

## **A Economia Política do Desenvolvimento da China: Estado, mercado e a construção do modelo econômico chinês**

### **Introdução**

Este artigo explora vários momentos da constituição do modelo econômico chinês, focalizando como a combinação entre Estado e mercado vem produzindo os principais resultados econômicos. Para isto, dá importante ênfase a momentos estratégicos do processo de reformas, incluindo a transição para a economia de mercado, a reforma do sistema empresarial e financeiro e importantes mudanças no sistema estatal. Um ponto central do artigo é perguntar sobre o futuro do modelo chinês e sobre o papel que a política industrial pode cumprir para o desenvolvimento do setor empresarial chinês.

### **Antecedentes - Os anos de planejamento central**

Entre 1949, ano da tomada do poder pelos comunistas, e 1978, ano de início das reformas, a economia chinesa foi regida por um modelo de planejamento central. A produção industrial era atributo das empresas estatais, que seguiam os parâmetros determinados pelo plano. Nas áreas rurais, após a coletivização das terras na década de 1950, a produção e a comercialização de bens agrícolas eram atributos das cooperativas, com a inexistência da posse privada dos meios de produção.

Como resultado, o país compartilhava várias das dificuldades típicas de um sistema de planejamento central, problemas basicamente relacionados a incentivos (motivação) e às dificuldades de coordenação das decisões. O sistema de preços era arbitrário e incapaz de atuar como um sinalizador da escassez relativa de bens e fatores, deixando, portanto, de ser um guia eficaz para a tomada de decisões. Por sua vez, a agricultura planejada sofria com as dificuldades de supervisão, ao mesmo tempo em que o forte controle do governo, exercido muitas vezes à distância, reduzia a autonomia e a motivação do agricultor para produzir os bens mais adequados. Apesar dessas dificuldades, deve-se destacar que o sistema chinês era bem menos centralizado do que o soviético: o Plano controlava cerca de 600 produtos, contra 60 mil bens no sistema soviético. Na China, os governos locais tinham mais autonomia e a economia funcionava de forma mais descentralizada, sendo permitido inclusive a operação de pequenas indústrias rurais.

O processo de industrialização nos anos de 1950 e 1960 foi viabilizado essencialmente pela transferência de recursos da agricultura para a indústria, efetivada pela fixação arbitrária dos preços agrícolas. Por sua vez, as empresas estatais usufruíam de altos lucros, que eram a base da arrecadação fiscal. Em tal sistema econômico, que privilegiava a auto-suficiência nacional, o comércio exterior desempenhava um papel menor, voltado basicamente para obter as divisas indispensáveis à importação dos bens necessários. Não havia pois espaço para a promoção das vantagens comparativas, o que se refletia na pauta de exportações, fortemente concentrada em recursos naturais (Lardy, 2002). Tal estratégia teve forte

impacto em termos de produtividade, impedindo que a China replicasse os bons resultados que outros países asiáticos obtiveram no período (Naughton, 2007).

Durante os anos de 1950, a cooperação com a URSS foi essencial para o bom desempenho do modelo chinês, uma vez que propiciou a assistência técnica e o acesso a importações necessárias, especialmente grãos e bens de capital (Medeiros, 2000). Foi um período de rápido crescimento industrial, forte investimento em capital físico e grandes aumentos de produtividade, favorecidos pela transferência de trabalhadores da agricultura para a indústria. Isto se refletiu no papel crescente da indústria no conjunto da economia, tendência que se reforçou nas décadas seguintes. Assim, a participação da indústria no PIB aumentou de 18% em 1949 para 44% em 1978, enquanto a participação da agricultura caía de 51% para 28%. A participação do setor serviços se mostrou bem inferior à verificada em países em níveis similares de desenvolvimento, algo comum nas experiências de planejamento central.

Apesar do rápido processo de industrialização, o período 1949 a 1978 foi marcado também pela expansão das desigualdades entre o campo e a cidade: enquanto o consumo percapita dobrou nas áreas urbanas, o aumento no campo foi de apenas 58% (Naughton, 2007). Este resultado é explicado, em grande parte, pelo desempenho pífio da agricultura, fruto da coletivização da agricultura e da política desfavorável de preços agrícolas. A proibição da migração campo-cidade também contribuiu para o aumento das desigualdades. O crescimento da indústria, por sua vez, foi bem capital intensivo e com baixa capacidade de absorver mão de obra. Assim, apesar da força de trabalho ter crescido em 191 milhões de pessoas entre 1952 e 1978, apenas 37% foi absorvida pela indústria, provocando grande subemprego na agricultura (Naughton, 2007: 81).

Um dos momentos mais marcantes do regime foi a catástrofe provocada pelas políticas do “Grande Salto à Frente”, iniciadas em 1959. Ao reduzir exageradamente os recursos destinados à agricultura, no intuito de intensificar os esforços para a industrialização, o governo provocou forte redução na produção agrícola, condenando entre 25 a 30 milhões de pessoas à morte por falta de alimentos. A dimensão da crise maculou todo o regime chinês, ofuscando mesmo algumas de suas realizações positivas.

O regime chinês viabilizou a industrialização e a modificação da estrutura econômica, em um processo caracterizado por muitos desequilíbrios. Seu principal legado positivo se deu nas áreas de saúde e educação, com investimentos crescentes e forte disseminação da educação primária. Como consequência, em 1982, 2/3 da população chinesa era alfabetizada, um forte progresso em relação a 1949. Houve também avanços na formação de técnicos e engenheiros, consolidando uma capacidade técnica que contribuiria para o curso futuro do desenvolvimento industrial.

### **A Transição: um processo de modernização conservadora**

Um ponto central é entender as razões da bem sucedida transição de uma economia planificada para uma economia de mercado. Enquanto a Rússia e outros países do leste europeu enfrentaram colapso e crise social, a transformação na China se deu de forma mais suave, permitindo conciliar as mudanças com um vigoroso processo de crescimento econômico e com o amortecimento das tensões sociais. Algumas vicissitudes do processo de transição ficam claras por meio de uma comparação com a Rússia.

Inicialmente, é importante destacar que ambos os países tinham amplo potencial econômico que, se bem trabalhado, poderia se converter em altas taxas de crescimento. Rússia e China compartilhavam uma ampla força de trabalho subutilizada, um grande mercado interno e a possibilidade de recorrer a empréstimos internacionais. O consumo havia sido severamente reprimido, havendo, tão logo as restrições fossem eliminadas, alta elasticidade renda para o aumento da produção (Nolan, 2005).

Havia diferenças nas condições iniciais favoráveis à China, como a menor centralização da economia e o menor papel do plano. Na Rússia, o Plano envolvia muito mais produtos e as grandes plantas respondiam por 75% da produção industrial, contra menos de 50% na China, país que também contava com pequenas indústrias rurais. Nesse sentido, a estrutura mais descentralizada foi uma vantagem da China, que também se beneficiou de uma longa tradição de empreendedorismo, cujas sementes sobreviveram à repressão do período comunista. Entretanto, é necessário destacar que o potencial empreendedor também estava presente na Rússia, como atestado pelo grande crescimento do número de cooperativas após a permissão para que operassem, em 1988 (White, 2000).

Havia, no entanto, também pontos favoráveis à Rússia, como a menor pressão populacional, a maior escolarização da população e a grande capacidade científica e tecnológica, considerada uma das maiores do mundo. Enquanto o analfabetismo estava praticamente extinto na Rússia, abrangia 35% da população chinesa. Além disso, a Rússia tinha amplas vantagens em termos de recursos naturais, terras aráveis e do padrão de vida dos agricultores (Nolan, 2005).

Como bem argumenta Nolan, a diferença essencial foi a forma como foi conduzido o processo de transição. Enquanto a liderança chinesa conduziu o processo com mão de ferro, combinando a introdução de reformas com a preservação da estabilidade social, a URSS se desintegrou, resultado de um processo de transição que saiu totalmente do controle das autoridades. Seria simplista, no entanto, interpretar os resultados como fruto, meramente, de escolhas diferentes, dado que havia também diferenças nas pré-condições políticas. A posição da URSS no sistema econômico mundial, controlando vários países e competindo com os Estados Unidos, deve ser evocada como importante fator a reduzir os graus de liberdade possuídos pelas lideranças soviéticas.

Esta constatação, no entanto, não minimiza os erros de estratégia. Apesar das intenções favoráveis, Gorbachaev não tinha nenhuma idéia de como conduzir o processo. Sua rápida tentativa de abertura, subestimando as forças de resistência, provocou a tentativa de golpe e o fim da URSS. Antes disso, a concessão de maior autonomia para as empresas estatais, sem o aperfeiçoamento da capacidade de regulação pelo governo, conduziu à apropriação da propriedade pública pelos ex diretores das empresas.<sup>1</sup> Posteriormente, as políticas de Yeltsin, influenciado por economistas liberais, efetivaram a rápida liberalização dos preços e produziram fortes impactos inflacionários. Os diretores das empresas estatais usaram a maior autonomia para o auto enriquecimento, ao mesmo tempo em que deixavam de pagar os salários e recusavam a adotar estratégias de reestruturação. Por sua vez, a decisão de liberar rapidamente as operações cambiais facilitou a grande enxurrada de divisas para fora da Rússia (White, 2000).

Nota-se que a Rússia, depois do colapso da URSS, acabou embarcando em certas idéias defendidas pela ortodoxia internacional, que advogava um rápido processo de transição para uma economia de mercado. Segundo esse receituário, haveria custos, mas esses seriam menores se o processo fosse rápido e cirúrgico. O tripé da ortodoxia centrava-se na combinação de estabilização, privatização e democracia. Acreditava-se que era impossível moldar uma economia de mercado em um regime autoritário, dado que os burocratas relutariam em abrir mão de parte de sua autonomia (Nolan, 2005: 91). Ao mesmo tempo, acreditava-se que apenas em uma economia de proprietários haveria resposta aos sinais de mercado. E enfim, defendia-se a rápida liberalização do comércio e do câmbio, condições para a integração na economia internacional e para o fortalecimento dos impulsos e da disciplina de mercado.

Na verdade, sabia-se muito pouco sobre como construir uma economia de mercado a partir de um regime de planejamento central. Em todo o processo, a crença, errônea, de que o mercado era natural explica a insistência em liberalizar rapidamente os preços, acreditando que o resto se ajustaria. Por trás de todo esse receituário, encontra-se a miragem da mão invisível, em sua versão mais ingênua: “com a vigência de preços livres e com indivíduos e empresas buscando seus próprios interesses, a economia seria conduzida à prosperidade”. Subestimava-se drasticamente os requisitos institucionais necessários para o funcionamento de uma economia de mercado, assim como os custos sociais implícitos em impor os mecanismos de mercado sem que os pré-requisitos estivessem estabelecidos. Em poucas palavras, comprava-se novamente o mito, tão caro à civilização do século XIX, de que o mercado era auto-regulável, colocando em risco a saúde da sociedade em nome do funcionamento de um “mecanismo sem alma” (Polanyi, 1980). É muito curioso notar que tais propostas, em nome de certo naturalismo, evocavam aquilo

---

<sup>1</sup> O que Gorbachaev não percebeu é facilmente explicado por um enfoque de economia política ou por uma abordagem centrada na *real politics*. O sucesso da transição dependia de um Estado forte, o único capaz de dobrar as fontes de resistência às transformações e de evitar que os grupos de interesse mais fortes apropriassem das novas oportunidades

que Hayek, em um contexto bem diferente, denominou de “erros do construtivismo”. E os custos econômicos e sociais foram imensos, jogando a Rússia em uma gigantesca catástrofe e jogando fora, junto com o regime, importantes realizações alcançadas pelo regime comunista (White, 2000).

O bom resultado do processo chinês se explica em grande parte pela capacidade das autoridades em recusar esse “construtivismo”. Tal comportamento foi influenciado pela história chinesa e pelas duras lições da experiência construtivista de 1959, que deixou as autoridades muito mais cautelosas em relação a introduzir experiências mirabolantes. Outra diferença foi o grau de controle preservado pelo Estado chinês, recusando reformas mais ousadas na direção de uma democracia. Acreditava-se que um Estado forte era importante tanto para amortecer os custos sociais como para evitar que grupos de interesse comprometessem o curso dos eventos. Nesse sentido, a implementação apressada de uma democracia precária, como feito na Rússia, poderia ter produzido uma grande desorganização do sistema produtivo, conduzindo a pressões inflacionárias, provocando instabilidade social e comprometendo o curso das reformas.

Apesar da democracia ser um fim em si mesmo, deve-se destacar que a criação de uma democracia mais ampla, que não se restrinja a eleger governantes, constitui uma tarefa árdua e um desafio significativo. Ao mesmo tempo, deve-se enfatizar as dificuldades de produzir esta democracia em certos estágios de desenvolvimento e, principalmente, em um período de delicadas reformas. No início da transição, a China era um país muito pobre, caracterizado por baixa renda percapita e por grande excedente de mão de obra. Apesar do forte crescimento, a China ainda encontra-se nas fases iniciais do Modelo de Lewis, marcadas por oferta ilimitada de mão de obra e pela tendência a agravar certas desigualdades.

Observando a experiência dos países hoje desenvolvidos, nota-se, nas primeiras décadas de industrialização, grande relutância em abrir o processo de participação política. Havia boas razões para acreditar que, em um contexto de grande desigualdade e precárias condições de vida, dificilmente a população apoiaria a manutenção do sistema. Assim, o poder público manteve alijada grande parte da população, ao mesmo tempo em que controlava os trabalhadores e evitava que seus protestos colocassem o sistema em risco. A ampliação da participação teve de esperar por um momento em que os trabalhadores, já organizados, compartilhassem os benefícios do regime e passassem a apoiá-lo. Na maior parte da Europa, a democracia foi um produto do pós Segunda Guerra Mundial.

A analogia com o caso chinês é direta: existem nas primeiras etapas do desenvolvimento grandes desafios que tendem a causar fortes tensões sociais. Nesse contexto, um regime forte tende a ser necessário para garantir o processo de transição e gerar as condições para o processo de acumulação produtiva. A promoção apressada de um sistema democrático, sem produzir as precondições, tende a atrapalhar o processo. Constatar isto, no entanto, não significa aceitar que exista uma tendência inexorável

à democracia ou justificar o controle ad-infinitum do poder pelo partido comunista. Ao contrário, pretende apenas reforçar que as pressões internacionais pela adoção da democracia eram infundadas, assim como reiterar que, em um primeiro momento, um processo de transição controlada tenderia a trazer melhores resultados (Nolan, 2004).

Nesse sentido, a transição chinesa pode ser interpretada como um processo de modernização conservadora. A decisão da liderança chinesa, a partir de 1978, passou inicialmente por reestruturar a burocracia e prepará-la para um esforço de grandes dimensões, com paralelos na modernização prussiana e japonesa no século XIX. O processo pode portanto ser interpretado como a decisão de “ceder os anéis para ficar com os dedos”, uma vez que uma economia em dificuldades poderia causar explosão social e o fim do jugo do partido. Portanto, reformar a economia era visto como uma condição para a preservação do sistema e do próprio partido comunista.<sup>2</sup>

Nota-se, portanto, uma adequada combinação de capacidade estatal com a escolha pelas políticas certas.<sup>3</sup> Um ponto central foi a capacidade do governo chinês manter a inflação sob controle, algo não muito comum em países em desenvolvimento e ainda menos comum em regimes em transição. Por sua vez, o governo procurou preparar as empresas para atuar em um ambiente mais competitivo, ao mesmo tempo em que buscava preservar a estabilidade e a previsibilidade interna, fundamentais para a atração de capital estrangeiro.

### **Os primeiros passos da transição: o processo de *dual track* , a reforma na agricultura e a indústria rural**

Um grande mérito da transição na China foi a forma suave que marcou a introdução das forças do mercado, permitida pela preservação do Plano e por sua convivência com os mecanismos de mercado. Um passo fundamental foi a permissão para a operação das Empresas de Vilas e Municípios (EVMs), empresas em forma de cooperativas que eram, em muitos casos, de propriedade das próprias comunidades locais. A multiplicação das EVMs representou a recuperação do rico potencial empreendedor chinês que, significativo no passado, havia ficado submerso durante o período comunista. Assim, uma vez extinto o monopólio estatal, as EVMs passaram a comprar e a processar os produtos agrícolas, aproveitando sobretudo aqueles nichos com demanda reprimida. Ao mesmo tempo, tornaram os mercados contestáveis, colocando pressão sobre as empresas estatais.

---

<sup>2</sup> Na transição do leste europeu, os consultores internacionais argumentavam que, sem reformas políticas, os burocratas relutariam em abrir mão do seu poder, o que frustraria os avanços das reformas de mercado. Tal opinião, muito baseada nas teorias abstratas de *rent seeking*, desconsiderava a história e a possibilidade dos bem sucedidos modelos de transição vindos de cima, como verificados na Prússia, no Japão e mesmo no Brasil.

<sup>3</sup> Ao mesmo tempo em que usava forças de mercado para melhorar o desempenho, o governo buscava aprender com as experiências dirigistas do Japão e da Coreia do Sul (Nolan, 2005: 82).

As EVMs especializaram-se em produtos intensivos em trabalho, aproveitando os nichos não ocupados pela ineficiente economia estatal. Exploraram, inicialmente, artefatos simples, como fitas, botões e vestidos de cores diversas, aproveitando um mercado potencial de centenas de milhões de pessoas (Naughton, 2007: 277). As EVMs beneficiavam-se de sua extrema flexibilidade, fruto da ausência de sindicatos e de encargos trabalhistas, e do baixíssimo custo da mão de obra, resultado da sua abundância. As EVMs beneficiaram-se também do apoio dos governos locais, interessados no bom desempenho das mesmas (dado que em muitos casos eram sócios) e no pagamento de impostos. O apoio desses governos foi fundamental, por exemplo, para o acesso ao financiamento, cuja ausência poderia ter inviabilizado os empreendimentos.

Também a agricultura passou por significativas reformas. Embora a propriedade da terra tenha continuado estatal, o usufruto foi estendido às famílias, que ganharam liberdade para comercializar os produtos. O governo também facilitou o acesso a fertilizantes e passou a praticar uma política de preços mais favorável. O resultado foi significativo em termos de mudanças na motivação e de forte aumento na produtividade e na produção, que em 1984 já superava em 30% os níveis de 1978. Deve-se destacar que estas transformações trouxeram melhorias significativas para os habitantes rurais, constituindo o componente mais importante para a forte queda de pobreza que caracterizou os primeiros anos de reforma. Todo o processo foi criticamente favorecido pela existência de instituições de crédito, capazes de levantar os recursos financeiros demandados tanto pelos agricultores como pela indústria rural. Entre 1980 e 1988, o crédito rural ofertado multiplicou-se por 4 (Naughton, 2007).

A estratégia do governo foi portanto ampliar o papel das forças de mercado, ao mesmo tempo em que a preservação do Plano produzia certa estabilidade, garantia a produção mínima de certos bens e dava ao governo, que continuava controlando setores estratégicos, maior capacidade de conduzir o processo. Constituiu-se assim um sistema de *dual track*, que se refletiu muito bem nas decisões das empresas estatais. Estas continuavam obrigadas a cumprir as determinações do plano, mas passaram a obter o direito de vender o excedente no mercado. Uma vez que as exigências do Plano passaram a ser encaradas como uma obrigação, um imposto, as empresas passaram a se orientar pelos sinais de mercado. Como a economia crescia, o papel desempenhado pelo Plano reduzia-se, sendo substituído pelas forças de mercado. Assim, em metade dos anos 80, grande parte dos produtos passavam a ter seus preços regulados pela oferta e pela procura. Os setores que continuavam mais sujeitos ao controle estatal eram aqueles considerados estratégicos, como energia, recursos naturais, metalurgia, telecomunicações, petróleo e setores ligados ao complexo militar.

Deve-se destacar, no entanto, que o processo de transição tinha também suas dificuldades. O sistema de *dual track* e a alta discricção possuída pelos gerentes ampliava muito as chances de corrupção. Assim,

apesar das tentativas de supervisão, há evidências de que a corrupção foi ampliada durante o processo de transição. O grande desafio, portanto, era encontrar uma forma de monitorar as empresas e de impedir que a maior autonomia fosse acompanhada pela “privatização” da propriedade pública. Nesse sentido, um passo importante foi dado em 1987 quando, no intuito de adequar os interesses dos gerentes ao desempenho da empresa, o governo passou a firmar contratos baseados na lucratividade das empresas. Houve também forte valorização da competência técnica, explicada porque o bom desempenho era condição para uma maior arrecadação de impostos.

Segundo Naughton (2007), a primeira fase da transição pode ser descrita como “reforma sem perdedores”. A suavização do monopólio estatal permitiu a entrada de novas firmas e a forte expansão da produção e do emprego, acarretando melhorias nas condições de vida tanto no campo como na cidade. Ao mesmo tempo, ampliavam-se os estímulos para a maior eficiência das empresas estatais. Em todo esse processo, a manutenção do Plano e do controle governamental permitiu amortecer o processo e evitar que o aumento dos custos sociais comprometesse a transição.<sup>4</sup> Isto é bem ilustrado pela relutância das empresas estatais em demitir, apesar das fortes evidências de trabalhadores redundantes. Preservavam-se assim não apenas os empregos, mas os serviços de bem estar social que eram atributo das mesmas. Acreditava-se que a brusca introdução de um mercado de trabalho poderia trazer instabilidade social e colocar em risco a transição.<sup>5</sup>

Era necessário, no entanto, continuar o processo de reforma em direção a uma economia de mercado, o que exigia tornar as empresas mais eficientes, assim como reformar o sistema financeiro. Para que isso fosse feito, o governo antecipou-se e reformou o sistema de seguridade social, criando o seguro desemprego e outros mecanismos que permitissem amortecer os custos resultantes de um grande número de demissões. A partir de então, passou-se a exigir que as empresas se ajustassem, tornando mais rigoroso o processo de concessão de crédito. Empresas incapazes de atuar segundo os critérios de mercado deveriam portanto ser fechadas. Esta segunda fase das reformas foi denominada “reforma com perdedores”, que foram principalmente os funcionários demitidos das empresas estatais.<sup>6</sup>

### **Um pilar do processo de reformas: a modernização das empresas estatais.**

Um aspecto central das reformas era pois transformar as empresas estatais, preparando-as para atuar em um novo contexto de mercado, em que precisariam ser eficientes, auto-sustentáveis e capazes de enfrentar

---

<sup>4</sup> Também no comércio exterior a concessão de estímulo às exportações e a abertura da economia foram acompanhados por fortes restrições, com o objetivo de proteger os trabalhadores nacionais da competição dos países mais avançados.

<sup>5</sup> Nessa etapa, as empresas estatais em dificuldades sobreviveram recorrendo amplamente ao endividamento. Como contrapartida, os bancos estatais acumularam grande número de empréstimos podres.

<sup>6</sup> Apesar das reformas mencionadas, o sistema de seguridade social era (e é) ainda muito precário, explicando o agravamento das tensões sociais que marcou esta segunda fase.



a competição internacional. A necessidade de promover esses objetivos guiou a direção das reformas. Por um lado, o governo se preocupou em ampliar a autonomia e a eficiência das estatais, procurando também criar mecanismos de monitoramento. Por outro lado, procurou gestar certa organização empresarial que permitisse às empresas chinesas enfrentar a competição internacional.

Para o segundo objetivo, os reformadores buscaram inspiração na experiência japonesa. Procuraram assim desenvolver práticas de ações cruzadas visando fortalecer os laços entre as empresas e entre essas e os bancos. Além disso, fusões, aquisições e *joint ventures* foram promovidos para fortalecer o capital nacional. O governo participava ativamente do processo de negociação com o capital estrangeiro, condicionando o acesso ao mercado chinês à formação de *joint ventures* com firmas locais e à transferência de tecnologia. (Nolan, 2005: 86). Em síntese, a formação de conglomerados nacionais era vista como a forma de desenvolver a indústria nacional sem se tornar muito dependente do capital estrangeiro.

A busca da autonomia das empresas levou o governo a determinar que as mesmas buscassem a auto-suficiência, encontrando nos próprios lucros retidos a principal forma de financiamento. Sinalizava-se portanto para a necessidade de reduzirem a dependência em relação ao sistema financeiro estatal. Acoplado a essa meta, estava o objetivo de ampliar a transparência das empresas, favorecendo o monitoramento por parte do governo. A opção do governo foi abrir o capital de muitas empresas, listando-as na Bolsa de Valores, forma encontrada também para privatizar parte de seu capital. No entanto, apenas parte das ações podia ser transacionada, de forma que o controle das empresas continuava nas mãos do Estado.

Um outro ponto central era alinhar os interesses dos gerentes com os dos proprietários das empresas, objetivo alcançado, nos países desenvolvidos, por meio do *board de diretores*, responsável por monitorar e substituir os gerentes, e pelos mecanismos de governança corporativa, que determinam uma série de obrigações das empresas na direção de divulgar seus resultados, efetuar auditoria externa, ampliar a transparência e garantir os direitos de seus acionistas. Existem, nos países avançados, duas formas principais de efetivar esse monitoramento. Em um modelo de capitalismo liberal, praticado em países como Estados Unidos e Inglaterra, a posse do capital tende a ser muito pulverizada, com uma ênfase muito forte sendo dada aos mecanismos de transparência e aos direitos dos acionistas minoritários. Neste modelo, a facilidade de saída (*exit*) e a ameaça de aquisições hostis constituem formas de pressionar os gerentes a agir de acordo com os interesses dos acionistas. Já em países de capitalismo coordenado, como Alemanha e Japão, a participação de outros *stakeholders* - como trabalhadores, bancos e companhias de seguro - no *board de diretores* e nas decisões da empresas viabiliza o monitoramento dos gerentes.

No entanto, nenhum desses dois modelos se adequa à realidade chinesa. Por um lado, os bancos não tinham permissão para ter ações, não podendo portanto participar das decisões das empresas. Tampouco havia sindicatos e associações organizadas que viabilizassem a participação dos trabalhadores. Por sua vez, o mercado de capitais é pouco desenvolvido e apenas uma parte das ações é transacionada, impedindo que a participação das firmas na bolsa de valores constitua uma forma de disciplinar os gerentes. Como consequência, o *board* de diretores das empresas chinesas é composto basicamente por representantes do próprio Estado, o que trás dificuldades para garantir a autonomia das mesmas. No entanto, Naughton (2007) considera que o mero fato de especificar esses representantes, tornando o processo de intervenção menos difuso, constituiu um avanço significativo.

A determinação de aumentar a autonomia do setor estatal levou o governo, em 2003, a criar a Comissão para Administração e Supervisão dos Ativos Estatais (CASAE). No entanto, apesar de ter o controle nominal das nomeações, o órgão tende a sofrer influência do partido comunista, resistente a perder sua influência e interessado em reforçar as redes de patronagem. Como resultado, o partido continua a ter influência, o que significa a possibilidade de nomeação de pessoas com pouco conhecimento e pouco comprometimento com a empresa. Assim, apesar do avanço, há ainda um longo percurso para que a COSAE venha a desempenhar o papel de uma *holding* das empresas estatais. Essa é portanto uma grande fonte de dificuldades das empresas estatais: por um lado, várias medidas ampliaram sua autonomia e a cobrança para que sejam eficientes e adotem critérios técnicos. Mas por outro lado, continuam sujeitas a direções que, voltadas a promover interesses mais gerais do partido e do Estado, mostram pouco comprometimento com a racionalidade econômica (Pei, 2006).

Enfim, é necessário destacar que, apesar das reformas, havia ainda, em 2003, 23 mil empresas estatais tradicionais, não sujeitas a reformas em sua organização e respondendo por um terço da produção industrial do setor estatal. O restante era composto por 11 mil empresas submetidas às novas formas de organização, que incluíam a posse das ações em bolsa e a exigência de terem um *board* de diretores com 1/3 de diretores externos (Naughton, 2007)<sup>7</sup>. Apesar dos avanços, a situação geral dessas empresas era de grande atraso em termos de práticas capazes de ampliar a transparência, a confiabilidade e o direito dos acionistas.

Em termos de conclusão, deve-se destacar, inicialmente, que o governo chinês foi muito bem sucedido no processo de transição e na produção de empresas capazes de atuar eficientemente em um contexto de mercado. É sempre importante lembrar que a transição foi acompanhada de bons resultados em termos de crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população. Em segundo lugar, deve-se enfatizar que os desafios são ainda muito grandes para que estas firmas adotem práticas mais modernas de

---

<sup>7</sup> Na prática, no entanto, apenas 62% dessas empresas cumpriam com essa exigência.

governança corporativa. Existe grande interferência estatal, voltada, em alguns casos, para promover direções de política industrial. Em outros casos, no entanto, a interferência excessiva tende a prejudicar as empresas e a reduzir sua capacidade de adotar estratégias voltadas a torná-las mais eficientes.

### **Reformas no sistema financeiro**

Outro importante componente do processo de transformação, fortemente associado à reforma empresarial, foi a transformação do sistema financeiro. Inicialmente, era fundamental dissociar as empresas do setor bancário, forçando-as a tornarem-se auto-sustentáveis. Por sua vez, a criação de um sistema financeiro eficiente tornava-se essencial para viabilizar a canalização dos recursos para os setores e investimentos com maiores potencialidades. Antes das reformas, o sistema bancário tinha um papel passivo, dado que simplesmente respondia às direções do Plano e atuava como caixa das empresas estatais. Deve-se destacar, como exceção, o papel das cooperativas de crédito rural, que desempenharam importante papel na recuperação da agricultura e na expansão da indústria rural.

A reforma do sistema bancário se iniciou na metade dos anos 80. O Banco da China foi desagregado em outros bancos, com o governo criando dois tipos de banco: os bancos de política e os bancos comerciais, sendo que estes últimos deveriam atuar seguindo os procedimentos de mercado. As dificuldades, no entanto, eram enormes, dado que havia fortes deficiências técnicas, incluindo falta de pessoal qualificado para efetuar análises de risco e análises de caixa. Os bancos também sofriam pela falta de orientação para negócios. Além disso, os salários, inclusive dos gerentes, eram baixos, o que, em um contexto de alta discricção, favorecia os casos de corrupção.

Outro problema sério e bastante atual é o grande número de empréstimos podres, que cresceu em todo o período e, no final dos anos 90, atingiu 40% do total de empréstimos. Por meio de um amplo programa governamental, que envolveu recursos da ordem de US\$ 300 bilhões, esses empréstimos foram reduzidos para 10,5% do total, voltando, no entanto, depois a crescer. As deficiências na avaliação de risco e o peso ainda muito elevado de critérios políticos na concessão de empréstimos ajuda a explicar porque esses empréstimos continuavam tão elevados. Nesse sentido, a reciclagem dos empréstimos podres e, portanto, o aumento da solidez dos bancos, configura-se como um dos mais importantes desafios ao modelo econômico chinês.

Há também sérias deficiências em termos de regulação. Assim, apesar de escapar aos efeitos da crise asiática de 1997, instituições financeiras passaram por sérias dificuldades, em um processo envolvendo inúmeros escândalos, fraude, corrupção e o fechamento de inúmeras instituições (Nolan, 2004). Esses eventos demonstraram que o barco não era tão sólido e que a economia chinesa só havia sido poupada devido ao grau incipiente de abertura financeira. Em 2007 e 2008, vários relatos destacaram os riscos de

formação de bolha especulativa no mercado imobiliário, favorecida pela liquidez excessiva na economia.<sup>8</sup> Não obstante, o sistema financeiro chinês tem se mostrado pouco afetado pela grave crise internacional iniciada em 2008.

No início dos anos 2000, o sistema bancário era ainda muito convencional e muito centrado em empréstimos, a principal fonte de aplicação dos bancos. A diversificação dos ativos bancários apenas aconteceu mais recentemente, principalmente na direção do financiamento de hipotecas, que atingiu 9% do crédito total em 2004. Outra fonte de aplicação tem sido os títulos dos bancos de políticas, emitidos para financiar projetos de infra-estrutura<sup>9</sup>. Não obstante, o sistema financeiro chinês é ainda fortemente baseado nos empréstimos bancários, responsáveis por 80% do financiamento da economia (Naughton, 2007). O mercado de ações, criado nos anos 90, é ainda limitado e envolve principalmente as empresas estatais.<sup>10</sup> Como destacado, apenas parte das ações circulava, sendo que apenas um terço das ações com direito a voto podia circular.

Finalmente, deve-se destacar que o avanço das reformas no setor financeiro constitui uma tarefa delicada e um objetivo fundamental. A crise asiática dos anos 90 e a recente crise internacional indicam claramente os riscos que advêm de má regulação nesse setor. Embora a recusa em desregulamentar ajudou a China em ambas as crises, deve-se enfatizar que as deficiências e os riscos são muito sérios. Os desafios internos e o risco de grandes tensões sociais significam que os impactos de uma grande crise financeira sobre a China poderiam ser muito mais sérios do que os que vem ocorrendo em alguns países desenvolvidos.

Além disso, é necessário destacar os efeitos amplamente negativos que o atraso do sistema financeiro tem sobre a economia. A contrapartida dos empréstimos podres e dos critérios políticos na concessão de empréstimos é a existência de projetos viáveis e com alta produtividade que não obtêm acesso a financiamento. Uma possibilidade é que a maior participação de instituições estrangeiras, uma concessão das autoridades chinesas durante a negociação para a entrada na OMC, possa representar melhorias no sistema financeiro, com o acesso e a disseminação de práticas mais modernas e pressões para aprofundar outras reformas necessárias.

### **Macroeconomia e Reformas no Sistema Tributário**

Um ponto central do processo de transição foi a capacidade de manter a inflação sob controle, evitando os altos custos sociais e o potencial de instabilidade que tendem a acompanhar as altas taxas de inflação. O controle da inflação atesta a capacidade de ação do Estado chinês, uma vez que a média da inflação no

---

<sup>8</sup> A rigor, a política de forte acumulação de reservas, no intuito de manter o câmbio desvalorizado, teria contribuído para uma política monetária expansiva e pelo excesso de liquidez.

<sup>9</sup> Estes, no entanto, somavam em 2004 apenas 10% do PIB, sendo incapazes de criar um mercado líquido de títulos públicos.

<sup>10</sup> No final na década de 1990, estas empresas respondiam por 90% das firmas que atuavam em bolsa.

período pós reforma foi muito inferior à média dos países em desenvolvimento, para não falar da média dos países em transição de uma economia planificada para uma economia de mercado.<sup>11</sup> Nesse sentido, a capacidade de manter a inflação sob controle reflete o aprendizado com eventos anteriores da história da China, que haviam mostrado os efeitos devastadores de uma inflação muito elevada.

No final dos anos 80, a inflação fugiu ao controle, resultado de uma política monetária muito frouxa. O aumento de preços gerou insatisfação social e foi importante componente dos protestos que levaram ao massacre de Paz Celestial. Entretanto, a partir dos anos 90 a inflação foi controlada, resultado de rígido controle da liquidez, obtido por meio do maior controle das operações dos bancos estatais. A austeridade fiscal foi também perseguida por meio de corte nos investimentos públicos e nos subsídios, parte deles realizada para compensar o aumento dos gastos sociais resultante do grande montante de demissões nas empresas estatais. Como resultado, o déficit público, no início da década de 2000, esteve sob controle, oscilando entre 1% e 2% do PIB.<sup>12</sup> Deve-se destacar que com a nova configuração da economia, os gastos passaram a se concentrar naqueles setores relacionados a bens públicos e a funções de bens estar, assumindo uma estrutura mais similar àquela verificada nos países desenvolvidos.

Uma consequência importante dessa determinação de preservar a estabilidade foram os efeitos favoráveis sobre a taxa de poupança. Mesmo em períodos de inflação mais alta, o governo procurou criar mecanismos para proteger os poupadores dos efeitos da desvalorização da moeda. Assim, essas políticas ajudam a explicar o forte aumento da poupança das famílias, que cresceu desde os primeiros momentos da transição, resultado também do aumento da renda, da preocupação com a aposentadoria e das novas oportunidades de aplicação financeira. Assim, nos anos de 1980, as famílias chinesas poupavam 23% da renda, proporção superior a das famílias japonesas (que poupavam 21% da renda) e muito superior a das famílias nos Estados Unidos (apenas 8% da renda).<sup>13</sup> Esta alta propensão a poupar é fundamental para explicar as altas taxas de investimento que vem sendo verificadas no país desde então.

Deve-se destacar que a estabilidade monetária apenas foi alcançada em função das reformas que deram ao governo chinês os recursos necessários para financiar a ação do Estado no novo contexto econômico. No modelo de planejamento central, os impostos incidiam basicamente sobre as empresas estatais e sobre as cooperativas. Em 1978, ano de início das reformas, o governo arrecadava 33% do PIB. As mudanças na economia significaram, inicialmente, forte redução dos impostos, de forma que em 1995 a arrecadação havia reduzido para 10,8% do PIB, um montante muito baixo mesmo para países em desenvolvimento.

Em 1995, foi implementada uma ampla reforma na área fiscal, que acarretou a criação do imposto de valor adicionado para bens manufaturados, com a alíquota de 17%. Para as empresas estatais e coletivas,

---

<sup>11</sup> A inflação na Rússia, por exemplo, atingiu taxas anuais de mais de quatro dígitos.

<sup>12</sup> Já a dívida pública, em 2005, somava 17,9% do PIB, o que adicionado a outras obrigações do Estado, atingia 55% do PIB (Naughton, 2007).

<sup>13</sup> Como resultado, as famílias chinesas eram, em 1995, responsáveis por 70% da poupança total, equivalente a 25% do PIB.

foi implementada uma taxa equivalente a 33% do lucro. O imposto de renda foi unificado e tornado mais rigoroso, enquanto um imposto sobre consumo foi introduzido para produtos como cigarros, bebidas e bens de luxo. Essas medidas permitiram o alívio da situação fiscal do governo federal, enquanto os governos locais continuavam a contar com impostos sobre as empresas locais e com uma série de taxas incidentes sobre a propriedade, sobre poluição e sobre diversos outros fatores.

A reforma foi também importante por regularizar a relação entre o governo federal e os governos locais. O sistema tributário se tornou mais transparente, responsável e fácil de administrar. Ficou proibido, por exemplo, que os governos locais concedessem certas formas de isenções, prática que acirrava o protecionismo local. Embora o governo central controlasse a coleta, os recursos eram amplamente distribuídos, de forma que os governos subnacionais ficavam responsáveis por 70% dos gastos. Em 2005, os gastos dos governos locais haviam atingido 13,7% do PIB, enquanto os gastos do governo central, incluindo as funções de seguridade social, atingiram 7,8%. No entanto, a prática de transferências de recursos é ainda marcada por alto grau de discricionariedade.

Apesar de equacionar a situação do governo central, as reformas não resolveram a situação dos governos locais, principalmente nas províncias mais pobres, que enfrentam fortes dificuldades para financiar mesmo os gastos mais essenciais. Isto vai refletir, por exemplo, nos gastos insuficientes em educação e saúde, com fortes impactos sobre a desigualdade de renda. As diferenças de desempenho econômico, assim como as possibilidades dos governos regionais de gerar receitas extras ao orçamento, resultam em fortes diferenças entre as regiões mais ricas e aquelas mais pobres.

Enfim, vale uma rápida menção às políticas de comércio exterior e capital estrangeiro. A criação de zonas especiais de exportação e a adoção de uma política de câmbio desvalorizado teve efeitos muito positivos sobre as exportações, que cresceram a taxas muito elevadas e contribuíram para o alto crescimento do PIB. A política de atração de capital estrangeiro, por sua vez, deu às firmas chinesas acesso a técnicas modernas de gestão e a novas tecnologias, contribuindo também para vencer os constrangimentos iniciais do balanço de pagamentos.

### **A política industrial e os avanços em tecnologia**

Um ponto central do modelo chinês, assim como havia sido do modelo asiático nas décadas de 1950 a 1970, é o papel da política industrial na promoção dos objetivos econômicos (Chang, 2004). Sob clara inspiração do modelo japonês, o governo chinês vem se engajando, desde as primeiras fases da reforma empresarial, na promoção de grandes conglomerados industriais capazes de competir nos mercados internacionais. Esse objetivo vem sendo perseguido por meio de inúmeros instrumentos, incluindo as políticas de comércio exterior, a política de compras governamentais, a negociação com o capital

estrangeiro e as iniciativas, coordenadas pelo Estado, de realização de fusões e aquisições e de formação de *joint ventures* com empresas estrangeiras. Deve-se destacar que resultados positivos foram alcançados em vários setores, permitindo as firmas chinesas ampliar a capacidade técnica, alcançar capacidade competitiva, conquistar fatias do mercado e, em alguns casos, inclusive solidificar a marca.

O grande ativo das firmas chinesas é o amplo mercado interno, intensamente usado para alavancar as estratégias de política industrial. Deve-se destacar que, em muitos setores, o crescimento do mercado chinês representa parcela considerável da expansão do mercado mundial. Assim, as autoridades chinesas têm usado esse trunfo para obter vantajosos acordos de *joint ventures* com firmas estrangeiras, voltados a viabilizar a aprendizagem de novas técnicas de gestão e de novas tecnologias. Uma outra dimensão do avanço chinês é a capacidade de atração de empresas que, no afã de fortalecer suas estratégias de exportação, procuram aproveitar os custos mais baixos do mercado chinês. Assim, a China atraiu empresas do mundo inteiro, que passaram a usar o país como plataforma de exportações. Nos anos 90, por exemplo, houve uma grande avalanche de empresas de computadores e de eletrônica da Coréia, de Taiwan e do Japão, terceirizando etapas da cadeia produtiva (Cunha, 2008). A atração de investimentos das grandes empresas americanas foi também significativa.

Como conseqüência, a China passou a se consolidar como um grande produtor e exportador de produtos mais tecnologicamente intensivos, se colocando, segundo índices internacionais, como o principal exportador mundial de produtos de alta tecnologia (Nonnenberg, Levy, De Negri e Costa: 2008). O ponto a se enfatizar é que todo esse processo foi acompanhado pelo fortalecimento das firmas locais que, em setores como telecomunicações, computadores e eletrodomésticos, se consolidaram como importantes atores no mercado nacional e internacional. Estas empresas investiam em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e passavam a responder pelo registro de um nível significativo de patentes.

Esses resultados foram fortemente influenciados pelo grande esforço feito pelo governo na área tecnológica, capaz de elevar a participação dos gastos de P&D no PIB de 0,7% em 1989 para 1,3% em 2005. Entre as políticas adotadas para estimular o desenvolvimento tecnológico, incluem-se o apoio à negociação de contratos de importação de tecnologia, o apoio à pesquisa e a concessão de subsídios e linhas especiais de crédito. Subsídios tributários tornam o esforço em P&D quase sem custo para as empresas, enquanto a política de compras do governo procura privilegiar as empresas que investem em tecnologia. Além disso, uma linha de crédito subsidiado foi também estabelecida para incentivar os investimentos de empresas menores.

Nesse esforço, a China tende a ser favorecida pela ampla base de recursos humanos, uma característica favorecida inclusive pelo regime anterior às reformas. Em 2004, a China contava com 1,16 milhões de pessoas trabalhando em atividades de P&D, sendo 920 mil cientistas e engenheiros, número que vem

crescendo a 5% ao ano. Além disso, o país forma anualmente um milhão de graduados em áreas ligadas a ciência e engenharia. Apesar de muitos desses postos serem de formação técnica, e outros serem de qualidade limitada, o número é bastante expressivo. Há também um grande número de chineses estudando no exterior e, apesar de apenas um número limitado (25%) voltar, esses graduados desempenham importante papel na construção de redes de tecnologia e na melhoria das instituições educacionais (Naughton, 2007).

Em 2003, 62% do esforço de P&D era feito pelas próprias empresas, número que indica a forte preocupação com a geração de inovações diretamente apropriáveis pelo setor produtivo. Segundo Naughton (2007), estudos indicam forte correlação entre esse esforço e a capacidade de adaptação de tecnologia importada, esforço voltado preponderantemente para a adoção de técnicas mais intensivas em trabalho, no intuito de privilegiar o fator em que a China tem vantagens comparativas.

Consequentemente, o esforço tecnológico tem se refletido em grande aumento do registro de patentes, que em 2003 teria alcançado 30 mil patentes. É importante destacar que as empresas multinacionais (MNCs) participam de parte desse esforço. Assim, subsidiárias de firmas americanas teriam gasto, em 2005, 9,2% do seu valor adicionado em P&D, número muito superior aos 3,3% que gastam, em média, em outros países. Um elemento essencial para a consolidação de avanços nessa área, inclusive na capacidade de estimular a participação das MNCs, é a necessidade de fazer avanços no sistema de propriedade intelectual.

Em síntese, é necessário destacar que avanços significativos foram alcançados em termos de política industrial e tecnológica. A China foi bem sucedida em um estágio inicial de *catch up* e, em razão da clara prioridade dada pelas autoridades e da utilização de inúmeros instrumentos, o país vem avançando na sua capacidade de inovação tecnológica e no aumento da competitividade de setores mais intensivos em tecnologia. Entretanto, deve-se destacar que o contexto atual é bem diferente daquele que regeu as políticas desenvolvimentistas de Japão e Coréia, o que tende a colocar dúvidas sobre o que pode ser alcançado por meio da política industrial.

### **Dilemas e Desafios da Política Industrial**

Embora os avanços iniciais tenham sido significativos, um ponto central diz respeito à capacidade da política industrial continuar produzindo efeitos positivos no estágio atual do capitalismo. Deve-se destacar, em primeiro lugar, que o contexto atual é muito menos permissivo à intervenção estatal do que era há algumas décadas atrás. Ao negociar a entrada na OMC, o governo chinês assumiu uma série de obrigações, que reduziram sua capacidade de intervir na economia e perseguir certas metas (Lardy, 2002; Nolan, 2005: 185). Assim, em tal contexto, torna-se mais difícil resistir às pressões internacionais por abertura e



liberalização. Em segundo lugar, deve-se enfatizar que, em face do porte e das vantagens das empresas multinacionais que controlam os respectivos setores, torna-se muito mais árdua a tarefa de produzir campeões nacionais.

Nos últimos 20 anos, a economia global foi caracterizada pela crescente concentração em muitos setores industriais, efetivada, em muitos casos, por um acirrado processo de fusões e aquisições. Empresas gigantes, contando com unidades em vários países, passaram a coordenar redes de produção em escala mundial, distribuindo espacialmente as etapas produtivas com o objetivo de minimizar os custos. Esta inovação organizacional, viabilizada pelos avanços nas áreas de telecomunicações e tecnologia da informação, resultou na consolidação de grandes firmas externas, com capacidade de coordenar forte montante de operações. Nesse contexto, os líderes globais passam a controlar grande parte das vendas do setor. Investem fortemente em Pesquisa e Desenvolvimento e apresentam grande capacidade de desenvolver produtos e comercializá-los em escala global. Estas empresas possuem uma marca consolidada em âmbito global e se beneficiam de estratégias fortemente fundadas em agressivas práticas de marketing e em uma ampla rede de distribuição.

Assim, esta nova dinâmica acirra o quadro de desigualdades internacionais, reforçando o controle exercido pelos países desenvolvidos.<sup>14</sup> O ritmo de inovação e o crescimento das empresas líderes é muito grande, superando amplamente o que a China pode obter por meio dos instrumentos de política industrial. Em todos os setores analisados por Nolan, a participação das empresas chinesas nas vendas mundiais ou no esforço de P&D era uma fração muito pequena daquela possuída pelas líderes globais.<sup>15</sup> E, um ponto decisivo, a distância entre as firmas chinesas e as líderes mundiais estava crescendo. Depois de anos de política industrial, a China tinha, em 2001, apenas 11 representantes entre as 500 maiores empresas do ranking da Revista Fortune, além de não ter nenhum representante entre as 300 maiores firmas em termos de gastos em P&D e entre as 250 firmas mais competitivas (Nolan, 2005: 238).<sup>16</sup>

Assim, um ponto central é a capacidade limitada da política industrial em aproximar as firmas chinesas dos líderes mundiais. Apesar de ocuparem fatias do mercado interno, as firmas chinesas deparam-se com limites de escala resultantes da dificuldade de capturar nichos do mercado internacional. E além disso, a capacidade de manter os controles e de limitar o acesso das MNCs ao mercado chinês tende a se reduzir como resultado dos acordos firmados para a entrada na OMC.

---

<sup>14</sup> Os países desenvolvidos, responsáveis por 16% da população mundial, concentravam, em 2001, 95% das 500 maiores empresas do ranking da Revista Fortune, 97% das empresas do ranking do Financial Times, 99% das principais marcas do mundo e 100% das empresas que mais investiam em P&D.

<sup>15</sup> Em muitos setores, as líderes têm fortes vantagens em termos de marca, de marketing e de redes de distribuição, tornando a competição muito desigual.

<sup>16</sup> Deve-se destacar que, em face do ritmo de crescimento chinês, esses números já sejam hoje em parte diferentes. No entanto, não deixam de ser muito impressionantes.

Em alguns setores, as empresas chinesas procuram explorar nichos especializados, menos vulneráveis à competição estrangeira. Outra prática é procurar se centrar em nichos de menor valor agregado. Em face da dificuldade de penetrar no mercado externo e de expandir a escala, uma estratégia recorrente vem sendo a diversificação para outros setores. Entretanto, há nessa estratégia o risco de abertura de subsidiárias pouco eficientes, que reduzem a lucratividade do grupo e contribuem para ampliar sua fragilidade financeira. Nesse tipo de empreitada, os conglomerados chineses tendem a repetir algumas dificuldades dos grupos econômicos coreanos, incluindo as deficiências nas formas de coordenação e nas práticas de governança corporativa.<sup>17</sup>

É importante também destacar que as iniciativas de política industrial sofrem um obstáculo interno, relacionado ao grande papel desempenhado pelo Estado no sistema produtivo. Muitas das grandes empresas que emergiram nos anos 90 eram e ainda são controladas pelo Estado, que detêm mais de 50% de sua propriedade. Como consequência, apesar das iniciativas de avanços organizacionais, os interesses das empresas tendem a ficar intrincados com os outros objetivos da burocracia. Portanto, são comuns os casos em que as prioridades das empresas são prejudicadas por interesses paroquiais, como bem exemplificado por inúmeros casos de protecionismo local. Em outras palavras, objetivos políticos de outra ordem tendem a se sobrepor aos objetivos das empresas e à racionalidade da política industrial.

Muitas empresas ficam assim em um fogo cruzado. Por um lado, são objeto de políticas voltadas a seu fortalecimento. Por outro lado, têm sua autonomia limitada por outro conjunto de interesses, que comprometem sua capacidade de desenhar uma estratégia voltada para se solidificar e enfrentar a competição internacional. Nesse ponto, destaca-se uma distinção importante em relação aos exemplos clássicos de Estados Desenvolvimentistas. Nesses casos, havia uma clara divisão do trabalho entre o Estado e as empresas privadas, sendo que a intervenção era, ao contrário do caso chinês, bastante limitada e seletiva (Evans, 2004). E enfim, é importante enfatizar que a forte discricção da burocracia, tornando menos nítidos os limites entre Estado e economia, tende a favorecer os casos de suborno e corrupção, também facilitados pela falta de autonomia do judiciário e pelos problemas do sistema legal.<sup>18</sup>

### **A inserção nas redes produtivas globais: uma alternativa?**

Se a estratégia de construir campeões nacionais se mostrar de fato complicada, uma outra alternativa pode ser a integração das firmas chinesas nas grandes redes produtivas mundiais, se especializando em elos da cadeia produtiva e produzindo, por exemplo, componentes para aviões, materiais elétricos e outros bens. Em face de seus baixos custos, a China tende a se destacar por ser uma localização estratégica para

---

<sup>17</sup> A especificidade da Coreia foi que a acumulação dessas dificuldades foi mais que compensada por um grande avanço na capacidade tecnológica e competitiva. Há dúvidas se, no atual contexto, os conglomerados chineses terão resultados similares.

<sup>18</sup> Estima-se que, entre 1999 e 2000, os casos de corrupção cresceram 15%, enquanto os casos de suborno cresceram 28%.

diversos produtores. Há, no entanto, divergências em relação aos impactos dessa estratégia. Alguns autores destacam que, em face da grande divisão do trabalho dentro das cadeias produtivas, a China poderia ficar relegada a etapas de baixo conteúdo tecnológico e poucos efeitos de *spill over* sobre a economia, implicando, portanto, baixa capacidade de se beneficiar de avanços na capacidade tecnológica.

Outros autores, no entanto, destacam que a intensificação da competição tende a trazer mudanças na articulação das redes globais. Assim, no intuito de reduzir os custos, empresas estariam transferindo etapas mais intensivas em tecnologia para países como a China. Assim, utilizando as oportunidades abertas pelos avanços nas tecnologias de telecomunicações, as empresas estariam mais dispostas a terceirizar atividades de desenho, engenharia e P&D. Segundo Nolan (2004), um bom exemplo é fornecido pelo setor de semicondutores, em que os avanços no processo de manufatura passaram a ser tão rápidos que impactaram o ritmo do desenvolvimento do desenho e de serviços correlatos, criando incentivos para sua terceirização para a China. No caso do desenho do circuito integrado, sua modularização em várias etapas criou o estímulo para que aquelas mais rotineiras fossem também repassadas para a China. Em síntese, estas novas tendências podem permitir que a China se especialize em atividades que, embora mais elaboradas em termos tecnológicos, são intensivas em trabalho e dependentes de níveis médios de engenharia e habilidade, algo que a China tem em abundância. Assim, abrir-se-ia importante janela de oportunidades para a China internalizar etapas mais intensivas em tecnologia. (Naughton, 2007: 371).

Em síntese, o mais provável é que a China continue com ambas as estratégias. O governo chinês continuará fortemente engajado na promoção de campeões nacionais, contando, para isto, com a determinação do Estado para obter avanços tecnológicos e concessões das empresas internacionais. Apesar das regras da OMC limitarem, a princípio, essas práticas, é bem provável que o governo chinês continue encontrando formas de driblar as restrições e promover os objetivos. Vale destacar que no presente momento de crise internacional, em que muitas empresas internacionais encontram-se em dificuldades, a ação determinada do Estado chinês, mobilizando inúmeros instrumentos e o grande montante de reservas acumuladas, pode trazer ganhos para as empresas chinesas e para seu posicionamento internacional. Há razões para acreditar que ao final da crise a China estará mais forte, tendo feito avanços no acesso a matérias primas, nos investimentos no exterior e na posição das empresas chinesas na economia internacional.

No entanto, é também necessário reconhecer que há desafios significativos para as empresas chinesas e que a promoção de campeões nacionais é hoje uma tarefa muito mais complicada, resultado da internacionalização da economia e da constituição de grandes empresas globais fortemente integradas. Tudo isso permite também considerar que a estratégia de se engajar na rede produtiva mundial,

consolidando-se em nichos caracterizados por certo grau de avanço tecnológico, pode representar uma estratégia favorável para vários setores da economia chinesa.

### **Conclusão**

O desenvolvimento chinês tem se dado por uma combinação única entre Estado e mercado. O processo pode ser entendido como um bem sucedido processo de modernização conservadora, bastante inspirado no modelo japonês e demonstrando, em vários momentos, altos índices de capacidade do Estado. É impossível entender o sucesso da reforma sem a ação coordenadora do Estado, capaz de produzir os pré-requisitos para que o mecanismos de mercado entrasse em funcionamento. No entanto, há nesse processo importantes desafios. Em muitos casos, as divisões dentro do Estado e considerações de outra ordem impedem que um processo de maior racionalização das empresas seja atingido. E há sobretudo dúvidas sobre a capacidade do Estado e da política industrial produzir campeões nacionais na presente etapa do capitalismo.

### **Bibliografia Citada:**

- CHANG, Ha-Joon. *The East Asian Development Experience – the miracle, the crisis and the future*. Penang: Third World Network, 2006.
- CUNHA, André Moreira. A Ascensão da China à Condição de Potência Econômica: há algo de novo no modelo asiático? *XIII Encontro Nacional de Economia Política*. João Pessoa, 2008.
- EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria – Estados e transformação industrial*, Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- LARDY, Nicholas. (2002). *Integrating China into the Global Economy*. Washington D.C. Brookings Institution Press.
- MEDEIROS, Carlos (2000). China: entre os séculos XX e XXI. In Fiori, José Luís. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy - transitions and growth*. Cambridge: MIT Press, 2007.
- NOLAN, Peter. *China at the Crossroads*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- NOLAN, Peter. *Transforming China: Globalization, Transition and Development*. London: Anthem Press, 2005.
- NONNENBERG, Marcelo; LEVY, Paulo; NEGRI, Fernanda e COSTA, Katarina. O Crescimento Econômico e a Competitividade Chinesa. Rio de Janeiro, *IPEA*: 2008 (Texto de discussão nº 1333).
- PEI, Mixin. *China's Trapped Transition: the Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2006.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação – as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- WHITE, Stephen. *Russia's new Politics – the management of a postcommunist society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.