

# MUDANÇA TECNOLÓGICA: ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BRASIL E CHINA NUM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

Gustavo Erler Pedrozo<sup>1</sup>; Mauri da Silva<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo procura descrever e analisar, num contexto de globalização, as estratégias de inserção internacional de comércio de Brasil e China, com base no *mix* de política econômica utilizado e seu reflexo sobre o padrão de comércio. Como resultado, constatou-se que o Estado chinês, apesar de também promover medidas liberalizantes, foi capaz de liderar um exitoso processo de mudança tecnológica que melhorou sua inserção na divisão internacional do trabalho. No Brasil, a estratégia de política econômica orientada ao mercado levou ao aumento da dependência das exportações intensivas em recursos primários e acentuou a importação de produtos intensivos em tecnologias.

**Palavras-Chave:** Estado, política econômica, mudança tecnológica.

## Abstract

This article tries to describe and analyze, in a context of globalization, the strategies of international insertion of trade of Brazil and China, based on the mix of economic policy used and its reflection on the pattern of trade. As a result, it was found that the Chinese State, while also promoting liberalizing measures, was able to lead a successful process of technological change that improved its insertion in the international division of labor. In Brazil, the market-friendly reform strategy led to an increase in the dependence on intensive exports of primary resources, and accentuated the import of technology-intensive products.

**Keywords:** State, economic policy, technological change.

## 1 Introdução

Embora se possa argumentar que Brasil e China possuam estruturas governamentais distintas, marcadas diferenças culturais, e um legado de trajetórias divergentes no que diz respeito à modernização e industrialização no século XX, acreditamos ser possível uma confrontação didática das políticas econômicas adotadas por esses países num período mais recente. Como nos disse Pires (2008, p. 9) “o exercício intelectual de analisar este assunto se justifica por tentar compreender duas estratégias políticas de inserção na economia mundial que apresentaram resultados econômicos díspares, e buscar compreender as especificidades de cada experiência”.

As reformas empreendidas pelo Partido Comunista da China (PCCh), desde 1978, vêm trazendo significativos resultados relativos, no que diz respeito à industrialização,

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento, PPG Ciências Sociais UNESP/Marília; E-mail: gu\_pedrozo@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento, PPG Ciências Sociais UNESP/Marília; professor da Faculdade de Tecnologias de Ourinhos-FATEC e das Faculdades Integradas de Ourinhos - FIO; E-mail: mauri.silva@fatecourinhos.edu.br.

comércio exterior, incremento do consumo da população. A China apresentou, em média, taxas de crescimento do PIB na ordem de 10% ao ano, durante os últimos 30 anos. Os chineses vêm suplantando as posições de *traders* globais tradicionais como Alemanha, Japão, França. Em relação à América Latina, ela já se coloca como principais parceiros comerciais de diversos países. No caso de Brasil e Chile, por exemplo, a China já se tornou o principal destino das exportações (CEPAL, 2009).

Por outro lado, ao longo da década de 1990 o Brasil apresentou baixíssimo e irregular nível de crescimento econômico, embora o governo FHC (1995-2002) tenha logrado controlar a inflação que há anos corroía o poder de compra da moeda nacional – a média anual passou de 2.500% para casa dos 10% ao ano. A política de estabilização adotada baseou-se na sobrevalorização da moeda nacional, num período em que a grande liquidez mundial permitia tal manobra. Contudo, a opção por essa política de estabilização com a adoção dos preceitos neoliberais do Consenso de Washington que previa, em largos traços, medidas de liberalização comercial e financeira, aliadas a privatizações e outras medidas de minimização do Estado nos mais variados setores, logo se mostraram incongruentes com o objetivo de promover a tão prometida recuperação do crescimento econômico sustentável brasileiro.

As crises econômicas de mercados emergentes que se sucederam na segunda metade da década de 1990, demonstraram a vulnerabilidade, não apenas da economia brasileira, mas dos países latino-americanos, em geral, que da mesma maneira adotaram em larga medida tal receituário. Particularmente no caso brasileiro, podemos dizer que essas políticas deram lugar a mais uma “década perdida”.<sup>3</sup> A “busca da estabilidade monetária como, praticamente, o único objetivo da política macroeconômica” (PAULINO, 2009, p.3) teve expressivas consequências para o setor industrial brasileiro, tanto público quanto privado. O aumento do volume de exportação de produtos de baixo valor agregado pela economia brasileira, como demonstraremos mais adiante, implicou em regressões significativas do quadro social brasileiro: aumento da desigualdade de renda, aumento das taxas de desemprego, principalmente a partir de 1995, quando a política de estabilização do Plano Real se mostrou mais vulnerável (FILGUEIRAS, 1999).

---

<sup>3</sup> O PIB *per capita* variou, entre 1990 e 2000, na média de 0,44% anual. A variação em volume do PIB brasileiro, também para o período 1990-2000, ficou na ordem de 1,94% anual. Fonte: IBGE.

Durante os governos Lula e Dilma<sup>4</sup> ocorreu a retomada do planejamento industrial no Brasil. Por um lado, o país experimentou uma situação impar provocado pela: (i) melhora nos termos de troca: elevação dos preços de *commodities* agropecuárias e industriais - nossa “eterna” vocação exportadora, e; (ii) redução nos preços das importações de bens industrializados, em grande medida explicado pelo “milagre econômico” chinês. Estes eventos combinados permitiram o acúmulo de reservas internacionais e a própria melhora na renda nacional. Por outro, os Estados Unidos, locomotiva da economia mundial durante boa parte do século XX, vêm perdendo força. A crise financeira global de 2007 colocou em dúvida, ao menos em termos econômicos, sua hegemonia, abrindo espaço de manobra aos países periféricos, na contramão da retórica do *mainstream*, usarem o Estado para fomento da atividade produtiva. No caso do Brasil, a política industrial nos governos Lula e Dilma foi direcionada apoio a setores estratégicos e setores portadores de futuros (SILVA, 2015).

Em decorrência do processo de desconstrução do Estado planejador nas últimas décadas, a política industrial brasileira, apesar de bem-vinda, enfrenta dificuldades pelo esvaziamento de instituições que desempenharam importante papel no processo de industrialização brasileira, incluindo os departamentos das próprias empresas públicas de infraestrutura privatizadas (CANO, SILVA, 2010). Além disto, ela também foi constrangida pela apreciação cambial decorrente da entrada de dólares principalmente pelas exportações de *commodities*, desnudando a contradição entre os objetivos da política industrial e a política macroeconômica (KUPFER, 2006). Na verdade, mesmo a troca de governo não foi suficiente para romper com o núcleo da política macroeconômica preconizado pelo Consenso de Washington, em especial o regime de câmbio e taxa de juros que seguem sendo desfavoráveis ao setor industrial brasileiro.

Certa parcela da literatura preocupada em compreender as questões do desenvolvimento e das relações internacionais recentes, tende a associar a disparidade de desempenho das economias brasileira e chinesa, numa de suas faces, com as diferentes maneiras com que ambos os países enfrentaram o processo de globalização. Do ponto de vista do desenvolvimento, a soberania em relação aos assuntos econômicos parece-nos de primeira ordem de importância. Autores como Medeiros (1998), Cano (2000), Filgueiras (2000), Batista (2001), Gonçalves (2005), e Pires (2008) demonstraram, cada um à sua maneira, a relação entre a vulnerabilidade externa brasileira e a opção da política

---

<sup>4</sup> Este último foi interrompido pelo processo de *impeachment* em 31 agosto de 2016.

de inserção internacional, e as consequências dessa “opção” nas taxas de crescimento da economia, nos índices de desemprego do país, no desmonte do aparelho produtivo industrial, e na perda de importantes setores estratégicos para a formulação de políticas industriais.

Cabe ressaltar que, embora a China faça parte desse processo de liberalização e integração ao mercado mundial, no âmbito comercial e financeiro, o país não promoveu sua abertura de maneira abrupta. O governo chinês foi incisivo em praticar políticas de educação, políticas de absorção de tecnologia e técnicas de administração por meio dos mais variados mecanismos, incentivar concorrência interna antes de promover choques externos de competitividade, promover ciclos de crescimento econômico amparado no investimento das empresas estatais, manter políticas ativas de proteção à indústria nacional, entre as quais pode-se mencionar a forma como os líderes daquele país procederam em relação à absorção de investimentos, às privatizações, às aberturas de capitais de suas empresas em suas bolsas de valores, à formulação de políticas industriais, a desvalorização do câmbio.

Além desta breve introdução, o presente trabalho contempla as seguintes etapas: (i) contextualização do processo de globalização das últimas décadas do século XX e de alguns conceitos-chave para a compreensão das diferentes formas de inserção dos mercados emergentes no sistema econômico internacional, particularmente na década de 1990; (ii) revisão da literatura sobre política industrial e as possibilidades e benefícios de se desenvolver um parque industrial competitivo internacionalmente; (iii) constatações pontuais das políticas econômicas brasileiras e chinesas para o período, sobretudo aquelas voltadas para o setor industrial e para o comércio exterior; e (iv) proceder, utilizando-se da base de dados da Organização das Nações Unidas (UN/COMTRADE), uma análise, a partir dos anos 1980, do comportamento do padrão de comércio dos dois países para compará-la com a política econômica implantada por elas.

## **2 Globalização e inserção da periferia no capitalismo**

O fenômeno de integração financeira internacional, que acompanhou a crescente liberalização das finanças, teve notável avanço nas duas últimas décadas do século XX chegando ao seu ápice em 1997, quando se tentou formalizar a “livre mobilidade de capitais como um objetivo específico do FMI”, numa reunião realizada em Hong Kong (MEYRELLES FILHO, 2009, p. 9). Os anos 1980 foram, particularmente, marcados pela

intensificação dos fluxos de capitais entre os países centrais. Nesse contexto, já se encontrava certa variedade de trabalhos acadêmicos, de orientação pró mercado, argumentando contra a existência dos mecanismos de controle de capital. Dessa maneira, a periferia do sistema ainda necessitava, conforme recomendação das instituições internacionais – FMI, Banco Mundial e OMC, de ampla reforma liberalizante para viabilizar o ingresso investimentos estrangeiros. De acordo com Marcos Cordeiro Pires, a argumentação era a seguinte:

A atuação conjunta destas instituições teria por finalidade criar uma ordem internacional dita “mais solidária”, ao estimular a integração dos países por via de comércio internacional e por deslocar o capital excedente de um polo do sistema para outro. Seria obtida assim melhor alocação de capital, desde que todos os países convergissem em suas políticas macroeconômicas. Por essas, garantir-se-ia a transparência necessária para a medição da taxa de lucros e dar-se-ia maior segurança aos investimentos estrangeiros diretos. No final do processo, todos os países sairiam vitoriosos, pois os padrões de consumo seriam equalizados no *longo prazo*. Os mais pobres se aproximariam rapidamente dos mais ricos, sem prejuízo para os segundos. (PIRES, 2008, p; 20).

A integração da periferia ocorreu de maneira mais incisiva a partir da década de 1990, quando, de acordo com o diagnóstico do *mainstream*, pode-se dizer que houve uma modificação generalizada nos mercados centrais e nas políticas aplicadas pelos governos da periferia. As transformações dos mercados centrais seriam de duas ordens: i) alterações estruturais “relativas ao crescimento da poupança financeira e à diversificação de portfólio dos investidores institucionais”; ii) mudanças cíclicas conjunturais, que estariam relacionadas “à queda de nível de atividades e rendimentos nos países centrais a partir do início dos anos 90” (CARNEIRO, 2002, p. 244).

Os países receptores, “excluídos” dos fluxos de capitais da década anterior, tiveram atuação decisiva para atração dos investimentos no que diz respeito à “reorientação da política econômica de longo prazo na direção de sua liberalização e de curto prazo, pela manutenção de elevados rendimentos, principalmente pelos altos patamares de juros” (CARNEIRO, 2002, p. 246). Contudo, cabe fazer uma ressalva importante: as reformas liberalizantes não eram apenas uma escolha, que surgia como alternativa para se tornarem receptores dos investimentos internacionais novamente. De acordo com Stiglitz (2002) houve forte pressão para que isso ocorresse, por parte de organismos institucionais internacionais e das economias centrais.

No entanto, ao analisarmos as economias da América Latina e da Ásia em comparação, alerta-nos Medeiros (1998, p. 280) que, embora os países asiáticos tenham acompanhado em maior ou menor medida o movimento de liberalização financeira, eles estão inseridos numa “dinâmica regional de divisão do trabalho” diferente do que ocorreu em outras regiões. É a partir dos anos 1980 que essas características, as quais podem ser utilizadas para diferenciar o movimento de integração dos mercados emergentes asiáticos e latino-americanos ao sistema econômico global, mostram-se berrantes. Para Medeiros (1998), a forma como esses países mantiveram com EUA e Japão é o ponto-chave para o entendimento da questão. Num primeiro momento, os interesses políticos estadunidenses garantiram, como parte de uma estratégia contencionista, a manutenção de constantes superávits comerciais de alguns países asiáticos junto aos próprios EUA e e outros países centrais.

No que concerne à região latino-americana, alguns pontos de divergências são ilustrativos. Uma questão primordial de diferenciação reside na contraofensiva estadunidense em direção aos mercados latinos. Após a década de 1980, quando os EUA mantiveram uma relação deficitária com os países da região, em vistas a “servir a dívida externa do continente”, a situação inverteu-se bruscamente. As políticas de abertura comercial e financeira, aliadas às políticas de estabilização monetária, baseadas na sobrevalorização cambial dos países latinos provocaram “abruptas elevações do coeficiente de importação e deslocamento das exportações para as *commodities*” de maneira generalizada. E assim, a liquidez experimentada na década de 1990, na forma como se deu na América Latina, “não permitiu às principais economias do continente retomar o crescimento econômico, mais uma vez estrangido pelo balanço de pagamentos”. (MEDEIROS, 1998, p.281).

Do ponto de vista da entrada de investimentos na região latino-americana, o redirecionamento dos fluxos de capitais para países como Brasil, Argentina, Chile se deu muito mais no âmbito dos investimentos em portfólio, que notadamente se mostraram instáveis e especulativos em relação às moedas nacionais. E embora o volume de investimento produtivo no Brasil tenha constantemente se elevado ao longo da década de 1990, grande parte da entrada desses investimentos foi direcionada às privatizações (50%) e setor de serviços em geral (70%), ou seja, para investimentos cujo efeito multiplicador é praticamente nulo – isso sem mencionar as implicações estratégicas para a condução de políticas de Estado. Na China essa situação é inversa. Durante a década de 1990, grande

parte da entrada de produtivo se destinou ao setor manufatureiro (60%). Em 2002 esse número chegou a mais de 70%.

Essa diferença ocorreu por alguns motivos fundamentais e indissociáveis. Em primeiro lugar é fruto do processo da reestruturação produtiva consequente da crise dos anos 70. Para François Chesnais (2008, p. única), é preciso salientar que houve uma “transferência de uma parte importantíssima do Setor II da economia, o setor da produção de meios de consumo, dos Estados Unidos para a China”, que apresentava vantagens significativas nos custos de produção: mão-de-obra barata e disciplinada, incentivos fiscais e, além disso, um atraente mercado interno consumidor. Em segundo lugar, podemos mencionar os mecanismos de controle da entrada e saída de capitais, que cabe dizer, não seguiram os conselhos do Consenso de Washington e, diferentemente do que ocorreu no Brasil, eles existiram efetivamente na China. A entrada de IDE na China passa por uma triagem que os classifica e os encaminha segundo os seguintes critérios: encorajados, permitidos, restritos e proibidos.

## **2.1 Brasil: da reforma liberal à desindustrialização precoce**

As políticas recomendadas pelo Consenso de Washington tiveram influência fundamental na inserção das economias latino-americanas no processo de globalização econômica, como já dissemos. Agora, nos ateremos às políticas voltadas ao setor industrial e de comércio exterior adotadas pelos governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso ao longo da década de 1990. É comum se referir ao ano de 1989 como um ensaio da implantação das medidas reformistas liberais, de abertura comercial e financeira. E que, a partir do governo Collor em 1990 é que elas foram mais incisivamente levadas adiante. Esse entendimento pode ser confirmado com a análise de dois documentos emitidos naquele ano: a Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, de março de 1990, das Diretrizes Gerais para Política Industrial e Comércio Exterior (PICE) tornada pública meses depois. A medida provisória tratou mais especificamente da taxação de Importações e a PICE debruçou-se na questão da “competitividade”, amplamente exaltada, em declarado preterimento ao “comodismo” que se abatia sobre o empresariado, protegido anteriormente pelas políticas que visavam à ampliação do parque industrial brasileiro via substituição de importações (PIRES, 2008, p. 27).

Como bem nos lembra Cano (2010), o governo de Fernando Collor praticou uma “política industrial às avessas” reduzindo as taxas alfandegárias de proteção à indústria

nacional, retirando outros mecanismos não tarifários de amparo ao desenvolvimento industrial e cortando possíveis subsídios. O BNDES, importante órgão de promoção de políticas industriais em décadas anteriores, teve sua esfera de ação reorientada e passou, no início da década de 1990, não mais a operar numa política de desenvolvimento que visasse determinados setores da indústria, mas sim numa diretriz de concessão de financiamento baseado em princípios de competitividade. Nesse período também o órgão é designado a promover o Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, e, em meados de 1992 torna-se gestor do Programa Nacional de Desestatização. (PIRES, 2008, p. 29). De acordo com Wilson Cano tal reconfiguração das políticas industriais brasileiras e da própria intervenção do BNDES se justificava, para o governo da época, pelo seguinte:

A opção pela redução do papel dos instrumentos de alcance setorialmente diferenciados (verticais) em favor dos instrumentos horizontais apoiava-se em um suposto central: as empresas mais aptas sobreviveriam ao desafio da competitividade e seriam premiadas com a integração competitiva aos mercados globais, baseado na equivocada premissa de que a melhor política industrial é não ter política industrial. Enquanto isso, Coreia do Sul e, principalmente, a China adotavam políticas radicalmente distintas, enfrentando de forma agressiva a concorrência internacional, apoiando-se em ativas políticas de desenvolvimento industrial. (CANO, 2010, p. 4).

O governo de Fernando Henrique Cardoso ampliou a reforma liberal do Estado, e as consequências para o setor industrial nacional foram ainda mais perversas considerando-se as condições de implantação do novo plano de estabilidade monetária. O plano de estabilização proposto por Fernando Henrique Cardoso consistia em estabelecer paridade da moeda nacional com o dólar, visando manter baixas taxas de inflação por meio das importações. Se, por um lado, a inflação foi controlada, por outro o custo social desse mecanismo adotado foi alto. Para se manter a paridade dólar/real era necessário que houvesse reservas relativamente altas. Como vimos os fluxos de capitais mais intensos na América Latina, ao longo da década de 1990, consistiam nos investimentos em porta-fólio. O inconveniente dessa situação era que, ao ter aberto mão dos mecanismos de controle de entrada e saída de capitais, a maneira que o governo encontrou para atrair os investimentos em porta-fólio, principalmente em momentos de crise, foi a elevação da taxa de juros. De acordo com Filgueiras (2000), ao se realizar uma análise mais pormenorizada da evolução do PIB brasileiro na segunda metade da década de 1990, pode-se relacionar as taxas de desemprego com as medidas adotadas para manter o padrão de estabilização da moeda nos momentos de crise de outros países emergentes.



Os picos de variação da taxa de crescimento do PIB brasileiro, se alteram com abruptas quedas no que ficou conhecida por política de *Stop and Go*. Sempre que a conjuntura de fluxos de capitais internacionais fosse favorável, o governo se permitia baixar as taxas de juros, e promovia facilidades para compras à prazo. Do contrário, como ocorreu durante as crises mexicana (1995), asiática (1997) e russa (1998), as taxas de juros foram elevadas, cortou-se ainda mais os gastos públicos, dificultou-se as condições de financiamento do consumo, elevou-se os depósitos compulsórios dos bancos comerciais, entre outras medidas. No decorrer do ano de 1994 e até meados de 1995, diante da euforia de consumo provocada pela significativa redução da taxa inflacionária, foi possível observar a elevação do PIB brasileiro. As indústrias de São Paulo, por exemplo, tiveram sua produção aumentada em 17%, e saíram de um patamar de utilização da capacidade produtiva de 76,1% para 81,8%. O emprego cresceu 2,5% e houve aumento real do salário na ordem de 17,7%. Entretanto, logo veio a crise mexicana e demonstrou a vulnerabilidade dessa política econômica (FILGUEIRAS, 2000).

A necessidade de manter o saldo de transações correntes favorável era pré-requisito para se evitar um colapso do sistema cambial brasileiro e, por conseguinte uma implosão do plano de estabilização, nos moldes em que fora concebido. Diante de um quadro de balança comercial deficitária, causada pelas políticas de liberalização comercial e pela ausência de políticas mais efetivas de desenvolvimento industrial a fim de tornar a indústria doméstica competitiva no mercado global, o governo foi obrigado a recorrer ao receituário liberal: corte dos gastos públicos, elevação dos juros, entre outras medidas já citadas. As consequências dessas políticas se mostravam nefastas para a indústria local e os níveis de desemprego subiam drasticamente. E isso se dava principalmente por dois motivos: i) condições de financiamento eram instáveis ou mesmo inexistentes, haja vista as recorrentes elevações das taxas de juros; ii) a sobrevalorização cambial minava a capacidade de competição das indústrias brasileiras no mercado internacional. De acordo com Marcos Cordeiro Pires:

[...] após 1995 verificou-se um aumento expressivo da importação de bens finais e intermediários, cujos reflexos sobre a indústria local foram rapidamente sentidos. Exemplo foi a desnacionalização do setor de autopeças. Empresas até então tidas como “modernas e competitivas”, como eram os casos da METAL LEVE e da COFAP, foram adquiridas por empresas multinacionais, frente à impossibilidade de concorrer em pé de igualdade com as cadeias produtivas internacionais às quais estavam ligadas as montadoras. (PIRES, 2008, p. 31).

Outra questão de relevantes consequências para o Estado e para a economia brasileira foi o processo de privatizações a que foram submetidos. O declarado objetivo de se deixar para trás a “Era Vargas” pressupunha, também, além de flexibilizações de leis trabalhistas e benefícios sociais, a eliminação da atividade estatal nos setores produtivos. O argumento era de que as empresas estatais geravam gastos excessivos ao governo, pois estavam atrasadas tecnologicamente e eram má administradas, e ainda, a receita gerada pelos leilões de privatização, seria utilizada para investimentos em educação, saúde e segurança. No entanto, o processo de privatização, como medida de ajuste fiscal e desoneração do Estado brasileiro, não foi tão bem-sucedido como preconizava a equipe reformista da época. Embora haja estudos que demonstrem os altos valores arrecadados com as privatizações, e as dívidas das quais o Estado se desvinculou nesse processo (ANNUATI-NETO, 2006), entendemos que houve perdas significativas para o Estado brasileiro: perda de um importante mecanismo de execução de políticas macroeconômicas, perda de setores estratégicos para o desenvolvimento do país e, na linha de argumentação dos reformistas, podemos dizer que o montante arrecadado com os leilões não foi bem utilizado, ou sequer destinado, à melhora da qualidade dos serviços de educação, saúde e segurança.

Já no século XXI durante os governos do PT, como já comentado, houve um esforço de retomada do planejamento industrial que ajudou no fortalecimento de alguns setores produtivos, mas foi insuficiente para melhorar o padrão inserção do país de comércio internacional e mantendo com a trajetória de esgarçamento do tecido industrial inaugurada nos anos 1990.

## **2.2 China: reformas e transformação produtiva**

Em dezembro de 1978, o terceiro pleno do XI Congresso do Partido Comunista da China (PCCh) assinalou que o governo chinês passaria a proceder com maior abertura para a economia mundial. É nesse momento que surgem, nas províncias mais próximas a Hong Kong e Taiwan, as primeiras Zonas Econômicas Especiais (ZEE): inicialmente as únicas regiões a que se permitiam os investimentos estrangeiros, e onde passou-se a experimentar os mecanismos de mercado. Simultaneamente, no interior do país, iniciavam-se as reformas do setor agrícola e do setor industrial. Essas novas diretrizes apontavam para a descentralização das decisões econômicas. Estabelecia-se, assim, oficialmente, o programa de reformas que ficou conhecido por *Quatro Modernizações*, a

saber: 1) no campo, 2) indústrias, 3) defesa nacional e 4) educação. Essas reformas tinham por objetivo, segundo a ala reformista do PCCh (MARTI, 2007), tornar a China competitiva no âmbito mundial, e elevar o poder aquisitivo de seu povo, ao deixar para trás o modelo de planejamento centralizado do período maoísta, considerado, sob muitos aspectos, insuficiente para as necessidades da população chinesa (WANG, 2004)<sup>5</sup>.

A reforma do setor industrial concentrou-se em delegar mais poder de decisão e a possibilidade de retenção de lucros por parte das empresas, mas foi somente a partir de 1984 que se aprofundou essa reestruturação. Nesse ano se instituiu o sistema de contrato de responsabilidade (*chen bao zhi*) que permitia às empresas vender os produtos que ultrapassassem a quantia estipulada pelo plano central, aumentando assim, os incentivos financeiros dos trabalhadores e gerentes das Empresas Estatais. Um dado importante mencionado por Wang (2004, p. 2), é que, ao final do ano de 1987, 80% das médias e grandes empresas haviam adotado o sistema de responsabilidade por contrato. Nesse sentido, Zheng (2004, p. 98) frisa que, antes de iniciar uma desestatização, como se verificou a partir de novembro de 1993, a China buscou obter, diretamente, tecnologia de outros países. Paralelamente, pois, à política de absorção de técnicas de gestão e tecnologia pelas ZEEs<sup>6</sup>,

Iniciado o processo, a reestruturação foi tomando forma gradativamente, no que Naughton (1995) chamou de “ciclos políticos”. Foi quando começaram a se alterar as formas de propriedade das empresas, e se procedeu a uma contínua desvinculação do Estado como gestor direto delas. A partir de 1997, o governo chinês aprofundou ainda mais a reforma, e passou a estimular a ampliação de um setor produtivo privado, na política que se denominou *Zhua Da Fang Xiao*, (Reter as Grandes, Soltar as Pequenas). Assim, o governo manteria a propriedade das grandes e médias empresas, reestruturando-as baseado na Lei de Companhias, ao passo que as pequenas empresas seriam privatizadas. Segundo a publicação Universia-Knowledge@Wharton (2008), “o número de SOEs ficou reduzido a 15% apenas do total de empresas — de 114.000, em 1996, para 34.000, em 2003 — sendo que cerca de 50% dessa redução foi consequência da

---

<sup>5</sup> Para uma discussão sobre por que a China iniciou um programa de reforma econômica consultar Naughton (1995).

<sup>6</sup> Uma maneira importante com a qual as empresas chinesas absorveram técnicas de administração das empresas ocidentais e tecnologia de produção, foram as *joint-ventures*, inicialmente permitidas nas Zonas Econômicas Especiais, e posteriormente com permissão para ocorrer também no interior do país. Vale destacar que os contratos dessas *joint-ventures* previam, invariavelmente, mecanismos bem delimitados de transferência de tecnologia.

privatização”. Em 2003 a participação do setor privado no PIB chinês chegou a 68%, comparados aos 50% apresentados em 1998.

É em 2003 que é criado o órgão conhecido como SASAC (*State-owned Assets Supervision and Administration Commission*), e responsável por gerir e supervisionar os ativos estatais, considerado pelo documento de fundação da comissão como “todas as formas de investimentos do Estado nas empresas e o capital gerado nelas, assim como outros capitais que são legalmente determinados a serem possuídos pelo Estado” (STATE COUNCIL, 2003).

Paralelamente à modernização das técnicas de gestão e da busca por novas tecnologias nas maiores empresas de propriedade estatal, e a promoção de um forte setor privado, o setor industrial chinês era profundamente modificado no interior do país: inovações de propriedade, e organização. Após as reformas de 1978, as comunas foram transformadas em municipalidades e tornaram-se sedes administrativas, que se responsabilizavam pela gestão dos mais variados assuntos em seu território delimitado. Porém Masiero (2006, p. 429) ressalta a “direção econômica” como exercício de administração mais importante. Dessa maneira, de acordo com o referido autor, “os distritos administrativos (*townships*) substituíram as comunas e as aldeias ou vilas (*villages*) começaram a substituir as brigadas e os grupos de produção”.

Essa nova forma de organização institucional passou a operar sob o sistema de contratos de responsabilidade também. A origem das comunas, brigadas e grupos de produção era predominantemente rural, e sob esse sistema de responsabilidade, descentralizado nas unidades administrativas municipais, foi permitido a essa grande população camponesa comercializar o excedente de sua produção nos mercados locais. Esse sistema possibilitou uma significativa variação dos bens e serviços disponíveis no setor rural chinês. Logo, certos grupos, ou famílias se destacaram entre os outros e foram capazes de acumular “montantes de capital” maiores que dos outros grupos. Assim, foi possível para estes tornarem mais complexa sua produção. Passaram a produzir insumos agrícolas, produtos originários da avicultura, suinocultura, piscicultura, etc. Além disso, Masiero destaca o fato de que passou-se a ter maior contato entre as empresas rurais (TVEs) e os centros urbanos, em que havia uma espécie de fornecimento e consumo de bens, serviços e insumos. “O novo clima econômico com o aumento e flexibilização de oportunidades lucrativas propiciou o florescimento de um dinamismo econômico sem precedentes na história chinesa recente” (MASIERO, 2006, p. 431). Muitos

manufaturados, intensivos em mão de obra, originários das TVEs são comercializados globalmente.

### 3 Análise Brasil-China do padrão de inserção internacional do comércio

Até aqui demonstramos as marcantes diferenças das políticas de inserção econômica no contexto da globalização econômica, e as políticas industriais de Brasil e China. Vejamos, agora, as principais consequências das políticas econômicas de cada país, que diferenciam uma inserção ativa e uma inserção passiva, no comércio exterior.

**Tabela 1** - Brasil-China: evolução do comércio quinquenal com o mundo, período 1981-2015, em US\$ milhões

Período	Brasil					China				
	Exp.	%	Imp.	%	Saldo	Exp.	%	Imp.	%	Saldo
1981/85	118.007	1,4	91.904	1,1	26.102	50.504	0,6	65.980	0,8	-15.476
1986/90	148.173	1,2	90.500	0,7	57.674	232.643	1,9	254.133	2,0	-21.490
1991/95	195.745	1,0	161.838	0,8	33.907	518.312	2,7	496.032	2,6	22.280
1996/00	252.780	0,9	290.194	1,1	-37.414	961.775	3,5	811.479	2,9	150.296
2001/05	405.251	1,0	287.605	0,7	117.645	2.385.198	6,2	2.172.664	5,6	212.534
2006/10	841.055	1,2	693.262	1,0	147.793	6.399.096	9,5	5.281.695	7,8	1.117.401
2011/15	1.144.655	1,3	1.089.500	1,3	55.154	10.780.374	12,7	9.151.273	10,7	1.629.101

Fonte: UNCOMTRADE, 2016. Elaborada pelos autores.

A primeira diferença marcante (ver tabela 1) na forma de inserção comercial dos dois países é a participação de ambos no comércio internacional no período analisado. No quinquênio 1981/85 as exportações e importações brasileiras representaram, respectivamente, 1,4% e 1,1% do comércio internacional, e na China representaram 0,6% e 0,8%, respectivamente. A comparação destes números com os do último quinquênio (2011/15) demonstra que a participação do Brasil no comércio internacional manteve-se praticamente estagnada, enquanto a China, de forma extraordinária, logrou dar um grande salto em sua participação no comércio internacional, com as exportações aumentando mais de 21 vezes, saltando de 0,6% para 12,7% e as importações aumentando mais de 13 vezes, saltando de 0,8% para 10,7% no período. Em termos absolutos, as exportações brasileiras no quinquênio 1981/85 totalizaram US\$ 118 bilhões, saltando para US\$ 1,1 trilhão no quinquênio 2011/15, enquanto, no mesmo período, as exportações chinesas saltaram de US\$ 50 bilhões para US\$ 10,7 trilhões. Já as importações brasileiras saltaram de US\$ 90 bilhões para US\$ 1,0 trilhão, e as importações chinesas saltaram de US\$ 65 bilhões para US\$ 9,1 trilhões.

Outra característica que acentua o desempenho assimétrico no comércio internacional entre os dois países é o comportamento do saldo da balança comercial de

ambos. No quinquênio 1981/85, o Brasil registrou um superávit comercial de US\$ 26 bilhões, saltando para US\$ 55 bilhões no último quinquênio. A China, no mesmo período, saltou de um déficit de US\$ 15 bilhões para um superávit de US\$ 1,6 trilhões. Os dados evidenciam a diferença nada sutil na estratégia de política econômica entre os países. A China, amparado pelo modelo *export-led*, introduziu reformas para dinamizar o crescimento econômico por meio do aumento das exportações. A estratégia contribuiu à construção de elevado estoque de reservas internacionais, úteis ao novo ciclo de internacionalização chinês: investimento chinês exterior. No Brasil as reformas, ancoradas principalmente na abertura econômica, facilitaram, é verdade, o acesso a bens importados a preços competitivos e ajudam no controle da inflação, mas também impuseram ao país um processo de desindustrialização precoce. A política econômica dos anos 1990 preocupada basicamente com a estabilização de preços e as ferramentas “jogaram” contra a industrialização no país.

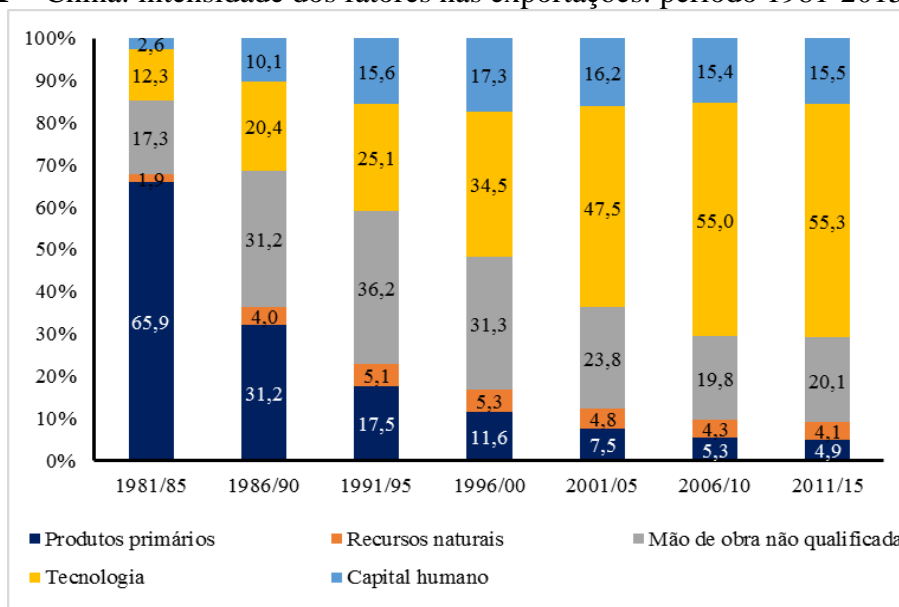
Uma maneira alternativa de avaliar a estratégia de inserção global dos dois países, porém qualitativamente, é comparar o padrão de especialização do fluxo de comércio de ambos. Para isso, usaremos a metodologia desenvolvida por Jeroen Hinloopen e Charles van Marrewijk do *Empirical Trade Analysis - Center* (ETA), que emprega o sistema de classificação de bens da Organizações das Nações (SITC rev. 2, 3 dígitos). Ela classifica o fluxo de comércio de bens em cinco categorias de acordo com a intensidade dos fatores envolvidos no processo de produção: A - Produtos primários; B - Produtos intensivos em recursos naturais; C - Produtos intensivos em mão de obra pouco qualificada; D - Produtos intensivos em tecnologia; E - Produtos intensivos em capital humano; e F - Sectores não classificados (MASWANA, 2015). A metodologia permite capturar a proporção dos insumos (habilidade, tecnologia, capital, escala) embutidas nos produtos acabados.

Deste modo, por exemplo, é amplamente aceito que os bens intensivos em tecnologia demandam mais gastos com pesquisa e desenvolvimento, mas proporcionam um maior valor adicionado ao detentor da tecnologia. Por outro lado, os produtos intensivos em trabalhos são de baixa agregação de valor.

A análise das exportações chinesas segundo a intensidade dos fatores de produção evidencia o êxito de sua mudança na divisão internacional do trabalho, que, graças às reformas postas em marcha, proporcionou um grande salto tecnológico (ver figura 1). Por exemplo, no quinquênio 1981/85, as exportações de produtos primários representavam

quase 2/3 das exportações, declinando gradativamente até atingir 4,9% no quinquênio 2011/15. Na contramão, as exportações de produtos intensivos em tecnologia, no período homólogo, saltaram de 12,3% para 55,3%, ou seja, tais produtos concentram mais da metade da pauta de exportação chinesa.

**Figura 1** - China: intensidade dos fatores nas exportações: período 1981-2015

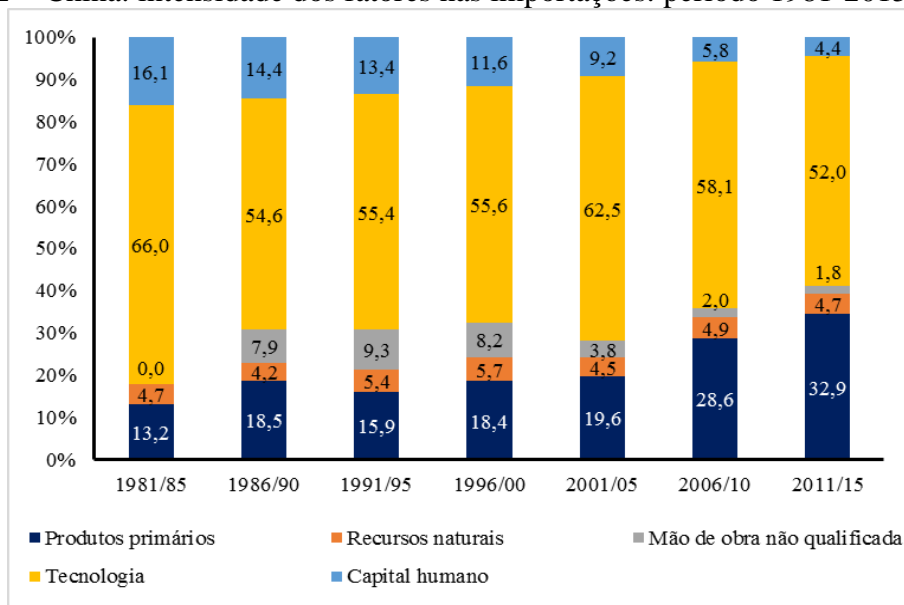


Fonte: UNCOMTRADE, 2016. Elaborada pelos autores.

Por sua vez, as exportações de produtos intensivos mão de obra pouco qualificada saltou de 17,3% para 20,1% no período, e as exportações de produtos intensivo em capital humana (mão de obra mais qualificada) saltaram de 2,6% para 15,5%. Estes números atestam o esforço de aprendizado tecnológica empreendido pelos chineses, que deixaram de ser meros exportadores de produtos primário para tornarem-se exportadores globais de produtos de maior valor adicionado.

O modelo de crescimento *export-led* chinês também é percebido na intensidade dos fatores embutidos nos produtos importados (ver figura 2). A “sede” por *commodities* e a insuficiência doméstica tornaram o país grande importador de recursos primários. No quinquênio 1981/85 a importação de produtos intensivos em recursos primários respondia por apenas 13,2% de suas exportações, saltando para 32,9% no último quinquênio. Ao agregar nesta análise a importação de produtos intensivos em recursos naturais a proporção salta de 17,9% para 37,6% de suas importações totais.

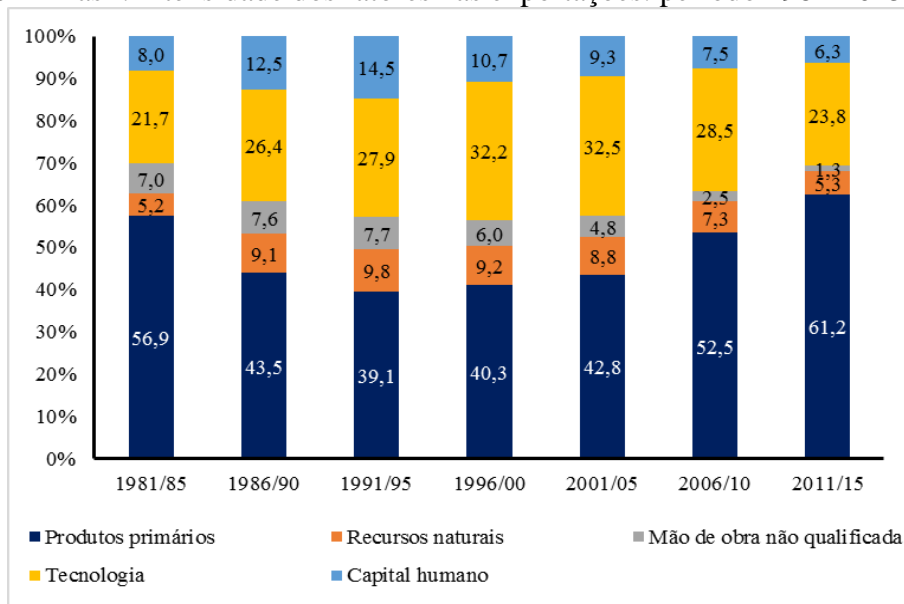
**Figura 2** - China: intensidade dos fatores nas importações: período 1981-2015



Fonte: UNCOMTRADE, 2016. Elaborada pelos autores.

Ademais, mesmo continuando sendo grande importadora de produtos intensivos em tecnologia (mais da metade de suas importações), explicado pela sua forte conexão com a cadeia de global de insumos à produção de bens manufaturados, a China conseguiu reduzir a importação deste item de 66% para 52%. Além disto, eles também lograram reduzir as importações de produtos intensivos em capital humano 16,1% para 4,4% de suas importações no período.

**Figura 3** - Brasil: intensidade dos fatores nas exportações: período 1981-2015



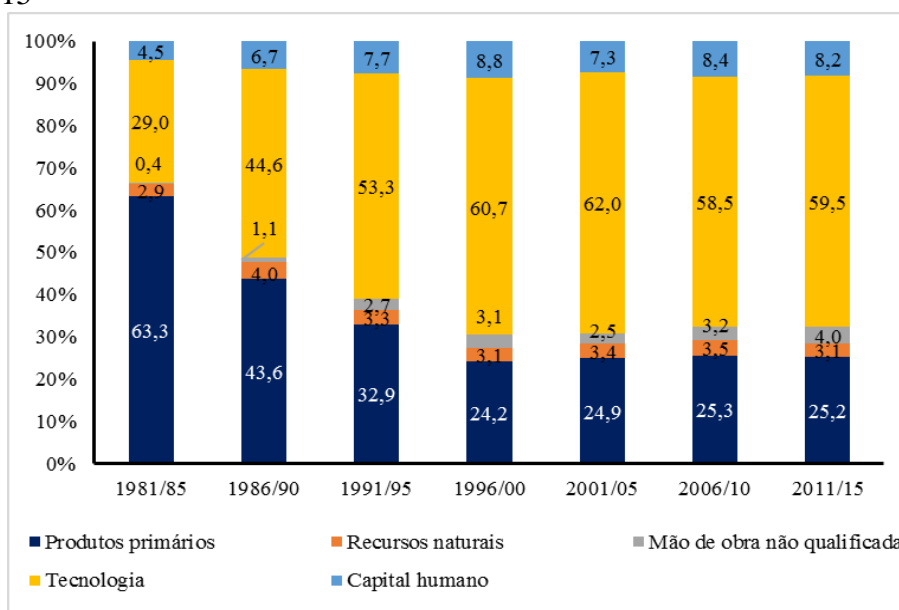
Fonte: UNCOMTRADE, 2016. Elaborada pelos autores.

A análise do fluxo de comércio brasileiro segundo a intensidade dos fatores mostra uma situação bem distinta em comparação à China (ver figura 3). Por exemplo, a



participação dos produtos intensivos em recursos naturais nas suas exportações totais aumentou de 56,9% para 62,1%. Se acrescentada à exportação de produtos intensivos em recursos naturais a participação salta de 62,1% para 66,5%, isto é, 2/3 das exportações concentradas em produtos de baixo valor adicionado. A participação dos produtos intensivos em tecnologia nas exportações apresentou uma trajetória instável, era 21,7% no quinquênio 1981/85, cresceu nos quinquênios seguintes até atingir seu ápice no quinquênio 2001/05, 32,5%, declinando para 23,8% no último quinquênio analisado.

**Figura 4** - Brasil: composição das importações por intensidade tecnológica: período 1981-2015



Fonte: UNCOMTRADE, 2016. Elaborada pelos autores.

Todavia, o antagonismo na forma de inserção internacional de Brasil e China é mais nítido analisando-se a mudança na intensidade dos fatores de bens importados pelo Brasil (ver figura 4). É digno de nota o fato de que no quinquênio 1981/85 as importações de bens baseados principalmente em produtos primários eram de 63,3%, caindo para 25,2% no último quinquênio analisado. De modo inverso, no mesmo período, a participação dos bens intensivos em tecnologia nas importações saltou de 29% para 59,5%. Ao também considerar nesta análise as importações de bens intensivos em capital humano, constata-se que a participação então salta de 33,5% para 67,7%. Mas o que estes dados dizem? Eles mostram uma regressão industrial já no último quinquênio analisado aproximadamente 2/3 das importações de bens concentram-se em produtos intensivos em tecnologia e capital humano, os quais geram maior valor adicionado à sociedade que os produzem. Isto significa que o país renunciou as virtudes da industrialização.

Sabe-se que a expansão da atividade industrial é um processo de causação circular benéfico à sociedade, resultante da interação dos fatores de oferta e demanda. Por um lado, a expansão da atividade industrial cria emprego, renda e demanda, e, por outro, acelera o crescimento da produtividade que novamente impulsiona o crescimento da renda e demanda.

Os dados corroboram para tese de que nos anos 1990 a estratégia de econômica (ou falta dela) ancorada na abertura comercial unilateral, desregulação financeira, regressão na distribuição de renda e recuo no papel do Estado como indutor do desenvolvimento resultou no quadro de desindustrialização prematura do Brasil.

Com base nos dados da pauta de comércio de Brasil e China, advogamos que o grande sucesso das exportações - aumento no volume e a transformação estrutural na direção de produtos intensivos em tecnologia – chinesa não é obra do acaso. É fruto da ousadia em adotar políticas econômicas autônomas na contramão do recomendado pelo *mainstream economics*, que transformaram o parque industrial deles, dados são fiadores desta transformação. Ao Brasil resta a lição de que a renúncia de soberania na execução de políticas econômicas e a fé inabalável no mercado como promotor do crescimento econômico cobra o seu preço, o caso chinês é testemunho.

#### **4 Considerações Finais**

Aos países da América Latina, dentre outras regiões, em maior ou menor medida, foram “impostas”, ao longo da década de 1990, uma série de reformas econômicas de viés liberalizante: Consenso de Washington. Essas reformas implicaram num voraz processo de liberalização comercial e financeira, de privatização e de desregulamentação econômica pró capital estrangeiro. A perda de soberania na condução de políticas estratégicas pelos países que adotaram tais reformas proporcionou um desempenho econômico ruim: crises financeiras, baixo crescimento econômico e regresso na esfera social. Por outro lado, alguns países asiáticos, em especial a China, assumiram uma postura diametralmente oposta a dos países latino-americanos: não renunciaram a sua soberania na condução da política econômica enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento econômico.

O governo chinês foi incisivo em praticar políticas de educação, políticas de absorção de tecnologia e técnicas de administração por meio dos mais variados mecanismos, incentivar concorrência interna antes de promover choques externos de

competitividade, promover ciclos de crescimento econômico amparado no investimento das empresas estatais, manter políticas ativas de proteção à indústria nacional, entre as quais pode-se mencionar a forma como os líderes daquele país procederam em relação à absorção de investimentos, às privatizações, às aberturas de capitais de suas empresas em suas bolsas de valores, à formulação de políticas industriais, a desvalorização do câmbio.

No caso brasileiro, as políticas de liberalização comercial e financeira, o processo de privatização, como medida de ajuste fiscal e desoneração do Estado brasileiro, e a ausência de uma política industrial de caráter amplo, capaz de promover condições para o fortalecimento da competitividade nacional no setor serviram apenas para desnacionalizar setores já instalados no parque industrial brasileiro, abrir mão de setores estratégicos, contribuir para o aumento das taxas de desemprego e acentuar a vulnerabilidade externa. A pauta de exportações brasileiras caminha no sentido da especialização no agronegócio. A própria ascensão chinesa e sua voraz necessidade de matérias-primas para suprir suas exportações e, mais recentemente, seu crescente mercado interno, é um fator de contribuição para isso. Prebisch (1949) já nos mostrou os inconvenientes da especialização em produtos agrícolas: a deterioração nos termos de troca. Embora possamos constatar constantes importações de bens de produção, que indicam um esforço de industrialização, isso não é tudo. A pauta de exportações brasileira ainda é, de certo modo, dependente. Se a China, por exemplo, diminuir significativamente suas demandas por matérias primas exportadas pelo Brasil, haverá grandes dificuldades para manter-se o equilíbrio das divisas, e conseqüentemente a manutenção dessas importações.

Não queremos exaltar o paradigma de desenvolvimento chinês, que sofre de diversos problemas. Seu crescimento econômico recente é passível de críticas e incertezas muitas, como a crescente desigualdade de renda e sérios problemas ambientais. Do ponto de vista político são conhecidas as críticas à falta de liberdade de expressão, controle midiático, fortes medidas repressivas aos movimentos contrários aos interesses do Partido Comunista, entre outros. Como nos disse Corsi (2011) o modelo chinês “não parece ser a resposta para os problemas da humanidade, em especial para a crise ecológica, e nem entusiasmo as massas oprimidas do mundo”. Entretanto cremos que um olhar mais atento a algumas especificidades daquele país possa nos inspirar a trazer soluções brasileiras para os problemas brasileiros.

## 5 Referências

- ANNUATI-NETO, F. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. **Revista Brasileira de Economia**. vol.59, n. 2. Rio de Janeiro Apr-Jun 2005.
- BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino americanos. São Paulo: Consulta Popular, 2001.
- CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000
- CANO, W; SILVA, A.L.G. **Política industrial do governo Lula**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 181, jul 2010.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP/UNICAMP, 2002.
- CEPAL. **La República Popular da China y América Latina y el Caribe**: hacia una relación estratégica. Santiago: Nações Unidas, abr 2010.
- CHESNAIS, F. **O capitalismo tentou romper seus limites históricos e criou um novo 1929, ou pior**. Disponível em: < <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/O-capitalismo-tentou-romper-seus-limites-historicos-e-criou-um-novo-1929-ou-pior/7/14341>>. Acesso em: 16/12/2012.
- CORSI, F.L. A crise estrutural do capitalismo. **Revista Aurora**. Marília, n. 7, jan 2011.
- FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.
- GONÇALVES, R. **Vagão descarrilhado**: o Brasil e o futuro da economia global. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- KUPFER, D. **Dois anos de política industrial**. Valor Econômico, 5 de abril de 2006.
- MARTI, M. **A China de Deng Xiaoping**: o homem que pôs a China na cena do século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.
- MASIERO, G. Origens e Desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n.3, pp. 425-444, jul-set 2006.
- MASWANA, J. C. Recent trends in Africa economic development in changing global economic landscape. OTSUBO, S. (Ed.). **Globalization and Development Volume II: Country Experiences**. Nova York: Routledge, 2015.
- MEDEIROS, C. A. **Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina**. In: TAVARES, M. C. FIORI, J. L. (orgs.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MEYRELLES FILHO, S. F. **Ensaio sobre mobilidade internacional de capitais e crescimento econômico**. Tese (Doutorado em Economia). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

NAUGHTON, B. **Growing out of the Plan: chinese reform**, 1978, 1993. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1995.

PAULINO, L. A. **A economia política do Brasil de FHC a Lula**. In: 53º Congresso Internacional de Americanistas, 2009, Cidade Do México. 53º Congresso Internacional de Americanistas, 2009.

PIRES, M. C. SOUZA, L. E. S. (org.) **Brasil e China na globalização**. São Paulo: LCTE, 2008.

PREBISCH, Raul - O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas, **Revista Brasileira de Economia**, ano 3, no. 3, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, set 1949.

SILVA, M. **Estado, transição energética em busca de energias renováveis: uso de política industrial como instrument de aprendizado tecnológico**. São Paulo: Novas Edições Acadêmicas, 2015, 344p.

STATE COUNCIL. **Decree of the State Council of the People's Republic of China: Interim Regulations on Supervision and Management of Enterprise State-owned Assets**. No. 378, may 27, 2003.

UNCOMTRADE. **United Nations Commodity Trade Statistics Database**. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 20 set 2016.

WANG, X. **State-owned enterprise reform and corporate governance of China**. Shanghai: Fudan University, 2004.

WHARTON. **Privatizações na China: uma estrada longa e sinuosa a percorrer**. Disponível em: <<http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1169&language=portuguese&specialId=>>>. Acesso em: 23 Jun 2016.

ZHENG, L. **O caminho do desenvolvimento econômico chinês**. In: MAGALHÃES NETO, Hamilton. *Abrindo os Olhos para a China*. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2004.