

A relação entre Estado e Mercado na perspectiva do desenvolvimento econômico: uma análise a partir das características do processo de reformas da China

Cláudio Damasceno Pinto<sup>1</sup>

Bernardo Pereira Cabral<sup>2</sup>

## Resumo

O trabalho busca, através de uma análise histórica, descrever o processo de transformação da economia chinesa nas últimas décadas. Tendo em vista as particularidades da sua trajetória de crescimento, destaca-se a interação particular entre Estado e Mercado em sua economia centralizada, bem como a crescente preocupação com o progresso técnico e inserção nas cadeias globais de valor. Conclui-se que, ainda que seja um caso de sucesso em muitos aspectos, a replicação da estratégia do país é inviável quando se está ciente dos diferentes aspectos institucionais, históricos, políticos e econômicos que moldaram a sua trajetória no tempo. Alguns *insights* do seu processo de crescimento, no entanto, podem servir de inspiração para outros países em desenvolvimento.

## Introdução

O debate acerca do processo de transformação estrutural e mudança econômica apresentam conotações e modelos bastante distintos, cujas relações de causalidade acerca dos caminhos para o desenvolvimento (aumento do padrão de vida e da geração e distribuição de riqueza) propõem soluções e alternativas que demonstram características e direcionamentos distintos entre nações. Historicamente, tem se procurado apresentar modelos explicativos e orientadores que visam nortear, sobretudo as economias periféricas, no sentido de se estabelecer de forma gradual, mas sustentável, o seu desenvolvimento econômico e social. O grande problema das tentativas de replicações de padrões exitosos de desenvolvimento em outras economias é que o tempo e as características de cada intervenção estatal afetam não só as táticas e estratégias organizacionais, como também o conteúdo e a definição dos próprios interesses e aspirações. O corolário desse processo é que cada nação, de acordo com a sequência histórica, trajetória institucional, formas do Estado social e do tipo de intervenção econômica tem uma configuração diferente que conduz, invariavelmente, a resultados distintos na perspectiva do desenvolvimento (SKOCPOL, 1985).

---

<sup>1</sup> Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Analista de Gestão em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz

<sup>2</sup> Doutorando em Economia da Indústria e Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Nesta dimensão de análise, a emergência da China e as transformações por ela induzidas denotam uma autêntica ruptura da normalidade e o surgimento de novas tendências, identificando-a como um fenômeno essencialmente histórico e único, rompendo, em termos de política, com o paradigma existente e apresentando uma proposta diferente do até então observado na realidade econômica (CASTRO, 2004). Entende-se, portanto, que o processo de desenvolvimento econômico da China (enquanto protagonista central na reordenação das relações econômicas e políticas globais), por um lado, contém lições importantes a transmitir (sobretudo a forma como realiza sua passagem de economia centralizada a economia de mercado e os saltos) principalmente aos seus pares que compõem os BRICS, mas, por outro, existem, particularidades do processo de reforma e de transição institucional que a distingue de outras experiências históricas e regionais de desenvolvimento (JAGUARIBE, 2011).

Em perspectiva histórica, destaca-se, portanto, a importância do processo de reforma institucional via atuação do Estado para o desempenho de longo prazo da economia da China, através da adoção de estratégias visando o aumento da renda como objetivo social interno e soluções de conflitos através de fundamentos econômicos, apesar de múltiplos acertos e recuos no processo de implementação de políticas. Destaca-se ainda neste processo a existência de consenso básico em torno de metas e escolhas de crescimento, estratégias de codificação do saber na busca do mapeamento de caminhos futuros para as fronteiras do conhecimento baseada na centralidade da questão científica e tecnológica<sup>3</sup> (JAGUARIBE, 2011). Tudo na direção do desenvolvimento do seu sistema nacional de inovação, além da concentração e globalização do varejo com foco nas exportações.

Isto posto, torna-se importante analisar, na perspectiva de economia política e no contexto da relação Estado e Mercado (enquanto elementos institucionais relevantes para a transformação estrutural), as condicionalidades e estratégias do processo de reformas que contribuíram para o desenvolvimento econômico acelerado chinês, as quais combinam elementos que são particulares a sua economia com condicionalidades históricas especiais. Assim, busca-se com o presente trabalho, a partir da convergência entre a perspectiva teórica apresentada pela abordagem institucional e do papel do Estado com os fatos estilizados relativos ao processo de reformas da China, identificar características que possam enquadrá-la como um novo paradigma ou exceção na perspectiva do desenvolvimento.

---

<sup>3</sup> Busca do *catching up* guiado pela fronteira global.

## **A importância da relação Estado e Mercado no processo de reformas da China**

A discussão sobre o papel do Estado requer, preliminarmente, um esclarecimento sobre o seu contraponto: a atuação do mercado privado. Revigorada com a ascensão de governos liberais do início dos anos 80, a abordagem econômica convencional dos mercados acerca do desenvolvimento defende a ideia da pequena necessidade de intervenção na atividade econômica, partindo do pressuposto de que uma economia organizada exclusivamente por livres mercados é suficiente para conduzir as nações ao desenvolvimento econômico. Para esta corrente, o envolvimento do Estado nas economias capitalistas tornou-se excessivo e ineficiente, admitindo-se que para o bom funcionamento e recuperação do dinamismo das economias (em crise) eram necessárias políticas de retração do Estado com a retomada e transformação dos mecanismos de mercado. Isso levando em conta o pressuposto de que o investimento do setor privado era a melhor alternativa para tornar uma economia mais dinâmica, eficiente e inovadora, na crença de que as empresas privadas seriam mais produtivas que as iniciativas promovidas pelo Estado. Por essas razões, do ponto de vista teórico, até recentemente os paradigmas dominantes nas ciências sociais não destacavam os Estados como estruturas organizacionais ou como atores potencialmente autônomos relevantes no processo de mudança econômica e transformação estrutural (SKOCPOL, 1985).

Entretanto, o crescimento do papel do Estado, principalmente a partir da II Guerra Mundial, é observado em todas as sociedades, desde a industrial avançada à primária exportadora, e em todos os aspectos, não apenas legal e político, como também econômico (produção, financiamento e distribuição) e social (saúde, educação e bem-estar). Assim, ao contrário da visão neoclássica, as experiências nacionais mostram que atuação do Estado é vista como uma condição necessária e estratégica, constituindo-se num agente de transformação econômica, tendo tomado para si diferentes funções, de acordo com o modelo de crescimento adotado por cada país. A partir da identificação da relevância da atuação do Estado como motor do crescimento busca-se tornar a máquina ainda mais forte (STIGLITZ, 1996).

Para Reinert (1999), o Estado completa a sua função histórica mais importante, qual seja estabelecer a nação solidamente nas atividades econômicas sujeitas a retornos crescentes e a criação de um sistema nacional dinâmico, no qual as inovações apresentam-se como um subproduto importante da forma de competição que vigora em cada indústria nacional. Os resultados econômicos apresentam-se como produtos das instituições sociais e políticas, e não apenas reações às condições de funcionamento do mercado, de tal forma que o envolvimento do Estado no processo de acumulação pode ser o ingrediente essencial na promoção do crescimento e transformação estrutural (EVANS, 2004).

No contexto da China, as reformas expõem os limites conceituais dos paradigmas sobre variedades de capitalismo, transição para a economia de mercado e processos de desenvolvimento tardio. Isto porque, desde que lançou reformas econômicas no final de 1978, a transição de mercado se estendeu ao longo de quase trinta anos. Entre 1980 e 1990 o crescimento econômico chinês atingiu a taxa de 9,5% ao ano, superando a ordem dos 10% ao ano entre 1985 e 1995, muito superior aos números observados nos países do leste asiático. Além disso, atingiu também a surpreendente taxa de 17% a.a nas exportações em dólares, sendo esta a variável da demanda efetiva que apresenta maior dinamismo nos últimos quinze anos na economia chinesa (MEDEIROS, 1998). De fato, a China já passou por um longo período de construção de uma economia de mercado e ainda hoje é um sistema em transformação institucional. Criou-se um mercado competitivo interno que facilitou a reforma das estatais, estimulando o lucro e uma maior concorrência entre firmas, existindo, ademais, convergência entre a perspectiva institucional e a abordagem das capacidades estatais com foco sobre as causas e consequências do tipo de definição de metas coletivas, reforçando a hipótese de que, no processo de reformas, a eficácia das instituições de Estado é fundamental para o sucesso do desenvolvimento. Reforça-se, desta forma, o argumento de que a atuação do Estado no processo de acumulação pode ser um elemento fundamental na promoção do crescimento e transformação estrutural das economias (EVANS, 2004).

Como salienta Skocpol (1985), a condição para que o Estado capitalista se envolva na transformação econômica, no entanto, depende da articulação desta instituição com o funcionamento do mercado, de tal maneira que em algum momento, a análise das estruturas do Estado deve portanto, ser juntado com uma análise das estruturas de mercado.

### **A primeira fase das reformas chinesas (1978-1992): a importância do papel das instituições**

Iniciada no campo, o processo de reformas tinha como objetivo preliminar a reestruturação da economia de comando, mantendo o crescimento econômico (visando corrigir o sistema de planejamento com um movimento de recentralização da economia, com mais intensidade no planejamento e nos setores econômicos a margem), meta que foi substancialmente alcançada, abrindo caminho para a continuidade do processo de reformas. As reformas rurais foram iniciadas a partir da decisão governamental de reduzir a pressão sobre os agricultores, facilitando as condições de comércio e permitindo aos mesmos a oportunidade de recuperar suas condições de produção. A mecanização da agricultura, os investimentos em energia elétrica e a reforma da terra permitiram o aumento da produtividade no campo e, por conseguinte, estimularam a promoção de um forte crescimento do emprego urbano, diminuindo a tensão sobre as terras agricultáveis (MEDEIROS, 1998). Pode-se afirmar que o processo de reforma no campo foi exitoso e com pouca perturbação

econômica e social, em grande parte favorecida pela adoção do sistema de pista dupla(*dual track*)<sup>4</sup>, sendo um preço fixado pelo Estado e outro determinado pelo mercado, constituindo-se numa característica básica do sistema de preços da China e considerado o traço mais característico da fase inicial das reformas (MEDEIROS, 1998).

O êxito das reformas rurais reforçou uma tendência a continuidade do processo, estendendo-se para os setores industriais e comerciais, a partir da identificação das atividades econômicas que eram menos integradas ao contexto do planejamento implementando. As reformas nestas áreas limitadas, estabeleceram um padrão de atuação econômica que caracterizou o período de 1978 à 1993 como uma fase de reformas sem perdedores.

Sequencialmente, a economia de mercado foi introduzida em quase todas as áreas, cabendo destacar, que o impulso inicial da reforma procurou realizar modernizações na agricultura, indústria, ciência e tecnologia, e na defesa nacional (BRENITZ; MURPHREE, 2011). A propriedade foi diversificada (estatais, privadas, cooperativas e estrangeiras); reformas gerenciais e reestruturação organizacional foram implementadas nas empresas estatais como estratégia alternativa para evitar a privatização (CHANG, 2007), a qual era regulada pelas instituições existentes (mesmo com a legislação relativa à propriedade apresentando ambiguidades); ampliou-se as forças de mercado (estímulo a competição) e reduziram-se às barreiras à entrada, com fulcro no crescimento econômico. De acordo com NAUGHTON (2007), os reformadores chineses implementaram os mercados como escolha secundária, uma vez que a prioridade era o crescimento da economia, variável compreendida como fundamental para a resolução dos problemas sociais e econômicos consubstanciados pelo baixo crescimento e por evidências de uma sociedade com sérios problemas institucionais no período que antecede ao processo de reformas.

Em relação à perspectiva de ciência e tecnologia, desde o início do processo de reforma, a China tem procurado construir uma nova capacidade de inovação de produtos e tecnologia de base de inovação independente (BRENITZ; MURPHREE, 2011). A partir da década de 1950 até 1978, mesmo sendo uma economia considerada de baixa renda, a China seguiu uma estratégia de elevado esforço tecnológico, utilizando os recursos intelectuais disponíveis para fins de defesa, criando instituições de pesquisa de elite, como a Academia Chinesa de Ciências (CAS). Nesse processo contou principalmente com o apoio da União Soviética, que transferiu para a China não só as

---

<sup>4</sup> Neste sistema, os agricultores contratados entregavam uma certa quantidade da produção de grãos para o governo (a um preço estabelecido) e uma outra parte era destinada ao mercado com preços determinados pelas condições de oferta e demanda (normalmente superior ao fixado pelo governo), existindo assim um sistema dual de preços, com expansão de autonomia decisória e melhores incentivos aos agricultores (NAUGHTON, 2007).

próprias tecnologias, como também as instituições-chave que moldam incentivos com vistas promover a elevação dos padrões inovativos (NAUGHTON 2007). A estrutura organizacional de todo o sistema nacional de investigação e inovação, portanto, foi originária do modelo soviético e esta foi provavelmente a maior transferência coordenada de tecnologia através das fronteiras nacionais já conhecida. Não só estimulou a concorrência, a cooperação e progresso técnico, como também exerceu um profundo impacto sobre todos os aspectos da indústria e da tecnologia militar chinesa, caracterizando-se, portanto, como um condicionante especial que favoreu o processo de avanço científico e tecnológico chinês e, por conseguinte, o seu desenvolvimento econômico. Tais fatos estilizados reforçam o argumento de que o crescimento econômico depende de instituições políticas e da capacidade de definir metas coletivas, sendo certo (vide o exemplo chinês) que dentre as instituições desafiadas pelas mudanças no caráter histórico do desenvolvimento, o Estado tem um papel ainda maior a desempenhar no processo de mudança econômica e transformação estrutural das nações (SKOCPOL, 1985).

No contexto das reformas, percebe-se, portanto, a existência de condições preliminares, as quais contribuíram para que a China ampliasse a sua atuação em outros setores nos quais os esforços iniciais de cunho estatal ainda não havia alcançado os resultados esperados. Como corolário deste processo, os rendimentos rurais aumentaram rapidamente e as reformas garantiram o apoio da maior parte da população rural, culminando, à *posteriori*, com um padrão de atuação que tinha como objetivo executar o seu curso para uma economia de mercado, resultando na percepção, por volta de 1993, de que a economia tinha crescido para fora do plano. Ademais, existia a necessidade de construir uma base institucional para a economia de mercado que se desenvolvia, reforçando o papel das instituições no desenvolvimento econômico (CHANG, 2007) condição diretamente observável na China, uma vez que, no país em questão, primeiro foram criados os mercados e depois às instituições, ou seja, o fato econômico precedeu o fato institucional.

No que tange à perspectiva institucional, Chang (2007) menciona que a dificuldade fundamental envolvida no estudo da relação entre instituições e desenvolvimento econômico é que não existe uma definição amplamente aceita desta primeira. No nível muito geral, pode-se dizer que há certas funções que as instituições tem que desempenhar para que possam promover o desenvolvimento econômico e que há certas formas de instituições que executam determinadas funções melhor que outras. Mesmo sem esgotar a quantidade de funções que são essenciais, Chang (2007) apresenta as principais funções das instituições na promoção do desenvolvimento econômico: (i) coordenação e administração; (ii) aprendizagem e inovação; (iii) rendimento redistribuição e coesão social; (iv) incentivo ao investimento e (v) a função de desenvolver as capacidades humanas. Salienta também

a existência de uma certa incapacidade de distinguir as formas e as funções das instituições, e um foco excessivo sobre as instituições de direitos de propriedade defendido pela ortodoxia (decorrente da generalizada incapacidade de distinguir entre as formas e as funções de instituição), sendo necessário um maior conhecimento das experiências históricas e contemporâneas inerentes a cada nação para melhor compreensão dos avanços nas relações entre instituições e desenvolvimento econômico (CHANG, 2007).

Para Hodgson (2004), as instituições tornam-se responsáveis pela regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos, favorecendo o reforço de normas sociais e institucionais histórica e culturalmente enraizadas numa determinada sociedade, produzindo padrões relativamente estáveis no comportamento humano (através de regras formais – sistema legal, direitos de propriedade e contratos e informais - normas coercitivas, valores morais, incentivos, costumes, hábitos, estruturas cognitivas em determinadas operações do sistema econômico em ambientes imersos na incerteza estrutural, na racionalidade limitada e em constante mudança.

Na visão de North (1990), as instituições são consideradas como as regras do jogo e as organizações representam os diversos times que disputam o campeonato da sociedade. A interação humana e o correspondente sistema de incentivos não apenas são condicionados pelas instituições, ou seja, não são apenas influenciadas pelas regras do jogo, como também pelas organizações nela inseridas, passam a interagir com outras organizações, com as próprias instituições e com as tradicionais restrições da teoria econômica. Dessa interação resulta, por conseguinte, o desempenho econômico das diversas sociedades, bem como a sua evolução institucional.

O processo de mudança, entretanto, vincula-se à dependência da trajetória institucional vivenciada por cada economia, derivando-se em transformações no comportamento individual que não podem ser obtidas pela simples coerção estatal. A internalização das normas e valores que decorrem da socialização do indivíduo e a difusão de comportamentos entre grupos sociais estabelecem regularidades, previsibilidades e modelam ação dos indivíduos a partir de hábitos sociais (MEDEIROS, 2001).

Do ponto de vista político e com base na trajetória da economia chinesa, entende-se que a sua exceção está na relação Estado-Partido determinando o modo como o governo realiza coalizões de interesses e que levam a consensos estruturados vinculados a aspectos centrais do processo de reforma (JAGUARIBE, 2011). Uma das características centrais da China na reforma econômica tem sido o seu processo distinto de interação centro-local na geração política que goza de uma

legitimidade enraizada no seio do Partido Comunista (HEILMANN; PERRY, 2011). De maneira geral, entende-se que as políticas que estabelecem maior ênfase no desenvolvimento social e na capacidade econômica serão melhor sucedidas vis-à-vis estratégias que enfatizam demasiadamente mudanças institucionais (SKOCPOL, 1985). Esta característica certamente pode ser destacada como uma das lições a serem apreendidas por outras nações a partir da emergência econômica da China e de suas estratégias adotadas na perspectiva do desenvolvimento econômico.

De acordo com Naughton (2007), no caso da China há provas substanciais que a combinação do aumento da competição, melhoria dos incentivos e um monitoramento mais efetivo fez melhorar o desempenho das empresas estatais ao longo dos anos 1980. Essa condição também pode ser reproduzida em outras nações, de acordo com a efetividade do aparato institucional, do desenho organizacional e das capacidades estatais determinadas, uma vez que as variações nas relações Estado-sociedade e da organização interna do Estado<sup>5</sup> criam diferentes graus de capacidade para promover o desenvolvimento. Os resultados desenvolvimentistas dependem do que os Estados fazem com as capacitações que tem, dos papéis que eles representam e como as suas futuras contrapartes reagem (EVANS, 2004). Entende-se, desta forma, que o processo de expansão das capacidades é, simultaneamente, o objetivo fundamental do desenvolvimento e o principal meio através do qual ele é alcançado (EVANS, 2008).

Apesar da relevância e do destaque do processo de reformas em busca da transformação institucional e da mudança econômica, Naughton (2007) salienta que a China enfrentou sérios desequilíbrios macroeconômicos no período compreendido entre 1979-1981, tendo utilizado para tanto as instituições da economia planificada para cortar investimento e aliviar a pressão sobre a economia por conta de drásticas reduções na receita do governo. Diminuiu a participação do Estado no PIB durante os primeiros estágios da reforma, transferindo recursos para o setor doméstico, que foi favorecido por uma contínua elevação da poupança nacional (característica de economias asiáticas que reforça o aspecto cultural no contexto da mudança econômica) para permitir mais recursos e melhores incentivos para famílias rurais e urbanas. Do mesmo modo, a redução do monopólio do Estado levou a rápida entrada de novas firmas que, combinada com a adoção de preços de mercado na margem, aumentou a concorrência e reduziu a participação de firmas estatais.

Naughton (2007) afirma ainda que por trás do processo de mudança ocorreu também uma transformação na postura estratégica da China em direção às empresas de capital estrangeiro, de tal forma que a preocupação sobre o alargamento do hiato tecnológico foi uma grande força

---

<sup>5</sup> Os estados podem ser vistos como organizações através das quais as coletividades oficiais podem perseguir objetivos distintos, de acordo com os recursos estatais disponíveis em relação ao ambiente social (SKOCPOL, 1985).



motivadora para o seu processo de abertura. Ao invés de gastar recursos em investigação arriscada e incerta, o entendimento era de que os países em desenvolvimento poderiam se concentrar na transferência e adaptação de tecnologias existentes, sendo capazes de escolher as melhores técnicas, combinando-as com os seus fatores de produção de baixo custo para construir vantagem competitiva para suas firmas. Este é um fato estilizado que pode ser apontado como uma lição a ser apreendida por outros países em desenvolvimento (apesar da necessidade de consideração do contexto sócio-político, econômico e institucional de outros países emergentes e das adaptações necessárias relacionadas às particularidades e idiosincrasias de cada nação). No caso da China, multinacionais se tornaram atores de tecnologia cada vez mais importantes, não somente através de suas tentativas de acesso ao mercado interno, mas também em função da velocidade das firmas em atuar em redes globais de produção de alta tecnologia<sup>6</sup>. Por sua vez, a política chinesa para o investimento estrangeiro refletiu a crescente consciência de que o desenvolvimento de tecnologia financiado pelos programas de governo não tinham permitido inicialmente se aproximar com as melhores práticas globais<sup>7</sup>.

Sendo assim, as empresas estrangeiras foram autorizadas a operar livremente em zonas econômicas especiais com o objetivo de aumentar o investimento na China e tentar convencer as empresas estrangeiras para a transferência de tecnologia. Tais políticas foram vistas como estimuladoras para o crescimento, embora ameaçando, não inicialmente, a capacidade global do governo para dirigir e controlar a economia. Como resultado, as reformas iniciais quase nunca reduziram ou eliminaram as distorções e a economia cresceu gradualmente para fora do plano, sendo que a elevada poupança e os investimentos impulsionaram o crescimento econômico continuado (NAUGHTON, 2007).

### **A segunda fase das reformas chinesas (1993 até aos dias atuais)**

As principais realizações desta fase, a qual ainda encontra-se em curso, podem ser caracterizadas pela reconstrução da estrutura institucional com vistas compatibilizá-la com a economia de mercado, além da redução da participação do setor estatal e da criação de condições que permitam a concorrência leal entre os participantes do mercado. De acordo com Naughton (2007), embora ambas as fases da reforma tenham produzido resultados substanciais, reformadores chineses ainda lutam para melhorar o funcionamento da economia de mercado, tendo que lidar com problemas sociais decorrentes do processo de transição até então implementada. No início de 1992, Deng Xiaoping voltou a enfatizar a necessidade de acelerar as reformas econômicas, reafirmando o

---

<sup>6</sup> A estratégia da China foi importar indústrias que possuíam tecnologias industriais específicas para, em seguida, fazer engenharia reversa e reproduzi-los no mercado interno (NAUGHTON (2007).

<sup>7</sup> Cumpre destacar que sistema educacional da China e de infraestrutura de pesquisa moldaram a formação e comportamento da economia nacional de alta tecnologia (BRENITZ; MURPHREE, 2011).

caráter não ideológico da abordagem pragmática para a experimentação, admitindo-se que o desenvolvimento é o único disco de verdade, independente se as políticas são rotuladas como socialistas ou capitalistas, contanto que promovam o desenvolvimento (WORLD BANK, 2013).

Ainda assim, a segunda fase das reformas desloca-se mais para o foco na criação e regulação da concorrência como uma força de mudança econômica e menos para a ação direta do governo na gestão das empresas produtivas, caracterizando um movimento de recentralização da economia. Tal processo de reestruturação institucional representou um marco administrativo e teve como ênfase os setores chaves do mercado: o sistema bancário, fiscal (transição para uma base tributável mais ampla) e aprimoramento do sistema de governança corporativa e do setor externo por meio do ingresso da China na Organização Mundial de Comércio (NAUGHTON, 2007).

O sistema bancário passou por uma reestruturação fundamental durante o segundo metade dos anos 1990. O Banco Popular da China (BPC), que tinha sido nominalmente estabelecido como um Banco Central em 1983, finalmente recebeu, no final de 1998, uma estrutura organizacional funcional e começou a desempenhar um papel ativo na definição e implementação da política monetária. Destacou-se também a importância do fomento desempenhado pelos bancos de desenvolvimento<sup>8</sup>, demonstrando que a estabilidade macroeconômica de um país é alcançada não apenas por um banco central independente unicamente focado em inflação, mas também pela contribuição e apoio de uma série de outras instituições financeiras (CHANG, 2007). Promoveu-se um esforço em grande escala para reestruturar o setor empresarial e estatal, iniciada com a aprovação da Lei da Companhia no final de 1993, que continha disposições orientando todas as empresas estatais a se reorganizar gradualmente como empresas de responsabilidade limitada com instituições de governança corporativa estabelecidas (NAUGHTON, 2007).

A reestruturação sistemática da governança corporativa foi combinada com a lista seletiva de firmas estatais na China do recém-inaugurado mercado de ações, o qual cresceu significativamente durante a década de 1990 (6% do PIB vem do setor não estatal a partir dessa data). Essas medidas modificaram a estrutura da China da grande empresa estatal e criou uma demanda por regulamentação do governo que não existia anteriormente, conduzindo este país em direção a um Estado regulador<sup>9</sup>. Ao mesmo tempo, uma série de novas agências do governo central foram estabelecidas para lidar com outros tipos de supervisão regulatória, incluindo, por exemplo, a propriedade intelectual. (NAUGHTON, 2007).

---

<sup>8</sup> China Development Bank (Infraestrutura), Export – Import Bank (promoção commercial) e Agricultural Development Bank.

<sup>9</sup> Os grandes investimentos são impulsionados pelas grandes estatais, mas as firmas na fronteira tecnológica são privadas.

Neste mesmo período, extensivas reformas de comércio exterior foram aprovadas (final de 1993), unificando o regime cambial da China, desvalorizando a moeda e estabelecendo a conversibilidade da conta corrente do balanço de pagamentos, facilitando a repatriação de lucros. Ao mesmo tempo, e ainda mais fundamentalmente, a adesão à OMC, em 2001, implicou um importante passo à frente no grau de abertura da economia chinesa, permitindo a entrada de mercadorias estrangeiras, que passaram a competir com firmas domésticas, e ao mesmo tempo possibilitando a China ingressar em cadeias de produção cada vez mais tecnologicamente intensivas. De acordo com Medeiros (1998), a estratégia chinesa segmentou-se em um regime de proteção do mercado interno e outro de promoção das exportações, liberalizando o acesso aos investimentos externos antes do aumento das exportações.

Neste contexto, a globalização e o rápido desenvolvimento tecnológico ainda nos anos 90 ocasionaram profundas transformações nas relações entre firmas, fornecedores, clientes e concorrentes. Um dos exemplos mais interessantes dos processos de globalização é o *global sourcing*, isto é, o abastecimento de uma empresa por meio de fornecedores que se encontram em várias partes do mundo, cada um produzindo e oferecendo as melhores condições de preço e qualidade naqueles produtos que têm maiores vantagens comparativas. No caso da China, o processo de fragmentação das cadeias globais favoreceu o seu processo de inserção nas redes internacionais de produção, tendo aproveitado muito bem essa janela de oportunidade empresarial. Este padrão teria sido construído pelo deslocamento produtivo e investimento das empresas americanas, europeias e japonesas motivadas a aproveitar vantagens comparativas da China baseadas nos baixos custos do fator de produção trabalho (MEDEIROS, 2010b).

A ascensão da China foi habilitada pela fragmentação global de produção, reorientando o plano a favor de indústrias de consumo com baixos investimentos e aproveitando o contexto político internacional para importar tecnologia, contando também com recursos humanos qualificados existentes na manufatura de novos produtos e processos. A capacidade de modularizar processos de produção continua a beneficiar a China<sup>10</sup> em uma ampla gama de indústrias, favorecido pelo ambiente institucional e político-econômico que moldam as habilidades inovadoras de firmas em padrões muito específicos e reconhecíveis. As interações dinâmicas desses dois processos, a fragmentação da produção e a incerteza estrutural, permitiram que as empresas chinesas desenvolvessem elevadas capacidades incrementais, processos organizacionais e inovação de negócios, permitindo maior flexibilidade e resistência em face das rápidas mudanças na demandas

---

<sup>10</sup> Empresas chinesas, através da habilidade e da necessidade, tem se adaptado com êxito a este ambiente. Eles inovam introduzindo nichos habilitados pela fragmentação mundial da produção intensamente especializada em todas as atividades de inovação para além do novo produto (BREZNITZ; MURPHREE, 2011).

do mercado internacional (BREZNITZ; MURPHREE, 2011).

Complementando o argumento anterior, Naughton (2007) afirma que as reações de empresas chinesas, as oportunidades apresentadas para a região pela fragmentação mundial da produção e a influência restritiva de incerteza estrutural criaram uma economia de elevada tecnologia que é altamente competitiva na segunda geração (inovação secundária), processos e inovação incremental, em oposição ao supostamente ideal e mais amplamente apreciado pela inovação do produto. Neste cenário, no lugar da política anterior de apenas favorecer grandes estatais, o governo agora sustenta praticamente todas as empresas tecnologicamente avançadas, incluindo pequenas *start-ups* e *spin-offs* de uso intensivo de tecnologia (firmas privadas, escolas e institutos de pesquisa). A estratégia de compra de tecnologia madura e de adaptação a partir de inovações de processo foi desafiada pela produção modularizada e novas estratégias baseadas na maior proximidade com as atividades de inovação do produto (MEDEIROS, 2008).

Adicionada esta perspectiva, os objetivos da política de inovação (considerada a mais exitosa do processo de reformas, alinhando incentivos em prol do desenvolvimento de alta tecnologia) eram focados na firma, com criação de centros de P&D nas estatais, além de desenvolvimento de parques tecnológicos, incubadoras e posteriormente *venture capital*. Ao lado destas políticas de fomento ao processo de inovação, a política de ampliação de investimentos no ensino superior vem resultando numa rápida qualificação da mão-de-obra, formando um grande contingente de engenheiros e trabalhadores de elevada qualificação profissional (MEDEIROS, 2008).

Reforça-se, portanto, a atuação da China em atividades que, possivelmente podem levar ao *catching up*<sup>11</sup> tecnológico, nos quais os processos de aprendizado e reforma estrutural têm se manifestado, sendo fomentados, em grande parte, por uma ativa ação governamental. Tais estratégias se coadunam com os argumentos apresentados por Mazzucato (2011), a qual traz de volta para o centro do debate a questão do papel do estado, sobretudo no tocante as políticas de inovação e atividades de P&D, destacando a função do governo na liderança tecnológica e do crescimento econômico. Nesta dimensão analítica, a autora defende a hipótese de que o Estado deve ser focado, proativo e empreendedor, sendo capaz de assumir riscos e criar um sistema interconectado de atores que subordinam o melhor do setor privado para o bem nacional no médio e longo prazo.

As experiências bem sucedidas de crescimento continuam demonstrando a importância dos investimentos públicos em infraestrutura para o aumento da produtividade global, sobretudo para difundir as novas tecnologias, reduzir os custos de produção e integrar territórios. Devido ao

---

<sup>11</sup> Redução do hiato tecnológico através da rápida incorporação de tecnologias já existentes.

tamanho e característica estruturais da China, a manutenção de altas taxas de crescimento econômico vem alavancando amplas modificações econômicas e sociais que, se mantidas, projetam novos processos de crescimento e novas transformações estruturais (MEDEIROS, 2010a).

Dentre os principais desafios que o desenvolvimento chinês projeta para um futuro imediato destacam-se: (a) consolidação da China como uma economia da inovação; (b) manutenção do crescimento econômico elevado; (c) caminhar da inovação de custo para a de processos e produtos, deslocando a estrutura produtiva na direção de setores intensivos em ciência e tecnologia (Medeiros, 2008), incluindo uma composição do setor industrial com maior atuação das multinacionais chinesas; (d) garantir a expansão de fontes de suprimento de energia e matérias-primas, fundamentais para o desenvolvimento produtivo; (e) direcionar os investimentos para tornar-se, de fato, em uma economia verde, vide os sérios problemas ambientais atualmente vivenciados pela China; (e) fortalecer o sistema fiscal; (f) investir em inovações primárias (*core technologies*) e endógenas; (g) modificar a composição da demanda através de uma maior expansão do consumo das famílias e uma distribuição mais equânime da renda (MEDEIROS, 2010b).

### **Considerações finais**

A experiência da China constitui-se numa trajetória particular de desenvolvimento industrial e tecnológica que permitiu um crescimento econômico significativo e sustentado, juntamente com a criação generalizada de empregos. Argumenta-se, entretanto, que a apesar da China não se caracterizar como uma situação *sui generis*, outras nações podem aprender com os acertos e erros de estratégias econômicas empreendidos por este país, especialmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento e de inovação. Como todos os países, a China tem um contexto histórico particular e algumas características únicas, mas isso não significa que as teorias da economia política comparativa e que uma análise institucional da China não possam fornecer *insights* relevantes para outras economias (BREZNITZ; MURPHREE, 2011).

Ainda assim, mesmo considerando-se que o processo de transição ainda não se encontra concluído e apresenta condicionalidades especiais (destaque para os saltos e a continuidade no seu processo histórico e a forma como realiza sua passagem de economia centralizada para uma economia de mercado) entende-se que o processo de emergência da China apresenta particularidades não observáveis e de difícil replicação em outras nações em desenvolvimento. Deve-se levar em conta as distintas configurações institucionais, capacidades estatais, intensidade da atuação do Estado, além do contexto histórico, social, cultural e econômico que influenciam sobremaneira a trajetória de desenvolvimento de cada nação no processo de mudança estrutural e transformação econômica.

Isto é, a trajetória organizacional é em grande parte dependente de caminho, de tal maneira que em determinadas condições institucionais, certas escolhas organizacionais podem levar a mudanças de direção e resultados diversos vis-à-vis outras nações.

Considera-se, ademais, que a emergência da China é um processo de afirmação nacional com marco institucional determinante e marco geopolítico singular, tendo aproveitado o contexto favorável durante e pós Guerra Fria. A ampliação do investimento direto externo e das exportações chinesas demarca a resposta de um duplo movimento norte-americano: um diretamente político, relacionado a promoção da China e de isolamento da ex-URSS e outro, de cunho econômico, objetivando a contenção do déficit comercial com o Japão e os tigres asiáticos, fatores exógenos que favoreceram o processo de emergência da China (MEDEIROS, 1998). Isso contribui para reforçar a proposição de que o ambiente internacional não é idêntico para os países em desenvolvimento, sendo diretamente influenciada pela ação econômica e política de estados hegemônicos, criando-se, assim, oportunidades diferenciadas de desenvolvimento entre as nações (MEDEIROS, 2010a).

Por todo o exposto, entende-se que o processo de desenvolvimento econômico da China aproxima-se mais de uma condição singular (exceção) do que um novo paradigma, ainda que contenha lições importantes e estratégias de inovações tecnológicas e organizacionais (inovações de custo, políticas de comércio exterior, etc.) a serem repassadas e transformadas em *insights* de estratégias relacionadas à atuação conjunta envolvendo empresas e Estados para outros países na perspectiva do desenvolvimento econômico (CASTRO, 2004).

## **Referências bibliográficas**

CASTRO, A. C. Antonio Barros de Castro: o inconformista - homenagem do Ipea ao Mestre. Brasília: Ipea, 2011.

CHANG, H. J. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development. Some Key Theoretical Issues. *Revista de Economía Institucional*, v. 8, n. 14, p. 125-136, 2006.

BREZNITZ, D.; MURPHREE, M. Run of the red queen: Government, innovation, globalization, and economic growth in China. Yale University Press, 2011.

EVANS, P. Autonomia e Parceria. Estados e Transformação Industrial. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

EVANS, P. In search of the 21st century developmental state. The Centre for Global Political Economy, University of Sussex Working Paper, v. 4, 2008.

HODGSON, G M. The evolution of institutional economics. Routledge, 2004.

JAGUARIBE, A. China: estratégias de modernização alternativa. *Desenvolvimento em debate*, v.2, n.2, p.39-49, maio–agosto 2011.

NAUGHTON, B. *The Chinese economy: Transitions and growth*. MIT press, 2007.

HEILMANN, S; PERRY, E. J. (org.). *Mao's invisible hand: the political foundations of adaptive governance in China*. Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2011.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press, 1990.

MAZZUCATO, M.. *The Entrepreneurial State*. London, UK: Demos; 2011.

MEDEIROS, C. A. *Notas sobre o desenvolvimento econômico recente na China*. São Paulo: Instituto de Estudo Avançados USP, 1998.

MEDEIROS, C. A. Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In: FIORI, L. F.; MEDEIROS, C. (orgs.) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes, pp. 77-102, 2001.

MEDEIROS, C. A. China: Desenvolvimento Econômico e Ascensão Internacional. In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. O Brasil no Mundo que Vem Aí: China*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 89- 113, 2008.

MEDEIROS, C. Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas. *Parcerias Estratégicas*, v. 15, n. 30, 2010a.

MEDEIROS, C. A. O Ciclo Recente de Crescimento Chinês e seus Desafios. Disponível em: [http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO\\_3.pdf](http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO_3.pdf). Observatório da Economia Global, Campinas, CECON-IE- Unicamp, n. 3, 2010b.

REINERT, E. The Role of the State in Economic Growth, *Journal of Economic Studies*, vol. 26, 4/5, 1999.

STIGLITZ, J.E. Some Lessons From the East Asian Miracle. *The World Bank Research Observer*, vol. 11, nº 2, 1996.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T (org.). *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

WORLD BANK. *China 2030-Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. World Bank and the Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China. Washington, DC: World Bank, 2013.

ZENG, M.; WILLIAMSON, P. J.; *Dragons at Your Door*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2007.