

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PAPEL DAS EMPRESAS ESTATAIS NO
DESENVOLVIMENTO CHINÊS DE 1949 A 2000**

ALMIR RODRIGUES
Matrícula nº: 107444347
E-mail: almir.jpa@gmail.com

ORIENTADOR: Prof. Ronaldo Fiani
E-MAIL: rfiani@gmail.com.br

MARÇO - 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PAPEL DAS EMPRESAS ESTATAIS NO
DESENVOLVIMENTO CHINÊS DE 1949 A 2000**

ALMIR RODRIGUES
Matricula n.º 107444347
E-mail: almir.jpa@gmail.com

ORIENTADOR(A): Prof. Ronaldo Fiani

MARÇO - 2015

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, por me permitir concluir mais esta etapa na minha vida. Depois agradeço de coração a todo a minha família, meus pais e minha irmã, que sempre me incentivaram e acreditaram na minha capacidade, dando todo o apoio para que essa etapa fosse concluída. Além disso, agradeço especialmente aos meus amigos que me ajudaram ao longo deste curso. E por fim, fica a todos os funcionários do instituto de economia da UFRJ que contribuíram para o meu desenvolvimento profissional e formação crítica, principalmente aos professores, em especial ao meu orientador, professor Ronaldo Fiani que generosa e pacientemente me ajudou na escolha do tema e nas correções deste trabalho.

RESUMO

Com foco em demonstrar a importância do papel do Estado na economia como condutor das políticas internas de desenvolvimento, este trabalho se baseia no exemplo bem sucedido da China de 1949 a 2000. Assim, aborda-se a relação entre a evolução da economia chinesa em geral através de suas políticas e reformas, e as transformações sofridas pelas empresas estatais, como instrumento de política de desenvolvimento neste período. A análise ocorre entre o início do programa de desenvolvimento econômico da China via industrialização pesada através do modelo soviético desde 1949, e as reformas de reestruturação administrativa e regulatória, através do fortalecimento das instituições modernas de mercado, realizadas ao longo dos anos 1990 e que perdura até os dias atuais. Além de analisar as reformas descentralizadoras, liberalizantes e graduais do período comandado por Deng Xiaoping realizadas a partir de 1978 até 1993.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
CAPÍTULO I: EMPRESAS ESTATAIS NA CHINA: INÍCIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO PÓS 1950 ATÉ 1978	09
I.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PERÍODO PRÉ REFORMA(1949-1978)	09
I.1.1 ANOS 1950: AVANÇO INDUSTRIAL SOB O MODELO SOVIÉTICO DO <i>BIG PUSH</i>	11
I.1.2 ANOS 1960: PERÍODO DE OSCILAÇÃO POLÍTICA E INSTABILIDADE ECONÔMICA	19
I.1.3 ANOS 1970: FIM DO <i>BIG PUSH</i> E INÍCIO DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ...	21
I.2 ECONOMIA DE COMANDO E EMPRESAS ESTATAIS TRADICIONAIS	23
I.3 AS PRIMEIRAS MEDIDAS DE REFORMAS ATÉ 1978	27
CAPÍTULO II: EMPRESAS ESTATAIS NA CHINA: PRIMEIRA FASE DAS REFORMAS ENTRE 1978 – 1993	30
II.1 INÍCIO DAS REFORMAS DE CAMPO	31
II.2 IMPLICAÇÕES DO SISTEMA DUAL	35
II.3 REFORMAS NAS EMPRESAS DE PROPRIEDADE ESTATAL	37
CAPÍTULO III: EMPRESAS ESTATAIS NA CHINA: SEGUNDA FASE DAS REFORMAS	46
III.1 PRINCIPAIS REFORMAS ECONÔMICAS EM SETORES NÃO ESTATUAIS.....	46
III.2 REFORMAS E TRANSFORMAÇÕES NAS EPEs	50
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Taxa de investimento em percentual do ano anterior	15
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Taxa Média de Crescimento Real do PIB dos países asiáticos entre 1951 e 1977.....	13
---	----

Tabela 2.1 Participação por tipo de propriedade no Valor Bruto da Produção Industrial	36
---	----

INTRODUÇÃO

A China é um país de muitas características específicas devido a sua dimensão continental, população numerosa e sua cultura. Ao analisar sua trajetória de desenvolvimento econômico, foi possível observar outras peculiaridades. Após o final dos anos 1970 e início dos anos 1980 deu-se início a uma série de reformas na economia chinesa que até então não haviam sido observadas em nenhum modelo de desenvolvimento dos países ocidentais desenvolvidos. Tais medidas produziram um desempenho econômico nunca antes visto em países orientais e nem tão duradouro.

Este trabalho tem por objetivo geral: examinar a trajetória da economia chinesa com foco na intervenção do Estado socialista chinês na economia através do prisma das reformas implantadas nas empresas estatais da segunda metade até o final do século XX para explicar a base do desenvolvimento chinês neste período. Os objetivos específicos são: contextualizar as mudanças econômicas na China; descrever os fatos que têm relação com a evolução das empresas estatais.

A abordagem deste trabalho está baseada na análise da evolução, das características e das funções desempenhadas pelas Empresas de Propriedade Estatal (EPEs) no processo de desenvolvimento da China de 1949 a 2000 sob a visão do Estado Regulador. O método adotado consiste em pesquisa bibliográfica de autores com profundo conhecimento nas diferentes vertentes do tema abordado.

Ao analisar o processo evolutivo das EPEs tanto sobre seu sistema de funcionamento interno, quanto sobre o papel desempenhado por estas empresas no desenvolvimento da economia chinesa, faz-se necessário abordar em paralelo o processo de transição do sistema econômico da China durante o período analisado neste trabalho.

Sendo assim, a análise descreve as principais transformações na economia chinesa desde a fundação da República Popular da China, passando por seu processo de industrialização inspirada no modelo soviético e até as sucessivas fases das reformas do sistema econômicos chinês. Apresentam-se tanto os motivos como os objetivos das reformas adotadas por Deng Xiaoping a fim de elucidar como foram superados os desafios no cenário econômico deixados após o período em que a China foi comandada por Mao Tse-tung.

Aborda-se a maneira como o Estado chinês coordenou o processo de transição do sistema econômico, inspirado no modelo soviético, para um sistema econômico regido pelas forças de mercado, através de uma mudança radical na postura da formulação de política econômica e sem abrir mão do crescimento econômico. Além disso, são abordadas as mudanças sofridas na relação entre Estado e as EPEs, bem como as funções desempenhadas por estas empresas ao longo de todo o processo de transição da economia chinesa no período analisado.

Após o período de transição ter percorrido seu curso com sucesso, apresentam-se o processo pelo qual se deu a reestruturação das instituições de mercado, o processo de modernização do ambiente empresarial na China nos anos de 1990 e as mudanças ocorridas na participação das EPEs no processo de desenvolvimento da China.

Portanto, o trabalho estruturou-se da seguinte forma: no primeiro capítulo foram abordados os principais acontecimentos do período de Mao Tse-tung relacionando suas causas e efeitos sobre o cenário econômico da China. Apresenta-se na primeira seção um panorama dos principais acontecimentos históricos e seus respectivos impactos na economia chinesa no período compreendido entre os anos de 1949 e 1978 para fins de compreensão da necessidade de reforma. Na segunda seção expõem-se as principais características do sistema econômico adotado bem como as múltiplas funções e objetivos das empresas estatais tradicionais, e por fim, na terceira seção pontuam-se as primeiras tentativas de reformas nas empresas estatais chinesas durante o comando de Mao.

Já no segundo capítulo trata-se da primeira fase da reforma econômica da China liderada por Deng Xiaoping. Tais reformas visavam a introduzir novas firmas e instituições orientadas pelo livre mercado e simultaneamente administrar a relativa queda de participação do setor estatal na economia. Na primeira seção apresenta-se como sucedeu o início das reformas no interior da China, com suas conquistas e inovações difundidas posteriormente por todo o território chinês. Depois se aborda na segunda seção a implementação, suas principais características e as implicações do sistema dual na economia chinesa, bem como sua relação com os demais setores da economia. E então, na terceira seção é desenvolvida uma análise sobre as reformas implantadas nas EPEs e seus principais aspectos e impactos econômicos.

E por fim, no terceiro capítulo verificou-se a mudança no foco da reforma em direção à reestruturação administrativa tanto das EPEs quanto dos setores chave para o funcionamento de uma economia orientada pelo mercado. Acompanha-se o processo de redução relativa do

setor estatal, bem como sua estratégia de concentração e modernização. Aborda-se a criação das empresas campeãs nacionais, bem como o processo de privatização das pequenas e médias empresas ineficientes. Esta fase que ainda está em curso, tem por objetivo a regulação das instituições de mercado já existentes e a possível criação de outras a fim de que as lacunas sejam preenchidas pela ação do Estado para que a economia chinesa atinja todo o seu potencial de desenvolvimento.

CAPITULO I - EMPRESAS ESTATAIS NA CHINA: INÍCIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NOS ANOS 1950 ATÉ 1978

Este capítulo pretende descrever em linhas gerais as características do modelo econômico adotado pela China no período pós-guerra civil. Traça-se um paralelo entre a adoção do modelo soviético como estratégia de desenvolvimento econômico, o estabelecimento das instituições que viabilizaram a implantação de tal estratégia e como ocorreu o surgimento das Empresas de Propriedade Estatal – EPEs, dentro desse primeiro modelo.

A trajetória das empresas estatais caminha de mãos dadas com a trajetória do sistema econômico da China, uma vez que se trata do principal instrumento da política de desenvolvimento econômico e social do país. Neste primeiro período, as EPEs são usadas muitas vezes com um pragmatismo de curto prazo, prática esta muito adotada pelo planejamento chinês. Além disso, no início das reformas, os planejadores chineses têm a preocupação de implantar as reformas de maneira cuidadosa e gradativa, à medida que os desafios na economia vão mudando ao longo dos anos.

Portanto, à primeira vista, podemos perceber que a história da transição do sistema econômico da China e suas reformas mais marcantes se confundem com a história da evolução institucional das EPEs à medida que estas vão ganhando importância cada vez maior como principal instrumento do governo na estratégia de desenvolvimento chinês.

O surgimento do setor estatal foi estabelecido logo após a separação da China urbana da China rural feita através do sistema de registro de residências. Todas as indústrias não agrícolas localizadas nas cidades foram organizadas em uma empresa gigante e todos os trabalhadores urbanos tornaram-se empregados do governo, sendo empresas de propriedade estatal – EPE (WU, 2005).

I.1 Contextualização do período pré reforma (1949-1978)

Para uma melhor compreensão, examina-se agora como se deu a construção dos pilares da economia da China no período entre o fim da revolução chinesa e posterior fundação da República Popular da China em 1949, até as primeiras reformas econômicas a partir de 1978, realizadas por Deng Xiaoping. Nesse período ocorre a adoção do modelo soviético de estratégia de desenvolvimento e seu abandono posterior. Ao longo da análise, percebe-se que

vários fatores políticos, econômicos e sociais influenciaram na maneira como se sucedeu a transição do socialismo planificado e centralizado para o socialismo de mercado.

Nas últimas três décadas do século XX, a China viveu um acelerado progresso econômico. Crescendo a uma taxa real de 10% ao ano nesse período, a economia chinesa passou de um estágio de produção de bens primários, disseminada pobreza tanto nas áreas rurais quanto nas áreas urbanas, para o estágio de economia moderna, dinâmica, e com uma pauta de exportação altamente diversificada, a credenciando a uma posição de postulante à maior economia do mundo (LIN; CAI; LI; 1996).

Todavia, tal trajetória foi longe de ser linear, constante e sem percalços, pelo contrário, o período socialista sobre o comando de Mao Tse-tung, foi regido por instabilidade econômica e oscilações políticas (NAUGHTON, 2007). A explicação pode residir no fato de que o sistema político era composto por somente um partido, monopolizado pelo Partido Comunista da China – PCC, desde sua ascensão ao poder no ano de 1949, sendo assim, boa parte dos assuntos políticos tinha sido tratado como luta de poder interno dividindo o partido.

As bases do cenário político ideológico foram construídas sobre a ortodoxia do marxismo leninismo, cuja visão foi perseguida pelo governo da China durante trinta anos.

Segundo Naughton (2007), o cenário econômico de partida é uma nação em que os setores da indústria e agricultura tinham sido substancialmente danificados pela guerra civil, gerando acentuada hiperinflação. A China era definida como uma economia tradicional com produção predominantemente agrícola e de produtos primários, e sua indústria se encontrava em estágio inicial. A pobreza assolava tanto as áreas rurais como urbanas.

Em um primeiro momento, o início do processo de mudança desse cenário ocorreu com a ascensão do PCC ao poder, após a fundação da República Popular da China. Os novos líderes assumiram o poder com o firme compromisso em construir o socialismo na China, o que para eles significava implantar uma versão do modelo econômico soviético em território chinês.

Na medida em que se intensificava a hostilidade dos países capitalistas frente aos novos governos comunistas, a associação da China com a URSS assumia um caráter cada vez mais firme. Até por conta da proximidade política, ideológica e geográfica, com extensa fronteira comum entre os dois países (NAUGHTON, 2007).

Logo após assumir o poder, foi assinado o Tratado de Assistência Mútua e Aliança, firmado entre China e URSS em Moscou no mês de fevereiro de 1950, que selava a proximidade entre esses dois países. Desde então, a URSS passou a auxiliar fortemente a China em seu plano de industrialização.

Aos moldes do modelo de industrialização implantado na URSS, seu principal aliado político, bem como parceiro comercial e fonte de tecnologia, a China adotou uma estratégia de desenvolvimento que reorientaria completamente sua até então economia tradicional baseada na produção doméstica de bens primários. Com isso o governo chinês, com o auxílio da URSS, começou a traçar seu projeto de industrialização visando desenvolver um imenso complexo industrial socialista sob controle direto do governo central (NAUGHTON, 2007).

The Soviet union provided massive training and technical assistance across the board. Nearly every field was shaped by Soviet advice and training, ranging from architecture and sports training, to industrial engineering, to the organization of scientific research and educational institutions (NAUGHTON, 2007, p. 66).

Tal estratégia, também conhecida como *Big Push*, consistia no máximo de direcionamento de recursos possíveis para a construção da indústria pesada, isto é, produção de bens como metal, máquinas e produtos químicos. Com isso, os esforços do governo se voltaram para o desenvolvimento de setores capital-intensivos em vez de investir em setores de trabalhos intensivos, de maneira a aproveitar melhor a vantagem comparativa da imensa densidade populacional da China.

I.1.1 Anos 1950: Avanço industrial sob o modelo soviético do *Big Push*

Em 1950, a economia chinesa decolou com a utilização da estratégia do *Big Push*, que funciona de forma positiva. O país precisava desencadear a economia depois do período de depressão durante a guerra civil.

Com relação à recuperação da indústria, o governo focou nas indústrias do nordeste do país, região que foi essencial para o desenvolvimento da estratégia do *Big Push*, onde se localizavam as maiores e mais importantes indústrias pesadas. Outrora pertencentes ao capital japonês, a China estatizou as indústrias privadas dessa região e rapidamente as reativou com a ajuda do próprio governo soviético. Alocando hábeis técnicos, dentre outros profissionais, a China conseguiu revigorar a indústria num ritmo extremamente rápido (NAUGHTON, 2007).

Entretanto, a China não foi o único país do leste asiático que teve crescimento acelerado na década de 1950. Hong Kong e Taiwan também viveram rápida industrialização nesse período, porém, adotando outra estratégia de desenvolvimento, focando em setores localizados no final da cadeia produtiva. Setores estes negligenciados pela estratégia chinesa em seu estágio inicial de industrialização, a qual focava nos setores localizados no meio da cadeia de valor da indústria.

Para melhor entendimento, a economia industrial pode ser comparada a uma cadeia de valor ou corrente que conecta várias atividades. Primeiramente, existem as atividades de extração de recursos naturais que se encontram na base da cadeia produtiva. Estes produtos alimentam o refino, beneficiamento de materiais processados e maquinários industriais, que através da transformação dos insumos, agrega valor ao produto; e finalmente, no topo da cadeia estão os produtos finais para negócios e consumidores.

A China posicionou sua estratégia de forma a priorizar os investimentos na indústria pesada, focando nas indústrias de estágios médio e superior da cadeia produtiva da economia industrial. Estas indústrias são consideradas estratégicas, pois possuem maior ligação com outras indústrias. Muitos dos países desenvolvidos iniciaram seu processo de desenvolvimento através da industrialização voltada para essas indústrias justamente pelo seu caráter integrador na cadeia produtiva por se tratarem de setores capital-intensivos (NAUGHTON, 2007).

Um bom exemplo de produto desse estágio da cadeia produtiva é o aço, pois o aço tem importantes ligações na cadeia produtiva à jusante, servindo de insumo para a produção de máquinas e veículos, por exemplo, bem como o montante, por precisar de minério de ferro como principal insumo, estimulando o crescimento da indústria de extração de minério de ferro, dentre outras indústrias.

A opção por crescimento via desenvolvimento de setores estratégicos é válida, pois tende a estimular um processo de retroalimentação, mas caso não haja demanda interna suficiente do bem, tal estratégia também pode gerar um problema de autolimitação, ainda mais se não houver abertura suficiente ao mercado externo (NAUGHTON, 2007).

Já no caso do processo de desenvolvimento industrial de Hong Kong, Taiwan, Coréia e Singapura, o setor de bens de consumo não duráveis como têxteis e alimentos, localizado no final da cadeia produtiva, se destaca como setor prioritário no estágio inicial deste processo.

Já no caso chinês, o setor de bens de consumo só terá participação relevante no processo de desenvolvimento industrial com as reformas de Deng Xiaoping a partir de 1978. A abertura comercial é pré-requisito para as nações que adotam esse tipo de estratégia de desenvolvimento, pois é via comércio internacional que as mesmas conseguem acesso aos insumos, matérias-primas e equipamentos, mais baratos e escoar a produção, principalmente para países desenvolvidos, daí tal estratégia ser conhecida também como plataforma de exportação (NAUGHTON, 2007).

Apesar da falta de conexão entre as indústrias domésticas na cadeia produtiva de tais países em seus estágios iniciais de industrialização, a transição de suas indústrias de consumo não durável para setores de maior demanda tecnológica se deu de maneira suave e harmônica com o apoio e incentivo do governo. Isto ocorreu por conta da maneira como estes países souberam utilizar as vantagens do comércio exterior. Conforme Naughton (2007), dentre essas vantagens, destaca-se uma maior absorção de tecnologia internacional, aprendizado mais rápido sobre o mercado de exportação e uma produção mais barata devido ao acesso a insumos de baixo custo no mercado internacional. Tais vantagens levaram a uma maior convergência às melhores práticas internacionais, bem como maior crescimento na qualidade de vida da população.

Abaixo Tabela 1.1 apresenta a taxa média de crescimento real do PIB dos países asiáticos entre 1951 e 2007:

Tabela 1.1: Taxa Média de Crescimento Real do PIB dos países asiáticos entre 1951 e 1977.

Taxas Médias de Crescimento Real o PIB (%) de 1951 a 1977	
Países	1951-1977
China	4,8
Cingapura	7,7
Coréia do Sul	7,3
Hong Kong	8
Tailândia	6,8
Japão	7,7
Índia	3,8
Taiwan	9,4

Fonte: Nonnenberg (2010); Elaboração do autor.

Dessa forma, conforme mostrado na Tabela 1.1, esses países atravessaram uma fase de acelerado crescimento econômico, inclusive superando o ritmo do crescimento chinês nesse período pré-reforma. A trajetória desses países serviu como exemplo de experiência bem sucedida de estratégia voltada para o comércio internacional de bens de consumo não duráveis, e importante efeito demonstração para que os líderes da China percebessem a necessidade da abertura da economia ao mercado internacional e de explorar as oportunidades que existiam nesse setor de sua economia.

Para combater as dificuldades enfrentadas pela agricultura nesse período, o governo fez uma reforma agrária radical efetuada na zona rural do sul do país entre 1950 e 1952, na qual cerca de 42% das terras cultiváveis da China foram distribuídas para as famílias pobres da zona rural. Neste episódio, o Partido Comunista consolida ajuda aos médios e pequenos agricultores ao quebrar a propriedade privada das famílias camponesas com a equalização da propriedade de terra, destruindo o poder político e econômico dos proprietários de terra (NAUGHTON, 2007).

A China viveu várias etapas no seu processo interno de desenvolvimento de sua economia industrial. A primeira etapa ocorreu entre 1949 e 1952, quando sua economia experimentou uma rápida recuperação no período pós-guerra civil¹ tanto na agricultura quanto na indústria, onde ambas superaram seus respectivos níveis de antes da guerra civil.

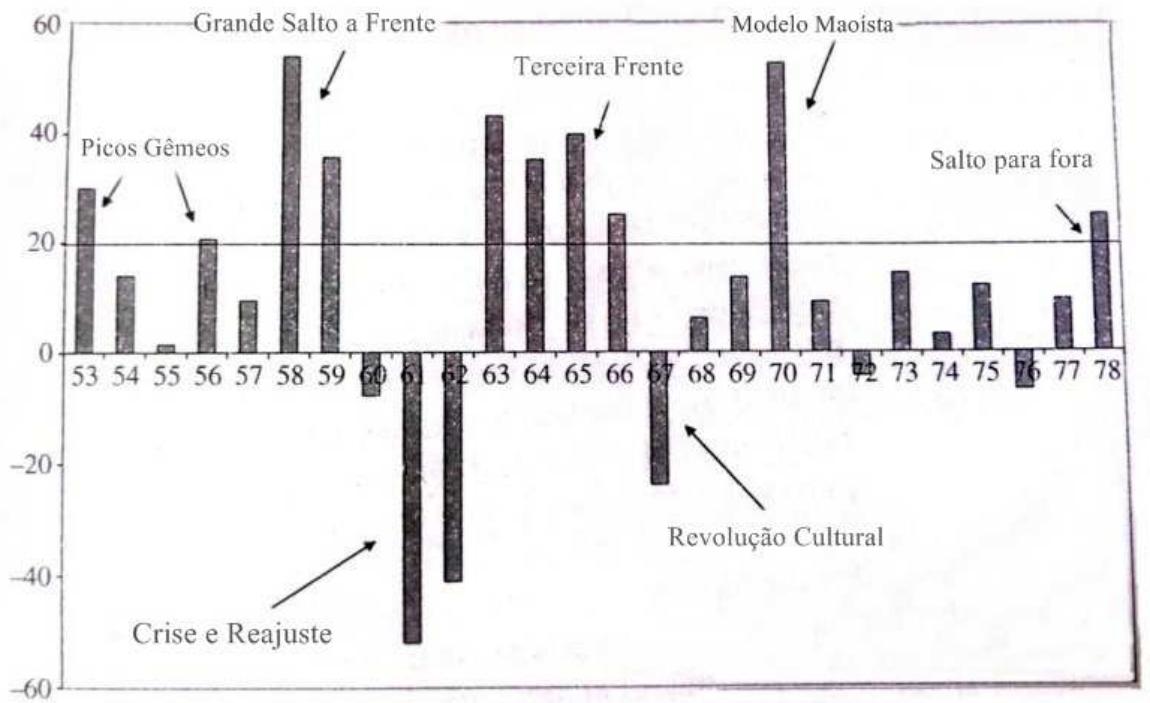
Outra etapa desse processo teve início do Primeiro Plano Quinquenal em 1953, que consiste em um amplo conjunto de medidas que visam atingir, ao longo de 5 anos, as metas e objetivos pré-determinados pelo planejamento central, em diversos aspectos socioeconômicos da China. O período de vigência deste plano foi de 1953 a 1957, e sua elaboração contou com forte apoio da URSS.

As primeiras medidas adotadas foram a intervenção compulsória na agricultura e o estabelecimento do plano nacional de investimento. Em paralelo dava-se seguimento ao processo de estatização, que por sua vez demandava muita mão de obra das zonas rurais para as zonas urbanas a fim de reativar as indústrias e dar continuidade aos planos de industrialização (LIN; CAI; LI, 1996). Logo, a demanda de alimentos aumentou, gerando

¹ Houve uma guerra civil entre o Kuomintang, ala política que defendia o capitalismo e o Partido Comunista Chinês (PCC). Com a vitória do PCC e sua ascensão ao poder em 1949, o partido fundou a República Popular da China, aboliu os demais partidos políticos e instaurou o socialismo como regime econômico.

inflação, o que levou o governo a efetuar cortes nos investimentos como podemos visualizar na Figura 1.1.

Figura 1.1: Taxa de investimento em percentual do ano anterior.



Fonte: Naughton (2007); Elaboração do autor.

Conforme a Figura 1.1 mostra através do comportamento dos investimentos, durante este Primeiro Plano Quinquenal, pode-se perceber um período marcado por forte mobilização e rápidas mudanças, seguido de outro período de retração e consolidação. Com isso, os líderes partidários começam a ter as primeiras dúvidas quanto ao ritmo de transformação e grau de centralização apropriado para economia chinesa.

Durante o período 1954-1955, apesar dos cortes nos investimentos com objetivo de conter a inflação as condições econômicas se mantiveram moderadas, com a China e sua economia mista e diversificada, consolidando o estabelecimento das instituições que compõem a estrutura do modelo soviético, até o momento sem sofrer qualquer tipo de questionamento por parte dos líderes do partido (RISKIN, 1991).

Em meados de 1955, Mao Tse-tung estimula a coletivização das fazendas familiares ao criticar o ritmo lento em que se encontrava tal processo na zona rural. No início de 1956, se

extingue a propriedade privada e no final do mesmo ano, 98% das fazendas familiares estavam envolvidas em cooperativas agrícolas (NAUGHTON, 2007).

Seguindo a estratégia de industrialização e bombeamento de recursos, duas ondas de mobilização tinham produzido incríveis mudanças econômicas e sociais. Ao passo das transformações ocorridas até a metade do período do Primeiro Plano Qüinqüenal, se poderia afirmar que o modelo soviético estava implantado definitivamente e que a China operava uma economia socialista.

Entretanto, no momento em que a China tinha consolidado as principais características do modelo soviético criado por Stalin, o ritmo de transformação teve de ser reduzido por razões econômicas internas e fatores políticos externos.

Em 25 de fevereiro de 1956, Nikita Khruschev deflagra um escândalo de proporções globais ao denunciar os crimes do stalinismo no 20º Congresso do Partido Comunista Soviético. Além disso, Khruschev faz uma declaração que surpreendeu todos os líderes das nações socialistas, dizendo que todos os países socialistas tinham o direito de determinar seus próprios caminhos para a construção do socialismo. O primeiro reflexo na China foi o relaxamento do ambiente político, uma vez que seus líderes estavam ocupados com os problemas econômicos derivados do ritmo extremamente rápido das mudanças e crescimento industrial de 1955 e 1956 (NAUGHTON, 2007).

Conforme Naughton (2007), destes acontecimentos políticos e econômicos resultou uma mudança nos pronunciamentos políticos, ressaltando a importância da cautela, mudanças graduais e que inclusive criticaram as políticas anteriores como avanços imprudentes. À medida que, a ideologia dos líderes do PCC, apresentava evidências de mudanças, abria-se espaço para o diálogo com os críticos liberais e para discussões abertas sobre um sistema econômico mais voltado para o mercado e que contemplasse a coexistência de diferentes formas de propriedades. O que de fato ocorreu no oitavo Congresso do Partido Comunista em setembro de 1956, quando algumas das ideias que seriam postas em prática nas reformas de 1978.

A gradual propagação do liberalismo econômico no domínio político culminou com o movimento chamado Centenas de Flores no início de 1957. Este movimento consistiu numa reunião entre líderes partidários que foram chamados para uma discussão aberta sobre as

sugestões sobre alternativas de trajetórias para um socialismo chinês mais moderado e orientado pelo mercado do que o modelo soviético (NAUGHTON, 2007).

Para Naughton (2007), a soma de fatores como a rápida coletivização dos produtores agrícolas e as drásticas mudanças institucionais na zona rural, fizeram com que a agricultura fracassasse na tentativa de manter o ritmo de produção de acordo com o aumento da demanda por bens agrícolas. Afinal, estes estavam com força de trabalho reduzida, pois parte dela tinha começado a migrar para as cidades para atender a demanda das grandes fábricas da indústria pesada e o ritmo excessivo de transformação gerava um aumento na demanda de alimentos que não estava conseguindo ser suprida pela agricultura.

Este clima de otimismo e mudanças estava de fato em conformidade com o cenário de reabilitação vivido por praticamente todos os setores da economia, possuindo o investimento em educação e treinamento em massa como alicerce para o crescimento sustentado, onde já se via uma rápida mobilidade social surgindo. Mas esses avanços seriam lembrados com nostalgia entre os mais velhos, pois ventos contrários alterariam radicalmente os rumos da ideologia e consequentemente da economia chinesa.

Em questão de meses, houve uma drástica mudança de postura e atitude de Mao Tse-tung frente ao clima de liberalismo econômico que havia gradualmente se propagado dentro do Partido Comunista nos últimos 12 meses (NAUGHTON, 2007).

Em resposta aos intelectuais e críticos liberais, Mao armou uma ofensiva chamada Campanha Anti-Direitista em que milhares de intelectuais foram condenados, removidos de seus respectivos trabalhos e enviados para campos de trabalho rural. Com isso a atmosfera política foi tomada por um profundo radicalismo.

Influenciado por tal ideologia, bem como na tentativa de resolver as evidentes contradições no modelo adotado, Mao implantou um novo programa de política econômica, chamado “Grande Salto a Frente”. Em linhas gerais, este programa representou uma intensificação da estratégia do Big Push, com o aumento massivo da taxa de transferência de recursos da agricultura para a indústria, não levando em conta as reais restrições econômicas da época (NAUGHTON, 2007).

Contudo, surgiram elementos inovadores com o Grande Salto a Frente (GSF), por exemplo: (a) Comunas, através das quais o governo exercia tanto funções econômicas como

governamentais, isto é, mobilizava força de trabalho para construção de projetos, fornecia serviços sociais, desenvolvia indústrias rurais de pequena escala, etc.; (b) Encerrou incentivos materiais e monetários nas indústrias estatais, bem como o livre mercado nas áreas rurais; (c) Realizou a descentralização das decisões econômicas; e (d) promoveu uma política tecnológica que combinava tecnologia simples com tecnologias industriais avançadas. (NAUGHTON, 1988).

Em 1958, começaram a surgir cada vez melhores notícias sobre os avanços na economia chinesa. Exemplos verdadeiros desses fatos foi o rápido aumento da produção de aço, devido à maturação dos investimentos passados, e a colheita extraordinária do outono de 1958 que há muito superou a dos dois últimos anos. Tais notícias, aliadas ao efeito do ambiente ideológico aquecido, resultou numa onda de relatórios inflados emitidos pelos oficiais do partido e consequentemente no colapso das estatísticas do governo.

Para Cai e Li (1996), baseados nesses dados reais, porém revistos para cima, os líderes do governo tomaram duas decisões que resultariam em um desastre sem precedentes. Primeiro, reduziriam os meios de produção (leia-se força de trabalho e terras) disponíveis para agricultura e especialmente para a produção de alimentos. Segundo, eles aumentariam a cota de grãos, a distribuição compulsória de alimentos do Estado. Assim, uma decisão implicou em redução da oferta, e a outra implicou no aumento da demanda na produção do bem que corresponde ao principal limitador dos ciclos de crescimento econômico, no período pré-reforma: os produtos agrícolas.

Segundo Naughton (2007), apesar de tudo, o governo deu continuidade ao processo insustentável de drenagem de recursos da agricultura para as indústrias com redução da área plantada, e obrigando os trabalhadores remanescentes a trabalharem até a exaustão na tentativa frenética de fazer tudo de uma vez. Esse processo perdurou entre 1959 até 1961, quando a escassez de alimentos estava se alastrando pelo interior do país, deixando de ser local para tomar um âmbito regional, deflagrando uma crise de subsistência.

A insanidade do programa de Mao foi tão alarmante que Khruschev mandou voltar para a China todos os conselheiros soviéticos, no intuito de fazer com que os líderes chineses abandonassem suas políticas extremamente equivocadas. Tentativa que só resultou no afastamento permanente entre os dois países (NAUGHTON, 2007).

Durante o pico da crise em 1961 e de maneira atroz, o Estado continuou extraíndo grãos do interior e abastecendo as cidades litorâneas, de forma que aparentasse que a situação estava sob controle. Calcula-se algo em torno de 25 a 30 milhões de mortes causadas pela grande fome. Além de 30 milhões de nascimentos postergados por conta da má nutrição e da escassez (NAUGHTON, 2007).

Os piores efeitos da crise começaram a recuar ao longo do ano de 1962. No final desse mesmo ano, o pior desse episódio assombroso que se caracterizou por ter sido a maior fome do século XX, havia terminado.

I.1.2 Anos 1960: Período de oscilação política e instabilidade econômica

Após a catástrofe do episódio do GSF, a economia chinesa passou por um período de crise e reajuste, compreendido entre 1961 e 1964. Este período ficou caracterizado pelo conjunto de medidas de controle de crise que se estenderam até o ano de 1964. Tais medidas visavam reequilibrar a distribuição dos meios de produção entre indústria e agricultura, a fim de recuperar a auto-suficiência na produção de alimentos da economia chinesa.

Dentre essas medidas, destacamos a radical reestruturação do setor rural e das comunas; a volta de cerca de 20 milhões de trabalhadores para o interior; a importação de bens de consumo (pela primeira vez a China recorria ao comércio exterior, se tornando importadora líquida de alimentos); liberalização do livre mercado de grãos no interior; racionamento das necessidades básicas a fim de minimizar a escassez; entre outras medidas (NAUGHTON, 2007).

Ao passo em que a economia ia se recuperando dos efeitos negativos do GSF, líderes do governo foram transferindo o foco das políticas de controle de crise para a elaboração de um novo conjunto de políticas econômicas de longo prazo. Dessa forma, rascunhos de um novo plano quinquenal visavam aplicar um afastamento das políticas do Big Push, no intuito de restaurar o padrão de vida que outrora havia sido conquistado pela população.

Como a agricultura vinha sofrendo duros golpes desde o início dos anos 1950, quando se iniciou o uso das políticas do modelo soviético, a qualidade de vida tinha sido corroída tanto nas cidades quanto no interior pela escassez e inflação. No entanto, de acordo com Naughton (2007), o esboço do novo plano quinquenal visava revitalizar as bases da indústria

costeira, por sua maior eficiência, principalmente a indústria química a fim de fornecer aumento de produtividade à agricultura através de fertilizantes e fibras químicas.

Com a China recuperada do duro golpe do GSF, e influenciada pela conjuntura internacional, Mao Tse-tung lança uma novo programa de políticas econômica chamado Terceira Frente em 1964. Devido ao isolamento da China do resto do mundo e envolvimento dos EUA no Vietnã, Mao focou seus esforços para o interior do país a fim de criar uma independência estratégica (NAUGHTON, 1988).

Em linhas gerais, foi a retomada do Big Push como base da estratégia de desenvolvimento, porém redirecionada para regiões montanhosas e remotas a fim de evitar a vulnerabilidade da base industrial chinesa em caso de possíveis pressões militares tanto dos EUA quanto da URSS. Movido pelo temor de tal possibilidade, Mao prioriza a militarização da economia através de um programa de investimento na Defesa Nacional. Passa a existir uma ligação mais estreita entre a produção de bens duráveis provenientes da indústria pesada, com a nascente indústria bélica, estimulada pela Terceira Frente (NAUGHTON, 2007).

Apesar de parecer frutificar em um primeiro momento, apresentando aumento no investimento e produção industrial, com foco na construção de fábricas e linhas ferroviárias para o sudoeste chinês, entre 1965 e 1966, a transformação econômica e a rápida expansão da Terceira Frente tiveram que fazer uma brusca parada por conta da Revolução Cultural (NAUGHTON, 1988).

A Revolução Cultura foi um episódio complexo na vida política e social da China. Este episódio foi caracterizado por um curto período de ruptura e agitação política, que ocorreu entre 1966 e 1969. Durante esse período Mao estimulou grupos de estudantes e trabalhadores revolucionários a derrubar a liderança do partido. De repente políticos foram submetidos às críticas e até exonerações por gangues de estudantes entre outros grupos. Alguns autores dizem que o movimento tinha o objetivo de reviver o espírito revolucionário, limpar as tendências burocráticas ou até remover os oponentes de Mao da estrutura do poder (RISKIN, 1991).

No âmbito da economia chinesa, durante o período da Revolução Cultural ocorreu um declínio administrado da economia, com redução ordenada de investimentos, a agricultura foi levemente afetada, a produção industrial caiu moderadamente e a produção de necessidades básicas e a construção de projetos prioritários continuaram (NAUGHTON, 2007).

I.1.3 Anos 1970: Fim do Big Push e início de um novo modelo de desenvolvimento

Após superar os percalços da Revolução Cultural, entre 1969 e 1971, surgiu à intenção de lançar um novo “salto a frente”, com foco na Terceira Frente. Havia duas diferenças principais entre este novo programa e o Grande Salto a Frente. A primeira seria a austeridade, uma vez que a população estava ciente de que enfrentaria privações em prol da construção industrial. E a segunda seria a militarização, pois devido ao clima de conflito entre facções políticas, os militares estavam atuando em assuntos civis e, além disso, havia a percepção de ameaça militar da URSS (NAUGHTON, 1988).

As principais medidas em comum entre os planos haviam sido readotadas, tais como: eliminação de bônus e incentivos materiais; redução do livre mercado de produtos agrícolas; descentralização do funcionamento da economia; eliminação da força de trabalho guiada pelo mercado, só sendo permitido quando feita pelo governo.

Tal política pareceu frutificar durante um tempo à medida que havia um aumento nos investimentos, que em 1970 foi aproximadamente 50% superior ao nível de investimento atingido em 1969, e que foi direcionado para a construção industrial, apesar de o consumo seguir reprimido, a produção superou os níveis pré Revolução Cultural como salienta Naughton (2007).

Porém, ao longo do ano de 1971, mais uma vez os problemas econômicos emergiram. Apesar da austeridade na política econômica, o ritmo de crescimento da indústria seguia muito maior que o da agricultura, representando praticamente o triplo² nesse ano comparado com o ano anterior. Com isso, o número crescente de trabalhadores na indústria e construção continuava pressionando cada vez mais a capacidade de produção de alimentos.

Por outro lado, no processo descentralizado, e muitas vezes desorganizado, existiam projetos que davam início à fase de construção, mas levariam muito tempo para começarem a produzir, o que significava muito tempo construindo e engrossando a demanda por alimentos. Relativo ao cenário político, Lin Biao, figura militar mais poderosa do governo chinês foi removido do governo no final de 1971. Logo em seguida, foi arquitetada uma reaproximação entre os governos de China e EUA com direito a visita de Richard Nixon à Pequim em 1972.

² De acordo com dados da UNCTADSTAT, o crescimento da agricultura na China em 1971 foi de 4,16% em relação ao ano anterior, enquanto o crescimento da indústria chegou ao patamar de 12,12% no mesmo ano.

Esses fatos deram liberdade para a liderança chinesa para lidar com os problemas econômicos emergentes (LIN; CAI; LI, 1996).

Nesse ínterim, Zhou Enlai assumiu a liderança com objetivo de implantar um curso novo e moderado à política econômica na China. De forma que investimentos foram cortados, projetos foram transferidos para a região costeira, onde seriam implantados de maneira mais eficiente, a China voltou a ter relações econômicas com o mundo capitalista com o objetivo especial de fechar contratos de importação de equipamentos industriais importantes. (NAUGHTON, 2007)

No ambiente de formulação de política econômica, houve paralisação entre 1974 e 1976 por conta do clima de luta pelo poder ter se intensificado dentro do partido na medida em que a sucessão de Mao Tse-tung se aproximava. Período este que se encerrou com a morte de Mao Tse-tung em setembro de 1976. Logo, a liderança do partido mandou para prisão a “Gangue dos Quatro”, grupos revolucionários estimulados por Mao que instaurava o caos no clima político do Partido Comunista chinês.

Assim, a liderança pôde se voltar para os assuntos econômicos. Ciente do caos que haveria de enfrentar na administração econômica, a liderança pós-Mao deu início a uma série de retificações e coletas de dados em 1977. Com relação ao cenário econômico propriamente dito, enquanto ocorria a reabilitação de alguns setores chaves da economia como a ferrovia, por exemplo, os níveis de investimento se mantinham modestos, frente a um processo moderado de recentralização (LIN; CAI; LI, 1996).

Relativo à formulação de política econômica, o novo líder Hua Guofeng arquitetou um plano grandioso de modernização via esforço de investimento em importação de equipamentos. Seria um plano decenal, indo de 1975 a 1985, e consistia na construção de 120 grandes projetos de larga escala, cuja capacidade de honrar tais compromissos estava atrelada ao ritmo de crescimento da indústria de petróleo (NAUGHTON, 2007).

Apesar de ter crescido 15% ao ano desde 1966, a indústria de petróleo vinha dando sinais de esgotamento, principalmente do poço de Daqing na Manchúria, que fornecia metade do petróleo chinês (NAUGHTON, 2007). Além disso, ocorreram inúmeras, dispendiosas e fracassadas tentativas de encontrar outros poços, que evidenciaram a incapacidade de arcar com os compromissos firmados com diversos contratos de importação, por não ter petróleo

suficiente. Com isso, a estratégia de salto para o exterior fracassou, pois as previsões relativas ao petróleo não se cumpriram.

Porém, o caminho para a quebra de paradigma ideológico, político, e consequentemente econômico, na estratégia de desenvolvimento da China foi aberto no final de 1978 com a Terceira Plenária do 11º Comitê Central do PCC. Politicamente, representou o afastamento das políticas da Era da Revolução Cultural, bem como a ascensão de Deng Xiaoping como líder supremo, contando com o apoio de outros veteranos do PCC. Ideologicamente, o caminho se abria para a discussão livre de assuntos que eram antes intocáveis. E economicamente, uma série de novas políticas foi adotada, as quais mudariam a trajetória do desenvolvimento chinês de maneira surpreendente (NAUGHTON, 2007).

I.2 A Economia de Comando e Empresas Estatais Tradicionais

Para melhor entendimento das características, bem como das funções desempenhadas pelas EPEs dentro do modelo soviético implantado na economia chinesa a partir dos anos de 1950, primeiro deve-se examinar o sistema econômico do qual estas empresas faziam parte, para então, compreendermos os motivos e a importância das reformas que ambos sofreram após 1978.

Uma vez definida a estratégia de desenvolvimento, bem como o setor industrial prioritário e a orientação geográfica de tais empreendimentos, a China definiu o mecanismo pelo qual governaria a decisão específica de alocação de recursos, isto é, o sistema econômico também conhecido como Economia de Comando. Tratava-se de mais uma instituição de origem soviética adotada pelos líderes do PCC no início dos anos 1950 para ajudar na condução da estratégia do Big Push (NAUGHTON, 1995).

A economia de comando levou esse nome, pois foi a instituição que, transferida para a China aos moldes do modelo soviético, ficou responsável por substituir as forças de mercado como mecanismo de alocação de recursos e formador de preço dos bens e serviços, pela figura dos planejadores do governo, sendo estes os detentores do poder e da responsabilidade de decidir sobre a alocação de recursos diretamente através de comandos válidos para economia como um todo. Além disso, foi uma maneira muito eficaz de condicionar as decisões de todos os agentes econômicos à estratégia de desenvolvimento nacional (LIN; CAI; LI, 1996).

Algumas características fundamentais deste sistema econômico são: (a) todas as grandes fábricas e empresas de transporte e comunicação eram estatizadas pelo governo. No interior a economia agrícola era administrada pela agricultura coletiva que detinha a propriedade da terra; (b) os planejadores definiam diretrizes que estabeleciam as instruções referentes à produção (determinavam as “quantidades” e ignoravam os “preços”) de todos os bens produzidos pelas empresas estatais; (c) o sistema financeiro era “passivo” no sentido que preços, lucros, dinheiro e serviços bancários existiam, porém, eram designados para acomodar o plano. Em outras palavras, as finanças eram utilizadas somente para auditoria e monitoramento de desempenho; (d) O governo ao controlar os preços, regulava os preços relativos (entre bens agrícolas e bens industriais) para direcionar os recursos para as mãos do governo e para a industrialização do Big Push (NAUGHTON, 2007).

Como o regime extinguiu os mercados de bens e serviços como instituição responsável tanto pela alocação de recursos quanto pela formação de preços da economia, esta tarefa ficou a cargo do Estado, na figura dos planejadores. Estes eram funcionários do governo, nomeados pelo Partido Comunista, pertencentes a inúmeros órgãos reguladores, que tinham a responsabilidade de deliberar diretrizes sobre a alocação de recursos de todos os produtos da economia como um todo.

Após o sistema de registro de residências separar a China urbana da China rural, houve um enorme processo de estatização das empresas não agrícolas nas cidades. Estas empresas foram organizadas em uma empresa gigante e todos os trabalhadores se tornaram empregados do governo. Com isso, os lucros de tais empresas passaram a fazer parte do orçamento do governo (WU, 2005).

Logo, o Estado tinha todas as condições para manipular os termos de troca entre produtos agrícolas e produtos industriais de acordo com seu interesse. Pois sem mercado de bens agrícolas, o Estado possuía o monopólio da aquisição de grãos, era responsável pela fixação tanto dos preços dos grãos como dos demais produtos agrícolas. Além disso, o comércio era taxado de forma mais pesada que a indústria, sendo que as alíquotas tributárias para a indústria pesada eram menores que a indústria em geral.

Com os termos de troca desfavoráveis, devido ao sistema de fixação de preços viesado, a margem dos bens manufaturados era alta. Em outras palavras, esse sistema de preços refletia que as EPEs eram extremamente prósperas, apesar de não serem muito eficientes. Já a agricultura parecia ser menos rentável do que era de fato.

Sendo assim, as atividades agrícolas como se mostravam pouco lucrativas não atraiam investimentos. Sem investimento não há aumento da produção e da produtividade dos bens agrícolas. Segundo Huijiong (1994), o processo socialista do setor comercial, responsável por produtos agrícolas e outros bens de consumo, buscou somente a auto-suficiência. Isto se tornou um empecilho para as ambições da estratégia de desenvolvimento difícil de ser superado pela economia chinesa sob a liderança de Mao Tse-tung.

Ao adotar o mesmo modelo criado na URSS de Stalin, os líderes chineses foram adotando as mesmas instituições que legitimavam seu poder e permitiam que administrassem os recursos da economia como um todo. Tanto o modo como funcionava os sistemas de planejamento, organização e administração do Estado quanto das empresas estatais, foram copiados do modelo soviético e ao longo do tempo adaptados à realidade da economia chinesa

Uma vez que, em um regime comunista, as forças de mercado de bens e serviços são removidas e as empresas e seus meios de produção(capital, trabalho e terra) são estatizados, surgem as empresas estatais tradicionais. O modo como vão produzir, quais funções vão desempenhar no sistema econômico, a forma como serão administradas, dentre outras questões, são definidas pelo seu proprietário, o Estado.

Na China não foi diferente, sob um regime comunista, monopartidário, fortemente centralizado e intensamente influenciado pelo sistema soviético de gestão econômica, em que o tradicional setor estatal foi estabelecido conforme o modelo de Sindicato Estatal de Lênin. Neste sistema as empresas tinham a simples tarefa de executar todas as instruções e diretrizes determinadas pelo Estado (WU, 2005).

Muitos autores e economistas da época afirmavam que não existiam empresas de fato sobre o sistema tradicional, tamanha a falta de autonomia e de poder de decisão relativo a qualquer aspecto referente a uma empresa normal. Eram os departamentos do governo que determinavam quase tudo o que as empresas deveriam fazer, através de suas diretrizes planejadas: definiam o bem a ser produzido, a quantidade produzida, a maneira como deveria ser produzido, o fornecedor de seus insumos e matérias-primas, e para quem se destinava a produção (DALTRINI, 2006).

Os administradores das empresas tinham como função apenas obedecer a ordenamentos do governo, dados através de seus inúmeros departamentos (WU, 2005). Com isso, as EPEs não tinham poder, motivação e tão pouco a capacidade de tomar decisões de alocação ótima

de recursos. Faltava poder porque, de fato, desempenhavam a função de instrumento de políticas adotadas pelo governo ao cumprir suas diretrizes. Com a eliminação das forças de mercado, não tinham motivação pelo simples fato de que não havia o compromisso de atender uma demanda e nem tinham de enfrentar a competição de mercado. E não tinham capacidade de tomar decisão porque, dentre vários outros motivos, não havia o instrumento microeconômico básico de alocação ótima de recursos, o preço dos bens.

Além de não ter autonomia para tomar decisões de seu próprio interesse, as EPEs, como seu próprio nome diz, sendo propriedades do Estado, cumpriam vários papéis a fim de atingir vários objetivos do governo. As EPEs não eram simples unidades produtivas. Também exerciam a função de instrumentos de diversas políticas do governo, por conta de serem subordinadas a órgãos administrativos que também assumiam a função de reguladores da sociedade e da economia. Portanto, com tantos objetivos, não era de se surpreender que houvesse conflitos constantemente (WU, 2005).

Quanto à propriedade e o poder de tomada de decisão sobre diversos assuntos das EPEs, o sistema organizacional era dividido horizontal e verticalmente. Verticalmente, pois tal tarefa era dividida entre o governo central e governos locais em diversos níveis. E horizontalmente, pois ao mesmo nível de governo, as tarefas eram divididas entre vários departamentos do governo. Por exemplo, a tomada de decisão referente ao fluxo de caixa das EPEs, isto é, fluxos financeiros referentes à receita, pagamentos de despesas, taxas e lucros, era desempenhada pelo departamento financeiro do governo. Assim como a alocação de trabalho, políticas de recursos humanos, e salários eram coordenados pelo departamento de trabalho do governo (WU, 2005).

Segundo Wu (2005), outra característica importante, era o desequilíbrio entre poder e responsabilidade entre alguns departamentos e esferas do governo concernente ao poder de tomada de decisão exercido nas EPEs, fazendo-o conforme seus requisitos e interesses. Estes e outros fatores fazem com que este tipo de arranjo institucional seja ineficiente.

É importante destacar uma característica essencial da relação entre as EPEs tradicionais e o governo, que consistia na restrição orçamentária amenizada. Por motivos supracitados as EPEs não enfrentavam concorrência de mercado e nem precisavam considerar oferta e demanda de produtos e seus insumos, com isso, o modo de operação de tais empresas eram apenas para cumprir os objetivos do governo. Dessa forma, os diretores das fábricas tinham somente o trabalho de negociar com o governo sobre oferta maior de recursos e tarefas mais

fáceis de serem cumpridas. Caso a empresa passasse por dificuldades financeiras, o Estado a socorreria via benefícios fiscais, concessões financeiras, assumindo prejuízos dentre outras práticas (WU, 2005). Até porque os fluxos financeiros eram “passivos”, designados para acomodar o plano (já que a projeção da produção das EPEs se dava em termos de quantidades físicas, pouco importando o preço e o custo).

I.3 As Primeiras Medidas de Reformas até 1978

No início dos anos 1950, a China seguiu o plano de adotar o modelo soviético e suas instituições a fim de promover a estratégia Big Push implementada com sucesso na URSS. Justamente quando havia criado as características básicas de tal modelo, eis que um fato começa a pôr em cheque o modelo adotado até o momento. Em 1956, Nikita Khruschev, líder do governo da URSS, denuncia os crimes do stalinismo e diz que toda a nação socialista tem o direito de determinar seus próprios caminhos para a construção do socialismo.

A partir deste fato muda-se o tom dos pronunciamentos dos políticos chineses, que começam a pensar em alternativas para a estratégia que vinha sendo implantada até então. Diante desse cenário, ocorre um relaxamento no ambiente político que permite o crescimento do pensamento liberal no meio político do partido. Fruto desse fenômeno ocorre o Oitavo Congresso Nacional do PCC em setembro de 1956, quando surgiu pela primeira vez a medida primária de reforma das EPEs até 1978, que foi a transferência de empresas do governo para esferas inferiores (NAUGHTON, 2007).

Conforme Wu (2005), esta medida consistia em transferir o controle das empresas que estavam diretamente subordinadas aos departamentos do governo central para o governo das províncias, para as prefeituras e para o nível de administração de condados. A razão pela qual tal medida foi adotada estava no fato de que os governos locais estariam mais próximos tanto geograficamente quanto dos interesses das EPEs, podendo ajudar de forma mais eficiente tanto a respeito do desempenho das empresas quanto do controle do governo.

Sendo assim, o Conselho do Estado estabeleceu regulamentações específicas para a implantação de tal medida em novembro de 1957. Logo, 8.100 empresas foram transferidas para governos locais de um total de 9.100 empresas e instituições diretamente ligadas ao governo central em 1958. Devido aos efeitos da mudança institucional, bem como do resultado catastrófico do Grande Salto a Frente, o governo teve que recentralizar o controle das EPEs que haviam sido transferidas para os governos locais (WU, 2005).

Como reformas são feitas para aprimorar, reparar falhas e aperfeiçoar desempenhos de instituições que apresentam problemas e dificuldades de atingir o rendimento esperado, com as EPEs não foi diferente. As primeiras ideias de reforma vieram da constatação da baixa lucratividade e, em alguns casos, até prejuízos registrados em seus balancetes, o que sinalizava a priori, problemas na gestão das EPEs.

Somada a essa primeira constatação, o governo elaborou uma série de diagnósticos básicos desses problemas enfrentados pelas EPEs. Segundo esta pesquisa, a baixa lucratividade e desempenho das EPEs estavam ligados a fatores como: (i) excessiva concentração de poder de decisão sob o governo central; (ii) intervenções administrativas realizadas pelo governo no negócio das EPEs; (iii) falta de iniciativa dos administradores e trabalhadores das empresas; (iv) escolhas de pessoas inadequadas para o cargo de diretores das fábricas, feitas pelo governo, e a não supervisão adequada dos mesmos; (v) necessidade de fundos para atualização tecnológica; (vi) a existência de trabalhadores redundantes; e assim por diante (WU, 2005).

Os líderes do governo, na tentativa de evitar alteração no quadro institucional básico das EPEs, acreditavam que todos esses problemas poderiam ser resolvidos através da delegação de poder e divisão de lucros. Com isso, havia três principais formas de delegação de poder e participação nos lucros: transferindo empresas do governo para esferas inferiores, expandindo a autonomia das empresas, e o sistema de contratação de empresas (WU, 2005).

Como a falha na primeira tentativa de reforma não alterou a opinião da maioria das pessoas sobre as causas dos problemas das EPEs, que emergiram logo após a recentralização do controle de tais empresas, a delegação de poder voltou para a pauta de medidas a serem implantadas pelos planejadores políticos. Mao Tse-tung, no início da Revolução Cultural, endossou tal medida quando disse que “não era bom concentrar tudo nas mãos das autoridades centrais e impor controle rígido” (WU, 2005).

Dante disso, o governo organizou uma nova rodada de transferência de empresas diretamente sob o governo central para os governos locais em 1970. Assim, mais uma vez a participação dessas empresas no Valor Bruto de Produção Industrial – VBPI caiu para 8%. Entretanto, o resultado foi semelhante a ultima tentativa. Terminou por piorar a situação econômica e as EPEs acabaram sofrendo nova recentralização (WU, 2005).

Portanto, por não combater o cerne dos problemas básicos das EPEs, a única mudança alcançada foi em relação ao controle das EPEs nos vários níveis de governo, pois em relação do governo com as empresas, não houve mudança alguma, quanto mais em outros aspectos das EPEs.

Em 1977, diante dos fracassos das tentativas de transferir o controle das empresas do governo central para os locais, tal medida foi recusada por líderes de empresas estatais e economistas da época, que por sua vez, pensavam que a falta de crescimento e eficiência das EPEs tinham sua causa no excessivo controle e rigidez sobre as mesmas (WU, 2005).

Portanto, com o duplo fracasso das tentativas de transferir o controle das empresas do governo central para os locais, a crença do *mainstream* da liderança dos departamentos econômicos do governo, bem como de líderes de empresas e economistas, se voltaram para outro tipo de medida: a expansão da autonomia das empresas.

Deste modo, encerram-se as tentativas de reformas das EPEs anteriores a 1978, que se resumem às rodadas de descentralização do controle destas empresas em diferentes níveis de governo.

O capítulo a seguir abordará a primeira fase das reformas que viabilizaram o avanço no processo de transição de uma economia socialista tradicional para o “socialismo de mercado” chinês.

CAPITULO II: EMPRESAS ESTATAIS NA CHINA: PRIMEIRA FASE DAS REFORMAS - 1978-1993

Em dezembro de 1978, na Terceira Sessão Plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista da China, fatores políticos começam a convergir para um ponto de inflexão na postura dos reformadores chineses e uma quebra de paradigma com as políticas econômicas implantadas na China até então. Com ascensão de Deng Xiaoping ao poder, ideologicamente o caminho estava aberto para discussões sobre alternativas de direção para as reformas no sistema econômico. Muitas dessas discussões e sugestões tiveram suas raízes na Campanha das Centenas de Flores em 1956 e 1957, quando foi aberto espaço para pensamento liberal pela primeira vez desde a ascensão do PCC ao poder na China (NAUGHTON, 2007).

Ao analisar a trajetória da economia chinesa ao longo do período contemporâneo, que vai desde 1978 aos dias atuais, é notável o teor pragmático e gradualista de suas políticas. Assim, a importância da reforma se manteve apesar de o foco a ser tratado por elas, bem como seus diferentes aspectos que tiveram inúmeras mudanças na medida em que os desafios enfrentados pelos líderes foram mudando também.

A maioria dos teóricos do desenvolvimento chinês divide as reformas desse processo de transição do sistema econômico da China em duas fases. A primeira fase tem seu foco voltado para o processo de aniquilação das instituições da economia de comando, sem abandonar o compromisso da manutenção do crescimento da economia chinesa e sem alterar o quadro institucional básico da economia (NAUGHTON, 2007).

Já a segunda fase, a partir de 1993 foi marcada pelas decisões da Terceira Sessão Plenária do 14º Comitê Central do Partido Comunista da China, que estipulavam o estabelecimento de sistema empresarial moderno para as EPEs alterando a estrutura de propriedade das mesmas, a qual será abordada no próximo capítulo.

O objetivo da primeira fase foi alcançado através de reformas descentralizadoras, gradualistas, visando a introduzir e fortalecer o mecanismo de mercado, deixando o sistema de preços de mercado predominar sobre o sistema de preços estipulados pelo planejamento do governo central.

Este teor gradualista das reformas instituídas nesse período se deve ao fato de que Zhao Ziyang, premiê de 1980 a 1987 e primeiro secretário do partido até as manifestações da Praça

da Paz Celestial em 1989, foi o principal formulador de políticas. Por não ser subordinado apenas a Deng Xiaoping, mas também a outros líderes revolucionários seniores, Zhao tinha que ser capaz de conseguir um mínimo de consenso por trás de cada política que quisesse colocar em vigência (NAUGHTON, 2007).

Além disso, o tom gradualista das reformas também ocorreu devido a forte resistência dos segmentos conservadores, que pautavam sua ideologia na luta de classes e que não viam com bons olhos as reformas liberais de Deng Xiaoping. (PINTO, 2013).

II.1 Início das Reformas no Campo

A herança da estrutura industrial da China dos tempos de Mao Tse-tung trouxe consigo grandes desafios. O resultado de cerca de 30 anos sob uma estratégia de desenvolvimento que priorizava a industrialização a qualquer custo negligenciando a agricultura, os serviços e consumo, com um sistema econômico implantado para maximizar o fluxo de recursos, em especial para a indústria pesada, não foi como os líderes do PCC esperavam.

Tal industrialização que priorizava os setores intensivos em capital com seus processos complexos e suas plantas ineficientes, com pouca economia de escala e excessivamente descentralizadas, trouxe muitos desafios para esse período de reforma. E para completar, o pouco de pesquisa tecnológica implementada até o momento tinha um viés militar e muito pouca conexão com a indústria de consumo, principal obstáculo dos ciclos de investimento na expansão da industrialização durante o período de Mao (DALTRINI, 2006).

Somando-se ao legado econômico, a instabilidade política do período de Mao fez com que surgisse certa insatisfação com o sistema socialista padrão até mesmo entre os líderes do PCC. Devido às experiências mal sucedidas do passado, criou-se uma notável e profunda vontade de deixá-las para trás e experimentar novas alternativas. Vontade esta que surgiu no final de 1978 com uma ampla reavaliação de quase todos os aspectos da economia de comando. Tal reavaliação teve início devido ao relaxamento social após o final da Revolução Cultural, quando amplas e livres discussões sobre alternativas para as reformas do sistema econômico foram feitas, o que acarretou uma série de reformas experimentais em quase todos os setores da economia ao longo dessa primeira fase de transição (NAUGHTON, 2007).

Dentre as primeiras reformas realizadas em diversos setores, destaca-se o “Programa das Quatro Modernizações” aprovado em 1978 e que consistia em um projeto nacional de

política educacional focado em quatro setores essenciais para economia chinesa: indústria, agricultura, ciência e tecnologia e defesa nacional (MEDEIROS, 2012).

Com a escolha de se despejar recursos em indústrias caras, pouco eficientes e intensivas em capital, havia o problema do aumento do desemprego e do subemprego na zona rural, que por si só já era fonte de insatisfação. Situação que se agrava com a inflação causada pela pouca oferta de alimentos e bens de consumo, devido à negligência de oportunidade de satisfazer as necessidades de consumo através de implantação de indústrias mais “fáceis” e que absorveriam maior contingente de força de trabalho. Além disso, ampliariam a oferta de bens de consumo na economia e consequentemente contribuiriam para o controle da inflação (NAUGHTON, 2007).

Por estes e outros motivos, o primeiro setor a passar por essas reformas experimentais foi à agricultura. Com termos de troca duramente desfavoráveis mantidos ao longo do período de Mao, com os produtores rurais tendo que cumprir com as exigências de altos volumes de grãos a baixos preços fixados pelo planejamento central, estes não tinham estímulo para investir tempo e dinheiro na ampliação de sua capacidade produtiva.

Isso era praticado através das instituições do sistema de economia de comando a fim de engordar as margens dos produtos industriais frente aos produtos agrícolas, uma vez que os lucros das EPEs constituíam a maior parte do orçamento do governo central. Como as EPEs não tinham autonomia para reter parte dos lucros a fim de estabelecer fundos para arcar com seus próprios projetos de investimentos, dependiam de financiamento bancário, para manter seus planos de industrialização, seguindo esse círculo vicioso e altamente prejudicial aos produtores agrícolas (NAUGHTON, 2007).

Com este círculo vicioso sendo praticado por cerca de três décadas, agravou ainda mais um problema estrutural que há muito tempo já afligia a economia chinesa: a capacidade de produzir alimentos para sua população.

Conforme os fluxos de recursos eram despejados na construção de novas indústrias, evidenciava-se a disparidade entre o ritmo de crescimento da indústria e da produção agrícola³.

³ De acordo com dados do UNCTADSTAT, entre 1971 e 1977, a taxa média de crescimento do setor agrícola foi de 6,99%, enquanto que a da indústria de 12,31%.

Logo a agricultura não conseguia responder o aumento da demanda de grãos do Estado para suprir o fornecimento das indústrias gerando elevada inflação e subemprego no campo uma vez que se direcionava mão de obra do campo para os pátios das fábricas nas cidades.

No intuito de solucionar tal problema estrutural, os líderes da China tomaram a simples decisão política de facilitar os termos de troca para os produtores rurais a fim de reduzir a pressão que há décadas lhes haviam sido impostas. Logo as quantidades de grãos adquiridos pelo Estado se estabilizaram reduzindo levemente enquanto os preços de aquisição aumentaram (NAUGHTON, 1995).

Segundo, Naughton (2007), na prática, por conta do aumento do preço pago aos produtores rurais pelos grãos e a redução de tal quantidade adquirida pelo Estado, a implantação de tal política levou a uma relevante redução nos investimentos em tecnologia e o dobro de importações de grãos durante três anos. O que suportou a decisão dos reformadores chineses em seguirem com tal política, foi a firme convicção de que o setor rural precisava ser profundamente reestruturado.

Com o ambiente propício às experimentações em vários aspectos, e a ênfase na necessidade de expandir autonomia nas tomadas de decisão para empresas de outros setores, o mesmo foi oferecido às empresas rurais de propriedade coletiva que experimentaram diferentes formas de pagamento, bem como de meios de organização e comercialização da produção (NAUGHTON, 2007). Em meio à ampla abordagem de inovações no meio rural, surgiu o sistema organizacional que foi muito bem sucedido no interior e que norteou o padrão de reforma nessa primeira fase do processo de transição da economia chinesa: o sistema de contrato.

Este sistema funcionava com uma espécie de contrato entre o Estado, parte contratante, e os trabalhadores da agricultura familiar, parte contratada, onde era estabelecida certa quantidade de grãos a serem entregues para os depósitos do Estado após a colheita, e o que sobrasse dessa quantidade estaria liberado para ser negociado no livre mercado. Com isso a agricultura familiar assumiu o controle do ciclo de produção agrícola em que o papel das coletivas foi reduzido a nada mais do que o proprietário de terras (LIN; CAI; LI; 1996).

Este tipo de arranjo possibilitou a entrada e expansão do mercado de grãos no interior do país, por onde se introduziu primeiramente uma espécie de livre mercado autorizado pelo

governo central. Além disso, a produção agrícola cresceu⁴ rapidamente com a entrada de insumos agrícolas mais eficientes vindos do exterior como fertilizantes químicos, e com o maior preço de grãos praticado pelo Estado. Contando com o apoio dos líderes chineses no início dos anos 1980, o sistema de contrato se tornou quase universal no final de 1983 com a China alcançando a auto-suficiência de grãos durante o ano de 1984 (NAUGHTON, 2007)

A partir desse aumento de produtividade agrícola e da redução do controle que departamentos do governo central exerciam até então sobre a produção de alimentos, surgiu outra importante contribuição do sistema de contrato. Dado esse aumento na capacidade produtiva das plantações de grãos, e os fazendeiros tendo a liberdade de alocar sua própria força de trabalho, estes aproveitaram a oportunidade para transferirem tal contingente para a produção de outras culturas diferentes de grãos e outros negócios não agrícolas. Com um crescente número de trabalhadores sendo empregados nas antigas comunas, atualmente conhecidas como empresas de vilas e municípios (EVM) como ficaram conhecidas as fábricas de produção locais que se espalharam pelo interior do país. Apesar de estarem sobre o controle dos governos locais, estas EVMs não foram incorporadas ao plano estatal. Dessa forma, sua produção era totalmente destinada para satisfazer a demanda de bens de consumo até então negligenciadas (NAUGHTON, 2007).

One important configuration is the township and village enterprise (TVE), owned by local governments and citizens. (...) The growth and performance of TVEs have been extraordinary. Their share in GDP rose from 13 percent in 1985 to 31 percent in 1994. Output has grown by about 25 percent a year since the mid-1980s (WORLD BANK, 1996, p. 51).

O surgimento das EVMs foi considerado bem sucedido pelos reformadores, sobretudo por sua contribuição para o crescimento econômico e estabilidade social. Colaborou na redução do desemprego e subemprego, uma vez que suas atividades empregavam a força de trabalho dispensada das fábricas urbanas e as ociosas na agricultura familiar devido ao aumento da produtividade agrícola e os subempregados do meio rural. Além disso, associada ao sistema de contrato, contribuiu com o aumento da oferta de bens de consumo, reduzindo a inflação e aumentando a renda da população rural. Portanto com todas essas conquistas alcançadas no interior do país, as reformas tinham o amplo apoio da população rural (NAUGHTON, 2007).

⁴ Segundo dados do UNCTADSTATS, de 1978 a 1980 o setor agrícola cresceu à uma taxa média de 21,73%.

II.2 Implicações do Sistema Dual

O sistema de contrato, associado ao desenvolvimento das EVMs fez surgir o sistema dual, que foi o mecanismo mais efetivo no afastamento da economia de comando e abriu caminho para um novo padrão de reforma econômica que se destacou no período entre 1978 e 1993. Este sistema consistia, como o termo se refere, na existência simultânea de dois mecanismos de alocação de recursos, o plano estatal tradicional estipulado pelo governo central, e o canal de mercado de cada bem (NAUGHTON, 2007). Esta estratégia não foi previamente arquitetada pelos reformadores, pelo contrário, devido ao comportamento pragmático do governo, bem como a resistência da ala mais conservadora do PCC, cética às reformas, estas medidas foram efetuadas paulatinamente durante todo o período desta primeira fase da reforma econômica (PINTO, 2013).

Sob esse sistema, todas as EPEs se viram em um período de transição onde eram capazes de se adaptar com razoável flexibilidade às condições de competitividade do ambiente de mercado. Conforme os reformadores introduziam mais medidas de estímulo ao mercado, como redução das barreiras à entrada que cercavam os setores industriais mais lucrativos da indústria chinesa, por exemplo, o fluxo de recursos e meios de produção se dirigia para estes setores menos regulados pelos departamentos do governo (NAUGHTON, 1995).

“Rather than dismantling the plan. Reformers acquiesced to a continuing role for the plan in order to ensure stability and guaranteee, the attainment of some key government priorities (in the Chinese case, primarily investment in energy and infrastructure). The dual track implied a two-tier pricing system for most goods: a single commodity had both a (typically low) state-set planned price and a (typically higher) market price.” (NAUGHTON, 2007, p. 92).

Durante esse período, vários processos ocorreram em paralelo ao sistema dual, e que também colaboraram com a transição do sistema econômico chinês. Dentre estes se destaca o relaxamento do monopólio do governo central sobre as indústrias, fator fundamental para entrada de novas empresas que já iniciavam suas atividades fora do plano e, portanto, baseando suas respectivas decisões empresariais de acordo com os preços de mercado.

Segundo Naughton (2007), ocorreu um processo de desarticulação do plano estatal, na medida em que as reformas foram sendo direcionadas para atividades que integravam o núcleo do planejamento central. A implantação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE) realizada entre 1984 e 1988, foi um exemplo dessa política de desarticulação. Por se tratar de uma política voltada para a abertura da economia chinesa para o comércio exterior e o fim da

negligência ao investimento estrangeiro, que foi atraído por esses distritos pouco regulados pelo governo central, esta medida tratou de enfraquecer a parte planificada da economia chinesa.

Para Deng Xiaoping, a China só seria respeitada quando se tornasse rica. Em suas palavras: “Só se pode falar alto quando se tem muito dinheiro”. Para ele, isso só seria alcançado por meio da absorção de conhecimento gerenciais e tecnológicos do ocidente capitalista. Era necessário absorver mais capital externo, segundo Deng à época (PINTO, 2013).

Outro exemplo de tal política foi a separação das áreas mais pobres do plano estatal. Os reformadores perceberam que pela escassez de bens de consumo nessas áreas, a ausência de plano compulsório seria benéfica para satisfação das necessidades básicas dos cidadãos nessas regiões (NAUGHTON, 2007).

Outro importante avanço no processo de transição para o mercado foi alcançado em 1985 quando foi dada sanção legal para a prática dos preços de mercado pelos produtores de bens fora do plano. A partir desse momento, qualquer empresa estatal urbana que tivesse alguma produção acima do plano estatal, estaria operando legalmente a preços de mercado. Logo foram permitidas transações entre EPEs e empresas privadas, transações estas que ocorreram de várias formas. Como por exemplo, EPEs que visavam o lucro, buscavam subcontratações com firmas rurais com seus custos de terra e mão de obra mais baratos (NAUGHTON, 2007).

Tabela 2.1 Participação por tipo de propriedade no Valor Bruto da Produção Industrial.

VALOR* BRUTO DA PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA DA CHINA									
Ano	Total de firmas	Firmas Estatais	Firmas Estatais /Total	Firmas Coletivas	Firmas Coletivas/ Total	Firmas individuais	Firmas individuais/ Total	Firmas de Outros tipos de Propriedade	Outros tipos de Propriedade/ Total
1980	5154	3916	75,98%	1213	23,54%	1	0,02%	24	0,5%
1985	9716	6302	64,86%	3117	32,08%	180	1,85%	117	1,2%
1986	11194	6971	62,27%	3752	33,52%	309	2,76%	163	1,5%
1987	13813	8250	59,73%	4782	34,62%	502	3,63%	279	2,0%
1988	18224	10351	56,80%	6587	36,14%	791	4,34%	495	2,7%
1989	22017	12343	56,06%	7858	35,69%	1058	4,81%	758	3,4%
1990	23924	13064	54,61%	8523	35,63%	1290	5,39%	1047	4,4%
1991	26625	14955	56,17%	8783	32,99%	1287	4,83%	1600	6,0%
1992	34599	17824	51,52%	12135	35,07%	2006	5,80%	2634	7,6%
1993	48402	22725	46,95%	16464	34,02%	3861	7,98%	5352	11,1%

* a preços correntes; unidade: 100 milhões yuan.

Fonte: China Statistical Yearbook (1996); Elaboração do autor.

Assim, o sistema dual teve grande contribuição para a queda gradativa da participação das EPEs no valor bruto da produção industrial na China ao longo dos anos de 1980 e início dos anos 1990, enquanto que demais tipos de propriedade sofrem gradativos e contínuos aumentos em suas participações no mesmo período como mostra a Tabela 2.1. Outro fator associado a tal redução do setor estatal na economia chinesa foi a dissolução do monopólio das empresas estatais sobre diversas industriais na China, o que viabilizou a entrada de mais empresas do setor privado.

Um dos principais fatores internos que viabilizaram a manutenção do crescimento econômico sustentado durante essa primeira fase da reforma foi a continuidade dos altos níveis de poupança e investimento, que ocorreu de forma bem sucedida com a transferência da poupança nacional do governo para as famílias rurais e urbanas.

Ao reduzir o monopólio estatal e as barreiras à entrada de empresas no setor industrial, o governo incentivou o aumento da competição que, consequentemente, erodiu as margens de lucro das firmas estatais. Por outro lado, o aumento de oportunidades no ambiente econômico suscitou um aumento na poupança das famílias, graças à estabilidade macroeconômica obtida por reformas gradualistas bem sucedidas. Com isso, destaca-se a atuação do setor bancário, dominado pelo setor estatal, que teve papel fundamental ao canalizar a poupança das famílias para o setor empresarial mantendo as altas taxas de investimento da economia chinesa (NAUGHTON, 2007).

Portanto, a estratégia dual transacionava tanto com o setor estatal como a economia industrial como um todo. Na medida em que transacionavam, competiam e cooperavam com outras empresas privadas, as EPEs aprimoravam suas práticas e processos organizacionais e de comercialização. No decorrer do período da reforma, esse primeiro contato das EPEs com o mercado de bens e serviço fez com que absorvessem práticas empresariais com as firmas privadas nacionais e estrangeiras enquanto se adaptavam.

II.3 Reformas nas Empresas de Propriedade Estatal

Ao comparar os resultados das reformas executadas pelos líderes chineses nos setores estatais e não estatais sob o comando de Deng Xiaoping, constata-se porque houve crescimento econômico fora do plano, principalmente pelo aumento no número de empresas orientadas pelo mercado, e consequente redução relativa da participação das EPEs na economia chinesa.

Haja vista o tipo de reforma implantada nas EPEs durante o período de Mao constata-se que estas não se propõem a atingir o núcleo dos problemas enfrentados pelas EPEs. Estas reformas optam pela manutenção do quadro institucional básico das EPEs com suas deficiências presentes em diversas esferas administrativas do governo (WU, 2005).

A delegação de poder e participação nos lucros via transferência do controle do governo central para esferas inferiores, modalidade empregada antes de 1978, não surtiu efeito nenhum em termos de liberdade na tomada decisões operacionais e de investimentos das EPEs. As principais decisões e o poder de alocação de recursos continuaram nas mãos do governo (WU, 2005).

Como não resolveu os problemas diagnosticados anteriormente, os reformadores optaram por permitir a expansão de autonomia para as EPEs, medida esta defendida por vários políticos e economistas da época. Em reuniões sobre assuntos econômicos realizadas pelo Conselho do Estado entre julho e setembro de 1978 o Vice Premiê aponta a maior falha da reforma do sistema econômico:

“Li Xiannian (1909-1992), Vice Premier of the State Council, pointed out in his final report that “a major flaw in the economic system reform of the past twenty years was putting too much emphasis on the division and transfer of administrative powers, leading to a cycle of ‘decentralization – recentralization – decentralization’. Necessary independence must be granted to all enterprises in future reform, making them actively instead of passively carry out economic accounting to increase overall economic efficiency (WU, 2005, p. 59).

Sendo assim, as reformas de expansão da autonomia das EPEs tiveram início em Outubro de 1978 com um grupo experimental de seis empresas que foram selecionadas na Província de Sichuan. Este experimento inicial consistiu no relaxamento e transferência parcial do controle sobre as decisões operacionais, administrativas e de investimentos que outrora era exercido por departamentos do governo, permitindo que as administrações das EPEs tomassem tais decisões (WU, 2005).

Dentre os direitos administrativos transferidos para as empresas destacaram-se: (i) o direito de reter parte dos lucros, possibilitando que os trabalhadores recebessem uma espécie de bônus por seus trabalhados atrelados ao aumento da produção e redução de custos; (ii) foi autorizado o aumento da oferta de produto a fim de satisfazer a forte demanda de mercado; (iii) poderiam vender seus materiais supérfluos, os quais os atacadistas do plano estatal não tinham interesse, bem como poderiam vender seus novos produtos em caráter de teste; (iv) tendo cumprido o plano estatal, as empresas estavam autorizadas a reter porção dos lucros a

fim de organizar um fundo da empresa; (v) as empresas ganharam autonomia para indicar gerentes de nível médio para trabalhar nas empresas (WU, 2005).

Assim, em poucos meses esta expansão da autonomia das empresas sobre suas decisões de negócios foi estendida para empresas no país inteiro, apresentando resultados bastante animadores ao estimular os trabalhadores e administradores das EPEs a aumentar a produção e a renda. “Between the end of June 1979 and end of June 1980 the profits of experimental enterprises in Shanghai and Tianjin accounted of over 80 percent of total profits, and those of Beijing 94 percent of total profits.” (WU, 2005, p. 145).

No entanto, apesar do entusiasmo dos trabalhadores e administradores das EPEs em busca do aumento dos lucros, o crescimento do déficit fiscal, o aumento da inflação, dentre outros problemas econômicos foram evidências de que não houve relevante ganho de eficiência e tão pouco aumento de produtividade nas EPEs. Portanto, a política de expansão de autonomia não surtiu o efeito esperado e mais uma vez a reforma das EPEs fracassou. O *mainstream* reformador acreditava que a dose de delegação de poder e participação nos lucros foi insuficiente para surtir o efeito desejado (WU, 2005).

Entre o fracasso da tentativa de reforma da expansão de autonomia das EPEs e a adoção do sistema de contrato nas EPEs, muita coisa aconteceu apesar do pouco tempo. As forças de mercado começaram a adentrar a margem da economia planificada, através de setores não estatais, principalmente no interior do país por onde se iniciou o processo de reformas. Além disso, também houve grande avanço no processo de abertura da economia ao comércio exterior através do estabelecimento das primeiras Zonas Econômicas Especiais na região costeira do país, por onde começaram a entrar os investimentos externo direto e novas tecnologias.

Nesse momento, em meio a tentativas frustradas de reformas das EPEs e distúrbios macroeconômicos, as atenções dos líderes chineses se voltaram para o setor rural não estatal. Foi quando surgiu o sistema de contrato na produção agrícola das famílias, uma das medidas mais bem sucedidas dos reformadores no interior do país que revigorou a produção agrícola e norteou o processo de reforma da economia chinesa. Com a produção de bens de consumo aumentando, principalmente pela atuação das EVMs e outros negócios individuais, inclusive colaborando com a redução do desemprego e aumento da renda no meio rural, os reformadores trataram de aplicar o sistema de contrato em outras indústrias a fim de promover o setor não estatal (NAUGHTON, 2007).

Com novas empresas entrando nos mercados que outrora eram dominados por EPEs, sendo estas orientadas pelos preços de mercado no sistema dual e sem fazer parte do plano estatal, tanto a participação das EPEs no PIB quanto seus lucros, seguiram a forte tendência de queda. O Estado, como proprietário das EPEs seguiu tentando incrementar o desempenho de suas firmas via rodadas de reformas adotando medidas que aprimorassem a eficiência e a produtividade de suas empresas, visando o aumento do lucro. Foi nesse ambiente de aumento da competição, erosão das margens de lucro das EPEs e crescimento econômico fora do plano estatal que surgiu a adoção do sistema de responsabilidade administrativa contratado, também conhecido como sistema de contrato, amplamente adotado e bem sucedido no interior do país.

Este sistema funcionava de forma similar ao sistema de contrato implantado com as famílias produtoras de bens agrícolas no setor rural da China. A principal diferença é que a moeda de troca não era mais um montante predeterminado de grãos, especificado em cada contrato individual, e sim o lucro das EPEs industriais e comerciais urbanas. Desta forma a parte concedente, no caso o Estado, cedia sua propriedade para ser administrada pela parte concedida, no caso a administração das empresas. As duas partes alcançavam um acordo em que era especificado tanto o montante fixo de lucro a ser entregue para a parte concedente, quanto os termos da delegação de poder, participação nos lucros e obrigações dos trabalhadores das empresas. O que excedesse tal montante teria dois destinos possíveis: ou seria retido pela parte concedida, ou seria dividido entre as partes de acordo com uma proporção predeterminada e contemplada no contrato (WU, 2005).

O primeiro surto de contratação de empresas se deu em 1983 estimulado por uma frase do líder da secretaria do CCPCC afirmava que ao trazer o sistema de contrato para as cidades todos os problemas poderiam ser resolvidos. Assim, em menos de três meses, o sistema havia sido implantado em todas as EPEs do país. Devido à mudança institucional abrupta, tal medida gerou uma desordem econômica caótica que ocasionou aumento da inflação. Estes fatos forçaram os líderes chineses a interromperem o plano de implementação do sistema de contrato e obrigaram a antecipação da reforma de substituição de entrega de lucro por pagamento de imposto (WU, 2005).

Como não houve uma reforma que combatesse de fato os problemas mais sérios das EPEs, esta reforma de substituição de entrega dos lucros por pagamento de imposto não foi suficiente para que as empresas tivessem plena responsabilidade por lucros e prejuízos, e nem serviu para dar total autonomia administrativa às empresas.

Em 1986, houve uma mudança de estratégia de uma reforma coordenada para uma reforma focada nas empresas como tema principal. Nessa época já havia interesse dos líderes chineses de implantar um sistema corporativo no ambiente empresarial da China. Contudo, tal sistema não foi implantado por três motivos: falta de familiaridade e conhecimento das pessoas com o sistema corporativo, amplamente adotado nos países ocidentais; falta de condições básicas para o pleno funcionamento de tal sistema na economia chinesa; e falta de um ambiente legal adequado (WU, 2005).

No entanto, na tentativa de aumentar a autonomia gerencial das EPEs em relação ao governo, iniciaram-se experimentos em 1984 em que se emitiram e venderam ações de algumas empresas. Porém, a adoção desse sistema só foi feita em larga escala em 1992 com a emissão de documento chamado “Métodos sobre Experimentação em Empresas S.A.” (DALTRINI, 2006)

Assim, os reformadores logo voltaram novamente com a idéia do sistema de contrato e neste mesmo ano estimularam a implantação de diferentes formas de contrato de responsabilidade administrativa. Entre meados de 1987 e 1993 ocorreu o segundo surto de contratação de empresas, bem como uma série de medidas que visavam corrigir as distorções do sistema de contrato e aperfeiçoar o desempenho das EPEs. No final do ano de 1987, 78% das EPEs estavam sob o sistema de contrato (WU, 2005).

Apesar de estarem presentes na economia chinesa desde o início da década de 1980, os direitos de posse, uso e disposição da propriedade contemplados no sistema de contrato só tomaram regulamentação formal como direito administrativo das empresas em julho de 1992. Foi quando o Conselho Estatal emitiu as Regulações nas transformações do Mecanismo Administrativo das Empresas Industriais de Propriedade do Povo.

Como todas as reformas, o sistema de contrato como um tipo de medida de reforma de delegação de poder e participação nos lucros, teve seus aspectos positivos: possibilitou que as EPEs se libertassem parcialmente da economia planificada, de forma que puderam negociar sua produção excedente e assim participar e se adaptar ao mercado competitivo com empresas privadas sendo orientadas pelos preços de mercado. Com isso emergiram EPEs de alto desempenho em cada indústria estratégica (WU, 2005).

Outro aspecto positivo foi à descentralização do processo de tomada de decisão que se deu com a redução da intervenção governamental e a transferência da carga de coleta e

processamento de informações do Estado para as empresas que enfim estavam responsáveis pela tomada de decisão dos negócios, sendo assim, esta passou a ser feita em tempo e de forma mais adequada do que era feita outrora pelo governo (WU, 2005).

Porém, esta modalidade de delegação de poder ao ser implantada nas EPEs apresentou uma série de limitações e dificuldades para o andamento da reforma no meio empresarial do setor estatal. Ao manter o quadro institucional básico das EPEs, o sistema de contrato nem deu autonomia administrativa para as empresas e nem separou o governo da administração das empresas.

Existiam distorções que só seriam corrigidas através de uma maior consolidação das forças de mercado e o estabelecimento das instituições apropriadas, e que auxiliassem as empresas orientadas pelo livre mercado e que tivessem como principal indicador de desempenho a lucratividade.

A fonte dos problemas estava no arranjo institucional ineficiente que existia no sistema de contrato evidenciado e potencializado pela má definição dos direitos de propriedade que por si só gerava conflito de interesses entre as partes envolvidas, podendo chegar a cometerem infrações mútuas e até em casos de corrupção.

De acordo com Wu (2005), dentre as principais fontes de distorção do sistema podemos citar: (a) Reivindicação residual: funcionários tinham responsabilidade somente nos lucros não podendo ter responsabilidade nos prejuízos, pois não tinham participação equivalente no capital da empresa com somente credores e proprietários das empresas podendo arcar com possíveis prejuízos; (b) Controle residual: apesar de ter concedido extensivos direitos de proprietários das empresas aos trabalhadores das mesmas, o Estado ainda mantinha seus meios de intervenção nas empresas, por exemplo, exercia influência na decisão sobre grandes projetos, fusões, cisões e aquisições bem como sobre a nomeação dos administradores das empresas assim sendo uma forma de manter seu controle como proprietário dos ativos. Isso levava a um dilema: ou o Estado delegava mais poder às empresas, abrindo mão do controle residual e concedia poder total e irrestrito às empresas, ou mantinha seus poderes de intervenção no negócio em detrimento de possíveis males inerentes a tal prática na gestão das empresas.

Outro fator limitador no que diz respeito à reforma e desempenho das EPEs era a estrutura de propriedade fechada que não permitia múltiplas entidades de investimento. Isso

ocorria mais uma vez por não se ter uma estrutura de governança corporativa moderna presente no sistema empresarial da China juntamente com um mercado de capitais desenvolvido. Assim sendo as EPEs só podiam contar com o sistema de responsabilidade do diretor de fábrica subordinado ao comitê do partido.

Em 1988, surgiu a base legal do sistema de responsabilidade empresarial através do documento “Regulações Interinas sobre o Sistema de Contrato de Responsabilidade Gerencial em Empresas Industriais de Propriedade do Estado”, onde se definiu a figura dos diretores de fábricas como representantes legais das empresas com o objetivo de servir de incentivo para os mesmos (DALTRINI, 2006). Incentivo este que agravou ainda mais o cenário de conflitos de interesse e corrupção dos diretores de fábricas que receberam praticamente propriedade parcial das empresas, o que serviu de forte incentivo para conseguir a posse plena da propriedade das empresas na justiça(WU, 2005).

Como mencionado anteriormente, em face da ausência de um mercado de capital desenvolvido, de uma estrutura de governança corporativa moderna como regra de conduta dentro das EPEs, e de um ambiente legal apropriado, ainda não tinha sido possível a implantação de um sistema corporativo no âmbito empresarial na China. Assim, os reformadores chineses seguiram com a estratégia de manutenção do sistema de responsabilidade administrativa contratada junto às EPEs.

Contudo, houve um período de paralisação tanto nas reformas das EPEs quanto no amplo processo de transição para uma economia de mercado na China que vinha seguindo seu curso desde que Deng Xiaoping assumiu o governo. Um ciclo de desequilíbrio macroeconômico, com alta de inflação iniciado em 1988, associado à morte repentina de Hu Yaobang, importante líder reformista, gerou uma séria crise social que em pouco tempo se alastrou para o espectro político. Respeitado por ter salvado mais de um milhão de pessoas perseguidas nos dois maiores e mais recentes episódios de perseguição política na história chinesa, Hu foi homenageado e teve sua morte lamentada por uma multidão de estudantes na Praça da Paz Celestial no centro de Beijing (WU, 2005).

O pranto à morte de Hu deu lugar à insatisfação da população motivada pelas atuais condições econômicas do país, como a crescente inflação que vinha deteriorando o aumento da renda real conquistado pela população ao longo da década de 1980. Além disso, os episódios de corrupção e privilégios estavam minando a esperança de mudanças no cenário econômico e político. E para completar, na medida em que o governo adotava políticas

contracionistas para conter a inflação, estas surtiam efeito de reduzir crescimento econômico, o que fazia com que a população ficasse ainda mais incrédula quanto à possibilidade de melhora na situação econômica da China (NAUGHTON, 2007).

Dante desse cenário de efervescência social na principal praça do centro de Beijing, os políticos cogitaram em enviar os militares para encerrar a manifestação à força. Porém, tal ideia foi logo descartada por ZhaoZiyang. Com a repentina exoneração de Zhao, líderes conservadores autorizaram a intervenção militar na Praça da Paz Celestial, causando centenas de mortes de civis e o afastamento e exílio da maior parte dos reformistas mais influentes. Ao perceber a repercussão internacional do ocorrido, Deng renuncia ao cargo. Sendo assim a trajetória da reforma na China foi alterada drasticamente.

Entretanto ao analisar os grupos sociais durante as reformas instituídas na China ao longo dos anos 1980, percebemos que não há um grupo que tenha saído claramente prejudicado. Pelo contrário, os residentes rurais com a dissolução das comunas e com o surgimento das EVMs, eventos estes que fizeram com que a produção e a renda da população rural crescessem de maneira relevante. Os cidadãos urbanos foram beneficiados pelos novos nichos de atividades econômicas que surgiram com a introdução de novos mercados nas cidades, bem como pela manutenção do apoio do governo aos trabalhadores via assistencialismo social das empresas estatais. Com isso tal padrão de reformas foi rotulado de “reformas sem perdedores” (NAUGHTON, 1995).

Conservadores ficaram no poder de 1989 a 1991 na vã tentativa de fazer com que as reformas retrocedessem. Mas com a elevada inflação de 1988 sendo corrigida pelo aumento da produção e pelas forças de mercado em velocidade surpreendente, além de não possuírem um programa de governo viável, logo perderam credibilidade e apoio junto à elite do Partido Comunista.

Sendo assim, o vento só iria soprar a favor do avanço das reformas na China no início de 1992, quando Deng Xiaoping fez sua famosa viagem para visitar as ZEEs. Durante tal visita, Deng deu sua última contribuição para a formulação de políticas econômicas na China ao reafirmar a importância de políticas pragmáticas e de experimentação não ideológica em prol da aceleração das reformas econômicas e do desenvolvimento (NAUGHTON, 2007). Por fim, em Outubro de 1992 o 14º Congresso do Partido Comunista da China deixou clara intenção e estender mercados em todos os setores da economia, de forma a estabelecer a “Economia Socialista de Mercado.”

Com isso encerra-se a primeira fase das reformas econômicas na China sob comando de Deng Xiaoping. Como legado, Xiaoping deixa uma reforma econômica revigorante com relativa estabilidade social, econômica e política ao longo do período que esteve no poder, com a balança pendendo para o lado do desenvolvimento econômico, com suas reformas descentralizadoras, liberalizantes e favoráveis à economia de mercado. A partir desse momento a economia chinesa enfrenta novos desafios rumo à mudança institucional de suas EPEs e sua inserção na Divisão Internacional do Trabalho, assuntos a serem abordados no próximo capítulo.

CAPITULO III - EMPRESAS ESTATAIS NA CHINA: SEGUNDA FASE DAS REFORMAS

Como analisado no capítulo anterior, em linhas gerais as reformas da primeira fase do processo de transição da economia chinesa ocorreram em favor da introdução de mercados onde fosse possível através de políticas descentralizadoras e mais liberais permitindo a transição entre mecanismos de alocação de recursos do planejamento para o mercado. Tal estratégia foi bem sucedida, pois viabilizou a manutenção do crescimento econômico, enquanto transformava a orientação das empresas estatais de forma gradual e sem grandes distúrbios socioeconômicos. Inclusive um dos marcos deste período é a ausência de uma classe social visivelmente prejudicada nesta primeira fase (NAUGHTON, 2007).

No entanto, para que se pudesse dar continuidade ao processo de desenvolvimento econômico, alguns setores chaves da economia deveriam passar por reestruturação em suas formas de funcionamento. Principalmente as instituições e setores que viabilizavam o bom andamento em economias de mercado. As que já tinham sido criadas deveriam ser devidamente regulamentadas. As que ainda não existiam, deveriam ser criadas aos moldes dos padrões internacionais, pois a China almejava vôos mais altos para sua economia a partir deste dado momento.

III.1 Principais reformas econômicas em setores não estatais

O processo de transição de uma economia planificada para um socialismo de mercado tomou uma direção nitidamente diferente depois que Deng Xiaoping renunciou o poder em 1992, dando início a uma nova fase. Os objetivos, os meios, os setores focados pelas reformas e seus respectivos resultados foram totalmente distintos da primeira fase das reformas pelas quais a economia chinesa passou nos últimos 15 anos.

A começar pelo perfil do líder político responsável pelo trabalho diário das reformas, onde as medidas gradualistas, tomadas de decisão consensuais e pragmáticas de Zhao Ziyang, deram lugar à personalidade forte, decisiva e de rápidas tomadas de decisão de Zhu Rongji. O então premiê e, a voz dominante no cenário de formulação de políticas, esteve à frente da segunda fase de reformas da economia da China até sua renúncia em 2003.

Onde outrora havia a meta de introduzir mercados onde houvesse escassez e demanda não satisfeita de algum bem negligenciado pelo planejamento central como sendo um dos

alvos da primeira fase da reforma, agora o processo de transformação havia tomado outra direção. Um dos objetivos principais, senão for o principal dessa segunda etapa da reforma foi o fortalecimento das instituições de economia de mercado, com o intuito de consolidar as conquistas e viabilizar um avanço ainda maior da economia chinesa rumo ao desenvolvimento.

Antes o foco do crescimento estava nos setores industrial e agrícola, onde um agia como limitador do ciclo de crescimento do outro. Devido à falta de produtividade na agricultura, a produção de bens agrícolas não era capaz de acompanhar o ritmo de crescimento da demanda por esses bens, proveniente dos centros industriais urbanos, o que acabava prejudicando o ciclo de crescimento da indústria. Assim, com esta barreira sendo superada de maneira bem sucedida durante a primeira fase da reforma, a trajetória do processo de transição da economia chinesa tomou outra direção.

Com o fim da alocação de material efetuada pelo plano estatal no final de 1994, o sistema dual tinha cumprido o seu papel ao possibilitar a transição da economia de maneira estável e sem grandes distúrbios econômicos e sociais. A mesma coisa ocorreu com o sistema de contrato, pois não havia mais cota estipulada pelo planejamento central, tornando tais contratos obsoletos. Assim surgiu a necessidade de reduzir ao máximo as distorções advindas da herança da economia planificada através de uma reestruturação completa no âmbito financeiro e regulatório da economia a fim de evitar cada vez mais intervenções governamentais salienta Naughton (2007).

Conforme as forças de mercado se consolidavam sem mais disputar espaço na economia com o planejamento central, foi ficando claro qual seria o papel desempenhado pelo Estado. As regras de atuação na esfera econômica deveriam ser atualizadas de maneira clara, equânime e uniforme a fim de que houvesse um grau de competitividade justo entre os demais atores da economia. Portanto, o Estado ficaria com a incumbência de realizar uma reforma de reestruturação regulatória e administrativa nos setores básicos de uma economia moderna. São estes o sistema bancário, sistema tributário, sistema de governança corporativa e o setor externo. (NAUGHTON, 2007)

Durante a primeira fase da reforma se deu ênfase na descentralização de autoridades, incentivos e recursos do governo em prol da propagação das forças do mercado dentre os diversos setores da economia. Estas medidas proporcionaram resultados negativos para as receitas fiscais do governo. Conforme o governo foi abrindo mão da posição de monopólio

das EPEs e baixando as barreiras à entrada em diversos setores, a margens de lucro dessas empresas, foram diminuindo. O que, conseqüentemente, deteriorou a situação fiscal do Estado, proprietário de tais empresas em última instância, cujos lucros compunham a receita orçamentária.

Desta forma, de acordo com Naughton (2007), a posição fiscal em relação ao PIB teve queda de 33,8% em 1978 para 10,8% em 1995. Apesar do sucesso atingido na transição e as medidas descentralizadoras tendo alcançado seus objetivos, o Estado se viu na posição de recentralizar o controle fiscal a fim de efetuar uma reestruturação no sistema fiscal que sofria forte crise, com suas receitas diminuindo cada vez mais.

No intuito de estancar esse declínio das receitas orçamentárias e superar a crise fiscal, o Estado chinês introduziu a reforma fiscal em 1994, que dentre outras medidas, estipulou um imposto 17% sobre o valor adicionado de ampla base tributária, sendo aplicada em todas as atividades econômicas. Este imposto apresentou excelente resultado com o aumento na arrecadação de impostos a partir de 1995. Além disso, a reforma fiscal tinha o objetivo de estabelecer conjunto de regras que estruturassem a divisão das receitas entre o governo central e os governos de províncias. (NAUGHTON, 2007)

Com as reformas de expansão de autonomia da administração das EPEs, foi autorizada a retenção de certo montante de lucro dessas empresas no intuito de financiar seus projetos internos e reduzir a dependência do orçamento do Estado para tais fins. Tal medida atenuou a situação fiscal, mas não foi suficiente, pois havia outro meio de financiamento que suavizava a restrição orçamentária das EPEs que era o financiamento bancário.

O sistema bancário na China funcionava por meio de quatro bancos estatais que eram responsáveis por algo em torno de 75% do total dos empréstimos na China. Parte relevante desses empréstimos era destinada para financiar grandes investimentos das EPEs a fim de promover a política industrial estabelecida pelo governo central (DALTRINI, 2006).

Não havia nenhum tipo de parâmetro que restringisse a concessão de crédito como grau de endividamento ou lucro. Logo, boa parte dos créditos concedidos pelos bancos estatais não eram pagos, os quais eram financiados pelo Banco Popular da China, que se tornou o Banco Central da China em 1983, mas que só foi assumir funções e responsabilidades de formulador de política monetária sob uma estrutura de organização viável em 1998. (NAUGHTON, 2007)

Como o Banco Central é a instituição responsável por promover a estabilidade do ambiente financeiro do país através de formulação e realização da política monetária, fica a cargo do Banco Central reestruturar e supervisionar as práticas dos demais bancos a fim de exercer controle sobre o sistema financeiro da economia.

Há muito tem se discutido a relação entre políticas liberalizantes e estabilização econômica:

Across the transition economies, extensive liberalization and determined stabilization have both been vital for improving economic performance. Liberalization involves freeing prices, trade, entry from state controls; stabilization means reducing inflation and containing domestic and external imbalances. (WORLD BANK, 1996, p. 22).

Nesse ínterim, coube ao Banco Central a tarefa de implantar medidas de austeridade macroeconômica. Relativo à reforma do sistema bancário, o Banco Central chinês estabeleceu padrões mais rígidos de concessão de crédito aos bancos estatais. Tal medida se aplicava tanto para os repasses efetuados pelo Banco Central para os bancos estatais, a fim de financiar “créditos podres”, quanto ou créditos concedidos por eles, medida esta que tornou a restrição orçamentária das EPEs ainda mais apertada.

Em paralelo a essa iniciativa do banco central, autoridades bancárias começaram a tomar conta da supervisão do desempenho dos empréstimos concedidos por todos os bancos estatais. Assim, formaram-se corporações de administração de ativos que tinham a função de assumir o controle desses créditos atrasados ou inadimplentes e liquidá-los por seus valores residuais. Tais medidas tinham o objetivo de controlar a inflação via restrição de crédito, e reestruturar os parâmetros de concessão a fim de promover um ambiente financeiro estável. (NAUGHTON, 2007).

Em meio ao processo de otimização do sistema regulatório também foram impostas medidas de reforma ao sistema de comércio exterior com objetivo principal de enquadrar a economia chinesa de acordo com os padrões internacionais a fim de que fosse aceita como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A adesão da China à OMC trouxe importantes benefícios à economia chinesa. Garantiu-se um amplo mercado para o escoamento da produção das empresas chinesas, renegociações de contratos bilaterais com países membros da OMC se fizeram desnecessárias. Além disso, com acesso ao fórum multilateral o governo chinês poderá defender suas empresas de acusações de executar práticas comerciais ilegais. (DALTRINI, 2006)

Por outro lado tal adesão terminou por acirrar ainda mais a competitividade na economia chinesa, uma vez que as firmas provenientes das nações membros da OMC estariam liberadas para comercializar seus produtos em território chinês disputando mercado com EPEs, empresas privadas e outras empresas estrangeiras.

Um dos resultados dessa fase de reforma que merece destaque é o fato de ter sido a chamada “reforma com perdedores”, ou seja, nitidamente uma parte da população que se encontra em situação pior do que se encontrava no final da primeira fase. Durante o período de Deng Xiaoping, tanto os residentes das cidades quanto do interior foram beneficiados com as medidas de reformas adotadas pelas políticas implantadas pelos reformadores chineses. Contudo, na segunda etapa do processo de reforma, o Estado, ao fortalecer as instituições de uma economia de mercado e fomentar a busca de eficiência microeconômica nas EPEs, gerou desemprego. Este foi oriundo, principalmente das grandes e médias EPEs industriais formando pela primeira vez um grupo social prejudicado pelas reformas do governo chinês (NAUGHTON, 2007).

III.2 REFORMAS E TRANSFORMAÇÕES NAS EPEs

Nesta segunda fase do processo de transição, algumas palavras definem os principais objetivos deste período de reforma, como: centralização (fiscal), regulamentação (financeira), unificação (de mercados), redução relativa (do setor estatal), estabilização (de preços), etc. Porém, com referência à estratégia da política industrial da China através de suas reformas nas empresas estatais podemos enfatizar duas palavras: concentração e modernização.

Enquanto as transformações provenientes das reformas de reestruturação e regulação administrativa de setores que dão suporte à economia de mercado tomavam forma, o setor empresarial estatal, que parecia se enfraquecer diante de tais transformações, paralelamente, assumiria diversos papéis estratégicos na economia chinesa.

Para melhor entendimento sobre a transformação sofrida pelo setor empresarial estatal em sua plenitude nesta segunda fase de transição, devemos nos remeter a experimentos estratégicos feitos ainda durante os anos de 1980, que foi quando se deu o início na mudança de direção das reformas aplicadas neste setor.

No **âmbito econômico**, antes dessa onda de mudanças na estrutura administrativa e regulatória de setores chaves da economia chinesa, ocorriam iniciativas e experimentos

promovidos pelo Estado em favor da criação de grupos de grandes empresas estatais entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

Os líderes reformadores já estavam cientes da relação entre a posição de uma nação na ordem econômica internacional e a quantidade de grupos de grandes empresas que esta nação possui. Haja vista as experiências de formação dos grandes conglomerados formados por EUA, Japão e Coréia do Sul, por exemplo (NOLAN, 2001).

Baseado na observação da trajetória de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos percebe-se o papel da concentração de mercado em setores estratégicos da economia nacional e o papel do Estado em promovê-la sob a liderança de grandes conglomerados nacionais que mantêm sua relevância na dinâmica de negócios globais até hoje.

The role played by big business is even more important in the early 21º century than it has been at any previous point in the history of capitalism. Large capitalist firms now stand at the centre of a vast network of outsourced business which are highly dependent on the core system integrators for their survival. The system integrators possess the technology and/or brand name to ensure that it obtains the lion's share of the profits from the transaction between the two sets of firms (NOLAN, 2003, p.317).

Assim, paralelamente às reformas que estavam sendo implantadas na época, tanto no setor estatal quanto nos demais setores da economia, o Estado chinês passou a focar sua política industrial na criação dessas firmas, de modo que as EPEs se mantivessem como atores principais do desenvolvimento econômico da China.

A partir daí, o Estado, no início da década de 1990, seleciona 1000 grandes e médias empresas (GME) nas quais pudesse focar seus esforços e incentivos de maneira que fossem ferramentas do Estado na condução da política industrial da China em diversos setores estratégicos. Este núcleo de empresas é responsável por conduzir seus respectivos setores a patamares superiores de qualidade, dinâmica e inovação tecnológica. (DALTRINI, 2006)

Além disso, dentre as empresas desse núcleo, foram selecionadas 120 grandes empresas estatais de destaque para compor um subgrupo, também conhecido como grupo de empresas **campeãs nacionais**. Estas empresas eram líderes nacionais em seus respectivos setores, tanto em eficiência, lucratividade e inovações. Em alguns desses setores apenas o Estado tinha condições de atuar pela grande escala e monopólio natural até mesmo em economias desenvolvidas, outros porque o Estado tinha interesse em dominar dados setores:

These enterprises were predominantly in those sectors considered to be of 'strategic importance', including electricity generation (8), coal mining (3), automobiles (6),

electronics (10), iron and steel (8), machinery (14), chemicals (7), constructions materials (5), transport (5), aerospace (6) and pharmaceuticals (5) (NOLAN, 2001, p. 18).

O grupo de empresas campeãs nacionais foi pioneiro nas reformas implantadas nas EPEs desde meados da década de 1980 até o início dos anos 1990. O Estado forneceu uma série de incentivos em diversas áreas para que essas empresas não só liderassem o processo de desenvolvimento no mercado nacional, como se lançassem no mercado de outros países (NOLAN, 2001).

Na área financeira podemos destacar os seguintes incentivos. Primeiramente, prioridade da política de crédito no tocante a financiamento de grandes projetos. E de acordo com Daltrini (2006, p. 74) “estas empresas receberam direitos de comércio exterior, oferecendo mais autonomia sobre estas decisões de importação e exportação (...), além de receberem permissão de estabelecer braços financeiros”.

A principal forma de financiamento dessas empresas foi o empréstimo bancário. Com o setor bancário dominado pelo Estado, este submeteu as políticas de crédito aos objetivos da política industrial do momento. Por não ter um mercado de capitais desenvolvido, estas empresas tiveram prioridade no financiamento bancário, de onde receberam recursos para seus projetos e gastos de P&D por exemplo.

No tocante à área tecnológica, outro importante incentivo fornecido pelo Estado às empresas campeãs nacionais, foi de acordo com Daltrini (2006, p. 74) “como parte da reforma do Sistema Nacional de Pesquisa (SNP), muitos dos centros de P&D foram incorporados às campeãs nacionais, criando departamentos internos de P&D”. Fato este que sem dúvida fomenta inovações e ganhos de produtividade.

As campeãs nacionais desempenham um papel fundamental na estratégia de desenvolvimento econômico na China. Estas exercem forte influência em vários fatores econômicos como na mudança na infra-estrutura da economia chinesa; com o processo de substituição de importações; mudança na pauta de exportação; ciclos de investimentos de determinados setores e inserção privilegiada na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) exportando bens manufaturados de alto teor tecnológico (DALTRINI, 2006).

Uma importante característica dos grandes conglomerados que, muitas das vezes os fazem líderes nos seguimentos em que atuam, é o volume de recursos gastos com P&D, os quais potencializam sua capacidade de inovação, principalmente de produtos e processos na cadeia produtiva. Este fator é determinante para que os grandes grupos alcancem a liderança

nacional e internacional de seus respectivos seguimentos, principalmente se estes forem de alta intensidade tecnológica (NOLAN, 2001).

Dessa forma, o governo da China já vinha conduzindo as reformas das EPEs até mesmo durante a primeira fase de reforma, a fim de viabilizar não só a concentração dessas empresas, mas também o aumento da eficiência e produtividade das mesmas. Estas empresas sempre estiveram na dianteira do processo de reformas das EPEs, de maneira que estas pudessem ter condições de competir com os grandes oligopólios internacionais tanto no mercado doméstico quanto em outros países de acordo com as normas da OMC (DALTRINI, 2006).

Assim, durante o período do sistema de responsabilidade empresarial contratada, foi implantada uma política de incentivo aos gerentes de EPEs, que os estimulou a aumentar a eficiência microeconômica através da capacitação técnica de seus profissionais, investimento em novas tecnologias e inovações. Esta iniciativa surtiu efeito positivo sobre a produção. Porém, este avanço na produtividade gerou desemprego.

Dessa forma, com objetivo de atenuar esse efeito nocivo do desemprego causado pelas reformas implantadas nas grandes e médias empresas, o Estado aprovou, no 14º Congresso Nacional do Partido em 1992, medidas que definiam os governos locais como responsáveis na adoção de medidas mais flexíveis na reestruturação das pequenas e médias empresas. Isto provou a diferença de funções desempenhadas pelas PME e pelas GME. Medida esta que tinha por objetivo a manutenção dos níveis emprego e da estabilidade socioeconômica da China, em que estas empresas menores absorviam parte da força de trabalho dispensada pelas GME por conta do avanço nas reformas de tais empresas.

No intuito de concentrar esforços e recursos do governo na promoção de uma política industrial focada no fomento e concentração de grandes empresas em conglomerados de propriedade estatal, a idéia da venda dos ativos das pequenas e médias empresas menores e menos eficientes, e que apresentavam prejuízos, ganhou força no governo. Tal estratégia ficou conhecida “agarrar os fortes e deixar os fracos irem”(NOLAN, 2001).

Contudo, muitos autores principalmente aderentes às correntes ortodoxas alegam que a redução da participação relativa das EPEs na economia se deu por conta de um amplo processo de privatização. Porém, o que ocorreu foi um processo de desestatização relativa, com outras esferas do Estado comprando parcial ou integralmente as pequenas e médias empresas, pulverizando a propriedade dessas empresas (DALTRINI, 2006). Operação esta que se tornou possível pela reestruturação de direitos de propriedade e reforma de

modernização da estrutura organizacional das grandes empresas através da criação de uma governança corporativa que só entrou em vigor com a aprovação da Lei das Companhias.

Este processo só foi possível em 1994 quando as provisões estabelecidas na Terceira Sessão Plenária do 14º CCPCC entraram em vigor, permitindo a venda de pequenas e médias EPEs para empresas coletivas ou de indivíduos, bem como determinava o estabelecimento de um sistema empresarial moderno nas EPEs (DALTRINI, 2006). Fato este de maior destaque no período da segunda fase da reforma. Foi quando entrou em vigor a Lei das Companhias. Esta lei significou o passo mais importante rumo à modernização da legislação da China. Foi deliberado sobre os direitos e responsabilidades das companhias modernas, bem como o fator que viabilizou a concentração de grupos de grandes EPEs.

Seguindo a coluna dorsal dessa segunda etapa de transição da economia chinesa, cujo foco é a introdução e/ou modernização das instituições de mercado, no âmbito de reestruturação regulatória e administrativa o destaque desse período de reforma fica a cargo das provisões da Lei de Companhias de 1994. Esta lei que deu o apoio legal para o estabelecimento de um sistema de empresa moderno foi a base do quadro de governança corporativa da China a fim de fornecer o aparato administrativo necessário para a manutenção do crescimento econômico em uma economia de mercado. Além disso, tal mecanismo permitiu o desenvolvimento de um mercado de capitais doméstico, e viabilizou a concentração de grandes e médias EPEs criando-se conglomerados, no mesmo padrão de corporações modernas a fim de competir com os grandes conglomerados estrangeiros tanto em território chinês quanto no mercado externo.

Muitas das distorções presentes no sistema de responsabilidade empresarial, que teve sua origem no interior do país e foi adaptado nas EPEs industriais urbanas, existiam pela falta de um sistema de governança corporativa, para definir de maneira clara os direitos de propriedade bem como delimitar a separação entre proprietário e gestor de empresas estatais.

O sistema de contratos contribuiu de maneira positiva em alguns aspectos econômicos ao possibilitar às EPEs: (a) maior autonomia sobre a tomada de decisões operacionais; (b) processo de libertação gradual da economia planificada permitindo que se adaptassem ao mercado competitivo com empresas privadas; (c) a oportunidade de lucro extra que serviu de incentivo aos administradores a aumentar eficiência e produtividade; dentre outros benefícios (WU, 2005).

Tal contribuição viabilizou um processo de transição da economia planificada para uma economia de mercado ocorresse com um mínimo de ordem e estabilidade socioeconômica.

No entanto, o sistema de contrato deu continuidade e ainda agravou os defeitos institucionais de tal arranjo ineficiente. Além disso, nem deu total autonomia administrativa às EPEs nem promoveu a separação entre governo e a administração das empresas. Pelo contrário, solidificou a existência do sistema, obstruiu o ajuste e otimização da estrutura econômica, comprometeu o aperfeiçoamento da eficiência econômica, e aumentou ainda mais as dificuldades da reforma (WU, 2005).

Estes defeitos geravam um efeito em cadeia em que, deixavam uma série de más definições no âmbito administrativo e institucional das EPEs que, por sua vez resultavam em distorções que, por fim, terminavam por prejudicar o desempenho das próprias empresas. A falha na separação de direitos e responsabilidades entre proprietários e administradores das EPEs fez com que os meios de intervenção do Estado nas decisões empresariais fossem mantidos. Além disso, tal arranjo concedeu liberdade excessiva aos administradores.

Assim, com o forte incentivo fornecido aos administradores e demais funcionários a aumentar os lucros juntamente com a manutenção da restrição orçamentária suavizada devido à política de crédito fornecer prioridade ao financiamento de grandes EPEs, o endividamento dessas empresas aumentou consideravelmente. A proporção de débito em relação ao ativo saltou de 18.7% em 1980 para 67.9% em 1994 incorrendo em possível piora na situação do déficit fiscal uma vez que o Estado como proprietário era o único que tinha condições de arcar com esses tipos de obrigações. Desta forma, tornando-se um grave problema para a sobrevivência das EPEs e sendo objeto reformas. (KANG; SHI, BROWN, 2008).

Este problema de forte endividamento das EPEs começou a ser corrigido em 1993 com a reforma do setor bancário, onde o Banco central da China iniciou o combate à inflação ao implantar medidas de austeridade macroeconômicas na concessão de empréstimos, por exemplo. Tal processo foi encerrado via operação de conversão de dívidas em ações, que ocorreu na maioria das EPEs que passaram pelo processo de corporatização. Este procedimento contribuiu para a diversificação de ações de propriedade dessa empresas (NAUGHTON, 2007).

O estabelecimento da governança corporativa, a partir de 1994 iniciou o processo de correção de muitas dessas distorções, tais como: indicação de administradores feita por

agências do governo e de acordo com seus próprios interesses em detrimento do desempenho das empresas; substituição de equipe de administração que alcançava lucros expressivos em detrimento do desempenho das empresas; administradores optavam por investimentos em projetos de rápida geração de receita em vez de investir em projetos de ganho de produtividade de longo prazo e P&D, por conta da curta duração do contrato de responsabilidade empresarial em detrimento do desempenho da empresa; dentre outras práticas oportunistas possibilitadas por direitos de propriedade e regras mal definidas, regulamentadas e fiscalizadas que invariavelmente levam aos conflitos de interesses (KANG; SHI, BROWN, 2008).

Por outro lado a Lei das Companhias impulsionou as mais importantes transformações no cenário empresarial do setor estatal na China “enterprises would become legal entities responsible for their own business operations, profitability, development, self-discipline, and risk portfolio as real market players” (OECD, 2011, p. 15). Esta inovação na legislação chinesa estimulou a corporatização das EPEs, além de nivelar os demais tipos de propriedade ao mesmo patamar das EPEs.

Em 1991, já existiam as instituições básicas de um mercado de capitais, porém, só sendo fomentado a partir da Lei de Companhias de 1994 que possibilitou a criação de empresas S.A., um dos pilares da reforma de propriedade das EPEs chinesas. Sendo assim, já existiam as bolsas de valores de Shanghai e Shenzhen, dois tipos de ações (tipo A especificadas em RMB e disponível somente para os cidadãos chineses, e o tipo B especificada em RMB negociáveis em dólar americano ou dólar de Hong Kong), bem como o órgão regulador do mercado de ações, a Comissão Regulatória de Valores Mobiliários da China (CRVMC)⁵ (KANG; SHI, BROWN, 2008).

Tal legislação possibilitou a concentração em grupos de grandes empresas via participação acionária. Também forneceu a base legal para a governança corporativa, evolução no aparelho administrativo da direção de empresas modernas, possibilitou a diversificação de propriedade nas EPEs corporatizadas, dentre outros benefícios.

Com os incentivos concedidos aos administradores das EPEs via ações não negociáveis, dava-se início uma pequena privatização da propriedade do Estado. As primeiras ofertas públicas de ações (OPA) das EPEs foram destinadas aos próprios funcionários das

⁵ Tradução do termo em inglês China Securities Regulatory Commission (CSRC).

empresas como forma de diversificar a participação na propriedade das mesmas. A partir da criação da Lei das Companhias:

Algumas EPEs foram reestruturadas em companhias de responsabilidade limitada ou companhias S.A. Com estatutos elaborados, assembleias de acionistas, conselho de administração, órgãos de fiscalização estabelecidos, e quadros superiores nomeados, e o quadro básico para estrutura de governança corporativa tinha tomado forma (OECD, 2011).

Conforme os agentes econômicos iniciavam o processo de adaptação ao novo ambiente empresarial da economia chinesa, surgiam os primeiros atritos e inadequações às normas. “Nonstate institutional investors and individual investors, confined by their lack of power in governance as well as insufficient legal protection, usually ended up engaged in speculative behavior rather than investment behavior” (KANG; SHI; BROWN, 2008, p. 8).

Assim, quando a Lei de Valores Mobiliários entrou em vigor em 1999, o papel regulador e de monitoramento da governança corporativa das companhias públicas das CRVMC foi reforçado de maneira que este órgão contribuiu para a evolução da administração dessas companhias. Em agosto de 2001, o CRVMC publicou orientações para que um terço do conselho de administração das companhias listadas em bolsa fosse composto por diretores independentes (KANG; SHI; BROWN, 2008). Neste mesmo ano o órgão voltou a publicar provisões convocando o estabelecimento universal do sistema de diretores independentes em todas as companhias listadas em bolsa.

Porém havia uma espécie de cautela com os diretores independentes, pois estes não eram muito respeitados porque lhes faltavam poderes para interferir no processo decisório que influenciasse a empresa como um todo e que poderiam prejudicar os acionistas minoritários pois não tinham participações no desempenho das companhias. Quadro esse que só veio a mudar depois da revisão da Lei das Companhias em outubro de 2005 que tornava as orientações de 2001 da CRVMC em necessidade legal. (KANG; SHI, BROWN, 2008).

Outro fator que colabora ainda mais para o processo evolutivo tanto do ambiente regulatório quanto da economia de mercado da China e que também ocorreu em 2001, foi a adesão da China à OMC. Este fato forçou a revisão da legislação chinesa, bem como a aprovação de nova legislação em conformidade com as regras da OMC, inclusive com o código de governança corporativa da instituição. Além disso, a China teve de eliminar o controle de preço para proteger sua indústria doméstica, bem como os subsídios à exportação de produtos agrícolas.

Em janeiro de 2002, foi dado outro importante passo rumo ao aprimoramento da governança corporativa no ambiente empresarial chinês. Foi emitido o primeiro código de governança corporativa para as companhias listadas em bolsa na China. O código focava na proteção de investidores acionistas especialmente os minoritários (KANG; SHI; BROWN, 2008).

Havia um receio por parte dos acionistas minoritários das empresas públicas em relação a informação assimétrica de possível movimentação de ações não negociáveis que poderiam prejudicá-los sem que houvesse qualquer lei para protegê-los. Isso foi resolvido a partir de duas iniciativas do governo.

A primeira iniciativa foi relativa ao problema residual que existia antes da empresa se tornar pública e foi resolvida a partir de uma reforma introduzida em abril de 2005.

The smooth progress of this reform successfully solved the problem of dividing interests and prices among the state-owned shares, institutional shares and tradable shares in a company's share structure, and enabled equal rights to the trading of and earnings on shares among all categories of shareholders. (OECD, 2011, p. 16).

A segunda foi a de fazer com que a totalidade das ações não-negociáveis das empresas listadas em bolsa circulassem no mercado. Isso ocasionou a melhora do desempenho no mercado de ações por parte das empresas que aderiram a esse programa do governo, o que resultou no ganho de confiança dos investidores e na melhora do dinamismo do mercado de ações e da governança corporativa da China (KANG; SHI; BROWN, 2008).

Assim, neste mesmo ano de 2005 foram revistas as leis de Companhias e de Valores Mobiliários, que seguiram no objetivo do Estado que, em linhas gerais, se manteve o mesmo desde a aprovação da primeira versão da Lei das Companhias de 1993 que caracterizou o início dessa segunda fase da reforma: aperfeiçoar a estrutura regulatória para atender as necessidades de reformulação das regras do mercado a fim de estimulá-lo e conduzí-lo ao crescimento econômico.

CONCLUSÃO

Ao contrário que muitos economistas da corrente ortodoxa afirmam, o motor propulsor do desenvolvimento econômico da China foram suas empresas estatais que ao longo de seu processo evolutivo durante a segunda metade do século XX, serviram como instrumento fundamental para que o Estado chinês alcançasse seu estágio atual de desenvolvimento.

Desde o seu início, quando a China se aproximou da URSS e adotou o modelo soviético, que consistia na economia planificada e a estratégia de desenvolvimento do Big Push, as empresas estatais vêm desempenhando papel central na condução das políticas econômicas estabelecidas pelo governo. Primeiramente com pouca autonomia no âmbito empresarial e muitas funções e objetivos integrados no seu escopo de atuação, as empresas tradicionais eram responsáveis por executar os planos do governo em diversas áreas socioeconômicas.

Com o passar do tempo, ao longo do período de Mao Tse-tung (de 1949 a 1976), as EPEs seguiram desempenhando seu papel apesar das oscilações políticas e desequilíbrios econômicos, se mantiveram na posição de principal mecanismo de intervenção do Estado na economia. As EPEs passaram pelas primeiras tentativas de reforma na qual seu controle foi transferido para os governos locais a fim de aprimorar a sua eficiência e lucratividade.

Quando Deng Xiaoping assumiu o comando da China, com suas idéias de reformas descentralizadoras em prol da introdução de mercados, primeiramente em indústrias de consumo no interior, depois com a onda de liberalização avançando sobre as EPEs industriais urbanas, o cenário começou a mudar para o setor estatal. Foi quando a essência da reforma das EPEs foi direcionada para a criação e concentração de grupos de grandes empresas capazes de conduzir a dinâmica empresarial, a princípio de seus respectivos setores, depois em escala nacional e por fim, dominando a cadeia produtiva global de tal setor (NOLAN, 2001).

Xiaoping, durante o período que esteve à frente do governo chinês, seguiu a linha de atuação de suas frases mais celebres durante o *Southern Tour* em 1992, quando declarou: “The development is the only hard truth. (...) It doesn’t matter if policies are labeled socialist or capitalist, so long as they foster development.” (NAUGHTON, 2007, p. 99). Com Zhao Ziyang à frente das reformas, tomando decisões de maneira consensual e gradualista, foi bem

sucedido no intento de avançar na reforma econômica que visava introduzir mercados e manter a economia em crescimento.

O sistema dual foi de grande importância no projeto de transição de uma economia planificada para uma economia orientada pelo mercado como mecanismo de alocação de recursos tendo o preço como medida de escassez e fundamento microeconômico para as empresas. Permitiu que não houvesse uma busca ruptura de sistemas que na maioria das nações que fizeram tal transição de maneira abrupta, sofreram grandes desequilíbrios e privações econômicas e sociais.

Após o fim do plano estatal em 1985, as EPEs assumiram o posto de único mecanismo de intervenção do governo na economia, no sentido de alocação de recursos em setor produtivo. Tal intervenção era feita através da atuação dos departamentos do governo sobre essas empresas. Com a criação do sistema de governança corporativa, juntamente com o conjunto de reformas que o aperfeiçoou, as EPEs serviram de ferramenta na estratégia chinesa de inserção privilegiada na DIT através da concentração e modernização das grandes e médias EPEs.

Com a formação de grandes corporações estatais, a função econômica estratégica das dessas empresas como líderes nacionais de seus respectivos setores e atores principais na internacionalização da indústria chinesa ficou cada vez mais evidente, bem como seu importante papel no sistema econômico.

Apesar de ainda não ter terminado seu processo de reformas, as EPEs tem papel de destaque em diversos setores estratégicos da economia, como geração de energia, transporte, comunicação, siderúrgicas, mineração, carvão, eletrônica, etc. Liderando o processo de inovação através das empresas campeãs nacionais, sempre na dianteira das reformas empresariais e econômicas via incentivos do Estado. Estas empresas que transferem as tecnologias para suas empresas subsidiárias e para as pequenas e médias empresas. Tecnologias estas alcançadas seja via processo de P&D ou importação. (DALTRINI, 2006)

Como a China não tem um sistema de seguridade social que atenda toda a população, as EPEs exercem um papel social essencial para a estabilidade econômica, pois são responsáveis pelo fornecimento de uma série de serviços sociais e assistenciais que cobrem os seus funcionários praticamente do berço à sepultura.

Além de terem participação significativa na massa salarial da população chinesa principalmente pelas EVMs e pequenas e médias empresas por existirem em grande número.

Podendo a política salarial de tais empresas influenciar até no padrão de consumo da massa trabalhadora da China. Até mesmo essas pequenas e médias EPEs tem uma importante função a desempenhar, principalmente no que diz respeito a estabilidade socioeconômica, ao garantir emprego para parcela relevante da população chinesa.

Estas empresas são responsáveis pela mudança na pauta de exportação, incluindo cada vez mais produtos de alta intensidade tecnológica, como automóveis, componentes eletrônicos de alta complexidade, máquinas e equipamentos de última geração, dentre outros bens com alto teor tecnológico. Fato este que melhora os termos de troca com outros países e a restrição externa da economia.

Atualmente o Estado chinês tem avançado em um de seus últimos alvos de reforma, que é o aprimoramento de seu mecanismo de governança corporativa, a fim de conquistar a cada vez mais a confiança de investidores institucionais e individuais, tanto nacionais quanto estrangeiros para o mercado de capitais da China.

“The state was confused between its role as a regulator and social planner aimed at maximizing the aggregate social welfare, versus its role as an investor aimed at maximizing shareholder profit.” (KANG, 2008, p. 8). Este dilema visto no mercado financeiro também está relacionado à tarefa do Estado de conciliar e equilibrar o objetivo do aumento da taxa de crescimento econômico, com o compromisso em promover a distribuição da renda e o aumento da qualidade de vida de sua população, está longe de ser trivial. Além da preocupação com o ambiente e o crescimento sustentável, aspecto este que a dita fábrica do mundo não vem dando a devida atenção.

Ao se implantar o mecanismo de governança corporativa, o Estado atinge dois objetivos de uma só vez. O primeiro é o de tornar possível a concentração de grandes e médias empresas nacionais (maioria de propriedade estatal) em conglomerados, prática comum nas experiências de desenvolvimento de países desenvolvidos. E a segunda é a modernização do sistema empresarial das EPEs chinesas possibilitando a correção de distorções do antigo sistema de contrato, bem como avanços na padronização administrativa dessas empresas conforme as práticas internacionais, principalmente de acordo com as regras da OMC.

A Lei das Companhias de 1994 contribuiu tanto para atrair capital externo, quanto para fomentar a transferência de tecnologia das empresas estrangeiras para as EPEs, ao viabilizar a criação de *joint ventures* entre tais empresas via participação acionária.

Portanto, em linhas gerais os anos de 1990 se destacaram pela reestruturação regulatória e administrativa dos setores e instituições de economia de mercado existentes e introdução de outros mecanismos que se fizeram necessário para o bom funcionamento e modernização do sistema econômico.

Nos primeiros anos do século XXI a reforma da economia chinesa seguiu seu curso que se mantém em andamento até os dias de hoje. Criando novos dispositivos e órgãos regulatórios, ajustes e medidas corretivas que se fazem necessárias conforme as instituições de mercado sofrem processo evolutivo, atendendo as necessidades dos agentes do mercado em prol da manutenção do crescimento sustentado.

E o Estado se mantém no posto de regulador dos mercados e acionista controlador das empresas campeãs nacionais, para que através delas possa influenciar a economia chinesa e conduzi-la rumo ao desenvolvimento econômico e social.

Referências Bibliográficas

- DALTRINI, M. B.(2006). **O Papel das Empresas Estatais no Desenvolvimento da China:** 2006. 114 f..Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.
- HUIJONG, W. (1994). A Economia Mundial em Transformação. 1^a Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- KANG, Y.; SHI, L; BROWN, D. L.: (2008) Chinese corporate governance: history and institutional framework. Disponível em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2008/RAND_TR618.pdf. Acesso em 09 de Março de 2015.
- LIN, J.; CAI, F.; LI, Z.(1996) The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform. Hong Kong: Chinese University Press.
- MEDEIROS, Carlos A. “China: entre os séculos XX e XXI”, in José Luis Fiori, *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- _____. (2012): Notas sobre o Desenvolvimento Econômico Recente na China. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/>. Acesso em 09 de Março de 2015.
- _____. (2006) A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia política*. 2006, v. 26, p. 381 – 400.
- _____. (1999): Economia e Política do Desenvolvimento Recente na China. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol.19, n. 3, p. 92-112. Jul/Set., 1999
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. China Statistical Yearbook (várias edições). Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/>. Acesso em 09 de Março de 2015.
- NAUGHTON, B. (2007). **The Chinese Economy: Transition and Growth**. MIT 2007, p 55–110.
- _____. (1995). Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993; Univesity of Cambridge.

- _____. (1988). "The Third Front: Defense Industrialization in the Chinese Interior." *China Quarterly* 115 (Autumn): 351-86.
- NOLAN, P. (2001). **China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy and the Big Business Revolution.** New York: Palgrave, 2001.
- _____. (2003). Industrial Policy in the Early 21st Century: The Challenge of the Global Business Revolution. In: CHANG, HA-JOO. (Org.) *Rethinking Development Economics.* London: Anthem Press, 2003.
- NONNENBERG, M. J. B.: China: Estabilidade e Crescimento econômico. *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 2 (118), pp. 201-218, abril-junho/2010
- OECD (2011), Corporate Governance of Listed Companies in China: Self-Assessment by the China Securities Regulatory Commission, OECD Publishing
- Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119208-en> Acesso em 09 de Março de 2015.
- PINTO, E.(2013). O milagre econômico chinês: principais determinantes internos. Site: Carta Maior, publicado em 03/11/2013. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/O-milagre-economico-chines-principais-determinantes-internos/7/29424>. Acesso em 09 de março de 2015.
- RISKIN,C.(1991). Chinas's Political Economy: The Quest For Development since 1949. New York: Oxford University Press.
- SULEIMAN, A. B.: O Desenvolvimento econômico chinês pós 1949, São Paulo, FAAP, 2008, p. 3-14.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT(UNCTADstat) Disponível em: <http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>. Acesso em 09 de Março de 2015.
- WORLD BANK. (1996). "World Development Report".
- WU, J. (2005). **Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform.** Thomson/South-Western, 2005.