

A industrialização chinesa por meio da tríade autonomia- -planejamento-controle ¹

Luís Felipe Lopes Milaré ²
Antônio Carlos Diegues ³

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar uma interpretação do processo de industrialização chinesa e mostrar qual foi o caminho trilhado pela China para transformar sua economia. A tese aqui defendida é a de que a estratégia de industrialização chinesa está pautada na tríade autonomia-planejamento-controle com liderança estatal. Será argumentado que, por meio desses três elementos, o país foi capaz de aproveitar o contexto geopolítico favorável, captar o dinamismo externo e fomentar sua indústria com vultosos investimentos estatais.

Palavras-chave: Industrialização; Política industrial; Planejamento; Coordenação; Reforma.

Abstract

The main objective of this paper is to propose an interpretation for the Chinese industrialization and analyze how China was able to transform its economy. The thesis argues that China's industrialization strategy is driven by State leadership and based on the triad autonomy-planning-control. We argue that based on these three elements China was able to benefit the favorable geopolitical context and global trade to develop its industry through large State investments.

Keywords: Industrialization; Industrial policy; Planning; Coordination; Reform.

Introdução

O presente trabalho busca somar ao debate que vem sendo desenvolvido em diversos institutos nacionais e internacionais preocupados com os processos

(1) Os autores agradecem as contribuições dos pareceristas e os eximem de quaisquer eventuais erros e omissões que ainda se façam presentes neste trabalho.

(2) Agente Fiscal de Rendas (SEFAZ-SP). As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. E-mail: luismilare@gmail.com.

(3) Departamento de Economia. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Brasil. E-mail: acdiegues@yahoo.com.br.

de desenvolvimento tardio. Tais institutos, por meio de seus pesquisadores, buscam compreender as peculiaridades de diversas regiões que obtiveram (e vêm obtendo) sucesso em transformar de forma significativa suas economias e sociedades.

Uma dessas regiões é a China, que em menos de meio século passou de uma nação primordialmente agrária para o país detentor de um dos mais modernos parques industriais do mundo. A industrialização chinesa, além de fascinante – devido à sua eficácia e rapidez – traz importantes lições às economias periféricas que buscam um crescimento mais consistente e duradouro. Sua forma peculiar de fazer política industrial e modernizar o país é certamente um dos casos mais bem sucedidos do último século. Mas como interpretar tais mudanças? Quais seriam os pontos centrais responsáveis por esta forte transformação? Essas são apenas algumas questões que desafiam os pesquisadores do século XXI.

Ressalta-se que diversos pesquisadores já se debruçaram sobre tais assuntos – como Medeiros (1999, 2009, 2011), Oliveira (2005, 2006) e Acioly (2005), apenas para citar alguns –; no entanto, a literatura nacional que trata especificamente do processo de industrialização chinesa ainda é fragmentada. Isso se deve ao fato de que uma parte importante dos principais trabalhos que analisaram esse processo o fez com o objetivo de apresentar outros desencadeamentos como, por exemplo: o processo de desenvolvimento em sentido amplo, o papel da China na economia asiática e mundial, o crescimento econômico e as transformações sociais. Assim, devido ao fato de o processo de industrialização não ser o foco principal de tais trabalhos, usualmente, não há espaço para um detalhamento mais aprofundado da industrialização em si. Dessa forma, este artigo buscará contribuir com o debate sistematizando o processo de industrialização chinesa – retomando e atualizando argumentos já apresentados –, proporcionando ao leitor uma visão ampla das principais reformas responsáveis por recolocar a indústria da China em evidência.

Assim, buscar-se-á apresentar uma interpretação para a retomada da ascensão chinesa por meio de seu processo de industrialização acelerado. A tese aqui defendida é a de que a estratégia de industrialização chinesa está pautada na tríade **autonomia-planejamento-controle** com liderança estatal. Tais conceitos

inspiram-se nas interpretações estruturalistas acerca dos entraves colocados aos processos de desenvolvimento dos países periféricos. Nesse cenário, ao analisar as limitações do processo de industrialização periférico (no caso, o brasileiro) para criar as condições necessárias para a superação do subdesenvolvimento, Celso Furtado enfatiza (entre diversos outros elementos) a incapacidade dessa industrialização engendrar um núcleo decisório interno. Ao sintetizar a abordagem de Furtado sobre essa questão, Sampaio Jr. (1999) lembra que:

Preocupado em estabelecer critérios para balizar a incorporação de progresso técnico, ele mostra que o processo de acumulação só contribui para a formação de um sistema econômico nacional quando: (1) as necessidades que sobredeterminam a acumulação não-produtiva são compatíveis com as potencialidades materiais do país; (2) a acumulação de capital preserva uma relação de adequação entre composição técnica do capital e modo de organização do mundo do trabalho que é compatível com a geração de escassez relativa de trabalho; e (3) a participação no sistema capitalista mundial não sacrifica o controle da sociedade nacional sobre os fins e os meios do desenvolvimento nacional (Sampaio Jr., 1999, p. 218-219.)

Sob essa perspectiva, utilizada também para fundamentar a tese defendida por este artigo, por mais pujante que seja o processo de industrialização, este somente conseguirá forjar os elementos para a superação da condição periférica na medida em que coexistir com uma estrutura política e econômica, na qual a reprodução em escala ampliada do capital seja compatível com o controle do excedente e o direcionamento do mesmo pelos agentes nacionais. Tal estrutura, por sua vez, segundo a leitura deste artigo, só é possível em um cenário em que a estratégia industrializante seja balizada por políticas industriais que apresentem um sólido **planejamento** de longo prazo⁴, no qual o **controle** das

(4) Apesar deste artigo destacar a centralidade do planejamento para as transformações econômicas chinesas, em virtude de limitações de escopo e de espaço não se pretende realizar aqui uma leitura detalhada das medidas dos Planos Quinquenais estabelecidos a partir da década de 1950. Entende-se a relevância de uma discussão neste sentido – a qual pode ser encontrada em Zheng (2004), por exemplo – principalmente para se compreender as transformações (e as tensões) políticas subjacentes à estratégia de desenvolvimento chinês pós 1949 e a importância da continuidade do planejamento para a construção de uma agenda econômica e, mais do que isso, de uma agenda nacional para viabilizar as bases para o (res)surgimento da China como ator de destaque no cenário internacional. Assim, é inegável que uma compreensão detalhada da esfera política desses planos permite a elaboração de um arcabouço analítico rico que extrapola o *economics*. No entanto, este artigo procura analisar os principais elementos de transformação qualitativa engendrados por alguns destes planos

variáveis macroeconômicas fundamentais e do direcionamento do processo de acumulação seja exercido nacionalmente (com ênfase na participação estatal) a fim de se conferir um caráter **autônomo** a essa estratégia de desenvolvimento. Será argumentado que, por meio desses três elementos, o país foi capaz de aproveitar o contexto geopolítico favorável, captar o dinamismo externo e fomentar sua indústria com vultosos investimentos estatais. Para tanto, primeiramente será realizada uma breve análise do período pré-1978 de forma a evidenciar o ponto de partida para esse processo. Em seguida, será apresentado o salto industrializante pós-1978, com seus principais determinantes – contexto geopolítico favorável, reforma na estrutura produtiva, ampliação do investimento estatal, sistemas de câmbio e de crédito industrializantes. Por fim, serão retomados os principais elementos da tríade autonomia-planejamento-controle responsáveis pelo bom desempenho da indústria chinesa.

1 As bases da industrialização chinesa (1949-1978)

Por séculos a China mostrou-se uma região próspera, com significativo desenvolvimento tecnológico. Sua cultura milenar e seus conhecimentos científicos a colocavam entre as nações mais desenvolvidas do mundo. Estimativas indicam que em 1750 a China era capaz de produzir mais ferro que toda a Europa (Hutton, 2007) e possuía uma renda *per capita* semelhante, se não superior, ao ocidente⁵. No entanto, a revolução industrial e o avanço acelerado do capitalismo industrial ocidental rapidamente a deixaram para trás. Enquanto no começo do século XIX a China representava cerca de um terço da economia mundial, em 1950 sua participação não chegava a 5%. As aceleradas transformações no modo de produção ocidental – com desenvolvimento tecnológico e ganhos significativos de produtividade – não foram acompanhadas pela economia chinesa, resultando

(como as transformações agrícolas e industriais constituídas nos planos capitaneados por Mao Tsé-Tung, as Quatro Modernizações, formuladas no arcabouço de planejamento de Deng Xiaoping, as reformas no sistema financeiro realizadas a partir do 8º Plano Quinquenal, as medidas que consolidaram o avanço do comércio no 9º Plano Quinquenal, etc.) sem necessariamente se aprofundar sobre a construção e o debate acerca dos mesmos.

(5) Conforme lembram Acioly e Cunha (2009, p. 343-346), “As estimativas de Maddison (1998 e 2007) sugerem que até meados do século XVI, em termos da renda per capita, e até o começo do século XIX, quando se toma o produto total, a China apresentava um nível de desenvolvimento equivalente ou superior o verificado no Ocidente”. Por Ocidente, o autor refere-se aos ‘países ocidentais avançados’ / industrializados.

em uma perda de destaque e a redução da China a um país de pouca importância para a economia mundial (Acioly; Cunha, 2009, p. 343-346).

A redução da importância da China na economia mundial foi tão significativa que, em meados de 1940, poucos apostariam que em algumas décadas essa nação realizaria um processo de catching-up acelerado. Mas quando e como foi possível iniciar a transformação da sua estrutura produtiva? Entende-se que o desfecho de uma estratégia de industrialização depende das condições econômicas iniciais encontradas pelos governantes que as colocam em prática. Para o caso chinês, usualmente parte-se da Reorientação da Estratégia de Desenvolvimento introduzida por Deng Xiaoping, em 1978. No entanto, como já apontado por alguns pesquisadores, as reformas realizadas por Mao Tsé-Tung (1949-1976) alicerçaram o sucesso da estratégia de industrialização do período subsequente (Oliveira, 2005; 2011). Dessa forma, será apresentada a seguir uma breve análise das reformas empreendidas no período pré-1978.

A tomada do poder por Mao Tsé-Tung, em 1949, ocorreu em meio a um caos social: o país estava devastado pela guerra contra o domínio japonês e pela guerra civil que enfrentara contra os nacionalistas. O cenário econômico estava longe de ser estável: a agricultura havia sido assolada e a indústria (rudimentar) existente, destruída (Yang, 1990, p. 233-234).

É possível descrever a economia chinesa naquele momento como dual: composta por um vasto território agrícola com poucas cidades “industriais” ao seu redor⁶. A economia era amplamente dependente da agricultura, com 80% da população no campo e mais de 70% do PIB advindo do setor primário (Nabuco, 2009, p. 1; Yang; Fang, 2000, p. 38). Dessa forma, pode-se dizer que a criação das bases para o desenvolvimento industrial passava, necessariamente, por uma expressiva reforma agrária, dado que o setor primário tinha um papel determinante na economia.

Essa foi uma das primeiras ações de Mao Tsé-Tung no poder. A dimensão dessa reforma foi realmente extensiva: estima-se que cerca de 47 milhões de

(6) Estima-se que 70% de todo o produto industrial estava na costa (Yang, 1990, p. 234).

hectares, quase a metade das terras cultivadas, foram divididos entre 300 milhões de camponeses pobres, sendo dois terços de hectare por família. A mudança na estrutura foi notória: cerca de 40 milhões de camponeses com uma propriedade relativamente superior à média tiveram suas propriedades reduzidas; 70 milhões de camponeses simplesmente mantiveram sua propriedade e 300 milhões de camponeses pobres conquistaram uma propriedade. A reforma agrária avançou além da distribuição de terras aos camponeses: uma série de fazendas e granjas estatais foram organizadas, possibilitando que muitos passassem a ser trabalhadores assalariados (Pagotto, 2006, p. 2).

Como a economia no período se ancorava na agricultura, uma reforma daquele porte significava, em última instância, estimulá-la, ampliar a renda da população e plantar as sementes para o desenvolvimento industrial que viria nos períodos subsequentes. Para fomentar o desenvolvimento industrial o Estado não apenas controlava/coordenava a produção, mas também investia para garantir que setores-chave não ficassem estagnados. Nesse sentido, a criação de uma indústria de insumos agrícolas e a ampliação da área irrigada foram importantes investimentos realizados para dinamizar a economia e, conseqüentemente, viabilizar o processo de industrialização.

A criação/ampliação da indústria de insumos agrícolas pelo Estado possibilitou que as cidades suprissem o campo com fertilizantes, pesticidas, bombas de irrigação etc., garantindo o aumento da produtividade agrícola. A Tabela 1 mostra que a área irrigada – fundamental à ampliação da produção e à geração de emprego – deu um salto, passando de aproximadamente 20 milhões de hectares para quase 45 milhões no período de Mao Tsé-Tung. Além disso, evidencia-se também uma forte expansão no consumo de fertilizantes (que se ampliou aproximadamente 100 vezes no mesmo período), bem como na produção de pesticidas, que praticamente não faziam parte do portfólio industrial em 1952. Por fim, cabe destacar a modernização das técnicas agrícolas, que passam a utilizar bombas de irrigação em mais da metade de toda a área irrigada.

Tabela 1
China: Indicadores selecionados (vários anos)

Categoria	Mao Tsé-Tung		
	1952	1965	1978
Área irrigada – (mil hectares)	19.959	33.055	44.965
Área irrigada bomba mecânica ou elétrica – (mil hec.)	317	8.093	24.895
Consumo de energia elétrica rural – (bi. kWh)	0,1	3,7	25,3
Consumo total de fertilizantes – (mil toneladas)	78	1.942	8.840
Produção de pesticidas químicos – (mil toneladas)	2	193	533

Fonte: Elaboração própria a partir de USDA (2011).

O desenvolvimento propiciado pelas reformas, além de dinamizar a economia na era Mao Tsé-Tung, colaborou para a modernização da agricultura e para a ampliação de sua produtividade. Como mostra Oliveira (2005), os dois elementos destacados – indústria de insumos agrícolas e ampliação da área irrigada – foram importantes legados deixados por Mao Tsé-Tung:

Certos autores chamam a atenção para o fato de que, para esse sucesso (pós-78) foram também fundamentais tanto as grandes obras hidráulicas, construídas anteriormente, que aumentaram a área irrigada do país; assim como implantação no país, antes das reformas, de grandes empresas industriais estatais produtoras de insumos modernos para a agricultura, as quais se mostraram capazes de atender à crescente demanda das unidades familiares camponesas (Oliveira, 2005, p. 6.).

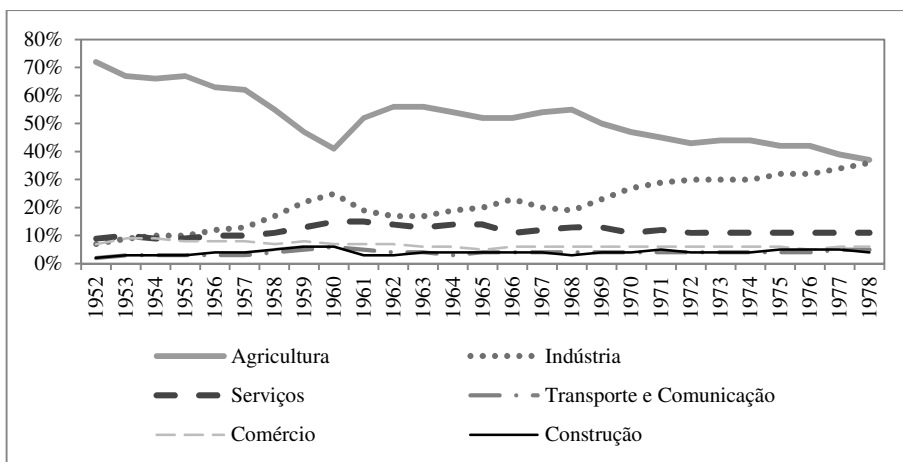
Dado que a produção industrial dependia fortemente da produção agrícola – tanto para suprir a cidade com matérias-primas quanto para que o campo tivesse renda para criar mercado para os produtos industriais –, estimular a produção do setor primário significava dinamizar a economia como um todo. Antes de seguir à análise do período de maior dinamismo da economia chinesa, cabe destacar um último legado deixado por Mao ao seu sucessor: a formação de uma indústria pesada⁷.

(7) A despeito da tese aqui defendida enfatizar a importância das transformações na agricultura propostas por Mao Tsé-Tung como elemento para fundamentar as transformações industriais subsequentes, observa-se um gradativo esgotamento do modelo agrícola implementado por Mao nas décadas de 1960 e 1970. Conforme será apresentado na seção 2 (p. 73), a substituição desse modelo foi um dos principais pilares para aumentar a produção e a produtividade agrícolas e assim sustentar os passos iniciais da Reorientação da Estratégia de Desenvolvimento proposta por Deng Xiaoping.

A criação de uma indústria pesada é condição básica para o desencadeamento de um processo mais amplo de industrialização. Com a formação daquela, asseguram-se os bens básicos para o nascimento das indústrias de bens de consumo (Oliveira, 2005, p. 5). É somente após a formação da indústria de base que a industrialização ganha força e é capaz de avançar para os mais diversos setores com ganhos de eficiência e produtividade.

Esses processos foram capazes de dinamizar a economia do período e estimular a industrialização em um sentido mais amplo. O PIB real entre 1952-1978 cresceu a uma média de 4,7% ao ano. Tão importante quanto o crescimento do PIB auferido no período foi a transformação qualitativa no sistema produtivo chinês, que pôde contar com uma crescente participação da indústria no PIB, em detrimento de uma menor participação da agricultura. O Gráfico 1 apresenta a participação da agricultura, indústria, construção, transporte e comunicação, comércio e serviços no PIB.

Gráfico 1
China: Composição do PIB (1952 a 1978)



Fonte: Elaboração própria a partir de Maddison e Wu (2007, p. 14).

Observa-se que em 1952 a economia chinesa era praticamente agrária, dado que a participação da agricultura no PIB era superior a 70%. A indústria, por sua vez, era praticamente inexistente; sua participação não chegava a 8%.

Com as reformas de Mao Tsé-Tung e o foco na indústria, esta passou a ter uma participação crescente, representando 36% do PIB em 1978, contra 37% da agricultura. Em que pese o ainda relevante tamanho do setor primário, não se pode deixar de reconhecer que a indústria já havia sido montada e apresentava uma crescente importância para a economia do país.

Pode-se concluir que os primeiros passos rumo à industrialização chinesa já haviam sido dados na era Mao Tsé-Tung. Em 1978, a participação da indústria já era bastante significativa (36%), mostrando que o esforço industrializante empreendido por Mao possibilitou a criação de um parque industrial, ainda que atrasado, robusto. Esse parque foi fundamental para que Deng Xiaoping pudesse empreender seu plano bem sucedido de “quatro modernizações”.

2 O salto industrializante

A ascensão de Deng Xiaoping é considerada um marco histórico que mudou os rumos do desenvolvimento chinês. Sob seu domínio, o poder político foi capaz de se auto-reformar, possibilitando levar a cabo uma estratégia de transformação industrial bastante peculiar e eficiente. Uma vez analisado o ponto de partida, cabe agora entender como foi possível um salto industrializante tão eficaz a partir da tríade autonomia-planejamento-controle. Para tanto, esta seção será dividida em quatro partes: (1) O contexto geopolítico das reformas, (2) Reformas na estrutura produtiva, (3) Fomento à exportação e absorção tecnológica e (4) Investimento e crédito como políticas industriais.

2.1 O contexto geopolítico das reformas

Primeiramente, deve-se destacar que as reformas introduzidas por Deng Xiaoping ocorreram em um contexto geopolítico favorável de aproximação com os EUA e de abertura de novos mercados externos. A busca por novos mercados e o financiamento foram fundamentais para garantir a eficácia ao plano de rápida expansão industrial almejado pelas reformas de Deng Xiaoping.

A análise do cenário geopolítico deve ser feita no contexto das economias socialistas e capitalistas, com especial foco nos conflitos entre Estados Unidos e União Soviética. Agregando a esse contexto da guerra fria o grande desgaste nas relações entre China e URSS desde a década de 1960, uma aproximação

sino-americana preocupava os soviéticos devido à sua grande fronteira com a vizinha China e a possibilidade de ter que enfrentar uma batalha em duas frentes. Nesse sentido, em 1972, Nixon visitou o país e promoveu a temida aproximação, visando, em grande medida, forçar gastos militares da União Soviética⁸. Essa aproximação se concretizou no campo econômico, com a assinatura do “Comunicado de Xangai” e a ruptura do embargo comercial à China (Medeiros, 1999, p. 99; Medeiros, 2008, p. 32).

Com o fim do embargo, a China obteve classificação de país em desenvolvimento e tratamento de Nação Mais Favorecida (NMF). Assim, pôde exportar durante toda a década de 1980 vastos montantes de têxteis e vestuário aos Estados Unidos, tornando-se o maior exportador “não regulado” de têxteis do período. Concomitantemente ao acesso ao mercado consumidor, a China passou a ter acesso a crédito farto no mercado externo (Medeiros, 1999).

De posse dos empréstimos e com acesso privilegiado ao mercado estadunidense, a China pôde vencer a principal restrição à modernização industrial dos países em desenvolvimento: a obtenção de dólares para a importação de máquinas e equipamentos. O aproveitamento do contexto geopolítico favorável na década de 1980 trouxe grandes ganhos à indústria e permitiu que esta acelerasse seu processo de *catching-up*⁹. Tais ganhos, por sua vez, foram potencializados pela emergência de um novo paradigma industrial baseado no surgimento das empresas em rede. Este, aliado à crescente orientação da acumulação de capital estadunidense às finanças, criou as sementes para o deslocamento das atividades manufatureiras dos países centrais para o sudeste e o leste asiáticos. Esse movimento, ao viabilizar a redução significativa dos custos de produção dos manufaturados (em um cenário de valorização do dólar) propiciou um aumento da capacidade de acumulação das empresas controladoras das redes globais de produção e valorização, muitas das quais optaram por terceirizar as atividades produtivas e se concentrar em atividades com maior potencial de agregação de

(8) Essa política de fato surtiu resultado: a União Soviética ampliou de quinze divisões estacionárias na fronteira para cinquenta, em 1982 (Tucker, 1996 apud Medeiros, 2008, p. 32).

(9) A importância do contexto geopolítico vai além da abertura comercial chinesa. Contudo, priorizaremos neste artigo, os aspectos endógenos responsáveis pela criação e transformação da estrutura produtiva chinesa. O leitor interessado poderá consultar Fiori, Medeiros e Serrano (2008), Medeiros (1999, 2008), Acioly (2005) e Diegues (2010) para ampliar o debate.

valor, como finanças, P&D e *marketing*¹⁰. Foi com esse pano de fundo que foram viabilizadas as reformas empreendidas por Deng Xiaoping.

2.2 Reformas na estrutura produtiva

A reforma na estrutura produtiva iniciou-se no campo. Como já destacado, na era Mao Tsé-Tung a coletivização do campo foi fundamental para criar as pré-condições para a industrialização do período subsequente. Naquele momento, tal reforma possibilitou amenizar o problema da fome e criar uma estrutura produtiva capaz de produzir bens alimentícios e até mesmo uma indústria de insumos agrícolas rudimentar. Contudo, se em um primeiro momento a colonização do campo possibilitou a criação de uma estrutura produtiva até então inexistente, posteriormente, para ampliar o processo de industrialização, uma reestruturação do campo visando ao aumento da produtividade fazia-se necessária.

Em 1979 a agricultura encontrava-se em um momento crítico: devastada por desastres naturais nos dois anos anteriores, a produção e a produtividade eram baixas. O objetivo da coletivização do campo na Era Mao Tsé-Tung era claro: criar uma sociedade igualitária, restringindo os ganhos e a criação de classes dominantes. Tais objetivos foram, em grande medida, alcançados. Contudo, inexistiam incentivos à privatização dos ganhos. O pagamento ao camponês sob o regime coletivo usualmente era feito de acordo com o “dia de trabalho”, o que não garantia que o trabalho seria efetivamente realizado e não estimulava o aumento da produção individual/produtividade (Nolan; Paine, 1986, p. 85). Dessa forma, o sistema coletivo de produção não garantia a privatização dos ganhos, nem incentivava o aumento da produtividade, dado que a remuneração do camponês não dependia de seu desempenho individual (Pagotto, 2006, p. 74).

A reforma de 1979 buscava “descoletivizar”, de forma a gerar incentivos ao aumento da produtividade. Criou-se um sistema de contratos conhecido como *bao gan dao hu*, em que a propriedade da terra permanecia com o Estado, mas seu uso era distribuído às famílias. O produtor era obrigado a vender uma parte da sua produção física ao Estado a um preço pré-acordado e, o remanescente, poderia ser vendido no mercado usualmente a um preço superior ao fixado pelo governo.

(10) Para uma leitura detalhada desse fenômeno ver, entre outros, Crotty (2002) e Lazonic e Sullivan (2000).

Esse sistema de contratos rapidamente se espalhou pelo país e, em 1983, mais de 94% das famílias camponesas já trabalhavam sob ele. Essa reforma corroborava os objetivos do Estado chinês, pois gerava a descentralização do trabalho individual, sem que o governo perdesse todo o controle do processo produtivo (Nolan; Paine, 1986, p. 84). Concomitantemente à reforma no sistema de produção, o governo também realizou uma readequação dos preços, elevando em 22,1% na média ponderada o preço dos produtos primários. Dessa forma, ampliaram-se os ganhos dos agricultores, que foram incentivados a comprar mais insumos para ampliar sua produção no período subsequente, estimulando assim a economia como um todo (Yang; Fang, 2000, p. 13).

Essa reforma foi o principal mecanismo de incentivo para o aumento da produtividade rural, na medida em que privatizava uma parcela dos ganhos da produção, incentivando o camponês a ampliar sua área cultivada. Essa ampliação gerou efeitos multiplicadores nas indústrias rurais, estimulando a produção e possibilitando o desenvolvimento industrial que viria nos períodos seguintes.

O vínculo entre a reforma agrária e o salto industrializante certamente foi o desenvolvimento das empresas rurais – *Township and Village Enterprises* (TVEs). Inicialmente, no período Maoísta, as TVEs foram criadas com o intuito de servir à agricultura. Eram pequenas empresas, de propriedade coletiva dos governos locais, produtoras de uma gama restrita de insumos agrícolas e que deveriam engajar-se unicamente na produção daqueles insumos definidos pelo governo central como prioritários¹¹.

Com a reforma agrária e o novo sistema de contratos ocorreu um aumento da produção agrícola e da renda do camponês. A criação dessa renda excedente é fundamental para explicar o sucesso da industrialização chinesa: com o aumento da renda, o camponês – que antes vivia de subsistência e, portanto, não fazia parte do mercado consumidor – passou a integrar a economia, demandando uma série de produtos industrializados (tanto para consumo próprio como para o aumento da sua produção agrícola). A busca por novos produtos industrializados exigia uma reforma no modo de atuação das TVEs, que se mostravam incapazes de responder à sua crescente demanda.

(11) Mesmo que rudimentares, essas unidades fabris representaram um avanço importante para sua época, pois, ainda que de forma incompleta, garantiam o suprimento de insumos essenciais à produção agrícola.

Para atender a esse crescente mercado a criação de empresas nas *Township* e *Villages* foi bastante flexibilizada: as empresas tornaram-se essencialmente livres para engajar-se em qualquer atividade na qual pudessem encontrar um mercado. Assim, o governo central passou a adotar a seguinte política: sempre que fosse economicamente racional para os produtos agrícolas serem processados em áreas rurais, empresas rurais deveriam gradualmente assumir o trabalho de processamento. Dessa forma, o governo estimulou que as empresas rurais dinamizassem o mercado, atuando em novos nichos (Naughton, 2006).

O mercado de insumos agrícolas que se formara no campo foi o primeiro a ser atendido. Nos primeiros anos, algumas famílias passaram a vender e a alugar equipamentos para a produção de bens e serviços que não eram facilmente encontrados pelos produtores. No decorrer da década assistiu-se à formação de uma série de frigoríficos, moinhos, olarias, além de fábricas inicialmente de pequeno porte – que foram ganhando escala e se capitalizando (Masiero, 2006). A despeito da maior liberdade concedida, Masiero (2006) mostra que o governo central continuava a direcionar os rumos da industrialização por meio do Partido Comunista Chinês (PCC):

Nominalmente, os proprietários das TVEs são residentes dos *townships* e *villages*. A autoridade nas empresas é exercida pelos governos locais e lideranças do partido que por sua vez são responsáveis e precisam prestar contas aos níveis mais elevados da estrutura burocrática do Estado. Os líderes políticos locais, geralmente, não tomam decisões relativas ao cotidiano dos negócios delegando estas decisões aos diretores das empresas individuais. (Masiero, 2006, p. 9.)

Assim, ao mesclar incentivos de mercado com a prestação de contas à burocracia estatal, o modelo de Deng Xiaoping foi capaz de aliar (1) aumento de produtividade e apropriação privada de uma parte dos excedentes, ao (2) controle estatal indireto e planejamento industrial. O dinamismo proporcionado pelas TVEs à economia chinesa foi um impulso decisivo para o avanço na industrialização pós 1978. Alguns autores afirmam que entre 1978 e meados de 1990 as TVEs foram, claramente, a parte mais dinâmica da economia chinesa e constituíram-se o motor dessa economia (Naughton, 2006, p. 274; Masiero, 2006, p. 6).

Assistimos, assim, a uma mudança importante no modelo de industrialização: enquanto no Maoísmo o controle sobre a produção deveria ser total, o modelo proposto por Deng Xiaoping incorpora o mercado na estratégia de industrialização com controle indireto. É importante destacar que, a despeito da flexibilização dos mercados se apresentar como um importante fator no processo de industrialização do período, o Estado não transferiu a responsabilidade da industrialização para aos mercados, mas continuou sendo seu grande promotor.

Nas reformas até aqui apresentadas já é possível encontrar como elemento norteador do processo a tríade **autonomia-planejamento-controle**. Primeiramente, porque o Estado chinês não perdeu o **controle** da produção, apenas passou a exercê-lo de forma indireta – por meio dos contratos, da escolha dos dirigentes locais das TVEs etc. Além disso, a ampliação da produção e a diversificação da pauta produtiva realizada pelas TVEs atendiam ao **planejamento** de longo prazo chinês definido no projeto das “quatro modernizações”, qual seja, de alterar a estrutura produtiva chinesa, modernizando a indústria e avançando rumo a setores mais intensivos em ciência e tecnologia. Por fim, a industrialização se deu com grande **autonomia** nacional, visto que o Estado coordenava o processo da forma que melhor atendesse aos seus interesses.

O Estado chinês também esteve presente como condutor do processo de transformação industrial nas empresas estatais chinesas – *State Owned Enterprises* (SOEs). Mantendo um caráter gradualista e autônomo, a reforma das SOEs colaborou decisivamente para a modernização da indústria. Enquanto as TVEs foram a principal fonte de dinamismo nos primeiros anos das reformas de Deng Xiaoping, às SOEs coube um papel decisivo no sentido de coordenar a política industrial e tecnológica chinesa rumo a setores mais intensivos em P&D, bem como realizar investimentos estratégicos.

As primeiras reformas nas SOEs datam do início da década de 1980 e tinham por objetivo dar maior autonomia administrativa à gestão dessas empresas, flexibilizando a tomada de decisão. As primeiras reformas foram bastante tímidas e seguiram o caráter gradual característico da transição chinesa. Em 1984 os “requisitos de produção” – forma pela qual o Estado definia a quantidade a ser produzida por suas estatais – foram substituídos por uma “sugestão de produção”; ampliaram-se os sistemas de crédito, possibilitando

assim que as SOEs investissem mais; estimularam-se as exportações por meio da colaboração de intermediários estatais (*tradings* estatais) na busca por novos mercados; e criaram-se mecanismos de remuneração que relacionavam o salário à produtividade marginal do trabalhador (Claro, 2003, p. 269).

Seguindo o caráter gradual, somente em 1987 instituiu-se a mais importante de todas as reformas das SOEs: o Sistema de Responsabilidade Contratual. Esse sistema era semelhante ao que havia sido introduzido na reforma rural. Cada empresa firmava um contrato com o governo, no qual se comprometia com um valor de contribuições a ser pago no final do ano. Toda a receita excedente poderia ser reinvestida ou repartida dentro da empresa (Claro, 2003, 270). Ampliou-se ainda mais a autonomia administrativa das SOEs ao se separar o orçamento das estatais do orçamento do governo; este passou a propor metas e a indicar administradores, ao passo que as SOEs ficaram responsáveis por apresentar resultados. Fica evidente uma vez mais que o Estado estava substituindo o controle direto pelo indireto.

Concomitantemente a essa reestruturação iniciou-se um processo de abandonar as pequenas e controlar as grandes empresas, no qual as SOEs foram utilizadas para formar grandes conglomerados. As pequenas SOEs passaram a ser assumidas pelas TVEs de médio porte, SOEs maiores ou privatizadas. Assim, as grandes estatais assumiram esse processo de conglomeração, possibilitando que obtivessem porte para concorrer no mercado internacional (Nolan, 1996). O entendimento era que esses conglomerados teriam maior poder e, conseqüentemente, maior capacidade de investimento na modernização industrial.

A conglomeração ampliava a capacidade de investimento, o que era fundamental para possibilitar a modernização do parque produtivo, direcionar a transformação da estrutura produtiva rumo a setores mais intensivos em P&D, bem como para que os grupos nacionais chineses tivessem porte para concorrer no mercado internacional (Zonenschain, 2006).

Com essas reformas, ao mesmo tempo em que se proveu mais liberdade na gestão das SOEs, delegou-se a elas a responsabilidade pela modernização da estrutura produtiva, possibilitando ao Estado controlar sua política industrial de forma indireta. Assim, ao definir seu planejamento de longo prazo o governo

central pôde contar com seu braço produtivo – as SOEs – para colocar em prática suas políticas industriais. O farto acesso ao crédito, aliado à autonomia na gestão da empresa viabiliza elevadas taxas de investimento. Esse investimento contribui decisivamente para o crescimento do PIB chinês, bem como para a geração de empregos e transformação/modernização da estrutura produtiva. Além disso, corroboram com a dinamização da cadeia produtiva ao demandarem e estimularem a produção das TVEs, que, por sua vez, garantiriam um crescimento ainda mais acentuado (Leão, 2010, p. 104-105). Nas palavras de Leão:

Além da maior abertura para o mercado e da redefinição da participação do Estado, outro ponto crucial das reformas internas respondeu à ênfase dada às estatais como principal propulsor dos investimentos de longo prazo na expansão e modernização da estrutura de produção. Apesar do crescimento de outras formas de propriedade, o governo chinês dirigiu a ação das empresas estatais para setores mais sofisticados tecnologicamente e de infraestrutura pesada, inibindo a participação de empresas privadas e estrangeiras (Leão, 2010, p. 121.)

É possível, portanto, encontrar a tríade **planejamento-autonomia-controle** bastante evidente nas reformas da estrutura produtiva implementadas por Deng Xiaoping. O **controle** das SOEs, assim como das TVEs, passa a ser exercido de forma indireta pelo PCC, ao indicar seus dirigentes, cobrar metas e regulamentar sua atuação. Esse controle indireto permite que haja uma forte sinergia entre o **planejamento** do governo e a atuação das SOEs – que constituem um excelente instrumento de coordenação da política industrial e tecnológica chinesa. Estas respondem a estímulos do mercado em relação à eficiência e produtividade, sem deixar de atuar em segmentos-chave para o desenvolvimento chinês. Por fim, pode-se encontrar a **autonomia** no processo gradual de flexibilização, no qual o mercado passa a ser integrado à estratégia de desenvolvimento, porém, sem que o Estado perca o controle dos rumos da economia.

3.3 Fomento à exportação e absorção tecnológica

A fim de fomentar as exportações e atrair Investimento Direto Externo (IDE) o governo chinês criou as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs). Inicialmente, criaram-se quatro ZEEs: Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen, todas próximas ao litoral sul e a Hong Kong. Dado o bom resultado dessa política, em 1984 a China ampliou as ZEEs para mais 14 regiões, ao longo do litoral; hoje, são centenas de

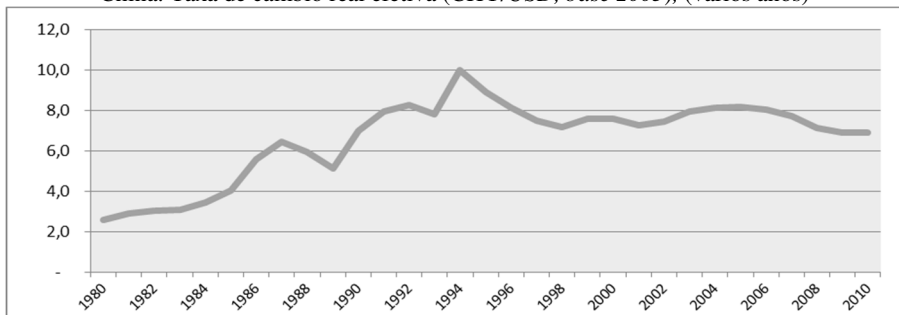
áreas como essas. As empresas que se instalassem na região receberiam uma série de benefícios, dentre os principais: liberdade cambial e isenções fiscais.

O câmbio tornou-se um instrumento fundamental para a política industrial, materializado já em 1984 na desvalorização do *yuan* e no estabelecimento de um mercado dual de câmbio: o oficial (administrado) e o “mercado de *swaps*”, com acesso restrito às empresas localizadas nas ZEEs e *tradings* Estatais. No mercado de *swaps* o câmbio era ainda mais desvalorizado, incentivando a produção voltada para as exportações.

O Gráfico 2 mostra a estratégia chinesa de manter o câmbio em constante desvalorização durante todo o período em que ampliava seu parque industrial. É possível observar que, entre 1980 e 1987, a China desvalorizou o *yuan* em relação ao dólar em 151%; entre 1987 e 1994, houve um novo processo de desvalorização, atingindo a marca de 55%, mantendo-se desvalorizado em um patamar bastante elevado por mais de uma década¹².

Gráfico 2

China: Taxa de câmbio real efetiva (CHY/USD, base 2005), (vários anos)



Fonte: Elaboração própria a partir de World Bank (2010) e Unctad (2010).

Somado ao incentivo da desvalorização cambial, houve também o fiscal. No período, a carga tributária sofreu uma forte redução, principalmente para estimular o investimento direto externo (IDE). A taxa básica definida pela Lei do Imposto de Renda aplicada a essas empresas era de 33%. No entanto,

(12) É interessante destacar que a importância do câmbio vai além do simples incentivo à indústria. Este se constituiu como uma verdadeira ferramenta para a busca do desenvolvimento – em sentido amplo – do Estado chinês. Tal debate foge do escopo deste trabalho, porém, o leitor interessado pode consultar, por exemplo, Cunha; Biancareli e Prates (2007).

para aquelas que se instalassem nas ZEEs, era de apenas 15%. Empresas voltadas à exportação, além da isenção fiscal de dois anos e da redução pela metade da tarifa por mais três anos, poderiam manter a redução, desde que suas exportações representassem mais de 70% das vendas totais. Além disso, caso as empresas reinvestissem seus lucros por cinco anos consecutivos no país, poderiam obter até 40% de restituição de todos os impostos pagos; caso o lucro fosse reinvestido em projetos de alta tecnologia, a restituição poderia ser total (Lazzari, 2005, p. 175-176).

Estas duas políticas – câmbio desvalorizado e incentivo fiscal – geraram uma excelente oportunidade de desenvolvimento industrial nas regiões definidas como ZEEs. De um lado, as políticas proporcionavam competitividade ao produto chinês, incentivando assim a instalação de indústrias chinesas exportadoras; de outro, atraíam a atenção das empresas multinacionais, que poderiam transferir parte de sua produção para a China, aproveitando o diferencial de câmbio e a reduzida carga tributária.

Aliado a esses incentivos, a atração de multinacionais foi potencializada pela mudança do paradigma industrial nos anos 1980 com o surgimento da empresa em rede. Em um contexto político e econômico de forte financeirização e intensificação dos fluxos comerciais, observou-se a dispersão, em escala global, das atividades de produção. Criaram-se redes de produção e inovação, em escala global, capazes de assegurar acesso a recursos de forma rápida e a baixos custos. A China apresentou-se como um importante receptor de “módulos” dessas redes, ou seja, parte do processo produtivo menos nobre passou a ser realizada no país. Como mostra Nonnenberg (2008), além dos incentivos advindos da política tributária, cambial e do contexto internacional a localização geográfica foi outro diferencial estratégico:

A decisão de localizar as ZEEs nessa região não foi uma coincidência. Durante décadas, desde o final do século XIX, Hong Kong acumulou capital, inicialmente com o desenvolvimento do comércio e das finanças e, mais recentemente, com a indústria de transformação nos setores de brinquedos, vestuário, etc. (...). Entretanto, o reduzido tamanho geográfico da antiga colônia britânica provocou grandes elevações dos preços dos terrenos e dos salários, ameaçando sua competitividade nesses produtos

(...) [essa proximidade] permitiu o deslocamento daquela produção industrial para a República Popular da China, ao mesmo tempo em que Hong Kong migrava sua produção para produtos superiores na escala tecnológica. Nesse processo, transferiu-se também capacidade gerencial e de organização da produção e contatos comerciais com o resto do mundo (...) (Nonnenberg, 2008, p. 7-8.)

A entrada de IDE, restrita até 1979, inicia-se na década de 1980, em grande medida, estimulada pelas ZEEs. Com a reorientação da estratégia de desenvolvimento de Deng Xiaoping assistiu-se à abertura à entrada de empresas multinacionais (EMNs). No entanto, esse processo se deu de forma bastante gradual e com ampla autonomia do Estado. A atração de multinacionais era negociada caso a caso e exigia-se a associação entre o potencial entrante (EMN) e os grupos nacionais chineses, sendo usualmente materializada nas *joint-ventures*. As empresas multinacionais deveriam se comprometer a transferir tecnologia e a demandar matérias primas de empresas locais; em contrapartida, havia uma série de incentivos, entre eles a possibilidade de atender ao crescente mercado chinês.

Atualmente, as restrições à entrada de IDE estão relacionadas ao setor no qual a empresa multinacional irá atuar. Com o objetivo de explicitar os setores estratégicos e direcionar a entrada de IDE, o governo segmenta os setores industriais em quatro categorias: encorajado, permitido, restrito e proibido (Acioly; Pinto; Cintra, 2011, p. 47). Com isso, o governo encoraja investimentos estrangeiros em indústria de alta tecnologia, restringe o acesso a empresas que não colaboram com a política industrial do país e estimula o equilíbrio do desenvolvimento entre a costa e o interior (Acioly; Cunha, 2009, p. 364).

Fica evidente a participação do Estado no processo de transformação industrial. Por meio do direcionamento da entrada de IDE – com autonomia e planejamento –, o Estado é capaz de acelerar o processo de *catch-up*, absorvendo tecnologia (por meio das *joint-ventures*) e estimulando a cadeia produtiva. Como mostra Zonenschain (2005), o caminho trilhado pela China rumo à industrialização não seguiu a via “de mercado”, mas um caminho diferenciado, com ampla autonomia estatal:

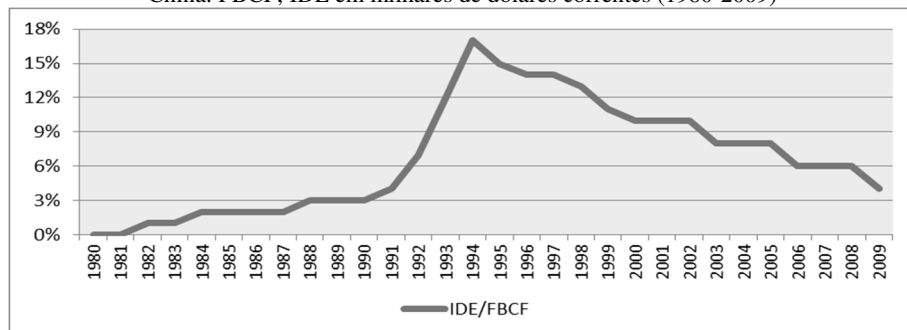
(...) a China não adotou as recomendações conhecidas como “melhores práticas institucionais”: eliminar as restrições quantitativas às importações, reduzir as tarifas de importações e a sua dispersão, permitir a livre conversibilidade da moeda, eliminar restrições à entrada de investimento direto externo, aprimorar os procedimentos alfandegários e assegurar o cumprimento das regras da lei, especialmente de propriedade privada e de propriedade intelectual (Zonenschain, 2005, p. 85.)

Dessa forma, a China pôde aprender com seus parceiros e iniciar um processo de “engenharia reversa” nos mais diferentes setores. A cópia teve (e tem) um papel importante no desenvolvimento da indústria chinesa. Com pouca segurança em relação à propriedade intelectual, grupos nacionais chineses conseguem copiar produtos estrangeiros e ofertá-los no mercado internacional a um preço mais baixo devido, em grande medida, ao apoio proporcionado pelas políticas de incentivo à exportação: crédito subsidiado, câmbio depreciado, isenção/redução tributária para exportação etc. Ademais, as *joint-ventures*, ao transferirem tecnologia, paulatinamente possibilitam que os chineses criem grupos nacionais capacitados para concorrer no mercado internacional não apenas com preços baixos, mas também com ganhos crescentes de qualidade para seus produtos. Ao absorverem as mais modernas técnicas de produção e os melhores processos de gestão das empresas multinacionais que se inserem no mercado chinês, os grupos nacionais, capitalizados pelo Estado, ganham competitividade e tornam-se importantes agentes no mercado internacional – em alguns casos, inclusive adquirindo empresas (ou divisões destas) de renome internacional¹³.

Ao se analisar os volumes de IDE na economia chinesa tem-se a impressão que eles contribuem decisivamente para a ampliação da capacidade produtiva. No entanto, é possível verificar no Gráfico 3 que a participação do IDE na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) da economia chinesa é baixo, situando-se na média de 7%, indicando que o IDE não corresponde diretamente à ampliação da capacidade produtiva, mas à **absorção tecnológica** e ao **fomento das exportações**.

(13) Um exemplo é o da Lenovo, que em 2004-2005 investiu 1,75 bilhões de Euros na fusão com a IBM (Acioly; Alves; Leão, 2009, p. 7).

Gráfico 3
China: FBCF, IDE em milhares de dólares correntes (1980-2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de Unctad (2010).

Primeiramente, o IDE foi fundamental para a **absorção de tecnologia** por parte da indústria chinesa, uma vez que esta, por meio das *joint-ventures*, se beneficia do repasse do conhecimento auferido durante anos pelas maiores empresas do mundo. Como mostra Oliveira (2005, p.5), talvez esse seja o principal objetivo do governo chinês ao receber uma multinacional em seu país: “sua baixa participação na FBCF no país indica que a política de atração de IDE responde menos a dificuldades de financiamento e mais ao objetivo de incorporação e apropriação de novas tecnologias”. O segundo motivo guarda relação com a atuação das EMNs; na China elas são responsáveis por uma parcela importante das exportações, possibilitando que a economia chinesa internalize o dinamismo externo por meio da atuação dessas empresas (Acioly, 2005, p. 30).

O objetivo de ampliar as exportações e integrar-se cada vez mais ao comércio mundial foi incorporado à estratégia de desenvolvimento chinesa, levando a uma série de reformas que culminaram em sua entrada na OMC, em 2001. O Estado chinês entendia que a abertura de seu mercado não poderia ser repentina, pois sua indústria não seria capaz de se manter no mercado. Assim, a transição gradual em direção a uma economia aberta permitiu que as empresas chinesas se preparassem para competir com a entrada dos produtos importados, podendo, portanto, tornarem-se mais eficientes sem que fossem assoladas pelas concorrentes – e o Estado investiu pesadamente no ganho de eficiência de suas empresas, tanto direcionando as SOEs, quando por meio do crédito farto.

Assim, a despeito das reformas para a entrada na OMC terem se iniciado ainda na década de 1980, as grandes transformações viriam apenas em meados dos anos 1990. A primeira grande reforma deu-se em janeiro de 1994, no sistema de câmbio: acabou-se com o mercado secundário de *swaps* e o acesso a outras moedas foi amplamente liberalizado, ou seja, qualquer importador de bens autorizado a atuar no país poderia obter moedas estrangeiras, desde que apresentados os devidos documentos de importação (Naughton, 2006, p. 389). Uma vez preparada para concorrer internacionalmente, ao entrar para a OMC, a China teria maior acesso aos mercados dos demais países, principalmente em relação a produtos das indústrias de manufatura leve, seu principal setor de exportação até então.

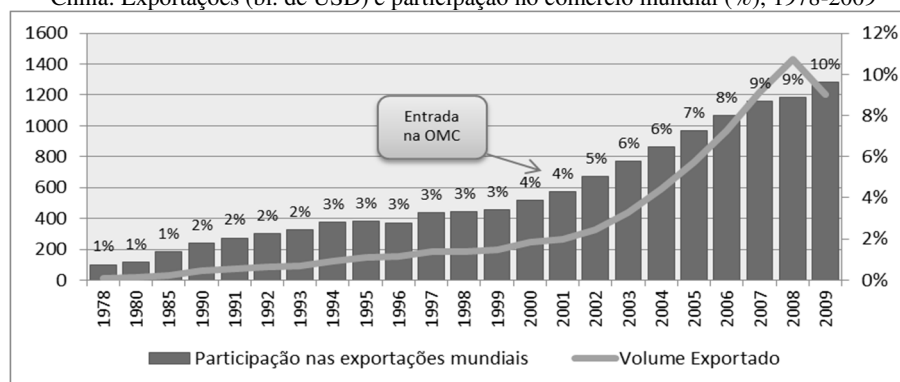
Além da exigência de algumas reformas – fiscais, tributárias e no sistema financeiro – em vistas à adequação de padrões internacionais, os principais termos de negociação para viabilizar a entrada da China na OMC foram questões relacionadas à abertura de seu mercado e ao maior respeito à propriedade intelectual. Quanto às barreiras tarifárias, o ponto principal foi o comprometimento do Estado chinês em substituir as cotas de importação por um sistema de tarifas, que paulatinamente deveriam ser reduzidas. O Estado, que já vinha reduzindo suas tarifas médias de importação, se comprometeu a ampliar este processo – de 1992 a 2004 a tarifa média ponderada caiu de 43% para 9,4% (Naughton, 2006, p. 390). Em se tratando da questão da propriedade intelectual, a China se comprometeu a acatar as regras previstas no *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). No entanto, a despeito desse comprometimento e da criação de uma legislação nacional sobre o assunto, a cópia de tecnologia estrangeira tem sido amplamente utilizada e pouco combatida. Como aponta Zonenschain (2006, p. 96) “apesar do avanço na definição de direitos de propriedade intelectual nos últimos anos, as empresas chinesas ainda encontram um ambiente que permite a cópia sem maiores consequências e fazem largo uso dessa oportunidade”.

O Gráfico 4 ilustra o sucesso dessas reformas. Pode-se observar que em 1994 a China exportava US\$ 121,0 bilhões; em 2001, já passava dos US\$ 266,1 bilhões; e, em 2008, atingiu a incrível cifra de US\$ 1,43 trilhões; recuando para US\$ 1,2 trilhões durante a crise mundial, em 2009.

Como consequência do aumento do volume exportado, pode-se observar o ganho de participação no comércio internacional. Em 1982 o comércio exterior da China representava 1,1% do mundial; em 1992 este já atingia 2,3%; em 2001, ano de sua efetiva entrada na OMC, representava 4,3%; e, em 2010, atingiu a marca de 10,4%.

Gráfico 4

China: Exportações (bi. de USD) e participação no comércio mundial (%), 1978-2009



Fonte: Elaboração própria a partir de CSY (2010) e UNCTAD (2010).

É interessante notar que, além da ampliação das exportações, a China foi capaz de introduzir reformas fiscais, financeiras e de atração de investimentos que modernizaram seu sistema de comércio, além de estimular suas empresas a ganhar eficiência antes da abertura acentuada da sua economia. Essas reformas, juntamente com o amplo acesso ao crédito e fortes investimentos Estatais, colaboraram para o salto industrializante chinês.

2.4 Investimento e crédito como fomento à indústria

Uma das peculiaridades da economia chinesa são suas elevadas taxas de acumulação. Com altos índices de investimento a China é capaz de manter um elevado crescimento econômico, transformar sua estrutura produtiva e avançar rumo à modernização de seu parque industrial. A Tabela 2 mostra a participação e contribuição para o crescimento do PIB de seus principais componentes.

Tabela 2

China: Participação e contribuição para o crescimento nominal do PIB, anos selecionados (em %)

Ano	Participação no PIB							Contribuição para o crescimento do PIB						
	FBC	FBCF	Δ E	Cons.	Fam.	Gov.	Export.	FBC	FBCF	Δ E	Cons.	Fam.	Gov.	Export.
							Líqu.							Líqu.
1979	36	28	8	64	49	15	0	21	16	4	81	52	29	-2
1980	35	29	6	65	51	15	0	24	34	-10	75	64	11	1
1984	34	29	5	66	51	15	0	42	37	5	63	45	18	-4
1988	37	31	6	64	51	13	-1	40	29	11	65	56	9	-5
1990	35	25	10	62	49	14	3	20	20	0	45	31	14	34
1994	41	34	6	58	43	15	1	35	30	5	55	41	14	10
1998	36	33	3	60	45	14	4	28	53	-26	71	47	23	2
2000	35	34	1	62	46	16	2	25	44	-19	77	52	26	-2
2001	36	35	2	61	45	16	2	48	38	10	53	35	18	-1
2002	38	36	2	60	44	16	3	51	51	-1	43	32	11	7
2003	41	39	2	57	42	15	2	64	61	3	36	28	8	-1
2004	43	40	3	54	41	14	3	55	48	7	41	31	10	5
2005	42	40	2	53	39	14	5	33	35	-2	44	28	15	23
2006	42	40	2	51	37	14	7	43	39	4	39	27	12	18
2007	42	39	3	49	36	14	9	41	37	5	43	31	12	15
2008	44	41	3	48	35	13	8	56	49	7	42	31	12	2

Fonte: Elaboração própria a partir de *China Statistical Yearbook* (2010).

Primeiramente, deve-se destacar que até o ano de 2002 a principal contribuição ao crescimento advinha do consumo – sempre representando mais de 50% do crescimento e, em alguns períodos, ultrapassando os 80% –, ao passo que, a partir de 2003, o principal responsável pelo crescimento passa a ser o investimento (FBC). A análise das participações dos componentes no PIB mostra que a FBC sobre o PIB esteve sempre acima dos 32%, indicando que o investimento é o principal indutor da economia chinesa no período¹⁴.

Os níveis de consumo – apesar de se manterem no patamar dos 50% em relação ao PIB – podem ser considerados baixos quando comparados com níveis internacionais. Embora as exportações tenham papel importante na obtenção de divisas – e conseqüente importação de máquinas e equipamentos,

(14) Vale relembrar (conforme foi discutido na seção 1) que a centralidade do investimento público, seja ele em infraestrutura ou no processo de industrialização já se encontrava presente na estratégia de desenvolvimento econômica capitaneada por Mao Tsé-Tung.

bem como na garantia de um mercado muito superior ao interno para seus produtos – não foram os principais responsáveis por impulsionar o crescimento. Em que pese o fato de a China apresentar elevados índices de exportações brutas, as exportações líquidas (X-M), têm um peso pequeno na contribuição para o crescimento do PIB. É importante destacar, no entanto, que o papel do comércio internacional da China vai além da simples obtenção de divisas, e/ou colaboração para o crescimento. Tal aspecto foi (e ainda é) fundamental para eliminar a restrição externa ao crescimento chinês¹⁵.

Além disso, nos últimos anos a participação das exportações líquidas no PIB tem crescido, atingindo alta de 9% em 2007 e representando 15% do crescimento do PIB para este ano. Esse fato mostra a crescente importância do comércio internacional, não apenas para a ativação da produção, mas também para o crescimento chinês. Os dados da Tabela 2 vão de encontro à análise de Oliveira:

Certos autores tendem a estabelecer diferenças entre os projetos de desenvolvimento da América Latina e da Ásia. Em seu período de desenvolvimento a América Latina teria praticado uma política de substituição de importações, enquanto Japão, Taiwan, Coréia do Sul e atualmente a China teriam assumido um projeto de crescimento liderado pelas exportações (“*export led growth*”). Essa caracterização do padrão asiático como “*export led growth*” tem sido criticada (Rodrik, 1999, cap. 3). Na verdade, esses países se caracterizam por altas taxas de acumulação de capital (a formação bruta de capital em relação ao PIB atingia 30% na Coréia, em sua fase de expansão acelerada, e 40% na China), indicando que o investimento constitui o motor do crescimento (Oliveira, 2006, p. 53.)

É evidente que somente o fato de se manter elevados índices de investimento não é suficiente para transformar e modernizar uma indústria. No entanto, a maneira ímpar com que China articula os elevados investimentos com **planejamento, autonomia e controle** são os pontos-chave deste processo de industrialização. É por meio do investimento que o Estado

(15) Ainda que este trabalho tenha priorizado os aspectos internos das reformas econômicas responsáveis pelo processo de industrialização chinesa, é inegável que o contexto geopolítico e sua inserção internacional diferenciada foram fundamentais para garantir o sucesso de tais reformas. O leitor interessado poderá consultar Fiori; Medeiros; Serrano (2008), Medeiros (1999, 2008), Acioly (2005) e Diegues (2010) autores que ampliam este debate.

coloca em prática sua política industrial e tecnológica, visando à modernização da estrutura produtiva. Para viabilizar a ampliação da capacidade produtiva de sua indústria, a manutenção do elevado dinamismo econômico, bem como possibilitar a ampliação das suas exportações, outro fator mostrou-se fundamental para esse processo: o controle do crédito.

O sistema financeiro chinês é altamente controlado pelo governo central, e tem como objetivo final fomentar a economia por meio do crédito e garantir *funding* aos empreendimentos necessários para transformar a economia e a sociedade. Sua estrutura ainda é eminentemente pública, com a maior parte dos ativos em poder do Estado. Até 1985, os bancos chineses eram basicamente caixas das finanças governamentais geridas pelo *People's Bank of China*. Este era subordinado ao Ministério das Finanças e atuava em grande medida como banco central, comercial e de desenvolvimento (Cintra, 2009, p. 128). Após 1985, assistiu-se a uma reestruturação do sistema financeiro na qual o *People's Bank of China* tornou-se o banco central e ficou responsável pela regulação, ao passo que quatro grandes bancos estatais ficaram responsáveis pelas atividades comerciais e de desenvolvimento: *Agricultural Bank of China*, *Bank of China*, *China Construction Bank* e *Industrial and Commercial Bank of China*. Além dos bancos mencionados, havia milhares de cooperativas de crédito rural (cerca de 35 mil) e urbanas (aproximadamente mil) desenhadas para oferecer crédito às atividades agrícolas e às TVEs. Esses bancos expandiam a concessão de crédito conforme as metas de desenvolvimento propostas pelo governo central, por pressões dos governos locais e, até mesmo, das estatais.

A partir de 1993, novas reformas foram implementadas e três bancos de desenvolvimento foram criados: *Agricultural Development Bank of China*, *China Development Bank* e *Export-Import Bank of China*. Além desses bancos, outros doze bancos comerciais de capital misto foram criados e 111 *City Commercial Banks* – a maioria, bancos públicos (provincianos) com o objetivo de fomentar o desenvolvimento regional. Com esse novo arcabouço organizacional, os quatro grandes bancos estatais puderam focar sua atuação na área comercial, ao passo que os bancos de desenvolvimento tiveram um papel central no sentido de fomentar o crescimento (Cintra, 2009).

Para que a China fosse aceita na OMC, um dos condicionantes foi a maior abertura de seu sistema financeiro. É interessante destacar que a entrada de investimentos no sistema financeiro continua sendo altamente regulada, com o controle ainda eminentemente Estatal. A Tabela 3 mostra a participação nos ativos segundo o tipo de instituição. É possível observar que no período, a despeito da perda de participação dos bancos estatais (de 73,9% para 54,6%), mais da metade de todo o ativo ainda se concentra nos bancos públicos. Observa-se também uma crescente participação nos ativos totais dos *join-stock commercial banks* – que passou de 4,4% para 15%. Por fim, destaca-se a baixa participação dos bancos estrangeiros, que não passa de 1,6% em nenhum ano da série. Esses dados evidenciam o controle chinês do seu sistema financeiro, que lhe proporciona um instrumento muito importante para o desenvolvimento industrial.

Tabela 3
Participação nos Ativos, por Tipo de Instituição Financeira (em %)

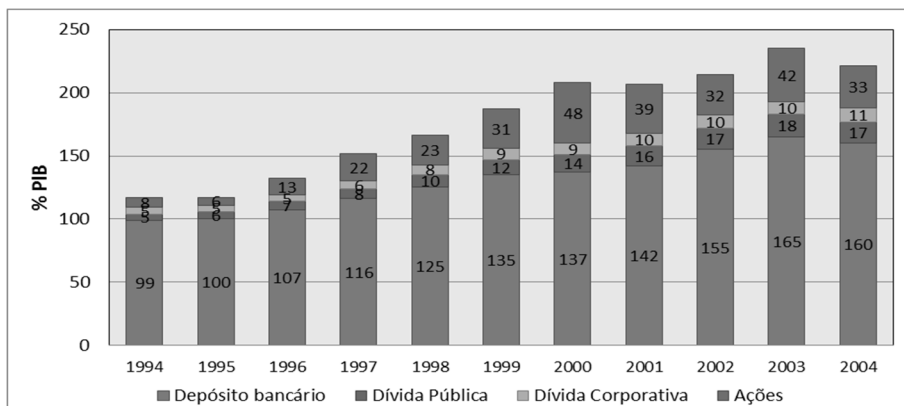
Ano	Banco Estatal	Join-Stock Commercial Banks	Coop. de Crédito	City commercial bank	Policy Banks	Estrangeiros	Outras instituições	Total bi. USD
1993	73,9	4,4	11,4	-	9,9	-	0,4	695
1994	72,1	5,4	12,9	-	9,2	-	0,5	596
1995	69,7	6,6	14,3	-	8,8	-	0,7	770
1996	65,3	7,3	14,1	-	12,4	-	0,9	944
1997	65,8	7,1	14,2	-	12	-	0,9	1.154
1998	65,1	7,5	13,5	-	13	-	1	1.333
1999	64,9	8,1	13,3	-	12,8	-	1	1.489
2000	63,9	9,6	13,1	-	12,3	-	1	1.680
2001	60,5	11,3	14,1	-	12,8	-	1,3	1.797
2002	57,9	12,8	9,9	4,9	11,4	1,2	1,7	2.598
2003	56,1	14	10,1	5,3	11,5	1,2	1,8	3.070
2004	54,6	15	10,4	5,4	11,4	1,6	1,5	3.619

Fonte: Cintra (2009, p. 136) apud García-Herrero et al. (2006, p. 342).

A composição do estoque dos ativos financeiros chineses apresenta uma peculiaridade: a elevada participação dos depósitos bancários. É possível

identificar (Gráfico 5) que há um grande crescimento dos ativos totais no sistema financeiro chinês – de 117% para mais de 200% do PIB, entre 1994 e 2004. Além disso, a maioria desses ativos constitui-se de depósitos bancários, que passaram de 99% do PIB em 1994, para mais de 160% em 2004. Em grande medida, esse estoque de capital advém das poupanças das famílias que, na China, atingem níveis de 20% a 25% da renda familiar (Cintra, 2009).

Gráfico 5
China: Estoque de ativos financeiros em relação ao PIB



Fonte: McKinsey Global Institute Global Financial Stock Database apud Cintra (2009, p.137).

Mais importante do que o fato de haver ampla disponibilidade desses ativos é entender seu destino final. Como mostra Cintra (2009, pp. 138-139), para o período entre 1993 e 2003, os empréstimos correspondiam a mais de 60% de todo o ativo. Desse elevado volume de crédito, 73% eram absorvidos pelas empresas diretamente ligadas ao governo chinês – 35% para as SOEs, 38% para as TVEs, e 27% para as *joint-ventures*.

A capacidade de prover crédito em larga escala é um diferencial importantíssimo para o Estado manter sua capacidade de coordenar a economia rumo ao desenvolvimento. Ao controlar o financiamento, o governo – por meio dos bancos públicos – pode escolher que tipo de projeto financiará, direcionando o investimento que será realizado pelas empresas em seu país.

É evidente que esse fornecimento de crédito está alinhado à estratégia de desenvolvimento. É por meio de seu braço financeiro (bancos públicos)

que o Estado controla o crédito, aprovando apenas financiamentos a projetos que estejam em sinergia com sua política industrial e econômica. Assim, o sistema financeiro se torna mais um instrumento disponível para que se possa direcionar a economia. Dado a participação do PCC na direção das SOEs e TVEs, as empresas atuam em sinergia ao projeto de desenvolvimento chinês, garantindo que os empréstimos efetivamente irão se materializar em elevadas taxas de investimentos em setores estratégicos ao desenvolvimento.

Pode-se dizer que há *funding* para as empresas que queiram investir e ampliar sua capacidade produtiva, desde que estejam ligadas à política industrial chinesa, ou seja, que as mesmas atuem nos direcionamentos propostos pelo PCC – em direção a setores mais intensivos em P&D. O sistema bancário estatal tem um papel central no processo de transformação industrial, pois, por meio do controle do crédito, o governo incentiva setores estratégicos – fornecendo financiamento a baixo custo – e garante que sua política industrial será seguida por meio da escolha dos projetos financiados (e por meio de cláusulas nos contratos de concessão) (Oliveira, 2006, p. 53; Acioly; Cunha, 2009).

A análise do sistema de crédito chinês mostra que a estratégia de industrialização e de desenvolvimento passa pelo seu sistema financeiro altamente controlado. Através dele, podemos observar uma vez mais a tríade **autonomia-planejamento-controle**. O sistema de créditos mostrou-se um excelente instrumento de **controle** sobre os rumos da indústria chinesa, na medida em que possibilita que o Estado – por meio de seus bancos públicos – financie projetos que estejam alinhados ao seu **planejamento** e à sua política industrial. Tendo as empresas públicas como clientes preferenciais, o Estado garante – por meio de seus contratos de concessão de crédito – que os investimentos necessários à transformação/modernização da estrutura produtiva serão colocados em prática. A **autonomia** mostrou-se presente durante toda a abertura financeira do sistema bancário chinês, realizada de forma gradual e cujo controle, até hoje, é eminentemente Estatal, dada a importância deste para soberania do país. Apesar da abertura para os bancos estrangeiros, a regulação é bastante forte e limita sua atuação, de forma que seus interesses não possam se sobrepor aos do Estado.

Notas conclusivas

Diante do exposto não é de se estranhar que nos últimos anos os holofotes do mundo tenham se voltado à China. Não foi por acaso que em menos de trinta anos a China passou de uma nação primordialmente agrária para um país detentor de um moderno parque industrial. Uma estratégia de cunho heterodoxo com **controle** do Estado, **planejamento** centralizado e grande **autonomia** foram os pontos-chave para sua industrialização.

A **autonomia** esteve presente em diversos momentos do processo, como: (1) abertura lenta e gradual dos mercados a despeito das pressões de países ocidentais; (2) atuação direta do governo na economia, estimulando a produção rumo a elos mais dinâmicos da cadeia produtiva; (3) pouco respeito à propriedade intelectual, possibilitando e até mesmo estimulando a cópia e a engenharia reversa para acelerar o *catching-up* industrial; (4) manutenção de setores-chave, como o sistema financeiro e de crédito sob controle do Estado; e (5) exigência de transferência tecnológica pelas empresas multinacionais.

O **controle** é outro aspecto sempre presente nas reformas industrializantes chinesas. Mesmo com a flexibilização dos mercados o governo ainda hoje continua a controlar os rumos da economia de forma indireta por meio (1) do direcionamento do crédito; (2) do sistema financeiro estatal; e (3) da indicação de dirigentes para as SOEs e TVEs.

Por fim, o **planejamento** é o que norteia os setores a serem beneficiados, o processo de modernização industrial, bem como os investimentos Estatais, fundamentais para manter os elevados índices de crescimento.

Referências bibliográficas

ACIOLY, L. China: uma inserção externa diferenciada. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, n. 7, p. 24-31, out./dez. 2005.

_____; PINTO, E. C.; CINTRA, M. A. M. *As relações bilaterais Brasil – China: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110408_estudochinaipeamre.pdf. Acesso em: 19 nov. 2011.

ACIOLY, L.; CUNHA, A. M. China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In: CARDOSO, J. C. J.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA, 2009. cap. 9, p. 343-396.

CSY. *China Statistical Yearbook – National Bureau of Statistics*. Pequim, 2010. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>. Acesso em: 19 maio 2011.

CINTRA, M. A. M. As instituições financeiras de fomento e o desenvolvimento econômico: as experiências dos EUA e da China. In: FERREIRA, F. R. M.; MEIRELLES, B. B. *Ensaio sobre economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

CLARO, S. 25 años de reformas económicas em China: 1978-2003. *Estudios Públicos*, n. 91, invierno 2003.

CROTTY, J. *The effects of increased product market competition and changes in financial markets on the performance of Nonfinancial Corporations in the neoliberal era*. Amherst, MA: Political Economy Research Institute, 2002. (PERI Working Paper, n. 44).

CUNHA, A. M.; BIANCARELI, A. M.; PRATES, D. M. A diplomacia do Yuan Fraco. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482007000300006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 set. 2011.

DIEGUES, A. C. *Interdependência nas relações China–EUA: a formação da economia Sino-Americana e sua importância para o ciclo de crescimento econômico mundial entre 2000 e 2006*. Sorocaba, 2010. Disponível em: <http://antoniocarlosdiegues.files.wordpress.com/2009/04/integracao-economica-e-interdependencia-nas-relacoes-chinae280a61.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

FMI. *Data and statistics*. Washington, D. C., 2011. Disponível em: <http://www.imf.org/external/data.htm>. Acesso em: 4 abr. 2011.

FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: _____; _____; _____. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

GARCÍA-HERRERO, A.; GAVILÁ, S.; SANTABÁRBARA, D. China's banking reform: an assessment of its evolution and possible impact. *CESifo Economic Studies*, London, v. 52, n.2, p. 304-363, Feb. 2006.

HUTTON, W. *The Writing on the Wall: China and the West in the 21st century*. London: Little Brown Book Group, 2007.

LAZONICK, W.; SULLIVAN, M. O. Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, v. 29 n. 1, p. 13-35, 2000.

LAZZARI, R. M. Investimento direto estrangeiro e inserção externa na China, nos anos 90. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p.169-204, mar. 2005.

LEÃO, R. P. F. *O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação*. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado em Economia)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MADDISON, A. *Chinese economic performance in the long run*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1998.

_____. *Contours of the World Economy, 1-2030 AD: essays in macro-economic history*. Oxford University Press, 2007.

MADDISON, WU, H. X. *China's economic performance: how fast has GDP grown; how big is it compared with the USA?* 2007. Disponível em: <<http://pwt.econ.upenn.edu/papers/Maddison-Wu%20%28Harry%27s%20draft%20version%2029%20Jan%2007%29.pdf>>. <https://pwt.sas.upenn.edu/papers/Maddison-Wu%20%28Harry%27s%20draft%20version%2029%20Jan%2007%29.pdf> Acesso em: 22 ago.2011.

MASIERO, G. Origens e desenvolvimento das *Township and Village Enterprises* (TVEs) chinesas. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 3, 2006.

MEDEIROS, C. A. *Notas sobre o desenvolvimento recente da China*. São Paulo: IEA/USP, 1999. Disponível em: www.iea.usp.br/iea/artigos/medeiroschina.pdf. Acesso em: 20 set. 2009.

_____. Economia política do desenvolvimento recente da China. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 3, 1999.

MEDEIROS, C. A. *A economia política da transição na China e o colapso da União Soviética*. 2008. 56p. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto0605.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

NABUCO, P. Do grande salto à “desmaoização”: 20 anos de história chinesa. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14, 2009, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009. Disponível em: http://sep.org.br/artigo/1795_b201373ec82b28980a042b0984e40262.pdf. Acesso em: 25 fev. 2011.

NAUGHTON, B. *The Chinese economy: transitions and growth*. London: The MIT Press, 2006.

NOLAN, P.; PAINE, S. Towards an appraisal of the impact of rural reform in China, 1978-1985. *Cambridge Journal of Economics*, v. 10, p. 83-99, 1986.

NOLAN, P. Large firms and industrial reform in former planned economies: the case of China. *Cambridge Journal of Economics*, v. 20, p. 1-29, 1996.

NONNENBERG, M. B. et al. *O crescimento econômico e a competitividade chinesa*. Brasília, DF: IPEA, 2008. (IPEA Texto para Discussão, n. 1333).

OLIVEIRA, A. P. *A revolução chinesa passada no calidoscópio*. Campinas, 2011. Disponível em: http://www.gr.unicamp.br/ceav/content/pdf/Amaury_Porto_de_Oliveira-A_Revolucao_chinesa_Passada_no_Calidoscopio.pdf. Acesso em: 20 nov. 2011.

OLIVEIRA, C. B. A. Reformas econômicas na China. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, n. 5, p. 3-8, abr./jun. 2005.

_____. Desenvolvimento comparado: América Latina e Ásia. In: DEDECCA, C. S.; PRONI, M. W. *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido*. Campinas: Unicamp, 2006.

PAGOTTO, C. Apontamentos acerca das principais formas de cooperação na China entre 1950 e 1966. *Novos Rumos*, n. 46, 2006.

RODRIK, D. *New global economy and developing countries: making openness work*. Washington: Johns Hopkins University Press, 1999.

SAMPAIO JR., P. S. A. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis: Vozes, 1999.

TUCKER, N. B. China as a factor in the collapse of the soviet empire. *Political Science Quarterly*, v. 110, n. 4, 1996.

UNCTAD. *Handbook of statistics*. 2010. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1890&lang=1>. Acesso em: 15 fev. 2011.

USDA. United States Department of Agriculture. *National data results*. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/Data/China/NationalResults>.