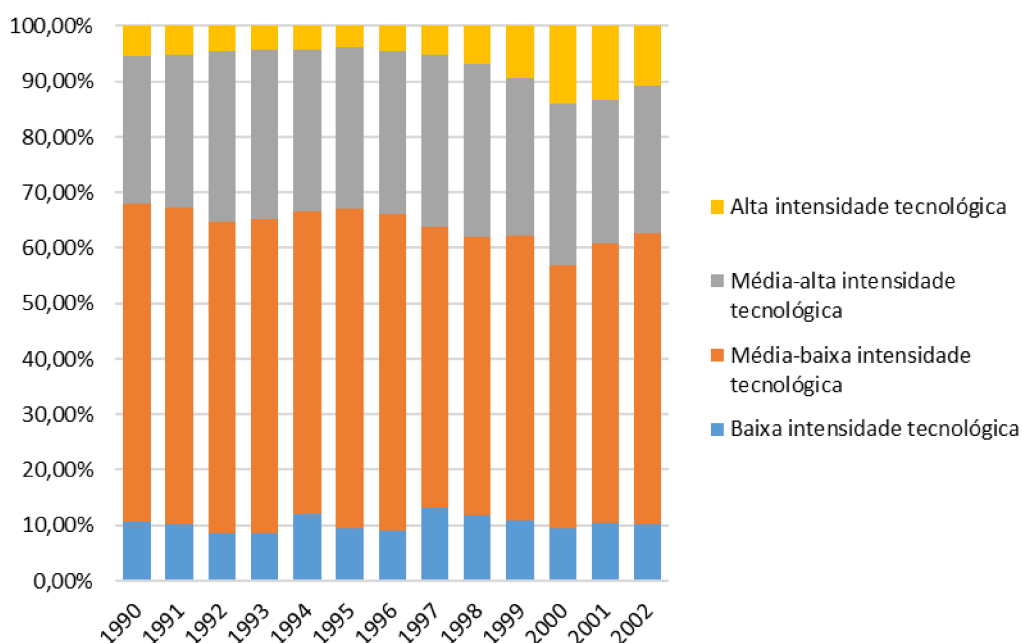
Em síntese, a evidência empírica apresentada nesta seção fortalece a hipótese central da pesquisa: a China consolidou trajetória mais consistente de acumulação tecnológica, articulada à política industrial e à inserção internacional, enquanto o Brasil apresentou dinamismo mais limitado e menos cumulativo no campo da inovação.

4.3 Inserção no comércio internacional: em dados

A estrutura das exportações constitui um dos indicadores mais relevantes da qualidade da inserção internacional de uma economia, na medida em que reflete o grau de complexidade produtiva e o estágio de desenvolvimento tecnológico alcançado. Conforme argumenta Amsden (2009), o processo de industrialização tardia bem-sucedido exige não apenas expansão quantitativa das exportações, mas transformação qualitativa da pauta exportadora, com progressiva elevação da intensidade tecnológica dos bens comercializados. Nesse sentido, a comparação entre Brasil e China no período 1990–2002 permite avaliar se a inserção externa de cada país esteve articulada a uma estratégia de desenvolvimento voltada à elevação da intensidade tecnológica e à transformação qualitativa da estrutura produtiva.

A análise da inserção no comércio global pode ser analisada com base na exportação por intensidade tecnológica de cada país, conforme gráficos 4 e 5².

Gráfico 4: Exportações do Brasil por intensidade tecnológica (1990–2002) (%)



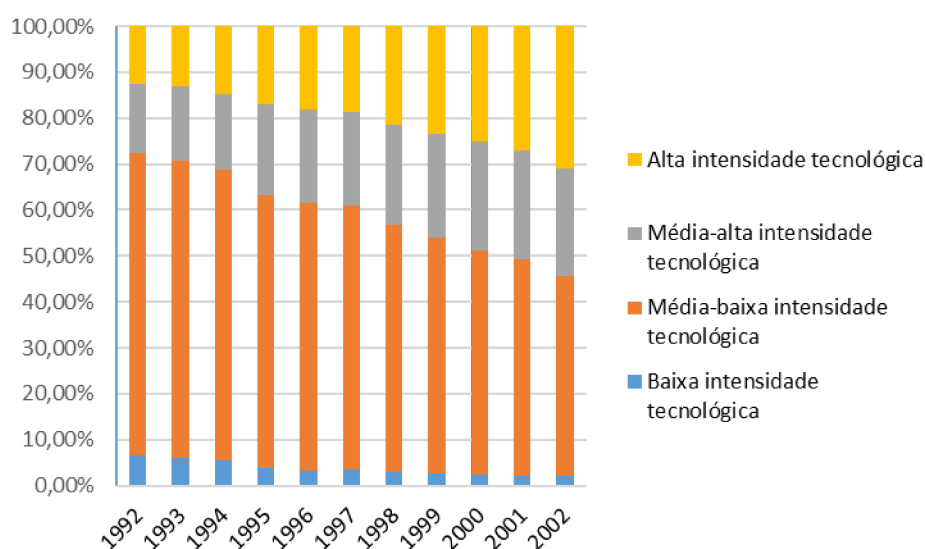
Fonte: Elaboração própria com base em dados do UNCTAD (2026).

² Contudo, registra-se uma limitação de cobertura temporal na base utilizada: para o Brasil, os dados encontram-se disponíveis a partir de 1990; para a China, a série contínua e comparável inicia-se em 1992. Assim, optou-se por apresentar os gráficos em janelas temporais distintas (1990–2002 para o Brasil; 1992–2002 para a China), preservando a consistência interna de cada série e evitando interpolação artificial ou imputação de valores ausentes, procedimento que poderia comprometer a confiabilidade dos resultados.

O gráfico 4 evidencia que, ao longo de 1990–2002, a pauta exportadora brasileira manteve predominância de bens de média-baixa intensidade tecnológica. Em 1990, esses produtos representavam aproximadamente dois terços das exportações industriais, enquanto os bens de alta intensidade tecnológica correspondiam a parcela inferior a 10%. Ao longo da década de 1990, observa-se oscilação marginal dessa estrutura, sem alteração substantiva da hierarquia tecnológica.

Já a evolução quantitativa observada no Gráfico 5, com aumento acumulado expressivo da participação de bens de alta e média-alta intensidade tecnológica ao longo da década, indica um processo consistente de transformação estrutural da pauta exportadora. Diferentemente do Brasil, a expansão exportadora chinesa esteve associada à elevação do conteúdo tecnológico, alterando sua posição na divisão internacional do trabalho.

Gráfico 5: Exportações da China por intensidade tecnológica (1992–2002) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do UNCTAD 2026.

No início da década de 1990, os bens de alta intensidade tecnológica representavam parcela ainda reduzida da pauta exportadora chinesa. Entretanto, ao longo da década, observa-se expansão consistente dessa participação, praticamente dobrando até 2002. Simultaneamente, os bens de média-alta intensidade também ampliam sua presença, configurando reestruturação qualitativa da pauta.

Essa transformação está associada à estratégia gradualista de reforma econômica adotada pela China. Conforme argumenta Weber (2021), a liderança chinesa rejeitou a terapia de choque e optou por preservar mecanismos de coordenação estatal, utilizando o mercado

como instrumento de fortalecimento produtivo, e não como fim em si mesmo. A abertura comercial foi conduzida de maneira seletiva e articulada a objetivos industriais.

Medeiros (1999) enfatiza que a inserção internacional chinesa combinou atração de investimento estrangeiro com políticas de transferência tecnológica, exigências de *joint ventures* e fortalecimento de empresas nacionais. Essa estratégia é compatível com o modelo descrito por Amsden (2009), no qual o Estado disciplina o capital e direciona investimentos para setores estratégicos, promovendo ascensão gradual na hierarquia tecnológica global.

A divergência entre Brasil e China no período analisado remete diretamente ao debate teórico desenvolvido no Capítulo 2 acerca do papel do Estado no desenvolvimento. A experiência brasileira dos anos 1990 aproximou-se das diretrizes do Consenso de Washington, com ênfase em estabilização macroeconômica e liberalização (Williamson, 1990). Já a trajetória chinesa preservou elementos centrais do Estado desenvolvimentista, caracterizado por coordenação estratégica, planejamento e intervenção seletiva (Amsden, 2009; Fiori, 1999).

Conforme argumenta Amsden (2009), o *catching up* tecnológico não ocorre espontaneamente via mercado, mas depende de políticas industriais deliberadas. A experiência chinesa confirma essa proposição, ao passo que o caso brasileiro evidencia os limites de uma inserção externa predominantemente orientada pelas forças de mercado.

Assim, a análise comparativa dos gráficos 4 e 5 demonstra que, entre 1990 e 2002, o Brasil apresentou continuidade estrutural em sua pauta exportadora, enquanto a China vivenciou processo de transformação qualitativa consistente. Essa diferença reforça a centralidade do Estado na promoção da mudança estrutural e ajuda a explicar as trajetórias divergentes de desenvolvimento observadas nas décadas subsequentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo compreender como as distintas estratégias institucionais adotadas por Brasil e China entre 1980 e 2002 influenciaram seus respectivos desempenhos econômicos, especialmente no que se refere à transformação da estrutura produtiva, à capacidade de acumulação tecnológica e à forma de inserção no comércio internacional. A hipótese central sustentava que as divergências observadas entre os dois países decorrem das escolhas institucionais e estratégicas internas realizadas ao longo do período. A análise desenvolvida ao longo dos três capítulos permite sustentar essa interpretação, na medida em que as evidências examinadas se mostram consistentes com o argumento proposto.

No plano teórico, o Capítulo 1 evidenciou que o desenvolvimento econômico tardio está associado à presença de coordenação estatal, planejamento estratégico e políticas industriais ativas, conforme argumentam autores como Amsden (2009), Fiori (1999), Cano e Silva (2010) e Weber (2021). Nesse sentido, a política industrial não se configura como uma distorção alocativa, mas como instrumento central para promover aprendizado produtivo, disciplinar o capital e orientar a transformação estrutural.

A comparação entre as trajetórias nacionais demonstrou que Brasil e China responderam de maneira distinta às transformações da economia internacional das décadas de 1980 e 1990. No caso brasileiro, a incorporação das diretrizes associadas ao Consenso de Washington esteve vinculada à priorização da estabilização macroeconômica, o que contribuiu para a fragmentação institucional e para a redução da capacidade de coordenação estatal, resultando em uma atuação residual da política industrial. Em contraste, a China conduziu suas reformas de forma gradual e experimental, preservando o planejamento estatal como eixo estruturante e articulando a abertura econômica à construção de capacidades produtivas domésticas.

Em contraste, a China conduziu suas reformas de maneira gradual e experimental, preservando o planejamento estatal como eixo estruturante. A abertura econômica foi seletiva e articulada à construção de capacidades produtivas domésticas. A inserção internacional foi instrumentalizada como meio de fortalecimento industrial e tecnológico, e não como fim em si mesma.

Os resultados apresentados no Capítulo 4 reforçam essa divergência estrutural. A participação da indústria no PIB evidencia retração expressiva no caso brasileiro, de 40,80% na década de 1980 para 26,57% no início dos anos 2000, enquanto a China manteve estabilidade superior a 44% ao longo de todo o período analisado. No plano das exportações, a China elevou

de forma consistente a participação de manufaturados, alcançando média superior a 88% no início dos anos 2000, ao passo que o Brasil apresentou relativa estabilidade em torno de 54%, sem mudança qualitativa significativa. A diferença torna-se ainda mais clara quando observada a Formação Bruta de Capital Fixo: enquanto a China sustentou taxas sistematicamente superiores a 33% do PIB, com picos acima de 40% nos anos 1990, o Brasil operou com níveis entre 17% e 23%, com tendência de declínio no final do período. Esse diferencial de investimento revela capacidades distintas de expansão produtiva e densificação estrutural.

No campo tecnológico, os registros de patentes indicam trajetória de aceleração mais intensa na China a partir da segunda metade dos anos 1980 e, sobretudo, nos anos 1990, consolidando dinâmica de *catching up* tecnológico mais robusta. No Brasil, embora haja crescimento moderado, não se observa aceleração estrutural comparável. A análise da composição tecnológica das exportações reforça essa interpretação: a China apresentou aumento consistente da participação de bens de média-alta e alta intensidade tecnológica entre 1992 e 2002, enquanto o Brasil manteve estrutura predominantemente concentrada em bens de menor intensidade tecnológica.

Essas evidências convergem para a conclusão de que a estratégia chinesa promoveu transformação produtiva cumulativa e articulada, enquanto a trajetória brasileira foi marcada por menor densificação estrutural e por limites na consolidação de um núcleo industrial dinâmico. Importa destacar que o objetivo desta pesquisa não foi propor a replicação mecânica da experiência chinesa. As trajetórias históricas e institucionais são distintas. Entretanto, a comparação realizada permite afirmar que a forma como o Estado se posiciona frente às pressões internacionais constitui variável decisiva na definição das trajetórias de desenvolvimento.

Entre 1980 e 2002, Brasil e China estiveram submetidos a transformações globais semelhantes, crise da dívida, reestruturação produtiva, financeirização e expansão das cadeias globais de valor. Contudo, suas respostas institucionais diferiram substancialmente. Enquanto o Brasil incorporou de forma mais ampla as prescrições liberalizantes, reduzindo o espaço da política industrial explícita, a China preservou instrumentos de coordenação estatal e os utilizou como base para sua inserção internacional.

Essa interpretação está em consonância com a literatura que enfatiza o papel ativo do Estado no desenvolvimento tardio, especialmente nos trabalhos de Amsden (2009), que destaca a importância da coordenação estatal e da disciplina sobre o capital, e de Mazzucato (2014), ao evidenciar o papel do Estado como agente indutor da inovação. Do mesmo modo, dialoga com

a análise de Weber (2021), ao demonstrar que a trajetória chinesa esteve associada a um processo gradualista de reformas, e com Fiori (1999), ao ressaltar a centralidade das estratégias nacionais no contexto da economia política internacional. Em contraste, os resultados também evidenciam os limites das abordagens associadas ao Consenso de Washington, conforme discutido por Williamson (1990) e criticado por autores que apontam a insuficiência de reformas padronizadas para promover transformação estrutural em economias periféricas.

Assim, o desenvolvimento permanece sendo fenômeno histórico e político, dependente de escolhas institucionais que moldam padrões de especialização, trajetórias de aprendizado e posições relativas na hierarquia econômica internacional.

REFERÊNCIAS

- AMBROSIO, Thomas. **The rise of the ‘China Model’ and ‘Beijing Consensus’: evidence of authoritarian diffusion?** *Contemporary Politics*, v. 18, n. 4, p. 381–399, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569775.2012.728029>.
- AMSDEN, Alice. **A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ARAÚJO, Caroline Giusti de; BRANDÃO, Caroline Miranda; DIEGUES, Antônio Carlos. **As transformações no modelo de desenvolvimento econômico chinês: de Deng Xiaoping ao período atual**. *Economia Ensaio*, Uberlândia, v. 33, n. 1, p. 1–40, jul./dez. 2018.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: [s.n.], 1994.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves da. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2010.
- CHEN, Weitseng. **Introduction: Debating the Consensuses**. In: CHEN, Weitseng (org.). *The Beijing Consensus?: How China Has Changed Western Ideas of Law and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-12.
- FIGUEIREDO, Paulo N. **Industrial policy changes and firm-level technological capability development: evidence from Northern Brazil**. *World Development*, v. 36, n. 1, p. 55–88, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.02.009>.
- FIORI, J. L. (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GUILHOTO, Joaquim José Martins; POLENSKE, Karen Rosel; LIU, Hongtao. **China and Brazil productive structure and economic growth compared: 1980’s to 2000’s**. MPRA Paper n. 30123, 2010. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/30123/>. Acesso em: 2026.
- HAY, Donald. **Industrial policy in Brazil: a framework**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão n. 551).
- HEILMANN, Sebastian; SHIH, Lea. **The rise of industrial policy in China, 1978–2012**. Cambridge: Harvard-Yenching Institute, 2013. (Working Paper Series).
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Indústria e política industrial no Brasil e em outros países**. São Paulo: IEDI, 2011.
- KUPFER, David; FERRAZ, João Carlos; MARQUES, Felipe Silveira. **The return of industrial policy in Brazil**. [S.l.]: [s.n.], 2013.
- LENS.ORG. **Patent data platform**. Disponível em: <https://www.lens.org/>. Acesso em: 2026.

LI, Xin; BRØDSGAARD, Kjeld Erik; JACOBSEN, Michael. **Redefining Beijing Consensus: ten economic principles**. China Economic Journal, v. 2, n. 3, p. 297–311, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/17538960903529535>.

MASIERO, Gilmar; COELHO, Diego Bonaldo. **A política industrial chinesa como Determinante de sua estratégia going global**. Revista de Economia Política, v. 34, n. 1, p. 139–157, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **China: entre os séculos XX e XXI**. In: FIORI, José Luís. Estados e moedas no desenvolvimento das nações. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 379-414.

NAUGHTON, Barry J. **The Chinese economy: transitions and growth**. Cambridge: MIT Press, 2007.

PEREIRA NETO, Antero Alves; BOTELHO, Marisa dos Reis Azevedo. **Políticas industriais de fomento aos veículos elétricos em países selecionados**. Revista de Economia Contemporânea (2025) 29: p.1-30 (Journal of Contemporary Economics)ISSN 1980-5527 I <http://dx.doi.org/10.1590/19805527252910> I e-location – e252910

PIRES, Marcos Cordeiro. **A inserção de Brasil e China no processo de globalização – 1980 - 2002**. In: POSSAS, Lídia M. V.; SALA, José Blanes (org.). Novos atores e relações internacionais. Marília: Oficina Universitária, 2010. p. 41-86. DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-065-5.p41-86>.

RAMO, Joshua Cooper. **The Beijing Consensus: notes on the new physics of Chinese power**. London: The Foreign Policy Centre, 2004.

SALAMA, Pierre. **China-Brasil: industrialização e “desindustrialização precoce”**. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 229–251, jan./jun. 2012.

SILVA, Joyce Helena Ferreira da. **Reflexões sobre política industrial e desenvolvimento na China**. Cadernos de História UFPE, n. 12, p. 261–285, 2017.

ULHÔA, Fernando; BOTELHO, Marisa dos Reis Azevedo; AVELLAR, Ana Paula Macedo de. **Política industrial no Brasil nos anos 2000: uma análise sob a perspectiva da execução orçamentária da União**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 53, jul./dez. 2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **UNCTADstat database**. Disponível em: <https://unctadstat.unctad.org/>. Acesso em: 2026.

WEBER, Isabella M. **Como a China escapou da terapia de choque: o debate sobre a reforma de mercado**. São Paulo: Boitempo, 2023.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. Washington, DC: World Bank, 2026. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/>. Acesso em: 2026.