

## **VI CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA**

Conservatória, 4 a 7 de setembro de 2005.

Módulo Temático 4: História Econômica Geral e Economia Internacional.

### **POLARIZAÇÕES E DESIGUALDADES: DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA CHINA (1949-2000)**

**Ricardo Machado Ruiz**

Faculdade de Ciências Econômicas (FACE)  
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

#### **Resumo:**

O desenvolvimento regional na China no período 1949-2000 pode ser dividido em duas fases. Na primeira fase (1949-1978) o objetivo foi consolidar o controle sobre território. Durante três décadas o governo estimulou a convergência de rendas per capita regional e urbano-rural, a descentralização industrial, o crescimento das regiões centrais e restringiu a expansão costeira. Já segunda fase (1979-2000), a “estratégia de desenvolvimento costeiro e desigual” foi dominante. Na sua vigência, registrou-se uma queda nas desigualdades espaciais chinesas somente no período inicial e, então, a polarização campo-cidade, as diferenças inter-regionais e inter-províncias se acentuaram e geraram crescentes tensões políticas.

**Palavras-chaves:** China, economia regional, desenvolvimento econômico, política regional.

**Abstract:** The regional development in China in the period 1949-2000 has two stages. In the first one (1949-1978), the aim was to control the territory. During three decades the government encouraged the convergences of per capita income among regions, rural, and urban areas, the industry was decentralized, the growth of central regions was induced, and the growth of coastal regions was constrained. In the second period (1979-2000), the so called “coastal and uneven strategy of development” determined the regional development of China. During this period, the regional disparity decreased only at the beginning, then the differences between rural and urban areas, regions, and provinces were amplified and political conflicts increased.

**Key-words:** China, regional economics, economic development, regional policy.

## 1. A ECONOMIA POLÍTICA CHINESA NO PÓS-GUERRA

O objetivo desse texto é fazer uma apreciação sobre o desenvolvimento econômico regional da China no período 1949-2000. Antes, porém, é necessário caracterizar, mesmo que de forma geral, as políticas de desenvolvimento econômico chinesas. Para tanto, o anos pós-guerra foram agrupados em dois períodos. O primeiro período vai de 1949 a 1979, quando o desenvolvimento econômico e regional refletiu as opções políticas de Mao Tsetung (1893-1976). O segundo período inicia-se em 1979 e se prolonga até os dias de hoje. Esse segundo sub-período se caracteriza por uma “abertura econômica administrada”, um projeto econômico concebido por forças políticas lideradas por Deng Xiaoping (1904-1997) e que ainda está em curso.

**Mapa 1: Províncias Chinesas em 2004**



Fonte: <http://www.chinapage.com/map/province-english.jpg>

## **1.1. A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA (1949-1979)**

Em Outubro de 1949, depois de décadas de conflitos políticos e militares, o Partido Comunista Chinês (PCC) liderado por Mao Tsetung, derrota as forças lideradas por Chiang Kaishek (1887-1975), que se refugia na província de Taiwan e funda a República da China, de onde articula uma contra-ofensiva nunca realizada.

A consolidação política do PCC levou a profundas mudanças na economia chinesa herdada do antigo regime. Uma das primeiras medidas implementadas foi a reforma agrária, que reduziu e regulou drasticamente as atividades agrícolas privadas e estimulou um processo de coletivização da produção agrícola. Nas atividades industriais a China adotou o modelo soviético: estatização das empresas, controle centralizado e orientado por planos quinquenais. O primeiro plano quinquenal é de 1953 e contou com forte apoio soviético (Fan, 1995; Paine, 1983; Hunter & Sexto, 1999).

O relativo sucesso do primeiro plano quinquenal não constituiu um padrão de gestão da economia. Mao Tsetung desejava uma expansão econômica ousada e combinada com amplas reformas políticas; o denominado “Grande Salto à Frente”. O objetivo desse plano era aprofundar a coletivização das atividades agrícolas por meio da criação de comunas em todas as regiões. As comunas seriam responsáveis pela implementação de tarefas definidas pelo governo central. Essas tarefas abarcavam da organização da produção e distribuição local de produtos até a construção de infra-estruturas regionais e defesa territorial por meio de milícias. Essa seria a “transição chinesa” do socialismo ao comunismo.

Os trágicos resultados dessas mudanças na organização da produção foram notórios: em 1957 a produção agrícola era de 195 milhões de toneladas de grãos e, em 1960, a colheita havia caído para menos de 150 milhões de toneladas. Alguns analistas reportam que de 10 a 30 milhões de pessoas morreram devido a desestruturação da produção agrícola e seus conseqüentes impactos na produção industrial, então parte menor do produto nacional (Paine, 1983; Hunter & Sexto, 1999).

O fracasso do “Grande Salto à Frente” foi acompanhado ainda por conflitos políticos com a URSS e Índia. Em 1960, o governo soviético reduz abruptamente toda a assistência a China e a rivalidade com a URSS se torna pública. Em 1962 há um rápido conflito fronteiriço com a Índia. A esses conflitos políticos e militares se somaram a outros, como a Guerra na Coreia na década de 1950 e a forte presença norte-americana em Taiwan, que mantiveram o regime de Mao sobre persistente tensão militar. Em suma, a

China tinha suas fronteiras no norte e no sul guardadas por nações hostis, e no seu litoral existia ainda a presença militar dos EUA (Hunter & Sexto, 1999).

Após o abandono dos experimentos políticos do “Grande Salto à Frente”, a China recupera os níveis de produção industrial e agrícola. Essa recuperação foi resultado da reorganização da produção comunal que cedeu espaço ao cultivo privado da terra e à abertura de mercado rurais locais. Alguns dos articuladores dessa recuperação foram Liu Shaoqi e Deng Xiaoping.

Em 1966, Mao inicia a Revolução Cultural, uma contra-ofensiva as propostas “capitalistas privatizantes”. Essa reação política de Mao levou a reorganização da produção coletivizada e à recuperação de seu prestígio político. Com a restauração do poder político de Mao, Deng Xiaoping é excluído de fóruns decisórios do PCC, Liu Shaoqi é aprisionado e morre em 1969 e, em 1971, Li Biao, o sucessor oficial de Mao, é morto em acidente aéreo depois de uma suposta tentativa de golpe de Estado e fuga para a URSS. Para Mao, a Revolução Cultural representou uma retomada do seu poder político e acompanhado de um fracasso no *front* econômico (Paine, 1983; Hunter & Sexto, 1999).

O fracasso da política econômica durante os 60, a inclusão da URSS no rol dos inimigos fronteirços e a crescente tensão política interna leva Mao Tsetung para uma abrupta e surpreendente reaproximação com os Estados Unidos: em 1972, Richard Nixon, então chanceler americano, viaja à China e restabelece relações diplomáticas com um país agora hostil a URSS.

As disputas internas entre Mao Tsetung e forças contrárias - onde se encontrava Deng Xiaoping - continuam nos anos 70. Em 1973, Xiaoping volta ao centro do poder como vice-premier e defende a desregulamentação da economia. Em 1975 é anunciado o plano denominado “As Quatro Modernizações” (modernização da agricultura, indústria, tecnologia e forças armadas). No decorrer dos 70 há uma lenta e progressiva desregulamentação e privatização da economia que reforça as forças políticas que apoiaram desde de sempre os projetos políticos de Xiaoping. Contudo, somente com a morte de Mao Tsetung, em 1976, que as propostas liberalizantes alcançam o *status* de política econômica (Paine, 1983).

## **1.2. A ABERTURA ADMINISTRADA (1979-2000)**

A ascensão de Deng Xiaoping ao poder produziu rápidas mudanças na estrutura econômica. A primeira medida implementada foi a descoletivização das áreas rurais e a

abertura da economia para investimentos diretos estrangeiros e expansão do comércio exterior.

As atividades rurais passaram a ser reguladas por contratos (sistema de responsabilidades) que determinavam um nível mínimo de produção agrícola que deveria ser vendido ao Estado por um preço fixo. Qualquer excedente poderia ser consumido ou vendido em mercados locais, também organizados pelas reformas. Esses contratos tinham prazos de 15 a 30 anos e garantiam a posse da terra caso o agricultor alcançasse o nível mínimo estipulado.

Em apenas cinco anos houve uma generalização dos contratos de responsabilidade, um rápido crescimento da produção privada e uma redução acentuada da produção coletivizada. Em 1983 a produção agrícola alcança a marca de 400 milhões de toneladas, gerando um crescimento quase que proporcional na renda rural. Essa inicial e bem sucedida reforma agrícola alicerçou, em uma grande medida, a liderança política de Xiaoping frente aos que defendiam as propostas políticas de Mao Tsetung (Jian et al., 1995; Lu & Wang, 2002).

A expansão da renda agrícola permitiu que trabalhadores fossem alocados para empresas de propriedade do poder público local. Essas empresas, organizadas e geridas pelos governos municipais, desenvolviam atividades manufatureiras leves, intensivas em trabalho e que, na grande maioria das vezes, utilizavam tecnologias ultrapassadas. Absorviam, assim, um sempre presente excedente de mão-de-obra das atividades agrícolas. Durante os anos 80, parte crescente da renda rural foi resultado dessas atividades manufatureiras. Em 1985, mais de 45% da renda de moradores rurais era resultado dessas manufaturas em pequenas escala (Chan & Chan, 2000).

A liberalização das atividades econômicas dos planos centrais e a permissão para organização de empresas públicas locais foi um estímulo para investimentos diretos estrangeiros de multinacionais. Empresas localizadas em Taiwan, Hong Kong, Japão e Coréia do Sul passaram a desverticalizar a produção e transferir para o território chinês atividades intensivas em mão-de-obra. Empresas norte-americanas, então sofrendo forte concorrência asiática dentro do seu próprio mercado foram outras a usufruir dessa desregulamentação da economia.

Os investimentos diretos estrangeiros concentraram-se, inicialmente, em regiões geograficamente delimitadas: as zonas econômicas especiais (ZEE). Na primeira fase de criação das ZEE, as províncias de Guangdong e Fujian foram consideradas prioritárias e transformadas em ZEE em 1979 e 1980. Localizadas no sudeste da China, Guangdong e

Fujian “cercavam” a então possessão inglesa de Hong Kong e a ilha de Taiwan. Essas ZEE serviriam de bolsão de amortecimento para uma planejada expansão capitalista no interior da China; elas seriam as principais rivais dos enclaves capitalistas costeiras sob controle externo (Hsiao & Gastanaga, 2001).

Essas duas ZEE possuíam sistema próprio de abastecimento de água e energia e amplas extensões de terras a “custo zero”. A proximidade com Taiwan favoreceria a atração de investimentos diretos estrangeiros, sub-contratação e viabilizaria a desverticalização produtiva de multinacionais. Para Hong Kong, Guangdong viabilizaria a expansão do parque produtivo nas proximidades das matrizes, já então espremidas em um pequeno pedaço de terra. Portanto, a escolha de Guangdong e Fujian tem importantes dimensões geopolíticas: essas ZEE seriam espaços econômicos rivais e complementares de Hong Kong e Taiwan, cuja posse é reclamada pela China desde 1949 (Wu, 1996).

A abertura econômica chinesa foi marcada, no seu início, por tensões. As ZEE de Guangdong e Fujian apresentaram, inicialmente, um *boom* imobiliário especulativo detonado pelo arrendamento de terras em áreas próximas a portos, rodovias e nas cercanias de Hong Kong. Quanto aos investimentos industriais - os priorizados pelo governo central - não se concretizaram no montante esperado. A liberalização de inversões estrangeiras e privadas nacionais passavam por longos trâmites legais que favorecia a corrupção. Além do mais, a abertura comercial facilitou o contrabando de produtos para dentro do território chinês sem o correspondente nível de processamento local (Wu, 1996; Wen, 2004; Ying, 1999).

Já nas áreas rurais, a privatização gerou uma imensa quantidade de mão-de-obra subutilizada e a falência das fazendas coletivas. A desigual expansão das empresas rurais intensificou os latentes conflitos locais e regionais, as disparidades de renda inter-provinciais e as urbano-rurais já em meados dos anos 1980 (Wei, 1998, Ying, 1999).

Os sérios problemas que atingiram as ZEE levaram o governo a modificar regulação das ZEE em 1985. Essa reforma foi uma tentativa reduzir a corrupção e a especulação imobiliária e estimular os investimento diretos estrangeiros industriais. Na arena política, essas mudanças foram também uma reação de Xiaoping contra os conservadores que, então, intensificavam as críticas à expansão capitalista em um país dito socialista.

Além de reformar as ZEE, Xiaoping ampliou sua base de sustentação política criando novas ZEE em Xangai, Tianjin e em outras províncias costeiras. Foram criadas várias “Cidades Abertas”, onde o investimento estrangeiros era estimulado e associado às empresas privadas chinesas. Em 1992, essa política culminou com a transformação de

todas as capitais de províncias e regiões autônomas em áreas para investimento privado, seja ele nacional ou estrangeiro. Para estimular a absorção de tecnologias, foram constituídas as Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. Em 1994 existiam 33 desses parques tecnológicos espalhados pelas províncias chinesas (Démurge, Sachs, Woo, Bao, Chang & Mellinger, 2000).

O ápice da política de liberalização de Xiaoping ocorreu em 1997, quando o PCC, sob a direção de Jaing Zemin, autorizou a privatização de empresas estatais. Essas medidas praticamente abriram a produção industrial aos investimentos privados e permitiram a criação de grandes empresas privadas chinesas e que hoje já se encontram em uma prematura fase de internacionalização produtiva.

Essa progressiva intensificação, generalização e interiorização da relações capitalistas de produção consolidaram o modelo de crescimento econômico de Xiaoping. Assim, mesmo com sua morte em 1997, verificou-se uma transição sem grandes mudanças na ordem econômica, diversamente do que tinha ocorrido 20 anos antes na morte de Mao Tsetung.

**Tabela 1: Datando Eventos e Políticas**

1949–1952	Consolidação política e militar. Aliança com a URSS. Mobilização popular e coletivização. Guerra da Coréia. Taiwan torna-se um protetorado dos EUA.
1953–1957	Primeiro plano quinquenal (1953-1957): coletivização, estatização e planejamento central. Mobilização política e militar contra resistência. Interiorização do desenvolvimento e descentralização regional devido a razões militares.
1958–1965	O Grande Salto à Frente. Colapso econômico e recuperação. Tensão sino-soviético e fim da cooperação soviética. Conflitos fronteiriços com a Índia.
1966–1969	Revolução Cultural e expurgos políticos, entre eles o de Xiaoping. Conflito fronteiriço com a URSS.
1970–1977	Lento crescimento econômico e aproximação com os Estados Unidos. Lin Biao, o então indicado sucessor de Mao, é morto em acidente aéreo. China entra para as ONU. Em 1976 Mao falece.
1978–1984	Xiaoping assume o poder e inicia a abertura econômica. Reforma agrícola: eliminação da comunas, criação de empresas rurais. Organização de mercados locais e “teste” das ZEE. Em 1979, conflito fronteiriço com o Vietnam.
1985–1991	Reorganização das ZEE, liberalização e de atividades privadas nas zonas costeiras. Auge da estratégia de crescimento costeiro e desigual. Democratização bloqueada: conflito e repressão política na Praça Tian’anmen.
1992–2004	Terceira fase: expansão das atividades privadas no interior da China. Privatização, seleção de líderes nacionais e início da internacionalização chinesa. O nono plano quinquenal (1995-2000) explicita as redução de disparidades regionais. Em 1997 Xiaoping falece, Jiang Zemin torna-se o novo chefe de estado. Hong Kong volta a ser uma província chinesa.

Fonte: Elaboração própria

## **2. POLÍTICA REGIONAL: DO PLANEJAMENTO AOS MERCADOS REGULADOS**

### **2.1. CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA COM DESCONCENTRAÇÃO ECONÔMICA (1949-1979)**

Ao assumir a liderança política chinesa, Mao Tsetung tinha o intuito de consolidar territorialmente o país. O legado deixado por décadas de fragmentação política, guerras e colonizações foi uma China com exacerbadas diferenças regionais e com uma economia fragilizada. Nas atividades agrícolas, as diferenças de produtividade refletiam uma variedade de condições climáticas, diferentes fertilidades das poucas terras então cultiváveis (1/10 do território) e vastas disparidades nas técnicas de plantio e instrumentação das fazendas. Contudo, as maiores desigualdades regionais se encontravam nas atividades industriais (Paine, 1980).

Como os interesses mercantis, sejam eles domésticos ou externos, eram os dominantes, a localização das atividades manufatureiras era determinada pela acessibilidade ao fluxos de comércio exterior. A região costeira, e mais especificamente os portos, eram os locais onde se encontrava a então pouco desenvolvida indústria chinesa. As províncias costeiras de Guangdong (Hong Kong), Jiangsu, Shandong, Hebei, Liaoning possuíam metade da indústria mineradora e a quase totalidade das empresas de fiação de algodão e seda. De acordo com o censo de 1933/34, Xangai possuía metade das fábricas do país (Paine, 1980).

Durante a Segunda Guerra Mundial, por razões militares, mais de quatro centenas de fábricas foram realocadas de Xangai para outras províncias. Mas, ao final do conflito, essa tênue descentralização industrial voltou a ser revertida em direção aos pólos industriais costeiros. No final dos anos 1940, Xangai ainda possuía 58% da força motriz nacional, 61% do emprego, 60% das fábricas das indústrias consideradas então modernas. Conjuntamente, as cidades de Xangai, Qingdao, Wuhan, Nanjing, Tianjin e Beijin possuíam 90% da força motriz e 80% do emprego e fábricas (Paine, 1980).

Essa polarização refletia a predominância de indústrias leves voltadas ao comércio exterior. Nem mesmo a dotação de recursos naturais das regiões centrais foi capaz de estimular a localização de indústrias intensivas em recursos naturais e produzir alguma descentralização econômica. Alguma exceção coube a produção de aço e ferro (Wei, 1998).

Durante as três décadas de governo de Mao Tsetung, a reestruturação da economia e um relativo crescimento não produziram o esperado por muitos: a manutenção da polarização e aumento das diferenças regionais. Verificou-se, de fato, o oposto: uma relativa convergência da renda per capita regional e urbano-rural, além de alguma



descentralização industrial. Existem polêmicas sobre o quão bem sucedida foram as políticas então praticadas, mas não há dúvida sobre uma tênue convergência regional. Essa determinação por reduzir as desigualdades regionais foi o resultado da confluência de diversas políticas públicas moldadas por concepções ideológicas e estratégias militares.

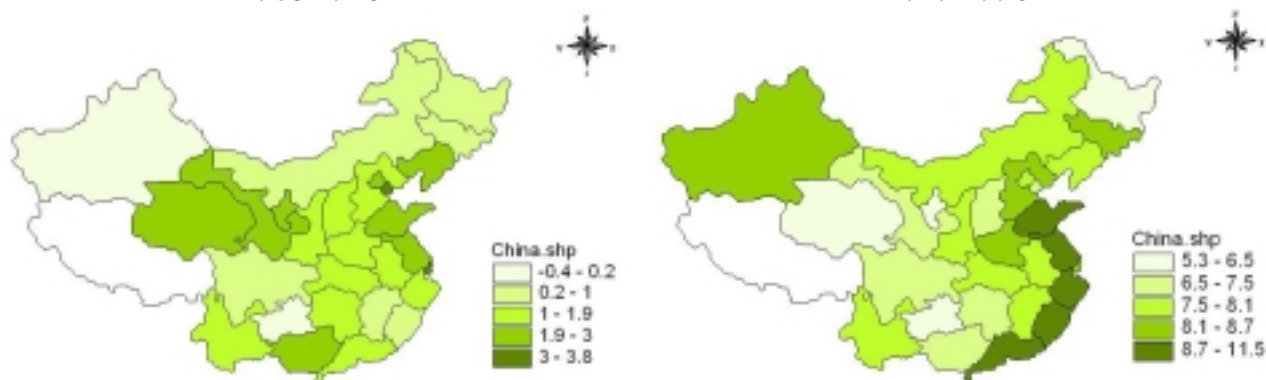
No que tange aos centros urbanos, o governo central estimulou o crescimento de cidades médias nas regiões centrais e restringiu a expansão das grandes cidades costeiras, a única parcial exceção foi Beijin. Seguindo o modelo soviético de industrialização auto-sustentada, Mao Tsetung estimulou a localização de indústrias produtoras de insumos básicos próximas às fontes de matérias-primas; não houve uma preocupação criteriosa com acessos a canais de exportação. Por exemplo, dos 700 maiores projetos industriais do primeiro plano quinquenal, mais de 2/3 dos projetos industriais foram localizados no interior do país, o que correspondeu a 69% dos investimentos estatais. Esse estratégia favoreceu o deslocamento de atividades industriais para o interior e estimulou o surgimento de centros urbanos nas regiões centrais (Wei, 1998).

Esse viés do planejamento central foi ainda acompanhado por uma importante diretriz política e, talvez, militar: as regiões deveriam ser autônomas, ou seja, capazes de produzir uma parcela significativa dos produtos demandados pela população local. Essa diretriz levaria, em princípio, à formação de economias regionais relativamente auto-contidas, à queda do comércio inter-regional e intensificação do comércio intra-regional. As conseqüências dessa política econômica foi uma ampliação das assimetrias produtivas associada a uma lenta, desigual e progressiva dispersão industrial; um resultado da diversa capacitação técnica e organizacional da China.

O mapa 2 apresenta as taxas de crescimento do PIB das províncias chinesas no período Mao Tsetung. Como pode-se observar, a região costeira apresenta baixas taxas de crescimento; uma inversão em relação ao período precedente, quando a industrialização costeira foi o motor do crescimento econômico.

A difusão das indústrias leves organizadas de forma coletiva nas cidades e vilas substituiu parcialmente a oferta industrial das grandes fábricas localizadas na costa, o que representou uma perda de poder econômico dos antigos centros industriais ligados ao comércio exterior. Algumas estimativas apontaram que, no período 1950 a 1970, a produção manufatureira rural duplicou e uma parcela crescente da renda da população rural passou a ser um resultado de atividades manufatureiras. Paine (1980) descreve esse período como uma fase de “redução de escalas técnicas” (*scaling dow technology*) combinada “crescimento da produção local” (*scaling up village crafts*).

**Mapa 2: Taxa Média de Crescimento Anual do PIB per capita (%)  
1953-1978 1979-1998**



Fonte: Démurge, Sachs, Woo, Bao, Chang & Mellinger (2000)

Para fazer frente às assimetrias da produtividade regional, o governo central passou também a realocar excedentes e fazer transferências fiscais entre províncias, além de ampliar a oferta de serviços sociais (educação, saúde e assistência social). Foi também implementado um programa de “nível mínimo de consumo”, que era sustentado por transferências fiscais, subsídios e controles de preços. O sucesso dessas políticas foi considerado, de modo geral, limitado, mas todas sinalizavam uma redução das desigualdades regionais (Sun & Chai, 2004; Démurge, Sachs, Woo, Bao, Chang & Mellinger, 2000).

É certo que a industrialização de regiões atrasadas por meio de investimento estatais, a difusão de tecnologias para a produção de bens de consumo não-duráveis e a produção em pequena escala em regiões rurais ajudaram na reconstrução chinesa e elevaram o padrão de vida de uma vasta parcela da população. Na mesma direção funcionaram as políticas de crescimento das médias e pequenas aglomerações urbanas (cidades e vilas) e as políticas sociais universalizantes. Contudo, em outros aspectos cruciais a política de crescimento com descentralização não foi bem sucedida. O fracasso mais marcante foi a incapacidade de elevar a produtividade agrícola em um país onde mais de 2/3 da população vivia em áreas rurais e dependia primordialmente das safras agrícolas para sustento. A baixa produtividade agrícola relacionada à limitada mecanização, baixo uso de fertilizantes, reduzida capacidade de silagem e os baixos estímulos a ganhos de produtividade foram determinantes da pobre performance da China maoísta.

No *front* urbano-manufatureiro, a industrialização pesada patrocinada, gerida e organizada pelo governo central foi também parcialmente bem sucedida. Ao final do período Mao, a China ainda era um país rural com parcela significativa das suas indústrias localizadas nas antigas regiões costeiras, como Xangai. Além do mais, os novos pólos

industriais estavam dispersos por várias regiões, o que tendia a reduzir qualquer efeito positivo de economias externas e ampliar ainda mais as elevadas diferenças de produtividade industrial.

Para muitos analistas, esse baixo nível de renda e produtividade nas atividades agrícolas e industriais e o decorrente do lento crescimento econômico foram os principais determinantes das mudanças políticas após a morte de Mao Tsetung (Fan, 1997; Fan & Scott, 2003; Fujita & Hu, 2000; Gao, 2002; Wei, 1998).

## **2.2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA COM CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA (1979-2004)**

Durante os primeiros trinta anos da República Popular da China, os investimentos foram desviados das áreas costeiras para o interior com o objetivo de reduzir as concentrações industriais, as disparidades regionais e consolidar politicamente o país. Para a seleção das novas regiões industriais, contribuíram as dotações naturais de recursos, o precário sistema de transporte e, certamente, a proteção militar oferecida pela região. Depois de morte de Mao, o grupo político liderado por Deng Xiaoping criticou duramente a política de desenvolvimento “para dentro” e, como consequência, sua política de desenvolvimento regional.

As reformas propostas por Xiaoping visavam recriar mecanismos de mercado capazes de dar novo impulso a economia chinesa. No *front* regional, deixaria-se de lado as políticas homogeneizadoras e descentralizadoras de Mao e implementar-se-iam políticas regionais que favorecessem – em um primeiro momento – regiões com maiores possibilidades de crescimento, ou seja, as províncias e cidades costeiras que circundavam Macao, Hong Kong, que estavam próximas a Taiwan e possuíam portos e outras infraestrutura de apoio ao comércio internacional, tais como Xangai.

Na China pós-Mao, como em qualquer outro país, o debate teórico sobre a política regional foi um reflexo de opções políticas. Desde os anos 70, no bojo das críticas ao modelo econômico, surgiram também críticas à política regional. Em geral, as críticas às políticas de Mao enfatizavam a falta de uma alocação eficiente de fatores de produção, tais como as limitadas escalas de produção, o papel secundário das economias de aglomeração, a ausência de especialização e a transferência de recursos inter-regionais que tendia a subsidiar economias regionais com baixo crescimento e taxar outras mais virtuosas. Em paralelo, afirmavam que a dispersão regional de recursos estatais em um país com escassez de tecnologia e limitados excedentes econômicos levava a uma reduzida taxa de crescimento (Fan, 1997). Para dar suporte a essas críticas, os ideólogos das novas políticas

regionais chinesa passaram a “importar” teorias ocidentais sobre crescimento desigual, tais como Hirschman (1958), Myrdal (1957) e Williamson (1965).

Da leitura desses modelos concluiu-se que o crescimento econômico era polarizador, um aspecto considerado negativo. Entretanto, esse mesmo crescimento corrigia ineficiências produtivas e aumentava a taxa de crescimento, pois permitia a melhor difusão de tecnologias, capacitações organizacionais e restabelecia encadeamentos industriais que não foram priorizados pelas políticas descentralizadora de Mao. E ainda, na opinião desses analistas chineses, a seleção de pólos de crescimento regional deveria enfatizar vantagens comparativas regionais, similares as preconizadas por teorias como as de Heckscher & Ohlin (Fan, 1997; Gooley, 2002).

O novo modelo de crescimento regional também teve justificativas teóricas baseadas em vantagens comparativas dinâmicas. Os formuladores das políticas regionais afirmavam que a grande dotação de mão-de-obra seria a base para expansão inicial da economia chinesa. Assim, teorias como da base-exportadora e crescimento orientado pela exportação foram combinadas com estratégias de *catching up* tecnológico da Coreia e Japão, então modelos seguidos pelos governo chinês.

Esses críticos estavam cientes das desigualdades regionais do novo modelo de crescimento. Argumentavam, então, que esse seria um primeiro estágio da expansão econômica, a desigual, que deveria ser tolerado até se alcançar uma segunda fase marcada pela descentralização regional, ou seja, o “U invertido de Williamson”. Esse bloco de argumentos descrevia uma suposta “trajetória natural de desenvolvimento” das economias regionais (Fan, 1997).

A consolidação dessa opção pelo “crescimento desigual” ficou clara nos planos quinquenais. O sexto plano quinquenal (1981-1985) indicava possíveis pólos regionais e centros urbanos de crescimento, preferências por províncias e já estabelecia – de forma tímida - uma certa divisão do trabalho entre o leste, o centro e o oeste. Já o sétimo plano quinquenal (1986-1990), a idéia de “três cinturões econômicos” foi explicitada com o território chinês dividido em três grandes áreas: a região costeira (leste), a região central e a região oeste. A região costeira seria a responsável por uma industrialização puxada pelo mercado externo e pelo investimento direto estrangeiro; a produção agrícola e geração de energia seria tarefa da região central; e a pecuária, o extrativismo vegetal e a mineração seriam as atividades prioritárias da região oeste. No bojo dessa divisão regional do trabalho estava a tese de que as regiões costeiras deveriam se especializar em indústrias intensivas

em tecnologia e informação. Em suma, essas políticas regionais favoreceriam a eficiência e a especialização em detrimento da equidade.

O gráfico 2 e as tabelas 2 e 3 ilustram o crescimento regional desigual pós-Mao: há um notório aumento das disparidades regionais. A tabela 2 mostra a dispersão das taxas de crescimento entre as províncias, sendo as costeiras os pólos de crescimento regional.

**Tabela 2: Diferenças de PIB per capita das Províncias**

	1952	1958	1965	1978	1985	1992	1998
Média Nacional	616	838	780	1143	1849	2929	6400
5 Maiores	1028	1650	1445	2500	3797	5607	12759
5 Menores	403	583	543	746	1,157	1,770	3557
5 Maiores / 5 Menores	2.55	2.83	2.66	3.35	3.28	3.17	3.59
Diferença Absoluta de Renda	625	1,067	901	1754	2641	3837	9202

Fonte: Démurge, Sachs, Woo, Bao, Chang & Mellinger (2000).

**Tabela 3: Crescimento Regional na China (1953-1998)**

	1953-58	1959-65	1966-78	1979-84	1985-91	1992-98	1953-78	1979-98	1953-98
Média Nacional	4.9	-2.6	2.7	7.6	6.3	11.2	1.7	8.6	4.8
Nordeste	5.5	-6.8	3.6	6.4	6.2	8.7	1.7	7.3	4.2
Costa	2.8	-1.0	2.9	8.8	7.7	13.1	1.8	10.3	5.5
Centro	5.2	-3.0	2.0	7.7	4.9	11.2	1.5	7.8	4.2
Noroeste	7.1	-2.8	2.5	7.1	6.9	7.9	1.6	7.7	4.3
Sudeste	5.8	0.9	1.7	6.7	5.4	9.1	1.0	7.4	4.2
Metrópolis	5.4	-4.6	6.5	6.8	5.5	11.4	3.3	7.9	5.6

Fonte: Démurge, Sachs, Woo, Bao, Chang & Mellinger (2000).

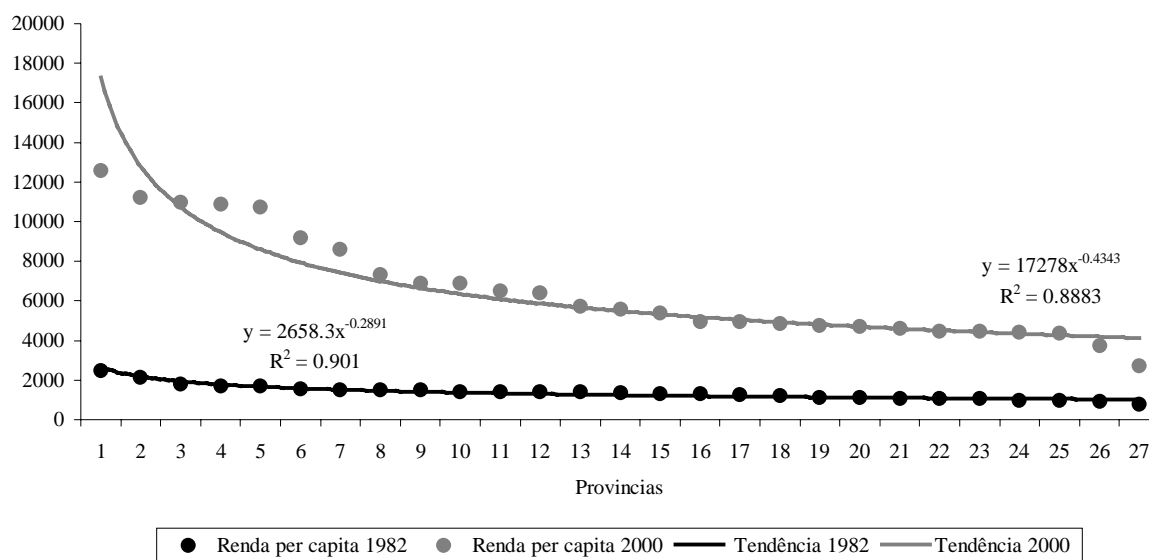
Para fazer a transição de uma estratégia de crescimento para outra, Deng Xiaoping patrocinou a criação de zonas, cidades e áreas econômicas especiais. Essas “experiências” regionais seriam a transição para o novo modelo de crescimento ao definir:

- (1) como o investimentos estrangeiros deveriam ser implementados;
- (2) quais infra-estruturas deveriam ser priorizadas;
- (3) como regular os fluxos de comércio e capitais;
- (4) como articular a produção local com as multinacionais;
- (5) como absorver e transferir tecnologias;
- (6) como regular a relação capital-trabalho em um país onde não existia um mercado de trabalho estruturado;
- (7) e como inserir esses espaços econômicos na economia planificada.

A seleção dessas regiões seguiu, como no caso de Mao, critérios, políticos, ideológicos e militares. As primeiras zonas econômicas especiais (ZEE) foram criadas em 1979 nas cidades de Shenzhen, Zhuhai e Shantou, todas na província de Guangdong, e Xiamen, na província de Fujian. Depois, em 1985, foram criadas novas cidades abertas e

zonas econômicas costeiras, tais como as no Baixo Delta do Rio Yangtzi e no Delta do Rio Pearl, ambas em Guangdong. No decorrer da década dos 90 outras cidades e províncias foram abertas à “implantação de novas experiências econômicas”. Porém, vale observar que o governo central tinha total controle sobre essas ZEEs, pelo menos até o final da década dos 90 (Fan, 1997; He, 2003; Wu, 1996).

**Gráfico 2: Distribuição da Renda per capita das Províncias (1982 e 2000)**



Fonte: Elaboração própria a partir de Zhang (2002)

Inicialmente, as ZEE eram áreas geograficamente delimitadas e isoladas do resto da China, mas abertas a investimentos e financiamentos estrangeiros. As ZEE foram cuidadosamente escolhidas devido a sua proximidade com Macao, Hong Kong e Taiwan. Essa proximidade foi imaginada como um estímulo aos investimentos de empresas localizadas em regiões prósperas, com ligações culturais intensas com a China e com custos de mão-de-obra muito superiores a chinesa. Por exemplo, o Cantonês é falado nas ZEE de Shenzhen e Zhuhai e também em Hong Kong; o Fujianês é falado na ZEE de Xiamen e por 85% da população de Taiwan e por muitos habitantes de Singapura. No caso de Shenzhen, sua vantagem locacional deve-se ao fato de circundar Hong Kong e ser a sua principal fonte de alimentos, água, energia e matérias-primas. Além do mais, a pequena área de Hong Kong já oferecia limites ao crescimento industrial, dados os elevados custos das áreas urbanas. A ZEE de Shenzhen era, portanto, uma área preferencial para investimentos provenientes de Hong Kong (Wu, 1996).

Durante os primeiros quinze anos de implementação dessa política de desenvolvimento regional, as províncias costeiras e cidades portuárias foram favorecidas.

Essa opção política, denominada “estratégia de desenvolvimento costeiro”, tinha como principais características a redução dos custos fiscais e a criação de ambientes de negócios similares aos ocidentais e costeiros:

- (1) as atividades privadas pagavam 50% do impostos cobrados em outras regiões (15% de IRPJ);
- (2) investimentos em infra-estrutura de governos costeiros eram favorecidos por meio de empréstimo preferenciais, subsídios e isenções fiscais;
- (3) as exportações tinham isenções de impostos e as importações de bens de capital eram isentas de taxas e impostos de importação, enquanto que o oposto ocorria para o resto China;
- (4) os investimentos do governo central eram articulados aos investimentos locais;
- (5) os governos locais tinham maior flexibilidade fiscal o que lhes permitia reter parte das receitas que excediam os limites remetidos ao governo central;
- (6) os trabalhadores das regiões costeiras tinham salários mais elevados que os do interior, o que criava uma base política de sustentação interna as regiões favorecidas;
- (7) nessas zonas especiais o controle de capitais era reduzido (limitado controle sobre remessa de lucros, pagamento de juros e tomada de empréstimo), além de regras de convertibilidade mais flexíveis;
- (8) os produtos primários (insumos e alimentos) importados das regiões centrais e do oeste tinham preços abaixo dos produtos manufaturados e acabados. Esses *gap* de preços eram mecanismos explícitos de transferência de rendas das regiões centrais para as costeiras;
- (9) as províncias costeiras tinham menores restrições para circulação monetária, tomada de crédito pessoal e privado, emissão de títulos de dívida, criação de instituições financeiras, estabelecimento de firmas privadas chinesa etc.
- (10) para finalizar o leque de estímulos, migrações espontâneas foram proibidas, sejam elas inter-provinciais ou intra-província. O objetivo dessas políticas de migração era manter o controle sobre a população local e não gerar processo de expansão descoordenado em regiões que tinham limitada capacidade de absorver massivos fluxos migratórios (Fan, 1997; Wu, 1996).

É comum considerar as ZEE como zonas de processamento de exportações (ZPE). Entretanto, o governo chinês, em vários momentos, afirmou que as ZEEs não eram ZPEs, mas pólos de crescimento para a economia chinesa como um todo e que tinham de cumprir

funções mais variadas, amplas e ambiciosas que uma ZPE. Algumas características distintivas de uma ZEE e ZPE são:

- (1) em uma ZEE não se produz somente para exportar, todas as atividades, sejam elas agrícolas, indústrias, comerciais e financeiras, são estimuladas;
- (2) os objetivos das ZEE são atrair investimento direto estrangeiro, obter reservas internacionais por meio de exportações e absorver tecnologia;
- (3) as ZEE são, em geral, maiores que as ZPE e mais integradas;
- (4) geração de emprego não é o objetivo prioritário de uma ZEE.

**Tabela 4: Investimento Direto Estrangeiro  
(acumulado 1992 – 1998)**

	Província	US\$ milhões	%	Região
1	Guangdong	68 401,03	28,00	Leste
2	Jiangsu	30 537,91	12,50	Leste
3	Fujian	24 548,92	10,04	Leste
4	Shanghai	20 853,60	8,53	Leste
5	Shandong	16 259,06	6,65	Leste
6	Liaoning	11 170,71	4,57	Leste
7	Tianjin	10 035,07	4,10	Leste
8	Beijin	8 782,11	3,59	Leste
9	Zhejiang	8 043,92	3,29	Leste
10	Hainan	5 351,58	2,19	Sul
11	Guangxi	5 010,58	2,05	Sul
12	Hebei	4 941,69	2,02	Leste
13	Hubei	4 536,58	1,85	Centro
14	Hunan	3 886,82	1,59	Centro
15	Sichuan	3 208,72	1,31	Centro
16	Henan	3 055,49	1,25	Centro
17	Heilongjiang	2 997,09	1,22	Norte
	Outras Províncias	12 336,02	5,05	
	Total	244 277,66	99,80	

Fonte: Hsiao & Gastanaga (2001).

O Ministério do Comércio da China afirma explicitamente que os objetivos das ZEE são o desenvolvimento de indústrias de alta-tecnologia, principalmente projetos industriais, absorção de fundos externos e construção de uma economia orientada pelas exportações. Afirma ainda que as ZEEs são “janelas e bases” para abertura econômica, atração de capital, exportação, desenvolvimento de tecnologia e promoção de economias regionais”. Do ponto de vista da economia regional, as ZEEs são pólos de crescimento e modelos de organização da produção capitalista na China; ou como dizem os políticos chineses, “o socialismo com características chinesas” (Wu, 1996; Fan, 1997).

As primeiras ZEE eram distantes dos principais centros políticos e dos tradicionais pólos econômicos, tais como Beijin, Xangai e Tianjin, e não tardaram a surgir pressões



políticas em prol da disseminação das ZEE para outras províncias. Era óbvio que os favorecimentos dados as ZEE não refletiam “vantagens comparativas naturais”, mas sim “vantagens comparativas construídas” por políticas econômicas.

As pressões políticas latentes nos anos 1980 se pronunciaram nos anos 1990 e obrigou a expansão das ZEE para o nordeste da China ganhou força. Já no final dos anos 1990, além de todas as províncias costeiras, as capitais de todas as províncias do interior também estavam abertas ao investimento direto estrangeiro. Como observa Wu (1996) e Fan (1997), o crescimento econômico foi costeiro, mas não a política chinesa.

A percepção de que o “capitalismo com características chinesas” ampliava as desigualdades regionais tornou-se evidente na segunda metade dos anos 1990. As críticas começaram por afirmar o simplismo do modelo de “três cinturões industriais”. Não obstante as possíveis vantagens locacionais das regiões costeiras, as políticas de desenvolvimento regional produziram “vantagens econômicas artificiais”, tais como as políticas de preços preferenciais, os subsídios e isenções de impostos, além de empréstimos especiais. Dentre essas políticas, a que trouxe maior tensão foram as políticas de preços (ou troca desigual) que favoreciam as regiões costeiras.

Em paralelo a essas tensões existia o controle sobre a migração, que favorecia as populações costeiras e estimulava a ampliação das diferenças salariais entre a costa e o resto do país. A seleção de pessoal qualificado para migração, a criação de sistemas educacionais mais eficientes na províncias do leste, a transferência de capital do centro para o leste por meio de recursos fiscais e a dualidade da política de preços refletiam uma opção por um desenvolvimento regional desigual. Os “três cinturões industriais”, que eram tidos como pressupostos de uma “divisão regional do trabalho natural”, estavam sendo, de fato, construídos por políticas econômicas.

Também surgiram críticas afirmando que a “curva invertida em U”, que supostamente marcou o desenvolvimento regional norte-americano, foi o resultado de “peculiaridades históricas”, tais como a descoberta de ouro e petróleo no *Far West*, a migração em massa, a distribuição de terras, o surgimento de pequenos proprietários rurais em uma economia de mercado, além de maciços investimentos públicos e privados em ferrovias, rodovias e bases militares. Assim, afirmavam os críticos, nada garantiria a existência da “curva em invertida em U” para o caso chinês (Fan, 1995 e 1997).

Essas críticas foram incorporadas por lideranças políticas locais, que passaram a pressionar por mudanças na divisão regional do trabalho. Propostas como dispersão de pólos de crescimento, crescimento para dentro, internalização de processos produtivos,

verticalização da produção, integração das redes de transporte, difusão de tecnologia e desregulamentação passaram a fazer parte dos discursos políticos (Fan, 1995 e 1997).

**Tabela 5: Política Regional Chinesa (1979-2004)**

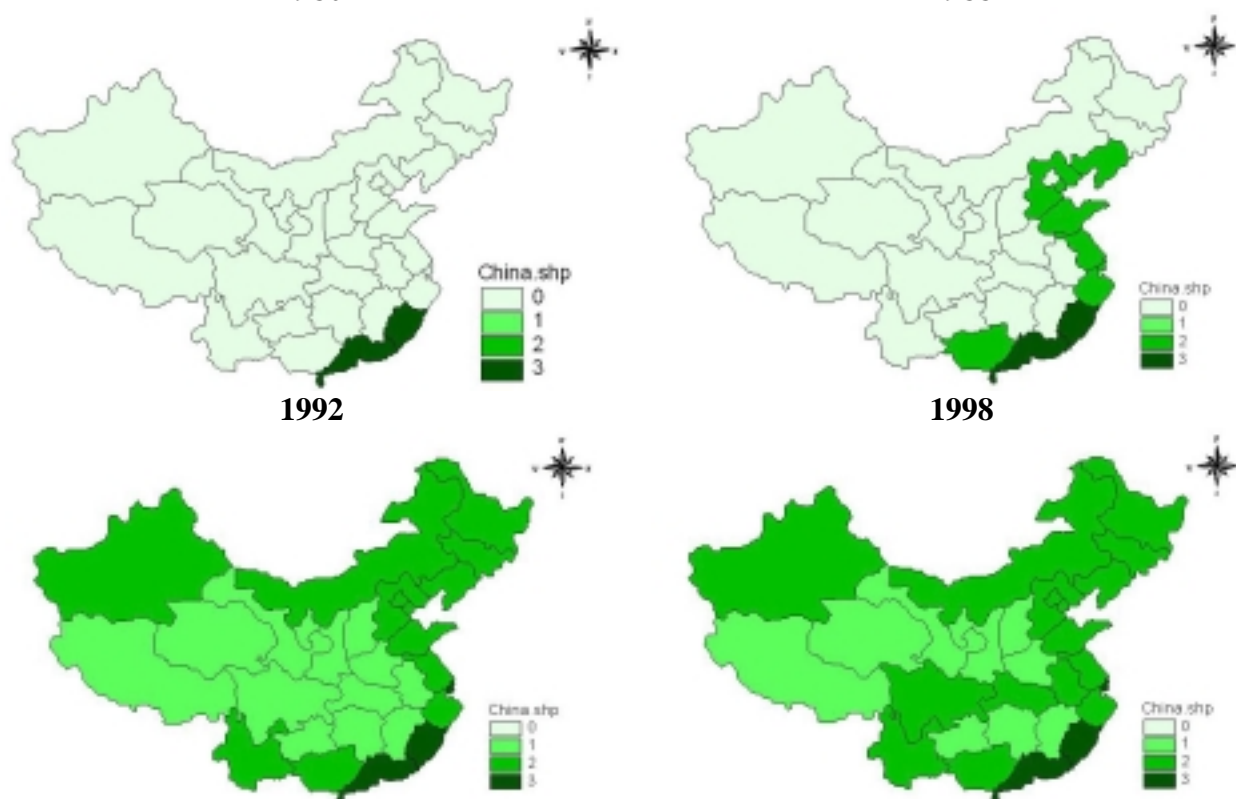
Ano	Status	Local
1979	1 Zonas Econômicas Especiais	Guangdong
1980	1 Zona Econômica Especial	Fujian
1984	14 Cidades Abertas Costeiras  10 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Tianjin, Zhejiang, Guangxi, Liaoning, Jiangsu, Guangdong, Hebei, Shanghai, Shandong, Fujian  Tianjin, Liaoning, Jiangsu, Hebei, Zhejiang, Shandong, Guangdong
1985	1 Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico 3 Zonas Econômicas Costeiras	Fujian Pearl River Delta, Yangtze River Delta, Fujian
1986	2 Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Shanghai
1988	Zona Costeira Aberta 1 Zona Econômica Especial 1 Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Liaoning, Guangxi, Shandong, Hebei Hainan  Shanghai
1990	Criação da Área de Pudong	Shanghai
1992	13 Áreas Fronteiriças nas Maiores Cidades Portuárias  10 Áreas Fronteriças em Cidades no Rio Yangtze  13 Zonas de Cooperação Econômica Fronteriças 5 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Liaoning, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Jiangsu, Tianjin, Shandong, Hainan. Anhui, Sichuan, Jiangxi, Hunan, Hubei, Jiangsu, Heilongjiang, Yunnan, Inner Mongolia, Guangxi  Jilin, Xinjiang Liaoning, Jiangsu, Shandong, Fujian, Zhejiang
1993	12 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Anhui, Sichuan, Fujian, Jilin, Liaoning, Zhejiang, Guangdong, Heilongjiang
1994	2 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Beijing, Xinjiang
1999	Interiorização do desenvolvimento	Capitais de províncias do centro-oeste, regiões autônomas e municipalidades sobre controle do governo central podem competir para se tornarem ZEE nacionais
2004	Zonas de Desenvolvimento Especiais em 2004: 56 Zonas de Desenvolvimento Tecnológico (antigas ZEE) 14 Zonas de Processamento de Exportação 14 Zonas de Cooperação Econômica Fronteiriça 12 Zonas de Livre Comércio 53 Zonas de Desenvolv.Industrial de Alta-tecnologia 11 Pólos Turísticos	34 zonas na região costeira-leste 22 zonas na região centro-oeste

Fonte: Elaboração própria a partir de Démurge, Sachs, Woo, Bao, Chang & Mellinger (2000)

Já na segunda metade dos anos 1990, e mais intensamente após a morte de Deng Xiaoping em 1997, os planos quinquenais passaram a anunciar as desigualdades regionais como critério para a alocação de recursos públicos. O nono plano quinquenal (1996-2000)

já indica explicitamente a necessidade de se reduzir as desigualdade regionais, reorganizar a divisão regional do trabalho a partir de “cidades centrais” (pólos de crescimento) e propor uma integração a partir de linhas de transporte e não mais de posições geográficas que realçam ditas vantagens comparativas naturais.

**Mapa 3: Escala de Preferência da Política Regional Chinesa**



Fonte: Elaboração própria a partir de Démurge, Sachs, Woo, Bao, Chang & Mellinger (2000)

Como resultado dessas mudanças, em 1999 é delineada a estratégia “Desenvolvimento do Oeste”, que foi suportada por investimentos em infra-estrutura financiados pelo governo central, estímulos à instalação de empresas processadores de recursos naturais, à revitalização de antigos pólos industriais, á transformação de empresas estatais localizadas no nordeste em empresas de capital aberto, á eliminação da barreiras à mobilidade de mão-de-obra intra-províncias, além de políticas de assistência social. Estimulou-se, também, a interiorização das ZEE, dos parques tecnológicos, das áreas de livre comércio. Com isso, as primeiras ZEE costeiras perderam posições relativas, pelo menos no que tange aos investimentos e regulação pública central.

### 3. AS DESIGUALDADES REGIONAIS: A CONVERGÊNCIA POSTERGADA

Uma das principais características da reorganização econômica chinesa durante a abertura foi uma polarização econômica marcada pela ausência de qualquer política regional limitadora ou compensatória. Antes de comentar essa polarização, vale, porém, ressaltar que a China deixada pelo governo Mao Tsetung não apresentava uma elevada homogeneidade territorial. Wei (1998) e Lu & Wang (2002), ao avaliarem as diferenças espaciais das províncias chinesas em 1978, chegaram a uma estrutura regional marcada por elevadas assimetrias de produção, renda e consumo e ainda polarizada pelas regiões costeiras e nordeste. As políticas formatadas por Deng Xiaoping ampliaram essas diferenças.

Do ponto de vista de políticas de desenvolvimento regional, o caso chinês é peculiar sob diversos aspectos. O primeiro aspecto refere-se à existência de um partido único. A consolidação do poder político no PCC garantiu uma coesão política na seleção e implementação de projetos de desenvolvimento, com as ZEEs costeiras. Como comentado, essa coesão não é imune a pressões políticas, o que forçou a reestruturação das ZEEs e sua dispersão em regiões-chave do poder político chinês, como Xangai, Tianjin e as cidades portuárias localizadas no rio Yangtze.

Um segundo aspecto que reflete a força do poder central é o controle dos fluxos migratórios. Durante o período estudado, a população chinesa esteve sob relativo controle do governo central: todos os cidadãos tiveram seus registros de moradias monitorados. Não foram permitidas migrações intra-provincial, inter-provincial ou urbano-rural sem autorização prévia e destino determinado. Esse controle da migração interna é, do ponto de vista da economia regional, um determinante crucial do padrão de crescimento das províncias.

**Tabela 6: Distribuição Regional da População (1947-2000)**

REGIÃO	1947	1957	1970	1974	1978	1985	1990	1995	2000
Centro	39,1	37,5	37,1	36,7	36,8	36,9	35,1	36,9	35,7
Leste	32,1	31,6	32,0	32,1	29,5	29,0	29,6	28,5	29,1
Norte	1,8	5,7	6,5	6,6	7,9	7,3	7,4	7,2	6,9
Oeste	1,4	1,1	1,2	1,2	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7
Sul	6,0	6,0	5,8	6,0	6,7	7,0	7,2	7,1	6,9
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.library.uu.nl/wesp/populstat/Asia/chinap.htm>

A imobilidade da mão-de-obra pode definir limites para a expansão econômica regional. O crescimento da demanda por mão-de-obra pressiona um mercado de trabalho

local relativamente fechado e eleva, em algum momento, os salários. Conseqüentemente, há uma redução da rentabilidade do investimento e uma dispersão regional. Assim, com uma população fixa, dois fatos se verificam: amplia-se as forças centrífugas que geram a descentralização e amplifica-se as desigualdades regionais. Certamente, esse seria o caso de países onde a força de trabalho fosse capaz de se organizar e pressionar por melhores salários, o que não é o caso Chinês.

As desigualdades espaciais chinesas que emergiram desse padrão de crescimento regional podem ser observadas por três ângulos: diferenças inter-provinciais, diferenças regionais (costa, centro e oeste) e diferenças urbano-rural. A maioria dos analistas afirma que as desigualdades inter-provÍncias declinaram durante a primeira fase da reforma (início dos anos 80), mas tenderam a aumentar durante a segunda fase (final dos 80 e anos 90). Quanto a desigualdade regional, no primeiro e no segundo período a polarização na região costeira foi estimulada e não há, até o momento, nenhum mecanismo que a tenha revertido. O mesmo ocorre com as diferenças de renda entre as áreas rural e urbana, que foram particularmente acentuadas com a abertura econômica. Também as desigualdades intra-rurais apresentaram elevadas assimetrias devido às irregulares performances das empresas coletivas rurais e as elevadas diferenças de produtividade agrícola (Gustafsson & Shi, 2002; Fujita & Hu, 2001; Wang, 2002; Chan & Chan, 2000).

**Tabela 7: Distribuição do PIB rural (bilhões de yuan)**

	Total	Leste		Central		Oeste	
	PIB	PIB	%	PIB	%	PIB	%
1986	754	416.0	55.1	228.4	30.3	58.4	14.6
1988	1242	737.0	59.4	336.4	27.1	168.4	13.6
1989	1436	841.0	58.6	402.6	28.0	192.0	13.4
1990	1660	961.0	57.9	465.9	28.1	226.8	13.7
1991	1898	1142.0	60.2	501.2	26.4	254.0	13.4
1992	2536	1590.0	62.7	632.6	24.9	313.1	12.3
1993	3992	2585.0	64.8	950.2	23.8	456.8	11.4
1994	6135	3914.0	63.8	1510.4	24.6	710.6	11.6

Fonte: Chan & Chan (2000)

A inicial queda nas desigualdades regionais refletiu o *catching-up* de regiões antes atrasadas e de média-renda, como as provÍncias do sudeste chinês (Guangdong, Fujian, Jiangsu, Zhejiang e Shandong), o relativo baixo crescimento de tradicionais pólos urbano-industriais de alta-renda (Xangai, Tianjin, Beijing e Liaoning) e a estagnação de regiões antes consideradas preferências pelas políticas regionais de Mão. Portanto, ao se observar a China a partir da ordem regional deixada por Mao encontra-se, de fato, uma redução nas

disparidades regionais. Contudo, vale ressaltar que a política de desenvolvimento regional não buscou nenhuma convergência regional, mas sim um crescimento polarizado (Bhalla, Yao & Zhang, 2003; Lu & Wang, 2002; Fujita & Hu, 2001; Fan 1995; Wei, 1998).

**Tabela 8: Hierarquia regional das províncias chinesas - 1978**

Renda Alta	Renda Média-Alta	Renda Média	Renda Média-Baixa	Renda Baixa
<b>Xangai**</b>	Jilin	<b>Guangdong*</b>	Hebei, <b>Zhejiang*</b>	Henan, Anhui
<b>Beijing**</b>	<b>Heilongjiang**</b>	<b>Jiangsu*</b>	<b>Shandong*, Fujian*</b>	Guangxi, Yunnan
<b>Tianjin**</b>		Shanxi	Jiangxi, Hunan	Guizhou
<b>Liaoning**</b>		Inner Mongolia	Shaanxi, Ningxia	Sichuan
		Xinjiang, Qinghai	Gansu, Hainan, Hubei	Tibet (Xizang)

Nota: (\*) Primeiras ZEE e (\*\*) Antigos pólos industriais.

Fonte: Lu & Wang (2002)

**Tabela 9: Distribuição Regional das Importações, Exportações e Investimento Direto Estrangeiro (1985-1998)**

	Sudeste	Resto do Leste	Central	Oeste
<b>Exportações</b>				
1985	0.49	0.35	0.13	0.04
1987	0.53	0.25	0.16	0.03
1990	0.57	0.23	0.13	0.02
1993	0.71	0.13	0.12	0.04
1995	0.73	0.15	0.09	0.04
1998	0.77	0.13	0.07	0.03
<b>Importações</b>				
1985	0.71	0.16	0.09	0.04
1987	0.68	0.17	0.09	0.05
1990	0.73	0.13	0.10	0.05
1993	0.71	0.16	0.09	0.04
1995	0.69	0.19	0.08	0.05
1998	0.74	0.17	0.05	0.04
<b>Investimento Direto Estrangeiro</b>				
1985	0.74	0.16	0.05	0.05
1987	0.66	0.23	0.03	0.08
1990	0.74	0.20	0.04	0.02
1993	0.73	0.14	0.09	0.04
1995	0.74	0.14	0.09	0.03
1998	0.68	0.19	0.10	0.03

Fonte: Gao (2002)

Quanto as desigualdades urbano-rurais, estas são mais acentuadas e pouca dúvida há sobre as crescentes diferenças entre as áreas rurais e as urbanas. Na fase inicial das reformas, a descoletivização das atividades agrícolas, a liberalização dos preços, o estabelecimento de contratos de responsabilidade e a criação de mercados para venda de excedentes elevaram a renda agrícola de forma surpreendente. Ao mesmo tempo, o governo favoreceu a organização de empresas manufatureiras coletivizadas, o que

representou um novo aumento na renda rural. O impacto dessas empresas coletivas foi tão intenso que Lu & Wang (2002) afirmam que essas empresas tornaram-se o “motor” da expansão da economia chinesa na fase inicial da abertura: em 1978 essas atividades manufatureiras representavam 7% da renda rural e, em 1993, já alcançavam os 40%.

A maturação da reforma agrícola representaria uma redução sustentada nas desigualdades campo-cidade caso as atividades industriais urbanas não fossem também alvo de reformas e favorecimentos. Durante o período 1978-1984, poucas províncias e cidades tornaram-se ZEEs e, como comentado, as ZEEs passaram por uma reorganização para minimizar os investimentos especulativos, a corrupção, o contrabando e favorecer a entrada de investimento direto estrangeiro voltados às atividades industriais. A partir de 1984, com o novo “modelo ZEE” já definido e a incorporação de outras províncias e cidades costeiras, o peso relativo da expansão industrial-urbana reverteu a tendência à equalização e gerou uma crescente desigualdade campo-cidade. Em paralelo a expansão das cidades, houve uma volta do controle de preços de produtos primários em 1985, que reduziu o poder de mercado das áreas rurais.

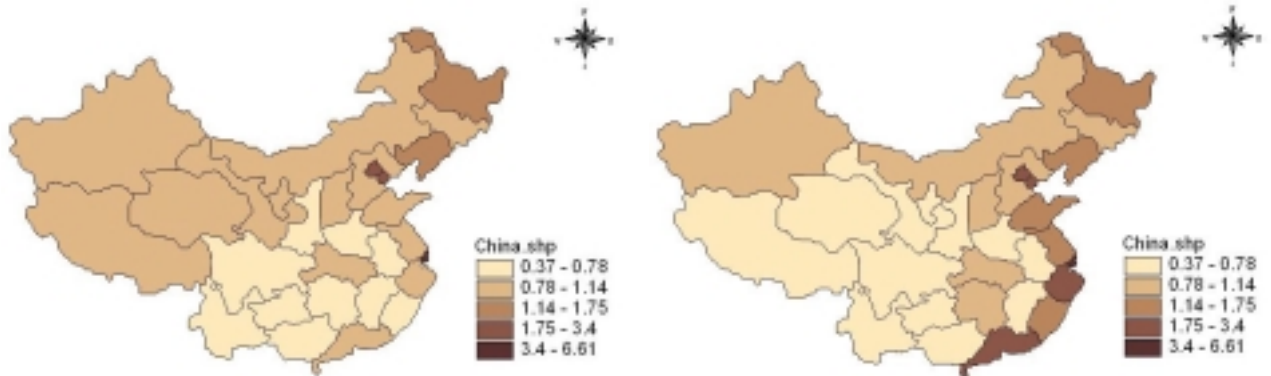
Além dessas crescentes diferenças urbano-rurais, vale observar que há, também, crescentes diferenças inter-urbanas e inter-rurais. O favorecimento de algumas aglomerações urbanas costeiras acentuou as assimetrias inter-urbanas. Quanto às assimetrias intra-rurais, o mesmo ocorre: as diferentes performances das empresas rurais coletivas ampliou as assimetrias de renda. Dentre todas essas desigualdades, não há dúvida que a campo-cidade ainda é a mais marcante desigualdade espacial chinesa.

As relações entre o urbano e o crescimento econômico podem ser também observadas correlacionando taxa de urbanização e renda per capita. As províncias mais urbanizadas (as costeiras) são as que apresentam maiores rendas per capita e em todas elas há uma forte relação positiva entre essas variáveis. Dentre os determinantes da urbanização, Zhang (2002) afirma ser o investimento direto estrangeiro o mais importante.

Zhao, Chan & Sit (2003) acrescentam ainda que a urbanização da China pós-Mao perdeu o viés pró-cidades médias e pequenas. A expansão industrial fordista (elevada escala de produção, rígida e mecanizada) associou-se às indústrias pós-fordistas (baixa escala de produção, produção flexível, elevada divisão do trabalho e funcionamento em rede). Assim, ambas tenderam a ampliar a vantagem relativa da grande cidade em relação aos pequenos e médios centros urbanos. Zhao, Chan & Sit (2003) assinalam que as grandes cidades tenderam a ser intensivas em capital, enquanto que as cidades menores tornaram-se mais intensivas em mão-de-obra. Não surpreende, portanto, as grandes cidades serem

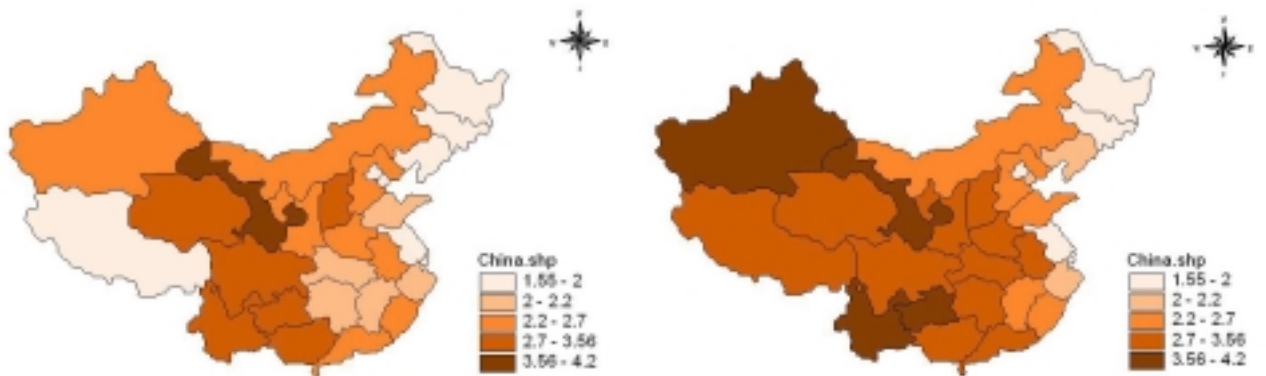
aquelas que possuem maior renda per capita, pois são elas a sede das grandes multinacionais intensivas em capital e tecnologia. Para as cidades menores ficou reservada uma posição secundária, como supridora e processadoras de produtos mais homogêneos, com tecnologia difundida e intensivos em mão-de-obra.

**Mapa 4: Renda per capita das províncias em relação a média nacional**  
1978 1998



Fonte: Elaboração própria a partir de Lu & Wang (2002)

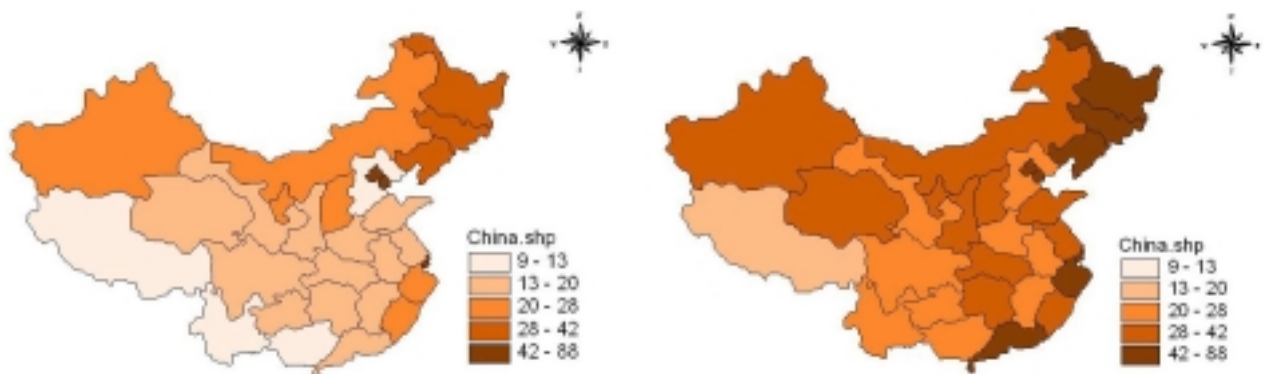
**Mapa 5: Relação entre Renda Urbana e Renda Rural**  
1986 1995



Fonte: Elaboração própria a partir de Zhao & Tong (2000)

**Mapa 6: População Urbana (%)**

1982 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de Zhang (2002)



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O argumento acima ressaltou as fortes conexões entre as políticas de desenvolvimento nacional e regional. No caso Chinês, as políticas de desenvolvimento regional foram parte de constitutivas de projetos de desenvolvimento nacional e lidaram com problemas estruturais – históricos. Não foram políticas delineadas para a solução de problemas conjunturais, o horizonte de planejamento, de instrumentação e de performance foi o de longo prazo. Em suma, políticas regionais são parte de políticas nacionais de desenvolvimento.

Como observado no caso chinês, a industrialização teve destacados efeitos centrípetos. A divisão do trabalho regional aceitou, até certo ponto, a dispersão de atividades produtivas. Contudo, em certas atividades, a polarização regional foi imposta pelos próprios agentes envolvidos, em particular o capital estrangeiro. As políticas regionais compensatórias ou bloqueadoras da polarização foram formuladas e implementadas somente quando os conflitos políticos e efeitos negativos sobre populações “fixas” se intensificaram.

Outro aspecto a ressaltar foi o efeito da industrialização sobre as áreas urbanas. A progressiva industrialização chinesa foi urbanizadora; como parece ser o caso da quase totalidade das industrializações. Logo, espaço regional perdeu relevância e o articulador das políticas de desenvolvimento regional passou a ser o espaço urbano e a rede urbana. Essa mudança de enfoque é notório quando as ZEE perdem a relevância política do início das reformas.

É também interessante ressaltar que as dotações naturais de recursos não foram capazes de descentralizar a produção industrial, mesmo durante o governo de Mao Tsetung. Esse fato decorre dos padrões de desenvolvimento econômico adotados: inicialmente uma industrialização fordista no bojo de um projeto de integração territorial e política, depois uma industrialização exportadora intensiva em trabalho combinada com uma outra, intensiva em tecnologia, flexível e com intensa divisão do trabalho. Dada essa sucessão e combinação de modelos, uma relativa marginalização de regiões dotadas em recursos naturais era possível e esperada.

Em resumo, na China o desenvolvimento econômico não foi espacialmente neutro ou igualitário, não houve uma tendência a convergência regional de renda e estruturas produtivas. A sucessão de padrões de industrialização e de políticas econômicas foram, ao mesmo tempo, includentes e excludentes. Nessa fragmentação política do espaço, um ponto crucial foi a criação de instituições locais e regionais de desenvolvimento. As ZEE e

suas variações transformaram o espaço chinês em um mosaico que articulava um certo padrão de desenvolvimento. Não houve uma tentativa de homogeneizar o espaço, pelo contrário, este foi diferenciado. Como resultado, depois das reformas verificou-se alguma queda nas desigualdades espaciais chinesas somente no período inicial. Com o passar dos anos, a polarização campo-cidade, as diferenças inter-regionais e inter-províncias se acentuaram. Com a intensificação das assimetrias regionais, outras instituições e políticas regionais compensatórias foram criadas. Portanto, seja na polarização ou na descentralização, as instituições jogaram um papel central no desenvolvimento regional e na manutenção da coesão territorial chinesa.

## REFERÊNCIAS

- Bhalla, A. , Yao, S. & Zhang, Z. (2003).** Regional economic performance in China. *Economics of Transition Volume 11 (1) 2003*, 25-39.
- Chan, H.L & Chan, K.T. (2000).** “The Analysis of Rural Regional Disparity in China”. *Asian Economic Journal* 2000, vol.14, n.1.
- Cheng, L.K. & Kwan, Y.K. (2000).** “What are the determinants of the location of foreign direct investment? The Chinese experience.” *Journal of International Economics* 51 (2000) 379–400.
- Démurger, S.; Sachs, J.D.; Woo, W.T.; Bao, S.; Chang, G.; Mellinger, A. (2002).** “Geography, Economic Policy, and Regional Development in China”. *National Bureau of Economic Research - Working Paper* 8897.
- Fan, C.C. & Scott, J.A. (2003).** “Industrial Agglomeration and Development: a survey of spatial economic issues in East Asia and a statistical analysis of Chinese Regions”. *Economic Geography* 79 (3): 295-319, 2003.
- Fan, C.C. (1995).** “Of belts and ladders: State policy and uneven regional development in post-Mao China”. *Annals of the Association of American Geographers* 85 (3): 421-449.
- Fan, C.C. (1997).** “Uneven Development and Beyond: Regional Development Theory in Post-Mao China”. *International Journal of Urban and Regional Research* 21:4 (620-640)
- Fujita, M. & Hu, D. (2001).** “Regional Disparity in China 1985-1994: the effects of globalization and economic liberalization”. *Annals of Regional Science* 35: 3-37.
- Gao, T. (2002).** “The impact of foreign trade and investment reform on industry location: the case of China”. *Journal of International Trade & Economic Development* 11:4 367–386.
- Gao, T. (2004).** “Regional industrial growth: evidence from Chinese industries”. *Regional Science and Urban Economics* 34 (2004) 101– 124.
- Gooley, J. (2002).** Regional patterns of industrial development during China’s economic transition. *Economics of Transition* 10 (3): 761-801.
- Gustafsson, B. & Shi, L. (2002).** “Income inequality within and across counties in rural China 1988 and 1995”. *Journal of Development Economics* 69 (2002) 179– 204.
- He, C. (2003).** Location of foreign manufacturers in China: Agglomeration economies and country of origin effects. *Papers in Regional Science* 82: 351–372.
- Hirschman, A.O. (1958).** *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hsiao, C. & Gastanaga, V. (2001).** “Factors Affecting Foreign Direct Investment with an Analysis of the Disparity between the Coastal and Western Regions of China”. *Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies*, Vol. 4, No. 4 (2001): 479-493.
- Hunter, A. & Sexton, J. (1999)** *Contemporary China*. New York: Saint Martin Press.
- Jian, T.; Sachs, J.D.; Warner, A.M. (1996).** “Trends in Regional Inequality in China”. *National Bureau of Economic Research - Working Paper* 5412.

- Long Gen Ying, L. G. (2000).** “Measuring the spillover effects: Some Chinese evidence”. *Papers in Regional Science* 79, 75–89 (2000).
- Lu, M. & Wang, E. (2002).** “Forging Ahead and Falling Behind: Changing Regional Inequalities in Post-reform China”. *Growth and Change* 33 (1): 42-71.
- Marton, A.M.(1999).** *China’s Spatial Economic Development – Restless landscapes in the Lower Yangzi Delta*. London and New York: Rutledge.
- Myrdal, G. (1957).** *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.
- Paine, S. (1983).** “Spatial Aspects of Chinese Development: issues, outcomes and policies 1949-1979”. *The Journal of Development Studies*.
- Song, S. & Zhang, K.H. (2002).** “Urbanization and City Size Distribution in China”. *Urban Studies*, Vol. 39, No. 12, 2317–2327, 2002
- Sun, H. & Chai, J. (2004).** “Direct foreign investment and inter-regional economic disparity in China”. *International Journal of Social Economics* 25, 2/3/4.
- Wang, F. (2002).** “The Geography of the wages: Chinese cities 1989 and 1997”. *Asian Pacific Viewpoint*, vol.43 (2): 237-252, August 2002.
- Wei, S.J. & Wu, Y. (2001).** “Globalization and Inequality: evidence from within China”. *National Bureau of Economic Research - Working Paper* 8611.
- Wen, M. (2004).** “Relocation and agglomeration of Chinese industry”. *Journal of Development Economics* 73 (2004) 329– 347.
- Williamson, J.G. (1965).** “Regional Inequality and the Process of National Development: a description of a pattern”. *Economic Development and Cultural Change* 13 (4, Part 2): 2-45.
- Wei, Y. (1998).** Regional Inequality of Industrial Output in China, 1952 to 1990. *Geografiska Annaler* 80 B (1): 1-15.
- Wu, W. (1996).** “The Creation and Evolution of China’s Special Economic Zone Policy”. Belo Horizonte, *Revista Nova Economia*, vol.6 (2): 45-64.
- Ying, L.G.(1999).** “China’s changing regional disparities during the reform period”. *Economic Geography*, Jan.1999, v.75 (1).
- Zhang, K.H. (2002).** “What Explains China’s Rising Urbanization in the Reform Era?”. *Urban Studies*, Vol. 39, No. 12, 2301–2315, 2002.
- Zhao, S.X.B.; Chan, R.C.K. & Sit, K.T.O. (2003).** “Globalization and the dominance of large cities in Contemporary China”. *Cities*, Vol. 20, No. 4, p. 265–278, 2003.
- Zhao, X.B. & Tong, S.P. (2000).** “Unequal Development in China: spatial disparities and regional policy reconsideration, 1985-1995”. *Regional Studies*, vol. 34 (6): 549-561.
- Zhou, Y. & Xin, T. (2003).** “An Innovative Region in China: interaction between multinational corporations and local firms in a high-tech cluster in Beijing”. *Economic Geography* 79 (2): 129-152.