



# A China no espelho do Leste Asiático – retomando reflexões sobre o Estado Desenvolvimentista

China in the mirror of East Asia - retaking reflections on the Developmental State

**RAFAEL SHOENMANN DE MOURA** | rafaelmoura5028@gmail.com

Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ; pesquisador integrante do NEIC (Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo), do INCT-PPED e do LabChina-UFRJ.

**Recebimento do artigo** Agosto de 2017 | **Aceite** Novembro de 2017

**Resumo** Este trabalho *objetiva* analisar a trajetória chinesa de desenvolvimento e seu processo de catching-up, à luz das experiências de três outros vizinhos regionais: Coreia do Sul, Japão e Taiwan. Investiga-se, mediante dados empíricos, se a estratégia de desenvolvimento seguida pelo Partido Comunista da China (PCCh) seguiu marcos semelhantes aos dos outros países referidos de industrialização tardia. Assim, utilizando a classificação conceitual de *Estado Desenvolvimentista do Leste Asiático*, conforme definido por autores institucionalistas, serão examinados três tópicos fundamentais das economias políticas: o perfil dos investimentos produtivos, o desenho institucional da política industrial e, por fim, a questão do controle de capitais. A *hipótese* aqui aventada é que, não obstante o legado peculiar derivado da economia planificada maoísta, assim como mediações engendradas pelas especificidades institucionais e estruturais da China, seria ainda possível, realizadas as devidas ponderações, enquadrar o país em tal modelo. O *recorte temporal* aqui empreendido parte de fins da década de 1970 - período em que têm início as grandes reformas institucionais e de regimes de propriedade empreendidas por Deng Xiaoping – até 2008, quando eclode a crise financeira global. **Palavras-Chave** China; Leste Asiático; Desenvolvimentismo; Instituições; Economia Política.

**Abstract** This paper aims to analyze the Chinese trajectory of development and its catching-up process, in the light of the experiences of three other regional neighbors: South Korea, Japan and Taiwan. It is investigated, through empirical data, whether the developmental strategy pursued by the Communist Party of China (CPC) followed milestones similar to those of other countries of late industrialization. Thus, using the conceptual classification of East Asian Developmental States, as defined by institutionalist authors, three fundamental topics of the political economies will be examined: the profile of productive investments, the institutional design of industrial policy and, finally, the issue of capital controls. The hypothesis putted forward here is that, despite the peculiar legacy derived from the Maoist planned economy, as well as mediations engendered by China's institutional and structural specificities, it would still be possible to frame the country in such a model. The time frame comprised here dates back to the late 1970s - the period when Deng Xiaoping's major institutional reforms and property regime changes began - until 2008, when the global financial crisis erupted. **Keywords** China; East Asia; Developmentalism; Institutions; Political Economy.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar uma possível adequação da experiência chinesa de desenvolvimento aos marcos teóricos do dito “Estado desenvolvimentista”, enquadrado no cenário específico das modernizações e transformações econômicas tardias do Leste Asiático no Pós-Guerra. Tomando tanto mudanças quanto continuidades ocorridas na China a partir de fins da década de 1970, quando o governo Deng Xiaoping engendra importantes reformas institucionais e uma reorientação reintegradora do país asiático à economia interestatal capitalista, o artigo analisará o cumprimento ou não das condições apontadas pelo núcleo comum conformador de tal paradigma.

A próxima parte do artigo revisitará a construção da tipologia do chamado *Estado Desenvolvimentista* no cenário histórico e geopolítico do Leste Asiático, com foco em três exemplos: o Japão sob o governo do Partido Democrático Liberal (a partir de 1955), Taiwan sob o governo militar do *Guomindang* (KMT) e a Coreia do Sul sob o regime também militar do general Park Chung-Hee (1961-1979). Serão apontadas similaridades e diferenças entre os mesmos, bem como denotados motivos para a escolha destes. A terceira seção abordará as especificidades do caso chinês, refletindo sobre facetas e mudanças no curso do país desde as reformas de abertura até a crise financeira sistêmica internacional de 2008. Por questões de escopo, tal análise fará uso de fatos estilizados e síntese dos principais elementos, facultando uma compreensão holística que contextualize a economia política da China de forma fidedigna. Por fim, a última parte do trabalho trará as considerações finais.

## O Estado Desenvolvimentista no contexto do Leste Asiático: síntese dos principais elementos

Uma primeira indagação emergente neste artigo seria acerca dos reais motivos conduzindo à escolha específica desses três exemplos de estudos de caso dentro do conjunto alcunhado como “Leste Asiático”. Um estudo do Banco Mundial (1993), por exemplo, dedicou-se a uma investigação sobre os intensos processos modernizantes logrados pelos países da região, corporificado em investimentos produtivos, aquisição de tecnologias e obtenção de altas taxas de crescimento<sup>1</sup>. O conjunto de economias selecionadas em tal relatório englobava Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura, Taiwan (os chamados “Quatro Tigres Asiáticos”), Japão, Indonésia, Malásia e Tailândia. Embora a própria instituição reconhecesse dificuldades em apontar um modelo isolado e bem definido de desenvolvimento para tal grupo como um todo – reflexo da diversidade de suas experiências manufatureiras e intervencionismos – também alude que partilhavam nível assombroso de elementos comuns, perpassando em muito a mera manutenção de “bons fundamentos macroeconômicos” (BANCO MUNDIAL, 1993: p.5-6).

Dentro desse conjunto de países, o estudo do Banco segmenta ainda, na esteira das diferenciações, dois subgrupos: o das nações pertencentes ao “Nordeste Asiático” (Japão e os primeiros NICS – “*Newly Industrialized Countries*”) e os do “Sudeste Asiático” (Malásia; Indonésia; Tailândia). A diferença central seria o grau de ativismo da política industrial e a discricionariedade na interação entre Estado e iniciativa privada, com o segundo grupo (Sudeste Asiático) detendo uma recomendação supostamente mais “equilibrada” para os países em desenvolvimento em função de sua orientação para os mercados ser institucionalmente “menos demandante”, com políticas de cunho mais liberal (BANCO MUNDIAL, 1993).

---

1 Entre 1965 e 1990, por exemplo, o Leste Asiático cresceu economicamente a um ritmo mais rápido do que todas as outras regiões do mundo (BANCO MUNDIAL, 1993; AMSDEN, 2009).

Visto isso, esta seção recapitulará historicamente a economia política do primeiro grupo, seguindo a orientação do autor Ha-Joon Chang de excluir da análise as “cidades-Estados” (Singapura & Hong Kong), tanto por suas proporções quanto pelo fato de os demais (Japão, Coréia do Sul e Taiwan) partilharem grau superior de intervenção estatal e coordenação das atividades produtivas, tornando-os objetos efetivos da literatura do “Estado desenvolvimentista” (JOHNSON, 1982; WADE & WHITE, 1988; ÖNIS, 1991; WADE, 1992; EVANS, 1993; CHANG, 1999; 2006; AMSDEN, 2009). Nessas nações, princípios comuns na arquitetura institucional aguçaram a discussão acadêmica sobre os vetores propulsores do desenvolvimento; jogando luz sob interessantes problematizações acerca da natureza dos Estados e o escopo exato que deveriam deter ante outras forças e atores em jogo. Estas questões tornaram-se ainda mais relevantes nas décadas de 1970 e 1980, com o advento da teoria neoclássica utilitarista minimizando a importância analítica das capacidades estatais, algo prezado pelo paradigma anterior do pós-guerra (EVANS, 1993).

Com relação à política de investimentos, tanto Japão quanto Coréia do Sul e Taiwan chamaram atenção da literatura por suas altas taxas de formação bruta de capital fixo (FBCF), alavancando a produtividade geral dessas economias e permitindo anos de dinamismo e crescimento. Para lográ-los, um dispositivo institucional imprescindível foi o controle regulatório sobre os fluxos de capitais, tanto de entrada quanto saída. Uma das motivações funcionais disto é elucidada na passagem abaixo de Chang:

“In any country, especially in the early steps of development, capital flight as to be prevented in order to ensure that whatever investible surplus that is generated in the economy at least stays in the country, before one can contemplate having it re-invested in productive projects”. (2006: p.21)

A problemática da fuga de capitais foi aliás bastante sensível para os países do Leste Asiático, em função das condições hostis do ambiente geopolítico da Guerra Fria. Por isso, mantiveram regimes rigorosos de controle regulatório por décadas, com boa parte das transações econômicas envolvendo moedas estrangeiras devendo ser realizadas via bancos de propriedade governamental, com severas punições para infratores que contribuíssem para a fuga de divisas (WADE, 1992; CHANG, 2006). Embora as práticas para com o capital internacional tenham tido suas matizes e diferenciações, ainda assim, contrariamente ao propalado pelo discurso liberal-ortodoxo, tais países do Leste Asiático jamais chegaram a depender estruturalmente dos investimentos externos diretos – IEDs: as taxas de investimento externo dessas nações, ante o montante total agregado do capital bruto, foram relativamente baixas em um quadro comparativo tanto com relação à própria Ásia em geral quanto com os países em desenvolvimento (CHANG, 2006: p.24).

Em face da competição do sistema interestatal capitalista tencionando os países retardatários a violarem deliberadamente princípios das vantagens comparativas para protegerem seus setores industriais, vê-se que a política comercial do Leste Asiático não foi exceção à regra. Tais países lograram sucesso exatamente por tecerem o elo entre uma estratégia promotora de exportações e um programa de fomento e proteção das indústrias nascentes, na maioria das vezes fazendo uso de políticas substitutivas (CHANG, 2006: p.32). Assim, num ciclo virtuoso, utilizaram exportações para obterem divisas cambiais necessárias à aquisição de novas tecnologias, principalmente na forma de maquinários e licenças, fazendo uso também de incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D), subsídios, restrições não-tarifárias, sistemas nacionais de inovação e outros instrumentos, alguns brevemente comentados a seguir.

A política industrial, carro-chefe dessas experiências desenvolvimentistas, foi seletiva e politicamente coesa, promovendo disciplina e economias de escala de modo que as firmas nascentes pudessem encontrar condições para exportar, superando assim a limitação dos mercados domésticos, tolhidos pelas políticas de restrição ao consumo (CHANG, 2006: p.36-7). A exploração das economias de escala era absolutamente imperativa para as indústrias modernas mirando saltos de competitividade na esfera inter-

nacional. Assim sendo, os governos japonês, coreano e taiwanês (nas figuras de autoridades políticas ou da burocracia econômica) buscaram sempre lidar com tal obstáculo mediante extensivos regimes de regulação pertinentes à entrada de participantes nos segmentos produtivos escolhidos (CHANG, 2006: p.39).

Algumas das medidas adotadas para o fortalecimento das firmas domésticas exportadoras foram: *a)* organização de fusões e aquisições, com autoridades burocráticas e empreendedores negociando conjuntamente para segmentar os mercados nas indústrias com muitos produtores e escala sub-ótima; *b)* Subsídios e auxílio ao salto tecnológico via programas de racionalização e modernização voltados a segmentos específicos; *c)* Subsídios e incentivos para pesquisa e desenvolvimento (P&D), para além da criação de institutos de treinamento e pesquisa; e, *d)* Angariar informações sobre tecnologias do estado da arte de indústrias particulares por várias agências públicas ou semi-públicas. Em síntese, o saldo de tal arranjo de políticas foi a criação deliberada de estruturas de mercado oligopólicas ou monopólicas visando a racionalização dos rendimentos potencializados pela intervenção do Estado<sup>2</sup>. Assim, a coordenação dos investimentos se dava *ex-ante*, de modo a prevenir entrantes em excesso; ou, quando o mercado estivesse com competição excessiva, intervisse com a cartelização e negociação de arranjos para corte de capacidade (CHANG, 2006: p.40). A seguir, adentrarei nas pormenorizações de cada país, mapeando a constelação de forças políticas e especificidades dos arranjos produtivos de seus Estados desenvolvimentistas.

O pioneiro na utilização do termo “Estado desenvolvimentista” com relação aos países da região foi o cientista político Chalmers Johnson, em referência ao Japão moderno, na tentativa de desvencilhar-se do “lugar comum” simplório dos debates antagonizando as economias planificadas sob esfera de influência da URSS e as liberais sob a esfera dos EUA. Seu intuito era focar nas diferenças e riquezas institucionais dentre os próprios países capitalistas, prezando especialmente pelo contexto asiático. A experiência japonesa, flagrante principalmente a partir do governo Shigeru Yoshida e do Partido Democrático Liberal (LDP) no pós-guerra, tornou a nação uma das mais modernas e industrializadas do mundo; além de modelo para outros países em desenvolvimento. Embora seja inegável a influência do contexto geopolítico da Guerra Fria no condicionamento para tais economias florescerem, com o fornecimento de crédito estadunidense detendo papel considerável enquanto garantidor de tal sistema<sup>3</sup>, ainda assim seria impossível não aludir ao papel das autoridades estatais em tais trajetórias, alterando significativamente a estrutura de incentivos para o setor privado (JOHNSON, 1999: p.33).

Johnson credita boa parte do “milagre econômico” do Japão a um arranjo de políticas governamentais consistentes datando, ao menos, desde a década de 1920, embora o momento mais vigoroso do *boom* econômico e manufatureiro tenha sido logrado a partir do processo de reconstrução ao fim da 2. Guerra Mundial. A operação efetiva do *Estado desenvolvimentista japonês* não teria sido possível, segundo ele, sem a atuação de uma burocracia capaz de direcionar o curso do desenvolvimento econômico de forma relativamente insulada dos grupos de interesse, estabelecendo a consecução e planejamento de prioridades industrializantes de longo prazo. Para isto, mostraram-se indispensáveis os controles e restrições imputadas pelo Estado a novos entrantes nos compartimentalizados segmentos industriais, através da promoção e proteção dos conglomerados domésticos (*Keiretsus*) de qualquer desafio financeiro ou legal imposto por competidores externos (1999: p.58). Outras importantes contribuições de tal tecnoburocracia, incrustadas primordialmente no Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI - “Ministry of International Trade and Industry”), criado em 1949, foram:

2 Neste sentido, podem ser dados exemplos para os três países: o Estado japonês fomentou e coordenou a organização de cartéis e conluios que beneficiassem seu desempenho exportador, com upgrade tecnológico para as pequenas firmas; o Estado coreano mostrou-se conivente com a existência de trustes e também conluios, desde que auxiliassem suas indústrias “promissoras” ou otimizassem a eficiência de sua escala produtiva, estritamente orientada para as metas e prioridades estabelecidas pelos Planos Quinquenais (PQs); e, por fim, o Estado taiwanês também não hesitou em promover fusões e formação de grandes conglomerados estatais para alavancar a produtividade de setores específicos (CHANG, 2006: p.42).

3 Para a reconstrução japonesa o auxílio de tal crédito foi bastante significativo; assim como também o foi para a experiência de Taiwan, onde chega a perfazer quase metade do investimento bruto durante a década de 1950, contribuindo para que o país pudesse controlar a inflação e conferindo suporte político ao novo governo do KMT em seus anos iniciais na ilha (AMSDEN, 1985: p.90-1).

- a) Identificação dos setores produtivos a serem desenvolvidos;
- b) Identificação e racionalização dos melhores meios e formas institucionais para desenvolver rapidamente as indústrias escolhidas;
- c) Supervisionar a competição nos setores estratégicos de modo a garantir bom desempenho e efetividade.

O MITI exerceu funções de organização-piloto para alavancar o processo desenvolvimentista, sendo uma agência governamental amalgamando planejamento, produção doméstica, comércio internacional e finanças, de modo a viabilizar uma política industrial coerente. Suas principais características eram: tamanho organizacional enxuto, embora com controle indireto dos fundos governamentais; funções de “*think tank*”; estrutura verticalizada para implementação de diretrizes a nível micro; para além de um processo democrático interno na instituição (JOHNSON, 1982; WADE & WHITE, 1988; ÖNIS, 1991; WADE, 1992; AMSDEN, 2009). A interlocução realizada pelo MITI entre Estado e iniciativa privada no Japão constitui robusta evidência da falsidade do contraste estabelecido entre uma política industrial ativa e as forças de mercado – a primeira não seria alternativa antagônica aos agentes privados, mas sim atuação deliberada do poder público para modificar os incentivos de modo a influenciar o comportamento dos produtores, consumidores e investidores civis.

Finalizando o relato sobre a experiência japonesa, cumpre ressaltar que parte da coerência na consecução de tais políticas foi lograda com auxílio de dois artifícios: a edição da Lei de Controle do Câmbio e Comércio Exterior (“Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law”) de 1949 e da Lei de Capital Estrangeiro (“Foreign Capital Law”) de 1950. Ambas dotaram o governo de maior capacidade para acumular reservas cambiais logradas em sua estratégia exportadora; além de facultar o controle de importações mediante o orçamento do câmbio exterior (GOVERNMENT OF JAPAN, 1949; FUKAO, 2003). A Lei de Capital Estrangeiro, por exemplo, estabeleceu um Comitê para lidar institucionalmente com o ingresso de investimentos externos, para além de licenciar tecnologias (*kyōka*), patentes, ou mesmo contratos pertinentes a ativos no Japão; corroborando alto grau de verticalização da ingerência governamental a fim de submeter os agentes econômicos às prioridades desenvolvimentistas da industrialização de longo prazo. Coadunado a isto, o MITI empregou cada esforço possível no intuito de suprimir importações domésticas de bens finais, particularmente aqueles que competiam em mercados com os produtos domésticos, ao passo que buscou facilitar a importação de tecnologias e maquinários modernos (JOHNSON, 1982: p.217).

Com relação a Taiwan, sob a égide do *Guomindang* (KMT) de Chiang Kai-Shek – recém-instalado no país em 1949 após a perda da China continental para os comunistas – teve sua estrutura organizacional completamente redesenhada, com um novo Estado centralizado e militarizado. Amsden ressalta, em um texto minucioso, que a nova autoridade pública iniciou uma série de reformas institucionais significativas para remodelar a estrutura produtiva nacional, sendo a primeira delas uma reforma agrária (1949-1953) objetivando tanto aumentar a produção de gêneros agrícolas quanto prover excedente necessário para financiar o crescimento de outros setores (1985: p.84)<sup>4</sup>. O governo nacionalista, dotado de uma burocracia altamente centralizada, exerceu ferrenho controle sobre o processo de acumulação de capital para direcioná-lo à classe camponesa (definida em uma multiplicidade de pequenos produtores), driblando dessa maneira a lógica de mercado. Concomitantemente à existência de agências públicas responsáveis pelo fornecimento de crédito aos produtores agrícolas de modo a mitigar seus riscos, o Estado também se fez valer do uso de monopólios (sendo o mais notório o de fertilizantes) como instrumentos de extração de excedente da agricultura para financiar a indústria, mediante termos de troca desiguais (AMSDEN, 1985). Em síntese, o setor primário taiwanês forneceu ao capital industrial força de trabalho e divisas.

4 Tal reforma agrária teve três diretrizes importantes: i) A limitação dos rendimentos da propriedade a uma parte da colheita; ii) A redistribuição da terra antes pertencente aos japoneses e apropriada pelo poder público entre os reclamantes arrendatários; e iii) Desconcentração compulsória da propriedade dos latifundiários pregressos, com quem o KMT não detinha obrigação alguma (AMSDEN, 1985).

O *Estado desenvolvimentista taiwanês*, especificamente, preencheu três tarefas imprescindíveis ao longo do seu curso industrializante: *a*) a combinação de investimentos produtivos transferindo tecnologias para setores-chave, difundindo o progresso técnico e regulando a competição internacional; *b*) promoção da acumulação de capital em tais setores estratégicos através de distintos mecanismos de fomento; e, finalmente, *c*) o caráter corporativo de orientação para o mercado (WADE & WHITE, 1988; FONSECA, 2014). Com relação à política industrial, a estratégia nacional taiwanesa destoou de qualquer orientação *laissez faire*, com um regime substitutivo de importações precedendo a exportação de manufaturas intensivas em trabalho e uma estrutura de incentivos discriminando setores conforme sua importância para o governo. O setor manufatureiro nascente teve auxílio e proteção de políticas e dispositivos diversos, como: zonas de processamento, crédito público em abundância, manipulação do câmbio entre a segunda metade da década de 1950 e os anos 1960, políticas de conteúdo local, para além de critérios seletivos de tributação – em prol de setores domésticos com bons prognósticos de competitividade nos mercados externos (AMSDEN, 1985: p.88; WADE, 1992: p.136-7). Dentro da política substitutiva, aos exportadores era permitido importar insumos e maquinários desonerados (exceto quando localmente disponíveis), ao passo que, tão logo iam ascendendo nos mercados internacionais, recebiam aportes públicos contra os concorrentes, com estes comumente se defrontando com barreiras de inserção no mercado de Taiwan. Ou seja, tanto as importações quanto o câmbio e licenciamentos foram instrumentalizados pelo governo para blindar as firmas nacionais e ajudar no balanço de pagamentos, assim como dar o salto tecnológico na indústria (WADE, 1992).

Por fim, o caso sul-coreano, referente principalmente ao governo militar de Park Chung-Hee nas décadas de 1960/1970, apresenta um dos mais incontestáveis exemplos de crescimento econômico imbuído de transformação estrutural da segunda metade do século XX, com o regime produtivo aproximando-se rapidamente dos países de alta renda (CHANG, 2006: p.63). Uma das metas governamentais prioritárias foi desenvolver uma economia industrial sólida e sofisticada, através da consecução paulatina de distintos Planos Quinquenais (PQs) e menos dependente da poupança externa para financiar os investimentos dentro do país. Tais planos, ancorando as expectativas dos agentes públicos e privados em metas estratégicas bem definidas a cada momento, eram elaborados por quadros técnicos do Conselho de Planejamento Econômico (“*Economic Planning Board*”), supra-ministério bastante semelhante ao correlato japonês MITI, em certa medida, e munido de autoridade tanto para atribuições de política macroeconômica quanto definição do orçamento (CHANG, 2006; AMSDEN, 2009).

Em suma, o Estado sul-coreano também deteve papel indutor – ou de empresário-substituto, em uma acepção gerschenkroniana – do desenvolvimento econômico nacional via uso consciente das rendas e nichos criados pelas medidas das autoridades como instrumentos para alavancar a indústria. Tal *modus operandi* somente foi possível graças a uma estrutura social desprovida de classes ou atores poderosos o suficiente para contestar o regime incumbente – lembrando o sufocamento da classe latifundiária com a reforma agrária ocorrida e também de organizações políticas mais críticas como sindicatos e camponeses –, com o governo Park auxiliado ainda por um legado longevo de centralização administrativa e insulamento burocrático verticalizado (CHANG, 2006: p.95). O regime de Park, motivado a fomentar as indústrias químicas e pesadas principalmente, preparou toda uma arquitetura institucional para o estabelecimento de sua agenda político-econômica: nacionalizou bancos, centralizando assim os recursos financeiros, e canalizou-os mediante novas instituições (Banco de Exportações e Importações – *Ex-Im Bank*; o Banco de Câmbio Coreano – Korean Exchange Bank; entre outros) para a construção de novas plantas em setores designados. Articulando sua política de planejamento industrial com a orçamentária mediante o Conselho de Planejamento Econômico, pôde eliminar um custoso conflito de interesses entre o Ministério do Planejamento (orientado para investimentos de longo prazo de maturação) e o Ministério das Finanças (voltado para estabilidade monetária no curto prazo). Foram pontos como estes que tornaram a implementação de política industrial no país mais efetiva do que em outras nações do Ocidente (CHANG, 2006: p.98-9).

As experiências mobilizadas corroboram estratégias nacionais compostas de complexos arranjos políticos e suas devidas contradições e tensões internas. Uma lição analítica importante de tais trajetórias é que não encerram caracterizações simplórias de meros regimes comerciais; ou dicotomias rasas entre estratégias de orientação endógena (substitutivas protetoras do mercado interno) ou exógena (exportadora), vide que elementos de ambas estão presentes (AMSDEN, 2009). Assim, o objetivo desta seção foi resgatar o papel protagonista do Estado, móbil por excelência do planejamento e do desenvolvimento. A próxima seção, finalmente, adentrará na experiência chinesa, pensando especificidades de sua economia política e fatores que permearam seu curso histórico e produtivo a fim de encontrar resposta para a questão se o país poderia ser arrolado dentro do conjunto de Estados convencionados como *desenvolvimentistas* pela literatura, obedecendo as características pontuadas.

## A China pós-reformas como um Estado Desenvolvimentista?

A estratégia de desenvolvimento colocada em prática pelas autoridades chinesas, subordinada às metas econômicas determinadas pelo Partido-Estado em seus Planos Quinquenais (que continuaram a deter importância mesmo após a abertura), buscou amalgamar diversos traços paralelos às experiências industrializantes de Japão, Taiwan e Coreia, com a adoção de sua política de “portas abertas” motivada pela meta de *catching-up* e do interesse nacional de transformação do país em potência (MEDEIROS, 2012: p.397; JABBOUR e DANTAS, 2017). Para concretizar tal ascensão, era fundamental acelerar a acumulação de capital; ampliar investimentos em bens de capitais necessários à modernização e diversificação industrial; expandir a produção agrícola, sufocada após anos de termos de troca desfavoráveis sob o período de Mao Zedong; e finalmente a expansão da oferta de bens de consumo. Todos esses quatro pontos foram sendo paulatinamente alcançados no curso chinês, sendo aqui comentados sob a égide dos predicados apontados para o *Estado desenvolvimentista*.

Para além da integração comercial e crescimento econômico obtidos desde o fim do isolamento do país durante o regime maoísta, se fez presente uma transformação estrutural profunda do regime produtivo, levada a cabo por um programa industrializante protagonizado, em parte, pelo setor leve produtor de bens de consumo (têxteis, calçados, etc.), coadunado à decolagem do setor primário após mudanças no regime de propriedade rural e nos termos de troca entre campo e cidade (NAUGHTON, 2007; MEDEIROS, 2012). Como descreve Medeiros, o crescimento da renda agrícola incrementou o mercado consumidor, deflagrando forte expansão da demanda rural por bens industriais; simultaneamente à expansão da produção por parte das empresas rurais. Dessa maneira, a maior produtividade agrícola permitiu à economia se modernizar, comprando máquinas e equipamentos, mitigando assim as restrições ao crescimento, que passaram ao setor externo (2012: p.400). Tal programa industrializante induziu também mudanças tanto na composição do emprego quanto na renda e ritmo de urbanização, com queda da taxa de ocupação nas atividades agrícolas face ao forte expansionismo do emprego rural não-agrícola, assentado nas “*Township and Village Enterprises*” – TVEs, ou Empresas de Municípios e Vilas (MEDEIROS, 2012: p.400).

As indústrias rurais representaram dimensão importante dentro do multifacetado processo de desenvolvimento chinês, tendo na estrutura organizacional das TVEs um motor da renda rural, absorvendo mão de obra abundante e contribuindo, ao menos nos anos iniciais de reformas, para a diminuição do gap vis-à-vis o meio urbano. Tais estruturas eram herdeiras diretas das antigas comunas existentes durante a economia planificada maoísta, sendo inovadoras por seu caráter coletivo e com um sistema de responsabilidade familiar, onde frequentemente as esferas locais e subnacionais compunham sua governança corporativa (NAUGHTON, 2007). O relaxamento do monopólio estatal sobre a compra de produtos agrícolas,

garantindo assim aos produtores rurais maior parte da produção para venderem a preços de mercado e obterem excedente, foi um pilar do crescimento da renda e consequente demanda por bens de consumo, fornecendo oportunidade para o desenvolvimento estrondoso de tais empresas, aproveitando ainda outros fatores (NAUGHTON, 2007: p.274-5)<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo, no *plano geopolítico*, a China foi uma das últimas nações beneficiadas pela conjuntura regional favorável no Leste Asiático entre o final da década de 1970 e a década de 1980, aproveitando tanto a integração junto às já consolidadas cadeias de comércio quanto novos acordos e arranjos internacionais pertinentes ao câmbio, responsáveis por importante vantagem competitiva no que tange à consecução de uma inserção exportadora. Para além disso, imbróglis comerciais entre os Estados Unidos e o Japão<sup>6</sup> contribuíram para um deslocamento de capitais produtivos na direção das recém-criadas plataformas manufatureiras de exportação na costa chinesa, principalmente nas ZEEs - Zonas Econômicas Especiais (MEDEIROS, 2012: p.393-4)<sup>7</sup>.

Em termos da estrutura política geral, cumpre destacar, com particular atenção, o enraizamento da “incipiente” classe empresarial junto ao Estado e ao Partido Comunista Chinês (PCC). Criada e fomentada juntamente com as reformas, a burguesia nacional do país guarda um grau qualitativamente distinto de interdependência e imbricamento junto às instituições do Estado-Partido, no sentido de que os possuidores de capital privado são formatados diretamente pelo poder estruturante do PCC, também atuando em seu seio e com seus atores estabelecendo elos institucionais e instrumentais (McNALLY e WRIGHT, 2010: p.191). A capilaridade nacional construída ao longo das décadas pelo Partido também solidificou um grau de discricionariedade e cerceamento a qualquer oposição política organizada, facilitando a manutenção da ordem vigente e impondo altos custos para ações coletivas em prol da liberalização do sistema político. Somado a isto, a fragmentação da classe empresarial nacional, em sua quase totalidade ligada ao setor produtivo (e não financeiro-rentista), e os mecanismos de “adaptação institucional informal” facultaram ao sistema incorporar e legitimar práticas “corporativas” de negociação com a esfera privada, com esta tendo poucos motivos para se opor ao *status quo* (McNALLY e WRIGHT, 2010: p.196).

Prosseguindo, desde a fase inicial de reformas institucionais, ainda na década de 1980, um dos objetivos preconizados pelos líderes e autoridades do PCC era a elaboração de uma política industrial capitaneada por um seleto grupo de firmas de grande porte e globalmente competitivas, intrinsecamente subordinadas às metas estratégicas de desenvolvimento estabelecidas pelo Partido-Estado. Para a execução de tal tarefa, alguns obstáculos eram nítidos:

“Constructing industrial policy in China presented special challenges compared to other latecomer countries such as Japan and South Korea after 1950. China was attempting to reform a closed centrally planned economy with a negligible private sector. Japan and Korea were both bastions of the West’s struggle against communism, with a massive US military presence. The West was prepared to accept a robust nationalist industrial policy in its East Asian partners who were in the frontline

5 Entre tais fatores estavam: o endosso de fatores do país, visto que tais indústrias eram intensivas em trabalho (L), podendo assim se beneficiar da mão de obra chinesa abundante e disciplinada mesmo com escassez de capital (diferentemente do modelo econômico planejado anterior, que focou exatamente em indústrias intensivas em K); o aproveitamento das rendas monopolísticas e das economias de escala em mercados antes dominados unicamente pelas empresas estatais (SOEs – “State-Owned Enterprises”); suas localizações nos subúrbios das grandes cidades, contribuindo para a integração produtiva regional e nacional; e, finalmente, o apoio por parte dos governos e líderes locais e provinciais do PCC, que viam no crescimento de tais firmas uma oportunidade de ampliação da margem fiscal via impostos (NAUGHTON, 2007; ver Cap.12).

6 Especial atenção deve ser dada nesse quesito ao *Acordo de Plaza* (1985), tecido entre Estado Unidos e outros países com finalidade de desvalorizar o dólar ante o yen, e assim, colocar empecilhos ao Japão, em clara ofensiva contra seus produtos manufaturados. Sobre este e outros condicionantes geopolíticos ao desenvolvimento chinês, ver Pinto (2011).

7 As Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) de Shantou, Shenzhen, Zhuhai, e Xiamen começaram a ser estabelecidas concomitantemente às reformas, a partir de 1979, de modo a constituir pólos estratégicos de atração de investimentos e encadeamentos costeiros para as redes comerciais da Ásia. Através delas, eram devidamente canalizados para o setor manufatureiro os recursos externos sob a forma de IED (NAUGHTON, 2007: p.27-8 e p.406).

in the struggle against communism”. (NOLAN, 2013: p.78)

A constituição de uma política para a indústria pelo Estado chinês se deu também em meio à globalização intensificada de capitais e a financeirização das economias, produzindo uma concentração industrial global sem precedentes, muito além da defrontada por Japão e Coréia do Sul em suas respectivas trajetórias de desenvolvimento. Portanto, as políticas e arranjos destes últimos não poderiam ser facilmente transferidas para a China, da mesma forma como dificilmente poderiam ser transferidas para os países em desenvolvimento nos dias de hoje (NOLAN, 2013: p.78-9). Assim, desde sua eclosão ao final dos anos 1970, as reformas de abertura foram extremamente segmentadas e adaptadas às particularidades chinesas e moldadas pelas tensões políticas entre uma ala mais conservadora e outra mais liberal (na acepção econômica do termo) do PCCh. Estabelecendo diferentes metas e consecuições a cada momento, o Estado-Partido engendrou um processo amplo de revisões e *feedbacks* constantes, à luz de uma dinâmica de interação peculiar entre a esfera governamental nacional e subnacional no que cerne à esfera decisória (NAUGHTON, 2007).

Nos anos 1990, após Jiang Zemin ter sucedido Deng Xiaoping na presidência, o novo mote da política industrial conduzida pelo governo chinês era uma reforma corporativa donde a maior parte das pequenas e médias empresas do país viria a ser removida da qualidade de propriedade estatal pura, com um novo e vasto arranjo de estruturas organizacionais emergindo em tal processo<sup>8</sup>. A despeito de comumente referido como uma “onda de privatizações”, tal terminologia não captura a plenitude e complexidade do processo, conduzido ao longo de todo seu governo. Muito embora o setor não-estatal, consistindo nas empresas de pequeno e médio porte, tenha de fato contribuído de forma vital para o crescimento econômico do país, o poder público manteve vias de suporte para suas grandes firmas, como: protecionismo da competição internacional via quotas de importação e política tarifária; incentivo do Estado para pesquisa e desenvolvimento (P&D); e empréstimos preferenciais de bancos públicos (NOLAN, 2013; JABBOUR e DANTAS, 2017). Dessa forma, os planejadores chineses estudaram as experiências de outros países e adaptaram políticas às suas próprias condições, com o país sendo capaz de construir um grande grupo de companhias gigantes em setores estratégicos, elencadas na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Firmas “Campeãs Nacionais” Chinesas**

Setor	Firmas
Telecomunicações	- China Mobile - China Unicom - China Telecom
Petróleo e químicos	- Sinopec - CNPC (China National Petroleum Company) - CNOOC (China National Offshore Oil Corporation) - Sinochem

8 O slogan que simbolizava tal reforma era: “*Grasp the large, release the small*” (“Agarrem as grandes, soltem as pequenas”), em alusão ao caráter seletivo da reestruturação empresarial, com ênfase na manutenção do controle público total ou majoritário de firmas de interesse estratégico nacional imbuídas de grande porte.

---

Aeroespacial	- AVIC (Aviation Industry of China) - COMAC (Commercial Aircraft Company of China) - CASC (China Aerospace Science and Technology Corporation)
Militar	- China North - China South
Automobilístico	- Shanghai Auto - Yiqi - Dongfeng
Equipamentos de energia	- Shanghai Electric - Harbin Electric - Dongfang Electric
Mineração	- Baosteel - Wugang/Wisco - Shenhua - China Minmetals - Aluminium Corporation of China
Construção civil/infraestrutura	- China State Construction - China Rail Construction - China Construction
Linhas aéreas	- Air China - China Southern - China Eastern
Bancário	- Industrial and Commercial Bank of China - China Construction Bank - Bank of China - Agricultural Bank of China - Bank of Communications

---

Fonte: NOLAN, 2013.

Nesses setores, o Estado quase sempre foi acionista majoritário, obstaculizando relativamente a atuação das firmas estrangeiras dentro do processo de fusões e aquisições conduzido, com as empresas “campeãs nacionais” se beneficiando de crédito subsidiado e acesso exclusivo a contratos em projetos governamentais, para além de, pelo próprio caráter, poderem pensar em considerações de longo prazo (NOLAN, 2013: p.80). Possuiriam margem de atuação conjunta, partilhando *expertise* e integradas umas às outras nas diversas cadeias de valor, cooperando ainda na elaboração de novas tecnologias para equacionar as necessidades chinesas de desenvolvimento sustentável em campos como transporte, construções, geração e transmissão de energia, e serviços pertinentes à economia do petróleo. Assim, nessas indústrias-chave, incluindo geração e distribuição de energia, ferrovias, petróleo e gás, bancos, etc., as empresas estatais do país asiático obtiveram avanços substantivos, também endossados pelo crescimento interno (NAUGHTON, 2007; NOLAN, 2013).

Sumarizando, portanto, desde o início da década de 1990, as reformas se aprofundaram e adquiriram nova tônica, com reestruturações empresariais transformando as firmas maiores em entidades corporativas de propriedade mista, ao passo que participações minoritárias foram permitidas ao setor privado tanto nos mercados de ações domésticos quanto internacionais. Somado a isto, *joint ventures* foram estabelecidas com companhias estrangeiras proeminentes, sob a égide de uma política visando adquirir novas tecnologias e *know-how* do exterior (MEDEIROS, 2012; NOLAN, 2013).

Outro elemento denotado é o fato de as lideranças das firmas “campeãs nacionais” serem selecionadas diretamente pelo próprio Departamento de Organização Central do PCCh, elucidando alta verticalização e subordinação dos atores ao alto comando do escalão político do Estado chinês (NOLAN, 2013). Os mesmos líderes, frequentemente, moviam-se entre posições dentro do partido ou do sistema governamental via complexos mecanismos institucionais, os quais facultaram ao PCCh manter seu controle estrito sobre nomeações e indicações burocráticas, da baixa à alta hierarquia desses conglomerados. Atribuições como: determinação de fusões e aquisições, política de recursos humanos (RH), política salarial e estratégia de expansão internacional eram e continuam a ser meticulosamente planejadas pelas autoridades públicas, principalmente após a criação do superministério da SASAC (“*State-owned Assets Supervision and Administration Commission*”), fundada em 2003 amalgamando antigos ministérios que lidavam com setores específicos da indústria, dotando o planejamento governamental de maior grau de poder decisório e coesão<sup>9</sup>.

Com relação ao papel do sistema financeiro em tal curso, o Estado chinês uma vez mais foi capaz de demonstrar alto grau de intervenção através do equacionamento de gargalos e transferência intersetorial de recursos públicos. Transmutou-se, assim, de um mero agente indutor de “poupança forçada” para coordenador e socializador do investimento, criando para tal finalidade um eficiente sistema nacional de fomento, endossando a atividade produtiva e industrial via um conjunto de instituições e bancos públicos voltados para o atendimento de atividades e setores prioritários, principalmente o Agricultural Bank of China; o China Development Bank; o China Construction Bank e o China Eximbank (DE PAULA e JABBOUR, 2016). A competitividade da indústria também foi assegurada por uma taxa de câmbio competitiva administrada pelas autoridades estatais, implicando em rígidos controles institucionais sobre o mercado de capitais e grau limitado de financeirização e desregulamentação da economia (MOURA, 2015; JABBOUR e DANTAS, 2017).

Simplificando, o grande diferencial da via chinesa de desenvolvimento foi seu sucesso em combinar distintos níveis de estruturação do processo decisório para a realização de um projeto nacionalista de acumulação endógena. Por uma via, foi ampliada a importância estratégica do planejamento econômico

9 O valor dos ativos e recursos administrados por tal órgão, por exemplo, saltou de um valor de 7,1 trilhões de *renminbi* (RMB) em 2003 para 28 trilhões em 2011, com as receitas saltando de 3,4 para 20,2 trilhões de RMB, no mesmo recorte de tempo (NOLAN, 2013).

através das firmas estatais voltadas à integração entre mercado interno e a divisão nacional e internacional do trabalho; e, por outra, reforçada a autonomia das empresas de vilas e municípios (TVEs) e também dos camponeses na produção e comercialização de gêneros agrícolas a preços de mercado, agora com possibilidades de apropriação do excedente e do lucro. Em termos de políticas, o governo manteve predominância regulatória sobre o câmbio e o monopólio estatal sobre as importações, ao passo que ampliou a liberdade de investimentos e de comércio nas ZEEs. Somado a isto, pelo menos até a década de 1990, mesclou um sistema de preços administrados para insumos e alimentos básicos (algo vigente desde o modelo planejado) com um aumento progressivo na liberalização dos mesmos, evitando colapsos inflacionários (NAUGHTON, 2007; MEDEIROS, 2012).

## Considerações finais: mediações necessárias na aplicação do conceito

Neste trabalho acadêmico, com viés não-liberal e intuito de recuperar o real papel analítico do Estado em tais processos, tentou-se uma releitura das experiências retardatárias de desenvolvimento de parte dos países asiáticos que lograram a construção de uma base manufatureira autônoma. Ciente das dificuldades e da amplitude de um estudo comparado nesses moldes, o procedimento adotado na escrita foi, com respaldo de autores focados em tais exemplos, reconstruir de forma estilizada a trajetória histórica dos mesmos, com particular ênfase nos mecanismos institucionais levados a cabo pelas autoridades públicas para promover projetos de desenvolvimento, adequados às especificidades culturais e históricas.

Tanto no Japão quanto na Coreia do Sul e Taiwan, os arranjos políticos em questão permitiram às elites incumbentes imprimirem estratégias nacionalistas industrializantes vitoriosas no sentido de, num recorte temporal não longo, redesenhar estruturalmente as economias, logrando inserção no comércio internacional e engendrando novas qualificações estruturais aos seus regimes produtivos. Desta forma, o *Estado desenvolvimentista*, no sentido dado pela literatura, logrou efetivamente a missão de financiar bens coletivos e instrumentalizar os incentivos dos atores privados para mitigar riscos à economia e setores domésticos, direcionando esforços em investimentos agregadores de tecnologias e qualificações. Mesclando distintas ferramentas, esses Estados desenvolvimentistas coordenaram mudanças inter-setoriais (mediante shift do setor primário ao secundário) ou intra-setoriais (da indústria de bens de capital à de bens de consumo; ou vice-versa); construindo novas instituições e/ou flexibilizando as já existentes a fim de alocar e otimizar recursos.

No caso da China, com uma distinção específica importantíssima da economia política planejada, deixando um legado de industrialização pesada e de bens de capital motivada pela lógica conflituosa da Guerra Fria, segmentada em *clusters* objetivando auto-suficiência e tolhendo a capacidade de acumulação por parte dos camponeses, a análise precisa proceder com especial cuidado. A reconstituição da história da nação asiática necessita levar em conta tais especificidades a fim de compreender elementos adicionais em sua qualificação pós-reformas, como o crescimento do setor primário e o papel das TVEs, dotadas de uma divisão social do trabalho com caráter único. Para além disto, contudo, o Estado chinês emulou um conjunto de políticas macroeconômicas e industriais em consonância com as experiências desenvolvimentistas citadas, com as principais sendo especificadas na Tabela 2:

**Tabela 2 – Quadro de políticas mobilizadas pelos Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático**

	Japão	Coréia do Sul	Taiwan	China	Objetivo Político
Política substitutiva de importações	X	X	X	X	Favorecer a acumulação de capital e mitigar a restrição externa mediante alívio na balança comercial e de pagamentos.
Controle de capitais (K)	X	X	X	X	Controle do câmbio visando manutenção da competitividade industrial e blindagem ante ataques especulativos.
Estabelecimento de <i>Joint Ventures</i>	X	X	X	X	Atrair capital estrangeiro para internalização de práticas gerenciais e tecnologias do estado da arte da indústria internacional.
Controle discricionário de preços		X		X	Mitigar impactos inflacionários e instrumentalizar a estrutura de incentivos para manter diferentes atividades industriais mais rentáveis e lucrativas a cada momento.
Bancos de Desenvolvimento	X	X		X	Canalização de créditos e capitais subsidiados para setores industriais estratégicos.
Restrição a novos entrantes	X	X	X	X	Manutenção de economias de escala - sendo cartéis e oligopólios constantemente usados para tal finalidade - e otimizar a apropriação das rendas nos nichos produtivos específicos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Johnson, 1982; Wade, 1992; Chang, 2006 e Naughton, 2007.

Por fim, conclui-se que, a despeito das peculiaridades comentadas até aqui, a variante chinesa poderia sim ser enquadrada dentro da lógica conceitual do *Estado desenvolvimentista*: sua experiência denotaria, afinal, um caso de sucesso do desenvolvimento capitalista periférico tardio e ascensão nas cadeias globais de valor, graças ao seu pólo manufatureiro-exportador. Tal conceituação, não obstante, deve ser mediada à luz do legado revolucionário do maoísmo e as instituições por ele relegadas, facultando uma estruturação do Estado amalgamada organicamente ao Partido Comunista da China, tendo um caráter único de insulamento e capilaridade no país.

## Referências bibliográficas

- AMSDEN, Alice. The State and Taiwan's Economic Development. In.: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985. pp.78-106.
- \_\_\_\_\_. *A Ascensão do "Resto": Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: UNESP, 2009.
- BANCO MUNDIAL. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1993.
- CHANG, Ha-Joon. The Economic Theory of the Developmental State. In.: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999. pp.182-199.
- \_\_\_\_\_. *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. London: ZED Books, 2006.
- EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, v.28, abril de 1993. pp.106-156.
- FUKAO, Mitsuhiro. Capital account liberalisation: the Japanese experience and implications for China. *BIS Papers*, no.15, 2003.
- GOVERNMENT OF JAPAN. *Foreign Exchange and Foreign Trade Act*, 1949. Disponível em: < <http://www.steptoe.com/assets/attachments/4066.pdf> >.
- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis. The Political Economy of Reforms and the Present Chinese Transition. Artigo no prelo, a ser publicado na *Review of Political Economy*, 2017.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. California: Stanford University Press, 1982.
- \_\_\_\_\_. The Developmental State: Odyssey of a Concept. In.: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999. pp.32-60.
- McNALLY, Christopher; WRIGHT, Teresa. Sources of social support for China's current political order: the 'thick embeddedness' of private capital holders. *Communist and Post-Communist Studies*, n.43, 2010. pp.189-198.
- MEDEIROS, Carlos. China: entre os Séculos XX e XXI. In.: FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 4.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. pp.379-409.
- MOURA, Rafael. A desaceleração chinesa e o 'Novo Normal': implicações estruturais para a economia e o setor financeiro doméstico. *Desenvolvimento em Debate*, v.3, n.2, 2015.
- NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. The MIT Press, 2007.
- NOLAN, Peter. *Re-balancing China: Essays on the Global Financial Crisis, Industrial Policy and International Relations*. London: Anthem Press, 2013.
- ÖNIS, Ziya. The Logic of the Developmental State. *Comparative Politics*, Vol.24, No.1, 1991. pp.109-126.
- PAULA, Luiz Fernando de; JABBOUR, Elias. *China e seu Catching Up: Uma abordagem desenvolvimentista clássica*. Artigo no prelo.

- PINTO, Eduardo Costa. O Eixo Sino-Americano e as transformações no sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In.: PINTO, Eduardo Costa et al. (orgs.). *A China na Nova Configuração Global*. Brasília: IPEA, 2011. pp.19-77.
- WADE, Robert; WHITE, Gordon. Developmental States and Markets in East Asia: an Introduction. In.: WHITE, Gordon (ed.). *Developmental States in East Asia*. Basingstoke: Macmillan Press, 1988. pp.1-29.
- \_\_\_\_\_. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. 2.ed. Princeton University Press, 1992.