


unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

PAULO CAPRARA

**O ESTADO E O PLANEJAMENTO ECONÔMICO
NA DINÂMICA DESENVOLVIMENTISTA
CHINESA: O PAPEL ESTRATÉGICO DA SASAC**



ARARAQUARA – S.P.
2022

PAULO CAPRARA

**O ESTADO E O PLANEJAMENTO ECONÔMICO
NA DINÂMICA DESENVOLVIMENTISTA
CHINESA: O PAPELA ESTRATÉGICO DA SASAC**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Conselho, Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Economia Industrial e Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gomes

Bolsa: CAPES

C251e	<p>Caprara, Paulo</p> <p>O Estado e o planejamento econômico na dinâmica desenvolvimentista chinesa : O papel estratégico da SASAC / Paulo Caprara. -- , 2023</p> <p>97 p. : tabs.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Araraquara, Orientador: Rogério Gomes</p> <p>1. Economia Chinesa. 2. Estado Desenvolvimentista. 3. Economia Industrial. 4. Planejamento Econômico. I. Título.</p>
-------	---

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

PAULO CAPRARA

O ESTADO E O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NA DINÂMICA DESENVOLVIMENTISTA CHINESA: O PAPEL ESTRATÉGICO DA SASAC

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Conselho, Programa de Pós em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Economia Industrial e desenvolvimento econômico
Orientador: Prof. Dr. Rogério Gomes
Bolsa: CAPES

Data da defesa: 15/12/2022

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. ROGÉRIO GOMES
UNESP Fclar – Departamento de Economia.

Membro Titular: Prof. Dr. ANTÔNIO CARLOS DIEGUES
UNICAMP – Departamento de Economia.

Membro Titular: Prof. Dr. ENÉAS GONÇALVES DE CARVALHO
UNESP – Departamento de Economia.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Dedico essa dissertação de mestrado à minha família.

AGRADECIMENTOS

Primeiro gostaria de agradecer à minha família próxima, minha mãe Lúcia, minha esposa Glaucia e ao meu irmão José Luis, por estarem sempre ao meu lado, ajudando-me e dando total apoio. Também quero agradecer ao meu falecido pai Luiz Caprara, pois tenho certeza que ele estaria muito orgulhoso deste projeto.

Quero agradecer imensamente ao meu orientador, o Prof. Dr. Rogério Gomes do Departamento de Economia / Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Sem dúvida, ele me proporcionou todo o conhecimento necessário para escrever essa dissertação.

Agradeço também à minha banca, os professores Prof. Dr. Antônio Carlos Diegues do Instituto de Economia / Universidade Estadual de Campinas, Prof. Dr. Enéas Gonçalves De Carvalho do Departamento de Economia / Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Todos os comentários foram de extrema pertinência, e os utilizei para finalizar minha pesquisa. Vocês mostraram que mesmo após saber muito sobre determinado tema, sempre há espaço para buscar ainda mais.

Também aproveito para agradecer à minha colega de mestrado Luana Volpi, pelo intenso apoio e troca de ideias. Todos os professores do curso de mestrado foram de extrema importância para o meu processo de aprendizado. Quero agradecer também a secretaria de pós-graduação pelo apoio aos temas burocráticos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é examinar o papel das empresas e instituições estatais chinesas no planejamento e desenvolvimento econômico. O estado chinês organizou suas empresas pós-reformas de 1978 de acordo com segmentos estratégicos para atuarem como pilares no processo desenvolvimentista. Este trabalho avalia se as SOEs são o principal instrumento do conselho de estado chinês no planejamento econômico e implementação de políticas industriais. A fim de verificar as características dessa estratégia será realizado um estudo da principal agência chinesa na gestão de ativos estatais controlada pelo Partido Comunista Chinês (PCCh) e o conselho de estado, a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos do Estado (SASAC). Como procedimentos metodológicos, o trabalho analisa os conceitos de desenvolvimento econômico, desenvolvimentismo e o papel do estado como principal agente desses processos.

Palavras-chave: Estado Desenvolvimentista; Economia chinesa; Política Industrial; Planejamento Econômico; Desenvolvimento Econômico.

JEL: O00. O29. P41.

ABSTRACT

The objective of this paper is to examine the role of Chinese state-owned enterprises and institutions in economic planning and development. The Chinese state organized its post-1978 reform companies according to strategic segments to act as pillars in the developmental process. This paper assesses whether SOEs are the main instrument of the Chinese state council in economic planning and implementation of industrial policies. In order to verify the characteristics of this strategy, a study will be carried out of the main Chinese agency in the management of state assets controlled by the Chinese Communist Party (CCP) and the state council, the Commission for Supervision and Administration of State Assets (SASAC). As methodological procedures, the work analyzes the concepts of economic development, developmentalism and the role of the state as the main agent of these processes.

Keywords: Developmental State; Chinese economy; Industrial Policy; Economic Planning; Economic development;

JEL: O00. O29. P41.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 Capacidades Tecnológicas32
- Tabela 2 Desenvolvimento - Estratégias de Transição no Japão33
- Tabela 3 Taxa de Crescimento Anual - Investimento Chinês41
- Tabela 4 TVEs PIB e Produção Industrial (1978-1997)45
- Tabela 5 Agências Chinesas e Japonesas - Compartilhando Estratégias de Planejamento49
- Tabela 6 Sétimo Plano Quinquenal - Princípios Fundamentais (1986-1990)51
- Tabela 7 Atribuições das Agências de Planejamento52
- Tabela 8 Programas Setoriais Transversais53
- Tabela 9 Programas Setoriais54
- Tabela 10 Prioridades de Investimentos54
- Tabela 11 Estatais melhor posicionadas na Fortune 500 - 202158
- Tabela 12 Lista de Estatais sob Controle da SASAC65
- Tabela 13 Pessoas Jurídicas - Empresas Estatais (Antes de 1998)71
- Tabela 14 Pessoas Jurídicas Estatais (Depois de 1998)71
- Tabela 15 Indústria Emergente Estratégica81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 PIB e PIB Per Capita Chinês 2000-2020.....	38
Gráfico 2 Ranking Fortune 500 - Estatais/Privadas (2003-2021).....	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Fluxo de Benefícios das TVEs44

Figura 2 Organograma - Central/Local SASACs69

Figura 3 Estrutura Jurídica de Propriedade e Controle73

Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
1. Capítulo 1 - Desenvolvimento Econômico- Estado Desenvolvimentista.....	16
1.1 Estado: Intervenção <i>versus</i> Liberalismo.....	22
1.2 Papel do Estado	24
1.3 Formas de Intervenção	27
1.4 A Experiência Asiática.....	32
2. Capítulo 2 - A Economia Chinesa e sua Dinâmica - Desenvolvimento e Planejamento	37
2.1 TVEs - A mudança nas empresas rurais.....	42
2.2 O crescimento das políticas industriais- planejamento econômico.....	47
2.3 SASAC – A agência do Conselho de Estado para Controle e Gestão das Empresas Estatais e Implementação de Políticas Industriais.....	56
2.3.1 Distribuição Setorial dos Ativos Estaduais	63
2.4 A reforma das SOES - Controle e Estrutura Jurídica.....	68
2.5 NDRC (Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma)	75
2.6 A Estratégia de Desenvolvimento Orientado à Inovação, 2015-2020	78
2.7 Mega Projetos - Política Industrial 2006-2013.....	79
2.8 Projeto C919 -COMAC.....	82
2.9 Dez Anos Depois - Empresas Estatais Chinesas - Crescimento e Conquistas	84
3. CONCLUSÃO.....	86
REFERÊNCIAS	90

INTRODUÇÃO

A utilidade de um Estado surge do conceito renascentista de bem-estar comum - ou "bem comum" - uma dimensão sistêmica que se perde na estrutura atomística e estática da economia ortodoxa dominante de hoje. O Estado ativista e idealista do qual este trabalho trata, tem sido um ponto de passagem obrigatório para todas as nações atualmente industrializadas, trazendo a nação para atividades econômicas criando um bem-estar comum através de retornos crescentes e mecanismos de *feedback* de auto reforço.

O Estado deve ser olhado não só como um provedor de instituições que tenham uma demanda natural, mas também como um criador de demanda para coisas que sejam necessárias, mas que não haja uma demanda articulada. O Estado como um fator de produção, o Estado governando o mercado (Wade, 1990).

Quarenta anos se passaram desde que Deng Xiaoping iniciou as reformas que permitiram a entrada de investimento estrangeiro, a criação de zonas econômicas especiais e a privatização de setores específicos, essas reformas geraram um crescimento médio do PIB de 10% e transformaram a China em uma potência manufatureira global com considerável influência política.

Quarenta anos depois, a China realmente abriu sua economia ao mercado. No entanto, em vez de deixar o mercado governar as transações econômicas, a China passou a “governar o mercado”. Longe de recuar, o Estado deu seu peso a seus empreendimentos, permitindo que alguns se tornassem líderes mundiais em suas respectivas áreas de negócios. A China aprendeu bem com o capitalismo, mas está praticando o capitalismo liderado pelo Estado.

Esse modelo alternativo que desafia o próprio núcleo da governança política e econômica “mainstream” produziu mais de três décadas de crescimento econômico espetacular e ininterrupto, dando à China a reputação de “potência econômica”.

O Partido Comunista da China (PCC) tem se esforçado para permitir gradualmente que exista uma combinação de atividades entre os setores estatal e privado da economia, de uma forma dinâmica que tem permitido uma extraordinária eficiência na alocação de recursos, e uma socialização dos investimentos. A situação com as empresas estatais da China (SOE), no entanto, é mais complexa do que com o quadro econômico geral.

Durante o período recente em que a política industrial e de inovação ganhou mais centralidade na China ficou mais claro que o país passa longe ainda de ser um sistema econômico liberal. Na administração do presidente Hu Jintao (2003-2012), por exemplo, a

política industrial teve um caráter considerado mais estatista, com o governo promovendo grandes projetos de infraestrutura em grande escala, implementando medidas de proteção para as estatais e desacelerando o ritmo das reformas de mercado. A ideia era permitir que as empresas chinesas recuperassem a participação de mercado contra as empresas estrangeiras que ingressaram no país na década anterior. As maiores empresas estatais foram reorganizadas sob uma agência do governo central com o objetivo de transformá-las em campeãs globais

À luz do cenário global em mudança e da economia digital, a China está fazendo a transição de uma economia de exportação orientada para o investimento para uma economia orientada para a inovação, dependente do consumo interno. O papel das estatais tornou-se ainda mais importante nessas circunstâncias. No final de 2021 a China tinha 82 empresas estatais (SOEs) listadas na Fortune Global 500.

Sobre a relação entre governo, empresas estatais e empresas nacionais, Kroeber (2016) afirma que a China tem um setor privado grande e em rápido crescimento, que, no agregado, responde pela maior parte da produção econômica e do emprego, e sua participação em ambos está aumentando. Mas as empresas privadas são, em média, pequenas. A esmagadora maioria das maiores empresas da China é estatal, e as empresas estatais dominam virtualmente todos os setores capital-intensivos. A participação do setor estatal nos ativos nacionais é muito maior do que em qualquer outra grande economia. As empresas estatais comandam uma parcela dos recursos (como capital financeiro, terras e energia) muito maior do que sua contribuição para a produção econômica e também são partes integrantes da estrutura de poder político. Frequentemente, são usadas como instrumentos de política macroeconômica e regulamentação do setor, em vez de instrumentos formais e regulamentares relativamente fracos. Portanto, o poder e a importância das empresas estatais são muito maiores do que o implícito apenas nas estatísticas econômicas sobre a redução do número das empresas estatais no país.

As intervenções do governo no mercado podem beneficiar a economia, maximizando a mobilidade de recursos para criar indústrias de capital intensivo. Esses setores são essenciais para a economia, mas investir neles requer longa gestação, equipamentos importados e grandes investimentos de montante fixo que não podem ser alcançados somente pelo mercado. Em outras palavras, as intervenções do governo tornam as operações funcionais possíveis nessas indústrias de capital intensivo e movem a economia ao fornecer construção de infraestrutura.

Para Kroeber (2016), para entender essa dinâmica empresarial é necessário compreender o chamado “sistema empresarial chinês”, o qual é essencialmente um mecanismo de organização da propriedade estatal, mas tem implicações na maneira como o setor privado se desenvolveu, com a SASAC (State Owned Assets Supervision and Administration

Commission) exercendo um papel estratégico na coordenação das empresas estatais e da atuação das empresas privadas. Para se ter uma ideia dessa articulação, com a ascensão e acirramento dos conflitos entre China e EUA, o presidente Xi Jinping e o Comitê Central do Partido Comunista traçaram um plano para a chamada “Nova Era”, em que o partido tenha melhor controle sobre os negócios privados na China. O plano, intitulado e anunciado como *“Opinion on Strengthening the United Front Work of the Private Economy in the New Era”* – detalhado em um comunicado de 5.000 palavras – orientava que todas as regiões e departamentos do país fossem instruídos a seguir as novas diretrizes. A declaração tinha como finalidade melhorar o controle do Partido Comunista sobre a iniciativa privada e empreendedores por meio do United Front Work, com a ideia de “melhor focar a sabedoria e o fortalecimento dos empresários privados no objetivo e na missão de realizar o grande rejuvenescimento da nação chinesa”.

De acordo com Jabbour (2015), às abordagens convencionais destacam principalmente, o papel das privatizações, do capital estrangeiro e da desregulamentação do mercado. Uma abordagem heterodoxa, contudo, deverá apontar a centralidade do papel do Estado e a interação entre instituições, sistema financeiro público e grandes conglomerados estatais em setores-chave da economia como elementos fundamentais à explicação do sucesso chinês.

Esta nova formação econômico-social seria uma síntese de quatro décadas em que de forma paciente os chineses foram lançando ondas de inovações institucionais que foram levando o Estado a um cada vez maior “protagonismo qualitativo”, incluindo desde a construção de musculosos braços produtivos e financeiros estatais, passando pela incorporação – via estatais – à economia real de novos aportes em matéria de planificação econômica (Jabbour, 2020).

De fato, a experiência chinesa está longe do conjunto de políticas e reformas liberais conhecidas amplamente como Consenso de Washington, na medida em que a entrada de capital estrangeiro e a desregulamentação do mercado têm sido procedidas de forma gradual e controlada pelo governo chinês.

Para compreender o espetacular processo de desenvolvimento econômico na China, no primeiro capítulo será feita uma análise histórica dos conceitos teóricos de Desenvolvimento Econômico e Estado Desenvolvimentista, ou seja, o papel do Estado e das políticas públicas no Desenvolvimento Econômico. O primeiro capítulo será a base teórica para o desenvolvimento do segundo capítulo, onde analisar-se-á do papel do Estado no Desenvolvimento Econômico na República Popular da China, através das empresas estatais (SOES) e a SASAC (Comissão

de Supervisão e Administração de Ativos do Estado), que são instrumentos centrais para o controle das atividades econômicas, implementação e gestão de políticas industriais.

1. Capítulo 1 - Desenvolvimento Econômico- Estado Desenvolvimentista

O principal objetivo deste capítulo é conceituar Desenvolvimento Econômico e Estado Desenvolvimentista, enquanto um fenômeno sinérgico, à luz de seu contexto histórico, e de seus determinantes. Passando pela visão neoclássica em contraste com o posicionamento teórico dos desenvolvimentistas. Esse capítulo estabelecerá assim a base teórica para o objeto de estudo dessa dissertação, que é ascensão da China como um gigante da economia global, utilizando o estado, através de agências e instituições como a SASAC, em uma trajetória de transformações profundas, que resultaram em crescimento econômico, catching up tecnológico e sofisticação produtiva.

Se, desenvolvimento econômico é uma ação contínua e sistemática de acumulação de capital e de inserção de melhorias técnicas ao trabalho e ao capital que leva ao crescimento sustentado da produtividade e da renda per capita e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade. Nesses termos, o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que ocorre nos países ou Estados-nação que realizaram sua Revolução Capitalista, pois só no capitalismo se pode falar em acumulação de capital e aumento sustentado da produtividade (Bresser, 2008).

Assim, se o desenvolvimento econômico pode ser descrito como um processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, que eleva a produtividade do trabalho, pode ser também pensado como um processo de permanente evolução tecnológica. Nesse sentido, as ideias de Schumpeter (*The Crisis of the Tax State, 1918, Capitalism, Socialism and Democracy 1942*) sobre a inovação tecnológica como “motor do desenvolvimento econômico” podem, também, ser atreladas à concepção anterior de desenvolvimento, no sentido de que o aumento da produtividade do trabalho, eleva a renda do trabalho e melhora o padrão de vida da população.

Historicamente, na sua essência, a economia sempre foi uma arte, uma prática e uma ciência dedicada ao desenvolvimento econômico, embora sobre uma variedade de nomes, e com abordagens diferentes. O desenvolvimento era e é a busca do bem-estar e da felicidade pública, para criação da riqueza e grandeza das Nações (Jomo; Reinert, 2005).

No pós-segunda Guerra, pensadores como Rosenstein Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, H. Singer, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal, que desenvolveram teorias ligadas aos países centrais de industrialização tardia e, na América Latina, Prebisch, Furtado e Tavares, podem ser considerados como pioneiros da economia do desenvolvimento. Eles, no entanto,

foram precedidos nessa abordagem por Alexander Hamilton (1791) e Friedrich List (1856), que fundamentam o argumento da indústria nascente (Cardoso, 2012).

“A economia do desenvolvimento inicia-se como a ponta de lança de um esforço para se alcançar a completa superação do atraso”.
(HIRSCHMAN, 1981, p. 23).

Do ponto de vista histórico, Jomo e Reinert (2005) acentuam que o ponto de partida dessa teoria econômica foi estruturado sobre fatos, dado que os fundamentos foram extraídos da *práxis* e das melhores práticas estabelecidas. Os trabalhos iniciais sobre o desenvolvimento econômico verdadeiramente importantes são aqueles que simplificam teorias gerais de boas práticas e criam teorias que explicam o motivo pelo qual uma *práxis* em especial é bem-sucedida. Esse método demonstrou que atividades econômicas podem ter importantes diferenças qualitativas, como, por exemplo, em relação ao aumento ou diminuição dos retornos. (Jomo e Reinert, 2005).

Indústria, comércio e agricultura são atividades econômicas, mas suas contribuições ao desenvolvimento econômico são distintas. As atividades produtivas têm diferentes capacidades de gerar crescimento (aspecto quantitativo - aumento do PIB) e desenvolvimento (aspecto qualitativo - melhoria do bem-estar da população). Entretanto, a riqueza resulta de sinergias entre essas atividades, rendimentos crescentes, economia de escala e inovações tecnológicas, que são fortes indutoras de crescimento e desenvolvimento. A segunda razão para a correlação entre o produto da indústria e o aumento da produtividade relaciona-se à existência de retornos crescentes de escala, estáticos e dinâmicos, em atividades manufatureiras, derivados do “learning by doing” (aprender ao fazer), externalidades positivas e transbordamentos (spillovers) tecnológicos.

“Nas atividades industriais, em geral, predomina a competição imperfeita, acompanhado de todas as características desse tipo de mercado: importantes formas de aprendizagem, rápido progresso técnico, alto conteúdo de pesquisa e desenvolvimento, amplas possibilidades de economias de escala e escopo, alta concentração industrial, grandes barreiras à entrada e diferenciação por marcas” (Gala, 2013).

Fonseca descreve os fatores dinâmicos que qualificam as atividades industriais como o fator determinante para o desenvolvimento econômico.

Os bens industriais permitem maior geração/agregação de valor, comparativamente aos produtos primários; os encadeamentos produtivos para frente e para trás da indústria são superiores aos de outras atividades, sobretudo quando comparados com as atividades primárias; a inovação tecnológica acontece preponderantemente, ainda que não de forma exclusiva, nos setores industriais; é fonte de retornos crescentes de escala, indispensável para a sustentação do crescimento no longo-prazo; as atividades industriais, por conta das características de elasticidade-preço e elasticidade-renda de sua demanda, são essenciais para as condições de crescimento com equilíbrio do balanço de pagamentos (Fonseca, 2015).

Oreiro & Feijó (2010), estabelecem uma relação entre a estrutura produtiva e o desenvolvimento. Conforme estes autores, “os economistas heterodoxos acreditam que a indústria é o motor do crescimento de longo prazo das economias capitalistas” (Oreiro & Feijó, 2010, pp.223). Existe, portanto, uma relação direta entre indústria e crescimento de longo prazo, evidenciada na passagem abaixo:

“Em suma, a indústria é vista como “especial” pelo pensamento heterodoxo, pois ela é a fonte de retornos crescentes de escala (indispensável para a sustentação do crescimento no longo-prazo), é a fonte e/ou a principal difusora do progresso tecnológico e permite o relaxamento da restrição externa ao crescimento de longo prazo. Nesse contexto, a desindustrialização é um fenômeno que tem impacto negativo sobre o potencial de crescimento de longo-prazo, pois reduz a geração de retornos crescentes, diminui o ritmo de progresso técnico e aumenta a restrição externa ao crescimento” (Oreiro & Feijó, 2010, pp. 231).

Nesses termos, desenvolvimento econômico envolve não apenas elevação da renda per capita, mas mudanças estruturais da economia. Em Schumpeter (1911) encontramos a afirmação que o desenvolvimento econômico implica transformações estruturais na economia e que o simples crescimento da renda per capita não o assegura. O autor separou desenvolvimento de crescimento econômico para acentuar a ausência de lucro econômico extraordinário no crescimento econômico sem progresso técnico e mostrar, assim, a importância da inovação. Em outras palavras, Schumpeter enfatiza a relevância de investimentos com incorporação do progresso técnico para que haja o verdadeiro processo de desenvolvimento econômico (Bresser, 2008).

As diversas correntes do pensamento heterodoxo, consideram que o processo de crescimento econômico é setor-específico. Mais precisamente, os economistas heterodoxos

acreditam que a indústria é o motor do crescimento de longo prazo das economias capitalistas (Chang, 2003; Tregenna, 2009; Mazzucato, 2018), uma vez que:

“ (i). Os efeitos de encadeamento para a frente e para trás na cadeia produtiva são mais fortes na indústria do que nos demais setores da economia. (ii) A indústria é caracterizada pela presença de economias estáticas e dinâmicas de escala, de tal forma que a produtividade na indústria é uma função crescente da produção industrial. Esse fenômeno é conhecido na literatura econômica como “lei de Kaldor-Verdor”. (iii) A maior parte da mudança tecnológica ocorre na indústria. Além disso, boa parte do progresso tecnológico que ocorre no resto da economia é difundido a partir do setor manufatureiro. (iv) A elasticidade renda das importações de manufaturas é maior do que a elasticidade renda das importações de commodities e produtos primários. Dessa forma, a “industrialização” é tida como necessária para aliviar a restrição de balanço de pagamentos ao crescimento de longo prazo. Em suma, a indústria é vista como “especial” pelo pensamento heterodoxo, pois ela é a fonte de retornos crescentes de escala (indispensável para a sustentação do crescimento no longo-prazo), é a fonte e/ou a principal difusora do progresso tecnológico e permite o relaxamento da restrição externa ao crescimento de longo-prazo” (Oreiro & Feijó, 2010, pp.223).

As inovações tecnológicas ativam uma série de reações que se reproduzem de modo contínuo: promovem um aumento na produtividade média do sistema, maior disponibilidade de bens e serviços, maior impulso ao desenvolvimento científico e novos avanços tecnológicos (Furtado, 1964: 22).

Mesmo após um longo período, é pouco provável que o desenvolvimento econômico regrida, porque a acumulação de capital e a evolução técnica em uma economia tecnologicamente dinâmica e competitiva, passam a ser uma condição de sobrevivência das empresas (Bresser, 2008).

O desenvolvimento econômico envolve uma profunda mudança qualitativa, não só da economia, mas da base da sociedade como um todo. Assim, reduzir o desenvolvimento a pouco mais que acumulação de capital e a alocação mais eficiente de recursos, como defende o pensamento ortodoxo, é uma fórmula perfeita que conduz ao atraso econômico em muitos países pobres. Em suma, um conceito mais amplo abriga mudanças em diversos aspectos da vida social de um país. A renda per capita é uma variável importante, mas esse processo deveria

ser transformador dos elementos estruturais como a desigualdade de renda, sustentabilidade, inovação e o desenvolvimento de tecnologias endógenas.

Desenvolvimentismo é um conceito abrangente, mas que tem um núcleo comum e que contempla os atributos empregados por diversos autores que manifestaram seu entendimento sobre o que seja desenvolvimentismo. Fonseca (2015) reconhece a expressão desenvolvimentismo como pertencente ao mesmo grupo de termos como “ortodoxia”, “neoliberalismo” e “keynesianismo”, que do ponto de vista epistemológico podem designar duas coisas indissociáveis:

“ (a) um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de práticas de “política econômica” propostas e/ou executadas pelos policymakers, ou seja, fatos concretos ou medidas “reais” que compartilham um núcleo comum de atributos que os caracteriza como tal; e (b) um fenômeno do “mundo do pensamento”, ou seja, um conjunto de ideias que se propõe a expressar teorias, concepções ou visões de mundo. Essas podem ser expressas (I) seja como “discurso político”, por aqueles que as defendem ou as criticam (e que mais usualmente se denomina ideologia – outro termo polissêmico); ou (II) seja para designar uma “escola” ou “corrente de pensamento”, ao abranger teorias e estudos segundo cânones reconhecidos como saber científico” (Fonseca, 2015, pág.15).

O conceito de "Estado Desenvolvimentista" foi utilizado inicialmente para pensar o desempenho econômico dos países do Leste e do sudeste asiáticos, especificamente Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Singapura. Foi elaborado primeiramente por Chalmes Johnson (1982) no seu já clássico livro sobre o papel do Ministério do Comércio Exterior e da Indústria do Japão na promoção do desenvolvimento econômico daquele país. Mais recentemente, um conjunto de outros autores, a partir das considerações iniciais de Johnson, dedicou-se à sistematização do conceito (Perissinotto, 2014).

É possível dizer que o conceito de Estado Desenvolvimentista comporta três dimensões interligadas: uma dimensão contextual, uma dimensão institucional e uma dimensão intencional.

Certas condições exteriores ao Estado, nacionais e internacionais que favoreçam o aparecimento das estruturas institucionais características de um Estado Desenvolvimentista, seriam caracterizadas como uma dimensão contextual. Na dimensão institucional um Estado Desenvolvimentista deve dispor de uma burocracia bem ordenada, tecnicamente competente,

recrutada por procedimentos específicos, e protegida de pressões clientelistas (Perissinotto, 2014).

Sendo pouco provável que todo o aparato estatal se organize de acordo com os princípios típicos que definem a burocracia moderna, é fundamental, entretanto, que as agências responsáveis pelas decisões desenvolvimentistas sejam estruturadas de acordo com esses princípios. Uma elite modernizante disposta a industrializar e modernizar o país, que esteja disposta a construir um Estado que oriente suas ações econômicas através de um plano racional com decisões desenvolvimentistas, em oposição à racionalidade do mercado, pode ser chamada de dimensão intencional (Perissinotto, 2014).

Bielschowsky (1988, p. 7), define da seguinte forma o conceito:

“Entendemos por desenvolvimentismo, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente” (Bielschowsky, 1988; citado por Fonseca, 2015).

Para Fiori (2020), a idealização desenvolvimentista tem raízes nos anos 1930, consolida-se nos anos 1950, passa por uma autocrítica e uma reestruturação conceitual nos anos 1960 e perde sua força intelectual na década de 1980. Nesse caminho, é possível identificar quatro grandes “matrizes teóricas” que analisaram a “questão do Estado” e contribuíram para a construção e a legitimação da ideologia nacional-desenvolvimentista. A matriz weberiana, a matriz estruturalista (versões da teoria centro - periferia), a matriz marxista e a matriz geopolítica formulada pela Escola Superior de Guerra do Brasil no início da década de 1950.

1.1 Estado: Intervenção *versus* Liberalismo

O Capitalismo torna-se liberal no século XIX com o surgimento da escola de pensamento “clássica” com Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill, iniciada com a obra “A Riqueza das Nações” de 1776. Nela apareceu e se propagou a noção da “mão invisível do mercado”, que aloca recursos de modo eficiente, e o ideário liberal (Kupfer, 2013).

Para Polanyi (1944), o liberalismo apareceu primeiro apenas para se contrapor aos métodos burocráticos, mas acabou se transformando em uma verdadeira fé na salvação do homem, através do mercado. No princípio, na França, o laissez-faire significava, apenas, a livre exportação de cereais e na Inglaterra, a liberação das regulamentações da produção, mas não das do comércio. Mas, por volta de 1820, o liberalismo era sinônimo de seus três dogmas fundamentais: mercado de trabalho, padrão-ouro e livre comércio. Com o domínio político das classes médias em 1832, a estruturação do primeiro desses dogmas foi simplificada pelo fim das leis que regulamentavam a assistência aos pobres. Simultaneamente, o liberalismo começou a se deslocar do setor produtivo para o da troca, junto com o livre comércio. Estes três aspectos teriam que estar juntos, para que o sistema proposto funcionasse. Paradoxalmente, a introdução dos mercados livres aumentou a regulamentação e a intervenção, ou seja, a economia liberal foi imposta pelo Estado, o que pode ser interpretado como uma contradição (Polanyi, 1944, cit. por Paulilo, 2012).

A partir da década de 70 do século 19 começa a se desenvolver uma nova forma de interpretação da economia, que se apoia nas ideias liberalizantes de Smith, mas com o abandono da teoria do valor-trabalho. Essa escola de pensamento é chamada de neoclássica ou utilitarista. A obra canônica dessa corrente de pensamento foi o livro de Alfred Marshall (1890) com o seu livro "Princípios da Economia" e Léon Walras (1874) “*Elements of Pure Economics or the Theory of Social Wealth*”. Na teoria neoclássica desaparecem as classes sociais, agora denominados agentes econômicos e o raciocínio é deslocado para o indivíduo hedonista. Marshall sistematiza todas essas ideias, que se tornaram dominantes, o denominado “*mainstream econômico*”, (Hunt, 2013).

Em resumo, o núcleo central que caracteriza o pensamento dos economistas de corrente neoclássica (liberal) pode ser pontuado por:

- Redução da intervenção do Estado na economia;
- Manifestam-se continuamente a favor de políticas de equilíbrio monetário e fiscal, evitando a discussão dos seus efeitos sobre os níveis de renda e emprego;
- São contra as medidas de política industrial para indução do crescimento;
- Empregam modelos rígidos de concorrência perfeita e de equilíbrio;
- Acreditam no funcionamento espontâneo do mercado e sua eficiência alocativa e na liberdade dos indivíduos, que agem de acordo com seus interesses e, assim, involuntariamente contribuem para o bem-estar de todos;
- Acreditam nas equivalências ricardianas e na liberdade do comércio sem barreiras tarifárias;
- A poupança interna gera investimento e os retornos são sempre decrescentes.

Apesar do ressurgimento da perspectiva neo-utilitarista na análise da relação entre o Estado e a economia nos anos 80 (Buchanan, Tollison e Tullock, 1980) - com seu discurso normativo "smithiano" proclamando que os Estados e as burocracias são intrinsecamente ineficientes e deveriam encolher para funcionar adequadamente - , ambos (Estado e Burocracia) continuam a crescer e a exercer um papel crucial na transformação econômica (Hall, 1986; Johnson, 1982; 1995; Wade, 1990; Evans, 1995; Citado por Burlamaqui, 1998).

As principais instituições que estruturam e regulam o capitalismo são o Estado e o Mercado. Assim, a forma de ordenação da economia política do capitalismo, ou é intervencionista (desenvolvimentista) ou é liberal (Bresser, 2017).

A indústria é o motor do desenvolvimento, e o Estado tem um papel ativo no desenvolvimento econômico e na industrialização (produtivismo) ou sofisticação produtiva através de políticas industriais, cabendo ao mercado a coordenação dos setores competitivos da economia. Engajado nos setores estratégicos e na institucionalização dos ecossistemas de inovação, o Estado pode usar bancos de desenvolvimento para financiar projetos de infraestrutura e de indústria básica, e setores de alta complexidade tecnológica, ficando responsável por manter a estabilidade macroeconômica, priorizando empregos e a indústria. O Estado pode fazer planejamento econômico ativo, e agir como indutor do processo de desenvolvimento e crescimento, não se limitando a agir apenas nas falhas de mercado (Bresser, 2017).

1.2 Papel do Estado

O entendimento da natureza única do setor público como algo mais do que uma versão social eficiente do setor privado, ou um “responsável” por corrigir as falhas de mercado, como entendem os economistas liberais, não se atém aos fatos históricos. O Estado sempre foi um parceiro fundamental do setor privado e estratégico para o desenvolvimento econômico (Mazzucato, 2014).

Reinert (2005) entende que os princípios centrais que nortearam o mercantilismo estavam na produção e políticas tarifárias protecionistas¹, ou seja, em ideias intervencionistas. Esses princípios foram utilizados, desde 1485, pela Inglaterra e se estenderam a outros países, especialmente, asiáticos, como Japão nos pós-Segunda Guerra, a Coreia nos anos 1980 e, recentemente, a China. Portanto, podemos afirmar que o Capitalismo nasceu intervencionista.

Na verdade, a maioria dos mercantilistas são extremamente precisos em sua análise em que a chave para a riqueza está no âmbito da produção. Na base das recomendações mercantilistas estão o investimento na indústria transformadora, uma extensa divisão do trabalho, importação de matérias-primas e exportação de produtos manufaturados, aumento da população nas grandes cidades, criando assim uma sinergia dinâmica, que Schumpeter chamou de “retornos crescentes históricos” (Reinert, 2005).

Para os propósitos deste tópico, em uma forma esquemática, é útil dividir os papéis do Estado em três grandes categorias:

1. O Estado como provedor de Instituições - no sentido mais amplo possível, incluindo ordem e segurança (Estabelecer as regras do jogo/fornecer um campo de jogo equilibrado);
2. O Estado como provedor de Distribuição de Renda (Compartilhando a torta);
3. O Estado como promotor do Crescimento Econômico (Promover a felicidade/o tamanho do bolo).

Existem, é claro, outras classificações alternativas dos papéis do Estado. Wilhelm von Humboldt diz: “Um Estado, então, tem um de dois fins em vista; ele pretende promover a felicidade ou simplesmente impedir o mal. Outro economista alemão, Adolph Wagner, divide

¹ “As recomendações de política econômica mercantilistas foram altamente dependentes do contexto. Proteger a indústria de transformação poderia ser a coisa certa a se fazer em um contexto, promover o livre comércio poderia estar certo em outro” (Reinert, 2005; pag. 41)

o papel do Estado em duas categorias diferentes de objetivos: Direito e Poder (Rechts- und Machtzweck) e Cultura e Bem-Estar (Kultur- und Wohlfahrtszweck). Esses aspectos podem ser sintetizados em duas categorias muito diferentes: a criação versus a distribuição de renda (Reinert, 1999).

Amsden (2009) afirma que a ação ou intervenção do estado, por uma decisão estratégica, não estaria orientada para a correção de eventuais falhas de mercado, como sugerem as visões mais ortodoxas. A atuação do setor público seria justificada como único meio de superação do “*gap*” de competitividade dos países atrasados, hiato esse que encontra suas raízes na carência básica de conhecimentos e tecnologias.

Keynes em seu célebre artigo, “O fim do laissez-faire” (1926, p. 46), afirma que “o importante para o governo não é fazer coisas que os indivíduos estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou pouco pior; mas fazer aquelas coisas que no momento não são feitas de forma alguma” (Citado por Mazzucato, 2014 p. 27).

Historicamente, os grandes desafios socioeconômicos sempre exigiram um Estado ativo, capaz de tomar decisões corajosas, como o *New Deal* pós-crise de 1929, ou o plano Marshall para reconstrução da Alemanha ou, ainda, a crise do *subprime* em 2008, momento de forte intervenção do tesouro dos EUA na economia. Karl Polanyi (1944), em “A Grande transformação” demonstrou como o Estado moldou a natureza institucional de uma economia de mercado.

Considerado os anos de ouro do Capitalismo, o período entre 1945 e 1975 foi condicionado por uma atuação ativa do Estado, o período também é conhecido como do “*Welfare State*”. Matos descreve abaixo:

“A peculiaridade do cenário político internacional e as condições em que passariam a atuar os Estados Nacionais definiram o pano de fundo em que se conjugaram os principais elementos explicativos do ciclo de expansão dos Anos Dourados, quais sejam: (1) a expansão da moeda-crédito sob o ambiente institucional criado em Bretton Woods; (2) o papel exercido pelos EUA, tanto de indutores da reconstrução europeia e japonesa, quanto de geradores da demanda agregada que impulsionou o vertiginoso crescimento econômico dos países capitalistas avançados; (3) a nova configuração das relações entre capital e trabalho, consolidando um novo padrão de consumo (consumo de massa), em contexto de acelerada oligopolização dos setores industriais; (4) por fim, mas não menos importante, as múltiplas formas de atuação dos Estados Nacionais, que incluem a postura “keynesiana” na formulação da política macroeconômica e a consolidação do Estado de bem-estar

social (Welfare State), que representa um novo modelo de organização social nos países capitalistas avançados“(Mattos, 2005; pag. 30).

Em seu artigo de 1926, O Fim do Laissez-Faire, Keynes afirmou que os mercados são inerentemente instáveis e, nas fases de recessão, podem permanecer em uma condição crônica de atividade subnormal por um período considerável, sem qualquer tendência específica, seja em direção à recuperação seja em direção ao colapso total. Nessas circunstâncias, ressaltou que o papel do governo é crucial, é o investidor de última instância (citado por Mazzucato, 2020).

Também na perspectiva evolucionista, a dinâmica econômica constitui um processo no qual não só as tecnologias, as empresas e o mercado, mas também as instituições, os países e a própria política econômica seguem determinadas trajetórias (Nelson, 1994; Nelson e Soete, 1988, citado por Gadelha, 2002).

A história evolutiva dos Estados Nacionais condiciona certas formas de inter-relação com o setor privado, engendrando um elemento-chave para o entendimento e a avaliação dos diferentes graus de sucesso das políticas públicas (Gadelha, 2002).

Diz-se que o fato mais espetacular na modificação da divisão internacional do trabalho nas últimas décadas foi, precisamente, a escalada do Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, Indonésia, Malásia e o mais importante deles a China, à posição de produtores de alta sofisticação (Amsden, 1989; Gereffi e Wyman, 1990; Abegglen, 1994; Cho e Kim, 1994).

Para Burlamaqui (1998), a estratégia de desenvolvimento exitosa desses países do leste asiático, está relacionado a uma estratégia de atuação ativa e indutora do Estado nos processos econômicos:

“De uma perspectiva analítica, é fácil argumentar que essa estratégia de desenvolvimento, tão bem-sucedida, continha, em sua essência, um grau de envolvimento estatal agressivo e audacioso, que se traduziu em um conjunto diversificado de políticas governamentais. Na verdade, o próprio Banco Mundial acabou reconhecendo isso. Em 1991, no encontro anual do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, Atila Karaosmanoglu, vice-presidente e diretor do Banco Mundial, fez a seguinte afirmação: "Os países asiáticos de industrialização recente são um poderoso argumento de que um papel governamental mais positivo e dinâmico pode ser fator decisivo no crescimento industrial rápido. O que pode ser substituído e transferido deve ser revelado e compartilhado com outros" (Karaosmanoglu apud Evans, 1995:21; citado por Burlamaqui, 1998).

A relação entre planejamento e Estado insere-se na lógica da construção consciente da sociedade, escreve Jabbour (2018):

“Não existe desenvolvimento fora dos marcos da ação estatal, pois, se a ilusão do laissez-faire se baseia numa escalada de desenvolvimento onde a ação individual tinha guarida em relações propícias entre homem e natureza, não é ilusório supor que o desenvolvimento contínuo (desenvolvimento da técnica, por exemplo), e que dará contornos à divisão social do trabalho, vai depender, em medida cada vez maior, do apoio estatal a empreendimentos privados” (Jabbour, 2018).

1.3 Formas de Intervenção

O conceito de política industrial tem sido tradicionalmente trabalhado a partir de dois enfoques polares, o horizontal ou sistêmico, e o vertical ou seletivo. O horizontal enfatiza a ação governamental sobre as condições gerais que conformam o ambiente econômico, interferindo no desenvolvimento industrial de forma indireta.

“Nesse enfoque, a política industrial envolve as orientações para as condições de infraestrutura física, educacional e de ciência e tecnologia (C&T), a política antitruste, as diretrizes governamentais mais gerais para a indústria e até mesmo a política macroeconômica, entre outros aspectos que interferem de forma importante, porém indistinta, sobre o setor industrial. A ação seletiva para indústrias particulares é descartada ou, no máximo, é vista como um componente adicional da política industrial, cujo impacto é considerado restrito e pertinente somente em condições econômicas e institucionais muito peculiares” (Gadelha, 2001; pag. 764).

O segundo enfoque são as políticas seletivas verticais, vinculadas a metas para os diferentes setores da indústria (*industrial targeting*) que norteiam a utilização dos diversos instrumentos de estímulos e de sanções.

“Mesmo reconhecendo a interdependência entre as distintas políticas, esse enfoque privilegia a delimitação de um espaço próprio para a política industrial. Chang (1994) é um dos autores que procura delimitar o espaço particular da política industrial de forma mais evidente, excluindo de seu escopo as dimensões sistêmicas mais gerais, se bem que tendo a preocupação de relacionar as políticas para os setores específicos com o desempenho econômico global” (Gadelha, 2001; pag. 765).

Se o primeiro enfoque é controverso pelas correntes liberais hegemônicas, podendo ser aceito em graus variados, o último tem sido considerado inadmissível, tanto no campo da ciência econômica quanto no político, pois é entendido como típico do antigo, obsoleto e padrão de intervenção estatal, constituindo-se numa interferência indevida nas forças de mercado. No âmbito da OECD, o relatório anual de política industrial de 1992 (que constitui o documento que marca o posicionamento político da organização desde então) expressa de forma nítida a visão hegemônica sobre o tema.

Na literatura, existe uma polarização das visões de política industrial entre as duas abordagens. De um lado, aqueles que defendem ações horizontais (às vezes definidas, imprecisamente, como macroeconômicas ou sistêmicas), associadas a um padrão genérico e indireto de intervenção, em geral pautada em políticas transversais ou gerais – educação, infraestrutura, por exemplo. De outro lado estão aqueles preferem a abordagem microeconômica setorial, envolvendo uma intervenção mais direta, seletiva e orientada por metas precisas, e por isso, enfatizam o papel do Estado na escolha dos setores (e, muitas vezes, empresas) que devem elevar ou reduzir sua participação na estrutura econômica (Gadelha, 2001).

A visão horizontal, apesar de apontar fatores centrais que condicionam a dinâmica industrial, é pouco precisa em delimitar o objeto particular da política industrial, tratando a política industrial em um contexto mais geral da política econômica. A visão mais direta seletiva delimita de forma mais precisa o âmbito da política industrial, mas perde a visão dos condicionantes fora da órbita setorial. Isso somente enfatiza a complexidade em do ambiente onde as empresas estão imersas (Gadelha, 2001).

A distinção sugerida por Erber (1992) entre *padrão de desenvolvimento e padrão de industrialização* contribui para efetuar uma demarcação mais elaborada. No nível mais elevado e genérico, associado ao padrão de desenvolvimento, coloca-se o que se pode definir como a *política nacional de desenvolvimento*. Esse plano, que envolve todo o conjunto de macropolíticas definidas e implementadas pelos Estados Nacionais, reflete a existência (ou a inexistência) de uma coalizão de forças sociais e condições políticas, institucionais e administrativas (definindo as condições de governabilidade e de “governança” – (Diniz, 1997; Martins, 1995 apud Gadelha, 2001 pag. 767) que permitem implementar projetos nacionais de desenvolvimento. Em suma, no nível do padrão de desenvolvimento, ganha relevo a interdependência entre as distintas esferas das políticas públicas, que, em conjunto, definem o padrão de intervenção do Estado Nacional (Gadelha, 2001).

No nível mais específico do padrão de industrialização, emerge a política industrial, que pode ser definida como o foco da intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias nacionais (Gadelha, 2001).

Nessa perspectiva, política industrial deve se situar no contexto complexo da política de desenvolvimento, como a política vinculada especificamente à dinâmica de um determinado conjunto de atividades (as atividades industriais) que se caracterizam como as principais responsáveis pela geração e disseminação de inovações no sistema econômico, estando relacionada, portanto, à mudança estrutural.

Boa parte do debate em relação a definição e o escopo da PI² está relacionado com diferentes interpretações sobre seus fundamentos teóricos. Os economistas de corrente liberal utilizam uma estrutura teórica formal para justificar intervenções através de política industrial, comumente como uma maneira de reparar falhas ou imperfeições de mercado, tais como externalidades, bens públicos, incerteza, informação insuficiente ou assimétrica. Em geral, a intervenção é aceita sob o argumento de que a economia está numa trajetória de equilíbrio subótimo, mas essa percepção não abandona os supostos de racionalidade substantiva de agentes, comportamento maximizador, estruturas industriais dadas e conhecimento disponível como um bem livre. Deste ponto de vista, a PI seria somente reativa e restrita, especificamente direcionada a mitigar as imperfeições de mercado, e de natureza horizontal, isto é, não seletiva em termos de setores ou atividades. E mesmo assim as intervenções apenas se justificariam quando seus benefícios não fossem inferiores aos seus custos em termos de falhas de governo (ou da burocracia) e de *rent-seeking* (Suzigan, 2006).

Para Suzigan (2006), os autores neoschumpeterianos e da economia evolucionária, sem desprezar as teorias formais, são um contraponto à corrente liberal, pois baseiam-se sobretudo em rigorosa observação dos fenômenos econômicos que, segundo Nelson & Winter (1982), constitui o que denominam como teoria apreciativa.

“Combinada com a visão Schumpeteriana do papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico e com as formalizações teóricas da economia evolucionária, essa abordagem descarta o pressuposto do equilíbrio e — sob hipóteses mais realistas de que o comportamento dos agentes baseia-se em racionalidade limitada (ou condicionada) e de que o conhecimento é predominantemente tácito e idiossincrático —

propõe que há uma co-evolução de tecnologias, de estruturas de empresas e de indústrias, e de instituições em sentido amplo, incluindo instituições de apoio à indústria, infraestrutura, normas e regulamentações, tendo a inovação como força motora. Assim, neste enfoque a Política Industrial é ativa e abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo, que condiciona a evolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. Isto determina a competitividade sistêmica da indústria e impulsiona o desenvolvimento econômico (Suzigan, 2006, pag. 165)”.

Chang (2002), demonstra que políticas industriais, ICT (Industrial, Comercial, Tecnológica ou Inovação, Ciência & Tecnologia,) historicamente foram utilizadas por muitos países hoje considerados desenvolvidos durante seu processo de desenvolvimento. Houve um esquecimento seletivo por parte desses países após alcançarem o desenvolvimento e a fronteira tecnológica. Hoje defendem a tese do livre comércio como única forma de desenvolvimento. Usando uma expressão de Friedrich List, para Chang (2002), os países desenvolvidos estão “chutando a escada”.

Kupfer (2003) é enfático em demonstrar o papel central da execução de políticas industriais como forma de “transformação” da estrutura produtiva e promoção do desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico vai além do crescimento ao nível do produto. Este não é o caso, e em economias atrasadas não pode ser. Desenvolvimento é crescimento acompanhado de mudança estrutural. É nesta perspectiva que devemos pensar a política industrial. A política industrial cabe à promoção de transições produtivas que as forças de mercado podem operar, mas retardar e ativar processos que essas próprias forças não conseguem articular (Kupfer, 2003).

Alguns elementos podem ser sinalizados, como parte de uma política ou estratégia Industrial:

- Planejamento geral indicativo e formalização de diretrizes e objetivos;
- Organização institucional específica; articulação com a política macroeconômica;
- *Targeting* de indústrias de tecnologias específicas; instrumentos e políticas auxiliares (políticas de comércio exterior financiamento política de fomento, políticas de regulação e competição);

- Investimento em infraestrutura Econômica e de ciência e tecnologia; sistema educacional e treinamento de mão - de - obra;
- Formação de Recursos Humanos especializados.

Reinert (2008, pag. 132), lista algumas estratégias de intervenção estatal de emulação para o desenvolvimento econômico:

- Seleção, apoio e proteção consciente das atividades com rendimentos crescentes (indústria) e da mecanização contínua (progresso técnico);
- Proteção/ patentes/ monopólios temporários;
- Reconhecimento do desenvolvimento como fenômeno sinérgico e, conseqüentemente, da necessidade de um setor industrial diversificado.
- Percepção de que o setor industrial resolve simultaneamente três problemas de política endêmicos ao terceiro mundo: aumenta o valor adicionado nacional; faz crescer o nível de emprego; resolve problemas no balanço de pagamentos.
- Relativa supressão da aristocracia agrária e de outros grupos com interesse na continuidade do modelo primário-exportador.
- Benefícios fiscais, crédito barato e/ou subsídios às exportações para as atividades selecionadas.
- Forte apoio ao setor agrícola;
- Ênfase em aprendizado e educação;
- Proteção de patentes (conhecimento que gera valor).

Pode-se inferir que a política industrial visa fomentar um ambiente competitivo que aumente a eficiência produtiva e estimule o estabelecimento de fundamentos sistêmicos na busca de eficiências dinâmicas. Essa última dimensão da eficiência se manifesta na evolução de longo prazo dos sistemas nacionais como um fator dominante. É por meio de apostas estratégicas acertadas que a eficiência da estrutura produtiva resultante retornará ou não ao alto dinamismo na trajetória de desenvolvimento do país (Gadelha, 2001).

1.4 A Experiência Asiática

As características gerais das economias bem-sucedidas do Leste Asiático têm características econômicas predominantemente heterodoxas. O papel do governo e a política industrial com muitas instituições financeiras e industriais heterodoxas são cruciais para a compreensão da experiência do Leste Asiático.

A explicação convencional do porquê países do leste asiático, como Coreia do Sul, Japão, China e Taiwan, entre outros, cresceram relativamente rápido é que eles se moldaram aos princípios do livre mercado. De fato, foram os fundamentos de suas políticas industriais, baseadas no aprendizado, capacitação tecnológica e capacidade produtiva, que os levaram ao desenvolvimento econômico, ao *catching-up* e ao domínio da produção industrial global.

No Quadro 1 abaixo podemos ver uma forma esquemática de interpretar os conhecimentos necessários ao *catching-up*.

Tabela 1 Capacidades Tecnológicas

Capacidade de Produção	Execução de Projetos	Capacidade de Inovação
Gestão de Produção	Treinamento de Pessoal	Ciência Pura
Engenharia de Produção	Estudos de Viabilidade	Pesquisa Básica
	Realização do Projeto	Pesquisa Aplicada
		Pesquisa Exploratória
		Desenvolvimento Avançado

Fonte: Própria a partir de- Amsden (2001)

O conselho dos países ricos, através do banco mundial, de desregulamentar o sistema bancário, abrir os mercados financeiros e suspender os controles de capital não foram seguidos por Japão, Coreia, Taiwan e China. A desregulamentação financeira prematura na América Latina por exemplo, levou a uma proliferação de bancos controlados por empresas familiares que não fizeram nada para apoiar a manufatura exportável (Studwell, 2013).

O rápido crescimento no Leste e Sudeste Asiático tem sido protagonizado pela industrialização crescente das atividades produtivas dos *keiretsus*³ japoneses, *chaebols*⁴ sul-

³ Um keiretsu é um conjunto de empresas com relações comerciais e participações acionárias interligadas. União de empresas por certos interesses econômicos.

⁴ Um chaebol é um grande conglomerado industrial que é administrado e controlado por uma família na Coreia do Sul com forte apoio do Estado (campeãs nacionais).

coreanos e, mais recentemente, pelas SOEs e pelas township and *village enterprises* (TVEs) chinesas. Estas últimas são oficialmente consideradas uma classe de empresas de propriedade dos governos dos *towns* (aglomerações populacionais menores que uma cidade, mas maiores que uma vila) e comitês de *villages* (vilas) incluindo ainda aquelas possuídas por indivíduos e trabalhadores que residem nestas localidades. Na virada do século as TVEs foram responsáveis pela absorção de 18% da força de trabalho e 40% da produção industrial chinesa.

Na concepção de Chalmers (1982), em seu livro sobre o desenvolvimento econômico Japonês, a política industrial no Japão é reflexo do nacionalismo econômico, entendido no sentido de priorizar os interesses da nação, embora não necessariamente envolvendo protecionismo, controles comerciais ou guerra econômica.

No entanto, Chalmers (1982), aponta que o aspecto crucial da política industrial é o reconhecimento de que o sistema econômico global nunca deve ser entendido em termos do modelo de livre concorrência, nem o trabalho nem a tecnologia se movem livremente entre os países. A política industrial refere-se a um conjunto dessas políticas relativas à proteção da indústrias domésticas, desenvolvimento de indústrias estratégicas e ajustes da estrutura econômica (impostos preferenciais para produtos nacionais, restrições à importação de equipamentos, juros baixos para indústrias específicas) em resposta ou em antecipação a mudanças internas ou externas que são formuladas e perseguidas pelo MITI (Ministério da Indústria e Tecnologia) na causa do interesse nacional assim entendido pelos funcionários do Ministério da Indústria e Tecnologia.

Além da rejeição do modelo competitivo do mundo capitalista (livre concorrência), a ideia de uma divisão internacional do trabalho estática também foi rejeitada pelos planejadores Japoneses e na década de 1970 já era esperado que o Japão competisse nas indústrias de computadores, aviação e aeroespacial. O resultado dessa visão, foi a insistência de que a política industrial incluía intervenção governamental direta no nível micro. Isso implicou na necessidade de criação de agências governamentais verticais lidando com exclusividade com indústrias específicas. O cerne da política industrial japonesa foi a seleção de indústrias estratégicas a serem desenvolvidas e a disponibilidade de novas tecnologias. (Tyabji, 1984).

Tabela 2 Desenvolvimento - Estratégias de Transição no Japão

	Abordagem Neoclássica	Abordagem Japonesa
Prioridade Máxima	Foco macroeconômico: Fiscal, inflação, dívida	Real: Emprego, Industrial Estrutura
Escopo de Tempo	Curto prazo: Resolver os problemas quando eles surgem	Longo Prazo: Objetivos de longo-prazo e planejamento anual
Atitude Básica em relação ao mercado	Laissez-Faire: Mínima intervenção possível do governo	Suporte Ativo do Governo
Velocidade Transição Sistêmica	O mais rápido possível	Levará muito tempo, mesmo com o máximo esforço

Fonte: Hasan Comert, 2005.

O uso que os governos fazem dos instrumentos de política econômica definem o perfil industrial de cada nação. No caso do Japão, Fajnzylber (1988:20-22) observa que alguns instrumentos de política econômica influíram decisivamente para o sucesso de sua inserção internacional. Entre estas políticas destacam-se : aplicação das políticas destinadas a comprimir sistematicamente o consumo e estimular a poupança; mecanismos destinados a garantir que a poupança existente se canalize para o investimento; fixação de parcelas de investimento para áreas prioritárias; regulações no sistema financeiro; controle da saída de capitais; incentivos a programas setoriais; conjunto de disposições orientadas a favorecer a aquisição de tecnologia no exterior; concessão de privilégios tributários para áreas de maior conteúdo técnico e taxas mais altas para o setor financeiro; políticas restritivas quanto a o investimento estrangeiro na indústria; controle das importações.

Um país como a Coreia do Sul pode servir como um modelo útil a partir do qual outros países aspirantes à industrialização podem tirar ensinamentos. O que é necessário, como sempre, é uma teoria empiricamente relevante tanto do paradigma geral da industrialização tardia e suas variantes especiais, particularmente as encontradas na Coreia do Sul (Moreira, 2017).

Para Amsden (1989), assim como outros países de industrialização tardia, o caso da Coreia do Sul deixa claro que não foram os mecanismos de mercado responsáveis pelo avanço da sua economia, mas sim uma forma específica de ação do Estado. Conforme a autora, o entendimento que economia de industrialização tardia exige a ideia de que o Estado intervencionista é um agente fundamental. O Estado atua como indutor do desenvolvimento

econômico tendo em vista que, deliberadamente, distorce os preços relativos com o objetivo de estimular o crescimento econômico, e incita grupos empresariais a diversificar em determinados setores da economia para fomentar a expansão da produtividade e tornar o país competitivo. Assim, é necessário compreender as três dimensões básicas da coordenação da política econômica nos países de industrialização tardia, quais sejam: 1º) a política para promover a diversificação e as decisões empresariais para a entrada em novas indústrias; 2º) a política macroeconômica para manter a atividade econômica; e 3º) o crescimento em si mesmo, isto é, a relação entre o crescimento econômico e a expansão da produtividade.

Ademais, pode-se acrescentar outros aspectos da política interna, como estrutura de propriedade, centralização financeira, organização empresarial e absorção/desenvolvimento tecnológico e subsídios com controle de desempenho.

“Na literatura sobre o processo de internalização da tecnologia na Coreia predomina a ideia de que o país adotou um modelo de imitação⁵ associado à engenharia reversa nos anos 1960 e nos anos 1970. Nos anos 1980, o país transita para um modelo de imitação criativa, com atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)” (Moreira, 2017; pag. 620).

A política de centralização do capital foi uma característica chave na trajetória de desenvolvimento da Coreia do Sul. Quando se considera a política de aprofundamento industrial estava evidente que era necessária uma intensa taxa de investimento, demandando assim um elevado volume de crédito. Considerando que a Coreia do Sul é um país de industrialização tardia dependente dos recursos externos, o governo coreano assume uma estratégia de vincular o crédito externo ao interno para financiar os planos de desenvolvimento (Moreira, 2017).

Desta forma, o governo coreano implementou uma política de controle das instituições financeiras, controle sobre as taxas de juros e sobre a distribuição dos recursos financeiros para direcionar o crédito de acordo com as estratégias de cada momento histórico do país. Essa política de distribuição de recursos sempre esteve associada aos objetivos dos planos de

5 Segundo Kim (2005), a imitação é uma atividade de cópias ou clonagens de produtos originais, considerados legal, que não envolve violação de patentes nem é pirataria de propriedade intelectual, criados na ausência de patentes, direitos autorais e marcas registradas que protejam os produtos originais, ou quando elas expiram. Esses produtos são comercializados com suas próprias marcas pelas empresas que adotam a imitação a um preço mais baixo.

desenvolvimento econômico, de modo que os setores eram selecionados estrategicamente e sempre voltados para a orientação exportadora (Moreira, 2017).

Sobre as políticas industriais e o desenvolvimento econômico na Coreia do Sul, Moreira (2017), escreve:

“Nos anos 1960 e 1970, a política de estrutura de propriedade impôs restrições ao investimento estrangeiro direto para defender as empresas nacionais, dando condições a essas empresas de se fortalecerem e ter poder de concorrência no mercado interno e externo. Essa política estava estreitamente associada à política de organização industrial, com a expansão dos grandes chaebols, em especial nos setores eletrônicos, automobilístico, naval, ferroviário e semicondutores. Essas empresas atuam com alto nível de concentração de mercado e, ao mesmo tempo, a estratégia de diversificação da sua atuação” (Moreira, 2017).

Durante a década de 1980, a Coreia do Sul deu continuidade à sua estratégia de alto crescimento econômico associado a uma profunda transformação estrutural principalmente direcionando suas atividades produtivas para produtos intensivos em tecnologia e maior inserção internacional. Mais competitivo, o país atingiu a meta de ter parques industriais diversificados, concentrando-se em indústrias intensivas em tecnologia e ganhando *Market Share* nos mercados internacionais.

2. Capítulo 2 - A Economia Chinesa e sua Dinâmica - Desenvolvimento e Planejamento

Mais de um século após seu eclipse, a China chegou novamente ao centro do palco global, atraindo cada vez mais atenção de economistas, cientistas políticos, especialistas em relações internacionais, outros acadêmicos e observadores. Essa atenção deriva, em grande medida, do fato de que a China não apenas alcançou um crescimento econômico impressionante até então inigualável em magnitude e duração, mas também o fez sob um sistema político e usando estratégias bastante diferentes daquelas adotadas pela maioria dos outros países. O crescimento econômico chinês se baseia em um sistema político que entrou em colapso em muitos outros países, incluindo a União Soviética. Suas políticas econômicas também diferem do que a maioria dos outros países implementam. O quadro institucional dominante é o que a liderança chinesa chama de “socialismo com características chinesas”, que mantém o Partido Comunista Chinês no papel central. Mas a realidade é que a China tem uma economia mista na qual o Estado tem um papel de liderança importante, mas com decisões econômicas detalhadas sendo em grande parte descentralizadas para o governo de nível inferior.

O sistema de planejamento central de estilo soviético, adotado em certa medida também pela China, era relativamente adequado para mobilizar recursos para expandir as atividades produtivas existentes, como durante a Segunda Guerra Mundial e a reconstrução do pós-guerra. Os países do bloco soviético começaram com uma impressionante taxa de crescimento anual de 4,5% do produto nacional bruto (PIB) per capita durante a década de 1950, ultrapassando a taxa média de 3,7% do grupo de países com economias de mercado (Naughton, 2008).

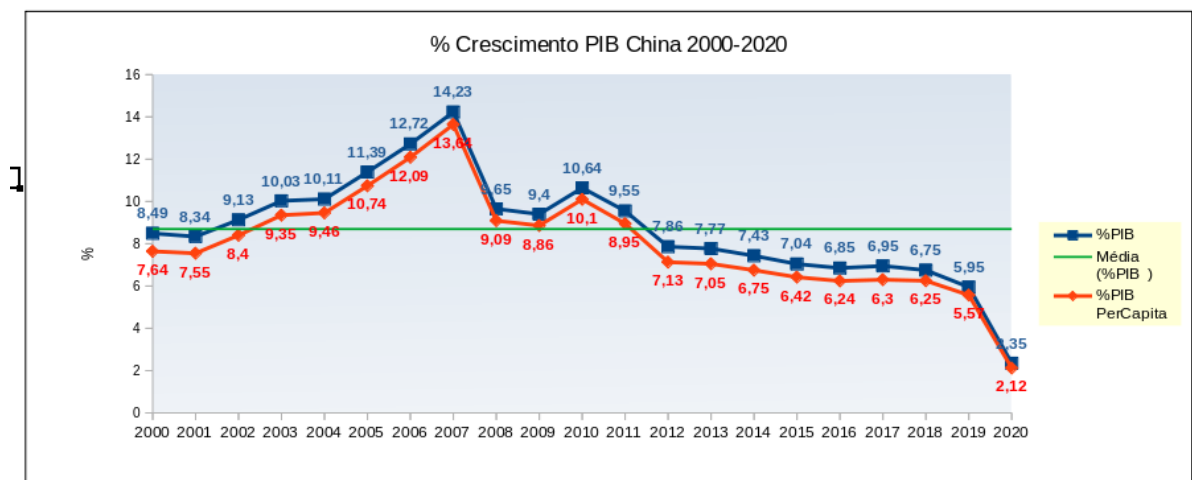
No entanto, a rigidez da economia de comando a tornou muito menos adequada para invenção, inovação e alocação eficiente de recursos, resultando em um longo prazo uma desaceleração nas economias de todo o bloco soviético desde meados de 1960. Enquanto o grupo de comparação das economias de mercado teve taxas médias de crescimento do PIB per capita de 4,5% na década de 1960, 2,8% na década de 1970 e 2,0% na década de 1980. Estima-se que o crescimento do PIB per capita dos países do bloco soviético tenha caído para uma taxa de crescimento de 3,6% na década de 1960, 2,8% na década de 1970 e 0,8% na década de 1980. (Naughton, 2008).

A China seguiu um padrão de crescimento um pouco diferente do bloco soviético, em que alcançou uma taxa relativamente rápida de crescimento do produto interno bruto (PIB) de 6,5% no período 1952-1957, um crescimento mais lento 2,4% entre 1957-1965, e um

crescimento mais rápido 4,9% novamente no final do período de 1965 a 1978, antes do lançamento das principais reformas em 1978 (Naughton, 2008).

Desde o começo das reformas em 1978, a China alcançou uma taxa notável de crescimento do PIB no longo prazo, com uma média de 9,5% entre 1978–2000 e 8,70% entre 2000-2020, acompanhado de uma extraordinária taxa de crescimento do PIB Per Capita de 8,08 no período de 2000-2020 (Yearbook, 2021).

Gráfico 1 PIB e PIB Per Capita Chinês 2000-2020



Fonte: NBSC⁶ Yearbook and World Bank Data- Elaboração própria

A partir do programa das Quatro Modernizações – agricultura, indústria, tecnologia e exército –, a China articulou uma estratégia de crescimento e de desenvolvimento socioeconômico, que visava gerar emprego e renda para sua população e, simultaneamente, recuperar seu papel na economia e no cenário geopolítico internacional. Para isso, o país promoveu políticas nacionais de industrialização associadas ao movimento de expansão da economia global, liderada pelos Estados Unidos, e se transformou na segunda maior economia do mundo. Detentora da maior corrente de comércio global (exportações mais importações) e das maiores reservas internacionais, bem como do segundo maior orçamento militar do mundo, a China retirou mais de 600 milhões de pessoas da situação de pobreza, contribuindo para 70% das conquistas mundiais na área de eliminação da pobreza (Cintra; Pinto; Silva, 2015).

⁶ National Bureau of Statistics of China

A China a partir de 1978 aplica as ferramentas conceituais consagradas para alcançar o desenvolvimento, o investimento em infraestrutura, a formação de recursos humanos qualificados, a criação de empresas públicas na indústria pesada, a abertura seletiva ao capital estrangeiro e a criação de bancos públicos de desenvolvimento.

“Desde a formação da China moderna em 1949, o ciclo econômico chinês vem sendo governado pelo ritmo de crescimento dos investimentos em capital fixo das empresas estatais e as restrições decorrentes de choques exógenos, desequilíbrios setoriais, em particular, os preços dos alimentos, e as restrições de balanço de pagamentos (Medeiros, 2006) ”.

Os números da economia chinesa são superlativos. A participação do produto interno bruto (PIB) da China quintuplicou de 7,15% do PIB mundial em 2000 para 18% em 2021. A participação chinesa nas exportações mundiais passou de 5% para 20% no mesmo período. O país transformou-se na “fábrica do mundo”. Alçou-se à posição de segunda maior economia, de maior exportador, de segundo maior importador e de detentor das maiores reservas internacionais, atualmente na faixa de \$3,8 trilhões de dólares.

A China gradualmente abraçou o mercado como um importante mecanismo de coordenação para o crescente grau de divisão social doméstica do trabalho. No entanto, ao insistir na capacidade do Estado de guiar o mercado e ao resistir à privatização das principais indústrias estratégicas, e à liberalização do câmbio, a China se opôs ao mesmo tempo fortemente ao paradigma da política neoliberal (Weber, 2020).

Uma área que define a reforma gradualista da China em contraste com a “terapia de choque” adotada pela ex-União Soviética e países do Leste Europeu é sua economia mista, que combina setores estatais e não estatais e diferentes formas de propriedade (incluindo estatal, coletiva, conjunta, empreendimentos, privados e estrangeiros), e é rotulado pelo Estado chinês como a economia de mercado socialista. A experiência da China, portanto, contradiz a crença neoliberal na privatização como pré-requisito para o desenvolvimento. A coexistência de setores estatais e não estatais ganha tempo para a reforma do setor público. Enquanto isso, o crescimento de setores não estatais força o setor estatal a se tornar mais eficiente e competitivo, ao mesmo tempo em que amortece o “choque” criado pela reestruturação do setor estatal (Hou, 2014).

Partindo da ênfase maoísta na autossuficiência local, os reformadores reintegraram os vastos recursos da China na divisão global do trabalho e, assim, integraram a China na

globalização neoliberal. Mas essa integração é baseada na premissa de ser controlável e controlada pelo Estado chinês e pelo PCC. O paradigma da reforma chinesa que emerge na primeira década da reforma é a mercantilização sob o primado do Estado e não da propriedade privada (Wang, 2006).

“Do ponto de vista do Partido-Estado, as privatizações não implicaram no enfraquecimento do poder político na China. Muito ao contrário, elas levaram à consolidação de empresas estatais estrategicamente posicionadas, controlando os nós da acumulação (inclusive com forte ação anticíclica) e buscando garantir o controle de fontes de recursos naturais fora do país. Com tal política de “reestruturação”, as grandes estatais enxugaram dramaticamente suas responsabilidades sociais e se concentraram nas indústrias pilares para uma estratégia de crescimento puxada pelos investimentos, sobretudo em setores de energia, petroquímica, siderurgia, telecomunicações e bancário. São elas que lideram hoje boa parte dos investimentos externos chineses. Dessa forma, firmam-se os contornos do capitalismo de Estado com características chinesas: diversidade de regimes de propriedade e concorrência intercapitalista sob forte direcionamento do Estado e mercantilização acelerada da força de trabalho urbana previamente treinada no regime de fábrica” (Nogueira, 2018; pag. 10).

Nos anos 90 uma gigantesca expansão das exportações e dos investimentos privados introduziu novos determinantes ao processo de investimento na China. Apesar do declínio da participação das empresas estatais no investimento global, o volume dos investimentos estatais no PIB permaneceu em um nível estruturalmente alto e com nítido papel anticíclico. A extensa privatização ocorrida nos anos 90 se manteve essencialmente nas pequenas empresas estatais (Yao, 2000).

Como a maioria dos países asiáticos que se industrializaram após a guerra, a agenda de exportação da China ao longo da década de 1980 concentrou-se em produtos de mão-de-obra intensiva com baixo valor unitário. Esta era a agenda de exportação de empresas estatais e privadas, bem como a agenda de exportação de joint ventures com empresas chinesas que formam o núcleo das ZEEs⁷ (por exemplo, Shenzhen, Fuzhou, Zhuhai).

No entanto, devido ao conteúdo tipicamente alto de importação das atividades de processamento, o motor de crescimento da China não se voltou para as empresas estrangeiras e

7 Zonas Econômicas Especiais

suas exportações, mas dependeu em grande parte do investimento público, das exportações de empresas estatais e do consumo expandido. O investimento público das empresas estatais manteve a sua função de liderar o ciclo de investimentos da China e o processo de mudança estrutural. Assim, com a extraordinária expansão das exportações ocorrida no início dos anos 90 (uma média de 20% ao ano), Deng Xiaoping propôs uma aceleração do crescimento em 1992 (Medeiros, 2006).

Os investimentos em capital fixo também cresceram a uma taxa de 20%, aumentando a participação desses investimentos na renda. Essa aceleração gerou pressões inflacionárias, causadas pelo excesso de demanda, com a economia crescendo mais de 10% e pela desvalorização cambial ocorrida em 1994 (o índice de preços ao consumidor atingiu 24,1% neste ano). As importações cresceram a um ritmo alarmante com o superaquecimento da economia, levando a um déficit em conta corrente (1993) e a uma política de desaceleração do investimento. Após a crise asiática em 1997, as exportações chinesas caíram, levando a um declínio do crescimento do PIB e dos preços. Diante da deflação que ocorreu em 1998-1999 e da perspectiva de fraco crescimento, e a preocupação com a entrada de dez milhões de novos trabalhadores por ano no mercado de trabalho, o governo acelerou o gasto público, e relaxou o crédito dos bancos públicos e as empresas decidiram aumentar seus investimentos (Medeiros, 2006).

Os investimentos retornaram à liderança no ciclo expansivo da China, como podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 3 Taxa de Crescimento Anual - Investimento Chinês

Período	Taxa	Setor Imobiliário
1982-2019	20,1%	-
1991-2019	20,6%	26,6%
2001-2019	19,6%	21,3%

Fonte: Yearbook 2020 - Status Gov. Cn - Elaboração Própria

Na tabela 1 vemos que o investimento chinês cresceu uma média de 20,1% ao ano, durante 34 anos, entre 1982 e 2019.

Na sua política de manter as grandes empresas públicas e deixar fora do caminho as pequenas, a estratégia foi diversificar simultaneamente as exportações através de uma política

tecnológica e de modernização das infra-estruturas para integrar as populações dentro dos territórios, e diversos centros de tecnologia foram desenvolvidos.

Foram criadas dezenas de zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (como as em Dalian, Tiajin, Fuzhou, Beijing, Shanghai) especialmente estruturadas para formarem pólos de crescimento voltados para a economia como um todo. Estas áreas passaram a receber massivos investimentos do governo em infra-estrutura e muitas criaram parques industriais em alta tecnologia (Medeiros, 2006).

O forte argumento de que a China é uma variante do estado desenvolvimentista em sua gestão de ativos estatais centrais, e adota o mercado como ferramenta estratégica para o crescimento econômico é bastante plausível. Afinal, embora Pequim tenha rejeitado o pacote de política neoliberal sugerido pelos economistas ocidentais e optado por um modelo alternativo de desenvolvimento, o mercado mantém um papel importante em seu modelo (Zhiting, 2017).

2.1 TVEs - A mudança nas empresas rurais

Township and Village Enterprises (TVEs), são empresas públicas orientadas para o mercado sob a alçada de governos locais baseados em municípios e aldeias na China. O Conselho de Estado da República Popular da China usou pela primeira vez oficialmente o termo TVE em março de 1984 (Huang, 2008).

Começando na década de 1950 e continuando até a década de 1970, o governo da China promoveu o desenvolvimento de empresas industriais de propriedade coletiva administradas por comunas e brigadas rurais. Essas empresas criaram uma base de experiência e redes de fabricação em áreas rurais, abrindo caminho para a ascensão mais rápida das TVEs no final da década de 1970. Várias circunstâncias no início da década de 1980 facilitaram ainda mais o crescimento inicial das TVEs. Após substanciais aumentos de preços agrícolas e descoletivização, com o consequente aumento de incentivos e produtividade (Heston, 2008).

No início da década de 1980⁸ a renda familiar rural experimentou um crescimento significativo, ao mesmo tempo em que o uso da mão de obra na agricultura tornou-se mais eficiente. O aumento da renda intensificou uma demanda já reprimida por manufaturas simples

⁸ A maioria das TVEs surgiu durante o [período da Reforma](#) na década de 1980, e já no ano de 1985 eram 12 milhões de TVEs em (Huang, 2008).

de consumo e também por insumos agrícolas manufaturados, que eram sub abastecidos pelo setor industrial existente, principalmente estatal. As TVEs tinham assim um mercado pronto (Heston, 2008).

A propriedade coletiva da terra rural servia, em parte, para evitar que a terra se concentrasse em poucas mãos e para fornecer aos camponeses os meios de subsistência básicos para que, mesmo que saíssem para as cidades em busca de empregos não agrícolas, ainda tivessem a terra para recorrer (Hou, 2014).

Em comparação com uma privatização completa da terra, as cooperativas de aldeias tinham mais capacidade e estrutura para ajudar as famílias camponesas a negociar o crédito, negociar os termos quando um terceiro quisesse arrendar e consolidar a terra e fornecer investimentos públicos e serviços necessários para o desenvolvimento agrícola (Hou, 2014).

É importante frisar que as TVEs se referiam à localização dos empreendimentos, em oposição à estrutura societária. Ou seja, a TVE nunca se referiu apenas a empresas pertencentes a municípios e aldeias em vez disso, TVE refere-se a empresas localizadas em municípios e aldeias (Huang, 2008)

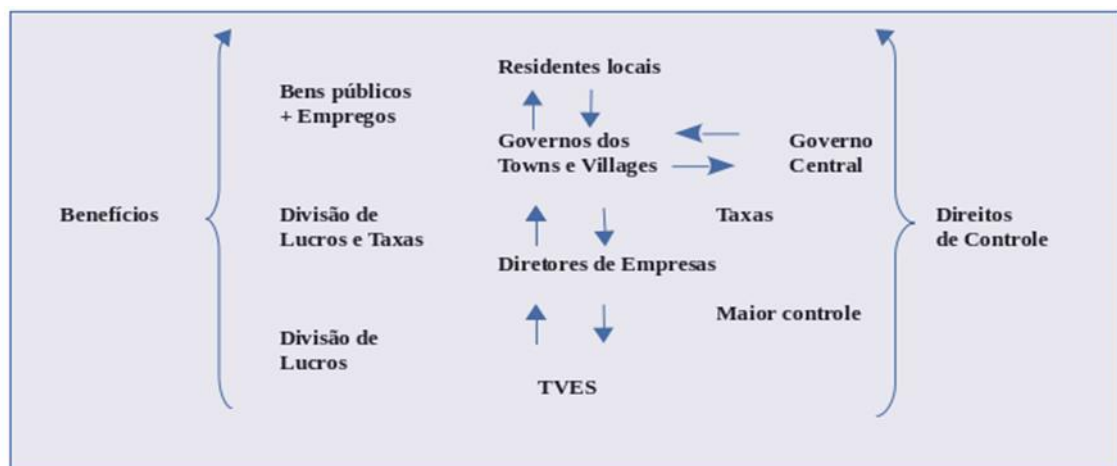
De acordo com o Ministério da Agricultura chinês em 1984 as TVEs incluíam empresas patrocinadas por municípios e aldeias, as empresas de aliança [empresas de ações privadas] formadas por camponeses, outras empresas de aliança e empresas individuais. TVEs foram notáveis por sua propriedade exclusiva e configuração de governança corporativa. (Huang, 2008).

Depois que as primeiras TVEs voltadas para negócios demonstrarem alta eficiência produtiva, a maioria havia sido criada no início dos anos 80, as TVEs diversificaram seus negócios e investiram em segmentos como frigoríficos, moinhos, olarias e fábricas. As atividades fabris contribuíram para a rápida expansão das indústrias no meio rural, que, ao longo do processo, cooperaram e concorreram com grandes empresas públicas, empresas privadas nacionais e empresas estrangeiras em joint ventures diversificadas (Masiero, 2006).

As TVEs foram sofisticando suas estruturas e houve uma mudança gradual do processamento de atividades agrícolas das SOEs para as TVEs que expandiram seu escopo para agroindústrias (máquinas agrícolas, pesticidas); e para as indústrias energéticas e de materiais (mineração, metalurgia, materiais de construção, biogás, hidroelétricas). Elas passaram a explorar nichos de mercado de produtos de consumo de massa pouco ou não explorados pelos monopólios estatais (Masiero, 2006).

Sistemas híbridos e inovação organizacional são uma realidade no cenário econômico da China. Essas inovações podem ser observadas na figura abaixo, onde estão representadas as principais linhas de benefícios da TVEs. Nominalmente, os proprietários das TVEs são residentes dos *townships e villages*. O poder nas empresas é exercido pelos governos locais e líderes partidários, que por sua vez são responsáveis e prestam contas aos mais altos níveis da burocracia estatal. Os líderes políticos locais geralmente não tomam decisões de negócios no dia-a-dia, mas as delegam a diretores individuais da empresa. Estes, por sua vez, vão delegar algumas decisões a grupos de trabalhadores, mas todos pertencem à mesma comunidade (Masiero, 2006).

Figura 1 Fluxo de Benefícios das TVEs



Fonte: Chen, 2000

As características da propriedade coletiva em TVEs podem ser resumidas assim por Zou (2007):

1. Os fatores de produção (terra, mão de obra, capital e materiais, etc.) eram de propriedade da comunidade. Ou seja, cada pessoa na comunidade tinha a mesma quantidade de propriedade e ninguém tinha a propriedade completa.

2. Não houve mobilidade dos fatores de produção entre as comunidades. A acumulação de capital e a arrecadação de fundos eram restritas na cidade ou vila e conduzidas pelos governos locais.

3. Não havia possibilidade de membros da comunidade transferirem seus direitos de propriedade da TVE. Se saíssem da comunidade, automaticamente perdiam sua parte da propriedade.

4. As recompensas para os membros da comunidade eram salários ou serviços públicos prestados pelos governos locais. Os lucros das TVEs eram controlados pelos governos locais, e não por uma única entidade.

5. Os líderes dos governos locais tiveram grande influência na produção, gestão e distribuição de TVEs, mas ainda trataram TVEs coletivas como propriedade pública.

As estatísticas publicadas sugerem que o setor de TVE contribuiu significativamente para o crescimento geral da China e gerou emprego e renda para a população rural. A produção de TVE cresceu visivelmente mais rápido do que a produção em outros setores durante o período de reforma e impulsionou o crescimento do PIB em geral, sendo assim um ator importante no desenvolvimento industrial chinês (Heston, 2008).

Tabela 4 TVEs PIB e Produção Industrial (1978-1997)

	Participação das TVEs no PIB Total %	Participação Industrial das TVEs na Produção Industrial Nacional TVEs %
1978	3,64	9,10
1990	28,58	29,70
1991	29,91	32,70
1992	34,30	38,10
1993	22,05	48,70
1994	23,73	49,40
1995	23,88	55,80
1996	24,67	56,10
1997	26,11	57,90

Fonte: World Bank 2020 - Glawe 2017

A tabela acima mostra o crescimento das TVEs na participação do produto interno bruto e do produto industrial chinês. Chegando em 1997 a 26,11% e 57,90% respectivamente.

Inicialmente, a propriedade coletiva era dominante, mas desde a década de 1990 a expansão das TVEs privadas foi muito rápida, e muitas TVEs coletivas se converteram em propriedade privada. As TVEs operam em todos os setores, mas estão predominantemente na indústria, embora tenham presença significativa no setor de serviços.

A industrialização rural da China está cumprindo os papéis previstos pelos economistas do desenvolvimento. Contribuiu para o crescimento geral da China, gerou emprego e renda para a população rural e promoveu uma distribuição de renda mais equitativa em pelo menos alguns aspectos. Os fatores subjacentes ao crescimento da indústria rural da China – mão de obra barata abundante, redes relacionais e a presença de atores facilitadores que poderiam fornecer crédito, insumos tecnológicos e marketing são paralelos aos encontrados em outros casos de desenvolvimento rural bem-sucedido, a saber, Japão e Taiwan (Heston, 2008).

As mudanças que ocorreram na China rural com o desenvolvimento das TVEs não foi uma simples passagem de uma ordem para outra, mas rearranjos nos padrões de como múltiplas ordens se entrelaçam. A economia chinesa está em transição, e a China rural passou por uma grande transformação. Às vezes, a transformação rural é anterior à transição (assim como aconteceu no final dos anos 1970 e início dos anos 1980). A transformação continua a ocorrer por meio de adaptações, rearranjos, permutações e reconfigurações do ambiente institucional existente e das formas organizacionais. Com todo o desempenho passado e perspectivas futuras, a experiência da China no desenvolvimento da TVE serve como uma abordagem alternativa para a industrialização rural (Zou, 2007).

A escala, complexidade e velocidade das reformas empreendidas na China tornam difícil definir os contornos de um modelo de desenvolvimento chinês pós-Mao viável, por razões experimentais e analíticas. Mudanças rápidas e altas taxas de crescimento econômico continuam a desafiar a visão dos estudiosos, que veem o processo como “gradual ” ou como “convergente⁹”. Existem muitas variáveis e práticas comerciais específicas da China que ainda

⁹ As TVEs são vistas, pelos gradualistas, como adaptações às condições econômicas chinesas de um mercado ainda em desenvolvimento e, pelos convergentes, como a continuação das restrições legais à propriedade privada. Enquanto os primeiros acreditam que as políticas mudarão para refletirem a evolução das condições materiais e lições das experiências continuadas, os convergentes acreditam que as mesmas empurrarão a China na direção de uma economia normal de mercado com características similares a outras economias mais industrialmente desenvolvidas do Leste Asiático.

são obscuras e controversas, especialmente as muitas formas de propriedade e diversidade na constituição e desenvolvimento de TVEs (Masiero, 2006).

2.2 O crescimento das políticas industriais- planejamento econômico

Ao ampliar o leque de estratégias institucionais a China avançou mais longe entre os grandes países emergentes no âmbito econômico. Durante as últimas três décadas, a economia política da China provou ser altamente inovadora em encontrar políticas e instituições para dominar os complexos desafios da mudança econômica em larga escala, evitando o colapso sistêmico.

Para alcançar o rápido desenvolvimento industrial, os líderes pós-Mao da China desde o final da década de 1970 buscaram ativamente aconselhamento político, tecnologia avançada e capital de investimento do exterior. Embora a necessidade de reorganizar a economia administrativa da era Mao era vista como premente, os formuladores de políticas não estavam procurando um novo modelo econômico para transferir por atacado para a China, mas sim receitas de políticas viáveis que permitissem passos incrementais e de baixo risco para resolver os gargalos mais graves do sistema econômico. A partir de 1978, os líderes partidários, começaram a ir eles mesmos, ou enviar assessores de confiança, em viagens de investigação a países economicamente avançados (Heilmann, 2013).

“O pensamento econômico neoliberal tornou-se relevante para a China com o início da reforma e abertura em 1978, quando o Partido Comunista passou do maoísmo para uma visão econômica determinista do socialismo. Essa mudança ideológica abriu as portas para trocas com o Banco Mundial e economistas estrangeiros, incluindo neoliberais. No entanto, uma análise dos discursos de Milton Friedman na China revela uma divisão crítica: os reformadores chineses abraçam o mercado, mas negam que o mercado exija propriedade privada universal. Assim, a China está integrada ao mercado global enquanto o Estado chinês reserva seus direitos de controlar a economia” (Weber, 2020; pag. 1).

Ao se analisar a relação entre a política industrial e a estratégia de desenvolvimento da China desde o último quartel do século XX, a primeira observação é a sua reconfiguração. No geral, uma característica importante desse movimento é a coevolução entre as transformações

da política industrial e outros aspectos associados à estratégia de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA et al 2020, JABBOUR e de PAULA, 2020).

“Além desta coevolução, em um plano lógico, destaca-se a coexistência simultânea de diferentes estágios da estratégia de desenvolvimento, que combinam em diferentes regiões do país, setores e tecnologias, políticas industriais qualitativamente distintas. Tal fato decorre de especificidades econômicas, geográficas e sociais que fazem com que o processo de desenvolvimento e catching-up chinês apresente natureza historicamente ímpar quando comparada às demais experiências internacionais” (Diegues & Roselino, 2021).

Em 1978, o Japão era amplamente visto como mais próximo e compatível com o cenário chinês do que a maioria das economias ocidentais. A percepção de que a orientação do governo japonês por meio de planejamento e a utilização de políticas industriais, tenham contribuído para a rápida ascensão econômica do Japão, tornou as experiências japonesas atraentes para os formuladores de políticas estatais na China (Heilmann, 2013).

Uma infinidade de delegações oficiais chinesas visitou o Japão, e uma grande quantidade de relatórios de pesquisa e publicações de livros foram absorvidos e processados pelas delegações chinesas e ou transmitidas diretamente pelas agências japonesas, sobre a modernização industrial japonesa (Heilmann, 2013).

Os relatórios das delegações sugeriram lições concretas a serem aprendidas com a fase de alto crescimento do Japão (1956-1972), durante a qual as políticas industriais foram consideradas como tendo funcionado de forma mais eficaz. Embora falhas políticas dispendiosas raramente fossem abordadas, a política industrial era amplamente identificada nos círculos políticos chineses como o mecanismo impulsionador dos sucessos econômicos do Japão no pós-guerra (Heilmann, 2013).

A política industrial foi debatida como uma abordagem compatível e aceitável para recombinar a orientação do Estado com a competição de mercado em um sistema socialista reformado. No entanto, as ferramentas de políticas industriais japonesas exerceram diferentes estímulos e cumpriram diferentes funções para diferentes formuladores de políticas e burocracias na China (Heilmann, 2013).

Naughton (2020), se posiciona de forma diferente enquanto a influência do Japão nas políticas industriais chinesas. Segundo ele, muitas vezes se ouve que a China está seguindo uma política industrial bastante semelhante a seguida pelo Japão, Coréia e outras economias do leste asiático em rápido desenvolvimento, os chamados estados desenvolvimentistas. Isso está errado em várias dimensões. Por um lado, a China herdou um legado de controle total do governo quando entrou na época contemporânea. Certamente, esse controle governamental, a partir de 1978, era completamente disfuncional. No entanto, precisamente porque a economia de comando estava tão distorcida, os formuladores de políticas tiveram que dar toda a sua atenção para implementar a reforma do mercado sem explodir a economia; eles não tinham espaço conceitual nem instrumentos eficazes para implementar uma política industrial no estilo japonês.

“Dada a heterogeneidade estrutural produtiva, tecnológica, regional e social, somadas às dimensões geográficas e populacionais chinesas, este processo não pode ser compreendido como uma estratégia de emulação de experiências históricas de países como Japão e Coréia do Sul dentro de uma perspectiva da lógica dos gansos voadores” (Diegues & Roselino, 2021).

Os principais protagonistas nos intercâmbios transnacionais foram a Comissão Nacional de Planejamento do Estado - *State Planning Commission* - (encarregada de elaborar planos plurianuais e balanceamento de entrada-saída), a Comissão Econômica do Estado - *State Economic Commission* - (encarregada de coordenar a implementação do plano por meio de empresas estatais) e a Comissão Estadual de Reforma Estrutural - *State Structural Reform Commission* - (encarregados de propor reformas institucionais) com seus institutos de pesquisa e consultoria afiliados. Estas três comissões de alto nível estiveram envolvidas em trocas frequentes de propostas de políticas e de pessoal entre elas. Além disso, participaram em viagens conjuntas de investigação ao Japão e em relatórios conjuntos sobre política industrial (Heilmann, 2013).

Tabela 5 Agências Chinesas e Japonesas - Compartilhando Estratégias de Planejamento

	Enfoque Japonês na promoção de pesquisa e políticas industriais	Lógica Central no processo de Financiamento das políticas industriais
Comissão de Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento setorial plurianual • Suporte para indústrias de base • Promover as novas indústrias estratégicas 	Justificar a intervenção sustentada do governo (Controle Macro)
Comissão Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer grupos empresariais de grande escala (campeões nacionais) • Fundar associações empresariais quase regulatórias com aposentados do governo como líderes 	Manter uma relação particular entre o governo e as empresas (Controle Micro)
Comissão de Reforma Estrutural	<ul style="list-style-type: none"> • Separar governos e empresas • Orientação administrativa indireta • Estabelecer um conselho de deliberação empresarial do governo 	Cercear a intervenção do governo; expandindo a autonomia das empresas (<i>marketization</i>)

Fonte: Heilmann, 2012

Enquanto o Japão e a Coreia sobrepunham a política industrial à recuperação de economias destruídas pela guerra - essas economias eram principalmente baseadas no mercado e em pequena escala - o ponto de partida da China foi exatamente o oposto, teve que reformar a sua burocracia e diminuir o controle direto excessivo do governo.

Um ator importante no debate sobre política industrial foi a Comissão Econômica do Estado (SEC¹⁰reorganizada em 1993 como SETC). Devido à sua interação regular com grandes empresas estatais, a SEC, na prática, muitas vezes funcionava como um órgão de lobby das SOEs entre as burocracias econômicas nacionais da China (Heilmann, 2013).

As preferências da SEC em introduzir receitas de política industrial japonesas ficaram bastante claras: fundar associações empresariais quase regulatórias e estabelecer grupos empresariais de grande escala, mantendo assim relações especiais entre órgãos governamentais e grandes empresas que permitiriam controle contínuo sobre as atividades empresariais. Essas abordagens específicas à política industrial foram derivadas da missão tradicional da SEC (Heilmann, 2013).

A política industrial foi elevada a instrumento oficial de reforma econômica já no 7º plano quinquenal da China para o período 1986-90. Mais concretamente, em 1988, foi criada uma Divisão Especial de Política Industrial na Comissão de Planejamento do Estado, e um grupo de jovens economistas foi recrutada para esse novo órgão burocrático. Apesar dos diferentes significados e propósitos que diferentes lideranças e burocracias atribuíram à política industrial, a introdução desse novo instrumento na agenda oficial de reformas teve amplo apoio (Heilmann, 2013).

Em março de 1986, o Conselho de Estado apresentou “O 7º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Econômico e Social Nacional da República Popular da China, 1986-1990” à Quarta Sessão da Sexta Assembléia Popular Nacional para revisão e ratificação. Foi a primeira vez na história da China que um plano abrangente para o desenvolvimento social e econômico foi criado no início de um novo plano de cinco anos. Destaco aqui seus pontos mais importantes.

Tabela 6 Sétimo Plano Quinquenal - Princípios Fundamentais (1986-1990)

1	Colocar a reforma no topo da agenda e coordenar o desenvolvimento econômico com a reforma.	2	Manter um equilíbrio básico entre demanda e oferta social geral, entre orçamento nacional, crédito e materiais. Avançar na abertura ao mundo exterior.
3	Melhorar a eficiência econômica, especialmente a qualidade do produto; para lidar adequadamente com as relações entre eficiência e taxa de crescimento, qualidade e quantidade.	4	Adaptar-se à evolução da estrutura da procura social e às exigências da modernização econômica, e ajustar ainda mais a estrutura industrial.
5	Regular os investimentos em ativos fixos, reajustar a estrutura de investimentos e acelerar a construção das indústrias de	6	Deslocar o foco da construção para a atualização técnica, reforma e ampliação dos empreendimentos existentes. Promover o desenvolvimento da ciência e da educação

	energia, comunicações, telecomunicações e matérias-primas.		
--	--	--	--

Fonte: Conselho de Estado Chinês

Em 1989 e 1994, a recém-fundada Divisão de Política Industrial da Comissão de Planejamento do Estado emitiu dois programas pioneiros que visavam uma reestruturação abrangente e atualização da organização industrial. No entanto, como logo se verificou, não existiam pré-requisitos institucionais, instrumentos e órgãos cruciais para a implementação de tais políticas. As grandes empresas estatais ainda estavam presas à subordinação hierárquica (incluindo recursos administrativos e alocação de capital) por patronos burocráticos. A autonomia gerencial e as pressões competitivas para as indústrias estatais aumentaram apenas gradualmente. Agências econômicas analiticamente sofisticadas e sensíveis ao mercado que pudessem lidar com as demandas de medidas promocionais ou de reestruturação direcionadas não estavam fazendo o seu papel. Além disso, as organizações intermediárias e os órgãos consultivos entre o governo e a indústria eram extremamente subdesenvolvidos ou inexistentes (Heilmann, 2003).

Tabela 7 - Atribuições das Agências de Planejamento

1988-93	SPC ¹¹ (Corpo Fundacional)	Divisão de Política Industrial
1993-98	SETC ¹²	Divisão de Coordenação de Políticas Econômicas
	SPC	Divisão de Planejamento e Política Industrial de Longo-Prazo
1998-03	SETC	Divisão de Política Industrial
	SDPC ¹³	Divisão de Prognósticos Econômicos (1998-01) Divisão de Desenvolvimento Industrial (2001-03)
2003-08	NDRC	Divisão de Política Industrial
	NDRC (B)	Divisão para a Indústria
2008-12	MIIT ¹⁴	Divisão de Política Industrial
	NDRC ¹⁵	Divisão de Coordenação Industrial

11 State Planning Commission

12 State Economic and Trade Commission

13 Stands for State Development Planning Commission

14 Ministry of Industry and Information Technology

15 National Development and Reform Commission

Fonte: Heilmann, 2012

Entre 1993 e 2012, as competências administrativas e políticas na formulação da política industrial foram distribuídas entre a Comissão Estatal de Planejamento e a Comissão Econômica Estatal, incluindo seus órgãos sucessores renomeados e reorganizados. Em vez disso, os tomadores de decisão no topo tentaram instrumentalizar reorganizações burocráticas para avançar agendas específicas. Em retrospecto, a agenda central provou ser mais forte e mais constante do que as disputas burocráticas e a política industrial continuou a exercer uma atração muito forte sobre diversos formuladores de políticas e administradores que estavam todos ansiosos para defender sua reivindicação de orientação governamental do desenvolvimento econômico e, portanto, sua própria indispensabilidade e autoridade (Heilmann, 2013).

Uma grande quantidade de programas nacionais de política industrial foi lançada a partir de 2004 (ver tabela abaixo) em um esforço maciço de orientação e coordenação abrangentes da modernização industrial e tecnológica da China.

Tabela 8 Programas Setoriais Transversais

2005: Ajuste das estruturas industriais	Conselho de Estado
2007: Aceleração do Desenvolvimento do Setor de Serviços	Conselho de Estado
2009: Política de Tecnologia Industrial	MIIT
2010: Aceleração das estratégias de desenvolvimento das indústrias emergentes	Conselho de Estado
2011: Promoção de indústrias estratégicas emergentes	Partido Comunista Chinês; Congresso do Povo
2011: Reestruturação e Modernização Industrial	Conselho de Estado

Fonte: NDRC e MIIT websites

Tabela 9 Programas Setoriais

2004: Indústria Automobilística	NDRC
2006: Indústria de Construção de Máquinas	Conselho de Estado
2009: Programa de Revitalização Setores Tradicionais	Conselho de Estado
2009: Indústria de Informação Tecnológica	Conselho de Estado
2009: Indústria de Logística	Conselho de Estado
2009: Indústria da Cultura	Conselho de Estado
2011: 12th FYP ¹⁶ Atualização do Programa de Revitalização dos Setores Tradicionais (2009)	Partido Comunista; Congresso do Povo; Conselho de Estado
2011: 12th FYP Promovendo Sete Indústrias Emergentes Estratégicas	Partido Comunista; Congresso do Povo; Conselho de Estado
2011: 21 Ministérios Envolvidos na formulação dos FYPs para desenvolvimento de setores específicos	Diversos Ministérios

Fonte: NDRC e MIIT websites

Tabela 10 Prioridades de Investimentos

2004/2007/2011: Indústria de Alta Tecnologia	NDRC; MOST ¹⁷
2005/2007: Lista de Indústrias Prioritárias para Investidores Estrangeiros	NDRC
2005/2011: Diretrizes para reestruturação de indústrias selecionadas	NDRC
2007/2009/2011: Catálogo de tecnologias e produtos de importação prioritários	NDRC; MOC ¹⁸ ; MOF ¹⁹
2008: Diretrizes para Investimentos no Exterior	NDRC
2007: Lei Antimonopólio	NPC (Congresso Nacional Chinês)

Fonte: NDRC e MIIT websites

A coalizão dos setores burocráticos e institucionais na definição de estratégias de política industrial da China é mantida unida por crenças compartilhadas na orientação

¹⁶ Plano Quinquenal (For Year Plan)

¹⁷ Ministry of Science and Technology (Ministério da Ciência e Tecnologia)

¹⁸ Ministry of Commerce (Ministério do Comércio)

¹⁹ Ministry of Finance (Ministério das Finanças)

governamental de ter um papel ativo na economia. Essas crenças tendem a contrastar com muitas prescrições políticas neoclássicas e também keynesianas. As proposições e argumentos trazidos pelos defensores chineses dessas políticas estão bastante próximos da política industrial japonesa e do pensamento econômico desenvolvimentista. Abaixo alguns desses conceitos:

- A direção básica do desenvolvimento econômico e social não pode e não deve ser determinada pelas forças do mercado;
- Os governos devem impor perspectivas e prioridades mais amplas e de longo prazo do que os mercados;
- A ação coordenada do Estado é indispensável em um mundo de mercados politicamente distorcidos;
- O setor financeiro deve permanecer sob estrita supervisão governamental;
- A política industrial pode servir como mecanismo de ajuste econômico antecipado ou ad hoc;
- E a política industrial visa ir além de apenas surfar nas ondas dos mercados, criando ativamente as ondas nas quais surfar.

Fundamentalmente, a política industrial é adotada pelos formuladores de políticas chinesas como uma justificativa para os controles políticos duradouros sobre os caminhos econômicos, setoriais e tecnológicos do desenvolvimento. Ele é legitimado por seus principais defensores como um meio-termo entre o controle estatal total economicamente sufocante (como no antigo sistema de alocação administrativa) e volatilidades ou disfunções de mercado politicamente ameaçadoras (como visto em economias movidas a serviços financeiros) (Heilmann, 2003).

De acordo com Diegues; Roselino (2021, pág. 10) os principais instrumentos de políticas industriais e tecnológicas aplicados foram:

- *Controle do acesso aos mercados a fim de se evitar a concorrência excessiva, exigência de conteúdo local e utilização de compras públicas;*
- *Controle de acesso do capital internacional, exigências diversas de joint ventures com empresas locais e transferências de tecnologia para estas empresas e atração de centros de P&D;*
- *Consolidação de um sólido sistema de inovação, fortes incentivos ao estabelecimento de padrões tecnológicos locais, compras públicas direcionadas*

para segmentos industriais nascentes e vultosa disponibilidade de recursos para inovação desses segmentos emergentes.

2.3 SASAC – A agência do Conselho de Estado para Controle e Gestão das Empresas Estatais e Implementação de Políticas Industriais.

SASAC (Comissão de Supervisão e Administração de Ativos do Estado), uma holding (agência) controlada pelo Estado Chinês que administra 96 conglomerados econômicos em diversos segmentos estratégicos, funcionando como um órgão de planejamento e controle, e executor das políticas industriais do Governo e sua conexão com o desenvolvimento econômico chinês.

A reestruturação das empresas estatais da China esteve no centro da transição da China do Socialismo de Estado para o que alguns acadêmicos chamam de Capitalismo de Estado²⁰, outros de Socialismo de Mercado. De qualquer maneira, foi um período de grandes transformações na estrutura da economia chinesa.

Durante uma década de mudanças dramáticas, de 1993 a 2003, o setor estatal chinês foi submetido a sucessivas ondas de reformas orientadas para o mercado: o planejamento compulsório foi eliminado; as empresas estatais tradicionais (SOEs) começaram a se reestruturar em corporações; e as empresas estatais foram forçadas a se adaptar à concorrência de mercado ou pereceriam (Naughton, 2015).

Nesse ambiente de afundar ou nadar, o setor estatal encolheu dramaticamente em termos absolutos, e ainda mais dramaticamente em relação às economias privadas e globais em forte crescimento. No entanto, o ano de 2003 foi um ponto de virada crucial, encerrando esse período de mudanças turbulentas. A partir de 2003, o setor estatal começou a se estabilizar, enquanto o ritmo de reestruturação societária desacelerou significativamente. Em 2013, ficou claro que o setor estatal passou por um processo de consolidação institucional de uma década e emergiu com um conjunto de novas características distintas, e uma inovação institucional que desempenhou um papel central nessa consolidação institucional, a SASAC²¹ (Naughton, 2015).

A Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais do Conselho de Estado (SASAC) foi criada em 2003²², marcando precisamente o fim da redução drástica do setor

20 Não existe Capitalismo sem Estado, portanto essa expressão refere-se ao sistema de acumulação que tem como protagonista as SOEs e as Agências Estatais.

21 State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council

22 A SASAC foi criada em 24/03/2003.

estatal e o início da estabilização desse setor. A SASAC tem sido um ator-chave, ajudando a implementar uma mudança dramática no modelo econômico chinês, e também tem sido um importante beneficiário dessa mudança (Naughton, 2015).

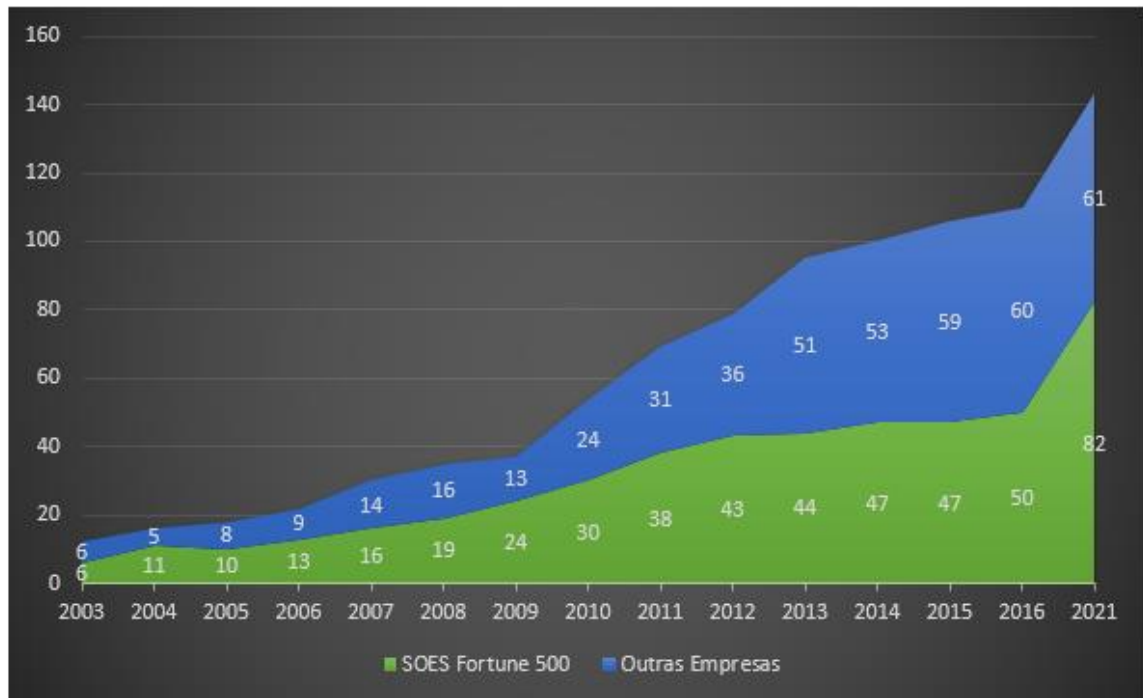
A criação da SASAC no início de 2003 foi um marco – e em alguns aspectos um ponto de virada – no processo de reforma econômica. A SASAC foi estabelecida como uma “agência de propriedade” autorizada, com poderes para exercer os direitos de propriedade do governo sobre empresas governamentais. A criação do SASAC marcou o fim de um período de destruição criativa, no qual o principal impulso da reforma das empresas estatais havia sido a ruptura das relações burocráticas protegidas e o enxugamento dramático do setor estatal. A criação da SASAC como uma agência de propriedade com poderes claros foi parte de um esforço para permitir mudanças contínuas e uma reestruturação mais sistemática no setor estatal. (Naughton, 2015).

A SASAC é provavelmente a organização mais importante do mundo da qual poucas pessoas ouviram falar. Em nome do governo central chinês, a SASAC detém direitos de propriedade sobre uma ampla gama de empresas estatais (não financeiras), o que significa que tem controle nominal sobre uma enorme riqueza. Oitenta e duas corporações na lista Global Fortune 500 em 2021 são de propriedade da SASAC, com ativos combinados no valor de US\$ 4,5 trilhões (SASAC).

Quando a SASAC foi fundada em 2003, foi inicialmente estabelecida para administrar cerca de 6,9 trilhões de yuans em ativos (cerca de US \$ 866 bilhões), com várias ofertas públicas iniciais de alto perfil (IPOs) nos livros - incluindo a recente IPO da Petro-China, que (brevemente) deu a ela uma capitalização de mercado de mais de US \$ 1 trilhão; o valor dos ativos da SASAC é provavelmente superior a vários trilhões de dólares. O surgimento dos AMCs²³ e a SASAC foi um passo crucial no modelo gradualista do processo de reforma econômica da China, mas surpreendentemente, pouco foi escrito sobre esta instituição chave (Wang, 2011).

A concentração de recursos gerenciais e financeiros em grandes empresas estatais, possibilitou ao Estado Chinês formar empresas com o peso necessário para disputar o mercado global. Os objetivos políticos e econômicos foram alcançados (Chan, 2009).

Gráfico 2 Ranking Fortune 500 - Estatais/Privadas (2003-2021)



Fonte: SASAC – Xinxua News Agency Acessado 2022

Como pode ser visto no gráfico acima, em 2003, quando o SASAC foi fundada, havia no total 12 empresas chinesas classificadas na lista Fortune Global 500, das quais seis (6) eram SOEs centrais. No entanto, em 2021 havia 82 SOEs centrais na lista Fortune Global 500, de um total de 143 empresas chinesas. Na tabela abaixo, vemos as dez (10) SOEs melhor posicionadas no ranking da Fortune 500.

Tabela 11 Estatais melhor posicionadas na Fortune 500 - 2021

Posição	Empresa	Posição	Empresa
2	State Grid	60	Saic Motor
4	China National Petroleum	61	China Communic. Construction
5	Sinopec Group	65	China Minmetals
13	China State Construction		
35	China Railway Engineering.		
42	China Railway Construction		
56	China Mobile Communications		

Fonte: SASAC.gov.cn 2021

A SASAC não exerce o total controle sobre esses ativos, mas a SASAC é um dos principais cinturões de transmissão desse sistema, pois é a instituição através da qual o Estado

administra seu capital. A SASAC liga o governo (e o interesse público) às grandes empresas de propriedade central (SOEs). Essas firmas operam em um ambiente de mercado, mas também são atores privilegiados, beneficiando-se de tratamento especial e mercados parcialmente protegidos (Naughton, 2015).

Após a criação, a SASAC recebeu a propriedade de uma lista específica de 196 corporações. Crucialmente, isso significava que o SASAC central não tinha direito de propriedade sobre milhares de outras empresas estatais (ou sobre quaisquer bancos ou outras empresas financeiras). Distritos e Províncias administravam há décadas essas miríades de pequenas empresas em nome do Estado Central, mas a concessão inequívoca de direitos de propriedade significava que os governos locais agora tinham maior liberdade para reestruturar e privatizar empresas e transformar seus setores industriais sem serem paralisados por interesses e políticas nacionais e locais conflitantes (Naughton, 2015).

O setor de empresas estatais, tornou-se muito mais centralizado e dominado por algumas grandes empresas. A SASAC tem tido bastante sucesso em estabilizar essas grandes empresas, melhorando sua lucratividade e aumentando seus ativos (Naughton, 2015).

Enquanto isso, a propriedade governamental de bancos e outras instituições financeiras foi gradualmente consolidada sob uma nova agência separada, a Huijin Corporation. Quando ficou claro como seria exercida a propriedade da SASAC sobre algumas empresas estatais foi possível projetar e permitir uma reestruturação e a privatização de outras empresas locais menores de uma forma mais suave e rápida (Naughton, 2015).

Refletindo suas origens na administração predominantemente reformista do primeiro-ministro Zhu Rongji, a SASAC central começou a vida com uma ambiciosa agenda de duas vertentes, primeiro, melhorar drasticamente a governança corporativa; e, em segundo lugar, reestruturar as empresas estatais de modo que se concentrassem em setores nos quais tinham alguma vantagem comparativa e para os quais existia uma justificativa econômica para a continuidade da propriedade estatal (Naughton, 2015).

No início das reformas das SOEs, diferentes ministérios governamentais administravam diferentes ativos estatais. Por exemplo, o Ministério das Finanças determinava quais seriam os investimentos de capital em empresas estatais, enquanto a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma planejava decisões operacionais. Os direitos de controle dispersos, espalhados por diferentes ministérios, impediam as estatais de melhorar sua eficiência operacional (Pearson, 2015).

A SASAC foi criada para unir esses vários direitos de controle em 2003. Desde então, a SASAC tornou-se uma agência estatal usada para representar os interesses do Estado como

investidor, supervisionando e administrando os ativos estatais de empresas não financeiras SOEs. Ao mesmo tempo, a China continuou comprometida em transformar o sistema de governança corporativa das SOEs em um processo moderno e transparente. Em outras palavras, o SASAC representa a redução da autoridade do governo através da criação de um órgão regulador à distância projetado para funcionar como um conselho de administração poderoso e com autoridade (Chang, 2016).

É importante revisar as mudanças gerais na estrutura de propriedade e desempenho que moldaram e foram moldadas pela agenda da SASAC, e de como a criação do SASAC correspondeu à estabilização do setor estatal. A reestruturação do setor estatal, teve como foco os trabalhadores da indústria (a maior categoria individual de trabalhadores e aquela com os melhores dados comparativos), e o número de trabalhadores da indústria estatal diminuiu rapidamente até 2004 (um ano após a criação do SASAC), caindo para menos de 20 milhões naquele ano. A partir de então, o emprego industrial estatal estabilizou-se em cerca de 18 milhões, e até aumentou pouco depois de 2008. No entanto, a estabilização do setor estatal precisa ser contextualizada: o emprego industrial geral (todas as formas de propriedade) cresceu fortemente entre 2001 e 2008, de 54 para 88 milhões. (Naughton, 2015).

Assim, mesmo quando o emprego no setor estatal se estabilizou, ele continuou a cair como proporção do emprego industrial total, caindo abaixo de 20% em 2008. Desde 2008, porém, o emprego industrial geral cresceu mais lentamente, enquanto o emprego no setor estatal avançou, de modo que as empresas estatais mantiveram quase 20% de participação no emprego industrial (Naughton, 2015).

Enquanto o setor estatal geral encolheu e depois se estabilizou, as empresas da SASAC cresceram de forma constante. Entre 2002 e 2010, o SASAC central cresceu tanto em número de trabalhadores como em valor total dos ativos. O emprego total nas empresas SASAC cresceu 3,5 milhões de trabalhadores, de 8,6 para 12,1 milhões, e o número de trabalhadores industriais aumentou 2 milhões. Enquanto isso, a força de trabalho geral das empresas estatais em geral encolheu durante esse período. Tendo em conta o aumento do número de trabalhadores das empresas SASAC, os empregados em todas as outras empresas estatais devem ter diminuído em 16 milhões entre 2002 e 2010; entre estes, o emprego industrial geral que não estavam ligados a SASAC caiu em 8,5 milhões de trabalhadores. Assim, a aparente estabilização da força de trabalho industrial do estado esconde um encolhimento contínuo e constante da indústria das SOEs locais, combinado com um aumento gradual contínuo no tamanho das empresas centrais do SASAC (Naughton, 2015).

Essas tendências relativas implicam mudanças marcantes na posição relativa das empresas centrais do SASAC. Cada vez mais, o setor estatal é dominado por essas grandes empresas controladas centralmente. Durante décadas, a esmagadora maioria dos trabalhadores industriais estatais estava empregada em empresas do governo local; mas entre 2002 e 2010, as empresas SASAC aumentaram sua participação na força de trabalho industrial de 24% do total para 43%. (Naughton, 2015).

Embora os dados sobre o capital sejam muito menos precisos – eles não são ajustados pela inflação e há variações importantes nos procedimentos contábeis de ano para ano eles mostram o mesmo aumento marcante na participação da SASAC. A participação da SASAC central nos ativos industriais estaduais cresceu de 48% para 61% entre 2002 e 2010. Assim, em 2010, a SASAC representava mais da metade do estoque de capital 61% e quase metade da força de trabalho, 43% de toda a indústria estatal. O setor estatal da China se estabilizou e também se tornou mais centralizado, e a SASAC tem sido o principal instrumento dessa recentralização (Naughton, 2015).

A lucratividade das empresas SASAC se recuperou fortemente desde que a SASAC foi criada. No final da década de 1990, todo o setor de empresas industriais estatais, em conjunto, praticamente não obteve lucro: depois que as perdas das empresas deficitárias foram deduzidas dos lucros, o lucro líquido foi de apenas 0,6% do PIB. A lucratividade das empresas estatais se recuperou significativamente desde aquela época: a maioria das empresas deficitárias foi fechada; as empresas sobreviventes demitiram milhões de trabalhadores redundantes e a gestão da empresa melhorou significativamente. A indústria estatal hoje é menor do que era na década de 1990, mas muito mais lucrativa. As empresas SASAC têm sido uma parte importante dessa transformação. A maioria das empresas SASAC são industriais, mas também incluem empresas de telecomunicações e construção que são importantes contribuintes para os lucros gerais. Os lucros das empresas SASAC quadruplicaram de 2002 para pouco menos de um trilhão de RMB em 2007, aumentando de 2% do PIB em 2002 para 3,8% do PIB (Para comparação, o lucro recorde de US\$ 40,6 bilhões da ExxonMobil em 2007 foi igual a 0,2% do PIB dos EUA.) (SASAC; NBS²⁴)

Com somas substanciais de dinheiro à sua disposição, as empresas SASAC têm influência financeira que reforça sua importância econômica. A SASAC alardeou os números recordes de lucro de 2007, mas desde então tornou-se muito mais cautelosa, por duas razões. Primeiro, a chegada da crise financeira global em 2008 foi um grande golpe de curto prazo para

24 National Bureau of Statistics

a lucratividade da empresa SASAC. Em segundo lugar, os enormes lucros da SASAC começaram a atrair comentários negativos de pessoas que apontaram que as empresas da SASAC receberam privilégios de monopólio ou quase monopólio em muitos mercados pelo governo, mas as empresas da SASAC mantiveram os lucros do monopólio e devolveram pouco ou nada ao governo (Naughton, 2015).

Quando, depois de 2009, os lucros começaram a se recuperar e ficou claro que a posição lucrativa dessas empresas não havia sido fundamentalmente derrubada, a SASAC passou a divulgar lucros líquidos (menores que os lucros brutos) e enfatizar impostos pagos e outras contribuições para o bem público. Depois de 2007, as empresas SASAC começaram a fazer a maioria dos pagamentos de dividendos diretamente no orçamento do governo, mesmo assim ficaram com somas substanciais sob seu próprio controle direto para gerir investimentos (Naughton, 2015).

A lucratividade da empresa SASAC é altamente concentrada. Todos os anos, cerca de metade dos lucros da SASAC são produzidos por quatro empresas: as três grandes companhias petrolíferas e a China Mobile (o provedor de telefonia móvel dominante). Normalmente, as dez maiores empresas respondem por cerca de dois terços dos lucros totais. Embora a lista de nomes mude de ano para ano à medida que os preços dos recursos naturais e as políticas governamentais flutuam, os dez primeiros geralmente incluem o gigante conglomerado de carvão do governo central *Shenhua Coal*; *China Alumínio (Chinalco)*; e a *Rede Estadual (Elétrica)* – (SASAC; NBS).

Essas empresas de recursos e energia operam em mercados protegidos que mantêm as margens de lucro altas. Elas também são altamente sensíveis à regulamentação governamental e à política de preços. Uma característica fundamental da estratégia da empresa estatal chinesa que surgiu na década de 1990 foi a criação de mercados protegidos com concorrência limitada (Naughton, 2015).

Embora essas empresas sejam algumas vezes criticadas por seus privilégios de monopólio, elas não são, estritamente falando, monopólios. Em vez disso, duas ou três empresas do governo central competem em cada mercado. As três empresas petrolíferas têm diferentes especialidades e concentrações, mas também competem como empresas potencialmente integradas; três empresas de telecomunicações agora competem no fornecimento de serviços de telefonia móvel; e cada uma das cinco principais empresas industriais militares foi dividida em duas empresas potencialmente concorrentes (Cheung 2009).

Embora as empresas SASAC não tenham monopólios absolutos, elas têm poder de mercado substancial, e há barreiras virtualmente intransponíveis à entrada de novas empresas

na maioria dos casos, como os setores de recursos, telecomunicações e indústria militar ilustram prontamente. Não há dúvida de que essas empresas emblemáticas são muito melhor gerenciadas do que antes, e é desse grupo que sairão as campeãs nacionais. (Naughton, 2015).

A conversão de empresas estatais tradicionais em corporações está no centro da agenda da SASAC. A “corporatização” (*gongsihua*) chegou ao processo de reforma econômica chinesa em 1993, no início da era das reformas dos anos 1990. Um plano de reforma naquele ano exigia a adoção de um sistema empresarial moderno. A Lei das Sociedades Anônimas entrou em vigor em julho de 1994 e, sob esta Lei, as empresas estatais tradicionais deveriam ser reorganizadas em uma das várias formas societárias (Naughton, 2015)

A criação de uma sociedade anônima listada na bolsa de valores era a opção mais completa, mas as empresas também podiam ser reorganizadas sem listagem na bolsa de valores, inclusive por meio da formação de uma sociedade anônima de responsabilidade limitada com um único proprietário (estatal). Os reformadores viam a corporatização como a chave para ambos os seus principais objetivos da política (Naughton, 2015).

Como reforma fundamental da governança corporativa, a corporatização permitiu uma clareza muito maior nas relações entre proprietário e gerente, dando aos gerentes um escopo de autoridade mais claramente delineado, além de permitir a criação de melhores tipos de pagamento de incentivos. Ao mesmo tempo, a corporação proporcionaria maior flexibilidade na reestruturação, uma vez que oferecia novos caminhos para fundir empresas, desmembrar empresas e ativos periféricos e levantar fundos por meio de listagem em bolsas de valores (Naughton, 2015).

2.3.1 Distribuição Setorial dos Ativos Estaduais

Além de transformar a governança corporativa, a SASAC buscou um tipo diferente de reestruturação, que mudaria a distribuição setorial dos ativos e produtos do governo central. O Conselho de Estado e a SASAC nunca endossaram a visão ortodoxa da economia dominante, de que o governo deve se retirar de todos os setores competitivos, mesmo que a propriedade do governo possa ter um papel em setores com fortes características de bens públicos, grandes externalidades ou implicações de segurança nacional. (Southerland, 2015).

Desde o início, os líderes da SASAC insistiram que precisavam ser dinâmicos e flexíveis, e que a propriedade estatal poderia se expandir em algumas áreas enquanto recuava

em outras. Eles resistiram a serem presos em áreas onde a propriedade estatal deveria ser reduzida ou eliminada. Três princípios consistentes guiaram as ações da SASAC, e estes foram especialmente proeminentes na liderança de Li Rongrong, o chefe da SASAC desde sua criação em 2003 até sua aposentadoria em 2010 (Naughton, 2015).

Concentração Setorial: A SASAC tem sustentado consistentemente que seu trabalho não é reduzir a propriedade estatal em si, mas sim otimizar o valor dos ativos estatais tornando-os mais fluidos e concentrando valor em setores onde há alguma razão para a propriedade pública. Isso significa atuar fortemente em setores com características de segurança nacional, recursos naturais ou monopólio natural. Em 2006, o chefe da SASAC, Li Rongrong, especificou que isso significava “controle total” em sete setores: indústria militar, eletricidade, petróleo, telecomunicações, carvão, aviação civil e transporte. Nesses setores, o capital do governo deve aumentar e ser otimizado, enquanto as principais empresas devem ser desenvolvidas para se tornarem empresas internacionalmente competitivas. Em nove outros setores – incluindo siderurgia, eletrônica, construção de máquinas e automóveis – o centro deve manter o controle sobre um pequeno número de empresas tecnologicamente avançadas. A propriedade estatal deve avançar e recuar. No geral, no entanto, a propriedade estatal deve se concentrar mais em quatro dimensões: em setores estratégicos nacionalmente; em setores onde o Estado já é competitivo ou pode desempenhar um papel catalisador chave; em algumas empresas com potencial de competitividade internacional; e com as empresas mais focadas em seus negócios principais (State of Council, 2006 - Acessado Jan 2022).

Liderança de mercado: Li Rongrong declarou repetidamente que as empresas centrais da SASAC deveriam ser o número 1, 2 ou 3 em seu negócio principal, ou deveriam ser fechadas. Isso significa um foco consistente no “negócio principal” e uma tentativa sustentada de fazer com que as empresas SASAC abandonem ou desmembrem suas empresas “não essenciais”. À medida que a SASAC reestruturava e consolidava as empresas, Li Rongrong insistia repetidamente que o número de empresas centrais da SASAC de nível superior deveria cair abaixo de 100 até o final de 2010 e para cerca de 80 até 2020 (Li Rongrong, 2010).

Reestruturação via Mercado de Capitais: A reestruturação deve ser realizada através do mercado de capitais para adquirir e vender ativos. Para isso, a SASAC precisa de financiamento e de instrumentos. A SASAC embarcou em uma longa campanha para aproveitar os lucros das empresas para um “fundo de gestão de ativos de capital” para financiar a reestruturação e,

finalmente, viu a criação de tal fundo em 2007. A SASAC também usou algumas das empresas sob seu controle que se transformaram em especialistas em reestruturação. Assim, empresas como a *State Development and Investment Corporation (SDIC)* e a *China Guoxin Holding Company* (criada em 2010) foram instrumentos do programa de reestruturação da SASAC (SASAC, 2010).

Tabela 12 Lista de Estatais sob Controle da SASAC

1. China National Nuclear Corporation	2. China Aerospace Science and Technology Corporation
3. China Aerospace Science and Industry Corporation Limited	4. Aviation Industry Corporation of China, Ltd
5. China North Industries Group Corporation Limited (Norinco Group)	6. China South Industries Group Corporation
7. China North Industries Group Corporation Limited (Norinco Group)	8. China South Industries Group Corporation
9. China Electronic Technology Group Corporation	10. Aero Engine Corporation of China
11. China National Petroleum Corporation	12. China Petrochemical Corporation
13. China National Offshore Oil Corporation	14. State Grid Corporation of China
15. China Southern Power Grid	16. China Huaneng Group
17. China Datang Corporation	18. China Huadian Corporation Ltd
19. State Power Investment Corporation Limited	20. China Three Gorges Corporation
21. China Energy Corporation	22. China Telecommunications Corporation
23. China United Network Communications Group Co	24. China Mobile Communications Group Co Ltd
25. China Electronics Corporation	26. (China FAW Group Co Ltd
27. Dongfeng Motor Corporation	28. China First Heavy Industries
29. China National Machinery Industry Corporation Ltd	30. Harbin Electric Corporation
31. Dongfang Electric Corporation	32. Ansteel Group
33. China Baowu Steel Group Corporation	34. Aluminum Corporation of China
35. China COSCO Shipping Corporation Limited	36. China National Aviation Holding Company
37. China Eastern Air Holding Company	38. China Southern Air Holding Company
39. Sinochem Group	40. China National Cereals, Oils & Foodstuffs Corporation

41. China Minmetals Corporation	42. China General Technology (Group) Holding Co, Ltd
43. China State Construction Engineering Corporation	44. China Grain Reserve Corp
45. State Development & Investment Corp Ltd	46. China Merchants Group
47. China Resources (Holdings) Co Ltd	48. China National Travel Service (HK) Group Corporation
49. Commercial Aircraft Corporation of China, Ltd	50. China Energy Conservation and Environmental Protection Group
51. China International Engineering Consulting Corporation	52. China Chengtong Holdings Group Co Ltd
53. China National Coal Group Corporation	54. China Coal Technology & Engineering Group
55. China Academy of Machinery Science and Technology Group Co Ltd	56. Sinosteel Corporation
57. China Iron & Steel Research Institute Group	58. China National Chemical Corporation
59. China National Chemical Engineering Group Corporation	60. China National Salt Industry Corporation
61. China National Building Materials Group Co Ltd	62. China Nonferrous Metal Mining (Group) Co Ltd
63. General Research Institute for Nonferrous Metals Group Co Ltd	64. BGRIMM Technology Group
65. China International Intellectech Co	66. China Academy of Building Research
67. CRRC Corporation Limited	68. China Railway Signal & Communication (Group) Corporation Limited
69. China Railway Group Limited	70. China Railway Construction Corporation Limited
71. China Communications Construction Company Limited	72. Potevio Company Limited
73. China Information and Communication Technologies Group Corporation (CICT)	74. China National Agricultural Development Group Co Ltd
75. China Silk Corporation	76. China Forestry Group Corporation
77. Sinopharm Group	78. China Poly Group Corporation
79. China Construction Technology Consulting Co Ltd	80. China Metallurgical Geology Bureau

81. China National Administration of Coal Geology	82. Xinxing Cathay International Group Co Ltd
83. China TravelSky Holding Company	84. China National Aviation Fuel Group Limited
85. China Aviation Supplies Holding Company	86. Power Construction Corporation of China
87. China Energy Engineering Group Co Ltd	88. China National Gold Group Co Ltd
89. China General Nuclear Power Corporation	90. China Hualu Group Co Ltd
91. Nokia Bell Co Ltd	92. Overseas Chinese City Group
93. Nam Kwong (Group) Company Limited	94. China XD Group
95. China Railway Materials Company Limited	96. (China Reform Holdings Corporation Ltd

Fonte: SASAC Elaboração Própria.

2.4 A reforma das SOES - Controle e Estrutura Jurídica

A segunda metade da década de 1990 viu a proliferação de um novo tipo de instituição que rege a propriedade de empresas na economia de transição da China - Asset Management Companies (AMCs). Essas empresas foram inicialmente estabelecidas pelos quatro bancos estatais como uma forma de retirar os empréstimos inadimplentes dos livros. No entanto, eles rapidamente se tornaram instituições que se espalharam por toda a economia como uma forma de escritórios estaduais. As AMCs foram pressionadas a agir como investidores institucionais - administrando as empresas em seus portfólios e pensando em questões como eficiência operacional, retorno sobre o investimento (Wang, 2011).

A propriedade estatal dominou a economia pré-reforma da República Popular da China (RPC). A transição para uma economia mais orientada para o mercado de 1978 em diante desencadeou uma deterioração nas finanças das empresas estatais (SOEs), o que acabou levando a grandes reformas das SOE em 1998-2000. O emprego e as perdas foram drasticamente reduzidos, e milhares de empresas estatais fundiram-se ou foram à falência. Em 2003, as restantes empresas estatais foram organizadas sob a recém-criada Comissão Central de Supervisão e Administração de Ativos (SASAC) ou seus equivalentes provinciais. A reforma então continuou dentro dessas instituições. SOEs foram transformadas progressivamente em empresas formais, passou por várias formas de reestruturação e começou a renunciar parte de seus lucros (Holz, 2018).

Em 2006, a liderança chinesa dividiu as indústrias em três grupos e reajustou a alocação de ativos estatais. O pensamento era que os ativos estatais tinham que ter o controle estratégico sobre as indústrias essenciais que são vitais para a segurança nacional e a força vital da economia nacional, manter um forte controle sobre as indústrias de base e transformação, que têm ligação estratégica com o desenvolvimento econômico nacional, e manter o controle necessário influência nas indústrias ligados ao agronegócio e o setor de serviços (Dezan Site, 2019; acessado em dez2021).

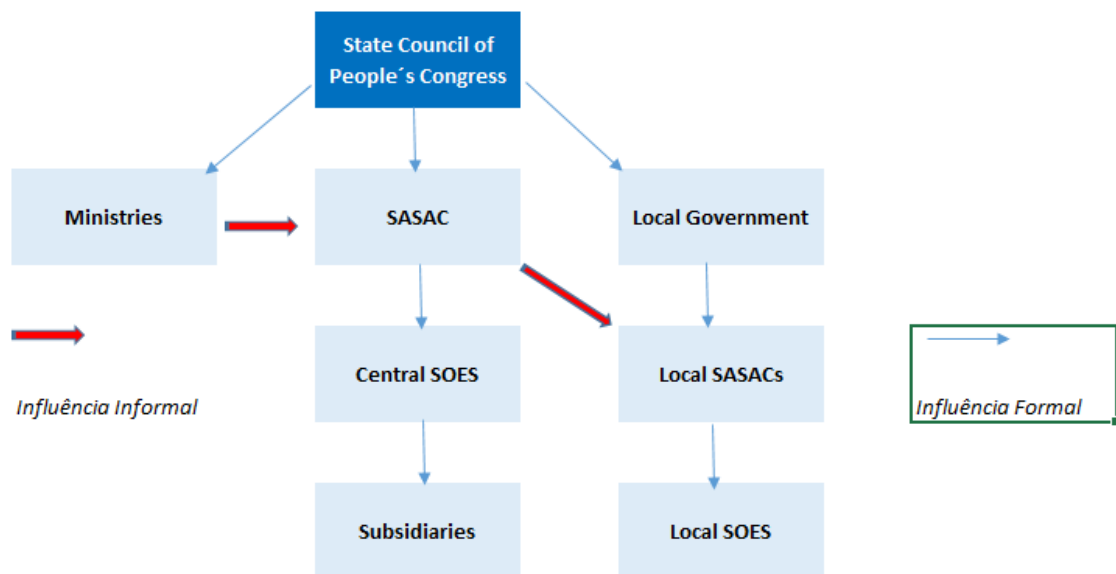
- Principais setores estratégicos: defesa, eletricidade, petróleo e gás, telecomunicações, carvão, transporte marítimo, aviação e ferrovia.
- Indústrias de Base e Transformação: automotiva, química, construção, eletrônica, fabricação de equipamentos, metais não ferrosos, prospecção, siderurgia e tecnologia.
- Indústrias Agro e Serviços: agricultura, farmacêutica, imobiliária, turismo, investimento, serviços profissionais, comércio em geral e manufatura em geral (Dezan Site, 2019).

No final dos anos 2000, as estatais passaram a ser vistas como instrumentos na liderança das políticas industriais federais e estaduais. Desde 2013, novas iniciativas de reforma das estatais surgiram; a principal delas foi a promoção da propriedade mista, um novo sistema de gestão de capital do estado e vários elementos de um "sistema empresarial moderno". Em 2018, as discussões sobre a reforma das SOE se concentraram em fortalecer o controle do Partido sobre as SOEs e tornar as SOEs “mais fortes, melhores e maiores” (Holtz, 2018).

Em 1997, o 15º Congresso do Partido reorganizou a economia do setor estatal ao propor a política de "agarrar as grandes estatais enquanto liberava as pequenas estatais". A constituição da Comissão de Supervisão e Administração de Ativos do Estado (SASAC) deu expressão institucional a esta política e instituiu um quadro estratégico para a sua execução.

Esta política exigiu que a SASAC central consolidasse a linha de reporte das grandes SOEs (empresas de importância fundamental e estratégica para a segurança nacional e a subsistência nacional e econômica da China), por um lado, permitindo a delegação parcial de pessoal e autoridade financeira das SOEs menores (empresas de importância secundária) aos comitês locais do Partido, por outro lado (Heilmann, 2005).

Figura 2 Organograma - Central/Local SASACs



Fonte: SASAC Site

Não é ocioso comentar que as estatais na China são vistas como mais do que apenas unidades de produção de bens e serviços. A maioria delas assume o que pode ser considerado como funções de bem-estar social que geralmente são realizadas por produtores especializados em economias de mercado. As estatais chinesas são responsáveis por cuidados médicos,

habitação, educação, segurança pública, educação política, planejamento familiar e uma variedade de outras funções. Às vezes, as estatais chinesas são obrigadas a absorver forças de trabalho redundantes induzidas por políticas públicas (Geng, 1998).

Durante a década de 1990, a base jurídica para a operação padronizada das empresas listadas no mercado de ações foi gradualmente desenvolvida, e uma série de regulamentos e leis, como: As Opiniões sobre a Padronização das Sociedades por Ações; Os Regulamentos Provisórios sobre a Administração de Emissão e Negociação de Ações e a Lei de Valores Mobiliários da República Popular da China foram instituídos (Wang, 2011).

Uma primeira distinção é entre “unidades” estatais (SOUs) e “empresas” estatais (SOEs). SOUs compreendem todas as SOEs mais as instalações de propriedade estatal (*shiyedanke*), como universidades, e órgãos administrativos estatais (*xingzheng danwei*), como departamentos governamentais e suas extensões imediatas. (Holtz, 2018).

Freqüentemente, o foco está apenas nas empresas estatais. A definição de empresas estatais na China depende da instituição envolvida de acordo com Holz, 2018:

- O National Bureau of Statistics (NBS) classifica as empresas estatais de acordo com seu modo de registro;
- A Comissão Central de Supervisão e Administração de Ativos do Estado (SASAC) fornece estatísticas resumidas sobre as empresas estatais sob sua supervisão e administração e aquelas sob supervisão e administração provincial, ou seja, no grosso de empresas estatais não financeiras, que são, teoricamente, um subconjunto da categoria anterior.

As estatísticas do NBS e do Ministério das Finanças diferem se algumas empresas estatais não estiverem formalmente registradas ou não forem consideradas pelo Ministério das Finanças como estando sob sua alçada. As estatísticas do Ministério das Finanças cobrem as empresas estatais em todos os setores da economia, enquanto o NBS fornece dados detalhados apenas para as empresas estatais na indústria - e até certo ponto em alguns outros setores - (Holtz, 2018).

As estatísticas do NBS sobre as estatais, especialmente aquelas sobre as estatais na indústria (Figura 12), tendem a ser as mais amplamente utilizadas na literatura. A definição da NBS de SOEs industriais mudou ao longo do tempo. (Holtz, 2018).

Uma primeira inovação ocorreu depois que a Lei das Sociedades Anônimas foi introduzida em 1993. Até 1998, as empresas estatais industriais compreendiam:

Tabela 13 Pessoas Jurídicas - Empresas Estatais (Antes de 1998)

Todas as SOEs tradicionais (todas as SOEs não reformadas)	Empresas conjuntas entre duas ou mais empresas estatais	Empresas conjuntas entre uma empresa pública estatal e uma empresa de propriedade coletiva	Empresas exclusivamente estatais de responsabilidade limitada.
---	---	--	--

Fonte: Holz 2018

Desde 1998, o NBS usa o termo "empresas estatais e controladas pelo estado" industriais (SOSCEs) para denotar o agregado de empresas estatais.

Tabela 14 Pessoas Jurídicas Estatais (Depois de 1998)

SOES - Empresas Estatais	Controladas Pelo Estado
Definição na tabela antes 1998 - Tabela 13	Todas as (outras) sociedades por ações (ou seja, sociedades de responsabilidade limitada e sociedades por ações) nas quais o estado detém o controle acionário.

Fonte: Holz, 2018

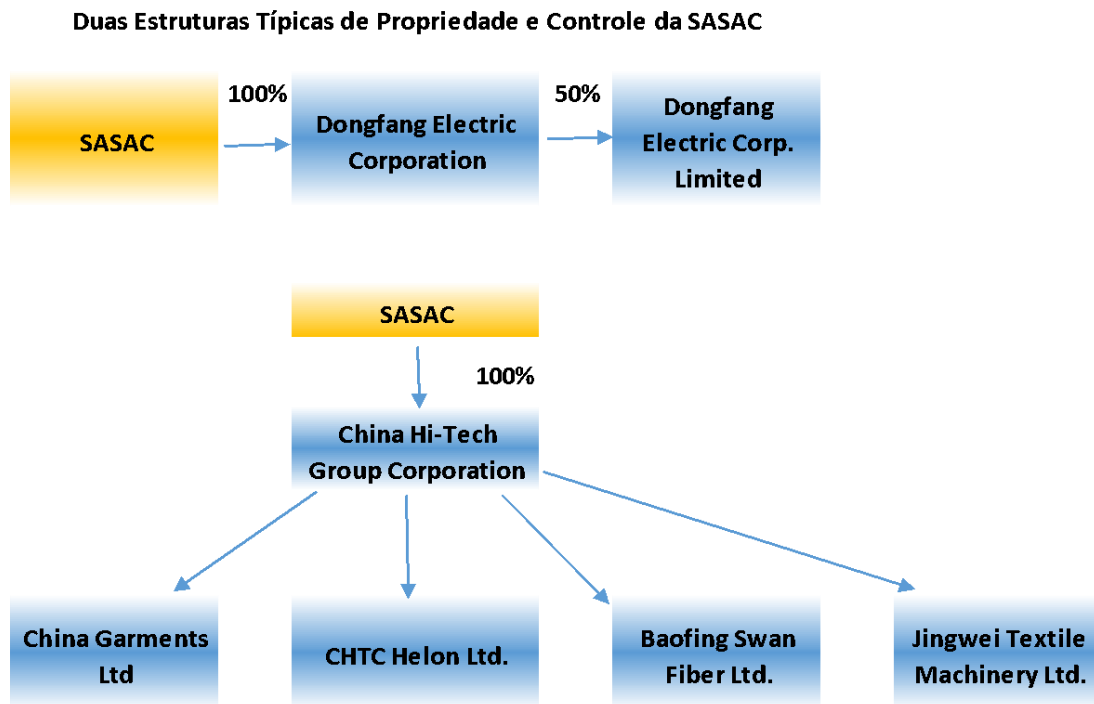
Desde 1998, o termo "empresas estatais" (SOEs) nas estatísticas do NBS tende a se referir apenas às empresas estatais tradicionais (ou seja, não reformadas) e, portanto, em contraste com a prática antes de 1998, exclui empresas conjuntas envolvendo uma empresa pública autônoma, bem como somente sociedades de responsabilidade limitada de propriedade estatal. (Holtz, 2018).

As empresas controladas pelo Estado têm duas formas. O controle estatal absoluto (*guoyou juehui konggu*) implica que o estado detém mais de 50% do capital total (*ziben*). O controle estatal relativo (*guoyou xiangdui konggu*) implica que, embora o estado detenha menos de 50% do capital total, (i) a participação do estado é relativamente grande em comparação com as ações de outras categorias de propriedade, ou seja, "controle do estado relativo" em seu estreito significado (*xiangdui konggu*), ou (ii) mesmo que uma ou mais outras categorias de propriedade tenham uma participação de capital maior do que o estado, o estado de fato detém os direitos de controle por acordo (*xieyi kongzhi*). Ambas as formas de empresas controladas pelo estado estão incluídas na definição. (Holtz, 2018).

O NBS implementou classificações e transições semelhantes na definição de “empresas estatais” para outros setores econômicos. O censo econômico de 2013 rendeu dados com base em registro sobre todas as unidades de pessoa jurídica na RPC; as estatísticas não fornecem a medida SOSCE agregada. A classificação baseada em registro inclui uma categoria de sociedade por ações, que, no entanto, não vem com uma divisão estatal vs. não estatal. (Holtz, 2018).

Como um importante aparato estatal, o SASAC se reporta diretamente a *Shiye Danwei*, uma unidade especial de serviço público do Conselho de Estado. De acordo com os Regulamentos Provisórios sobre Supervisão e Gestão de Ativos Estatais de Empresas, tanto o Conselho de Estado como os governos a nível provincial têm autoridade para exercer a propriedade governamental. Como tal, a SASAC central foi estabelecida diretamente sob o Conselho de Estado, enquanto as SASACs locais foram estabelecidas sob vários governos locais. Ambos os tipos de SASACs são entidades jurídicas estaduais independentes, sem relação superior-subordinada. Em consonância com isso, o SASAC central publicou uma lista de SOEs centrais sobre as quais exerce propriedade direta. Esta lista diminuiu de 196 empresas em 2003 para 96 no final de 2021 devido a fusões e aquisições. Outras SOEs não financeiras não incluídas nesta lista estão sob a autoridade dos governos locais (Chang, 2016).

Figura 3 Estrutura Jurídica de Propriedade e Controle



Fonte: Chang (2016)

As SOEs listadas publicamente estão posicionadas na base da pirâmide com as SASACs no topo. No meio estão as empresas-mãe – empresas de investimento ou holding, geralmente SOEs. A Figura 2 mostra a estrutura de controle da Dongfang Electric Corporation Limited como exemplo. A Dongfang Electric Corporation Limited é de propriedade imediata da Dongfang Electric Corporation, uma SOE, ambas pertencentes a uma SASAC. Em alguns casos, as SASACs controlam indiretamente várias SOEs listadas simultaneamente por meio de acionistas imediatos comuns, novamente frequentemente SOEs, como o China High-tech Group na Figura 2 (Chang, 2016).

Apesar dos diferentes tipos de SOEs, a maioria das empresas listadas na China têm uma estrutura de propriedade em pirâmide. A legislação societária chinesa define um controlador imediato como acionista que detém mais de 50% das ações. No caso de nenhum acionista com mais do que 50% de participação, a lei define um acionista imediato como acionista com direitos de voto suficientes para afetar a tomada de decisões da empresa. Mas a lei não especifica nenhum limite claro para indicar quando os direitos de voto têm este efeito. Portanto, devemos contar com os relatórios anuais de empresas listadas para identificar seus acionistas imediatos e finais (Luo e Lu, 2011; Hong, Xu e Li, 2011, citado por Chang, 2016)).

Na maioria dos casos, os controladores imediatos são os maiores acionistas. Em alguns casos, há mais de dois controladores imediatos, que por sua vez são controlados pelo mesmo controlador final em um nível superior. (Chang, 2016).

SASAC - Estrutura Administrativa

Gabinete Geral (Escritório Geral do Comitê do Partido)
 Escritório de Pesquisa Abrangente
 Departamento de Políticas, Leis e Regulamentos
 Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento
 Escritório de Supervisão Financeira e Avaliação Operacional
 Gabinete de Gestão de Direitos de Propriedade
 Escritório de Reforma Empresarial
 Escritório de Avaliação de Desempenho e Remuneração
 Escritório de Operações de Capital e Gestão de Devoluções
 Escritório de Sci-Tech Inovação e Responsabilidade Social
 Gabinete de Supervisão Integral
 Gabinete de Supervisão e Responsabilidade
 Primeiro Gabinete de Administração de Executivos Corporativos (Bureau of Board of Directors Affairs)
 Segundo Gabinete de Administração de Executivos Corporativos
 Escritório da Construção do Partido (Departamento de Organização do Comitê do PCC, Departamento de Trabalho da Frente Unida do Comitê do PCC)
 Departamento de Publicidade (Departamento de Publicidade do Comitê CPC)
 Escritório de Cooperação Internacional
 Departamento de Pessoal
 Gabinete de Assuntos de Construção do Partido para Associações Industriais e Câmaras de Comércio (Escritório de Associações Industriais e Assuntos das Câmaras de Comércio)
 Gabinete de Apoio Administrativo (Escritório de gestão de pessoal aposentado)
 Departamento de Assuntos Relacionados ao Partido

Instituições Afiliadas à SASAC

Centro de Educação e Treinamento para Autoridades do Governo e Empresários – SASAC
 Centro de Pesquisa – SASAC
 Centro de Informação – SASAC
 Centro de Notícias – SASAC
 Centro de Avaliação de Desempenho da SOE
 Academia de Executivos de negócios da China

2.5 NDRC (Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma)

A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC) é um departamento de nível ministerial do Conselho de Estado. A NDRC responsável por implementar as políticas e decisões do Comitê Central do PCC sobre desenvolvimento e reforma, e adere e fortalece a liderança centralizada e unificada do partido sobre desenvolvimento e reforma no processo de execução de suas funções. O NDRC está criando um novo conceito de desenvolvimento e se concentra principalmente na gestão de assuntos macro e grandes questões do país. Está empenhada em fortalecer a coordenação do grande planejamento estratégico, grandes reformas e grandes projetos entre departamentos, regiões e indústrias, e melhorar a qualidade e a eficiência do desenvolvimento econômico por meio de reformas e inovações (ndrc.gov.cn).

As principais funções desempenhadas pelo NDRC incluem (<https://en.ndrc.gov.cn/aboutndrc/mainfunctions/> acessado em março de 2021):

Formular e implementar estratégias de desenvolvimento econômico e social nacional, planos de desenvolvimento de médio e longo prazo e planos anuais e liderar um mecanismo de planejamento unificado. Coordenar planos especiais estaduais, planos regionais, planos de desenvolvimento geoespacial, bem como planos nacionais de desenvolvimento e elaborar planos, leis e regulamentos sobre o desenvolvimento econômico e social nacional, reforma do sistema econômico e abertura ao mundo exterior, e formular regras e regulamentos departamentais.

Estabelecer metas importantes para o desenvolvimento econômico e social, monitorar e prever a tendência do desenvolvimento social e macroeconômico e propor recomendações sobre medidas de macrocontrole; coordenar a implementação de políticas macroeconômicas e a pesquisa de medidas de resposta macroeconômica ajustando-a ao desenvolvimento econômico. Elaborar e implementar políticas de preços e estabelecer os preços e padrões de cobrança de importantes mercadorias e serviços que são regulados pelo Estado; e participar na elaboração de políticas fiscais, monetárias e fundiárias.

Orientar, promover e coordenar a reforma do sistema econômico e propor sugestões avançando na reforma estrutural do lado da oferta e promovendo a reforma do sistema de propriedade e alocação de fatores de produção baseada no mercado.

Formular estratégias, planos e políticas de utilização de capital estrangeiro, realização de investimentos no exterior e obtenção de equilíbrio agregado e otimização de estrutura; desempenhar um papel de liderança na implementação da *Belt in Road Initiative*, de empreender e coordenar a estratégia do “tornar-se global” da China.

Encarregar-se da gestão geral do investimento em capital fixo, e formular metas de ajuste estrutural e de políticas públicas relevantes para projetos de capital fixo aprovados pelo governo na aprovação de projetos de investimentos.

Responsável pelas estratégias de desenvolvimento regional coordenado, estruturando planos e políticas de desenvolvimento para antigas bases industriais, regiões de grupos étnicos minoritários, áreas rurais e regiões empobrecidas e organizar o alívio da pobreza por meio de realocação da produção.

Elaborar políticas industriais abrangentes, coordenar questões-chave no desenvolvimento das indústrias primárias, secundárias e terciárias, bem como equilibrar e coordenar o desenvolvimento industrial com planos relevantes e políticas principais; coordenar e avançar na construção de grandes projetos de criação e modernização de infraestrutura. Organizar a implementação do planejamento estratégico de políticas públicas para o setor terciário e o setor logístico moderno; estudar de forma abrangente a tendência de mudança do consumo na China e elaborar políticas e medidas abrangentes para aumentar os gastos do consumidor.

Promover a implementação de estratégias de desenvolvimento orientadas para a inovação, trabalhar com os departamentos relevantes para formular planos e políticas de inovação e empreendedorismo e propor políticas de desenvolvimento inovador e fomentar novos motores de crescimento. Trabalhar com os departamentos relevantes para planejar o *layout* das principais infraestruturas científicas e tecnológicas nacionais, formular e implementar políticas para indústrias de alta tecnologia e indústrias emergentes estratégicas e coordenar questões importantes como modernização industrial e promoção e aplicação de grandes equipamentos tecnológicos.

Coordenar as políticas de desenvolvimento social e de desenvolvimento econômico nacional, e coordenar as principais questões relacionadas. Formular estratégias e planos globais de desenvolvimento social, coordenar a construção do sistema básico de serviços públicos e a reforma do sistema de distribuição de renda, e propor políticas e propostas para a promoção do emprego e o desenvolvimento coordenado da seguridade social e da economia, e tomar a liderança na construção de um sistema de crédito social.

Promover a implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável, conservação de energia e recursos. Aprimorar políticas e medidas para melhorar o mecanismo de compensação para proteção do meio ambiente e coordenar a indústria de proteção ambiental e a produção limpa apresentando metas de controle e consumo de energia.

Algumas funções estão sendo dinamizadas para melhor o desempenho do governo na alocação justa de recursos. Para isso está criando e reformulando algumas estratégias e estabelecendo alguns objetivos.

a) fortalecer as funções de formulação de estratégias nacionais e do sistema de planejamento unificado, melhorar e racionalizar o papel dos planos nacionais de desenvolvimento. b) aprimorar o sistema de macrocontrole, inovar os métodos de controle, e constituindo um mecanismo de coordenação para planos de desenvolvimento, políticas fiscais e financeiras; fortalecer as capacidades de monitoramento econômico, previsão e alerta precoce, estabelecer e melhorar mecanismos para estudar questões importantes e tornar o macrocontrole mais voltado para o futuro, direcionado e coordenado. c) avançar na racionalização da administração e delegação de poderes, implementar integralmente o sistema de lista negativa para acesso ao mercado. Aprofundar a reforma do sistema de investimento e financiamento para minimizar o poder de aprovação da NDRC sobre projetos específicos. Aprofundar as reformas de preços, revisar e reduzir oportunamente o catálogo de preços do governo e melhorar os mecanismos de preços que refletem a oferta e a demanda do mercado. Fortalecer o compartilhamento de informações regulatórias e de crédito público.

2.6 A Estratégia de Desenvolvimento Orientado à Inovação, 2015-2020

A China lançou uma nova onda de políticas industriais em 2015-2016, e nessa nova campanha foram os importantes planos autônomos, “Made in China 2025” e o “Programa Internet Plus”, ambos divulgados em 2015 (Naughton, 2020).

Em maio de 2016, o governo aprovou uma nova visão integradora, um tipo de plano diretor, intitulado “Estratégia de Desenvolvimento Orientada para a Inovação”²⁵ (IDDS) - (*CCP and State Council 2016*). Mais ou menos na mesma época, o plano existente das Indústrias Estratégicas Emergentes (IEE) foi reconfigurado para torná-lo mais operacional, coerente e consistente com os IDDS (Naughton, 2020).

Assim, em alguns anos, a China adotou um portfólio de políticas industriais, vinculadas a uma declaração de visão. Essa nova onda de política industrial foi um novo ponto de partida, porque estava focada em uma revolução tecnológica emergente. Foi também uma aceleração das políticas industriais existentes, aumentando substancialmente o esforço geral de recursos. O compromisso político de alto nível com a nova estratégia foi acompanhado pelo lançamento de um novo dispositivo de financiamento, os fundos governamentais de orientação industrial (Naughton, 2020).

Às vezes é dito que os planejadores chineses ficaram chocados ao reconhecer o poder e o significado da inteligência artificial pelos jogos de 2015-2016, nos quais o programa *AlphaGo Artificial Intelligence* triunfou sobre os melhores jogadores de Go do mundo.

Nesta versão dos acontecimentos, o *AlphaGo* serviu como uma espécie de momento Sputnik para os planejadores chineses, muitos dos quais consideram o jogo de Go²⁶ mais complexo e mais sutil que o xadrez, e ficaram chocados com o fato de um programa, projetado no Ocidente, poderia vencer os melhores jogadores do mundo. A cronologia mostra que a China já estava desenvolvendo novas políticas quando ocorreu o choque do *AlphaGo*, mas esse evento ainda pode servir como um momento simbólico na criação de um novo pacote de políticas (Naughton, 2020).

Em última análise, é a orientação para uma revolução tecnológica emergente que mais nitidamente distingue a política industrial chinesa hoje de todos os outros casos de política industrial. (Naughton, 2020).

25 “Innovation-driven Development Strategy” (idds) (ccp Party Center and State Council 2016).

26 Com origem há cerca de 5 mil anos na antiga China, “Go” é um **jogo** estratégico de soma zero e de informação perfeita para tabuleiro, em que duas pessoas posicionam pedras de cores opostas.

2.7 Mega Projetos - Política Industrial 2006-2013

Dezesseis megaprojetos foram mapeados. Cada um dos Megaprojetos foi financiado pelo Estado, mas com um objetivo de política industrial. Esperava-se que os megaprojetos quebrassem gargalos e contribuíssem para o desenvolvimento de uma indústria competitiva, construindo capacidades inovadoras em setores com grande impacto no desenvolvimento econômico e social. Os Megaprojetos incluíam fabricação de CI (circuito integrado), reatores nucleares e grandes projetos de aviões civis (Naughton, 2020).

Para os 13 (treze) Megaprojetos publicamente conhecidos, o Conselho de Estado estava no topo da hierarquia e o pequeno grupo de liderança em educação e ciência do Estado, presidido pelo Premier Wen Jiabao, era responsável pela coordenação e orientação geral. O Ministério da Ciência e Tecnologia foi a agência líder geral para os Megaprojetos (Naughton, 2020).

O Escritório Nacional de Megaprojetos está fisicamente localizado dentro do MOST²⁷ para organizar as operações diárias dos 10 (dez) Megaprojetos civis. No entanto, com apenas 5 (cinco) funcionários em seu escritório de Megaprojetos, a maioria desempenhava principalmente um papel de coordenação e compartilhava informações. No nível ministerial, as responsabilidades incluem validação do plano, coordenação, avaliação e relatórios, o escritório do Megaprojeto é o tomador de decisões de nível médio e facilitador da comunicação (Naughton, 2020).

Ao nível do projeto, cada Megaprojeto tem um ministério central responsável pela gestão geral. Por exemplo, o Megaprojeto farmacêutico é liderado pelo Ministério da Saúde; o Megaprojeto de prevenção e poluição da água é liderado pelo Departamento de Proteção Ambiental. Cada Megaprojeto também tem um grupo de liderança, que inclui um diretor, um (vice) ministro ou um (vice) diretor da maioria, do MIIT ou de outra entidade governamental. As responsabilidades dos grupos dirigentes são organizar e coordenar as operações de cada Megaprojeto. Isso inclui recrutar um designer-chefe de projeto (um engenheiro), organizar a formulação de planos, organizar inscrições para subprojetos, selecionar o conselho consultivo e nomear um conselho supervisor (Naughton, 2020).

Como um todo, os Megaprojetos refletem uma abordagem de cima para baixo, nominalmente centralizada, onde as decisões fluem hierarquicamente. Cada Megaprojeto foi estruturado para refletir suas próprias características únicas: em um extremo, o programa

27 Ministério da Ciência e Tecnologia

espacial é um único programa massivo integrado; por outro, o programa de “componentes eletrônicos básicos” era essencialmente uma agência de financiamento coordenada, com muitos projetos de pesquisa diferentes contratados por empresas e institutos de pesquisa nacionais (Naughton, 2020).

A gestão de Mega Projetos individuais foi dividida entre 12 (doze) ministérios diferentes, incluindo os militares, mais 2 (duas) províncias, 3 (três) empresas estatais e uma universidade. Normalmente, um ministério separado recebe responsabilidades de supervisão para cada Megaprojeto. A especificação da política industrial continuava até que a estrutura complexa de cada Megaprojeto fosse acordada e aprovada, e o trabalho começasse (Naughton, 2020).

Na maioria dos casos, os megaprojetos (longo-prazo) são projetos de grande escala orientados a objetivos, com foco no avanço da engenharia, em vez de nas capacidades científicas básicas. Eles são claramente influenciados por considerações de “política industrial”, na medida em que a seleção de projetos civis é obviamente influenciada por uma visão sobre quais indústrias são relativamente promissoras. No entanto, elas não são diretamente políticas industriais, pois não fazem nada para direcionar recursos para setores industriais específicos. Como as tecnologias serão transferidas para as empresas ainda não foi especificada (Naughton, 2020).

Os Megaprojetos foram montados de forma criteriosa, com um sistema de “dupla liderança”. Um megaprojeto padrão tem um grupo líder com um vice-ministro como chefe e um escritório de trabalho localizado em um dos seus ministérios de supervisão. O lado da pesquisa é então organizado com um engenheiro-chefe ou designer e vários engenheiros-chefes adjuntos. Eles cumprem o papel principal de planejar e supervisionar as atividades de p&d. Além desse “modelo padrão”, os megaprojetos foram organizados como corporações e receberam uma perspectiva orientada para o mercado. Estes foram os C919 Large Passenger Aircraft e o avançado projeto de água pressurizada em larga escala reator (pwr) usina nuclear e reator de alta temperatura (htr). A característica mais distintiva do projeto de aeronaves de grande porte é que uma empresa independente, Commercial Aircraft Corporation of China, Ltd. (comac), foi criada para executar o Megaprojeto como um negócio em vez de um projeto do governo. A China National Nuclear Power Cooperation (cnp tc) foi estabelecida, como uma empresa estatal (soe) de propriedade exclusiva do estado. Em uma inovação significativa, a comac foi criada como uma sociedade anônima; seus acionistas incluem SASAC, Shanghai Guosheng Group Corporation (fundada pelo governo de Xangai), Aviation Industry

Corporation of China (avic), China Aluminum Corporation (chinalco) e outras SOEs (Naughton, 2020).

O programa de indústrias emergentes estratégicas (IEE) constituiu uma onda de política tecnointustrial. Existem semelhanças e diferenças importantes entre os Megaprojetos e as IEEs. Existe uma sobreposição setorial significativa: algumas iniciativas são diretas continuções de Mega Projetos individuais, e a maioria dos Megaprojetos têm alguma relação com uma indústria emergente. Os Mega Projetos foram desde o início direcionados para tecnologias que poderiam ser rapidamente comercializadas (Naughton, 2020).

A agência líder para as IEE (Indústria Emergente Estratégica) sempre foi a NDRC, a principal agência de planejamento econômico, em contraste com os MLP e Megaprojetos que foram inicialmente liderados pela MOST e começaram como política científica, e só posteriormente transbordaram para a política industrial. O programa IEE estabelece metas, roteiros e metas específicas para todos os setores designados (Naughton, 2020).

As políticas preferenciais estão mais focadas em setores específicos conforme tabela abaixo. Os setores estão incluídos na iniciativa IEE porque são esperados para serem grandes e importantes no futuro, mas também porque têm elementos qualitativamente novos que não foram totalmente dominados em nenhum lugar do mundo. Devido à ausência de enraizamento em empresas ou países estabelecidos, essas indústrias são vistas como oportunidades competitivas.

Tabela 15 Indústria Emergente Estratégica

Conservação Energética e Proteção Ambiental	Tecnologia da Informação – Próxima Geração	Biociologia
Eficiência Energética	Próxima Geração de Internet	Biofármacos
Proteção Ambiental	Software e Serviços de informação	Engenharia Biomédica
Reciclagem	Componentes Eletrônicos - núcleo principal	Agricultura Biológica
		Bio-manufatura industrial

Fonte: Baseado em Naughton 2020

2.8 Projeto C919 -COMAC²⁸

A COMAC, com sede em Xangai, foi fundada em 11 de maio de 2008. É investida conjuntamente pela Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais (SASAC) do Conselho de Estado, Shanghai Guo Sheng (Group) Co., Ltd., Aviation Industry Corporation da China (AVIC), Aluminum Corporation of China Limited (CHALCO), China Baowu Steel Group Corporation Limited e Sinochem Corporation. No final de 2018, novas unidades de acionistas, incluindo China National Building Materials Group Co., Ltd. (CNBM), China Electronics Technology Group Corporation (CETC) e China Reform Holdings Corporation Ltd. se juntaram. O atual secretário do Comitê do Partido e Presidente da Companhia é o Sr. He Dongfeng, e o atual Vice-Secretário do Comitê do Partido e Presidente da Companhia é o Sr. Zhao Yuerang (O Sr. Zhao Yuerang, de nacionalidade Han, nascido em abril de 1962, é membro do Partido Comunista da China (PCC). Graduou-se como uma pós-graduação e um Master of Science em Engenharia. Ele é atualmente o presidente, vice-presidente e vice-secretário do Comitê do Partido da Commercial Aircraft Corporation of China, Ltd. (COMAC). (Site Comac - Acessado 2022).

O C919 é um jato de passageiros de fuselagem estreita fabricado pela fabricante aeroespacial estatal Commercial Aircraft Corporation of China (Comac). A aeronave C919 é uma grande aeronave a jato civil desenvolvida independentemente pela China de acordo com os regulamentos internacionais de aviação civil e possui direitos de propriedade intelectual independentes. A aeronave C919 tem um layout de 158 a 168 assentos e um alcance de 4.075 a 5.555 quilômetros. A primeira aeronave foi lançada em 2 de novembro de 2015. Em 5 de maio de 2017, o C919 fez o primeiro voo de teste. Um total de 815 pedidos foram obtidos de 28 clientes. (Site Comac - Acessado 2022).

O C919 é um avançado avião de linha tronco de médio ou curto alcance, movido por motores turbofan. A aeronave usa o tipo de layout aerodinâmico convencional, seis assentos para cada fila, uma fuselagem na forma de várias seções de plano circular, asas baixas supercríticas, cauda normal, duas altas taxas de desvio usinas montadas abaixo das asas esquerda e direita, trem de pouso retrátil triciclo. O C919 está equipado com dois motores

²⁸ Commercial Aircraft Corporation of China, Ltd. (COMAC)

LEAP-1C. Este motor irá incorporar as tecnologias mais avançadas para proporcionar o menor consumo de combustível e impacto ambiental (Comac - acessado 2022).

O cockpit é projetado para uma tripulação de dois membros. O sistema de aviônicos possui tecnologia de barramento e painel LCD com capacidade de exibição integrada. O sistema de controle de voo é um sistema elétrico controlado por meio de sinais elétricos e acionado por pressão hidráulica ou eletromecânica, com tecnologia. Asas supercríticas com maior ângulo de varredura e winglets integrados são usados para obter maior relação sustentação-arrasto de cruzeiro, de modo a reduzir o arrasto de cruzeiro e melhorar a economia de operação. (Comac - acessado 2022)

C919 é uma aeronave de corredor único. O layout da cabine possui três tipos: tipo misto com 158 assentos, tipo econômico completo com 168 assentos e tipo de alta densidade com 174 assentos. Para atender aos requisitos de diferentes regiões e diferentes estruturas de rotas para aeronaves, a aeronave possui Standard Range Version (STD) e Extended Range Version (ER) - (Comac - acessado 2022).

A China Eastern Airlines assinou um contrato de lançamento com o cliente e uma Carta de Intenção para a compra de aeronaves C919 com a COMAC em 2010; assinou um Acordo de Cooperação com a COMAC em novembro de 2016 durante a 11ª Exposição Internacional de Aviação e Aeroespacial da China, tornando-se o primeiro usuário mundial de aeronaves C919; assinou um Contrato de Venda de Aeronaves ARJ21-700 com a COMAC em Pequim em agosto de 2019; assumiu a liderança entre as grandes empresas estatais de transporte aéreo de espinha dorsal para criar a primeira companhia aérea especializada na operação de aeronaves civis fabricadas na China (Comac - acessado 2022).

A China Eastern Airlines esteve profundamente envolvida no projeto e desenvolvimento de aeronaves C919, treinou e forneceu a primeira tripulação de voo C919 a pilotar um jato como acompanhante durante o voo inaugural da aeronave C919 e forneceu sugestões sob as perspectivas de uso e manutenção do cliente. Contando com a parceria da cadeia industrial e a vantagem geográfica de estarem ambas em Xangai, a China Eastern Airlines e a COMAC têm promovido constantemente a cooperação e inovação na cadeia industrial e exploram conjuntamente novas práticas na operação comercial de aeronaves C919 (Comac - acessado 2022).

Por muito tempo, a aeronave foi considerada como "a coroa da fabricação industrial", pois possui uma longa cadeia industrial, incluindo novos materiais, informações eletrônicas, fabricação de máquinas, controle automático e equipamentos de última geração. O C919 tem

como alvo o Boeing B737 e o Airbus A320, os modelos mais populares no mercado de aviação. (Comac - acessado 2022)

Estima-se que a Comac tenha recebido dos Bancos de Desenvolvimento Chineses entre US\$ 49 bilhões e US\$ 72 bilhões de aporte de Capital desde sua fundação em 2008. O C919 terá um preço entre US\$ 90-100 milhões, inferior aos concorrentes Europeu e Americano, com o A320 custando US\$ 111 milhões e o 737 MAX 8 US\$ 121 milhões (Forbes e Simpleflying - acessado 2022).

2.9 Dez Anos Depois - Empresas Estatais Chinesas - Crescimento e Conquistas

A última década viu o sistema corporativo moderno com características chinesas ficando mais maduro e viu as empresas estatais chinesas (SOEs) alcançarem o progresso mais notável na busca de desenvolvimento integral, melhorando a vitalidade e a eficiência e otimizando o layout e a estrutura.

As empresas estatais (SOEs) administradas centralmente pela SASAC tiveram um progresso notável no avanço das reformas e no enfrentamento dos desafios na última década, de acordo com um relatório mais recente. Durante a última década, as estatais administradas centralmente ganharam força e estrutura otimizada com seus ativos combinados subindo de 31,4 trilhões de yuans (US\$ 4,34 trilhões) até o final de 2012 para 75,6 trilhões de yuans (US\$ 12 Trilhões) até o final de 2021, de acordo com o relatório divulgado pela Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais (SASAC) do Conselho de Estado (SASAC).

O investimento total das SOEs administradas centralmente em indústrias emergentes aumentou de 690 bilhões de yuans em 2017 para 1,3 trilhão de yuans em 2021. Enquanto isso, as EEs administradas centralmente abordaram uma série de desafios institucionais e processuais e concluíram de forma abrangente a reforma da governança corporativa das EEs, de acordo com o relatório. À medida que o país continua a fortalecer a supervisão dos ativos estatais, as estatais administradas centralmente têm feito maiores contribuições à sociedade na coordenação do desenvolvimento regional, além de promover a revitalização rural e a mudança de baixo carbono do país, entre outros, disse o relatório (SASAC acessado 2022).

- ❖ Os ativos totais das empresas dentro do sistema de supervisão de ativos do Estado atingiram 259 trilhões de yuans (US\$ 39 trilhões), um aumento de 2,6 vezes desde o final de 2012.
- ❖ No final de 2021, o total de Ativos das SOEs centrais atingiu 75,6 trilhões de yuans (US\$ 12 Trilhões), um crescimento de 141% em relação ao final de 2012.
- ❖ Entre 2012 e 2021 as SOEs Centrais alcançaram lucros acumulados de 15,7 trilhões de yuans (US\$ 2,4 Trilhões), com uma média de crescimento anual de 8%.
- ❖ De 2012 até 2021, o número de SOEs listadas na Fortune Global 500, aumentou de 65 para 96.
- ❖ Entre 2012 e 2021 os recursos humanos alocados em P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) dentro das SOEs Centrais cresceram 53%. Acadêmicos e Cientistas da Academia Chinesa de Ciências e a Academia Chinesa de Engenharia trabalhando para as SOES Centrais, contabilizavam 1/7 do total da nação.
- ❖ Desde 2013, as SOEs centrais apresentaram cumulativamente 18,2 trilhões de yuans (US\$ 3 trilhões) de impostos e taxas. Alocaram 1,2 trilhão de yuans (US\$ 190 bilhões) de capital estatal para o fundo de previdência social.
- ❖ Desde 2016 as SOEs Centrais investiram cumulativamente em Fundos de alívio da pobreza um valor próximo de 100 bilhões de yuans (US\$ 16 bilhões). Deram assistência a 248 países para alívio da pobreza. Tiraram 12000 áreas da linha da pobreza.
- ❖ Em dez anos, os números de SOEs centrais (Controladas pela SASAC) diminuiu de 117 para 97, em função de reorganizações.
- ❖ Desde 2013 as SOES centrais atraíram mais de 2,5 trilhões de yuans (US\$ 390 bilhões) em Capital Social através das reformas das estatais.
- ❖ SOEs Investimentos na Indústria Emergente: 2017 < 700 bilhões de yuans (US\$ 109 bilhões e 2021 > 1,3 trilhões de yuans (US\$ 200 bilhões)

3. CONCLUSÃO

Na República Popular da China, a propriedade pública dos meios de produção é dominante e determina a direção estratégica do processo de acumulação. Dentro de uma teoria da ação, a organização social econômica não é algo dado de antemão, mas sim construído, que precisa ser feita e refeita através da ação coletiva planejada pelo estado.

Os gigantes conglomerados estatais sob administração da SASAC são as ferramentas de aplicação das políticas industriais e políticas públicas do conselho de Estado Chinês. Estes conglomerados têm a capacidade de gerar milhões de empregos anualmente, trazendo estabilidade social para o sistema econômico. A experiência da China sugere que as empresas estatais podem ser competitivas no mercado, e que as estatais podem apoiar o governo na liderança do crescimento industrial do país, contribuindo assim para o desenvolvimento e parte da solução para a eliminação da pobreza. A ascensão das SOEs centrais da China desafia a visão ortodoxa neoclássica de que as empresas estatais são um dreno para o Estado e têm uma eficiência intrinsecamente baixa.

A adoção de uma direção para a inovação completou a dramática transformação da política industrial chinesa que começou em 2006. A China já havia demonstrado sua disposição de adotar políticas intervencionistas e depois financiá-las generosamente. Agora, a China havia encontrado uma lógica ampla e transformadora que elevou ainda mais a importância nacional da política industrial. Nessa nova concepção, a política industrial da China tornou-se parte de uma resposta a uma revolução tecnológica.

A política industrial foi justificada pelas enormes externalidades potenciais de uma nova tecnologia de uso geral. Em um sentido mais amplo, também foi uma maneira de combinar os vastos recursos humanos da China com a tradicional diligência chinesa e o respeito pela educação. À medida que a vantagem da China na manufatura intensiva em mão de obra (não qualificada) estava desaparecendo, a China esperava avançar para uma nova vantagem comparativa em setores de alta qualificação e tecnologia intensiva. Esses fundamentos amplos e poderosos consolidaram o apoio que os principais formuladores de políticas já davam à política industrial e colocaram a China firmemente em um novo caminho. De fato, a atratividade dessa visão foi tal que começou a moldar o tipo de instituições que a China queria criar.

Ao optar por um sistema de inovação voltado para melhorar a sua competitividade industrial, a China criou as condições estruturais para a formação endógena de tecnologia nacional e seu catching-up. Formou empresas de C&T (Ciência e Tecnologia) que não eram

nem estatais nem privadas. Foram construídos mais de Cem laboratórios de P&D voltados para ciência básica, com apoio da Comissão de Planejamento (Amsden, 2009).

O contexto específico da China significa que, mesmo que parcialmente válidas, as teorias ocidentais de empreendimento público devem ser modificadas para considerar a natureza única do Estado e da sociedade chinesa. Isso significa que muitos argumentos baseados em teorias predominantes devem ser revistos e os julgamentos revisados. Por exemplo, a suposição de que as empresas estatais são administradas por burocratas é inválida porque muitas empresas estatais chinesas, especialmente aquelas listadas nas bolsas de valores, não são administradas de forma diferente das empresas privadas e, na verdade, pagam melhor e atraem os melhores talentos.

A suposição de que as empresas estatais são monopólios também é inválida. Na China, muitas empresas estatais competem ferozmente entre si e com o setor não estatal. O resultado tem sido o profissionalismo da gestão e a capacidade de inovação para um número crescente de empresas estatais, o que contraria a percepção estereotipada de empresas estatais não competitivas. Ainda mais fundamental tem sido a suposição de que o Estado e a setores privados são distintos. Para a China, as fronteiras não são distintas. O setor não-estatal não é todo privado, e inclui Town and Village Empresas (TVEs) e coletivos.

O setor estatal tem participações acionárias em empresas em diferentes graus, e também recebeu grandes doses de gestão do setor privado. Para tornar as coisas ainda mais opacas está a separação de fato entre propriedade e controle, com a primeira em declínio e a segunda nas mãos da administração profissional das empresas mais importantes. Isso está produzindo, de fato, um sistema, com muitas características que não são tão diferentes dos modelos ocidentais.

Essa falta de uma divisão clara entre empresas públicas e privadas produziu aparentes paradoxos que as teorias econômicas ocidentais, como agência, escolha pública, direitos de propriedade, não conseguiram explicar.

No entanto, embora teorias alternativas, como o socialismo de mercado e o estado desenvolvimentista, tenham relevância, elas também não são totalmente aplicáveis. Isso é provável porque essas teorias alternativas também foram desenvolvidas para explicar situações em desacordo com o que existe na China. O exemplo mais óbvio é o do estado desenvolvimentista. Aplicado inicialmente ao Japão e depois à Coreia, prevê uma ampla intervenção estatal para moldar a competitividade do sector privado, que se prevê ser o motor do crescimento económico. No caso da China, apesar das expectativas de muitos de um maior papel do setor privado, continua sendo o Estado que está no comando. Mais fundamentalmente, nenhuma dessas teorias acomodou uma situação em que o Estado está no ápice de uma

hierarquia ordenada em que camadas da sociedade compõem o resto da pirâmide. Tampouco nenhum desses modelos prevê um papel do Estado tão expansivo quanto o do Estado chinês ao longo de sua história.

No entanto, o que é indiscutível é que com seus milênios de história fornecendo lições para os processos de tomada de decisão do Estado em geral e das empresas estatais em particular, a confiança total nos argumentos econômicos pode fornecer apenas explicações parciais do comportamento do Estado chinês e de suas empresas. Por exemplo, as decisões tomadas para manter os bancos sob controle estatal têm tantos antecedentes históricos e prioridades estratégicas quanto quaisquer considerações econômicas de racionalidade e eficiência. Pode bem ser que com essa complexidade, com uma ampla amplitude de controle estatal por meio de propriedade e governança, desenvolver uma estrutura teórica para todas as empresas estatais chinesas é uma tarefa hercúlea.

Ainda não está claro se tal empreendimento é uma busca significativa, dada a aplicabilidade limitada de tal estrutura fora da China. Uma busca acadêmica mais significativa pode ser buscar uma compreensão mais profunda de setores-chave, como telecomunicações ou áreas-chave, como inovação, que provavelmente afetarão economias muito além da costa da China.

Finalmente, com as empresas estatais chinesas recebendo um papel cada vez maior, qualquer avaliação de seu papel deve levar em conta todas as dimensões de seu papel. Isso incluiria o apoio à estratégia estatal, o avanço do *soft power*, todos os fatores não econômicos. A avaliação baseada em considerações puramente econômicas de eficiência seria totalmente inadequada.

Mesmo que a trajetória histórica da China não possa ser imitada, a experiência da China tem implicações para outros países. O Estado chinês ainda é o principal agente que cuida da macroeconomia e de suas instituições e tem um papel vital a desempenhar nesse sentido. Este também é o caso dos países em desenvolvimento, onde a informação e outras assimetrias criam todo tipo de externalidades negativas que o Estado deve superar. No entanto, a experiência da China mostra que a ênfase na propriedade pode ser equivocada. A essência do papel do Estado é o controle. Nesse sentido, a importância atribuída à privatização pode ser exagerada, por um lado, enquanto a resistência à sua implementação também pode ser exagerada, por outro.

As lições da China não podem ser aprendidas enquanto houver a negação de que o modelo chinês, com empresas estatais em seu núcleo, represente uma alternativa viável, pelo menos para a China, ao modelo democrático ocidental orientado para o mercado. Tal negação

está enraizada em escritos contemporâneos bastante extensos sobre a China, especialmente com a ascensão do país que é cada vez mais vista com alarme.

O estado chinês e suas empresas têm suas próprias falhas, mas assim como a ordem liberal do Ocidente, tem lições para o resto do mundo. Aqueles que negam essa realidade devem ser lembrados do fato de que, não muito tempo atrás, o reino chinês se considerava superior e se recusava a aprender com o “ocidente bárbaro”. O resultado foi “cem anos de vergonha” para a China. A China seguiu em frente desde então, absorvendo do Ocidente o que acreditava ser benéfico para seu próprio desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. M. Notas sobre a contribuição de Kenneth Arrow para a fundamentação teórica dos sistemas nacionais de inovação. *Revista Brasileira de Economia*, ano 02, vol. 50, p. 227-242, abr./jun. 1996.

ABLEGGEN, J. *Sea Change: Pacific Asia As the New World Industrial Center* – 1 janeiro 1994.

AMSDEN, A. H. *Asia's Next Giant / South Korea and/" Late Industrialization*. OXFORD UNIVERSITY PRESS New York, 1989.

AMSDEN, H. A. *A Ascensão do Resto: Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ANDRADE, A. (2018), *Brasil e o Capitalismo contemporâneo: Os dilemas para o desenvolvimento tecnológico sistêmico e interativo a partir das escolas estruturalista e neo schumpeteriana* - 7ª Conferência Internacional de História Econômica e IX Encontro de Pós-Graduação em História Econômica.

BAPTISTA, M. A *ABORDAGEM NEO-SCHUMPETERIANA: DESDOBRAMENTOS NORMATIVOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para a obtenção do título de Doutora em Economia, sob a orientação do Prof. Dr. Mario L. Possas – 1997.

BRANDÃO, C. (2016), *AS TRANSFORMAÇÕES NO MODELO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS E SEUS IMPACTOS NA ESTRUTURA PRODUTIVA: SERÁ O FIM DA “CHINA BARATA”*. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de São Carlos - Centro Ciências em Gestão e Tecnologia (CCGT) Depto de Economia.

BIELSCHOWSKY, R. *Evolução do pensamento desenvolvimentista no Brasil: das origens aos dias de hoje (1930-2019)*. (IE-UFRJ) Apresentação no IESP 18/03/2019.

BIELSCHOWSKY, R. *Industrialização e Desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro*. Anais do I circuito de debates acadêmicos – IPEA 2011.

BRANDT, L.; **RAWSKI**, T. *China's Great Economic Transformation*. Cambridge University Press 2008.

BRAUDEL, F. *A Dinâmica do Capitalismo*. Editora Rocco – Rio de Janeiro 1987.

BRESSER-PEREIRA, L. *Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 853-874, setembro-dezembro 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. *O CONCEITO HISTÓRICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO* (Texto para Discussão EESP/FGV 157, dezembro 2006). Versão de 31 de maio de 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.C. – *Em busca do Desenvolvimento Perdido, um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil*. FGV Editora, 2018.

BRINK, T. *Paradoxes of Prosperity in China's New Capitalism*, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 42, 4, 17–44. 2013.

BRURLAMAQUI, L. *Estado, Mercado, Regulação e Inovação: Law & Economics em uma abordagem pós-Escola de Chicago*. Conpedi Paper - 2005.

BUGELLI, A. H; PIRES, J. M. *Uma revisão da Teoria de Estagnação de Celso Furtado e a crise econômica dos anos 1960*. Cadernos do Desenvolvimento, V.6, N.9. Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2011.

BURLAMAQUI, L. *Finanças, desenvolvimento e o estado empreendedor chinês: Uma abordagem Schumpeter-Keynes-Minsky*.

CARDOSO, F.; REIS, C. *CENTRO E PERIFERIA NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DOS PIONEIROS DO DESENVOLVIMENTO*. Revista de Economia Contemporânea (2018) 22(3): p. 1-32.

CARVALHO, S. *AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA CHINA RECENTE: UMA BUSCA PELO CRESCIMENTO SUSTENTADO*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras Unesp/Araraquara – 2018.

CHANG, H. *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHANG, SEA-JIN and SANDY YUAN JIN. *THE PERFORMANCE OF STATE OWNED ENTERPRISES IN CHINA: An Empirical Analysis of Ownership Control through SASACs*. Centre For Governance, Institution & Organization NUS Business School – 2016.

CHEN, Z. – *Governing Trough the Market: SASAC and the Resurgence of Central State-Owned Enterprises in China* – Birmighan University, 2017.

Lee-Jay **Cho**, Yoon Hyung **Kim**, *Korea's Political Economy An Institutional Perspective* - Edition First Published 1994 - New York.

CINTRA, M. S. PINTO, E. C. *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento* / (Organizadores) – Rio de Janeiro: Ipea, 2015. 594 p.: il.

CORAZZA, R. I. FRACALANZA, P. S. Caminhos do pensamento neo-schumpeteriano: para além das analogias biológicas. Nova Economia, ano 02, vol. 14, maio/ago. 2004.

COSTA, A. B. Teoria Econômica e Política de Inovação. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 2, p. 281-307, ago. 2016.

CPC. Central Committee of the Communist Party of China Beijing, China. *THE 13TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2016–2020)*.

CRUZ, S. C. V. Teoria e História: Notas Críticas sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglas North. Revista de Economia Política, vol. 23, n. 2, abr./jun. 2003.

DAHMER, V. S.; RISSARDI JUNIOR, D. J.; SHIKIDA, P. F. A. Inovação, tecnologia e concorrência: uma revisita ao pensamento neo-schumpeteriano. *Economia & Tecnologia*, ano 05, vol. 16, Jan. /mar. 2009.

DIEGUES, A.C. & SARTI, F. *Brasil: Indústria e Desenvolvimento em um cenário de transformação do paradigma tecno-produtivo* / Antônio Carlos Diegues, Fernando Sarti (organizadores) – Curitiba: CRV | Campinas, SP: Unicamp. IE, 2021. 352p. (Coleção Centros e Núcleos).

DIEGUES, A.C.; ROSELINO, J.E. *Política Industrial, Tecno-nacionalismo e Indústria 4.0: a Guerra Tecnológica entre China e EUA*. *Revista de Economia Política* (Previsão de publicação: 2022).

DIEGUES, C.; MILARÉ, L. *A industrialização chinesa por meio da tríade autonomia-planejamento-controle*. *Leituras de Economia Política*, Campinas, (22), p. 65-98, dez. 2014/jul. 2015.

DOSI, G. *Innovation, Organization and Economic Dynamics*. Edward Elgar Publishing - 2000.

EVANS, P. (1995), *Embedded Autonomy States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

EPIFANI, P. *The Role of State-Owned Enterprises and of The States Assets Supervision and Administration Commission (SASAC)*. China Inc. 2012.

FERNANDES, A. L.; SBICCA, A. *A Racionalidade em Simon e a Firma Evolucionária de Nelson e Winter: Uma Visão Sistêmica*. Encontro Nacional de Economistas – ANPEC, 2005.

FIORI, J. *ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA*. *Revista de Economia Contemporânea* (2020) 24(1): p. 1-23 (*Journal of Contemporary Economics*) 2020.

FRIEDRICH, L. *The National System of Political Economy*. Translated by Sampson S. Lloyd, 1885.

FURTADO, C. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, V.6, N.9. Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2011.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. Companhia Editora Nacional, 32 Edição, 2005.

GALA, P. – *Complexidade Econômica – Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Ed. Contraponto, 2017.

GEREFFI, G. WYMAN, D. *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Published by: [Princeton University Press](https://www.princeton.edu/), 1990.

GIBSON, L. – *China's great leap forward in chips faces US pushback*. Al Jazeera, 2022.

HALL, P. (1986), *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. London/Oxford: Oxford University Press.

HEILMANN, S. & SHIH, L. *The Rise of Industrial Policy in China, 1978-2012*. Research Group on the Political Economy of China University of Trier, Germany – January 2013.

HESTON, L. (2008), *Seasonality in the cross-section of stock return*. *Journal of Financial Economics* Volume 87, Issue 2, February 2008, Pages 418-445.

HIRSCHMAN, Albert O. *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991.

HON, C. *POLITICS OVER MARKETS: INTEGRATING STATE-OWNED ENTERPRISES INTO CHINESE SOCIALIST MARKET*. Public Admin. Dev. 29, 43–54 (2009) Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.502.

HUANG, Y. (2008), *The Political Economy of Private-Sector Development in China*.

JABBOUR, E. – *CHINA HOJE: Projeto Nacional, Desenvolvimento e Socialismo de Mercado*. - 1. ed São Paulo: Anita Garibaldi: Fundação Maurício Grabois; Paraíba: EDUEPB, 2012.

JABBOUR, E. – *China hoje: Projeto Nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado* – Eduepb, 2012.

JABBOUR, E. - *China Socialismo e Desenvolvimento – sete décadas depois / 2 ed.* - São Paulo : Anita Garibaldi – Fundação Maurício Grabois, 2020.

JABBOUR, E. **PAULA**, L. F. *A CHINA E A “SOCIALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO” : UMA ABORDAGEM KEYNES-GERSCHENKRON-RANGEL-HIRSCHMAN*. *Revista de Economia Contemporânea* (2018) 22(1): p. 1-23.

JOMO, K. S. **ERIK**, S. **REINERT**. *As origens do desenvolvimento econômico: Como as escolas do pensamento econômico abordaram o desenvolvimento*. São Paulo: Globus Editora, 2005.

JOHNSON, C. A. (1982), *MITI and The Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.

KARL, M. *O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I O processo de produção do Capital*. Editora Boitempo – 2013.

KEYNES, J.M. *Teoria Geral do Emprego e da Renda*. Ed. Saraiva, 1936.

KEYNES, M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Nova Cultural Ltda., São Paulo. 1996. Textos publicados sob licença de Macmillan Press Ltd., Londres, e Editora Atlas S.A., São Paulo – 1996.

KISSINGER, H. – *Sobre a China*. Editora Objetiva, 2011.

KROEBER, A. (2016), *CHINA 'S ECONOMY: What Everyone Needs to Know* – Edição Inglês - Oup US.

KUPFER, D.; **HASENCLEVER**, L. *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil* / organizadores, David Kupfer e Lia Hasenclever. - 2.ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEE, J. & **YIZHENG**, Z. *Rethinking the Role of State-owned Enterprises in China's Rise*. New Political Economy – 2017.

LIMA, U. *Desenvolvimento capitalista e inserção externa na Coréia do Sul: A economia política da diversificação industrial e do comércio exterior de bens de capital (1974-1989)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – 2013.

LIST, F. *The National System of Political Economy*. 1840.

LI, R. (2010), *Chairman, State-owned Assets Supervision and Administration Commission, State Council. Member, 16th and 17th CPC Central Committees*.

LI, R. KEE, C. (2019), *China's State Enterprises Changing Role in a Rapidly Transforming Economy*. Palgrave Macmillan imprint is published by the registered company Springer Nature Singapore Pte Ltd. East, Singapore 189721, Singapore.

LOPES, T. *Charles Bettelheim – Sobre a Revolução Cultural Chinesa*. Leste Vermelho - revista de estudos críticos asiáticos issn 2446-7278 número 1 – junho de 2015.

MARSHAL, A. (1890), *Elements of Economy* - London.

MARTIN, J. *When China Rules the World The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. Penguin Books Ltd, Registered Offices: 80 Strand, London, England - 2009

MASIERO, G. BONALDO, D. C. *A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia going global*. Revista de Economia Política, vol. 34, nº 1 (134), pp. 139-157, janeiro-março/2014.

MASIERO, G. *Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas*. Revista de Economia Política, vol. 26, no 3 (103), pp. 425-444 julho-setembro/2006.

MAZZUCATO, M. *O valor de tudo – Produção e apropriação na economia global*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

MAZZUCATO, M. *O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELO, H. *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e políticas / Maria da Conceição Tavares*; Hildete Pereira de Melo (organizadora). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo / Expressão Popular / Centro Internacional Celso Furtado, 2019. 344 p.: il. 19 cm.

MIGLIOLI, J. Tradução de Paulo de Almeida: *ENSAIO SOBRE AS MUDANÇAS CÍCLICAS E A LONGO PRAZO DA ECONOMIA CAPITALISTA*– M. Kalecki, 1977.

MILARÉ, L. L. DIEGUES, C. *A industrialização chinesa por meio da tríade autonomia--planejamento-controle*. Leituras de Economia Política, Campinas, (22), p. 65-98, dez. 2014/jul. 2015.

NASIR, T. 1984. "Nature of Small Enterprise Development: Political Aims and Socio-Economic Reality," MPRA Paper 64914, University Library of Munich, Germany.

NAUGHTON, B & BARBA S. & GARCÍA, S. *THE RISE OF CHINA'S INDUSTRIAL POLICY, 1978-2020*.D.R. ©2021, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F. – 2021.

NAUGHTON, B. & CHEN, L. *An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy*. Research Policy 45 (2016) 2138–2152 Elsevier B.V. All rights reserved.

NAUGHTON, B. & TSAI, K. *State capitalism, institutional adaptation, and the Chinese miracle* Barry Naughton. Cambridge University Press – 2015.

NAUGHTON, B. *Economic Reform and Structural Change: The Chinese Experience*. The Oxford Handbook of Structural Transformation. Print Publication Date: Feb 2019.

NELSON, R. R. (1994) “*The co-evolution of technology, industrial structure, and supporting institutions*”. *Industrial and Corporate Change* 3 (1): 47-64. Nova York: Oxford University Press.

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge Harvard 1985.

NOGUEIRA, I. *Estado e Capital em uma China com classes* (Revista de Economia Contemporânea (2018) 22(1): p. 1-23.

NOGUEIRA, I. *Estado e capital em uma China com classes*. Revista de Economia Contemporânea (2018) 22(1): p. 1-23 (Journal of Contemporary Economics).

NOLAN, P. & SUTHERLAND, D. & ZHANG, J. *THE CHALLENGE OF THE GLOBAL BUSINESS REVOLUTION*. *Contributions to Political Economy* (2002) 21, 91–110.

OREIRO, J. L. *Macrodinâmica Pós-Keynesiana: Crescimento e Distribuição de Renda – Rio De Janeiro: Alta Books – 2018*.

OREIRO, J. *Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 29-40, maio/ago. 2012.

OREIRO, J.; FEIJÓ, C. *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. *Revista de Economia Política*, vol. 30, no 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.

PEREZ, C. *Is Smart Green Growth the Solution? Lessons from History*. BTTR Working Paper WP2017 – Abril 2017.

PEREIRA, H. GONÇALVES, F. (2015), *O Crescimento Econômico em Nicholas Kaldor e o Subdesenvolvimento em Celso Furtado: Progresso Tecnológico, Distribuição de Renda e Dualismo Estrutural*. XI Congresso Brasileiro de História Econômica - 2015.

PERISSINOTTO, R. *O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino*. *Revista de Sociologia e Política* – 2014.

POSSAS, M. L. *Economia evolucionária neo-schumpeteriana: elementos para uma integração micro macrodinâmica*. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 22, n. 63, p. 281-305, 2008.

POSSAS, M. L. *Eficiência Seletiva: uma Perspectiva Neo-Schumpeteriana Evolucionária sobre questões econômicas relativas*. *J. Polit. Econ.* 24. • Jan-Mar 2004.

PREBISCH, Raúl. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations Department of Economic Affairs, 1950.

QIAN, Y. WU, J. “China’s transition to a market economy: how far across the river?” In: HOPE, N.; YANG, D. T; LI, Y. (Eds.). *How far across the river: Chinese policy reform at the millennium*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

RANGEL, I. – *Elementos da Economia do Projeto*. Bial, 1958.

RANGEL, I. - *Questões Econômicas Normativas*. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 1, jan/mar 2004.

RANGEL, I. *Decifrador do BRASIL - homenagens pelo centenário de nascimento (1914-2014)*. São Luís: Copyright © 2014 by EDUFMA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2014.

REINERT, E. *Como os Países Ricos Ficaram Ricos e Por que os Países Pobres Continuam Pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto 2016.

REINERT, E. S. *The Role of the State in Economic Growth*. Published in *Journal of Economic Studies*, Vol. 26, No. 4/5, 1999, pp. 268-326.

RODRIK, D. *Industrial Policy for The Twenty-First Century*. Harvard University, 2004.

SALOMÃO, I. *As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico*. v.27 n.3 p.421-442 2017 - Nova Economia.

SAVIOTTI, P. P.; METCALFE, J. S. (1991), *Evolutionary Theories of Economic and Technological*.

SHIKIDA, P. F. A. BACHA, C. J. C. Notas sobre o modelo schumpeteriano e suas principais correntes de pensamento. *Teoria e evidência econômica*, ano 10, vol. 05, p. 107-126, 1998.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia, 1942*.

_____, **SOETE, L.** (1988) "Policy conclusions". In: G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg e L. Soete, *Technical change and economic theory*. Londres: Printer

SOUSA, S. A. Dinâmica industrial e cumulatividade tecnológica: uma abordagem evolucionária. *Estudos Econômicos*, ano 04, vol. 35, dez. 2005. A Economia em Revista Volume 25 Número 2 - agosto de 2017 49.

STIGLITZ, J. & LIN, J. *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. First published 2013 by PALGRAVE MACMILLAN – NY 2013.

STRACHMAN, E. *Políticas industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte I)*. *Economia & Tecnologia – Ano 05, Vol. 16 – janeiro/março de 2009*.

SUTHERLAND, D. NING, L. (2015), *The Emergence and Evolution of Chinese Business Groups: Are Pyramidal Groups Forming?*

SUZIGAN, W. & FURTADO, J. *Política Industrial e Desenvolvimento*. *Revista de Economia Política*, vol. 26, no 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

TULLOCK, G. TOLLISON, R. BUCHANAN, J. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society (Texas a & M University Economics Series) Hardcover – October 31, 1980*.

WALRAS, L (1874). *Elementos da Economia Política Pura* de 1874.

WADE, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

WANG, D. (2006), *China's Urban and Rural Old Age Security System: Challenges and Options*. *China & World Economy - Volume 14 Issue 1 - Feb 2006*.

WANG, J. GUTHRIE, D. XIAO, Z. (2011), *The Rise of SASAC: Asset Management, Ownership Concentration, and Firm Performance in China's Capital Markets* - University of Memphis, USA, 2 George Washington University, USA, and 3 China European International Business School, China.

WEBER, I. *Origins of China's Contested Relation with Neoliberalism: Economics, the World Bank, and Milton Friedman at the Dawn of Reform.* *Global Perspectives* 1 (1). <https://doi.org/10.1525/gp.2020.12271> – 2020.

WONG, T. J. (2016) *Corporate Governance Research on Listed Firms in China: Institutions, Governance and Accountability.* Chinese University of Hong Kong, China.

YAO, Y. (2000), *The Chinese Growth Miracle.*

YUKYUNG, Y. *The origins of China's distinctive tiered economy.* *China Information* 2020, Vol. 34(1) 88–108.

ZOU, W. *The Changing Face of Rural Enterprises -Since the 1970s, these enterprises have been accommodating and adjusting to the ever-moving institutional environment.* *China Perspectives* 50 | november- december 2003.