

A Economia Política do Modelo Econômico Chinês: o Estado, o mercado e os principais desafios

Introdução

A China, desde que iniciou as reformas há 30 anos, vem crescendo a taxas muito elevadas. Ao contrário de outros países que possuíam uma economia planificada, a transição chinesa foi acompanhada por melhoria nas condições materiais e sociais da população. Estimativas do Banco Mundial apontam que, entre o início das reformas e 2004, 500 milhões de pessoas teriam deixado a linha de pobreza (medida por um dólar por dia), com a proporção de pobres caindo de 60%, em 1978, para 10% em 2004 (Dollar, 2007). Nesse mesmo período, a renda média da população quadruplicou. Ao mesmo tempo, a economia chinesa vai avançando, tornando-se a grande manufatura do mundo em uma série de setores e crescendo sua participação na produção e na exportação de produtos mais elaborados e tecnologicamente intensivos.

O objetivo do presente artigo é explorar certas características do milagre e do modelo econômico chinês. Pretende-se entender as razões dos bons resultados econômicos, destrinchar aspectos do modelo econômico, destacar o papel essencial da variável externa (internacional) e apontar os principais desafios enfrentados pelo modelo chinês. Uma preocupação central é entender as implicações, realizações e riscos de uma combinação muito particular entre o mercado e o Estado, tocando assim em um tema muito caro à economia política desde os seus primórdios, com Adam Smith.

Um ponto inicial é indagar o que leva a China a apresentar taxas de crescimento tão altas. Martin Wolf, articulista do jornal Financial Times, pergunta: “há algo excepcional no crescimento chinês?”¹ Wolf compara o desempenho chinês com aquele verificado no Japão, na Coreia do Sul e em Taiwan nos seus “Milagres Econômicos”. De 1978 a 2003, o PIB per capita chinês cresceu 6,1% ao ano, abaixo do crescimento per capita japonês no período 1950

¹ Martin Wolf. “A Ascensão da China.” Valor Econômico, 13/04/2009.

a 1973, que foi de 8,2% ao ano. Por sua vez, os resultados para a Coreia do Sul (1960 a 1990) e para Taiwan (1958 a 1987) foram, respectivamente, um crescimento per capita de 7,6% e 7,1% ao ano.

O ponto destacado por Wolf é a relação entre o grau de atraso econômico e as taxas de crescimento: quando os países são mais atrasados, embora não tão atrasados, eles se beneficiam das ideias e técnicas já disponíveis em outros países. Tendem também a se beneficiar da grande transferência de trabalhadores de atividades de baixa produtividade, como a agricultura de subsistência, para outras mais produtivas na indústria e no setor serviços. Além disso, o capital é escasso e tem alta produtividade, abrindo muitas oportunidades para a expansão do investimento. A partir dessas considerações, Wolf conclui que o crescimento chinês não é excepcional, exceto por sua escala e pelo tamanho da população envolvida.

Um ponto, no entanto, merece destaque: todos os países supracitados são exemplos de sucesso. Os números seriam bem diferentes se a amostra incluísse outros países da Ásia e da América Latina. Isto implica entender o que permitiu à China replicar as bem-sucedidas experiências, enquanto a regra nas estratégias de desenvolvimento foi, durante muitas décadas, o sucesso moderado ou o fracasso. O ponto cresce em importância quando se considera que as experiências de transição de uma economia de planejamento para uma economia de mercado tiveram resultados muito inferiores, tendo produzido, em grande parte dos casos, desestruturação econômica, forte queda do PIB e altíssimos custos sociais (White, 2000; Nolan, 2005).

Fundamentos do desenvolvimento econômico e o caso chinês

O caminho para o desenvolvimento não é tão simples como aquele apontado por Adam Smith, quando dizia que “pouco mais é necessário para conduzir uma nação do mais baixo barbarismo até o mais elevado grau de opulência do que paz, impostos razoáveis e uma

administração tolerável da justiça; tudo o mais sendo trazido pelo curso natural das coisas”². Além da justiça e da segurança, vários pré-requisitos são necessários para que o ‘curso natural das coisas’, ou seja, as forças de mercado, produzam resultados favoráveis. Infraestrutura de transportes e energia, um sistema financeiro avançado, capacidade empresarial e técnica e um contexto de estabilidade são alguns requisitos necessários. O cumprimento dessas funções demanda certo grau de capacidade estatal, que tende a ser maior quão mais retardatário é o processo de industrialização (Evans, 2004; Chang, 2004).

O sucesso chinês aparece, inicialmente, no bem-sucedido processo de transição para uma economia de mercado. O processo de *dual track*, a liberalização da agricultura, o estímulo às empresas rurais e a reforma dos sistemas empresarial e financeiro bem ilustram a capacidade das lideranças chinesas em conduzir o processo. A transição conduziu-se de forma que a introdução das forças de mercado fosse acompanhada de medidas visando à correção das eventuais falhas de mercado. O contraste com outros processos de transição foi enorme (White, 2000; Nolan, 2005; Naughton, 2007; autor, 2009).

Destaca-se, portanto, a importância da condução do processo. Recusando propostas construtivistas, as autoridades optaram por ‘cruzar o rio tateando as pedras’, de forma a garantir os pré-requisitos para o êxito do novo sistema econômico. Foi devido a essa preocupação que a China foi capaz de reunir as capacitações sociais necessárias para o êxito do processo de convergência (*catch up*). Ao mesmo tempo, o governo preservou sua capacidade de intervenção, que se mostrou fundamental para proteger os grupos vulneráveis e os perdedores do processo de mudança, evitando maiores custos sociais.

A construção de capacidade empresarial foi um componente essencial. O governo optou por reformar gradualmente as empresas estatais, ampliando a autonomia mas reforçando a capacidade de supervisão. A reforma foi feita em etapas, ampliando o papel das forças de mercado, valorizando a eficiência e buscando aumentar a autonomia e a transparência das

² Passagem extraída dos rascunhos da ‘Riqueza das Nações’.

empresas. Um brusco processo de privatização foi, portanto, evitado. Nos anos 90, as empresas foram listadas no mercado de capitais, forma de ampliar a transparência e de privatizar parte das empresas. Em todo esse processo, as lideranças procuraram estimular a formação de grandes conglomerados, capazes de enfrentar a competição internacional.³ Assim, apesar dos limites e das dificuldades que ainda persistem,⁴ é inegável o sucesso das lideranças em efetuar a transição e produzir empresas capazes de atuar de acordo com os princípios de mercado (Naughton, 2007; Ralston et. alii, 2006).

Paralelamente à reforma empresarial, o governo reformou o sistema financeiro. Os bancos foram separados em Bancos de Políticas e em Bancos Comerciais, sendo que os últimos deveriam passar a atuar segundo os critérios de mercado. O intuito da reforma era impedir que o sistema financeiro continuasse a financiar empresas estatais ineficientes, assim como melhorar a capacidade de avaliação de riscos e de alocação dos recursos para os setores de maior produtividade. Apesar de avanços, o sistema financeiro ainda é muito atrasado, sendo apontado como um dos elos mais frágeis do modelo chinês (Nolan, 2004; Pei, 2006).

O sucesso da intervenção também se refletiu na condução da política econômica. Em contraste com outras experiências de transição, a inflação foi mantida sob controle, medida que teve efeitos muito positivos sobre as taxas de poupança e de investimento (Naughton, 2007). Também a política de comércio exterior foi bem conduzida, com a manutenção de uma taxa de câmbio desvalorizada, que favoreceu as exportações. Por sua vez, a criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) permitiu o acesso a recursos e a tecnologia estrangeiros. Ambas as políticas ajudaram a China a driblar os constrangimentos do balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que promoviam o crescimento da demanda e do PIB.

O desempenho foi também favorecido pelas condições de infraestrutura, também indicativo da aptidão do Estado em prover bens públicos essenciais. A China destaca-se por

³ Segundo Medeiros (2004), o governo selecionou, nos anos 90, 120 grupos empresariais de importância estratégica, visando transformá-los em campeões nacionais.

⁴ Entre as dificuldades, incluem-se o atraso em termos de governança corporativa e a forte intervenção estatal, o que em certos casos leva os dirigentes a privilegiar considerações de outra ordem e a afastar a empresa do objetivo de aumentar a eficiência. O ponto é explorado adiante.

possuir alguns dos maiores portos do mundo e pela grande capacidade de movimentar contêineres a baixos custos.⁵ O país possui também uma extensa malha ferroviária, que vem sendo expandida e foi estimulada como resultado do pacote recente de investimentos em infraestrutura⁶. Assim, a rede de transportes e as facilidades de logística contribuem para a redução dos custos e para reforçar a posição da China como um elo estratégico para a otimização das cadeias produtivas internacionais.

Outro importante requisito é a capacidade educacional e técnica, favorecida inclusive por políticas adotadas pelo regime anterior. Assim, a China apresenta um grau de escolaridade superior ao de países com renda per capita similar, assim como uma mão de obra que, além de abundante e barata, possui certo grau de qualificação. Além disso, há grande número de laboratórios, centenas de milhares de engenheiros são formados anualmente e outras centenas de milhares de estudantes saem para estudar no exterior. Como consequência, a mão de obra é abundante também para setores que exigem qualificação média, ampliando a atratividade da China para investimentos em setores mais elaborados.⁷

É à luz desses requisitos e fundamentos que se deve destacar o papel dos fatores de produção. Não há como descrever o milagre chinês sem destacar a mão de obra barata, inesgotável e de certa qualidade. A grande proporção da população rural, bem acima do esperado dado o nível de renda per capita, propicia um quase inesgotável exército de mão de obra, que tende a impedir, ainda por muito tempo, que os salários subam significativamente (Nolan, 2004). Aos baixos salários somam-se os baixos encargos trabalhistas, as longas horas de trabalho e a grande flexibilidade do mercado de trabalho, reforçando as vantagens comparativas advindas do fator trabalho.

⁵ “Os vetores do crescimento da China”. *Gazeta Mercantil*, 20/7/2005.

⁶ Como resposta à crise internacional, o governo adotou pacotes de investimentos de US\$ 500 bilhões, que incluem ambiciosos projetos visando expandir a rede ferroviária (“A China encara a crise”, *Revista Exame*, 25/2/2009).

⁷ Portanto, a China atrai investimentos não apenas devido à mão de obra barata e ao tamanho do mercado consumidor. Uma série de fatores distingue a China de outros países que apresentam baixos custos salariais.

À abundância de mão de obra adicionam-se as altas taxas de investimento, respaldadas pela altas taxas de poupança das famílias, pelos investimentos das empresas estatais e pela grande atração de capital estrangeiro. Em um país com oferta abundante de mão de obra, a mobilização de capital torna-se um fator essencial para a velocidade do crescimento e para o êxito do processo de *catch up*. Deve-se destacar que a China tem investido mais de 40% do PIB, taxa muito elevada mesmo quando comparada àquelas verificadas nos outros milagres econômicos.⁸

Enfim, outros elementos contribuem para os bons resultados econômicos. Por enquanto, vale destacar a influência positiva da estrutura etária, uma vez que algo como 70% da população se encontra na faixa etária de 15 a 64 anos e, portanto, em idade ativa⁹. Outro ponto fundamental é a velocidade de crescimento do mercado interno que, em certos setores, responde por grande parte do acréscimo da demanda mundial.¹⁰ Esse resultado dá ao governo grande capacidade de negociar com o capital estrangeiro e de exigir condições para a sua entrada, incluindo a formação de *joint ventures* e a adoção de exigências para a transferência de tecnologia. Além disso, o crescente mercado interno representa uma base de expansão para as empresas chinesas, devidamente auxiliadas por políticas governamentais. Elas obtêm assim os ganhos de escala que elevam sua capacidade para conquistar mercados internacionais.

A China e o exterior – o contexto internacional e as particularidades do modelo chinês

A China é particular por uma série de fatores, relacionados, entre outros aspectos, a seu tamanho, a sua taxa de crescimento e a sua posição geopolítica. Estas particularidades, bem utilizadas pelas lideranças, vêm dando à China certos graus de liberdade que não são

⁸ Em níveis similares de renda per capita, o Japão investia 32% e a Coreia do Sul 30% do PIB. Martin Wolf. “A ascensão da China”. Valor Econômico, 13/4/2009.

⁹ “Os vetores do crescimento da China”. Gazeta Mercantil, 20/7/2005; “China – Reportagem Especial”. Revista Veja, 9/8/2006. É fácil perceber que em um futuro próximo essa vantagem se converterá em fonte de dificuldades, uma vez que a “China ficará velha antes de ficar rica”.

¹⁰ Um bom exemplo é o mercado de aviação, de longe o que mais cresce no mundo, constituindo forte demanda por aeronaves e atraindo as grandes empresas para o país.

usualmente disponíveis para os demais países em desenvolvimento. Isto se reflete na autonomia de sua política econômica, assim como na capacidade de negociar com os outros países e com as empresas multinacionais.

A base da autonomia da China está fortemente relacionada às realizações de seu comércio exterior, uma vez que a dependência de recursos externos poderia implicar ingerência nas políticas internas. Nos anos 70, negociações internacionais, relacionadas ao processo de aproximação com os Estados Unidos, propiciaram condições muito favoráveis de financiamento e o acesso privilegiado ao mercado americano, que foram combinados com políticas voltadas a atrair capital estrangeiro e a estimular as exportações (Medeiros, 2000).

Contrariamente a muitos países de industrialização tardia, a promoção do comércio exterior foi um componente essencial do desenvolvimento chinês. Antes das reformas, o comércio internacional desempenhava papel insignificante. A China era um país muito fechado e não adotava políticas voltadas a promover suas vantagens comparativas.¹¹ As reformas, a partir de 1978, modificaram radicalmente esse quadro, uma vez que as operações de comércio exterior passaram também a seguir as orientações de mercado. Tarifas e barreiras não tarifárias foram significativamente reduzidas, de forma que, no início da década de 90, a China já apresentava uma estrutura de proteção inferior a muitos países em desenvolvimento¹². Inúmeras medidas procuraram promover a liberalização do comércio exterior, apesar de o controle estatal e de regimes especiais terem sido preservados em setores considerados estratégicos¹³ (Lardy, 2002).

A liberalização comercial foi acompanhada por um rápido crescimento das exportações. Estas foram favorecidas sobretudo por duas políticas: a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) e a política cambial. Em um momento em que a China ainda efetuava a

¹¹ A pauta de exportações concentrava-se em recursos naturais, contendo muitos produtos que constituem hoje a base das importações chinesas.

¹² Estima-se que, em 1992, 95% dos bens importados apresentavam preços domésticos similares aos preços internacionais.

¹³ O processo de liberalização foi assim substancial, mantendo-se o controle apenas sobre uma gama limitada de bens, que incluíam grãos, petróleo, vegetais, tabaco, fertilizantes e algodão.

transição para uma economia de mercado, as ZEEs, que ofereciam uma série de facilidades e condições especiais, foram fundamentais para a grande atração de firmas estrangeiras, voltadas, preponderantemente, para a exportação¹⁴. A manutenção do câmbio desvalorizado, por sua vez, foi essencial para estimular as exportações. Em 1982, a taxa de câmbio foi desvalorizada de 1,5 para 2,8 remimbis por dólar. Desvalorizações sucessivas se seguiram, de forma que, em 1995, a taxa cambial flutuava em torno de 8,3 remimbis por dólar. Assim, segundo estimativas do FMI, a moeda chinesa teria perdido, entre 1980 e 1995, 70% do seu valor (Lardy, 2002). Apesar de pressões internacionais e da acumulação de superávits comerciais, as lideranças chinesas insistiram em manter o câmbio desvalorizado, dado que consideravam a promoção das exportações um componente essencial de uma estratégia de crescimento e de redução da pobreza. Apenas a partir de 2005, em face das pressões inflacionárias acarretadas pela acumulação de reservas, o governo passou a deixar a moeda se valorizar, e em ritmo gradual.

Como consequência, as exportações, entre 1984 e 1995, cresceram 17% ao ano, passando de US\$ 27 bilhões para US\$ 148,8 bilhões. A participação do comércio exterior no PIB, que era de apenas 10% em 1978, atingiu 44% em 1995 (Lardy, 2002). O crescimento continuou nos anos 90, com as exportações atingindo US\$ 266 bilhões em 2001. Após a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), houve nova aceleração, de forma que, em 2007, a China exportava US\$ 1,2 trilhão, tendo acumulado reservas de US\$ 1,5 trilhão (Cunha, 2008).

As exportações cresceram significativamente nos setores intensivos em mão de obra. As exportações de produtos têxteis passaram de US\$ 2,54 bilhões, em 1980, para US\$ 12,8 bilhões, em 1998, enquanto as exportações de roupas e confecções aumentaram de US\$ 1,48 bilhão para US\$ 27,1 bilhões. As exportações de calçados saltaram de US\$ 173 milhões em 1980 para US\$ 8,4 bilhões em 1998, enquanto as vendas de brinquedos ao exterior, no mesmo período,

¹⁴ As ZEEs chinesas eram muito maiores do que aquelas adotadas em outros países asiáticos.

criaram de US\$ 71 milhões para US\$ 5,1 bilhões. Como consequência, a China já respondia, em 1998, por 8,5% das exportações mundiais de têxteis, 16,7% das exportações de confecções, 17,9% das exportações de brinquedos e 20,7% das vendas de calçados, parcelas que continuaram crescendo nos anos seguintes (Lardy, 2002). Estimativas mais recentes apontavam que a China era responsável por 75% da produção mundial de brinquedos e por 55% da produção mundial de calçados¹⁵

Outro componente importante foi o crescimento do investimento estrangeiro, favorecido pelos baixos custos do trabalho, pelo grande mercado chinês e pelas condições oferecidas pelas ZEEs. Grande parte desse investimento foi realizado por firmas asiáticas, incluindo firmas japonesas que, nos anos 80, buscavam reduzir os custos e neutralizar os efeitos do yen valorizado (Pempel, 2005). Destacam-se também investimentos de firmas de Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul. Esta tendência se consolidou e se acelerou na década de 90, tornando a China um grande produtor e exportador de produtos eletrônicos e de tecnologia da informação.¹⁶ As firmas de Taiwan, por exemplo, transferiram para a China grande parte da produção de monitores, placas-mãe e teclados para computador¹⁷ (Lardy, 2002). Consequentemente, as exportações de produtos eletrônicos de alta tecnologia aumentaram a participação de 7% do total das exportações em 1990 para 37% em 2005 (Cunha, 2008: 15). Estima-se que a China respondia por 42% da produção mundial de monitores, por 30% da produção mundial de televisores e por 35% da produção de celulares.¹⁸

Deve-se destacar que há um forte conteúdo regional no processo de desenvolvimento chinês. A atração de empresas dos países vizinhos teve impactos significativos para o desenvolvimento da indústria chinesa e para o desempenho exportador. Por sua vez, a ascensão da China e o reforço dos laços produtivos teve impacto nas relações produtivas e

¹⁵ Os vetores do crescimento da China”. *Gazeta Mercantil*, 20/7/2005.

¹⁶ Entre 1996 e 2000, as exportações chinesas de computadores cresceram de US\$ 1 bilhão para US\$ 11 bilhões.

¹⁷ Em 2000, as firmas de Taiwan já manufacturavam 42% dos computadores pessoais na China. Estimativas mais recentes destacam que 80% das placas-mãe, 70% dos computadores e 68% dos monitores de firmas taiwanesas eram feitos na china. Também a coreana Samsung tem produzido diversas linhas de produtos na China.

¹⁸ Os vetores do crescimento da China”. *Gazeta Mercantil*, 20/7/2005.

comerciais em toda a região. Houve forte crescimento do comércio intrarregional, sendo que as exportações intrabloco passaram de 37% do total em 1985 para 55% em 2005 (Cunha, 2008: 14).¹⁹ Grande parte desse crescimento pode ser atribuída a operações intrafirma, com forte venda de componentes e equipamentos para a China que, por sua vez, se especializa na montagem dos produtos e na exportação para os países ocidentais. Estimativas do Banco Mundial apontam que 55% das exportações da China eram feitas por multinacionais, a partir da importação de componentes e montagem em território chinês (Cunha, 2008: 15).

Um ponto, portanto, a se destacar é que, devido aos baixos custos e ao amplo mercado, a China se configura localização obrigatória dentro das decisões produtivas das grandes empresas multinacionais. Muitas empresas procuram transferir para a China etapas mais trabalho intensivas e menos elaboradas, aproveitando os baixos custos do trabalho. Assim, em muitos setores, o forte crescimento das exportações foi acompanhado de baixo valor agregado. Há, no entanto, exemplos que apontam em outra direção, o que é explicado, inclusive, pelos impactos de políticas voltadas a ampliar a produção de componentes e a adicionar mais valor no próprio país. Além disso, há evidências de que a pressão para baixar os custos tem feito as empresas multinacionais terceirizar mesmo etapas mais elaboradas, dependentes de uma mão de obra com maior qualificação, como desenho, engenharia e P&D, decisões que têm dado à China ganhos em termos de absorção de tecnologia e de especialização em setores mais elaborados (Naughton, 2007: 371; Nolan, 2004; Gereffi, 2009).²⁰ E em terceiro lugar, não se pode negligenciar os impactos positivos da transferência de tecnologia e de técnicas de gestão, efetivados, em muitos casos, por meio de práticas de *joint ventures* entre empresas estrangeiras e as firmas locais.

Um elemento essencial é o impacto de todo esse conjunto de características para a autonomia na condução da política econômica, dando à China a capacidade de escapar a muitos constrangimentos e pressões internacionais. Isto se reflete não apenas na política

¹⁹ Expansão similar à verificada em blocos regionais como a União Europeia e o Nafta.

²⁰ Um bom exemplo é o setor de semicondutores e circuitos integrados.

cambial, mas também no ritmo de abertura financeira, livrando a China dos efeitos devastadores das crises de 1997 e 2008-09.²¹ É essa posição internacional, fundada na força do seu mercado interno, que permite à China enquadrar o capital estrangeiro, conseguindo obter, em um contexto bem diferente, aquilo que o Japão e a Coreia do Sul obtiveram no contexto de aquiescência norte-americana durante a Guerra Fria (Pempel, 1999).²²

A posição internacional chinesa tende também a ser fortalecida pelo impacto de sua economia para o crescimento econômico, para o aumento da produtividade global e para a recuperação de vários países. Inclui-se também a relação simbiótica desenvolvida com os Estados Unidos, em que os interesses desse país são promovidos pela importação de produtos baratos, pelo acesso de firmas americanas ao mercado chinês e pela aquisição de títulos do Tesouro pelo governo chinês.²³

O ponto portanto a se destacar é a capacidade da China driblar vários constrangimentos e preservar a autonomia na condução da sua política de desenvolvimento. Dessa forma, a China vem conseguindo adotar uma estratégia em que a introdução das forças de mercado, a promoção do comércio e a atração de capital estrangeiro vêm sendo combinados com grande intervenção estatal e com a capacidade de moldar certas variáveis na direção da promoção daquilo que se considera o interesse nacional. Apesar da entrada na OMC ter implicado em concessões e no abandono de certos instrumentos, outras formas de intervenção foram introduzidas ou reforçadas. A atuação de estrangeiros no comércio exterior e doméstico foi liberalizada e o governo abriu mão tanto de certas práticas voltadas a favorecer fornecedores locais como da exigência de quotas de exportações para firmas estrangeiras. Mas o governo continua a conceder incentivos à transferência de tecnologia, enquanto argumentos como a

²¹ Devido ao controle de capitais, a China conseguiu preservar a estabilidade de sua moeda, a despeito de turbulências como a crise asiática. A estabilidade do yuan tem sido um contraponto à volatilidade do yen, dando vantagens à China na luta pela maior influência regional (Medeiros, 2004: 166).

²² Em muitos casos, o acesso ao mercado tem sido usado como ferramenta de política externa. Os investidores internacionais sabem que, no esforço de competição com seus rivais, não podem prescindir do mercado chinês.

²³ A China, por sua vez, se beneficia da atração de empresas e do acesso ao grande mercado norte americano.

presença de ‘setores sensíveis’ e de ‘segurança nacional’ são utilizados para regular a entrada do capital estrangeiro e para perseguir objetivos de política industrial (Cunha e Acioly, 2009).

A posição chinesa e seu alto poder de barganha têm sido reforçados por diversas iniciativas de política externa. Nesse sentido, a China vem utilizando os vínculos econômicos com os países vizinhos para fortalecer pontos de sua agenda externa. Uma estratégia vem sendo avançar os acordos de livre comércio, em que a China demonstra grande capacidade de fazer concessões, inclusive na agricultura, o que constitui uma grande diferença em relação ao Japão (Pempel, 2005).

É importante destacar que o leste e o sudeste asiático vêm passando, desde a crise de 1997, por grandes mudanças, que incluem medidas na direção de fomentar a maior integração institucional entre os países. Além da integração dos mercados, outro objetivo é desenvolver mecanismos de cooperação econômica e financeira, visando reduzir a dependência dos Estados Unidos e do FMI, que se mostrou perniciosa nos eventos que se seguiram à crise de 1997 (Pempel, 2005). As iniciativas passam, por exemplo, pela criação de um fundo para oferecer linhas de crédito em moedas locais a fim de socorrer países em dificuldades. Em 2005, a China teve papel proeminente na organização de uma cúpula em Chiang Mai, Tailândia, para avançar medidas nessa direção (Cunha, 2008: 17).

Além disso, a China vem participando de iniciativas diplomáticas como a cooperação para enfrentar o terrorismo e as negociações para reduzir a capacidade nuclear da Coreia do Norte. A partir de 2008, em função da crise econômica mundial e da melhor posição relativa de sua economia, a China abandonou uma posição defensiva e tem criticado algumas políticas adotadas pelos Estados Unidos. Detentora de grandes reservas internacionais, a China vem defendendo a criação de uma moeda internacional para substituir o dólar como moeda de reserva internacional. Além disso, a crise tem permitido à China aprofundar suas estratégias de investimentos no exterior²⁴ e de acordos para a obtenção de matérias-primas.²⁵ Em face da

²⁴ Uma estratégia comum nos últimos anos vem sendo o uso das reservas internacionais para adquirir empresas em países desenvolvidos. A produção é transferida para a China, mas os departamentos responsáveis pela

crise dos principais competidores, é bem provável que a posição externa chinesa se fortaleça. Em síntese, em todas essas iniciativas, a China demonstra apetite por desempenhar um maior papel nas questões internacionais.

O modelo econômico chinês: uma combinação muito particular entre o mercado e o Estado

O sucesso da economia chinesa está muito relacionado à promoção das forças de mercado, bem ilustrada pela liberalização da agricultura, pela permissão para o funcionamento das empresas rurais, pela liberalização do comércio exterior e pelas reformas do sistema empresarial e financeiro. Essas medidas despertaram o potencial para o empreendedorismo e permitiram equacionar as dificuldades econômicas vigentes durante o período de planejamento central. Além disso, as novas medidas favoreceram o direcionamento da economia para os setores de maior produtividade, permitindo a exploração de vantagens comparativas.

No entanto, a transição bem-sucedida para uma economia de mercado dependeu também de capacidade institucional e regulatória, de forma que o sucesso chinês esteve também relacionado a características favoráveis de suas lideranças e de sua burocracia, capazes de prover os bens públicos, de produzir um contexto de estabilidade e de conduzir o processo de transição, garantindo a preservação de estabilidade social. À semelhança dos exemplos clássicos de Estados Desenvolvimentistas, a China vem combinando uma forte intervenção estatal com a preservação de bons fundamentos econômicos, especialmente no que diz respeito ao controle da inflação²⁶ e à manutenção de uma taxa de câmbio favorável às exportações (World Bank, 1993).

pesquisa, pelo marketing e fortalecimento da marca e pela distribuição são preservados nos países de origem. (“O Enigma da China”. Estado de São Paulo, 8/6/2005).

²⁵ Um ótimo exemplo são as relações desenvolvidas com países da África, em que investimentos e ajuda financeira vêm sendo trocados pelo acesso ao petróleo e a matérias-primas.

²⁶ Como destacado, baixas taxas de inflação estimularam a poupança e o investimento, além de contribuir para preservar um contexto econômico e social de estabilidade.

Como um caso típico de *Developmental State*, a ação do Estado chinês transcende amplamente as funções clássicas (consideradas consensuais) do Estado. Sua ação está fortemente ancorada em políticas de controle, visando proteger a indústria nacional, moldar a entrada do capital estrangeiro, induzir a formação de *joint ventures* e obter condições favoráveis para a transferência de tecnologia. Inspirado no modelo japonês, o governo chinês não mede esforços para produzir grupos empresariais com capacidade tecnológica e competitiva, dado que considera uma pré-condição para o poder internacional do país. Uma especificidade da China, em comparação com Japão e Coreia, é a capacidade de fazer esta intervenção em um momento diferente do capitalismo, como explorado na seção anterior.²⁷

Deve-se destacar, portanto, o amplo esforço do Estado chinês na promoção do desenvolvimento industrial. A proteção ao mercado interno, a oferta de financiamento e o estímulo ao desenvolvimento tecnológico, entre outras medidas, auxiliaram as empresas a se projetar no mercado e a ampliar as chances de enfrentar a competição estrangeira. Dentro das políticas de estímulo ao desenvolvimento tecnológico, incluem-se a ampla oferta de financiamento a baixo custo, a concessão de subsídios para o esforço de P&D e diversas iniciativas visando aproximar as empresas das universidades e das instituições de pesquisa.²⁸ O esforço para ampliar a capacidade tecnológica é bem captado por indicadores internacionais, que, ao mensurar o grau de comprometimento dos governos com a política tecnológica, colocam a China bem a frente de países como Brasil e México, embora ainda bem atrás de países como Estados Unidos, Irlanda e Coreia do Sul (Porter et. alli, 2007).

Na mesma direção, indicadores de infraestrutura econômica, um conceito mais geral que envolve instituições físicas, humanas, organizacionais e econômicas com capacidade de influenciar o desempenho tecnológico, colocam a China em posição intermediária entre os líderes (Japão e Estados Unidos) e outros países de industrialização emergente, como o Brasil.

²⁷ Mas o contexto internacional atual tem outros condicionantes, que podem, como explorado adiante, significar dificuldades e desafios.

²⁸ Estudos relatam que grande parte do esforço de P&D é feito pelas empresas, destacando-se o esforço para a adaptação da tecnologia importada e para a incorporação de técnicas poupadoras de mão de obra (Naughton, 2007).

Posição similar é alcançada nos índices de infraestrutura tecnológica, que captam as instituições mais específicas voltadas a desenvolver, produzir e comercializar tecnologia. A China obtém um índice de 60, ficando logo atrás de Reino Unido, França e Alemanha, enquanto o Japão e os Estados Unidos, os líderes, obtiveram, respectivamente, índices de 70 e 95 (Porter et. alli, 2007).

Em termos tecnológicos, o grande avanço verificado pela China se manifesta na capacidade de produção e de exportação de bens de alta tecnologia. Em um índice relativo ao primeiro aspecto, a China avançou de 32,8 em 1996 para 85,2 em 2007, igualando-se ao Japão e ficando apenas atrás dos Estados Unidos. No índice relativo a exportações, a China passou de 22,5 em 1996 para 82 em 2007, ultrapassando inclusive os Estados Unidos (Porter et. alli, 2007). Trata-se de um grande avanço, mas que deve ser ponderado pelo fato de ter sido alcançado, em grande parte, pela atração de firmas estrangeiras. Um ponto importante é saber o que realmente fica na China e o grau de vantagens efetivas para as firmas chinesas e para a sua capacidade de inovação (Chen e Chen, 2009).

Essa questão remete a um ponto central: a efetividade de certas medidas de política industrial no atual estágio do capitalismo. A situação encontrada em vários setores é o de liderança absoluta de grandes empresas multinacionais, que possuem uma marca forte, controlam amplas frações de mercado e investem fortemente em P&D. Em diversos indicadores, como volume de vendas, receita ou número de patentes, essas empresas encontravam-se muito a frente de seus competidores.

Em diversos setores analisados por Nolan (2005: 38), a participação das empresas chinesas nas vendas mundiais ou no esforço de P&D estava bem abaixo das líderes globais. Em 2001, a China tinha apenas 11 representantes entre as 500 maiores empresas da revista Fortune, não possuindo nenhuma empresa entre as 250 mais competitivas ou entre as 300 que mais investiam em P&D. Naquele momento, e a despeito de anos de iniciativas ligadas à política industrial, a distância em relação às líderes mundiais estava aumentando.

Esse quadro teve alterações no decorrer da década de 2000, com a China obtendo 29 representantes entre as 500 maiores empresas em 2008, 37 em 2009 e 46 representantes em 2010.²⁹ Algumas dessas empresas se mostraram bem sucedidas no registro de patentes e na consolidação da marca, mas outras ainda sofrem muitas dificuldades e se mostram muito dependentes do mercado interno. Embora empresas chinesas venham se consolidando em vários setores, como informática, eletrônicos de consumo, automobilística e telecomunicações, ainda não é possível estimar o grau em que serão bem sucedidas na capacidade de enfrentar os líderes globais. Assim, na linha da análise feita por Nolan (2005), é importante acompanhar os avanços das empresas chinesas na capacidade de conquistar mercados internacionais e inovar. Trata-se de uma questão central para o modelo chinês, ligada à capacidade de produzir campeões nacionais no estágio atual do capitalismo. Na mesma linha, trata-se de observar mais de perto como a China vem convivendo com as restrições advindas da OMC e em que grau as mesmas têm limitado as iniciativas de política industrial. O escopo dessas questões transcende a situação imediata da China e aponta para temas relevantes no estudo da economia política internacional.

Um outro ponto sensível diz respeito aos impactos do grau de intervenção do Estado chinês nas decisões econômicas, que transcende aquele verificado nos exemplos clássicos de *Developmental States*, em que a demarcação entre o Estado e as empresas era muito mais clara (Evans, 2004). Na China, os bancos ainda são em grande parte estatais e o Estado mantém grande controle da alocação dos fluxos financeiros. Da mesma forma, o Estado mantém o controle de grande parte das empresas. Apesar das medidas para estimular a autonomia das empresas estatais e mesmo da tentativa de se criar uma *holding* dessas empresas, há ainda grande discricção e intervenção do partido comunista e da burocracia. Essa intervenção implica, em algumas ocasiões, a adoção de ações voltadas a fortalecer as empresas e a enfrentar adversidades, como bem ilustrado pela resposta à crise internacional.

²⁹ <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2010/countries/China.html>. A maior parte dessas empresas é estatal.

Mas por outro lado, tende a fazer com que considerações de outra ordem interfiram na operação das empresas, tendendo a afetar negativamente a eficiência e a competitividade.³⁰

Os grandes desafios

Apesar dos resultados muito favoráveis em termos de crescimento econômico e redução da pobreza, a situação do modelo econômico chinês ainda provoca dúvidas e apreensões. Muitas das reformas estão ainda incompletas e tanto o sistema empresarial como o sistema financeiro apresentam fragilidades. Falta um sistema adequado de direitos de propriedade, o que leva muitos críticos a duvidar da persistência do bom desempenho da economia uma vez que as primeiras e mais fáceis fases de crescimento cheguem ao fim. Dúvidas também aparecem em relação à forte intervenção do Estado na economia; acredita-se que a recusa do partido comunista em abrir mão de parte do seu poder tende a impedir que o processo de reformas tenha continuidade (Pei, 2006). Enfim, há vários problemas sociais ligados à desigualdade crescente e às altas taxas de pobreza que ainda marcam o país. Os problemas sociais são ainda mais sérios quando se consideram as características rígidas do sistema político, com pouca capacidade de absorver as tensões e as fontes de oposição ao regime.

Inicialmente, deve-se destacar que o contexto institucional não é o mais favorável para o funcionamento de uma economia de mercado. Não existem bons direitos de propriedade, o executivo é muito autônomo, não há um sistema de *checks and balances*, o legislativo tem pouco poder e o judiciário não é independente. Assim, o risco regulatório na China é considerado muito alto. No entanto, este não tem sido um obstáculo para os investimentos estrangeiros, o que se explica pelas altas perspectivas de lucro, pela velocidade da expansão

³⁰ Além de inúmeros casos de corrupção, são comuns os casos em que objetivos de outra ordem interferem no funcionamento das empresas. Um bom exemplo são as medidas de protecionismo local (Nolan, 2005; Naughton, 2007; Pei, 2006).

do mercado chinês e pelo fato de que a quebra de contratos, apesar de um risco em potencial, não tem sido a regra.³¹

Há grande atraso também no sistema de direitos de propriedade intelectual e registro de patentes, com a frequente ocorrência de casos de pirataria. As empresas que investem na China sabem que a probabilidade de terem seus produtos copiados é muito elevada, mas mesmo assim não podem ficar fora desse mercado em expansão.³² Deve-se destacar que, embora essas práticas ajudem, em certos casos, as empresas locais a se aproximarem das concorrentes, tendem também a inibir maiores investimentos, inclusive de firmas multinacionais, em P&D. Um bom exemplo são as firmas norte-americanas, cujos investimentos em P&D na China são muito superiores à média dos investimentos fora dos Estados Unidos, mas que encontram na falta de uma estrutura de direitos de propriedade um fator que inibe novos investimentos.³³

Outra característica indesejada, ligada à grande discricção da burocracia, é o alto grau de corrupção. As relações econômicas são ainda muito baseadas nas práticas de *guanxi*, redes pessoais que são a base para a efetivação de vários negócios, para a obtenção de serviços frente à burocracia e para o acesso ao financiamento público. Essas práticas vão portanto na direção contrária da presença de regras impessoais, necessárias para o bom desempenho da burocracia e de uma economia de mercado.

Avaliações da ONG Transparência Internacional colocam a China como um dos países mais corruptos do mundo. Em um ranking internacional, a China obteve uma posição muito ruim em relação a inúmeros indicadores, incluindo qualidade da governança, capacidade regulatória, transparência, estabilidade política, prevalência da lei e 'voz e accountability'. Em alguns desses indicadores, a China esteve em companhia de países muito atrasados

³¹ Entre as vantagens da China em termos institucionais, encontra-se o baixo custo de fazer negócios, muito bem ilustrado pelo baixo tempo de liberalização das alfândegas, muito inferior à média dos países em desenvolvimento.

³² "China – Reportagem Especial". Revista Veja, 9/8/2006.

³³ Segundo Naughton (2007: 364), as empresas americanas gastam na China 9,2% do valor adicionado em P&D, enquanto a média de seus investimentos no exterior é de apenas 3,3%. Também as firmas chinesas são prejudicadas pela pirataria, que implicam em rápida expansão da oferta e em queda das margens de lucro.

institucionalmente, entre os quais Nicarágua, Indonésia e Nigéria. Em casos mais extremos, como em “voz e accountability”, a China esteve à frente apenas de estados muito repressivos, como Vietnã, Arábia Saudita e Afeganistão (Pei, 2006: 05-06).

A forte ingerência estatal e a falta de contrapontos institucionais têm inúmeros efeitos negativos. A preservação de monopólios e de forte controle estatal implica baixa produtividade e atraso em alguns setores, enquanto a indissociação entre Estado e economia resulta em grande influência do partido nas operações das empresas estatais, muitas vezes em prejuízo da eficiência.³⁴ A força do executivo, por sua vez, não facilita necessariamente a adoção das políticas adequadas, dado que sua capacidade de ação tende a ser negativamente afetada pelos conflitos interburocráticos, pela ingerência do partido e pelos conflitos existentes entre o governo central e os governos locais (Sun, 2007). Um ótimo exemplo são as medidas de protecionismo local, que incluem proibições para a compra de mercadoria de outras localidades, para a venda de matérias-primas e para a saída de capital. Estas medidas, além de prejudicar a consolidação do mercado interno, provocam a duplicação do investimento, tornando a estrutura produtiva de cada província muito similar à estrutura geral da economia chinesa (Pei, 2006). Essa duplicação, além de provocar acumulação de capacidade ociosa, inibe os efeitos positivos que poderiam ser obtidos com a especialização produtiva e com o comércio entre as províncias.

Às dificuldades econômicas somam-se os abusos oriundos dos limites em garantir a ‘prevalência da lei’ (rule of law). São inúmeros os relatos de abusos de poder e violação de direitos, acompanhados pela falta de canais de participação e defesa por parte dos indivíduos. As cortes são inefetivas, fortemente politizadas e corruptas. A imprensa é controlada e a sociedade civil está muito precocemente organizada. Pei (2006) mostra que muito pouco tem avançado na direção de ampliar os direitos individuais. Ao contrário, a opção do partido tem sido por fortalecer sua capacidade repressiva e de cooptação dos grupos opositores. Nesse

³⁴ Segundo Pei (2006), apesar das reformas, grande parte dos membros do partido que compunham a administração anterior continuam a ocupar postos importantes na direção das empresas estatais.

sentido, é notável a capacidade de impedir que o grande número de protestos sociais, que reúnem frequentemente dezenas de milhares de pessoas, se consolide como movimentos organizados capazes de ameaçar o regime.

Pei (2006), usando o referencial desenvolvido por Douglas North, acredita que um dos problemas críticos da China é que o conjunto de direitos de propriedade que maximiza os interesses dos governantes (os membros do partido comunista) não é o mesmo que tende a favorecer o melhor desenvolvimento econômico. Segundo Pei, as principais reformas foram feitas nos anos 80 e, apesar das transformações econômicas e sociais, não tiveram continuidade na década seguinte. Monopólios foram mantidos em vários setores, incluindo a comercialização de produtos agrícolas, o setor de telecomunicações e o sistema financeiro. Apesar do mal desempenho verificado nesses setores, a liberalização e a entrada de novos participantes continua vedada. Segundo Pei (2006), é ingênuo acreditar que as transformações econômicas tendem a favorecer transformações políticas. O enriquecimento econômico, segundo o autor, tende a aumentar os recursos para cooptar adversários e o interesse para preservar o controle. Em contrapartida, a relutância em reformar tende a ampliar as fontes de ineficiência e a agravar algumas tensões, podendo por em risco o regime.

O argumento de Pei, apesar de profícuo, precisa ser contraposto às especificidades do Estado desenvolvimentista chinês, bastante diferente, em muitos aspectos, dos Estados absolutistas analisados por Douglas North. As autoridades chinesas aprenderam com outras experiências e demonstraram grande capacidade de conduzir o processo de transição. O caráter desenvolvimentista e certa capacidade das lideranças é o que explica a preservação da estabilidade econômica e a adoção de uma política econômica favorável ao desenvolvimento dos negócios.³⁵ Reconhecer esses fatos, no entanto, não elimina a necessidade de destacar

³⁵ Tudo isto permite interpretar o processo chinês como um processo de transição vinda de cima, em que o partido comunista aceitou abrir mão de parte do poder para dinamizar a economia e evitar que uma crise econômica e uma convulsão social levassem o regime à derrocada (autor, 2009). Resta saber até que ponto o Partido Comunista estará disposto a ir, assim como sua capacidade de detectar as mudanças necessárias. A fraqueza da sociedade civil e o caráter centralizado de muitas decisões tende a prejudicar a adoção das medidas corretivas necessárias.

dificuldades que podem advir do grande poder possuído pelo partido comunista, assim como de entender em que circunstâncias estarão dispostos a abrir mão do poder.

Outro grande desafio advém do setor financeiro. Apesar dos avanços, as reformas foram incapazes de melhorar significativamente a capacidade de avaliação de risco e de alocação de capital para os setores com maior potencial econômico. Há ainda muitos critérios políticos na concessão de empréstimos³⁶ e, apesar de vultosos programas de saneamento adotados para o sistema financeiro, o número de empréstimos podres é ainda muito elevado.³⁷ Pouco transparente, o sistema é caracterizado por inúmeros casos de favorecimento e de corrupção. A cobrança de propinas é frequente, encarecendo o custo dos empréstimos.

Além disso, há problemas de regulação, o que em um contexto de liquidez excessiva, como tem ocorrido nos últimos anos, tende a favorecer a formação de bolhas e o risco de perdas no sistema financeiro.³⁸ Em tal contexto, muitos analistas destacam os riscos que os problemas do sistema financeiro podem ter para a saúde da economia chinesa e para o seu projeto de tirar milhões de pessoas da pobreza e incorporá-las à economia de mercado (Nolan, 2004). Apesar de o sistema financeiro chinês ser em grande parte voltado para práticas de empréstimo, o que explica seu baixo envolvimento no cassino internacional que levou à grande crise financeira de 2008, o risco não deve ser subestimado.³⁹

Segundo os críticos, as dificuldades do sistema financeiro têm fortes implicações sobre a qualidade do investimento. O sistema financeiro direciona grande parte dos recursos para as empresas estatais que, em face da abundância de recursos, investem de forma muito arrojada, tendendo a efetivar investimentos pouco viáveis e de baixa rentabilidade. Tal situação tende, portanto, a provocar excesso de capacidade em alguns setores e a comprometer a capacidade

³⁶ Apesar de o setor privado ter grande participação na geração de emprego, sua participação no investimento e no crédito é muito menor, indicador de distorções causadas pelo sistema financeiro.

³⁷ Segundo Naughton (2007), a proporção de empréstimos podres teria, no final dos anos 90, alcançado 40% do total de empréstimos. Em consequência de um amplo programa de saneamento, que custou US\$ 300 bilhões, esta proporção caiu para 10,5% em 2005. Há, no entanto, indicações de que voltaram a crescer.

³⁸ A liquidez excessiva vem sendo produzida pela enorme acumulação de reservas, tendo sido acrescida pelas medidas adotadas para enfrentar a crise internacional.

³⁹ Na crise de 1997, muitas instituições chinesas sucumbiram devido à grande especulação. Há também várias menções à formação de bolhas, tanto no mercado de ações como no setor imobiliário (Nolan, 2004).

de investimento futuro da economia.⁴⁰ Em síntese, o fácil acesso ao crédito, a grande capacidade de investimento e a baixa capacidade de regulação tendem a enfraquecer o modelo econômico, podendo acarretar crises econômicas e financeiras que colocariam em risco os avanços econômicos e sociais.

Outra fonte de dificuldades e desafios relaciona-se ao aumento da desigualdade social e à proporção ainda muito alta de pobres na população. Apesar da forte redução da pobreza após 1978, deve-se destacar que esta redução não foi contínua. Entre 1981 e 1987, a pobreza caiu pela metade, resultado essencialmente da reforma rural, que deu aos agricultores maior liberdade para produzir e comercializar a produção. Entre 1987 e meados dos anos 90, a diminuição da pobreza se estancou, voltando a cair, mesmo que a um ritmo reduzido, entre 1996 e 2001. A partir de 2001, no entanto, a pobreza voltou a declinar de forma mais forte, resultado dos efeitos da entrada da China na OMC e da maior atenção dada à questão social (Dollar, 2007; Ravallion e Chen, 2007; Horta, 2009).

Apesar da forte queda, a proporção de pobres é ainda muito elevada. A China ainda possui uma grande proporção de população no campo, algo como 800 milhões de pessoas, sendo que uma alta proporção dessa população (acima de 50%, de acordo com certas estimativas e com a linha de pobreza adotada) ainda vive abaixo da linha de pobreza. Esta alta persistência da pobreza, a despeito de altas taxas de crescimento, está diretamente relacionada ao aumento da desigualdade. Entre 1983 e 2002, o índice de Gini passou de 0,28 para 0,447, tornando a desigualdade na China superior à média dos países de renda média. Parte do aumento da desigualdade pode ser explicada pela maior diferenciação que é típica de uma economia de mercado, assim como pelas transformações que marcam as primeiras etapas do

⁴⁰ Este é o ponto destacado por Martin Wolf, que acredita que as taxas de investimento na China são muito altas tanto para seu nível de renda percapita como para o nível de crescimento do PIB, indicando uma relação capital-produto muito alta. O autor admite, no entanto, a possibilidade de tal resultado ser explicado por erros de mensuração. (Martin Wolf. "A ascensão da China." Valor Econômico, 13/4/2009).

desenvolvimento.⁴¹ No entanto, o aumento da desigualdade foi também influenciado pelas políticas adotadas.

Existe uma grande desigualdade regional na China, ampliada pela criação das ZEEs e pelo consequente estímulo dado às zonas costeiras. As regiões litorâneas atraíram quase a totalidade dos investimentos estrangeiros e foram as grandes beneficiárias do processo de abertura.⁴² Como consequência, a disparidade de renda per capita entre as províncias se ampliou, com a desigualdade entre a mais rica e a mais pobre passando de 7,3 vezes em 1990 para 13 vezes em 2003, um número extremamente elevado em qualquer comparação internacional (Horta, 2009).

O impacto das desigualdades regionais é ainda mais sério quando se considera a forma muito descentralizada de financiamento e de execução dos gastos sociais, o que leva as províncias mais ricas a gastarem muito mais do que aquelas mais pobres.⁴³ O resultado é que as regiões e as localidades mais pobres não obtêm os recursos necessários para prover bons serviços de educação e saúde, tendo, em muitos casos, de cobrar por esses serviços. Como grande parte da população é incapaz de pagar, não tem acesso a esses serviços ou os tem em qualidade muito baixa.⁴⁴ Portanto, o grau de descentralização na provisão desses serviços produz grande desigualdade de capacitações básicas, principalmente saúde e educação, o que contribui para ampliar o retorno da educação e as desigualdades de renda. Isto é muito bem ilustrado pelo aumento do retorno salarial de um ano a mais de estudo que, entre 1988 e 2003, teria crescido de 4% para 11%, refletindo também as novas oportunidades abertas pela diversificação da economia (Dollar, 2007).

⁴¹ Nos estágios iniciais de desenvolvimento, todos são igualmente pobres, uma vez que estão empregados em atividades de baixa produtividade. Com as transformações, passa a haver diferenças de produtividade e de oportunidades, o que tende a ampliar a desigualdade, conforme descrito pela curva de Kuznetz. Essa tendência, no entanto, é influenciada pelas políticas adotadas.

⁴² Outro bom exemplo é a política de preservar o câmbio desvalorizado, que beneficia as zonas exportadoras em prejuízo das províncias mais pobres.

⁴³ Segundo Dollar (2007), o gasto social por habitante tende a ser 8 vezes maior na província mais rica em relação à mais pobre. Esta diferença no Brasil é de apenas 2,3 vezes. As diferenças tendem a ser ainda maiores em nível subprovincial.

⁴⁴ A taxa de frequência a escola, que é de 100% na província mais rica, tende a ser de apenas 40% na mais pobre. Essas deficiências levaram o governo a ampliar significativamente os recursos para educação e saúde nas áreas mais pobres. Em 2006, foi eliminada a exigência de taxas para a educação da população carente (Dollar, 2007).

Outra fonte muito grande de desigualdades é a existente entre o campo e a cidade. As diferenças de renda urbano-rural oscilaram muito nos anos que se seguiram às reformas, tendo reduzido após a reforma rural mas voltando a crescer subsequentemente. Essas diferenças são criticamente afetadas por certas políticas, com destaque para as restrições para a migração entre o campo e a cidade e pela relutância em conceder à população rural o direito de propriedade das terras.⁴⁵

Todo ano, algo como 150 milhões de pessoas deixam o campo em direção às cidades em busca de emprego temporário. A maior parte vive em condições clandestinas, não possuindo o registro (*hukou*) necessário para ter acesso a uma série de serviços públicos. Tornam-se, portanto, cidadãos de segunda categoria, vivendo em moradias precárias e sem acesso aos serviços de educação, saúde e previdência. Sofrem também discriminação no acesso a postos de trabalho. Assim, o sistema de *hukou* e suas restrições contribuem para a desigualdade de renda e de oportunidades (Horta, 2009).⁴⁶ A população imigrante, fortemente discriminada e vivendo em condições precárias, constitui fonte de protestos e instabilidade social.

Os problemas levantados apontam para políticas com potencial para a redução da desigualdade. Inicialmente, destacam-se investimentos em infraestrutura e estímulo a atividades econômicas das regiões mais pobres, incluindo uma política adequada de preços agrícolas. Segundo, encontra-se a necessidade de melhorar a qualidade e o acesso a serviços de educação e saúde, diminuindo as diferenças entre as províncias. Terceiro, a desigualdade seria reduzida por mudanças nas políticas de migração, reduzindo as restrições e conferindo aos imigrantes status de cidadãos normais. Enfim, outra medida, muito debatida, é a permissão para a alienação de terras rurais, dando aos habitantes rurais acesso a recursos financeiros que poderiam ser usados para financiar investimentos em educação ou mesmo a mudança para as cidades.

⁴⁵ Como consequência, a diferença de renda entre as zonas urbana e rural seria de 3 para 1, muito alta para os padrões internacionais.

⁴⁶ O sistema de *hukou* cumpriu seu papel ao possibilitar um ritmo menos intenso de migração e de crescimento das cidades. No entanto, tem efeitos perversos e vem sendo reformado.

Vale também destacar o papel das demissões e os limites da proteção social. As dificuldades sociais foram fortemente agravadas pelo grande número de pessoas demitidas, algo como 30 milhões, resultado do processo de reestruturação das empresas estatais. Tratam-se de pessoas que possuíam estabilidade no emprego e acesso a serviços de proteção social. Esse número inclui grande parte de trabalhadores mais velhos e com baixa escolaridade, com dificuldades para reinserir no mercado de trabalho (Leung, 2006). A situação dos demitidos constituiu-se forte fonte de preocupação, implicando em forte aumento dos gastos em pensões, serviços de saúde e habitação.

No geral, as dificuldades são infladas pelo caráter ainda precário do sistema de seguridade social. Segundo Leung (2006), em 2003, apenas 40% dos trabalhadores urbanos eram cobertos por seguro-desemprego, no valor de 70% a 80% do salário mínimo. Por sua vez, apenas 45% dos trabalhadores urbanos participavam de programas de aposentadoria. Dados para 2000 mostram que 44% das mulheres idosas e 51% das pessoas acima de 80 anos não contavam com programas de aposentadorias.⁴⁷

Estes são, portanto, alguns desafios que podem ameaçar tanto o desempenho econômico como a estabilidade social. A eles se somam outras dificuldades, como os riscos ambientais. A China possui algumas das cidades mais poluídas do mundo, com fortes custos em termos de mortes, desmatamento e prejuízos à economia. Esses problemas, que despertam preocupação crescente das autoridades chinesas e internacionais, estão relacionados a características do modelo econômico, muito intensivo em capital e pouco sensível aos danos ambientais, o que, em um país tão grande e com tal ritmo de crescimento, tende a ter impactos explosivos.

Considerações Finais

A China, dado o intenso e acelerado processo de transformação econômica e social, constitui rico laboratório para o estudo de várias áreas das ciências sociais. O presente artigo

⁴⁷ Segundo estimativas citadas pelo artigo “Desafios do Milagre Chinês” (Valor Econômico, 27/07/2005), apenas 20% dos 700 milhões de integrantes da PEA tinham acesso à previdência.

focou em uma dessas áreas, relacionada ao modelo econômico e à relação muito particular desenvolvida entre o Estado e o mercado. O intenso desenvolvimento econômico, verificado nos últimos 30 anos, deveu-se às potencialidades representadas pela liberalização das forças de mercado. Mas dependeu também do grau de capacidade estatal, responsável pela correção das falhas de mercado, pela condução do processo de transição e pelas medidas de estímulo à atividade econômica. Apesar dos bons resultados até o momento, essa combinação tem implicações e armadilhas.

O modelo chinês replica, em diversas situações, as características dos *Developmental States* existentes em países da Ásia em períodos anteriores. A capacidade de ação do Estado e a sua força em relação aos grupos sociais são fundamentais para entender o êxito da transição, assim como a capacidade de implementar reformas e de constituir os pré-requisitos para o funcionamento de uma economia de mercado. Destaca-se também a capacidade de as autoridades chinesas estimularem certos setores, preservarem bons fundamentos econômicos e garantirem a ordem social. A especificidade chinesa é apresentar tal capacidade de intervenção em um contexto bem particular do capitalismo, marcado pela maior integração econômica e financeira e por menores graus de liberdade conferidos à intervenção estatal.

Há, no entanto, o outro lado da forte intervenção estatal. As relações entre o Estado e a economia são fluidas e há grande imbricação entre os interesses do partido e a gestão das empresas. Por sua vez, faltam instituições que garantam o respeito à lei e aos direitos dos cidadãos, sendo a corrupção prática recorrente. O executivo é muito forte, o judiciário não é independente e falta uma estrutura de direitos de propriedade capaz de proteger os investidores. A isto se somam as fontes de ineficiência decorrentes de monopólios em certos setores e as deficiências do setor financeiro, marcado por critérios políticos na concessão de financiamento, por grande acumulação de empréstimos podres e por uma estrutura precária de regulação.

Devido às suas particularidades, a China vem conseguindo frear o ritmo da abertura comercial e financeira e conservar certos padrões de intervenção. Há, no entanto, dúvidas sobre sua capacidade de preservar esse poder. Uma vez consumado um maior ritmo de abertura e liberalização financeira, surgem apreensões relativas às fraquezas do sistema financeiro e ao atraso do sistema de direitos de propriedade. Devem-se lembrar os casos do Japão e da Coreia do Sul, em que as pressões por liberalização se mostraram letais para o *Developmental State* e para o modelo econômico, provocando fortes custos econômicos e sociais (autor, 2007; 2008).

Existe, portanto, uma contraposição de fatores. Por um lado, há a força do Estado chinês, voltado para fortalecer a capacidade produtiva e tecnológica e para avançar os interesses externos do país, iniciativas que vêm se fortalecendo nos últimos anos. Por outro lado, há os constrangimentos e exigências levantados pela maior complexidade da economia de mercado, assim como as demandas por direitos e participação advindos da nova estrutura social. E há os riscos relacionados a crises financeiras, à acumulação de capacidade ociosa e ao aumento do desemprego e dos custos sociais, que podem ter impactos negativos para a preservação da ordem social.

O caso chinês aponta também para as possibilidades e potencialidades da política industrial no momento atual do capitalismo. Há indicações de avanços na capacidade produtiva e tecnológica, destacando-se, além do grande esforço empreendido nessa área, a capacidade de negociar e enquadrar o capital estrangeiro. Mas há também dúvidas sobre a possibilidade de produzir empresas aptas a enfrentar as grandes corporações internacionais e disputar a liderança nos respectivos setores. Este último aspecto aponta para proíficas linhas de investigação, sendo importante monitorar o avanço das empresas chinesas na capacidade de registrar patentes e disputar os mercados internacionais com as empresas internacionais.

Os temas tratados nesse artigo transcendem a situação da China. As formas de interação entre o mercado e o Estado é um tema essencial da economia política desde as suas origens.

Um tema derivado dessa relação é o estudo dos *Developmental States* e das condições em que a intensa intervenção estatal tende a ser profícua. Isto aponta para os pontos positivos e negativos da forte intervenção estatal, incluindo tanto a capacidade de promover certos setores como as dificuldades advindas do conflito interburocrático e da adoção de práticas de patronagem e *rent seeking*. O exemplo chinês levanta também a questão da relevância das instituições econômicas e da garantia dos direitos de propriedade. Aponta também a relação entre as transformações econômicas e as mudanças políticas, perguntando sobre as circunstâncias em que as elites políticas estariam dispostas a abrir mão do poder.

O exemplo chinês é também muito caro ao estudo das relações internacionais, apontando interações entre as iniciativas de política externa e a perseguição de objetivos econômicos. Nesse sentido, as práticas de negociação com o capital estrangeiro e a adoção de medidas de política industrial e tecnológica podem trazer lições para os países em desenvolvimento. Tratam-se de iniciativas que podem mais facilmente ser perseguidas por meio de blocos regionais ou de associações entre países. Outro ponto diz respeito ao impacto da ascensão da china sobre o emprego nos países desenvolvidos, assim como às medidas de retaliação que podem ser adotadas e seus impactos sobre a ordem internacional. Enfim, outra direção a observar são os impactos da ofensiva na área social, mais especificamente no que diz respeito à capacidade de as políticas incorporarem certos segmentos e reduzirem as amplas desigualdades, tanto no acesso aos serviços públicos como na distribuição de renda.

Bibliografia Citada:

CHANG, Ha-Joon. 2006. *The East Asian Development Experience – the miracle, the crisis and the future*. Penang: Third World Network.

CHEN, Yufen e CHEN, Jin. 2009. The Impact of FDI on Regional Technological Capabilities: evidence from China. *Journal of Knowledge-based innovation in China*. Vol.1, nº2, 143-158.

CUNHA, André Moreira. 2008. A Ascensão da China à Condição de Potência Econômica: há algo de novo no modelo asiático? *XIII Encontro Nacional de Economia Política*. João Pessoa.

- CUNHA, André e ACIOLY, Luciana. 2009. China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In: Cardoso Jr, José; Acioly, Luciana e Matijascic. *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA.
- DOLLAR, David. 2007. Poverty, Inequality and Social Disparities During China`s Economic Reform. *World Bank Policy Research Working Paper 4523*, June 2007.
- EVANS, Peter. 2004. *Autonomia e Parceria – estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- GEREFFI, Gary. 2009. Development models and Industrial Upgrading in China and Mexico. *European Sociological Review*. vol 25, nº1, 37-51.
- HORTA, Marcelo. 2009. Pobreza e Desigualdade no Milagre Chinês. *Relatório de pesquisa apresentando ao Fundo de Incentivo a Pesquisa*, PUC-MG. Belo Horizonte: PUC-MG.
- LARDY, Nicholas. 2002. *Integrating China into the Global Economy*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- LEUNG, Joe. 2006. The Emergence of Social Assistance in China. *International Journal of Social Welfare*, 15, 188-198.
- MEDEIROS, Carlos. 2000. China: entre os séculos XX e XXI. In: Fiori, José Luís. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.
- MEDEIROS, Carlos. 2004. A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: Fiori, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- NAUGHTON, Barry. 2007. *The Chinese Economy - transitions and growth*. Cambridge: MIT Press.
- NOLAN, Peter. 2004. *China at the Crossroads*. Cambridge: Polity Press.
- NOLAN, Peter. 2005. *Transforming China: globalization, transition and development*. London: Anthem Press.
- PEI, Mixin. 2006. *China's Trapped Transition: the Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- PEMPEL, T.J. 1999. The Developmental Regime in a Changing World Economy. In Woo-Cumings, Mededith. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- PEMPEL, T.J. 2005. Introduction: Emerging Webs of Regional Connectedness. In: Pempel, T.J (ed). *Remapping East Asia – the construction of a region*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- PORTER, Alan, NEWMAN, Nils, XIAO, Yin; JOHNSON, David e ROESSNER, J. 2007. High Tech Indicators – technology-based competitiveness of 33 nations. *Report to the Science Indicators Unit, Division of Science Resources Statistics, National Science Foundation*. Atlanta: Georgia Institute of Technology.

- RALSON, David, TERPSTRA-TONG, Jane, WANG, Xueli e EGRI, Carolyn. 2006. Today's State-Owned Enterprises of China: are they dying dinosaurs or dynamic dynamos? *Strategic Management Journal*, 27, 825-843.
- RAVALLION, Martin e CHEN, Shaohua. 2007. China's (uneven) Progress Against Poverty. *Journal of Development Economics*, 82, 01-42.
- SUN, Pei. 2007. Is the State-Led Industrial Restructuring Effective in Transition China? evidence from the steel sector'. *Cambridge Journal of Economics*, 31, 601-624.
- WHITE, Stephen. 2000. *Russia's new Politics* – the management of a postcommunist society. Cambridge: Cambridge University Press.
- WORLD BANK (1993). *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press.