

REFORMAS ECONÔMICAS NA CHINA

*Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*¹

O extraordinário dinamismo da economia chinesa no último quarto de século e sua crescente importância na ordem mundial atraem a atenção do resto do mundo. As altas taxas de crescimento, os avanços tecnológicos, a capacidade de atrair investimentos estrangeiros etc. foram alcançados por meio de políticas nacionais executadas com alto grau de autonomia, num processo que se deslançou após as reformas de 1978.

Os meios de comunicação no Brasil, em geral tendem a diluir as especificidades das reformas chinesas caracterizando-as simplesmente como pró-mercado. Seria como se o processo de transformações da China constituísse simplesmente um caso de um movimento mais amplo de reformas liberais como aquelas do antigo bloco socialista da Europa ou as da América Latina. Entretanto bastaria atentar para os resultados das reformas para concluir que a China seguiu diferentes caminhos. A abrupta conversão dos países socialistas implicou violentas quebras em níveis de atividade e altos custos sociais. E na América Latina, as reformas dos anos 90, ao contrário do que prometiam, mostraram-se incapazes de garantir os padrões de crescimento necessários e adequados às áreas atrasadas, agravando as já penosas condições de vida da população.

Muitos comentaristas não se detêm na explicação das forças que levaram a China a realizar as reformas. Aparentemente seria como se a partir de 1978 o país abandonasse um passado de pura irracionalidade e implementasse reformas pró-mercado e passasse então a participar ativamente do processo de globalização. Em outras interpretações, a China constituiria mais um caso de “desenvolvimento a convite” tal como o Japão no pós-guerra e posteriormente a Coreia e Taiwan. Nesse caso, enfatiza-se unilateralmente a importância dos impulsos favoráveis recebidos da ordem mundial na explicação do sucesso do desenvolvimento.

Não há dúvida que as concessões dos Estados Unidos foram fundamentais para o sucesso do Japão, Coreia ou Taiwan. Entretanto, faltaria explicar por que os países eleitos foram esses e não outros. Na verdade a política seguida pelos americanos na área desde os anos 40 somente pode ser entendida como uma resposta à Revolução chinesa de 1949. A vitória da revolução e a popularidade dos movimentos comunistas na Ásia explicam por que os Estados Unidos inicialmente reorientam sua política no Japão ocupado e fornecem financiamentos, patrocinam a reforma agrária e abrem seus mercados para produtos japoneses. E a tendência é clara também quanto à Coreia após a guerra, onde também se realiza reforma agrária e se concede acesso aos mercados americanos. E até mesmo Chiang Kai Chek, que quando governava a China continental sempre se manteve radicalmente contrário à reforma agrária, no poder em Taiwan, foi impulsionado pelos americanos a distribuir terras na ilha, além de obter grandes volumes de créditos.

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e Pesquisador do CESIT.

E os impactos da Revolução de 1949 são também fundamentais para explicar trajetória futura da China. A revolução varre do solo chinês as forças responsáveis pelo atraso, paralisia e pelas tendências desagregadores do país. São eliminados os restos das antigas burocracias civis e militares que sobreviveram à queda do império, os proprietários de terras parasitários que vivam de rendas e as camadas burguesas ligadas ao comércio exterior, criadas com a ocupação de regiões do país por potências estrangeiras.

A revolução dá nascimento a uma sociedade igualitária na qual predominavam os camponeses e dirigida por um governo com alto grau de popularidade e legitimidade. Entretanto, se os impulsos revolucionários não se mantivessem após a tomada do poder, o país talvez tendesse a se prostrar na paralisia e no imobilismo. A organização econômica baseada em modelo de comando centralizado era inadequada a países com baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas como a China e, posteriormente, na própria União Soviética tendeu a cristalizar-se e revelou incapacidade de se auto-reformar.

Por outro lado, foram criadas novas burocracias civis, militares e no próprio Partido Comunista Chinês, burocracias que, apesar da ideologia comunista recentemente esposada, eram conformadas por elementos cultos da sociedade, tradicionalmente educados no respeito aos valores do confucionismo. Assim, um modelo econômico dependente de decisões do governo central, novas burocracias sob o peso da cultura tradicional, e a imensa massa de camponeses satisfeitos com as conquistas recentes. Com essas características sociais a China poderia tender novamente à imobilidade e à paralisia, que marcaram seu passado, e as burocracias dirigentes poderiam orientar-se para a busca de privilégios, bloqueando transformações.

É considerando esse quadro e o isolamento internacional da China após 1959 que podemos compreender as tentativas de reorientação econômica e social tais como a coletivização no campo e as políticas do “grande salto à frente”. E também os violentos processos de lutas internas como a revolução cultural, que para muitos aparece como manifestações de pura irracionalidade. Mas se atentarmos não somente para os alvos perseguidos nesse movimento, ou seja, a luta contra as quatro velharias: a cultura, o pensamento, os hábitos e os costumes; mas também para o fosso existente tradicionalmente na China entre as camadas cultas e o povo em geral, poderemos compreender a lógica que governava esses movimentos. O conhecimento do passado da China imperial, sua sociedade petrificada no dizer de Weber, seu governo exercido por mandarins confucianos, que rejeitavam e bloqueavam mudanças, pois estas ameaçavam a harmonia do mundo; e a percepção de que os valores tradicionais ainda impregnavam os comportamentos dos agentes sociais, com esse quadro, a dinâmica das lutas internas recobra seu sentido. Assim, mesmo historiador conservador, como Fairbank, levando em conta a especificidade cultural da China, avalia com precisão as razões da revolução cultural “para Mao, essas características e esses valores profundamente ancorados eram os elementos que mantinham a China atrasada, o que se aproxima sensivelmente do ponto de vista que nos exprimimos nesse livro. (Não é necessário defender os métodos de Mao para apreciar seus objetivos)”.

É claro que o rápido desenvolvimento econômico atual da China dependeu também da política de aproximação praticada pelos Estados Unidos que visavam o isolamento da antiga União Soviética. Entretanto, o sucesso chinês em aproveitar as oportunidades abertas com a superação de seu

isolamento dependeu também de sua capacidade de promover reformas internas. Reformas que somente puderam ser executadas após anos de lutas internas e de tentativas frustradas de reorientação da economia do país. E mesmo do ponto de vista econômico o passado pré-reformas na China deixou o legado representado pela montagem a indústria pesada no país, condição para a rápida expansão da produção de bens de consumo pós-reformas.

Em boa medida, quando são confrontadas com as experiências dos antigos países socialistas e da América Latina, as reformas chinesas são específicas por seus limites, por não terem avançado com o mesmo ímpeto na eliminação dos controles estatais sobre a economia. A seguir enumeram-se alguns pontos sobre o que não foi feito na China.

1- **Questão da propriedade.** A China não realizou qualquer programa de privatizações. A terra continua a ser de propriedade do Estado e é cultivada por meio de concessões dos poderes públicos aos agricultores. A relativa perda de participação das empresas estatais sob controle do governo central deve-se ao rápido crescimento de empresas controladas por unidades sub-nacionais de governo, as chamadas Towns and Villages Enterprises (TVEs). O investimento direto estrangeiro em é realizado por meio de associações com empresas chinesas (estatais ou TVEs) as quais, em geral, assumem o controle das novas unidades.

2- **Abertura comercial.** A crescente importância da China no comércio mundial foi alcançada sem que houvesse liberação geral de importações, e o mercado interno nacional continua protegido, não somente pelo câmbio desvalorizado, como também por um conjunto de restrições. E o alto volume de importações do país é explicado pelas aquisições das zonas de processamento de exportação-que importam livremente - ou por importações complementares e não concorrentes com a produção nacional.

3- **Abertura financeira.** A China estabelece controles de capitais e opera com baixo nível de endividamento externo, tendo privilegiado o investimento direto estrangeiro. O acúmulo de reservas de divisas alavanca política monetária favorável à expansão do crédito interno, que é operado com baixas taxas de juros por bancos estatais especializados, garantindo assim altas taxas de investimentos internos.

Vejamos então, ainda que esquematicamente os traços gerais das reformas pós 1978. Diferentemente do regime da União Soviética que se revelou incapaz de se auto-reformar, o Partido Comunista Chinês demonstrou grande flexibilidade ao executar as mudanças necessárias para acelerar o desenvolvimento do país. Tratava-se de superar a organização econômica fundada em comando central, que à luz da própria experiência soviética, revelava suas fragilidades, mais ainda tratando-se de país com baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas como a China. O objetivo por tanto seria abrir espaços para a regulação pelo mercado e aumentar a autonomia das unidades econômicas sem, entretanto, abrir mão da propriedade estatal e de mecanismos de planejamento controlados pelos poderes públicos.

As reformas começam pela agricultura. A organização coletiva da produção no campo não vinha apresentando os resultados esperados, e o governo chinês trata então de recriar a produção

parcelar camponesa, tocada pelo trabalho familiar. As comunas se encarregaram de redistribuir as terras entre as famílias que, tal como após a revolução de 1949, tornaram-se responsáveis pela produção agrícola. Mas a grande novidade introduzida pelas reformas foi a liberdade concedida ao camponês de vender livremente no mercado o produto que restava após separar o necessário à sua subsistência e a parcela devida ao Estado. Essa reforma no campo lembra a NEP-Nova Política Econômica, realizada por Lenin na União Soviética após a guerra civil em 1923, política que é abandonada por Stalin ao promover a coletivização do campo.

A concessão de estímulos materiais aos camponeses, representada pela liberdade de vender livremente no mercado o excedente de sua produção, evidentemente tem um papel central na explicação do alto crescimento da produção e produtividade agrícola após as reformas. Certos autores chamam a atenção para o fato de que, para esse sucesso foram também fundamentais tanto as grandes obras hidráulicas, construídas anteriormente, que aumentaram a área irrigada do país; assim como implantação no país, antes das reformas, de grandes empresas industriais estatais produtoras de insumos modernos para a agricultura, as quais se mostraram capazes de atender à crescente demanda das unidades familiares camponesas.

Nesse quadro compreende-se como a agricultura chinesa foi capaz de aumentar rapidamente a oferta de matérias primas e alimentos com níveis crescentes de produtividade, elevando assim a renda das famílias camponesas, que foi favorecida também pela relação de preços favoráveis à agricultura. Nesse processo, expandiu-se o mercado de bens de consumo no campo e milhões de famílias camponesas são retiradas da linha de pobreza.

No campo da indústria, a redução do número de empresas estatais e sua perda de importância relativa na produção não indicam que essas empresas perderam seu papel estratégico na industrialização chinesa. Com as reformas, as empresas estatais passaram a ter maior autonomia em suas decisões, e foram orientadas no sentido de apropriar seus custos e buscar eficiência e lucratividade. Se antes das reformas os orçamentos das empresas confundiam-se com o orçamento fiscal, agora estas devem realizar contabilidade própria e registrar seus resultados. Nesse processo, os lucros das empresas assumem papel cada vez mais importante nos novos investimentos, embora as estatais sejam os principais agentes tomadores de crédito dos bancos oficiais. E nas recentemente fundadas bolsas de valores, as ações negociadas são principalmente de empresas estatais.

A redução do número de empresas estatais resulta de dois processos. Por um lado, a política de “reter as grandes e deixar as pequenas” leva o governo a abrir mão de pequenas empresas que são assumidas ou por unidades sub nacionais da administração pública, ou por cooperativas de trabalhadores ou mesmo por proprietários individuais. Por outro lado, o governo chinês vem estimulando a conglomeração de empresas estatais com o objetivo de formar grandes grupos econômicos, capazes de alcançar autonomia financeira e tecnológica. Trata-se assim de criar empresas holding com capacidade de realizar investimentos fora das fronteiras chinesas, o que começa a ser praticado, e com dimensões que garantam a capacidade de concorrer com as grandes multinacionais no mercado mundial. Como apontava, em fins dos anos 90, um membro do Conselho Estatal de Economia:

“Os Estados Unidos dependem da General Motors, da Boeing, da Du Pont e de uma série de outras empresas multinacionais. O Japão depende de seis grandes grupos empresariais e a Coréia de dez grandes empresas holding. Dessa maneira, agora e no próximo século a posição de nosso país na ordem política internacional será em grande parte determinada pela posição das grandes empresas e grupos de nosso país.”

Os investimentos diretos estrangeiros, de início limitados às áreas de processamento de exportações, agora são também autorizados em outras áreas. Como já fizemos referência, são realizados em associações com empresas chinesas, mas sua baixa participação na FBCF no país indica que a política de atração de IDE responde menos a dificuldades de financiamento de mais ao objetivo de incorporação e apropriação de novas tecnologias.

A generalização pelo país e o rápido crescimento das TVEs constituíram outro fenômeno provocado pelas reformas. Aos tempos da agricultura coletivizada, associações de agricultores formavam empresas industriais. Com a volta à agricultura parcelar, o governo chinês estimulou as administrações de vilas, cidades e distritos a assumir as empresas de propriedade coletiva e mesmo a criar novas empresas. Mas a inovação essencial é dada pela progressiva liberdade de vender a produção em mercados livres, num movimento que leva as TVEs a concorrerem entre si e com as empresas estatais.

As TVEs podem também associar-se a empresas estrangeiras, mas operam em estreitas relações de compra e venda com as estatais industriais e de comércio exterior, e têm acesso ao crédito dos bancos oficiais. Na verdade as TVEs são ainda importante instrumento de descentralização da produção industrial, contendo a tendência ao explosivo crescimento das cidades costeiras. Trata-se portanto de política de apoio à industrialização do campo cujo sucesso pode ser constatado pelo fato de que a porcentagem do emprego agrícola é rapidamente decrescente em relação ao emprego total, embora o decréscimo da população rural na população total seja bem mais lento. Ou seja, a expansão das TVEs tem permitido que membros das famílias camponesas encontrem emprego na indústria sem abandonar o domicílio rural. E os bons resultados econômicos das TVEs servem ainda de importante ponto de apoio para as finanças das unidades sub-nacionais de governo.

Finalmente a estratégia reformista levou à criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE) em várias regiões costeiras. Constituem áreas especializadas em processamento de exportações e para sua implantação foram liberados o investimento estrangeiro, as importações de insumos e partes e as operações cambiais e de comércio exterior. E os objetivos de incrementar as exportações e de incorporar novas tecnologias pelas ZEEs foram alcançados pela atração de investimentos estrangeiros, inicialmente originários de Hong Kong e posteriormente de Taiwan e de muitos países desenvolvidos.

Em conclusão, procuramos demonstrar aqui em que medida o sucesso da China aparece como resultado tanto de “fatores externos”, ou seja a mudança da política americana em relação ao país, como de “fatores internos”, ou seja sua capacidade de conceber e executar reformas. Adverte-se, entretanto, que esse breve sumário é incapaz de apreender a complexidade da realidade chinesa. A maior autonomia das unidades sub-nacionais de governo, estimulada pelo poder central, tem dado lugar a uma multiplicidade de inovações nos campos econômico e social, transformado o país num imenso laboratório. E evidentemente o sucesso econômico da China não esconde seus graves

problemas de ordem demográfica, ambiental etc. Para finalizar valeria aqui lembrar a advertência de Celso Furtado, quando afirmava que seria impossível generalizar o padrão de consumo dos países avançados pelo resto do mundo, pois esse processo esbarraria nos limites impostos pela disponibilidade de recursos naturais.

Bibliografia sumária

FAIRBANK, John K. *La Grande Révolution Chinoise*. Trad. Francesa. Paris, 1989.

HSÛ, J. C. Y. *China without Mao*. New York, 1990.

MEDEIROS, Carlos A. Economia e política de desenvolvimento recente na China. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 3, 1999.

NAUGHTON, B. *China's emergence and prospects as a trading nation*. 1996. (Brookings papers on economic activity, n. 2).

OECD. *China in the 21st century*. Long Term Global Implications. OECD, 1996.

SINGH, A. *The plan, the market and evolutionary economic reform in China*. UNCTAD, 1993. (Discussion Papers, n. 76).

STORY, J. *China a corrida para o mercado*. São Paulo, 2004.

TSURU, S. *Japan's capitalism*. Cambridge, 1994.