

Capítulo V

Uma forma de desestatização da estrutura produtiva

Renildo Souza

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

RENILDO, S. Uma forma de desestatização da estrutura produtiva. In: *Estado e capital na China* [online]. Salvador: EDUFBA, 2018, pp. 117-139. ISBN 978-85-232-2002-0.
<https://doi.org/10.7476/9788523220020.0007>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Uma forma de desestatização da estrutura produtiva

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que os conglomerados e firmas estatais desempenham importante papel na economia chinesa. A partir da segunda metade da década de 2000, houve concentração de esforços para ampliação e consolidação de conglomerados de empresas estatais selecionadas em setores prioritários da economia. O êxito dessa estratégia governamental é ilustrado pelo fato de que são estatais quase todas as empresas chinesas que constam na lista anual das 500 maiores firmas do mundo, no levantamento da revista *Fortune*. Ao mesmo tempo, é preciso ressaltar a função econômica do Estado chinês em auxiliar a elevação dos lucros dos capitais no país, através da desvalorização relativa do capital constante dos investimentos em razão do fornecimento, pelas empresas estatais, de máquinas, equipamentos, peças, insumos e energia, em preços vantajosos, como se fosse um subsídio do Estado para as demais firmas.

O papel ativo do Estado chinês na economia e a presença de gigantescas empresas estatais dificultam sobremaneira a percepção do processo de desestatização da estrutura produtiva do país. Faltam estudos sistemáticos, consolidados, diversos e acessíveis, com interpretações e informações completas e precisas sobre o avanço do setor privado, em geral, e a venda total ou parcial de empresas estatais, em particular. Para os governantes chineses, a suposta hegemonia da propriedade estatal na economia do país, com o controle de empresas e bancos, é um argumento de última instância para tentar provar a persistência do caráter socialista do regime. Supõe-se, porém, que se trata do controle estatal sobre as empresas maiores e situadas nos chamados setores estratégicos. Todavia, tanto é discutível a natureza dessa hegemonia produtiva estatal, quanto é inaceitável essa própria concepção reducionista de socialismo.

118

A privatização não pode ser compreendida e medida apenas pela transformação de empresas estatais já existentes em propriedade privada, como ocorreu nos países ocidentais sob o neoliberalismo. Essa é uma avaliação superficial. Há que se reconhecer, mais amplamente, a força e a operação da tendência privatista e do capitalismo na China, hoje, com uma interpretação diferente. Por óbvio, antes das reformas não havia empresa privada na China. Portanto, sem origem estatal, novas empresas de propriedade privada surgiram, foram constituídas, instaladas na China no curso das reformas. Isso também é privatização. Isso é penetração capitalista na estrutura produtiva do país. A propriedade dessas novas empresas encontra-se em mãos de capitais privados domésticos, ou oriundos de Hong Kong, Taiwan, Cingapura e da diáspora chinesa, ou dos mais diversos capitais estrangeiros, inclusive das principais potências ocidentais, além de Japão e Coreia do Sul. A admissão de empresas privadas em áreas novas do ponto de vista do mercado, do produto ou da tecnologia aparece como

justificativa segundo os termos da bem-sucedida política industrial do Estado desenvolvimentista chinês.

Difunde-se, também, a ideia de que a privatização na China, diferentemente do que ocorreu em outras partes do mundo, guardou, em certa proporção, uma particularidade dada pela ascensão dos próprios ex-administradores como novos proprietários. Teria sido uma privatização “por dentro”, com empresários de origem na máquina estatal nacional. Portanto, a propriedade passou para aqueles que já conheciam, pela sua experiência concreta, a realidade da empresa. Os novos proprietários estavam mais preparados para promover as mudanças necessárias e para alcançar maior eficiência nessas empresas agora privadas. Alguns verdadeiros colossos empresariais privados nacionais nasceram do açambarcamento de uma empresa estatal ou coletiva, passando depois a adquirir novas unidades empresariais públicas supostamente em dificuldades financeiras.

Mesmo as *joint-ventures*, entre capital estrangeiro e empresas estatais, não podem ser apresentadas como uma negação do avanço da propriedade privada na China. A propriedade capitalista dos meios de produção se expressa através dos mais diversos aspectos formais do controle sobre a produção e a circulação de mercadorias. O grande capital, inclusive com a presença de todas as mais importantes empresas transnacionais, tem, cada vez mais, expressiva participação na formação econômica chinesa. Configura-se uma realidade material econômica em consonância com as relações sociais de produção burguesas. Isso é privatização capitalista, concretamente. Isso deve ser chamado de guinada privatista.

Há eufemismos e justificativas as mais diversas para a mutação da propriedade na estrutura produtiva na China. Assim, em vez de privatização, prefere-se falar em transferência de ativos. Argumenta-se que a propriedade privada, em massa, é dos chineses, inclusive os membros da diáspora. Assim, os estrangeiros não controlam a propriedade. Alega-se que os nacionais, os chineses,

por suposto constrangimento moral por conta do sentimento nacionalista, não têm possibilidade de repassar empresas privatizadas para as mãos de estrangeiros. Justifica-se que as empresas saíram do controle do Estado, mas ficaram com os chineses, evitando a desnacionalização. Se é capitalista, mas é chinês, não há problema, portanto, para o socialismo com características chinesas.

A nova forma da industrialização rural

120

As comunas populares foram dissolvidas, operou-se a descoletivização do campo e a industrialização rural da estratégia maoísta tomou uma nova forma com as empresas de aldeias e municípios (EAMs). Essas empresas apossaram-se dos ativos e recursos das indústrias rurais anteriormente existentes. Essas pequenas novas empresas rurais não agrícolas firmaram-se como uma inovação de espetacular êxito, no contexto das reformas. Em 1993, as EAMs multiplicaram-se e empregavam 123 milhões de trabalhadores, enquanto em 1978 contavam com 28 milhões de empregados. (HART-LANDSBERG; BURKETT, 2004, p. 35) Contudo, as empresas de aldeias e municípios, na prática, em sua quase totalidade, não são empresas coletivas. Funcionam, de fato, como se fossem empresas privadas, sob controle individual de líderes governamentais locais e/ou de seus próprios administradores, à revelia dos trabalhadores, submetidos a baixos salários. Em alguns casos, essas empresas associaram-se ao capital estrangeiro.

Apenas formalmente as empresas de aldeias e municípios são propriedades dos governos locais ou são empresas coletivas. Às EAMs interessa exibir uma fachada com o “chapéu vermelho”, a fim de tirar proveito de recursos produtivos, fornecimentos, créditos, acesso a mercados, assistência técnica e proteção governamentais. Nessa controvérsia, entretanto, há quem afirme que

efetivamente essas empresas seriam propriedades das instâncias locais de governo. (CAULFIELD, 2006, nota nº 5, p. 265)

Acumularam-se as vantagens apontadas na experiência das empresas de aldeias e municípios. Principalmente na década de 1980 e até a primeira metade dos anos 1990, essas empresas eram apresentadas como a comprovação irrefutável do sucesso e da peculiaridade das reformas chinesas. Essas empresas seriam a prova: i) da expansão irrefreável e vitoriosa das iniciativas locais; ii) da participação direta e desburocratizada na vida econômica; iii) da indústria na própria área rural; iv) da crescente participação da pequena empresa na produção e nas exportações; e v) da forma criativa e eficaz de geração de empregos, ajudando a conter o êxodo da população rural para os grandes centros urbanos.

Zhang Xiaoho (2001, p. 138), em 2001, fez um balanço crítico dessa experiência:

As empresas de aldeias e municípios são frequentemente *dependentes* dos diferentes níveis dos poderes municipais. Beneficiando-se do suprimento de mão-de-obra barata e com despesas limitadas, as EAMs conheceram um crescimento impressionante nesses vinte anos. A despeito disso, sua contribuição para o *crescimento* da renda rural total manteve-se *limitada*: apenas 8,4% em média entre 1980 e 1996 e pouco mais de 11% em 1996. Neste mesmo ano, elas geraram (...) somente 26% do emprego total nos campos e 11% da renda das pessoas. Ademais, elas estão, em sua maioria, situadas nas regiões costeiras prósperas. Mais de 70% do produto nacional e mais de 62% do emprego total foram assegurados pelo Leste do país em 1996. Dadas as diferenças entre as regiões, o desenvolvimento rápido das atividades das EAMs veio reforçar

a *desigualdade* na distribuição de renda de uma região a outra no seio do mundo rural. (grifos do autor)

Wing Thye Woo (1999, p. 51) propôs o apoio político do Estado como a principal razão para a expansão das empresas de aldeias e municípios. As melhores oportunidades de negócios, o crédito e o suporte dos governos locais configuraram uma explicação política para o sucesso dessas empresas nos anos 1980 até meados da década de 1990. Teria havido, segundo Wing (1999), um tratamento discriminatório das autoridades para com as demais empresas privadas na comparação com as condições oferecidas às empresas de aldeias e municípios. Por isso mesmo, no período mencionado, centenas de milhares de empresários preferiram registrar suas empresas como se fossem coletivas, formalmente EAMs, buscando a proteção do chamado “chapéu vermelho”. A prova dessa explicação, principalmente política, para o caso das EAMs, seria o amortecimento de sua expansão, após a igualdade de tratamento entre empresas privadas, coletivas e estatais e o reconhecimento dos direitos, interesses, legitimidade da empresa privada, como parte integrante do assim chamado socialismo chinês.

122

A partir do final dos anos 1990, aumentaram as dificuldades do Estado em manter integralmente todos os apoios para alavancar as empresas de aldeias e municípios para novos patamares de produção e concorrência. Os efeitos dessa nova realidade logo se manifestaram com força. Nesse sentido, o conjunto das empresas reconhecidas como coletivas, inclusive as EAMs, limitou-se a contar com uma participação de 10,5% no produto industrial, em 2001, registrando, inclusive, a maior queda (15,6%) na comparação entre todas as formas de empresas, na variação dos valores entre os anos 2000 e 2001. (ADB, 2003)

A vez das reformas nas empresas estatais urbanas

No início das reformas econômicas, a partir de 1979, foram adotadas algumas poucas iniciativas, sobretudo reforçando a autonomia da direção da empresa. Esse não foi um esforço inédito na República Popular da China, já que, vale lembrar, em 1958 houve um esforço de descentralização, delegando-se a gerência da maioria das empresas para as instâncias locais de governo. Entre 1982 e 1983, as reformas urbanas foram suspensas, em meio às dificuldades conjunturais econômicas, como déficit público e inflação. As reformas foram retomadas pelo 12º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 1984, decidindo-se pela construção de uma “economia mercantil planificada”. Esse foi um passo importante na caminhada da oficialização da subsunção do plano, outrora de natureza socializante, ao mercado.

Essas reformas promoveram uma forma de liberalização da gestão das Empresas Estatais (EEs). Já em outubro de 1984, foram liberados os preços da maioria dos produtos agrícolas e da maioria dos produtos manufaturados, esses últimos, dentro de uma banda de variação dos preços. Haveria uma certa quantidade tanto de insumos como de produto, com os preços fixados pelo plano, enquanto uma outra parte, excedente, seria negociada no mercado, com preços livres.

Imediatamente depois das medidas liberalizantes, colheram-se os resultados: as empresas estatais chinesas começaram sua trajetória de crescentes dificuldades. Os lucros desabaram, a contribuição das estatais para a receita do Estado caiu de 34% do produto nacional bruto, em 1978, para 25%, em 1984, e 20%, em 1988. (WING, 1999, p. 37) A ala liberal do primeiro-ministro Zhao Ziyang, agregada no Instituto de Reforma Econômica, combatia as empresas estatais, mas em 1985 foi obrigada a reconhecer a associação entre as reformas e o colapso dos lucros das EEs. Como esses intelectuais

e quadros liberais explicavam que as tão desejadas reformas pró-mercado, salvadoras, tenham levado as empresas estatais à crise? A resposta era muito simples, para a visão superficial deles: os gerentes das EEs, com a ampla autonomia adquirida, abusaram nas despesas, nos investimentos, nas gratificações salariais. Os gerentes, com receio de falhas, teriam exagerado os investimentos, em busca de aumento da produção, protegendo-se de possíveis sanções políticas advindas do Estado.

124

As reformas de 1984 podem ser compreendidas como um afastamento fundamental do sistema de planificação centralizada, de natureza socializante do passado. Agora, o plano buscava, supostamente, a estrita eficiência empresarial. (SHEYING, 2002, p. 211) A autonomia para tomar decisões em cada empresa e a responsabilidade pelos seus resultados foram uma substancial mudança sistêmica, avalia Sheying Chen. Paradoxalmente, o sétimo plano quinquenal, para o período de 1986 a 1990, foi mais um passo no desmonte da planificação socializante da economia. Plano antiplano! Assim, sob o sétimo Plano, as reformas nas empresas urbanas se associaram à abertura do mercado de capitais, ao novo sistema de administração via responsabilidade contratual e à lei de falência de empresas. As empresas deveriam absorver suas perdas, sem o socorro do Estado. As empresas estatais passaram a depender de seus próprios lucros e de empréstimos bancários para financiar sua atividade. Em vez de remeter seus lucros para o Estado, as empresas limitar-se-iam a pagar impostos. Conforme a retórica liberal conhecida, o Estado deveria ser um regulador, em vez de “interventor” econômico direto. O Estado deveria cuidar da criação de condições e da estrutura de incentivos para a empresa privada, inclusive estrangeira.

Há falhas evidentes nas análises tradicionais sobre os problemas das empresas estatais. Geralmente, não se questiona a própria natureza das reformas como parte da origem das dificuldades

crescentes das empresas estatais. Há fatores diversos que deveriam ser considerados. Por exemplo, seria necessário considerar que houve um forte aumento dos tributos sobre as empresas estatais, de 48,6%, em 1986, para 71,1%, em 1994, o que esmagou os lucros depois dos impostos, contribuindo para as dificuldades financeiras dessas empresas, inclusive forçando-as ao endividamento perante os bancos. (HUCHET; YAN, 1996, p. 601-604) As empresas de pequeno porte eram 90% das estatais, em 1996, e experimentaram, com as reformas, certas dificuldades de apoio dos governos central e local, tanto para financiamento quanto para suprimento de insumos. Essas empresas eram candidatas simplesmente à falência, ameaçando o emprego de metade dos trabalhadores em empresas estatais, ou seja, 140 milhões de pessoas em 1996.

A direção das empresas passou a dispor de liberdade, cada vez maior, para tomar as decisões de produção, investimento, comercialização, comércio exterior, suprimento, preço, pessoal, organização do trabalho, organograma interno. Logicamente, na Costa, como na província de Cantão (Guangdong), com mais abertura à instalação de filiais de multinacionais, avançava-se com mais rapidez na liberalização da gestão das empresas estatais, como constataram Huchet e Yan (1996, p. 613), a partir de informações de um estudo com 889 empresas.

Guinada privatista

Desde 1986 começaram as privatizações de empresas estatais em Shenyang, centro histórico da indústria pesada no período maoísta, no nordeste da China. Após o 14º Congresso do Partido Comunista Chinês, em outubro de 1992, as perdas das empresas estatais (EEs) foram, como diagnóstico, cada vez mais vinculadas a problemas dos direitos de propriedade, levando o PCC à política de desestatização para “segurar as maiores EEs e liberar as

menores” (*zhua da, fan xiao*). Em 1994, o Estado decidiu reter as maiores empresas e desfazer-se das demais, através de diversas formas. Muitas empresas foram transformadas em cooperativas baseadas em ações, mas, em sua maioria, eram firmas privadas nas mãos dos seus administradores, à revelia total dos trabalhadores.

Jiang Zemin, secretário geral do PCC, declarou no 15º Congresso, em setembro de 1997, que as grandes e médias empresas deveriam ter esclarecidas pela lei as características da propriedade, para efetivar a separação entre o Estado e a gestão das empresas. Os dividendos recebidos pelo Estado seriam correspondentes aos fundos públicos integralizados no capital da empresa, por um lado, e as responsabilidades do Estado pelas dívidas das empresas também seriam limitadas, por outro. As pequenas empresas estatais seriam reorganizadas, fundidas, teriam seu capital acionário aberto ou seriam fechadas. (WING, 1999, p. 46) De fato, a reestruturação das empresas (*qiye gaizhi*) foi formalizada como conversão das pequenas e médias em propriedade privada (nacional ou estrangeira), sem descartar a possibilidade da decretação, simplesmente, da falência.

126

O objetivo de diversificar a estrutura de propriedade, com suas supostas repercussões positivas na eficiência econômica, foi a justificativa para a decisão de privatizar em massa as pequenas e médias empresas estatais. Para ser realista, a diversificação, contudo, deve ser traduzida como privatização. Essas decisões favoráveis à propriedade privada estavam ligadas à trajetória de adoção de medidas pró-mercado ao longo do período das reformas. Assim, o mercado terminou conduzindo a China à privatização. E o mercado e a privatização conduziram à dominação do capital na economia.

No entanto, em vez de privatização, a liderança chinesa argumenta que a propriedade estatal está se transformando em propriedade pública. Tentam mostrar que a propriedade pública, através de diversas formas chamadas de coletivização, estaria crescendo, enquanto diminui a forma estatal de propriedade. Contudo,

isso não corresponde à realidade, aos números da estrutura produtiva de fato. Além disso, o que se chama de propriedade coletiva são empresas em que o controle e os lucros vão para poucos – administradores ou governantes locais – e são locais de produção onde a voz da massa trabalhadora não é ouvida na direção do negócio e onde ocorre a exploração do trabalho, inclusive com a prática dos baixos salários e ausência dos programas sociais anteriormente existentes nas empresas estatais.

Para Robert Weil, o 15º Congresso foi um ponto de inflexão no sistema econômico e social chinês. (WEIL, 1999, p. 1) A privatização aprovada, na mais alta instância do PCC, é “rio sem volta”, ruptura com o passado. Ao decidir pela privatização ou liquidação de empresas estatais, atingiu-se o que era justificado, para alguns, como o coração do socialismo chinês, ou seja, 300 mil unidades de produção. Feng Chen (2003, p. 237) reiterou essa avaliação de que o 15º Congresso do PCC operou uma guinada na visão sobre as empresas estatais. O Estado, afirmou Feng, pretendia, assim, escapar de obrigações financeiras decorrentes dessas empresas e, simultaneamente, desvencilhar-se de sua propriedade e administração, forçando essas firmas à operação conforme as regras do mercado.

A lei de falência de 1986 teve sua implementação acelerada a partir de 1994, e foi substituída por uma nova legislação, que foi aprovada em agosto de 2006 e entrou em vigor desde 1 de janeiro de 2007. A lei antiga abrangia apenas as empresas estatais. Agora, a atual lei, refletindo a nova estrutura empresarial com presença da propriedade privada, abrange todas as empresas, como pessoas jurídicas (*qiye faren*), inclusive instituições financeiras. A nova lei, à semelhança do que vem ocorrendo nas mudanças desse tipo de legislação em várias partes do mundo, propõe três formas de abordagem da insolvência da empresa, ou seja, reorganização,

reconciliação e liquidação.¹¹ A grande novidade é que foi razoavelmente reduzida a prioridade dos empregados em receber os pagamentos dos seus direitos, em face da insolvência da empresa, e, por conseguinte, foi ampliado, relativamente, o atendimento aos demais credores.

Sean Dougherty and Richard Herd (2005) saíram em defesa da aceleração da privatização da economia chinesa.¹² Para eles, essencialmente, a ausência de claros direitos de propriedade privada – além do gradualismo das reformas, do sistema dual de preços, do marco regulatório pró-mercado incompleto – teria produzido, nas décadas de 1980 e 1990, distorções na estrutura de produção, nos preços, na produtividade e no comércio. Assim, as estruturas produtivas estavam sendo replicadas em diversas províncias, em desacordo com as vantagens comparativas. As barreiras entre as províncias geravam implicações negativas aos fluxos comerciais regionais. Mas, conforme esses autores, a partir, sobretudo, de 1998, com o alargamento da presença de empresas privadas na China, teria começado um processo de reversão dessas alegadas distorções. Eles argumentam que, com a privatização, apareceram especializações produtivas regionais, os preços tenderam à convergência, aumentou a integração dos mercados com o profundo recuo das barreiras interprovinciais.

O que Dougherty e Herd (2005) não quiseram enxergar foi a necessidade de que a estruturação industrial, em uma economia planificada, contemplasse o combate, dentre outros alvos, às

¹¹ Ver o documento (WORLD BANK office, 2006, p. 20). A aprovação de lei semelhante no Brasil seguiu essa orientação básica neoliberal e internacional.

¹² Sean Dougherty e Richard Herd (2005) elaboraram um estudo da estrutura industrial, considerando todas as empresas com faturamento anual a partir de cinco milhões de *yuan*s, em valores correntes, cobrindo o período de 1998 a 2003.

desigualdades regionais, que eram e são extremamente acentuadas na China. O mercado, nas condições da China, tende a acentuar essas diferenças entre as regiões. O que se denomina especialização produtiva regional pode ser visto, também, como desigualdade, subdesenvolvimento e pobreza de algumas áreas, ao lado das vantagens e desenvolvimento de outras.

Dougherty e Herd não perceberam a necessidade de associação entre estrutura produtiva e políticas de pleno emprego. Eles não entenderam que as meras vantagens comparativas, no caso da China, confinam o desenvolvimento econômico à região costeira, sobretudo o litoral sudeste, conforme lógica de cada empresa privada em busca da maximização do seu lucro. Um outro aspecto não lembrado pelos autores foi a influência do maior aprofundamento da abertura comercial da China, por causa de sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), sobre as condições do mercado interno. Por isso mesmo, os dados de 2002 e 2003 mostraram, no curso de nova rodada de liberalização, o aumento do número de firmas, representado, sobretudo, pelo surgimento de empresas privadas, já no ambiente mais desregulado do país.¹³ Assim, registrou-se, nesses dois anos, forte crescimento do produto, das exportações e dos lucros, enquanto o número de empregados revelou-se menor do que em 1998, criando-se a ameaça de desemprego.

¹³ Ver no estudo de Sean Dougherty e Richard Herd a tabela sobre o perfil da estrutura industrial com empresas com faturamento a partir de cinco milhões de *yuans* (em moeda corrente) de 1998 até 2003, com o número de firmas, número de empregados, produto bruto a preços constantes (ano-base 1990), exportações, lucros, impostos sobre os lucros, ativos fixos líquidos, passivos de curto prazo e taxa de retorno sobre o produto líquido. In: Dougherty, Sean; Herd, Richard (2005). Bureau Nacional de Estatísticas (NBS) e NBS-OCDE apud Sean Dougherty and Richard Herd (2005).

Em seu levantamento, Dougherty e Herd (2005, p. 8; 26) verificaram que o valor adicionado industrial do setor privado cresceu de 27,9% em 1998 para 53,3%, em 2003. Quase metade desse crescimento deveu-se às empresas de propriedade individual. Eles concluíram que

[A] rápida emergência de uma substancial economia privada na China, que é controlada por organizações não-públicas e situa-se na esfera de preços de mercado, transformou a paisagem produtiva e elevou os lucros nos últimos cinco anos até 2003. (DOUGHERTY; HERD, 2005)

130

Argumentaram que os altos lucros, a expansão dos novos negócios e a melhoria da alocação dos recursos teriam sido originados da “eficiência superior no setor privado”. Como se vê, trata-se de uma defesa cerrada da privatização na China. Tudo foi justificado como resultado da expansão da empresa privada.

Entretanto, na verdade, houve e persistem a ação forte do Estado, a infraestrutura pública, os incentivos fiscais, os generosos negócios e associações com empresas estatais, para não falar dos indiscutíveis baixíssimos salários e péssimas condições de trabalho, especialmente nessas empresas de propriedade individual. Nota-se, ainda, que esses autores, Dougherty e Herd, foram obrigados a considerar, de forma brevíssima, rapidamente, em apenas uma linha, que essas empresas privadas, em número crescente, estariam ocupando o lugar deixado pelo encolhimento dos setores estatal e coletivo. É claro que em qualquer país, onde ocorre a privatização e liquidação de empresas estatais, expandem-se o papel e os resultados das empresas privadas. É lógico! Portanto, não é preciso recorrer ao argumento forçado da superioridade da empresa privada burguesa.

Algumas causas da privatização na China foram pesquisadas por Kai Guo e Yang Yao (2005).¹⁴ Assim, comparando a extensão do livre mercado nas províncias, eles verificaram que quanto maior a liberalização do mercado na economia de uma província, maior será a probabilidade de privatização. Ainda se confirmou a hipótese de que excessivos débitos e a redundância da força de trabalho nas empresas estatais restringem a privatização, com desinteresse dos compradores. Constatou-se a quase ausência de determinação da privatização pelo fator da eficiência da empresa. Porém, Kai e Yang (2005, p. 212) reconhecem a massiva privatização na China desde meados da década de 1990. É que supostas restrições à privatização, conforme esse estudo, a exemplo de excessivo número de empregados ou grandes débitos, levaram, na verdade, aos planos de reestruturação de estatais, com as demissões e saneamento financeiro, por ação do Estado, a fim de tornar essas empresas atrativas para serem vendidas ao setor privado.

Pelo discurso convencional, era de se esperar que a pouca eficiência da empresa, ou seja, sua limitação na lucratividade, tivesse uma correlação negativa com a privatização. Todavia, isso não apareceu na pesquisa de Kai e Yang. A empresa estatal, em uma construção do socialismo, pode ser apontada como eficiente ou não, por diversos motivos sistêmicos, que são estranhos à lógica e finalidade da empresa no capitalismo. O contexto socialista ou capitalista condiciona a natureza do critério de eficiência da empresa estatal. A ineficiência poderia, também, no caso concreto desse período de reformas na China, ser eventual, determinada pela conjuntura de negligência do Estado pela sorte dessas empresas, sob as condições e a política de um movimento de desestatização produtiva.

¹⁴ Kai Guo e Yang Yao (2005), com os dados coletados de 683 firmas, localizadas em 11 cidades, no período de 1995-2001, testaram hipóteses de causas da privatização na China.

Deflagrada a privatização massiva em 1997, os resultados não tardaram. Logo no início, até 1998, já havia 100 empresas do governo central e 2.500 dos governos locais, – firmas de porte médio e grande – que foram privatizadas e convertidas em organizações de responsabilidade limitada ou sociedade anônima. Ao lado da privatização, verificou-se necessariamente o declínio relativo do setor produtivo estatal. Esse declínio já se mostrou claro, por exemplo, em 1999, quando as empresas estatais empregavam 83 milhões de pessoas, ou seja, 12% do total do emprego e sua participação no PIB recuou para 38%. (HART-LANDSBERG; BURKETT, 2004, p. 43)

132

O Banco de Desenvolvimento da Ásia (ADB) adverte sobre a imprecisão das estatísticas oficiais chinesas a respeito da natureza privada, estatal ou de capital estrangeiro das empresas. (ADB, 2003, p. 2) Há uma classificação com variados tipos de estrutura de propriedade e número de trabalhadores. Assim, o ADB observou, que, segundo as categorias estritamente privadas, o Conselho de Estado reconheceu, em 1981, a primeira forma de empresa privada, caracterizada pelo chamado autoemprego (*geti hu*). Em 1988, oficializou-se a empresa (*syng qiye*) voltada para o lucro, empregando mais de oito pessoas. E as empresas coletivas? Especialistas consideram que entre 70% a 100% das empresas coletivas chinesas são, na verdade, firmas privadas. Nesse sentido, a Corporação Financeira Internacional (IFC), subsidiária do Banco Mundial (WB), avalia que pelo menos a metade das empresas coletivas representa negócios privados. A Comissão de Administração dos Ativos, criada em 2002, relatou que 80% das pequenas empresas estatais, no âmbito das comarcas, e 60%, no nível dos municípios, haviam sido privatizados. (KANAMORI; ZHAO, 2005, p. 4)

Rapidamente, encolheu o número de empresas estatais, sobretudo com as decisões do 15º Congresso do PCC. Eram cerca de 120 mil unidades de produção estatais em 1996 e caíram para 61.300 em 1999. (CHEN, 2005, p. 330, nota nº 3) Considerando apenas o capital

doméstico e as empresas “estritamente” privadas na conceituação oficial chinesa, constatou-se que, entre 1993 e 2001, o número das empresas que exploravam a mão de obra de mais de oito pessoas registrou uma taxa média de crescimento de 32%.¹⁵ Enquanto isso, a quantidade de empresas menores, do chamado autoemprego, experimentou uma queda persistente.

A China continental registrava a existência de 4,65 milhões de empresas de propriedade privada, desde o primeiro semestre de 2006, conforme as estatísticas da Administração Estatal para a Indústria e o Comércio no país. (4.65 MILLION, 2006) Essa informação deve se referir às empresas distintas daquelas denominadas como empresas de propriedade individual, conforme a terminologia do *Diário do Povo*. O número dessas empresas contava com 2,029 milhões, em 2001.¹⁶ A lista das 100 maiores empresas privadas na China, em 2006, passou para o patamar mínimo de faturamento de 1,889 bilhões de *yuans*, em lugar de 1,1 bilhões de *yuans* em 2005. (TOP 100 listed private enterprises unveiled, 2006)

Até mesmo nos chamados setores estratégicos – tecnologia, finança, infraestrutura, meios de produção – existe inegável penetração do grande capital privado nacional e estrangeiro. Essa presença importante é confirmada pelos dados do Banco Mundial

¹⁵ Ver no estudo do Banco Asiático do Desenvolvimento a tabela sobre o número de empresas privadas domésticas (em milhões), entre empresas individuais (*geti hu*) e empresas de propriedade privada (*syng qiye*), incluindo a taxa de crescimento desses dois diferentes tipos de propriedades no período de 1993 até 2001. In: ADB. Private Sector Assesstement – PRC. Asian Development Bank (ADB, 2003, p. 3), inclusive com dados do Anuário Estatístico da China (China Statistical Yearbook 2001 e 2002).

¹⁶ Cf. a nota anterior.

sobre a participação privada em empresas e projetos na China em infraestrutura, insumos e bancos no período de 2000 a 2005.¹⁷

Encolhimento produtivo das estatais

O jornal governamental *China Daily*, em 2 de agosto de 2017, informava que:

Na primeira metade deste ano, os investimentos privados aumentaram em 7,2% em comparação ao ano anterior, resultando em 60,7% do total de investimento do país, conforme os dados do Escritório Nacional de Estatísticas. [...] Na China, desde as reformas nos anos 1980, o setor privado tem assumido maior importância na condução do crescimento econômico. O setor agora contribui com mais de 60% do crescimento do PIB e é responsável por mais de 80% dos empregos. [...] Até o fim de junho, a China tinha 13,554 projetos de parceria público privada (PPP) de abrangência nacional com investimentos de 16,3 trilhões de yuanes (US\$ 2,43 trilhões), segundo os dados do Centro de Parcerias Público-Privada.

134

¹⁷ Ver dados sobre a participação privada em empresas e projetos na China em infraestrutura, insumos e bancos no período de 2000 a 2005 (em milhões de dólares). Foram registradas as participações privadas em 31 projetos de infraestrutura, 11 de eletricidade, 14 de água e saneamento, 10 em instituições financeiras etc. Destacam-se pelo valor da transação, as seguintes participações: na China United Communications com US\$ 5,6 bilhões, no Bank of China com US\$ 3,1 bilhões, na China Life Insurance CoLtd, com US\$ 3,022 bilhões e na PetroChina com US\$ 2,890 milhões. In: World Bank. IFC. Privatization Database.

A empresa privada, no setor manufatureiro, registrou um crescimento de 140 vezes no seu valor adicionado entre 1985, com 29,6 bilhões de *yuans*, e 2002, com 4 120 bilhões de *yuans*. (CHEN, 2005, p. 320) Portanto, considerando apenas as empresas com faturamento superior a 5 milhões de *yuans*, ocorreram duas transformações destacadas nesse âmbito manufatureiro.¹⁸ A primeira foi a variação acelerada do crescimento da quantidade de empresas não estatais, entre 2000 e 2001, a partir de um patamar já elevado. Assim, a proporção dessas empresas passou de 73,2% para 79% do setor industrial. A segunda evolução importante ocorreu com a participação das empresas estrangeiras que somam 18,4% das firmas industriais da China em 2001.

O impacto da privatização apareceu claramente no próprio Produto Interno Bruto (PIB), sem deixar dúvidas sobre sua importância no desempenho da atividade econômica da China. Assim, os efeitos da transformação da estrutura de propriedade na economia chinesa já foram evidenciados nos números do fluxo da produção ao longo do tempo. Comprovou-se que o setor estatal, segundo o Banco de Desenvolvimento da Ásia, recuou sua participação no PIB sistematicamente durante todo o período das reformas,

¹⁸ Ver no estudo do Banco Asiático de Desenvolvimento a tabela sobre número de empresas estatais e não estatais do setor industrial (em milhares e em %) nos anos de 2000 e 2001. Na tabela são explicitadas diversas formas de comparação com variados ângulos de registro dos tipos de empresas: coletivas; cooperativas por ações; corporações de responsabilidade limitada; empresas de capital aberto; empresas privadas; empresas estrangeiras oriundas da Grande China (Hong Kong, Macau e Taiwan); empresas estrangeiras com origem fora da Grande China. In: ADB. Private Sector Assessment – PRC. Asian Development Bank (ADB, 2003, p. 3), com dados do Anuário Estatístico da China (China Statistical Yearbook) de 2002.

tornando-se minoritário.¹⁹ Essa situação contrasta com a evolução das empresas privadas, que saltaram de 5,2% para 33% de participação no PIB, entre 1978 e 2000. Essa tendência privatista revela-se ainda mais clara quando são somadas as participações das empresas privadas e das empresas coletivas, as quais são consideradas, em sua grande maioria, como negócios efetivamente privados.

As empresas estatais recuaram da participação de 82% do valor bruto do produto industrial para 26%, entre 1978 e 1996, enquanto as empresas coletivas e individuais aumentaram sua participação de 18% para 55%. Nesse mesmo período, a indústria teve sua parcela no Produto Interno Bruto aumentada de 38% para 54%, enquanto o setor de serviços aumentou em 14% sua fatia no produto. (WING, 1999, p. 8; 15)

Na indústria, o setor estatal declinou sua participação para apenas 23,4% do produto em 2001.²⁰ Trata-se de uma queda livre dessa

¹⁹ Ver no estudo do Banco Asiático de Desenvolvimento a tabela sobre o PIB, em bilhões de *yuans*, no período de 1978 até 2000, com distribuição da participação absoluta e relativa dos diferentes tipos empresas conforme sua propriedade. Registra-se a separação global entre as empresas estatais e não estatais. Destacam-se ainda as empresas coletivas e as empresas de propriedade privada. In: ADB. Private Sector Assesstement – PRC. Asian Development Bank (ADB, 2003, p. 4). Com dados de diversas fontes, inclusive do Escritório Nacional de Estatística do governo chinês.

²⁰ Ver no estudo do Banco Asiático de Desenvolvimento a tabela sobre o valor do produto industrial bruto de empresas com faturamento maior do que 5 milhões de *yuans* (em bilhões de *yuans*) nos anos de 2000 e 2001. No setor industrial, são registradas as participações absoluta e relativa de empresas estatais ou controladas pelo Estado, de um lado, e de empresas não estatais, de outro. No conjunto de empresas não estatais são apresentados os números para as empresas coletivas, as cooperativas por ações, as empresas de responsabilidade limitada, as empresas privadas (*syng qiye*) e as firmas estrangeiras separadas pela origem dentro ou fora da Grande China (Hong Kong, Macau e Taiwan). In: ADB. Private Sector Assesstement – PRC. Asian Development Bank. (ADB, 2003, p. 5) Com dados do Anuário Estatístico da China (China Statistical Yearbook) de 2002.

participação, como se constatou no recuo de 9,3%, comparando apenas os anos imediatos de 2000 e 2001. Qualitativamente, tais perdas significam que o Estado se afasta, relativamente, do setor industrial, que é uma área na qual há possibilidade de maior dinamismo em termos de tecnologia e produtividade do trabalho, determinando, em grande medida, o rumo do conjunto da economia. É assim que, na prática, paulatinamente, a orientação estatal é substituída pelos ditames do mercado em razão dos interesses das empresas privadas em busca de lucros. A despeito disso, é inegável a preservação do papel da política industrial do Estado em defesa do fortalecimento produtivo e da capacitação tecnológica do país.

Mas, em defesa da liberalização, Jean-François Huchet (2014) argumenta que o Estado chinês, em matéria de política industrial, já trocou o que ele chama de Era do Dirigismo, entre 1978 e meados de 1990, pelo que ele supõe como realismo e eficiência da empresa privada. Para ele, a política industrial dirigista tinha como objetivo a criação de grandes grupos empresariais nacionais, a absorção de tecnologia estrangeira e a reforma do sistema de pesquisa e desenvolvimento (P&D). A seu ver, com o abandono do sistema socialista, no início dos anos 2000, a política industrial tornou-se menos intervencionista, mostrou-se favorável às empresas de todos os tipos de propriedade e concentrou-se na eficiência energética na indústria, no combate à degradação ambiental e na interiorização, para o Oeste, da indústria. Entretanto, o papel do Estado na promoção dos gigantescos grupos empresariais estatais chineses na década de 2010 relativiza essa análise de Huchet.

A OCDE argumenta que as empresas de sociedade anônima, que empregavam somente 2,1% dos trabalhadores, são as mais lucrativas, porque geraram apenas 11,7% do produto, mas retiveram expressivos 23,2% dos lucros do total das empresas da China, em 2000. (OECD, 2003, p. 141) As sociedades anônimas teriam, segundo esses critérios, lucros duas vezes maiores do que as

empresas estatais. Então, a OCDE, sintomaticamente, conclui que as estatais, classificadas como menos lucrativas, estariam, por isso mesmo, destinadas, logicamente, a desaparecer em um ambiente mais competitivo. Esse é um tipo de análise que “joga água no moinho” da privatização na China. É uma lógica simples e também regressiva, centrada exclusivamente no alto lucro, desconsiderando particularidades da empresa estatal. Não são levadas em consideração as razões de fundo das dificuldades de lucros nas empresas estatais, verificando sua configuração e seu constrangimento pelas reformas privatistas.

138

A desestatização, nesse contexto, era inescapável, inexorável. A privatização era só uma questão de tempo. Assim, a desestatização das empresas na estrutura produtiva teve que ocorrer dentro de um processo de reformas, como esse que há quase 40 anos revolve profundamente as várias dimensões da China. Convenha-se que não seria possível manter a estrutura produtiva baseada em empresas estatais depois de tantos eventos liberalizantes, a despeito do ativismo e dirigismo do Estado chinês na economia. Nesse sentido, podem ser listados como tópicos liberalizantes, em maior ou menor grau, do desenvolvimento chinês: o desmantelamento das comunas populares, as Zonas Econômicas Especiais, a liberalização dos preços, a criação de bolsas de valores, a penetração de grandes empresas privadas, inclusive multinacionais, o aproveitamento da globalização, a presença dos bancos estrangeiros, o acordo com a OMC e a incorporação do capitalismo da diáspora chinesa.

A forma de autonomia gerencial desenvolvida pelas reformas, frisando unilateralmente a separação entre gestão e propriedade estatal, engendrou, no contexto de crescente liberalização da economia, as condições para um papel decisivo dos administradores na privatização ou liquidação das empresas estatais. Administradores saquearam os recursos de empresas, aparecendo, depois, como proprietários de novas empresas privadas. Conforme Weil, no

exercício da administração, os gerentes ampliaram a exploração dos trabalhadores e se apropriaram da mais-valia, através de elevados bônus, gratificações e vantagens custeadas pela firma, a exemplo de carros e padrão de vida elitista. (WEIL, 1999, p. 5) A corrupção teria favorecido o surgimento de uma camada social composta por “gerentes novos ricos”, enquanto as empresas estatais eram apresentadas como fontes de perdas, sorvedouros de recursos públicos, campeãs do atraso tecnológico e formas inviáveis de propriedade.

Todavia, a simples denúncia da corrupção não revela completamente a ligação entre a privatização e a transformação em curso nas relações sociais de produção. Para Yiching Wu (2005, p. 51-52), a privatização das empresas estatais, com a expropriação de ativos públicos, é um dos fatores da formação de uma classe dominante na China nesse momento. Burocratas e quadros, através da diferenciação social e política, vão se constituindo em parte integrante de uma nova classe capitalista, no quadro amplo da transformação do tecido estrutural da sociedade, reconstituição do Estado e acumulação de capital.