

A Economia Política do Desenvolvimento Chinês: Estado, mercado e a construção do modelo econômico

Alexandre Queiroz Guimarães (Fundação João Pinheiro / PUC-MG)¹

Introdução

Este artigo tem o objetivo de interpretar o modelo econômico chinês, explorando as suas fontes de sucesso e também as suas tensões latentes. Empreende-se uma análise da economia política do modelo chinês que recorre, inicialmente, à análise histórica, voltada a entender o sucesso da transição e a construção dos pré-requisitos para o funcionamento de uma economia de mercado.

A ascensão da China levanta inúmeras questões. Trata-se de um modelo marcado por uma combinação bem particular entre o Estado e mercado, apresentando similaridades, mas também diferenças, com outras experiências verificadas previamente na Ásia. O modelo chinês recoloca em primeiro plano o impacto da intervenção estatal sobre o desempenho econômico, resgatando temas como o papel da política industrial e o impacto das instituições para o desempenho econômico. Por um lado, a combinação de condições favoráveis com uma estratégia pragmática vem resultando em avanços significativos. Por outro, há os desafios relacionados ao grau de discricção da burocracia e à resistência em reformar. Apesar das condições específicas, o modelo levanta tópicos que iluminam os desafios e as escolhas a serem feitas por outros países. Outro ponto é o impacto da China sobre a economia internacional e os desafios que a sua ascensão pode acarretar.

As seis seções seguintes exploram temas históricos, partindo de características do modelo de planejamento central, interpretando o processo de transição, apresentando os passos iniciais, destacando a reforma das empresas estatais e do sistema financeiro e apresentando tópicos relacionados à política macroeconômica. As demais seções trabalham os fatores que vêm contribuindo para os bons resultados, assim como os desafios relacionados aos mesmos. Assim, são trabalhados tópicos como o papel do capital estrangeiro, a política tecnológica, a influência do *Developmental State*, o papel das corporações e os desafios da política industrial. Ao final, o artigo dissecar importantes traços institucionais do modelo chinês, apresentando suas

¹ Esse trabalho conta com ajuda financeira da FAPEMIG

potencialidades e tensões. Dessa contraposição depende não apenas o modelo, mas também desdobramentos com impacto sobre a ordem internacional.

Antecedentes - Os anos de planejamento central

Entre 1949 e 1978, a economia chinesa foi regida por um modelo de planejamento central. A produção industrial era atributo das empresas estatais, que seguiam os parâmetros determinados pelo Plano. Nas áreas rurais, a produção e a comercialização eram atributos das cooperativas, com a inexistência da posse privada dos meios de produção. Como resultado, o país compartilhava várias dificuldades inerentes ao planejamento central, relacionadas ao sistema de incentivos e à coordenação das decisões. O sistema de preços era arbitrário e incapaz de atuar como um guia eficaz para a tomada de decisões. Por sua vez, a agricultura sofria com as dificuldades de supervisão, enquanto o controle do governo, exercido à distância, reduzia a autonomia e a motivação do agricultor. Apesar das dificuldades, o sistema era relativamente menos centralizado: o Plano controlava cerca de 600 produtos, contra 60 mil no sistema soviético (Nolan, 2005). Os governos locais tinham mais autonomia, sendo permitida a operação de pequenas indústrias rurais.

A industrialização foi viabilizada pela transferência de recursos da agricultura para a indústria, efetivada pela fixação arbitrária dos preços agrícolas. O comércio exterior desempenhava papel menor, voltado para obter as divisas indispensáveis. As exportações concentravam-se em recursos naturais, não havendo a direção de explorar as vantagens comparativas. Durante os anos 50, a cooperação com a URSS propiciou a assistência técnica e o acesso às importações necessárias, especialmente grãos e bens de capital (Medeiros, 2000). Foi um período de crescimento industrial, investimento em capital físico e aumentos de produtividade, favorecidos pela transferência de trabalhadores da agricultura para a indústria. A participação da indústria no PIB aumentou de 18% em 1949 para 44% em 1978, enquanto a participação da agricultura caía de 51% para 28%.

O período 1949 a 1978 foi marcado também pela expansão das desigualdades entre o campo e a cidade: enquanto o consumo per capita dobrou nas áreas urbanas, o aumento no campo foi de apenas 58%. Este resultado é explicado pelo desempenho pífio da agricultura, fruto da coletivização da agricultura e da política de preços, e pela proibição da migração campo-cidade. Por sua vez, o crescimento foi capital intensivo e com baixa capacidade de absorver mão de obra.

Apesar da força de trabalho ter crescido em 191 milhões de pessoas entre 1952 e 1978, apenas 37% foi absorvida pela indústria, provocando subemprego na agricultura (Naughton, 2007: 81).

O regime viabilizou a modificação da estrutura econômica, em um processo caracterizado por muitos desequilíbrios. Um dos momentos marcantes foram as políticas do ‘Grande Salto à Frente’, iniciadas em 1959. Ao reduzir exageradamente os recursos destinados à agricultura, no intuito de intensificar a industrialização, o governo provocou forte redução na produção agrícola, condenando entre 25 a 30 milhões de pessoas à morte. A dimensão da crise maculou todo o regime, ofuscando algumas de suas realizações positivas, que incluíram avanços em saúde e educação e investimentos na educação primária. Em 1982, 2/3 da população era alfabetizada, um forte progresso em relação a 1949. Houve também avanços na formação de técnicos e engenheiros.

A Transição: um processo de modernização conservadora

Um ponto central é entender as razões da bem sucedida transição para uma economia de mercado. Enquanto a Rússia e outros países enfrentaram colapso e crise social, a transformação na China foi acompanhada de crescimento e amortecimento das tensões. Deve-se destacar que tanto a China como a Rússia tinham potencial econômico. Compartilhavam de ampla força de trabalho subutilizada e de grande mercado interno. O consumo havia sido reprimido, havendo alta elasticidade renda para o aumento da produção. Havia diferenças nas condições iniciais favoráveis à China, como a menor centralização e o menor papel do Plano. Havia, no entanto, pontos favoráveis à Rússia, como a menor pressão populacional, a maior escolarização, a grande capacidade científica e tecnológica e amplas vantagens em termos de recursos naturais e terras aráveis (Nolan, 2005).

A diferença essencial foi a condução da transição. Enquanto a liderança chinesa conduziu o processo com mão de ferro, combinando a introdução de reformas com a preservação da estabilidade social, a URSS se desintegrou. Seria simplista interpretar os resultados como fruto apenas de escolhas diferentes, dadas as diferenças em certas pré-condições. Mas não se deve minimizar os erros de estratégia. Apesar das intenções, Gorbachaev não tinha idéia de como conduzir o processo. A concessão de autonomia às empresas estatais, sem o aperfeiçoamento da regulação, conduziu à apropriação da propriedade pelos diretores das empresas. A rápida tentativa de abertura, subestimando as forças de resistência, provocou a tentativa de golpe e o fim da URSS.

Posteriormente, as políticas que efetivaram a rápida liberalização dos preços produziram fortes impactos inflacionários, enquanto a decisão de liberar as operações cambiais facilitou a enxurrada de divisas para fora da Rússia (White, 2000).

A Rússia embarcou nas idéias defendidas pela ortodoxia internacional, que advogava que os custos seriam menores se a transição fosse rápida e cirúrgica. O tripé da ortodoxia centrava-se na combinação de estabilização, privatização e democracia. Acreditava-se que era impossível moldar uma economia de mercado em um regime autoritário, dado que os burocratas relutariam em abrir mão de seu poder (Nolan, 2005: 91). Acreditava-se também que apenas em uma economia de proprietários privados haveria resposta aos sinais de mercado. E enfim, defendia-se a rápida liberalização do comércio e do câmbio como condições para o fortalecimento da disciplina de mercado.

Na verdade, sabia-se muito pouco sobre como construir uma economia de mercado a partir de um regime planificado. Em todo o processo, a crença, errônea, de que o mercado é natural explica a liberalização rápida dos preços, acreditando que o resto se ajustaria. Por trás do receituário, encontra-se a miragem da mão invisível, em sua versão mais ingênua: ‘com preços livres e indivíduos buscando seus interesses, a economia seria conduzida à prosperidade’. Subestimavam-se os requisitos institucionais para o funcionamento de uma economia de mercado, assim como os custos implícitos em introduzi-la precipitadamente. Em poucas palavras, comprava-se novamente o mito, tão caro à civilização do século XIX, de que o mercado era auto-regulável, colocando em risco a saúde da sociedade em nome de um ‘mecanismo sem alma’ (Polanyi, 1980). É curioso notar que tais propostas evocam aquilo que Hayek, em um contexto bem diferente, denominou de ‘erros do construtivismo’. E os custos foram imensos, lançando a Rússia em uma catástrofe e jogando fora, junto com o regime, algumas de suas importantes realizações (White, 2000).

O bom resultado do processo chinês se explica pela capacidade de recusar esse ‘construtivismo’, comportamento influenciado pelas lições do ‘Grande Salto à Frente’. Outra diferença foi o grau de controle preservado pelo Estado. Acreditava-se que um Estado forte era importante tanto para amortecer os custos sociais como para evitar que grupos de interesse comprometessem as reformas. Nesse sentido, a implementação apressada de uma democracia

precária, como feito na Rússia, poderia ter levado à desorganização do sistema produtivo, conduzido a pressões inflacionárias e provocado instabilidade social.

Portanto, a transição chinesa pode ser interpretada como um processo de modernização conservadora. O passo inicial foi a reestruturação da burocracia, preparando-a para um esforço de grandes dimensões. Nesse processo, a reforma da economia era vista como uma condição para a preservação da ordem social e do próprio partido comunista.² Um ponto central foi a capacidade de manter a inflação sob controle, algo não muito comum em regimes em transição. Ao mesmo tempo, o governo procurou preparar as empresas para atuar em um ambiente mais competitivo e gerar as condições para a atração de capital estrangeiro.

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

Um grande mérito da transição foi a introdução suave das forças do mercado, possibilitada pela preservação do Plano. Um passo fundamental foi a permissão para a operação das Empresas de Vilas e Municípios (EVMs), empresas em forma de cooperativas que eram socialistas apenas no papel, uma vez que coletivo poderia significar um conjunto de proprietários privados (Kynge, 2007). A multiplicação das EVMs representou a recuperação do rico potencial empreendedor, submerso durante o período comunista. Tornou também os mercados contestáveis, colocando pressão sobre as empresas estatais.

Uma vez extinto o monopólio estatal, as EVMs passaram a explorar nichos mais simples, como fitas, botões e roupas coloridas, aproveitando um mercado de centenas de milhões de pessoas (Naughton, 2007: 277). As EVMs beneficiavam-se de grande flexibilidade, fruto da ausência de sindicatos e de encargos trabalhistas, e do baixíssimo custo da mão de obra. As EVMs beneficiaram-se também do apoio dos governos locais, fundamental para o acesso ao financiamento.³ Kynge (2007) destaca o caráter espontâneo e pouco planejado desse processo. A contribuição de Deng Xioping foi enfrentar as alas mais conservadoras do partido, liberalizando o empreendedorismo como resposta aos desafios da economia.

² No leste europeu, os consultores argumentavam que, na ausência de reformas políticas, o poder dos burocratas frustraria as reformas de mercado. Desconsideravam a história e a possibilidade dos bem sucedidos modelos de 'modernização conservadora', como verificados na Prússia e no Japão.

³ As EVMs cresceram significativamente. Entre 1978 e 1996, o emprego das EVMs cresceu 9% ao ano.

Também a agricultura passou por reformas. Embora a propriedade da terra tenha continuado estatal, o usufruto foi estendido às famílias, que ganharam liberdade para comercializar os produtos. O governo também facilitou o acesso a fertilizantes e ao crédito⁴ e adotou uma política de preços favorável. O resultado foi o grande aumento na produtividade e na produção, que em 1984 já superava em 30% os níveis de 1978. Essas transformações trouxeram significativas melhorias para os habitantes rurais, contribuindo para a forte queda da pobreza realizada nesses primeiros anos (Naughton, 2007).

A estratégia foi portanto ampliar o papel das forças de mercado, ao mesmo tempo em que a preservação do Plano dava ao governo, que controlava setores estratégicos,⁵ maior capacidade de conduzir o processo. Constituiu-se assim um sistema de *dual track*, em que as empresas estatais, ainda submetidas ao Plano, obtiveram o direito de vender o excedente no mercado. Encarando as obrigações do Plano como um imposto, as empresas passaram a se orientar pelos sinais de mercado. Com o crescimento da economia, o papel do Plano se reduzia, sendo substituído pelas forças de mercado. Em metade dos anos 80, grande parte dos preços já era regulada pela oferta e procura.

O sistema de *dual track* tinha também dificuldades, uma vez que a alta discricção dos gerentes das estatais ampliava as chances de corrupção. O grande desafio era encontrar formas de monitorar as empresas e impedir que a maior autonomia fosse acompanhada pela ‘privatização’ da propriedade pública. Um passo foi dado em 1987, quando o governo passou a firmar contratos baseados na lucratividade. Houve também valorização da competência técnica, uma vez que o bom desempenho favorecia a arrecadação de impostos.

Segundo Naughton (2007), a primeira fase pode ser descrita como ‘reforma sem perdedores’. A eliminação do monopólio estatal conduziu à expansão da produção e do emprego, acarretando melhorias tanto no campo como nas cidades. Ao mesmo tempo, ampliavam-se os estímulos para a maior eficiência das empresas estatais. Em todo o processo, a manutenção do controle governamental amorteceu o processo, evitando que o aumento dos custos sociais comprometesse a

⁴ Entre 1980 e 1988, o crédito rural ofertado multiplicou-se por quatro.

⁵ Entre esses, incluíam-se os setores de energia, recursos naturais, metalurgia e telecomunicações.

transição. Isto é bem ilustrado pela relutância das empresas estatais em demitir, apesar das evidências de trabalhadores redundantes. Preservaram-se assim não apenas os empregos, mas os serviços de bem estar social que eram atributo das mesmas.

Era necessário, no entanto, continuar o processo de reformas. Nesse intuito, o governo antecipou-se e criou o seguro desemprego e outros mecanismos para amortecer os custos resultantes de um grande número de demissões. Passou-se então a exigir que as empresas se ajustassem, apertando a concessão de crédito. Empresas incapazes de atuar segundo os critérios de mercado deveriam ser fechadas. Esta segunda fase foi denominada ‘reforma com perdedores’, que foram principalmente os funcionários demitidos das empresas estatais.

Um pilar: a modernização das empresas estatais.

Um passo central foi a transformação das empresas estatais, preparando-as para serem auto-sustentáveis e enfrentar a competição. Por um lado, o governo se preocupou em ampliar a autonomia e a eficiência, desenvolvendo simultaneamente mecanismos de monitoramento. Por outro, procurou promover grandes grupos nacionais. Inspirado na experiência japonesa, introduziu práticas de ações cruzadas visando fortalecer os laços entre as empresas e entre essas e os bancos. Fusões e aquisições foram promovidas e o governo induziu a formação de *joint ventures* com firmas estrangeiras. Em síntese, a formação de conglomerados era vista como a forma de desenvolver a indústria sem se tornar dependente do capital estrangeiro (Nolan, 2005: 86).

Visando promover a auto-suficiência, o governo determinou que as empresas encontrassem nos lucros a principal fonte de financiamento. Ao mesmo tempo, os gerentes ganharam autonomia para as decisões relativas ao investimento e a recursos humanos, podendo optar por contratos de trabalho de menor prazo e sujeitos a renovação. Práticas gerenciais mais modernas foram copiadas dos países ocidentais. No intuito de ampliar a transparência, o governo abriu o capital de muitas empresas, listando-as na Bolsa de Valores. No entanto, apenas parte das ações era transacionada, de forma que o controle continuava nas mãos do Estado.

Outro objetivo era alinhar os interesses dos gerentes com os dos proprietários, objetivo alcançado nos países desenvolvidos por meio do *board de diretores* e pelos mecanismos de governança corporativa. Existem, nesses países, duas formas principais de efetivar esse

monitoramento. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, a posse do capital tende a ser muito pulverizada e a ênfase é dada nos mecanismos de transparência e nos direitos dos acionistas minoritários. Neste modelo, a facilidade de saída e a ameaça de aquisições pressionam os gerentes a agir de acordo com os interesses dos acionistas. Já em países como a Alemanha e o Japão, a participação de outros *stakeholders*, como os trabalhadores e os bancos, viabiliza o monitoramento dos gerentes.

O caso chinês não se adéqua a nenhum dos dois modelos. Por um lado, os bancos não tinham permissão para ter ações e não havia sindicatos e associações organizados que viabilizassem a participação dos trabalhadores. Pelo outro, o mercado de capitais é pouco desenvolvido, impedindo-o de funcionar como uma forma de disciplinar os gerentes. Assim, o *board* de diretores é composto basicamente por representantes do Estado, colocando dificuldades para garantir a autonomia das empresas. No entanto, Naughton (2007) considera que o mero fato de especificar esses representantes, tornando o processo de intervenção menos difuso, constituiu um avanço significativo.⁶

A determinação de aumentar a autonomia do setor empresarial estatal levou à criação, em 2003, da Comissão para Administração e Supervisão dos Ativos Estatais (CASAE). Apesar de ter o controle nominal das nomeações, o órgão sofre influência do Partido Comunista, o que significa a possibilidade de nomeação de pessoas com pouco comprometimento com a empresa. Trata-se de um dilema que marca muitas empresas estatais: por um lado, ampliaram-se a autonomia e a cobrança para que se tornassem eficientes. Por outro, continuam sujeitas a direções pouco comprometidas com a racionalidade econômica. Mas há nesse processo certo grau de pragmatismo, uma vez que os grupos escolhidos como campeões nacionais tendem a ser protegidos de intervenções indevidas. O objetivo de transformá-los em líderes internacionais tende a reduzir a exposição a considerações de outra ordem.

Em trabalho voltado a avaliar a cultura organizacional das firmas, Ralston et. alii (2006) encontram que as empresas estatais abandonaram a cultura de clã característica do seu comportamento pré-reformas. Apesar de preservarem estruturas hierárquicas, as empresas

⁶ Apesar das iniciativas, havia, em 2003, 23 mil empresas estatais não sujeitas a reformas em sua organização, respondendo por 1/3 da produção industrial do setor estatal.

caminharam na direção de uma cultura organizacional afim ao ambiente de mercado, resultado das prioridades que marcaram o processo e da necessidade de aprender com o ocidente e de formar quadros treinados e conhecedores da realidade internacional. Essas empresas estariam assim mais próximas de ‘dínamos do que de dinossauros’, preparadas para guiar o desenvolvimento no século XXI.

Guest e Sutherland (2009), por sua vez, encontram que o impacto da estrutura em forma de conglomerado sobre a eficiência das empresas é a princípio favorável. As empresas organizadas dessa forma, muitas escolhidas como campeões nacionais, apresentaram maior crescimento em termos de vendas, ativos e gastos em P&D, além de maior propensão a possuírem centros de P&D. Além disso, há sinais de que habilidades gerenciais, de marketing e de desenvolvimento da marca vêm sendo compartilhadas dentro do grupo, não havendo indícios de que as subsidiárias estejam sendo exploradas ou de que adotem comportamento oportunista na certeza de que serão socorridas.

Em síntese, o governo foi muito bem sucedido na produção de empresas capazes de atuar em um contexto de mercado. Muitas empresas passaram a despontar em vários setores, candidatando-se a líderes internacionais. É difícil exagerar o contraste com a Rússia. No entanto, existem grandes desafios, inclusive em termos de governança corporativa. Se, por um lado, existem empresas que se beneficiam da deliberação de produzir campeões nacionais, existem também empresas que sofrem com intervenções indevidas que tendem a comprometer a eficiência.

Reformas no sistema financeiro

Outro componente das reformas foi a transformação do sistema financeiro. Antes, o sistema tinha um papel passivo, respondendo às direções do Plano e atuando como caixa das empresas estatais. A reforma do sistema bancário se iniciou na metade dos anos 80. O Banco da China foi desagregado em bancos de política e em bancos comerciais, devendo os últimos se adequar aos procedimentos de mercado.⁷ Além disso, era necessário adotar formas de regulação mais próximas dos países ocidentais. As dificuldades eram enormes em face das deficiências técnicas, incluindo falta de pessoal qualificado para efetuar análises de risco e falta de orientação para negócios. Além disso, os baixos salários favoreciam a corrupção.

⁷ Na etapa da ‘*reforma sem perdedores*’ os bancos continuaram a socorrer as empresas, significando aceleração dos empréstimos podres.

Outro problema recorrente foi (e é) o número de empréstimos podres, que no final dos anos 90 teria atingido 40% do total de empréstimos. Por meio de um programa que envolveu recursos da ordem de US\$ 300 bilhões, esses empréstimos foram reduzidos para 10,5% do total, voltando depois a crescer. As deficiências na avaliação de risco e o peso muito elevado de critérios políticos na concessão de empréstimos explicam essa tendência; os presidentes dos bancos são funcionários do partido, prontos a socorrer as empresas necessitadas. Soma-se a grande liquidez, resultado da alta poupança e de uma política monetária normalmente folgada, o que torna os bancos muito propensos a emprestar, baseando suas decisões menos na lucratividade do que no tamanho das empresas (Kynge, 2007). O acesso ao crédito explica a sobrevivência de empresas em dificuldades, contribuindo para o excesso de investimento e para a redução da lucratividade média da economia. Os bancos, por sua vez, operam na certeza de que serão socorridos.

Há também deficiências em termos de regulação. Apesar de escapar da crise asiática de 1997, instituições financeiras passaram por dificuldades, em um processo marcado por escândalos e fechamento de instituições (Nolan, 2004). Esses eventos demonstraram que o barco não era sólido e que a China só havia sido poupada devido ao grau incipiente de abertura financeira. No início dos anos 2000, o sistema bancário era ainda muito convencional e centrado em empréstimos, tendo a diversificação, na direção do financiamento de hipotecas, ocorrido apenas recentemente. Não obstante, o sistema continua muito centrado nos empréstimos bancários, que respondem por 80% do financiamento da economia (Naughton, 2007).⁸

Em síntese, a reforma do sistema financeiro continua um objetivo fundamental. Embora a recusa em desregulamentar permitiu à China escapar das crises internacionais, não se pode subestimar os riscos. A analogia com o Japão e a Coreia não é promissora, dado que a liberalização de parte do setor financeiro, resultado de pressões externas, conduziu a graves crises financeiras. Esse é um grande desafio, principalmente em face à maior internacionalização e às concessões para a entrada na OMC. Outro desafio é a necessidade de um sistema menos sujeito a critérios políticos e capaz de canalizar recursos para os projetos mais produtivos. Acredita-se que a

⁸ Em 2007 e 2008, detectou-se forte risco de formação de bolha imobiliária. Entretanto, o baixo grau de adoção de inovações financeiras e de exposição ao cassino global explicam o reduzido impacto da crise internacional.

maior participação de instituições estrangeiras, outra concessão pós OMC, possa acarretar a disseminação de práticas mais modernas.

A política macroeconômica e as reformas no sistema tributário

Outro ponto importante foi a manutenção da inflação sob controle. A média da inflação pós reforma foi muito inferior à média dos países em transição para uma economia de mercado.⁹ No fim dos anos 80, a inflação fugiu ao controle, sendo ingrediente dos protestos que levaram ao massacre da Paz Celestial. A partir de então, o controle da inflação tornou-se objetivo central, levando ao maior controle das operações dos bancos estatais. A austeridade fiscal foi também perseguida por meio de corte nos investimentos públicos e nos subsídios, realizado para compensar o aumento dos gastos sociais resultante das demissões nas empresas estatais. Importante consequência da estabilidade foi o impacto favorável sobre a poupança das famílias, que cresceu desde o início da transição. Nos anos 80, as famílias chinesas poupavam 23% da renda, proporção superior a das famílias japonesas (Naughton, 2007).

A estabilidade monetária apenas foi alcançada em função das medidas que deram ao governo os recursos necessários. Em 1978, o governo arrecadava 33% do PIB, montante que caiu, como resultado das reformas, para 10,8% do PIB em 1995. A partir de meados dos anos 90, reformas aproximaram o sistema tributário chinês do existente nos países ocidentais. Foi criado o imposto de valor adicionado para bens manufaturados, com alíquota de 17%, enquanto uma taxa equivalente a 33% do lucro foi adotada para as empresas estatais e coletivas. O imposto de renda foi unificado e um imposto sobre consumo foi introduzido para cigarros, bebidas e bens de luxo.

A reforma também regularizou a relação entre o governo federal e os governos locais, tornando o sistema mais transparente e fácil de administrar. Ficou proibido que os governos locais concedessem certas formas de isenções, prática que acirrava o protecionismo local. O governo central controlava a coleta, mas os governos subnacionais eram responsáveis pela maior parte dos gastos. Entretanto, as reformas não resolveram a situação dos governos locais, principalmente nas províncias mais pobres, que enfrentam dificuldades para financiar mesmo os gastos mais

⁹ A inflação na Rússia, por exemplo, atingiu taxas anuais de quatro dígitos.

essenciais.¹⁰ Além disso, a prática de transferências de recursos é marcada por alto grau de discricionariedade.

Enfim, vale uma rápida menção às políticas de comércio exterior. A inserção internacional e as relações com os outros países é componente decisivo para entender o modelo chinês.¹¹ Inicialmente, destaca-se o impacto muito positivo da criação de zonas especiais de exportação. Além disso, o governo vem mantendo, há anos, a taxa de câmbio desvalorizada, resistindo às pressões internacionais e reiterando a sua importância para a superação do atraso. Outro ponto é a posição da China como elo final de uma complexa cadeia produtiva asiática, favorecendo a atração de investimentos e contribuindo para o desenvolvimento técnico e para o desempenho exportador (Cunha e Acioly, 2009). Deve-se destacar que a acumulação de saldos comerciais e de grandes reservas internacionais tem ampliado o poder de barganha para resistir às pressões internacionais. São fatores que, junto com a atratividade do mercado interno, dão à China a capacidade de adotar políticas dificilmente acessíveis a outros países (Medeiros, 2004).

Interpretando os resultados: o papel do mercado

“pouco mais é necessário para conduzir uma nação do mais baixo barbarismo até o mais elevado grau de opulência do que paz, impostos razoáveis e uma administração tolerável da justiça; tudo o mais sendo trazido pelo curso natural das coisas”.(Adam Smith, Passagem extraída dos rascunhos da ‘Riqueza das Nações’)

O sucesso chinês está relacionado a uma combinação muito particular entre o mercado e o Estado. Uma vez retirados os entraves, as firmas chinesas demonstraram grande capacidade de resposta. Para isso, contaram fatores como: a) a enorme oferta de mão de obra, com certa qualificação e baixo custo; b) o acesso às técnicas mais modernas, que permitiram o crescimento em alta velocidade; e c) o amplo potencial de empreendedorismo.¹² É impossível subestimar o papel do exército de reserva, disposto a trabalhar inúmeras horas a um salário moderado.

¹⁰ Isso reflete em gastos insuficientes em educação e saúde e em fortes desigualdades regionais (Dollar, 2007)

¹¹ O tema, bem explorado em outros trabalhos, será aqui apenas mencionado (Cunha e Acioly, 2009; Medeiros, 2004).

¹² Kyngé (2007) dá inúmeros exemplos de empreendedores que usavam as relações pessoais para obter financiamento, iam atrás da tecnologia e, através da pirataria, obtinham o conhecimento necessário.

Dois exemplos ilustram certas características desse despontar. No setor de motocicletas, fabricantes chineses passaram a copiar produtos da Yamaha, produzindo cópias muito próximas a preços muito inferiores. A produção multiplicou-se por muitas empresas, provocando grande redução das margens de lucro. Um processo similar marcou a inserção em nichos do setor eletrônico, como DVDs, TVs e computadores (Kynge, 2007: 88). Outro exemplo são as grandes lojas atacadistas, onde se encontra enorme variedade de produtos a preços e margens de lucros muito baixos. Não é difícil perceber a ameaça que tais condições podem implicar para os países ocidentais.

Como antecipado pela epígrafe, o mercado é importante parte da explicação, tendo os chineses demonstrado pragmatismo e grande capacidade para esse jogo, o que se explica pela presença de vários pré-requisitos, não necessariamente os destacados por Adam Smith. Exploram-se a seguir outros aspectos essenciais para o sucesso. A apresentação dos tópicos visa também destacar traços distintivos do modelo chinês e alguns de seus desafios.

O capital estrangeiro

O desempenho chinês beneficiou-se da grande atração de capital estrangeiro. O investimento direto (FDI), que entre 1986 e 1991 havia sido de US\$ 3 bilhões anuais, atingiu, em 2006, US\$ 70 bilhões. O impacto sobre as exportações foram expressivos: em 1991, as empresas multinacionais (MNCs) exportavam US\$ 12 bilhões, 17% do total. Em 2005, passaram a exportar US\$ 444 bilhões, 60% do total. Além disso, o capital estrangeiro muito contribuiu para o crescimento das exportações de maior complexidade tecnológica (Cunha e Acioly, 2009).

Apesar dos efeitos sobre as exportações e sobre o emprego, questiona-se o impacto que o FDI vem tendo sobre a capacidade tecnológica e sobre a indústria local. Chen e Chen (2009) encontram que os efeitos sobre a capacidade de inovação são limitados, uma vez que as MNCs raramente investem localmente em tecnologia e a maior parte das operações mais elaboradas é feita no exterior. Os efeitos positivos sobre os fornecedores são limitados, uma vez que muitos componentes são importados e é comum as MNCs trazerem os próprios fornecedores.

Não obstante, Gereffi (2009) enfatiza que há efeitos *spillover* positivos e que as MNCs concordam em transferir parte da tecnologia. Encontram-se casos de investimentos em setores tecnologicamente intensivos e mesmo a atração de investimentos em P&D. Segundo Gereffi, 200 centros de P&D foram criados por multinacionais apenas em 2003 e 2004.¹³ Outra particularidade da China é a formação de *clusters* que se especializam em elos da cadeia produtiva, atraindo serviços e atividades complementares e obtendo ganhos de produtividade. A formação desses distritos vem permitindo a redução dos custos e a agregação de valor, ocorrendo inclusive avanços em P&D, desenho e engenharia.

Destaca-se também que a intensificação da competição internacional tende a trazer mudanças. No intuito de reduzir custos, empresas transferem etapas mais intensivas em tecnologia e encontram-se propensas a terceirizar atividades de desenho, engenharia e P&D. Um exemplo é fornecido pelo setor de semicondutores, em que os avanços no processo manufatureiro passaram a ser tão rápidos que impactaram o ritmo do desenvolvimento do desenho e de serviços correlatos, incentivando a terceirização para a China (Nolan, 2004). Em síntese, essas tendências permitem a especialização em atividades que, mais elaboradas, são intensivas em trabalho e dependentes de níveis médios de qualificação e engenharia, algo que a China tem em abundância (Naughton, 2007: 371).

Chen e Chen (2009) encontram uma relação muito forte entre o grau de avanço técnico das regiões e os impactos do capital estrangeiro. Nas regiões em que a distância é muito grande, a tecnologia é vista como uma caixa preta, o investimento se restringe à montagem e as firmas pouco se beneficiam dos *efeitos transbordamento*. Já nas regiões mais desenvolvidas, como Shanghai, em que há maior grau de avanço tecnológico e de qualidade do capital humano, os impactos são maiores e as MNCs tendem a investir em P&D. Esses resultados apontam para os esforços voltados a fortalecer a capacidade tecnológica.

O Estado e o avanço na capacidade tecnológica

O governo chinês vem fazendo grande esforço na área tecnológica, que inclui medidas como o apoio à negociação de contratos de importação de tecnologia, o apoio à pesquisa e a concessão de

¹³ Segundo Kynge (2007), há indícios de que os centros criados pelas MNCs têm gerado resultados favoráveis, formando cientistas e dando-lhes contato com as novas tecnologias.

subsídios tributários e de linhas especiais de crédito, incentivos que tornam o esforço em P&D quase sem custo para as empresas. Além disso, a política de compras do governo privilegia as empresas que investem em tecnologia. Indicadores de infra-estrutura tecnológica, que captam as instituições voltadas a desenvolver, produzir e comercializar tecnologia, indicam o avanço realizado pela China, que obteve, em meados dos anos 2000, a sexta posição internacional, logo atrás de Reino Unido, França e Alemanha (Porter et. alli, 2007).¹⁴ Esse esforço tem se refletido no aumento da submissão de aplicações para patentes, que em 2003 teria alcançado 300 mil aplicações (Naughton, 2007).

Nesse esforço, a China tende a ser favorecida pela ampla base de recursos humanos. Em 2004, contava com 1,16 milhões de pessoas trabalhando em atividades de P&D, sendo 920 mil cientistas e engenheiros, número que vem crescendo a 5% ao ano. O país forma anualmente um milhão de graduados em áreas ligadas a ciência e engenharia e há um grande número de chineses estudando no exterior. Em 2003, 62% do esforço de P&D era feito pelas empresas, havendo forte correlação entre esse esforço e a capacidade de adaptação de tecnologia importada, voltada principalmente para a adoção de técnicas mais intensivas em trabalho (Naughton, 2007).

As MNCs também participam. Subsidiárias de firmas americanas teriam gasto, em 2005, 9,2% do valor adicionado em P&D, número muito superior aos 3,3% que gastam, em média, em outros países. Um entrave é o sistema de propriedade intelectual. Apesar de avanços na lei de patentes e de campanhas para reduzir a pirataria, os níveis de proteção intelectual continuam baixos e os índices de falsificação muito elevados. A queixa é também feita por empresas chinesas, que em certos setores são fortemente prejudicadas.

O Developmental State e os avanços na economia

O papel do Estado no modelo chinês transcende amplamente as funções consideradas consensuais em uma economia de mercado. Trata-se de um *Developmental State* que repete muitas das características do modelo praticado por Japão e Coreia do Sul. No caso chinês, a ação é ainda mais forte e deliberada, dados os canais de intervenção e o papel das empresas estatais. Além de

¹⁴ Destaca-se também o forte avanço na capacidade de produção e exportação de bens de alta tecnologia, em que a China alcançou a segunda posição internacional.

conduzir a transição, o Estado foi muito atuante na correção das falhas de mercado, investindo em infra-estrutura e em educação e promovendo avanços na capacidade empresarial e tecnológica.

O Estado vem perseguindo o avanço econômico como um objetivo essencial, condição para a estabilidade social. Procura também avançar na produção de bens intensivos em conhecimento, condição para que a China se integre, em condições favoráveis, na divisão internacional do trabalho. Assim, a política industrial é amplamente utilizada, buscando promover campeões nacionais. Entre as políticas, incluem-se a proteção à indústria, as pressões para a transferência de tecnologia, a política de compra das estatais, a venda de insumos a preços subsidiados e as iniciativas de política externa visando fortalecer as empresas nacionais.

O ponto é bem ilustrado pela política para o setor eletrônico. Como condição para o acesso ao mercado, exigências foram impostas ao capital estrangeiro. Em muitos nichos, a operação requeria uma licença, que era concedida apenas para firmas nacionais e *joint ventures* e era condicionada à exportação de parte da produção. Além disso, a reserva de mercado em certos nichos foi assegurada para as firmas locais. No setor de telecomunicações, a adoção de regras de acesso foi essencial para que as empresas chinesas ampliassem a participação no mercado interno de 5% em 1999 para 53% em 2003, acumulando ganhos de escala e ampliando a capacidade competitiva (Zhao et. alii, 2007). Já os estímulos ao desenvolvimento tecnológico incluíram a criação de institutos de pesquisa e de um fundo voltado a financiar empresas inovadoras, com vantagens concedidas às firmas que atuavam em setores intensivos em P&D. Em setores considerados prioritários, como semicondutores, grande esforço foi também feito para avançar a capacidade de desenho.

Dois aspectos distinguem o Developmental State chinês do japonês e coreano. Inicialmente, o grau de intervenção e a menor nitidez de fronteiras entre o Estado e o mercado. Em segundo lugar, a capacidade de atuar em um contexto internacional menos permissivo (Cunha e Acioly, 2009; Medeiros, 2004)¹⁵. Esse último aspecto se explica pelo poder de barganha, fruto do amplo e crescente mercado interno, mas também pelo pragmatismo do governo, capaz de invocar pressões e interesses como forma de preservar os graus de liberdade.

¹⁵ No caso de Japão e Coréia, a Guerra Fria e a relação com os EUA favoreceram a maior intervenção estatal. O contexto atual, marcado pela maior integração comercial e financeira, é bem menos permissivo.

Interessante notar que a entrada na OMC não implicou em perda do poder discricionário em certas áreas. O governo abriu mão de instrumentos: as barreiras alfandegárias continuaram a cair, o tratamento tributário foi uniformizado e a atuação de estrangeiros no comércio interno e nas exportações foi liberada. Medidas foram adotadas para proteger os direitos de propriedade e abriu-se mão de práticas voltadas a favorecer fornecedores locais e de exigências de exportação para as firmas estrangeiras. Entretanto, outras formas de intervenção foram reforçadas para substituir aquelas suprimidas.

O governo continua a conceder incentivos para estimular a transferência de tecnologia e o uso de insumos locais. Indicadores são utilizados como critérios para a aprovação de investimentos estrangeiros e de financiamento pelos bancos chineses. Em 2006, um plano de regulação do investimento estrangeiro foi aprovado, incluindo direções voltadas a proteger a economia nacional, a estimular o avanço tecnológico, a prevenir o monopólio pelo capital estrangeiro e a promover maior equilíbrio entre as regiões. Argumentos como a presença de ‘setores sensíveis’ e de ‘setores de segurança nacional’ são invocados para justificar as direções (Cunha e Acioly, 2009).

A experiência chinesa mostra que existe espaço para a política industrial. Como argumenta Chang (2006), o contexto internacional reduziu mas não eliminou as ferramentas disponíveis. A adoção de incentivos para o desenvolvimento tecnológico, por exemplo, pode ser utilizada para a promoção de certos setores. Além disso, há as brechas presentes nos tratados, permitindo interpretações que ‘excluem’ certos nichos’.¹⁶ Quando se considera as particularidades da jurisdição internacional e os custos em fazer cumprir os acordos, tem-se idéia do poder discricionário que o governo chinês ainda tem. Nesse caso, em que a economia de mercado está em construção e a presença do Estado é muito grande, o processo de fiscalização faz-se muito difícil.

Aos estímulos concedidos às firmas locais soma-se a enorme capacidade de atrair investimento estrangeiro e de inserção em redes produtivas internacionais, favorecendo avanços na capacidade técnica e tecnológica. Assim, a forma como combina os vetores ligados ao Estado e ao mercado

¹⁶ Isso é bem exemplificado pelas operações de internet na China, que continuam reguladas sob o argumento de que não estão incluídas no acordo firmado para o setor de telecomunicações.

faz da China um caso único. No entanto, aumenta também os desafios e os riscos. Até o momento, tem sido notável a capacidade de evitar as armadilhas que derrubaram o Japão e a Coreia, mas as mesmas não podem ser subestimadas.

O outro lado do Developmental State

Os bons resultados da intervenção estatal não implicam inexistência de dificuldades. O modelo é marcado pelo alto grau de discricção por parte da burocracia e do executivo, havendo inúmeros casos de abuso de poder e violação de direitos. Avaliações de ONGs internacionais colocam a China como um dos países mais corruptos e menos transparentes do mundo. Por sua vez, a alta discricção está relacionada à preservação de empresas ineficientes: membros do partido manipulam os preços das ações, visando atrair investidores; empresas em dificuldades não vão necessariamente à falência. Há também práticas recorrentes de protecionismo local, que prejudicam o comércio e provocam a duplicação dos investimentos.

As dificuldades são ilustradas pelas iniciativas voltadas a aumentar a concentração do setor siderúrgico, quando o governo foi incapaz tanto de prevenir a criação de novas plantas como de promover uma política de fusões (Sun, 2007). As dificuldades remetem à fragmentação do aparato de política industrial, marcado pelo conflito de atribuições e pela divergência de interesses entre os atores. Na raiz das dificuldades está a oposição dos governos locais, relutantes em abrir mão de suas plantas. O governo encontrou também forte oposição para promover a fusão de empresas de jurisdições diferentes. O paradoxal é que o fracasso chinês contrasta com o sucesso de muitas democracias ocidentais. O insucesso chinês salta aos olhos quando se considera o alto grau de discricção da burocracia e o fato de que muitas das empresas são estatais. O motivo relaciona-se aos limites que tendem a marcar a ação de qualquer Estado, ligados ao conflito de atribuições e de interesses e às dificuldades de coordenação. Segundo Sun (2007), são obstáculos que tendem a marcar vários setores da economia.

Em face de dificuldades que podem comprometer o funcionamento da economia, uma questão essencial é por que reformas não são feitas. Uma das razões é que os últimos anos foram de bonança, permitindo a convivência com fontes de ineficiência. Outra razão são as oportunidades de corrupção, dadas as redes de interesse estabelecidas entre sindicatos, comerciantes e líderes

locais. Acima de tudo, a resistência relaciona-se à relutância do partido comunista em abrir mão do poder. Segundo Pei (2006), esse é o principal fator que pode levar o regime à bancarrota.

As dificuldades não foram, até o momento, capazes de comprometer o processo, embora indiquem problemas tanto econômicos, incluindo o sobre-investimento e a preservação de firmas ineficientes, como relacionados aos direitos dos indivíduos. Portanto, o processo chinês deve ser encarado a partir das tensões que lhe são inerentes: de um lado, os aspectos favoráveis que têm levado ao crescimento econômico, a melhorias sociais e aos avanços na capacidade competitiva e tecnológica; pelo outro, as tensões e dificuldades que, se não resolvidas, podem ameaçar o modelo.

O papel das hierarquias: o fortalecimento das empresas

A liberação das forças de mercado despertou o potencial empreendedor, causando a expansão da produção e a redução dos custos. O Estado guiou o processo, provendo os pré-requisitos, amortecendo as tensões sociais e fortalecendo a capacidade produtiva. Entretanto, a capacidade de avançar em setores de ponta e conquistar mercados internacionais passa pelo fortalecimento das corporações. Por trás da ascensão dessas empresas é possível captar aspectos importantes e também desafios do modelo chinês.

Um bom exemplo é a trajetória da Haier, empresa que se tornou líder mundial no setor de eletrodomésticos. Duysters et. alli (2009) identificam os fatores responsáveis pelo avanço, avaliando o impacto de variáveis como a estratégia da empresa, o acesso ao mercado interno e a intervenção estatal. O principal ingrediente foi a adoção de práticas gerenciais inovadoras e de uma estratégia de acesso aos avanços tecnológicos. Inicialmente, a Haier engajou em atividades de aprendizado, enviando técnicos ao exterior e investindo em P&D. Produtora de refrigeradores, diversificou-se para a produção de freezers e aparelhos de ar condicionado, adquirindo e reformando firmas em dificuldades.

A formação de parcerias internacionais foi essencial para a qualidade dos produtos e do desenho industrial, para o avanço nos mercados internacionais, para a modernização das práticas gerenciais e para a absorção tecnológica. Investimentos foram feitos em P&D, em um centro de desenho e em um centro de comercialização no exterior. Apesar dos custos altos, fábricas foram mantidas no exterior para favorecer o acesso ao mercado interno, a participação em licitações e a

proximidade com atores estratégicos, incluindo fornecedores, firmas de desenho industrial, centros de P&D e agências de distribuição e vendas.

A ação estatal teve sua contribuição. Inicialmente, protegeu a empresa da competição estrangeira, favorecendo a adaptação ao contexto de concorrência. Um auxílio essencial foi a oferta de empresas em dificuldades a preços favoráveis, facilitando a diversificação. Além disso, a intervenção do Estado propiciou o acesso privilegiado ao mercado interno, a oferta de crédito em condições favoráveis, o estímulo a investimentos em P&D e a aquisição de insumos subsidiados. A Haier também se beneficiou da formação de *joint ventures* com firmas estrangeiras.

A Haier continuava dependente de firmas estrangeiras em setores mais complexos, como sensores e compressores. A estratégia foi especializar na fabricação e na montagem de bens, ao mesmo tempo em que fazia as parcerias e investia em tecnologia para se tornar uma empresa de ponta, uma trajetória similar à empreendida pela Samsung. Em síntese, a capacidade de avançar e enfrentar a competição de grandes grupos internacionais passa pela trajetória de empresas como a Haier.¹⁷ Os desafios são grandes, levantando dúvidas sobre o papel a ser desempenhado pela política industrial.

Dilemas e Desafios da Política Industrial

Apesar do papel na fase de *catch up*, questiona-se o potencial que a política industrial pode ter no estágio atual do capitalismo. Destacam-se o porte e as vantagens das empresas multinacionais que controlam os setores, tornando árdua a tarefa de produzir campeões nacionais (Nolan, 2004). A economia global vem sendo marcada pela crescente concentração em muitos setores, efetivada por um acirrado processo de fusões e aquisições. Grandes empresas passam a coordenar redes de produção em escala mundial, distribuindo espacialmente as etapas produtivas com o objetivo de minimizar os custos. Nesse contexto, os líderes globais controlam grande parte das vendas, têm uma marca forte, investem fortemente em P&D e apresentam alta capacidade de desenvolver produtos e comercializá-los em escala global.

¹⁷ Outro exemplo é a Lenovo, que adquiriu a IBM, uma forma de acesso a um quadro técnico de ponta e à rede de distribuição e um meio de fortalecer a marca (Kynge, 2007).

Essa dinâmica acirra o quadro de desigualdades internacionais. Os países desenvolvidos, responsáveis no início da década de 2000 por 16% da população mundial, concentravam 95% das maiores empresas do ranking da Revista Fortune, 99% das principais marcas do mundo e 100% das empresas que mais investiam em P&D. Nos setores analisados por Nolan (2005: 238), a participação das empresas chinesas nas vendas mundiais ou no esforço de P&D era uma fração pequena daquela possuída pelas líderes globais, e a distância estava crescendo. Em 2001, a China tinha apenas 11 representantes entre as 500 maiores da Revista Fortune, não tendo representante entre as 300 maiores em gastos em P&D e entre as 250 firmas mais competitivas.

Esse quadro, no entanto, vem mudando. A partir de 2005, a China aumentou a participação na lista das 500 maiores empresas, de forma que, em 2008, possuía 29 representantes. O número não é elevado, estando atrás de França e Grã-Bretanha, mas a taxa de crescimento tem sido significativa.¹⁸ É bem possível que a tendência de crescimento tenha se confirmado, favorecida pela crise internacional e pelas dificuldades dos países desenvolvidos. Deve-se também destacar as diferenças entre a China e outros NICs asiáticos, que se mostraram incapazes de desenvolver as próprias marcas e sofreram com barreiras tecnológicas. A China vem avançando, resultado das políticas adotadas e da capacidade de negociar com as empresas estrangeiras.

Apesar de casos bem sucedidos, muitas firmas deparam-se com dificuldades para capturar nichos do mercado internacional, para avançar tecnologicamente e para solidificar a marca. Além disso, há os obstáculos destacados inerentes à política industrial. Os desafios e obstáculos, entretanto, devem ser contrapostos ao amplo esforço tecnológico e às iniciativas do governo, inclusive em termos de política externa. Caracteriza-se novamente um quadro de contraposição de vetores. Por um lado, há o ritmo acirrado de crescimento da China e de suas empresas, desenvolvendo tecnologia e avançando em vários nichos. Por outro, há grandes diferenças em termos de porte, vendas e inovação. Em síntese, não é possível prever com precisão o grau em que as empresas chinesas avançarão nos setores mais complexos e ameaçarão os líderes globais.

¹⁸ 25 das 29 empresas são estatais. ('Rise of emerging country enterprises: a look at the Fortune Global 500', In <http://jp.fujitsu.com/group/fri/en/column/economic-topics/2009/2009-01-01.html>).

Conclusão

O desenvolvimento chinês tem se dado por uma combinação única entre Estado e mercado. O processo de reformas pode ser interpretado como um bem sucedido movimento de modernização conservadora, tendo demonstrado significativo grau de capacidade estatal. O Estado teve o papel de coordenar a transição, produzindo os pré-requisitos para que uma economia de mercado entrasse em funcionamento. A partir de então, diversas políticas vêm sendo adotadas para fortalecer a capacidade tecnológica e competitiva. Entretanto, há também problemas e dificuldades, incluindo o excesso de investimento em alguns setores, a preservação de empresas ineficientes e as baixas taxas de lucros.

O Estado Desenvolvimentista chinês é diferente dos seus predecessores, sendo marcado por uma divisão menos nítida entre o Estado e as empresas. Há problemas advindos das divisões dentro do Estado e da interferência excessiva do partido. Os críticos duvidam da continuidade das reformas e destacam que as dificuldades tendem a se agravar. A economia chinesa enfrenta também problemas relacionados à falta de direitos de propriedade, à precária regulação e a dificuldades do sistema financeiro. Além disso, há problemas sociais, relacionados ao agravamento da desigualdade, às taxas de pobreza rural, aos gastos insuficientes em educação e saúde e ao atraso do sistema de seguridade social. Essas dificuldades ampliam o risco de protestos e de instabilidade, questões sensíveis para o regime autoritário chinês.

Por outro lado, o modelo demonstra trunfos e potencialidades, bem ilustrados pela resposta à recente crise internacional. Um grande pacote de estímulos creditícios e de investimentos em infraestrutura foi adotado para reduzir os impactos da crise. Ao mesmo tempo, a China continua avançando no cenário internacional, comprando empresas e ampliando sua influência geopolítica. Em momento de enfraquecimento dos competidores, a estratégia pode trazer ganhos significativos.

Em síntese, o presente artigo levantou características e desafios do modelo chinês. São pontos relacionados à relação entre o Estado e o mercado e ao papel que os *Developmental States* podem ter para o sucesso econômico. Remetem também a questões relacionadas às instituições e ao papel dos direitos de propriedade no desempenho econômico. Apesar de ser a China um caso especial, suas vicissitudes iluminam tópicos gerais ligados ao desenvolvimento e à capacidade do Estado promover estratégias de fortalecimento industrial.

Um ponto central está relacionado à inserção internacional da China. A expansão industrial e os baixos custos de trabalho vêm implicando dificuldades para a indústria e perda de empregos em vários países.¹⁹ A consolidação de uma economia mundial integrada transformou-se, com a entrada da China, em ameaça aos avanços sociais obtidos pelos países ocidentais e em desafios para os países em desenvolvimento. A China trás vantagens para os consumidores em todo o mundo, contribuindo para a redução nos custos e nos preços. As grandes empresas multinacionais e os grandes atacadistas também muito se beneficiam. Por sua vez, muitos países beneficiam-se da demanda crescente por *commodities* e outros bens. No entanto, a China rouba também empregos, contribuindo para o aumento das desigualdades nos países desenvolvidos e fortalecendo os argumentos a favor da redução dos direitos trabalhistas. O problema é que a situação pode piorar, dados que empregos no setor serviços tendem também a ser terceirizados (Kynge, 2007).

David Ricardo dizia que nenhum país consegue ter vantagens comparativas em todos os setores, sendo razoável a especialização. O problema é que a situação da China é especial, fruto do atraso, do exército industrial de reserva, da falta de leis trabalhistas e ambientais e dos estímulos artificiais do Estado. Assim, tende a levar muito tempo até que a China se enquadre nas posições de equilíbrio previstas por Ricardo. Até lá, os chineses continuarão a assombrar a indústria e os empregos em muitos países; antes do equilíbrio, ‘muitos estariam mortos’.

Em face desse quadro, é bem possível que haja uma crescente onda de sanções contra a China. Além de medidas ligadas à política externa, pode haver o fortalecimento das pressões para a valorização do câmbio e para a redução da pirataria, acopladas à adoção de barreiras comerciais. Essas medidas podem afetar o desempenho da China, que precisa do comércio internacional e das taxas de câmbio desvalorizadas para ampliar as margens de lucro, deprimidas pelo excesso de competição interna. Em síntese, uma vez que a China se consolide como produtora de bens mais elaborados, que papel caberá a outros países na divisão internacional do trabalho? Serão capazes de preservar os seus empregos ou essa ascensão será acompanhada por um recrudescimento das

¹⁹ Um ótimo exemplo são as cidades italianas especializadas em moda. Depois de importar trabalhadores chineses, passaram a terceirizar elos da cadeia produtiva. O problema é que os chineses continuam avançando, ameaçando inclusive nichos mais elaborados.

políticas protecionistas, abalando a atual ordem internacional? A essas questões somam-se às outras ligadas à economia política do modelo chinês, consolidando instigantes linhas de pesquisa.

Bibliografia Citada:

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

CHEN, Yufen e CHEN, Jin. ‘The impact of FDI on regional technological capabilities: evidence from China’. *Journal of Knowledge-based innovation in China*. Vol.1, nº2, 2009: 143-158

CUNHA, André e ACIOLY, Luciana. ‘China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In Cardoso Jr, Acioly e Matijascic (orgs). *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA, 2009.

DOLLAR, David. ‘Poverty, inequality and social disparities during China’s economic reform’. *World Bank Policy Research Working Paper 4523*, June 2007.

DUYSTERS, Geert; JACOB, Jojo; CHARMIANNE, Lemmens e JINTIAN, Yu. ‘Internationalization and technological catching up of emerging multinationals: a comparative study of China’s Haier group’. *Industrial and Corporate Change*, vol. 18; nº2, 2009: 325-349.

GEREFFI, Gary. ‘Development models and industrial upgrading in China and Mexico’. *European Sociological Review*. Vol 25, nº1, 2009: 37-51.

KYNGE, James. *A China Sacode o Mundo. A ascensão de uma nação com fome*. São Paulo, globo, 2007.

MEDEIROS, Carlos (2000). ‘China: entre os séculos XX e XXI’. In Fiori, José Luís. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MEDEIROS, Carlos. ‘A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China’. In Fiori, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004: 139-177.

NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy - transitions and growth*. Cambridge: MIT Press, 2007.

NOLAN, Peter. *China at the Crossroads*. Cambridge: Polity Press, 2004.

NOLAN, Peter. *Transforming China: globalization, transition and development*. London: Anthem Press, 2005.

PEI, Mixin. *China’s Trapped Transition: the limits of developmental autocracy*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2006.

- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação – as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PORTER, Alan; NEWMAN, Nils; XIAO, Yin Jin; JOHNSON, David e ROESSNER, J. ‘High tech indicators – technology-based competitiveness of 33 nations’. *Report to the Science Indicators Unit, Division of Science Resources Statistics, National Science Foundation*. Atlanta: Georgia Institute of Technology, 2007.
- RALSON, David; TERPSTRA-TONG, Jane; WANG, Xueli e EGRI, Carolyn. Today’s state-owned enterprises of china: are they dying dinosaurs or dyanamic dynamos? *Strategic Management Journal*. 27: 825-843, 2006.
- SUN, Pei. ‘Is the state-led industrial restructuring effective in transition China? Evidence from the steel sector’. *Cambridge Journal of Economics*, 31, 2007: 601-624
- WHITE, Stephen. *Russia`s new Politics – the management of a postcommunist society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- ZHONGXIU, Zhao; HUANG, Xialoing; YE, Dongya e GENTLE, Paul. ‘China’s industrial policy in relation to electronics manufacturing’. *China & World Economy*, vol. 15, nº3, 2007: 33-51.