



**Anna Jaguaribe**

**Brasil  
China  
巴西中国**

**Ensaio 2002-2021**





**Anna Jaguaribe**

**Brasil  
China  
巴西中国**

**Ensaio 2002-2021**

---

**Primeira edição – Rio de Janeiro, 2021**

Copyright © 2021 da autora

Todos os direitos desta edição reservados ao **CEBRI** [cebri.org](http://cebri.org)  
Rua Marquês de São Vicente, 336 – Gávea – Rio de Janeiro – RJ  
CEP 22451-044 | +55 (21) 2206-4400

Capa e projeto gráfico **Mariana Jaguaribe Lara Resende**

Fotos introdução **Claudia Jaguaribe**

Foto de capa **Luca Nicoletti Unsplash**

Outras imagens **Arquivo Pessoal**

Produção editorial **Ideia D**

Revisão **Miriam Junghans**

Coordenação executiva **CEBRI**

Apoio **Banco BOCOM BBM, FUNAG e Marcelo Vieira**

Catálogo na Fonte – Débora Costa Araujo CRB-15/284

---

B823 Jaguaribe, Anna.

Brasil China : ensaios 2002-2021 / Anna Jaguaribe; Paula  
Carvalho (Org.) – Rio de Janeiro : CEBRI; Ideia D , 2021.

240 p. : il ; 22,8 cm.

ISBN 978-65-5726-006-7

1. Sociologia – Ensaios – Brasil - China. I. Carvalho, Paula. II. Título.

0009

CDD – 307.76

CDU – 316(81:529)

---





## Mensagem do CEBRI

Este livro reúne doze textos da professora Anna Jaguaribe sobre a China. São invariavelmente ricos de informação, inovadores no foco e agudos nas análises e percepções. Ensinam muito. Por isto, merecem estar reunidos, ter divulgação ampla, e fixar a relevante contribuição de Anna para os estudos sobre a China no Brasil. Mas, há outra razão. A publicação serve também como uma homenagem do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) a alguém que deu uma contribuição única, significativa, para o prestígio do Centro.

Anna foi convidada para participar do Conselho do CEBRI em 2017. Foram quatro anos de uma atividade intensa, criativa. Anna estruturou o Núcleo Ásia e coordenou o Grupo de Análise sobre a China e, depois, criou o Núcleo Multilateralismo e foi responsável por projetos com a Delegação da União Europeia e com a Fundação Konrad Adenauer.

Socióloga com doutorado pela Universidade de Nova York e, em Paris, fez pós-graduação pela École Pratique des Hautes Études. Trabalhou na ONU, nas sedes de Nova York e Genebra. Foi consultora do PNUD e da UNCTAD. No Brasil, foi professora da UFRJ e fundou e dirigiu o Instituto Brasil-China (IBRACH). Talvez a experiência mais marcante de sua vida intelectual tenha sido os anos em que viveu e pesquisou na China, entre 1998 e 2003. Essa combinação da sólida formação com a experiência de vida em Pequim deu a Anna as condições de formar as bases da sua compreensão singular e, no caso do Brasil, pioneira, sobre a China.

Assim, ela chegou ao Centro com uma história acadêmica notável e o legado de anos de trabalho em organismos multilaterais. Do universo das relações internacionais, sabia muito. Dava notícias dos livros e artigos que valia ler, chamava atenção para o que importava e havia cultivado uma extensa rede de contatos no Brasil, nos Estados Unidos, na Europa, na Ásia. Muitos de seus conhecidos foram convidados para encontros e seminários. Combinava a originalidade do pensamento com uma capacidade exemplar de propor e liderar os núcleos que conduziu. No Conselho, propôs temas, organizou ideias e projetos, reuniu especialistas importantes em conversas e seminários, escreveu e, sempre, liderou.

Anna nos abriu as portas da China e ofereceu sua reflexão sobre os processos que transformaram aquele país em um dos vetores da ordem internacional e, em anos recentes, no maior parceiro econômico do Brasil. Nos artigos, aqui reunidos, impressiona a variedade dos temas que tratou. Fala da modernização de Pequim, dos padrões de desenvolvimento chinês, da projeção internacional do país e de suas consequências geopolíticas, das relações com o Brasil, da presença chinesa no universo multilateral. Sempre com segurança, sempre com um olhar novo.

Entre nós, conselheiros, conviver com a Anna foi sempre um prazer, pelo que ela trazia de conhecimento, de disposição para o trabalho, da capacidade de orientar, agregar, mostrar o relevante em cada tema. Mas, o prazer vinha também pelo simples fato de conviver com a força e o carisma de sua personalidade. Era fácil admirá-la.

De nós, conselheiros do CEBRI, o embaixador Marcos Caramuru tinha com ela afinidades chinesas. Ele representou o Brasil em Pequim e, quando ela nos deixou, as palavras que escreveu merecem ser aqui lembradas: “Anna tinha um conhecimento profundo da cultura e da filosofia chinesas. Viveu na China ainda na fase inicial da abertura, mas nunca perdeu contato com o país e com os muitos amigos que fez lá. Formou uma visão privilegiada das transformações chinesas e abriu caminhos na relação com o Brasil. Ademais, contemporânea na reflexão, tinha foco na tecnologia, conectividade e inovação. Era nesses três pontos que, em sua visão, mais teríamos a ganhar na interação com os chineses. Enquanto se falava em infraestrutura física, ela apontava para a digital e estava sempre à cata das mentes que nos ajudassem a entender o futuro. Foi única ao combinar tantas facetas de reflexão diplomática e a fascinar todos em torno dela com o seu misto de energia e suavidade, suas reflexões sempre estimulantes, seu jeito acolhedor de ser, seu olhar tão cheio de humanidade”. O retrato da intelectual e da personalidade de Anna está perfeito. Foi uma honra tê-la no Conselho do CEBRI.

**André Clark**

**André Corrêa do Lago**

**André Lara Resende**

**Antonio Patriota**

**Armando Mariante**

**Armínio Fraga**

**Carlos Mariani Bittencourt**

**Celso Lafer**

**Clarissa Lins**

**Cláudio Frischtak**

**Daniel Klabin**

**Demétrio Magnoli**

**Edmar Bacha**

**Fernando Henrique Cardoso**

**Gelson Fonseca Jr.**

**Henrique Rzezinski**

**Ilona Szabó**  
**Izabella Teixeira**  
**João Clemente Baena Soares**  
**Joaquim Falcão**  
**Jorge Marques de Toledo**  
**Camargo**  
**José Aldo Rebelo**  
**José Alfredo Graça Lima**  
**José Botafogo Gonçalves**  
**José Luiz Alquéres**  
**José Pio Borges**  
**Julia Dias Leite**  
**Luiz Augusto de Castro Neves**  
**Luiz Felipe de Seixas Corrêa**  
**Luiz Fernando Furlan**  
**Luiz Ildelfonso Simões Lopes**  
**Marcelo de Paiva Abreu**  
**Marcos Azambuja**  
**Marcos Caramuru**

**Marcos Galvão**  
**Marcus Vinicius Pratini de Moraes**  
**Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga**  
**Paulo Hartung**  
**Pedro Malan**  
**Rafael Benke**  
**Renato Galvão Flôres Junior**  
**Roberto Abdenur**  
**Roberto Jaguaribe**  
**Roberto Teixeira da Costa**  
**Ronaldo Veirano**  
**Rubens Ricupero**  
**Sergio Amaral**  
**Tatiana Rosito**  
**Tomas Zinner**  
**Vitor Hallack**  
**Winston Fritsch**

## Mensagem do IBRACH

Os últimos anos de Anna Jaguaribe foram mais intensos do que nunca. Anna coordenava as atividades do Núcleo Ásia do CEBRI desde 2017, que incluía as duas principais atividades do IBRACH: o Programa Executivo com a Universidade de Tsinghua, em Beijing, resultado de uma colaboração construída na base da amizade e admiração mútuas; e os Diálogos de Inovação Brasil-China, realizados no Rio de Janeiro. Sempre incansável, inquieta e atenta aos desafios do presente, principalmente ao que a China nos ensinava e nos provocava, iniciou um novo projeto de pesquisa, criando o Núcleo Multilateralismo no CEBRI. As participações de Anna Jaguaribe nos eventos do CEBRI geravam pequenos textos: “notas sobre a contemporaneidade”. Outros artigos, mais antigos, que não haviam sido publicados à época, esperavam para poder voar, como pássaros conformados com um cativo que seria passageiro. E então, já nas últimas semanas, antes mesmo que a própria existência não pudesse continuar, reuniu forças para dar vida e compartilhar os textos que se publicam neste livro magnífico. Esse sopro, ou melhor, furacão de vida, nos deixa muitos legados, entre eles esse último esforço de reunir reflexões e pensamentos de alguém que dedicou a vida ao “*bene comune*”. Sempre empenhada em reduzir a brecha de conhecimentos sobre a China, Anna Jaguaribe permanecerá entre nós para sempre por suas conquistas, por suas ideias e pelas relações de amizade e respeito que semeou entre instituições brasileiras e chinesas.

**IBRACH | Adriano Proença, Ana Célia Castro,  
Lia Valls Pereira, Mário Ripper e Paula Carvalho**

## **Mensagem do Banco BOCOM BBM**

Anna Jaguaribe, com seu conhecimento e entusiasmo, desempenhou papel fundamental na aproximação entre o Brasil e a China. Grande embaixatriz que com consistência, generosidade e leveza conectou nosso país a pessoas, empresas e grandes universidades chinesas. Será sempre lembrada com admiração e carinho por construir pontes para o aprofundamento do entendimento mútuo.

**Pedro Henrique Mariani e  
Alexandre Lowenkron, Banco BOCOM BBM**

## Mensagem da FUNAG

Com a iniciativa de publicar esta coletânea, o CEBRI presta merecido tributo à professora Anna Jaguaribe. A Fundação Alexandre de Gusmão contou com sua valiosa colaboração ao longo das últimas décadas. Entre as atividades por ela organizadas em parceria com a FUNAG, figuram os Diálogos de Inovação Brasil-China, série de seminários dedicados a discutir políticas de inovação no Brasil e na China, e o livro *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*. Com seu olhar atento a novas tendências, rigor acadêmico e precisão analítica, Anna Jaguaribe deixa um robusto legado na área das relações internacionais e inspira futuras gerações de pesquisadores a seguir seu padrão de excelência.

**Márcia Loureiro, presidente da FUNAG**

## Mensagem de Marcelo Vieira

Anna Jaguaribe, herdeira da sabedoria de Helio Jaguaribe, muito contribuiu para nosso conhecimento e compreensão de culturas distintas da nossa como a chinesa e outras, para termos um bom relacionamento internacional. Os maiores mercados de alimentos são cada vez mais importantes para a agricultura brasileira, que é hoje o principal supridor destes mercados. O Brasil é o maior exportador líquido de alimentos e tem ainda um grande potencial de crescimento da produção na área atualmente ocupada, com a difusão de modelos mais produtivos e eficientes. Estivemos com ela nos Estados Unidos, na Europa e na China conhecendo lideranças locais e visitando regiões representativas daquelas culturas, e muito aprendemos para termos um bom relacionamento com estes mercados e mostrarmos nosso trabalho e melhor conhecermos suas demandas prioritárias. E sentiremos muito sua falta pois sempre foi uma amiga querida, tivemos uma convivência maravilhosa com ela e com toda sua família.

**Agradecemos o apoio de Marcelo Vieira  
para a realização deste livro**



# Introdução <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Escrita com base na fala de Anna Jaguaribe no evento “ECO A PUC-Rio: China”, em 6 de agosto de 2019.

Venho estudando a China há quase vinte anos e tive a grande vantagem de morar em Pequim durante cinco anos, de 1998 a 2003, em um momento muito determinante para a transformação da China no que ela é hoje, um momento-chave do processo de reformas. Acredito que, como todos os sociólogos brasileiros, uma vez que você chega à China e vê o que está acontecendo, você não deixa nunca mais de se interessar por esse país e tudo que acontece ali. Depois dessa experiência, voltando para o Brasil, eu me reuni a um grupo de colegas pesquisadores e diplomatas, que estavam todos muito aflitos, pois o Brasil começava a ter uma relação econômica muito importante com a China, mas não tinha nenhuma instituição que tratasse com a China. Os países europeus e os Estados Unidos têm uma grande tradição de centros de sinologia; são centros importantes de estudos da cultura chinesa e que se dedicam também à China contemporânea, e nós aqui no Brasil não temos uma tradição, na universidade, de estudos de países. A possibilidade de recriar essa experiência americana, francesa e inglesa era muito remota, então decidimos criar um centro que se dedicasse ao estudo das políticas e estratégias de desenvolvimento da China contemporânea, para analisar que mudanças isso trazia para o mundo, para as ideias de desenvolvimento, e como nós, brasileiros, nos inseríamos nesse mundo que estava se tornando cada vez mais sinocêntrico.

Começamos em 2011 e parte do nosso programa é uma reunião anual com colegas da Universidade de Tsinghua, que é a grande universidade tecnológica da China, em Pequim. Organizamos um seminário do qual participa grande número de pessoas do setor público e privado brasileiro, para se ter uma espécie de atuali-

zação, saber o que está acontecendo na China, para onde estão indo os planos, a economia, quais são os problemas do momento e como eles estão sendo enfrentados. E também fazemos, nessa ocasião, uma série de visitas a indústrias inovadoras e a ministérios. Temos feito isso já há sete anos, com grande interesse e sucesso, o que nos permite ter uma visão mais informada do que acontece com a China.

Uma pergunta que todos que olham para a China se fazem é: como é possível que o Brasil, que é um país tão remoto, historicamente tão diferente e geograficamente tão distante da China, passou a ter uma relação econômica tão fundamental com ela e tão estruturada pela presença chinesa? A segunda pergunta que muitos se fazem é: será que isso é uma relação casuística, momentânea, que reflete o momento da economia mundial? Ou será que é um novo mundo e nós estamos aqui exatamente para tecer novas relações com a China?

A relação do Brasil com a China importante começa com a abertura das embaixadas em 1974 e vem a tomar corpo apenas de 1993 em diante, ou seja, é uma relação recente. Porém, é também uma relação antiga, que existe desde o Brasil colônia. Os portugueses, um dos povos europeus mais globalizados do mundo, trouxeram para o Brasil a flora, elementos arquitetônicos e mesmo culturais com os quais haviam tomado contato na China. Exemplos dessa troca são as “eiras e beiras”, elementos arquitetônicos das casas coloniais, uma grande parte da flora, como a manga, a pimenta, as orquídeas, que na verdade são plantas chinesas. Vivemos em um mundo geográfico e arquitetônico que se assemelha bastante ao

que o chinês tem na cidade de Macau. Com relação a isso, Gilberto Freyre escreveu um livro muito relevante, *China tropical*. A “China tropical” seríamos nós. Essa relação antiga foi fruto da primeira grande globalização e nossa relação atual com a China é fruto da globalização que ocorre em meados do século XX e leva à ascensão da China, produz uma abertura muito grande, com uma estratégia geopolítica que incorpora a Ásia ao Mundo Atlântico e contribui para o êxito econômico da China. Esse sucesso chinês cria a demanda por alimentos e *commodities* e dá origem ao “*commodity boom*”, do qual o Brasil, assim como outros países, usufrui.

Essa reviravolta na arquitetura econômica do mundo é interessante, porque nós, particularmente no Brasil, estávamos acostumados à ideia de que a exportação de produtos primários era coisa de países “em desenvolvimento”, “atrasados”. A teoria de Prebisch, vigente até então, era que havia uma condenação ao atraso na exportação de produtos primários em troca da importação de produtos manufaturados e tecnológicos. Países que exportam *commodities* seriam sempre perdedores nas trocas econômicas. Com a ascensão da China e a necessidade de importar as *commodities* que o Brasil produz, vemos o oposto desse ciclo. Concomitantemente a essa demanda por *commodities*, a globalização trouxe grande fragmentação da indústria eletroeletrônica, que fez da China um grande produtor de tecnologia a baixo custo. O Brasil, nesse sentido, ganha com a exportação *commodities* e com a importação de produtos baratos e de boa qualidade tecnológica que a China exporta.

Como surgiu essa grande nova configuração que faz com que a China não só seja exitosa em se transformar num grande mercado de importação e exportação, mas também passe a ser o grande centro manufatureiro do mundo e, sobretudo, o *hub* para a cadeia de eletroeletrônicos? As grandes reformas que levam ao sucesso chinês podem ser divididas em quatro períodos. O primeiro vai de 1978 até 1992 e é, como diz o Barry Naughton, o período de “crescer para fora do plano”. Importantes medidas são tomadas, como a liberação do preço dos produtos agrícolas, a criação de pequenas empresas de aldeia na zona rural, conduzindo a uma expansão econômica interna. O segundo ciclo vai de 1992 a 2001, e é o mais simbólico desse processo de reformas, porque é quando ocorrem as grandes reformas econômicas – a lei das empresas, a conformação do sistema financeiro – e começa uma maior sofisticação no planejamento, que deixa de ser fechado para ser um planejamento mais estratégico. Destaca-se o uso do investimento direto estrangeiro, que é uma das diferenças entre a China e os outros tigres asiáticos. O terceiro momento, que vai de 2001 até a crise financeira de 2008, é o momento da entrada da China na Organização Mundial do Comércio, quando a China se consolida em um *hub* de manufatura do mundo, quer dizer, o ciclo da manufatura passa a ser centrado na China. A China é um chão de fábrica extremamente eficiente, ela tem uma capacidade de produzir bem, rápido, de forma econômica, o que direciona para lá grande fluxo de investimentos internacionais. É o começo da sedimentação da presença americana, europeia e japonesa no mundo produtivo chinês. A quarta etapa se inicia com a crise financeira global depois de 2008. A China salva a economia asiática em certos âmbitos porque o *quantitative easing* que ela faz, que

foi gigantesco naquele momento, conseguiu manter um fluxo de crescimento, investimento e demanda dentro do mercado chinês e asiático que ajudou a todos. Esse ciclo está agora por ser finalizado, e hoje o mundo está mudando radicalmente, com a pandemia e suas externalidades.

Uma pergunta que surge é se o desenvolvimento da China é um fenômeno único ou se pode ser replicado. Acredito que, em parte, o desenvolvimento chinês é tão excepcional que não pode ser replicado. Por outro lado, como dizia Antônio Barros de Castro, a China é um maravilhoso espelho e, mais ainda, nos ajuda a ver que vários tabus, sobretudo com relação a estratégias econômicas e modelos de desenvolvimento, são na verdade falsos. É possível ter um desenvolvimento muito interessante, diversificado, com a entrada de investimento direto estrangeiro; é possível ter estabilidade com um sistema de planejamento estratégico do Estado; é possível ter parcerias extremamente exitosas entre público e privado, tendo as empresas estatais como chefes em um tipo de produção. Exemplos úteis e fundamentais para países como o Brasil que convivem sempre com o “Estado versus mercado”.

Mas como se cria essa combinação de fatores que leva ao sucesso chinês? A China, quando começou o processo de reformas, era um país com enormes deficiências de consumo, de investimento, com um processo educativo cheio de falhas, e nenhum sistema de Estado de bem-estar social. Era um país em que a definição da propriedade privada estava ainda bastante vaga e não havia nenhuma legislação a respeito. Eu me lembro, da época em que morava na China, de uma discussão muito engraçada porque já

havia uma definição do que era o apartamento, a casa própria, mas a garagem do prédio ninguém sabia o que era, se era pública, se era privada, quem tinha direito à vaga, quem não tinha direito à vaga. Então, onde começa a propriedade e onde termina? Não obstante esse mundo institucional que estava por ser criado, o fator econômico precede o desenvolvimento institucional. Havia um furor de empreendedorismo nos anos 1980, todo mundo queria ser um pequeno ou médio empresário. Fator bem interessante, porque mesmo que se fale muito no peso das empresas estatais chinesas, a economia chinesa é 80% dependente do setor privado, que é o grande empregador do país, porque as grandes estatais estão em setores que não são empregadores.

Como foi possível essa combinação de fatores? Dois pontos me parecem particularmente relevantes. O primeiro foi a capacidade de, desde o começo, criar uma série de consensos estruturados em torno de objetivos. Não obstante o fato de a China ter um Estado pesado e fragmentado, com uma burocracia que é um ônus para o planejamento, com base nesses consensos estruturados sobre o crescimento criam-se grupos de liderança que atravessam vários ministérios para cumprir os objetivos do plano. Os planos dão, ao mesmo tempo, uma indicação geral e um incentivo à experimentação. Por exemplo, tenta-se uma liberação para o investimento estrangeiro em uma zona de tamanho reduzido e, depois disso, amplia-se essa liberação para o restante da China. Esse mesmo tipo de experimentação ocorre também nos avanços tecnológicos. Vários modelos de trem de alta velocidade são experimentados até que um prevalece sobre os outros; o mesmo ocorre na energia solar, na eólica, no desenvolvimento de baterias elétricas.

O segundo ponto é que o plano não é um exercício de cima para baixo. Ele recebe elementos de baixo para cima e vai se desenvolvendo até se transformar em um corpo sobre o qual há consenso e aí então segue o investimento.

Evidentemente, o investimento é um fator fundamental e a China vem acumulando uma grande capacidade de investimentos, produto em parte da poupança dos chineses em bancos públicos e, por outro lado, de uma política de exportação que ajudou a China a acumular reservas em dólar. Além dos fatores planejamento/investimento, existem características do povo chinês que merecem ser ressaltadas. Quando se inicia o processo de reformas o povo chinês tinha um bom nível de educação, e a China sempre havia sido um país manufatureiro e uma *trading nation*, quer dizer, a ideia do comércio é inerente à cultura econômica chinesa. Era um país de diásporas, com uma relação especial entre as diásporas e o país central. Todos almejavam, de certa forma, contribuir para o renascer de uma grande nação. Singularmente importante também foi o ambiente externo. A Guerra Fria foi positiva para a China, que quebra o binômio Rússia-Estados Unidos. A China entra como um terceiro parceiro que torna possível implodir uma potencial unidade socialista, que na verdade nunca existiu.

Esse mundo favorável à coisa chinesa é notável se nós olharmos os documentários de época. Quando Richard Nixon vai à China, era ainda o período da Revolução Cultural. O que ele vê são os balés da revolução, as pessoas nas comunas, as fábricas, milhões de bicicletas em Pequim etc. E isso tudo é televisionado e mostrado nos Estados Unidos como exemplo de grande ordem, de produção, de

amor ao trabalho. Em nenhum momento isso é visto como uma coerção, como um sistema político negativo; ou seja, houve uma espécie de repercussão positiva da imprensa sobre esse fato que é particular, único no mundo. Esse mundo favorável vai desaparecer um pouco, e nós estamos vendo o seu desaparecimento agora.

Mas, antes de falar disso, eu gostaria de dizer que toda essa longa história significa que a relação do Brasil com a China não é simplesmente o resultado de um momento de crescimento da China. A China mudou a maneira como o mundo produz, ela mudou a geografia econômica do mundo, e nós passamos a fazer parte dessa nova geografia econômica. E não é necessário que nossa parte nessa grande história seja de exportadores de *commodities* e de alimentos. Nós podemos fazer muito mais, mas, ao mesmo tempo, a exportação de alimentos e o tipo de *commodities*, inclusive de minérios e outras coisas que o Brasil exporta para a China, não são necessariamente secundários. A resposta brasileira à demanda chinesa coincidiu, no nosso caso, com uma grande modernização da agricultura brasileira, que passou a ser uma agricultura tecnológica. Ao mesmo tempo, infelizmente, houve um grande declínio da indústria brasileira, que perdeu muito do seu peso nas exportações brasileiras. Essa nova configuração, inclusive o sucesso do agro com o declínio da indústria, nos faz refletir como poderíamos diversificar nosso relacionamento com a China. Mas, em primeiro lugar, é preciso deixar claro que existe uma compatibilidade, o que o Brasil tem a oferecer será sempre algo de que a China precisa, ou seja, o mundo precisa de alimentos e os países que podem oferecer isso de forma produtiva, econômica, tecnológica e bastante competitiva, são poucos. O Brasil é o segundo produtor agrícola

mundial, depois dos Estados Unidos, o que é muito interessante porque nessa guerra comercial entre China e Estados Unidos, nós na verdade competimos com os Estados Unidos, mas não com a China, e isso é uma coisa que precisa ficar bem clara.

Bom, mas onde estamos e para onde vamos? Eu acredito que vivemos 2008 sem nos darmos conta que muitas coisas estavam acontecendo ao mesmo tempo. Houve a crise financeira, o final da crise, e agora estamos vivendo um enorme *backlash* da globalização econômica que perdurou todos esses anos e foi muito favorável à China. Não foi muito favorável ao Brasil porque ficamos à margem disso durante um longo período, mas foi particularmente favorável à China. E o que estamos vendo agora é um movimento muito diferente disso tudo. Nós estamos vendo uma globalização que cada vez mais se restringe, medidas protecionistas de todos os lados, o *America First* e o *Europe First* são apenas uma parte dessa história que, acredito, será longa. Nós estamos vendo um momento de baixo crescimento do comércio em geral no mundo, muitos países europeus estão em recessão, a Itália está em recessão, a Alemanha e o Japão estão crescendo pouco, e ao mesmo tempo, a grande onda de investimentos que ocorreu no passado diminuiu bastante.

Então, nesse novo mundo em que o universo externo não é tão favorável e que a China já exauriu os instrumentos de crescimento que a levaram a ser a segunda economia do mundo, como é que a China se posiciona e o que essa novidade traz, tanto para a ela quanto para nós? Existem muitas especulações a respeito, e uma das coisas interessantes é que a China está deixando de

ser o grande país exportador e de investimentos internos, e está começando a ser um grande país importador. O motor de crescimento é interno, é o consumo interno, é a produção, não de baixa tecnologia, de manufaturas dentro da cadeia de valor do eletroeletrônico – onde, na verdade, o valor que ficava para a China era relativamente baixo – mas de tecnologia mais sofisticada. Então, os motores de crescimento da China vão ser internos, as causas e as respostas, para onde a China deve olhar, é para ela mesma; mas, para que isso aconteça, é necessário terminar esse grande processo de investimento em uma economia de inovação que a China vem fazendo desde 2001. E, em parte, é preciso não encontrar impedimentos fortíssimos do lado de fora.

Uma das coisas das quais temos clareza é que essa guerra comercial entre Estados Unidos e China tem muito mais a ver com uma competição tecnológica do que verdadeiramente com tarifas comerciais. Mesmo que se chegue a uma acomodação tarifária, já existe dentro dos Estados Unidos uma espécie de consenso entre grande parte do Partido Republicano e do Partido Democrata, de que a China é um competidor estratégico e que, na verdade, isso é uma questão complexa, e que os Estados Unidos precisam de primazia no que diz respeito a moeda, tecnologia e segurança militar.

A competição com a China não será nunca fácil, será sempre acirrada, e, evidentemente, criará dificuldades para uma China que talvez não estivesse prevendo o nível de intensidade, ou talvez a rapidez, com que o mundo mudou, com que as relações com os Estados Unidos mudaram. É interessante isso porque a China tem uma enorme admiração pelos americanos, inclusive a palavra

Estados Unidos, em chinês, significa belo país, e o número de estudantes chineses nos Estados Unidos, filhos da elite política chinesa, é gigantesco. A ideia era ver o que os Estados Unidos têm a ensinar, que o importante era isso, não só aprender o que os Estados Unidos tinham feito certo, mas aprender com os americanos. Esse relacionamento é doloroso também para a China e é possível ver isso muito claramente nas universidades. A ideia que você não pode continuar com o intercâmbio científico, que é o que leva às novidades da inteligência artificial, cria problemas para todos, e eu diria até para nós também, porque uma das vantagens que tínhamos nessa grande conversa da globalização da P&D no mundo era, de certa forma, uma maior abertura na discussão tecnológica, e nós veremos essa abertura se fechando. Não apenas em relação à competição entre os americanos e os chineses, mas também pelo fato de que os americanos acham que o mundo tem que ser dividido em dois, ou se está ao lado deles ou do outro lado, e isso nunca é simpático.

Tudo isso, na verdade, coloca mais dificuldades para a China, mas parece existir um consenso entre os estudiosos da China de que, em 2030 o país, provavelmente, chegará à autossuficiência tecnológica. Continuará sendo talvez a segunda e não a primeira economia do mundo, mas já terá os instrumentos para fazer de si própria uma economia de inovação, com cadeias de produção centradas nas próprias descobertas autóctones chinesas, e com independência para negociar e traçar o seu próprio destino.

Do nosso ponto de vista, acredito que até o começo do século havia alguma simetria entre certos aspectos brasileiros e chineses.

A nossa relação agora é muito assimétrica, do ponto de vista da produção científica, da produção tecnológica, da produção industrial, não em outros fatores, mas é muito assimétrica. O que significa que é importante olhar o exemplo chinês e, sobretudo, sua capacidade de elaborar políticas públicas, tecnológicas e de ciência, e ver o que podemos fazer para recuperar uma cooperação que poderia ter sido muito mais intensa. Eu acredito que ainda temos grande capacidade de traçar colaborações científicas e tecnológicas com a China, e em campos de grande importância econômica. Do ponto de vista empresarial, por exemplo, hoje temos quase duzentas empresas chinesas no Brasil. A China não só é uma parceira comercial, como também é nosso maior investidor. Isso é uma coisa importante, porém, se formos comparar esses números com os dos Estados Unidos, não é muito, porque existem setenta mil empresas americanas, e um estoque de mais de 250 bilhões de dólares investidos. Mesmo assim, o que temos é suficiente para uma massa crítica de colaboração empresarial, e de colaboração em determinadas áreas, e essas áreas para mim são muito claras. Eu acho que Brasil e China são grandes parceiros na transição energética e na mudança climática. Podemos fazer uma diferença enorme nas escolhas que fizermos com relação ao clima, à energia e à organização de cidades sustentáveis. Há uma nova agenda aí, e é uma agenda a ser desenvolvida e a ser feita, acredito eu, em conjunto.



# Sumário

---

## ARTIGOS

### 2002

**032** China modern: The city as a battleground for identities

### 2010

**054** Visões de futuro: A China e os seus desafios, elementos do debate atual

### 2011

**084** Brasil e China na reorganização das relações econômicas internacionais: Desafios e oportunidades

### 2013

**104** On state capacities

### 2014

**120** Políticas de inovação, cruzando caminhos: Os casos de Brasil e China

### 2015

**142** Estratégias de governança no século XXI: Observações sobre os novos desafios da China

### 2016

**166** Desafios da economia chinesa hoje

### 2018

**174** Characteristics and direction of China's global investment drive

---

## NOTAS SOBRE A CONTEMPORANEIDADE

### 2019

**210** Brasil e China no contexto da urbanização

### 2020

**216** Geopolitics and the economics of innovation: Different strategies

### 2021

**222** Geopolitics and the rise of China

**228** Reform and opening of China's financial system

2002

**China modern:  
The city as a battleground  
for identities**

The observations which follow regard the current process of modernization of the city of Beijing. Beijing, as Istanbul, is one of the very few remaining ancient mega cities. With other ex-Chinese capitals, it shares a tradition of city planning that is millenary and continuous. The site of contemporary Beijing has been the site for capitals from the Jin to the Qing Dynasties. Although most conquering dynasties, with the exception of the Qing, looted and re-founded the capital, a precise cosmological pattern of planning had been preserved. Strict rules of city planning separated the Chinese world from the barbarians and gave a millenary historical narrative to the city.

The current transformations in the city are almost as momentous. At stake is not the imposition of a contemporary face into a traditional planning, or a new narrative under the auspices of tradition, but the implosion of what remained of this millenary pattern. The transformation of the city's inner core makes apparent a multiplicity of architectural narratives searching to establish their own tradition. There are no major theories of change or no grand paradigms upon which to couch this transformation.

The current renovation of Beijing involves not only the city itself but also the creation of new identities for the urban dwellers. Beijing is not simply in the process of modernizing itself into a new version of metropolis but is actually reinventing itself as a city.

There are no easy explanations for the restructuring of Beijing. Understanding it requires reflecting on the unique language of rupture and symbolism which is part of the Chinese project of

modernity. The paragraphs that follow examine the singularity of the destruction and construction characterizing this transformation of Beijing in light of this alternative modernization. The making of Tiananmen Square is used as an example of the many narratives involved in creating the palimpsest, which is contemporary urban Chinese modernity.

### **Peculiarities**

At the end of the 19<sup>th</sup> century, a global wave of urban planning spread throughout European, American and Asian capitals, bringing with it the notion of the cosmopolitan urbane. Part and consequence of this wave of change were the imperative of communicating with the world through the city, the need for beautification, the modernizing of infrastructures and the marriage between the skyscraper and art déco.

Ancient cities such as Xian, Rome, Istanbul, and Aleppo have always been cosmopolitan. However, the idea of the international as a virtue and a cultural requirement for a city is a product of the 19<sup>th</sup> century. It could be said the modern city as we have come to know it is reinvented then and never leaves the center stage.

Yet, density, migration, digitalization and globalization have transformed the cityscape and urban life to such an extent as to play havoc with the idea of the city as a metropolitan cultural center. Cities like Paris, and in some respects London, have dealt with density by exporting to the periphery whole urban systems which,

as all new cities, clusters and stretches horizontally around shopping malls rather than urban centers.

In most European cities, increased density brought about a gentrification of the center creating real and invisible walls dividing the old settler from the migrating new urban dwellers. In the global metropolis, the city center is preserved as a symbolic metaphor but neither power nor culture responds to its geographical zonings.

Moreover, these are capital cities, which change by expansion. In the case of Beijing, the processes of change are not merely those of expansion, destruction, modernization, or beautification but of reinvention, of transformation of the very core of the old city. In this, Beijing is a case without precedent. At stake are a multiplicity of ambitions and designs. Formally directed by a central planning unit, the transformation of Beijing escapes the dictums of particular players and becomes a palimpsest of narratives and ambitions.

Involved in this adventure are the newcomers to the metropolis – from the returned scholar to the business investor and the poor migrant laborer, the planning process units, the new developers from home and abroad, the overseas Chinese and last but not least the citizens of Beijing, now transformed into global urbanites.

Many processes combine to make this transformation unique. Unlike other high growth Asian capitals, Beijing is not in the process of becoming a global generic city. All the trimmings of global communications and elite consumption are being applied to the city. Yet, in Beijing, multiple urban narratives compete using the design and

the invention of public space as a means to affirm individual and collective identity. In this scenario, architecture is the foremost tool for stating identity and power.

The changes in the city are radical, encompassing all its physical, social and economic structures. Entire urban segments of the city are destroyed in order to create new infrastructures and new zonings. Large fractions of the population are removed from their original neighborhoods and relocated to suburbs, which are no more than construction dumping grounds. A real estate economy in which developers and the public authority determine land value has been created. Restructuring is based on a complex system of distributing spaces and speculative market values. In this context, the remnants of a more or less equitable distribution of the population in the various areas of the city has vanished. Monetary principles guide the distribution of prized real estate space.

In spite of the magnitude of destruction and construction, what is at stake is not simply a tabula rasa of modernization or the disruptive work of bureaucrats and greedy real estate developers. In the recreation of Beijing, what is most fascinating is the competition and acting out of different modalities and languages of modernity.

The changes in the city cannot be subsumed under the banner of revitalizing an old capital city. Beijing is not being reinstated as in the case of Berlin, nor is it simply being aggrandized to meet the contemporary image of its political importance. There is, clearly, a desire to upgrade the capital through power architecture. Nevertheless, unlike classical modalities of political embellishment,

those that detain the power to command urban change strive to impose a new vision of urban cultural aesthetics. Rather than a glorification of China as a national power, the main protagonists of this urban maelstrom use architecture to produce an urban script for dictating a new Chinese cultural identity.

There is no single narrative in this process. Yet, there is a sort of pervading mood whereby all players strive towards designing a segment of this new entity which is the capital. Each transforming element is presented as both a consequence of and a break with historical tradition.

The use of architecture to serve history is a long time feature of the city. In 1414, a group of southern artists accompanying Emperor Yongle on his trip to the North, produced a famous scroll entitled "The Eight Vistas of Yangshan". As described by Susan Naquin, the ambiance of these vistas was poetic, secular, imperial and not at all urban. Only two of the portrayed vistas were actually within the Ming City wall. However, all vistas emphasized the conventionally scenic and historically venerable aesthetics, which would make Beijing acceptable as a capital for literati and scholars. Furthermore, in titling the scrolls the "vistas of Yangshan" the artists used for Beijing the name that had been current during the brief period of Song rule in 1120, thereby resurrecting topoi more suitable for a Han dynasty. The idea of these vistas took a life of their own and continued to be referred throughout the centuries as important fixtures of Beijing.<sup>1</sup>

In Ming Beijing, nature is reinvented in order to create the appropriate aesthetics and history is reinterpreted in order to set the present in the tradition of a glorious past. In contemporary Beijing, the present is also being invented and the past is the commodity upon which the search for what would constitute an appropriate contemporary Chinese aesthetics is based.

The competition for an appropriate aesthetics far exceeds the functions of the constructions. In many ways we seem to witness a new modality of the modernist discourse in a context where the players, the setting, and language are at odds with modernist timing.

The reinvention of Beijing imposes on all players a curious relationship with time. The time for the invention of the new Beijing is now, yet, the notion of what is the contemporary moment is multiple, and uncertain and defining it requires a simultaneous re-reading of the past and a definition of a future. This warping of time is not simply a question of discrepant temporalities or of global trends. Many processes are at work to make the past an invented metaphor for the future and through that an appropriate context for the present.

In Chinese tradition, the context in which an event takes place is perhaps more or equally important to its linear position in time. The traditional Chinese calendar is a complex system whereby time is measured by different criteria, temporal, historical, meteorological and ecological. Complex calculations were necessary for figuring the interval between two dated events, and every dynasty employed a great deal of time reinterpreting the historical annals as recorded

by a previous dynasty. Although antiquity is always praised, the past is often in need of reinterpretation.

In contemporary Beijing, time is a commodity in many different ways. In some cases, the past is recreated in order to explain the failures of the present and to condition a certain future. The literature museum which concentrates in a building the collected works and memories of selected seminal writers is one such example. The mediatic revival of Confucian values is also a case in point. At stake is the establishment of an essence for Chinese culture from which to derive rules of conduct. Confucian epistemology is temporally reinvented as the etiology of Chinese culture. The shortcomings of the cultural creations of the present be they literature, paintings, or buildings are described as an estrangement from this etiology.

The future, soon to be a present, is heralded as the moment of return to the values of the past in which the essence of Chinese culture is again rediscovered. The successful contemporary, according to official dictum, is but the traditional updated. Modern Day culture, be it material, stylistic or spiritual in nature, must be rooted in tradition. Only in this way can it be profound, fertile and constantly updated.

In other cases, the contemporary moment is a sort of fusion between past and present. It exists to condition the future. This is perhaps the motivation behind the building of the millennium dome and the never-ending series of cultural theme parks. In the exhibition space of the dome or the theme park for reliving the dream of the red

<sup>2</sup> Andreas Huyssen, "Present Pasts: Media, Politics, Amnesia". *Public Culture* 12, no. 1 (Winter 2000), 21-38.

<sup>3</sup> Robert Beauregard and Sophie Body-Gendrot, *The Urban Moment* (Sage, 1999).

<sup>4</sup> Geremie Barme, *In the Red* (Columbia University Press, 1999).

mansion, the past becomes an educational instrument for situating the present and thereby tracing the future.

Andreas Huyssen has argued that the current obsession for building museums stems from the information explosion. We try to counteract the fear and danger of forgetting with survival strategies of public and private memorization. The turn towards memory is produced by the desire to anchor ourselves in a world characterized by the increasing instability of time and the fracturing of lived space.<sup>2</sup>

In contemporary China, it could perhaps be argued that the marketing of memory is a way of domesticating the past and, in so doing, giving a helpful hand in making the present more tangible. It is a way of organizing identity and justifying desire. The fusion of past and present is evident in the simulacra of suburbia being built in the center and the outskirts of the city. These constructions recreate an imaginary aesthetics of the plentiful, halfway between a fictional American suburban community of the 1950's and a social exclusion utopia.<sup>3</sup> The new suburbs, which for the most part are central real estate properties, by virtue of their extraordinary designs, become imaginary theme parks. They are the rich man's Yuan Ming Yuan.<sup>4</sup>

The coexistence of the old and new, the invention of the present and the cancellation of the past gives the current modernization of Beijing a certain atemporal quality. As there are no ruins in the city and old monuments are constantly being restored, the old is reborn with the new everyday.

While the city has been the site for capitals since the 9<sup>th</sup> century, dynastic overturns have destroyed many traces of the past. Furthermore, building differences in architectural styles were more subtle than dramatic. Traditionally, Beijing's temples were rebuilt every three generations. When patronage was forthcoming, temples would be rebuilt or beautified at shorter intervals.<sup>5</sup>

This timeless quality is also emphasized by the continuous and pervasive use of symbolism in the city architecture. Most new buildings in one way or another will display double roofs or Taoist shaped roofs and, when possible, serial gates and the southern exposure for the main entrance. The practice is not restricted to Chinese traditional architecture but is also extended to the use of western traditional symbolism. The Parthenon structures topping the new apartment houses of Beijing are a case in point.

Nevertheless, the permeating use of symbols in urban construction is not simply a post-modern eclecticism, as everything else in this city. It is a mixture of many different signifiers; from the millenary tradition of using symbolism in the identification of important public spaces to the copying as a ceremonial recreation. When constructions copy western themes, the copies are never displayed as mere simulacra of the west but become architectural appropriations. A sort of new rendition of "western utility and Chinese essence".

However, the past is not always commodified and the rediscovery of the temples as a public space is a new feature of this modernity. Beijing, like other ancient cities such as Istanbul and Rome, has

maintained its variety of urban cultures adding new urban habits to millenary ones never really forgotten.

Important holidays are celebrated today much in the same manner as in Ming Beijing. The destruction of old neighborhoods and in particular the decimation of the network of hutongs which had characterized the city since the Yuan Dynasty has destroyed many of the public areas of celebrations. As a result, we witness a revival of the temple as a public space.

Who are the major players in the destruction cum restructuring of Beijing? There is a generalized agreement that traditional forms of political power, be it states, nations or parties, no longer function as the arbiters of modernity and globalization. The media instead seems to be the ubiquitous player in the global scenario. The media brings waves of pastiche, nostalgia and reruns that feeds the post-modern imaginary.

Moreover, what seems more relevant is that this wave of pastiche and nostalgia is endogenous and varied. It portrays the many different China Dreams, which the Chinese Diaspora brings to the city as part of its urban expectations or desires. In the early 1920's and 1930's, Hangzhou and Suzhou served as alternative escapes into a Chinese aesthetics for the cosmopolitan Shanghaiese urbanites. As a result of the wave of the urban migration of the 1950's, Hong Kong receives the nostalgic sophistication of Shanghai and finally in the 1990's Shanghai recycles in part Hong Kong. This movement of mixing times and history creates urban scenarios which are close to the digital imaginary.

So, in part the media enters the imaginary of the players of this restructuring be it through the central planning unit, the developer, or the architect attempting to create something new.

### **Evolving theme of modernization**

Behind so many definitions of urban change is the larger question of what constitutes the Chinese cultural project of modernity, how it came about and where does it go. Current literature dealing with the culture of alternative modernity tends to emphasize the defensive modalities whereby local cultures digest, absorb, or invent a new insertion for themselves into a global world.

The unique characteristic of China places a strain on existing models of alternative modernization. In contrast with most Asian nations, China does not have the contradictions of a colonial past, nor has it been defrauded as Russia of a previously successful model of modernity. In many ways, China has been secular, and bureaucratic and urban for almost 3000 years. Its canons of artistic manifestation be it the symbolic brushwork of the scholar paintings or the idea of partition of time involved in the design of gardens have been abstract and minimalist since centuries.

Its confrontation with industrial modernity is not simply a confrontation between the traditional East and the capitalist West, but is also the result of introspection between various moments of modernity and tradition within its own cultural history. Nationalist identity building and or the creation of national subjectivity are but an aspect of this alternative modernity. If the current discourse

on alternative modernity does not seem to grasp the nuances of China, the classical paradigms be it of modernity or post modernity are even more distant.

### **Classical modernity**

Classical modernization theory predisposes a set of essential criteria which works as a dividing line between modern and pre-modern societies. More specifically, how market and authority come to be constituted and how the individual citizen comes to be situated vis-à-vis these two phenomena. It also presupposes rites of passage from industrialization to revolution, moments in time when breaks between pre-modern and modern times occur. One such favorite dividing line is the segmentation of life and work that comes with industrial ethics.

Traditional emphasis on industrialization as the locus for the modernist break has produced a certain neglect on how Chinese cities since very early were already centers for a secular and a cosmopolitan urban social life. In this context, Chinese modernity is associated with the exposure of subjectivity, which begin with the "May 4<sup>th</sup> generation" and is enhanced by the urban and industrial culture of Shanghai, to explode with the creation of New China. Viewed from this angle, revolution is the midwife of modernity.<sup>6</sup>

Recent studies of the republican period tend to emphasize the importance and the weight of the modernist debate of the 1930's. Studies such as the *Alienated Academy* of Wen Hsin Yeh and *Shanghai Modern* of Leo Ou Fan Lee go along ways to show

the importance and weight of the urban culture of the 1930's.<sup>7</sup> A debate which expressed a modernism which was neither foreign nor spurious. The very break with tradition that it heralds emphasizes the long-standing importance of urban culture in China.

### **The late modernization paradigms: Chinese particularities**

Not unlike their modernist counterpart, postmodernist approaches also share the notion of a paradigm that divides the waters between a modern and a postmodern situation. In the discussion over a Chinese Postmodern, it has become acceptable to see modernity and postmodernity corresponding to the creation and the transcendence of the socialist paradigm.

A postmodern situation arises when we begin to witness disjunction in the social fabric of urban life. Millions of migrant workers break the mold of the past by coming to town without necessarily fitting into any other pattern but that of impoverished outsiders. Thousands of Chinese expatriates which return to the mainland with the actual purpose of recreating a Chinese global identity.

An ethics and an ideology of production and consumption which is invented to accompany the insertion of the economy into the global market, but which does not find a proper corollary in economic occupations. The result is a curious association model of social behavior, which has little or no relationship to occupation. The city comes to represent all of these idiosyncrasies.

**Alternative modernity:  
Chinese difference**

The notion of alternative modernity preempts fixed rituals of passage and deals with modernization as an evolving project. It conceives urban subjectivity as an interactive process with open exchanges, without rigid frontiers. Basic urban references or values can be forged through the exercise of imagination making it possible to have an urban context without the limits of geography.

Urban modernity is a daily invention; it creates shifting frontiers between private and public spaces, work, and leisure. It is within this context of freedom and constraint that new architecture takes place, individual creativity strives and collective worlds are built.

Moreover, alternative modernity can also mean alternative forms of the modern and not simply alternative manners of absorbing global material culture. In the case of China, contemporary city life and city architecture countervails the absorption of global messages with a production of autochthonous new manifestations of urban life. This intertwining of old and new, ugly and majestic, eastern and western is a portrait of the complex manner in which Chinese urban culture lives its modernity. The new Chinese is itself a product of a symbolic universe that has its unique narrative.

### **The case of Tiananmen Square: The traditional lay out of the city and the rupture of Tiananmen Square**

Until 1949, Beijing had remained much the same imperial capital that it had been through the entire Qing Dynasty. In most respects, it was still a Ming city. Unlike previous dynastic changes the Manchus did not destroy or alter the Ming capital, but absorbed it as its own with little changes. Of all the characteristics of the city, it was the city walls and the perfect axis formed by the Forbidden City which most impressed visitors.

The form of the imperial capital changed throughout the centuries, without departing from a set of fixed rules. Form and setting were elements of a cosmological layout which legitimated power. This layout was not just a symbolic representation of an orderly world but it was also a set of architectonic rules, which governed urban social life.

The city beautiful movements of the 1920's and 1930's began by breaking this divided urban life without changing the core image of Beijing. It will be the revolution of 1949 which will break the mold of continuity, and the symbol of this rupture is Tiananmen Square. The New China was to be socialist and modern. It would breed new citizens and constitute a break with the past. Just how modern and new is Tiananmen Square?

Many avenues led to the intellectual discourse of the revolution of 1949 but aesthetic modernism was not one of them. The revolution

will dictate modernity, but the discourse of modernization was not in itself an aesthetic one.

Moreover, the architects of 1949 were the first and second generation of architects in China. Many of those who contributed to the building of Tiananmen had been trained in the US at the University of Pennsylvania. Until 1937, the University of Pennsylvania had been the guarded territory of one of the last exponents of the decorative tradition of the Ecole des Beaux Arts; Paul Cret, who reigned supreme from 1924 till 1937. It will be this influence and not Frank Lloyd Wright or the Bauhaus which major architects such as Liang Sicheng and Zhang Kei Ji will bring to the modernist construction of Beijing.

In fact, Tiananmen Square is the result of this cross roads between the desire to create something representative of the New China, the decorative tradition of the Beaux-Arts Movement and the symbolic discourse of traditional Chinese architecture. The battle for Tiananmen will involve setting, columns, and double roofs.

The plans for the creation of the modern Beijing had also a shadow in the Guomintang's old plans for the making of Nanjing. Soon after the transfer of the capital to Nanjing, the Guomintang created a Committee for the Modernization of the city. The Capital Planning Office, as the committee for the new Nanjing was called, developed a set of guidelines to orient the construction of the new capital.

These guidelines were based on Sun Yat Sen's three principles of the people. Plans for the government zone should be practical,

beautiful, grand and solemn. The Plans contemplated the creation of a new political center composed of the People's Congress, facing a large open square, and a cultural center located at the public square that would include a museum and a library. The overall architectural style was to consist in a modification of the classic Chinese style: achieving the stateliness and splendor of the imperial palaces and temples while using modern materials and modern methods. The Ministry of Foreign Affairs, designed by Zhao Shen, also trained at University of Pennsylvania, was the epitome of the new trend. The building combined the details of the Chinese classical architecture with the simple mass and lines of modern architecture. Although lacking a double roof, the building had protruding brackets symbolically representing the non-existing roof.<sup>8</sup>

In the case of Tiananmen Square, the building program was at once less vast but more radical. Once the monument for the people's heroes was placed in position, it made imperative the creation of a square which would act as a new reference point for the capital. A square which would be at once a continuation and an alternative to the Forbidden City. Several solutions were presented for the square.

Liang Sicheng's solution involved the transfer of the bulk of the political and administrative activities of the new government to the outside of the immediate confines of the Forbidden City. The administrative and governmental center of San Li He was originally conceived to house all the fundamental government structures. It would encompass over 1 million square meters of construction

area. No small achievement for 1950. The project came to a halt in 1955 with only 90.000 square meters completed. Its demise corresponded to the overruling of a plan for the development of a new Beijing outside the city walls. San Li He would have preserved the walls of the city and transformed the center of Beijing into a cultural and leisure area.

Sicheng's solution, however, seemed to contain two major flaws: the resources required for the creation of a new government center were massive for an immediate after-war period and, maybe more important in this context, the project lacked political symbolism which the foundation of New China required.

Tiananmen started and was ultimately completed in 10 months. A great variety of plans were considered for the square, amongst them proposals of Russian architects previously engaged in the construction of the University of Moscow. Yet, the Russian plans were not given any preferential treatment.

In the first plans for the square the construction of the Great Hall of the People, two museums facing the Great Hall and a Grand Theater were contemplated. But setting as in Ming Beijing was as determinant as place and the theater did not attain the symbolic representation required to fit in the same context of the Great Hall of the People.

The essential structure of Tiananmen was completed for the 10<sup>th</sup> anniversary of the New China. In the years that follow, the desire for new symbolic architecture progressively disappears as the indus-

trial city gains space over the idea of metropolis. The inventions of modernism, whenever applied to the city, were poorly used. In fact, Beijing seems to have inherited the positivist aspects of communist architecture but it cannot be said to be part of a blue print of communist capitals. Architects' working at the time comment that soviet influence was short and limited to only a certain set of buildings of which the Beijing International Expo pavilion is the best example.

The revolutionary aesthetic fight of the Cultural Revolution did not affect Tiananmen. The Anti-Confucian campaign of 1973 will popularize the debate against the ideals of symmetry and axially. Yet, the downgrading of tradition did not flare a modernist architectural imagination. The concrete was less interesting than the symbolic.

In 1979, Mao's Mausoleum is built facing the old Tiananmen Gate and the square is considerably expanded. A new symmetry closes the square. Mao now stands facing his own portrait and symbolically defining the beginning and the end of the revolutionary moment. Yet, aesthetic battles of Tiananmen did not finish. The closure of the revolutionary moment issued in the debate over the essence of Chinese culture. In the Spring of 2002, important modifications are added to the square; the construction of a Theater of enormous proportions behind the Great Hall of the People begins. It is the first piece of foreign architecture to enter the world of Tiananmen. Secondly, parts of the old Beijing Wall are assembled for rebuilding.

These two events seem to close the discussion started in 1958. A theater is finally to be built, not in the square but adjacent to it. Its

proportions are of such magnitude as to create a new axis of its own and its design is portent with harmonies amiable to Chinese symbolism. Likewise, the great city wall destroyed as a symbol of the new is partly rebuilt as a testimony of the past. In a new rendition of the present serving the past to guarantee the future.

### **Final considerations**

It is under the auspices of this symbolic turn around that a new imaginary is born. The cosmopolitan modernists of 1949 fought a double battle between essence and revolution and time seems to have been too short and circumstances too pressing to allow the discovery of the self and the creation of the new to evolve. In the cosmopolitan tradition of the turn of the century, international exposure was a tool for building individual identity. The meeting with the alternative other was an inward journey into the self. This seems to have been the spirit guiding the work of Liang Sicheng.

Instead of concentrating on the etiology of the symbol, Sicheng will try to apprehend the grammar of Chinese construction: not so much the importance of the double roof as a symbol, but its grandiosity as a form. He will search for the principles of the timber frame and its evolution, not just the texts of the Song dynasty but the builder's manual of the Qing Dynasty. Moreover, the same generation which produced Sicheng also wanted to produce the new. Tiananmen is a symbol of this entrapment.

The construction boom that has completely altered the urban landscape of Beijing is no more than 20 years old. While the fervor of

this boom and the magnitude of its reforms recall the modernist drive, the construction/destruction of the present has none of its attributes. There are competing attempts to define the new. In this world of symbolic flaunting and symbolic deconstruction, the architect emerges with greater opportunities for invention.

Innovation takes place by imposition and subversion, big buildings or through micro urban interventions which sprouts as an alternative to the sheer density of life. The courtyard goes vertical and the Suzhou gardens become volume and light.

2010

## **Visões de futuro: A China e os seus desafios, elementos do debate atual <sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Originalmente publicado na revista *Política Externa* (USP), v. 18 (2010), p. 131-144. Estas reflexões são fruto de um ciclo de entrevistas feitas em Beijing durante 2009 e fazem parte de uma pesquisa então desenvolvida pela autora e pelo professor Enrique Larreta, "China: Imaginários Locais e Conexões Globais".

## **Pensando o futuro hoje:**

### **A redescoberta do tema e o contexto da discussão**

Um dos efeitos significativos da crise econômica e financeira de 2008 foi recuperar dos bastidores a discussão sobre visões de futuro. A reflexão sobre o futuro, sempre parte do ideário desenvolvimentista e modernista, se transformara em um exercício de *intelligence*, projeções e desafios na perspectiva do pós-moderno. No mundo fragmentado do pós-Guerra Fria, o vazio ideológico que acompanhou a derrocada do comunismo e a perda de ideários dos partidos social-democratas esvazia a discussão sobre o futuro.

A desmistificação das utopias históricas, assim como a perda de credibilidade de critérios de universalidade de desenvolvimento, dá espaço ao *flat world* de Friedman e aos mitos de *management* e gestão do capitalismo globalizado. Assim, empobrecida, a discussão sobre o futuro segue os parâmetros da fragmentação do mundo, da particularidade das situações nacionais e da análise de novos fluxos de poder e dinheiro que dão contexto às relações internacionais. A crise de 2008 não reverte esta situação, mas aponta para mudanças estruturais na economia e nas relações internacionais que tornam premente a necessidade de pensar e oferecer respostas para o futuro.

A crise deixa claro que o mundo se alargou, os jogadores falam várias línguas e estão à busca de opções para o futuro que vão além do aparentemente disponível. Da mesma forma, a deterioração dos instrumentos de negociação e de política entre o mundo euro-americano e as zonas de conflito no Oriente Médio e Irã indicam a

exaustão dos ideários, posições, entendimentos e formas de negociação de conflitos da aliança atlântica. A evidência dos desastres provocados pela falta de regulação do mercado financeiro, assim como o crescente consenso sobre a necessidade de enfrentar os limites de um padrão de crescimento baseado nos atuais parâmetros energéticos, abre novos patamares na discussão sobre a governança internacional. Fundamental neste contexto é a afirmação de economias emergentes, ciosas de manter a prosperidade adquirida, e as novas alianças inter e intrarregionais que acompanham politicamente este cenário.

Neste contexto internacional de geometria variável que, como lembra o embaixador Ricupero,<sup>2</sup> não é nem multilateral nem multipolar, moeda, força e comando do conhecimento científico seguem sendo centrais, porém, o que motiva a imaginação é o desafio de países emergentes, a busca de alternativas que permitam conciliar o bem-estar socioeconômico nacional com uma participação na formulação de políticas globais e suas regras.

A crise de 2008 torna clara a perda de centralidade da aliança atlântica e a primazia da China como agente econômico. Da mesma forma, a crise ressalta a importância de economias emergentes que, com características muito distintas, hoje constituem uma força econômica e comercial diversa e adicional ao mundo transatlântico. A crise põe em evidência os sucessos, por mais desiguais que sejam, de modernizações alternativas.

A consolidação do G20 como principal foro econômico internacional assim como a nova política de colaboração proposta por

<sup>3</sup> Estima-se que o déficit americano para o próximo decênio será da ordem de US\$ 9 trilhões, sendo que a relação entre dívida pública e PIB passaria dos atuais 56% a 76,5% em 2019. Isto indica que os Estados Unidos estão rapidamente se transformando em um país semelhante à Europa continental em termos fiscais sem, porém, a correspondente rede de segurança (John C. Hulsman, *Limes* n. 4, 2009).

Obama, sinalizando uma visão mais pragmática e realista do interesse nacional americano e dos custos e benefícios da sua manutenção, simbolizam estas mudanças.<sup>3</sup>

O novo panorama internacional e as novas alianças que surgem entre os países emergentes não são necessariamente produtos do declínio da hegemonia americana, idealizado por tantos, ou da evidente perda de força e ambição política da Europa, lamentada por muitos, mas apontam para um novo realismo econômico e político sobre os custos e as perspectivas da manutenção da posição hegemônica americana e a importância e centralidade da China. A crise de 2008 assinala a existência de uma reforçada ambição econômica da parte dos países emergentes e um novo entendimento de oportunidades geopolíticas e, como consequência, uma nova visão de futuro.

Como visão de futuro se entende, principalmente, uma nova compreensão das oportunidades políticas e econômicas de uma geopolítica em fluxo, uma reavaliação da noção de interesse nacional, das inter-relações entre estratégias de desenvolvimento e globalização e do papel da inovação nas escolhas futuras de estratégias de desenvolvimento. Visão de futuro implica também uma reflexão sobre a centralidade da cultura na criação de uma sociedade participativa e, necessariamente, uma revisão da percepção do papel nacional nas políticas de governança global.

Estas transformações são mais visíveis quando examinadas da perspectiva do universo de relações inter e intrarregionais. Novos acordos emergem entre antigos inimigos e antigas relações regio-

nais tornam-se globalizadas e mais conflituosas. Na Ásia, o último *summit* entre Coreia, Japão e China assim como os acordos de ASEAN+1 e as discussões do Grupo de Xangai deram margem a um universo de entendimentos econômicos e de segurança que aponta para uma nova geopolítica asiática.

Neste novo contexto, a China é um protagonista central e emblemático. Ela é, ao mesmo tempo, a nova potência econômica, uma referência essencial na política internacional e o centro das atenções políticas regionais. O histórico da sua ascensão é parte do seu sucesso, pois ela rompe com os entraves ao crescimento tradicionalmente atribuídos a nações periféricas, da mesma forma que contradiz o modelo social-democrático de crescimento de tradição europeia e difere de todas as transições do comunismo à economia de mercado.<sup>4</sup> Seu posicionamento no atual desafio global passa por uma revisão de seus parâmetros de desenvolvimento, uma busca de inovação na administração e gestão da expansão da sua cidadania, e uma profunda preocupação por fortalecer as bases de uma cultura chinesa contemporânea.

Entender a discussão intelectual que hoje se desenvolve na China sobre o futuro ajuda também a entender como mudam os pontos cardeais da discussão sobre visões de futuro no mundo contemporâneo. Central a esta discussão é a concepção da possível sociedade de bem-estar na China – “*xiaokang shehui*” ou a sociedade do pequeno conforto. Os pontos constitutivos desta sociedade, os instrumentos particulares à cultura chinesa que devem ser desenvolvidos na busca desta ambição, explicam também os conflitos e

acertos entre a visão nacional e global da China, seu papel político no concerto das nações e as ambições da sua cidadania.

### **Cultura, política e a releitura do passado para chegar ao futuro**

Uma das chaves de leitura para entender o debate atual na China é a singularidade da relação entre a valorização, o culto e o respeito por um passado milenar e a ambição e a vivência da contemporaneidade. A China é única em vivenciar de uma forma não contraditória a contemporaneidade e o seu passado milenar. Diversamente do mundo europeu, o passado não justifica o presente, a reverência pelo passado nem atemoriza nem justifica a busca de excelência no contemporâneo. O passado é uma fonte de riqueza e inspiração tanto cultural quanto histórica, mas os tempos não se misturam, os grandes momentos são únicos e não existe uma revisitação no presente de um passado glorioso. Neste sentido, não se reivindica um grande momento do passado, não existe a ideia de uma nova Roma. Isto é particularmente relevante tendo em consideração que a cultura chinesa e, em particular o mundo das artes plásticas, é um mundo que estimula as cópias e a revisitação histórica.

As artes plásticas do império Qing estão repletas de cópias de grandes pinturas da época Song. Sem embargo, as cópias não são um simulacro, mas sim uma reflexão. Em todas as cópias/originais, o texto que acompanha a reprodução do antigo é central à pintura e quase sempre relata as emoções do pintor ao reproduzir o passado desde o presente. Da mesma forma, todas as grandes dinastias tinham seus historiadores que não só eram responsá-

<sup>5</sup> A revista *Urban China*, que hoje retrata melhor o momento contemporâneo, se dedica principalmente à construção de arquivos sobre a modernidade. Da mesma forma, Ai WeiWei, o mais conhecido artista polivalente da China de hoje, começou seus trabalhos com a construção de arquivos sobre os movimentos das artes plásticas e atualmente se dedica a arquivos da memória da história presente.

veis pelo relato dos feitos dos imperadores, isto é, a história vivenciada, como também pela catalogação e reinterpretação de feitos passados. Os arquivos históricos da época Ming testemunham estas características.

A visão chinesa do contemporâneo também contrasta com a visão de mundo americana, que tem na vanguarda e na inovação a vivência do contemporâneo. No caso chinês, o entendimento do contemporâneo passa pela ideia de mudança e necessariamente ruptura, mas, sobretudo, o central é o correto posicionamento do indivíduo e/ou evento entre a cultura e o presente, entre a suposta essência da cultura (chinesa) e o entendimento do novo. Dois elementos emergem desta singularidade, a tendência a revisitar o passado na discussão sobre o presente – a criação de arquivos, tanto do passado como da contemporaneidade – e a centralidade da cultura na linguagem política.<sup>5</sup>

Do ponto de vista político, a centralidade da cultura é evidente na busca de características chinesas tanto no passado revolucionário como nas estratégias de modernização recentes. O exame do passado como forma de posicionar-se frente ao futuro é uma premissa constante na discussão sobre a contemporaneidade chinesa. Durante os anos 1980 e 1990, os debates intelectuais sobre a formação da nova sociedade civil e o futuro das reformas partiam sempre de uma revisão das tentativas anteriores de modernização, tanto dos movimentos de reforma de 4 de Maio e dos primeiros anos da república como, de forma menos evidente, dos desacertos do comunismo.

A iconografia da parada militar festejando os 60 anos da Revolução é um bom exemplo de como a cultura é utilizada para mensagens políticas. O presidente Hu Jintao, representando a heterotopia das conquistas chinesas, se vestia *à la* Mao, enquanto todos os outros membros da hierarquia do poder se apresentavam de ternos ocidentais e gravatas vermelhas. Os retratos exibidos durante a parada – Sun Yat-sen, Mao Zedong, Deng Xiaoping e Hu Jintao, o primeiro presidente e o fundador da República, o pai da nação e o líder da nova China global, respectivamente – reproduziam a iconografia de paradas passadas, mas desta vez reunindo de forma diferente passado e presente. Da mesma forma, embora a parada, as cores e a coreografia dos eventos fosse a mais ritualística possível, as armas apresentadas com destaque eram feitas na China e representavam o novo patamar de inovação em ciência e tecnologia.

A grande perplexidade ocidental em entender a China passa, em parte, pela dificuldade de interpretar esta relação única entre cultura e política, e passado e presente. François Julien procura entender esta particularidade chinesa argumentando que a cultura europeia hegeliana é uma cultura de revoluções e tem como base a busca de modelos e a resolução de contradições. Em contraposição, a cultura chinesa se distingue pelo não repúdio à contradição, e se manifesta através de transformações silenciosas e indiretas.

A recente reavaliação da importância do pensamento confucionista na China de hoje, seja como elemento constitutivo da cultura ou como instrumento de divulgação do *soft power* chinês através da proliferação dos Institutos Confúcio pelo mundo, acentua a ideia

de que a cultura chinesa é essencialista e atemporal e, desta forma, confunde um pouco a leitura do que é o momento contemporâneo.

O *revival* de Confúcio e o crescente nacionalismo chinês criam a imagem de um novo amálgama asiático de modernização conservadora em que se unem tanto os velhos tigres asiáticos como a nova China. Esta visão reproduz, de certa forma, os dilemas de Huntington sobre a guerra das culturas, contrapondo os valores democráticos e a racionalidade instrumental euroamericana ao conservadorismo autoritário e ao pragmatismo eficientista asiático. Nesta visão distorcida do mundo se perde grande parte da riqueza do debate atual na China e o que poderiam ser especulações úteis sobre o futuro e a posição da China no mundo global.

O objetivo de Hu Jintao de construir a sociedade chinesa de bem-estar deve ser entendido como parte de um processo de construção nacional que se manifesta através de aparentes contradições, mas que é constantemente revisitado pela liderança chinesa como múltiplas facetas de um único projeto: a Nova China. Este projeto inicia com a Revolução de 1949 e o projeto de Mao de construir a nação através do comunismo, passa pela reviravolta da abertura e reforma de Deng Xiaoping que estabelece a economia industrial de mercado e moderniza o Partido criando o que hoje é o Estado-Partido, e se consolida com a globalização da economia e a reforma dos instrumentos financeiros de Jiang Zemin até hoje.

Os requisitos para a consolidação desta sociedade não são simples, implicam a urbanização do mundo rural chinês, a construção de uma economia rural que preserve as garantias atuais de

acesso à terra, mas que proporcione uma alternativa aos atuais métodos de lavoura escassa em tecnologia e abusiva ao meio ambiente. Significa também a criação e extensão ao meio rural de um esquema de benefícios sociais: educação, saúde e previdência. No que diz respeito à cidadania, a criação de uma sociedade de bem-estar harmônica, como almeja a liderança do Partido, requer a solução dos desacertos e imprevistos da reforma urbana. Estes imprevistos e desacertos vão desde a anomia da nova cidade chinesa criada pelo vazio da privatização do espaço público, tanto geográfico como cultural, até a formulação e a adoção de práticas de gestão de conflitos sociais.

A sociedade do pequeno conforto não prescinde da institucionalização de uma sociedade democrática com práticas institucionais consensuais para a gestão de conflitos que respondam às particularidades históricas da China de hoje. Todos estes objetivos têm implicações fundamentais para como o país vem a conceber a evolução de seus interesses nacionais, com consequências globais que vão desde a necessidade de suprir a economia de matérias-primas e *commodities* requeridas pelo crescimento econômico, até a adequação de objetivos nacionais a propostas de políticas globais que venham a entrar em conflito com estes. Hobsbawm sustentava que não são as nações que fazem os Estados ou o nacionalismo, mas sim o Estado que cria as nações.<sup>6</sup> No caso da China, a Revolução cria a nova nação, mas a ideia de interesse nacional evolui com a transformação do Estado-Partido.

## **A China no contexto internacional**

A mensagem oficial chinesa com respeito a sua participação na política internacional é desde sempre que a China procura a coexistência pacífica entre as nações, a cooperação entre os países para uma maior equidade do desenvolvimento econômico internacional e o respeito à soberania nacional de todos os membros da comunidade internacional. É igualmente revelador que nos últimos anos a China tem sido um dos países mais ativos no uso de instrumentos multilaterais de política internacional.

O ingresso da China na OMC é considerado pelo governo e pela academia como um marco divisório na política internacional do país. O fato de que a China se utilize dos instrumentos multilaterais inventados pelos americanos no pós-guerra, e depois sistematicamente boicotados por eles, revela tanto o pragmatismo como o sentido de oportunidade que caracteriza a política internacional chinesa.

Esta perspectiva de adequação às organizações internacionais vigentes muda de rumo com a crise de 2008, que inaugura uma nova assertividade em política internacional. A proposta do governador do Banco Central da China sugerindo a instituição de uma nova moeda de troca internacional feita às vésperas do encontro G20 em Londres demonstra o interesse da China não só em participar como também em inovar as atuais instituições internacionais. Se não a arquitetura de Breton Woods, ao menos o universo regulatório que dela emana. A contribuição ao FMI com o

equivalente em yuan de US\$ 50 bilhões é o melhor exemplo desta nova perspectiva.

O incrementar-se de acordos *swap* com países da região indica também que a preocupação em inovar passa pela fortificação de polos regionais e o aumento do mercado regional de *bonds*. A abertura do novo governo japonês a uma nova era de cooperação econômica e financeira com a China vem consolidar a possibilidade de uma nova geopolítica e geoeconomia do Pacífico.

Da mesma forma, a política mais comprometida com o meio ambiente indica um novo caminho. A China já é hoje inovadora em tecnologias verdes, principalmente carros elétricos, e se compromete com uma redução significativa de emissões até 2020, um programa significativo de reflorestamento e planeja uma mudança na sua plataforma energética que venha a incluir 15% de energia nuclear e não fóssil.

### **A noção de *self-interest* e o pragmatismo como método**

A China é frequentemente acusada pelo mundo ocidental de ter uma visão excessivamente westfaliana das relações internacionais, ignorando as novas realidades impostas pela globalização. Em um ensaio precursor nos anos 1990, Yong Deng aponta para como a visão chinesa das relações internacionais, centrada na ideia de interesse e soberania nacional, tem, na verdade, evoluído na direção de um multilateralismo cada vez mais inclusivo. O ponto de partida para entender a evolução do conceito de interesse nacional é a visão de Deng Xiaoping de que o interesse nacional e a segurança

da China (e não motivos ideais ou coerências ideológicas) devem determinar suas relações internacionais. Na visão de Beijing, as relações de interesse são fatores fundamentais da política entre países, e o interesse nacional o elemento básico na formulação da política externa da nação. A busca do interesse nacional é tida como um direito inalienável e as relações pacíficas entre países são vistas como fruto do reconhecimento mútuo do mundo de interesses nacionais. O enorme debate que suscitou a publicação do conflito entre civilizações de Sam Huntington se explica neste contexto.<sup>7</sup>

A definição de interesse nacional passa, no entanto, pela avaliação do contexto político e histórico internacional, as capacitações atuais do país e os desenvolvimentos e fronteiras tecnológicas em evolução. É precisamente a capacidade de entender e de avaliar mudanças no contexto internacional que explica a evolução das posições chinesas. A partir do momento em que a China recupera seu assento no Conselho de Segurança da ONU, sua posição com relação às organizações internacionais modifica-se. Em 1980, a China entra para o FMI e, em 2000, para a OMC. Da mesma forma, a avaliação do interesse nacional frente à globalização muda.

Assim, Li Shenzi, ex-vice-presidente da Academia Chinesa de Ciências Sociais, afirma que com a globalização e a mudança que esta impõe no mundo político, isto é, o aumento de atores internacionais e as transformações no papel dos Estados, o multilateralismo passa a ser a forma mais adequada de conduzir as relações internacionais e, desde logo, a maneira de conceber o interesse nacional: "Se a China escolher o chauvinismo será o maior desastre

tanto para a China como para o mundo". Na era da globalização, sustenta Li, o velho debate entre: *ti* e *yong* (essência e função), que sempre caracteriza a discussão cultural na China, se transforma.

Esta visão é ainda mais elaborada por Wang Yizhou, que sustenta que pensar globalmente é essencial para participar no processo da globalização não somente para compreender as necessidades de segurança e sobrevivência do país, como também o processo de formação humana nesta nova era.<sup>8</sup>

A busca de uma visão nacional sobre a contemporaneidade, que alimenta o debate intelectual na China de hoje, vai desde a procura de uma versão chinesa de socialismo de mercado, à busca de um caminho autóctone para a construção de uma sociedade democrática e à criação de uma nova cultura contemporânea. Em todos estes campos, os elementos de discussão são: a alteridade histórica com respeito ao Ocidente, os elementos específicos que compõem as bases da cultura chinesa e o desafio de compreensão e participação criativa na contemporaneidade.

### **Visões ocidentais do progresso chinês**

A avaliação ocidental do desempenho chinês é quase sempre baliçada por severas críticas à organização institucional da economia e da sociedade, e quase sempre conclui que, sem profundas mudanças que aproximem o país ao funcionamento da economia e da democracia ocidental, os sucessos econômicos se revelarão efêmeros. Por detrás destas alegações está a ideia de que o capitalismo de êxito é fruto da evolução da sociedade industrial, liberal

de mercado e das regras de funcionamento econômico institucionalizadas, sem as quais a continuidade da economia capitalista seria impossível.

As críticas mais frequentes ao funcionamento do mercado chinês dizem respeito à precariedade do código de leis que protege as atividades econômicas e a propriedade privada, à arbitrariedade do poder político em outorgar privilégios e concessões econômicas, e à falta de transparência do sistema bancário, prejudicando, assim, a atividade do pequeno e médio empresário. A ausência ou parcialidade de regras neste contexto faria com que o empresário chinês fosse volátil, o mercado pouco transparente, o sistema financeiro consumido por poderes estatais, o mercado de investimentos controlado por elites próximas ao Partido e o crescimento industrial por demais associado à máquina de exportações agora vulnerável com a crise econômica. Da mesma forma, um capitalismo dirigido pelo alto e para fora seria também um capitalismo sem invenções e inovações, fruto de investimentos externos, da grande capacidade de trabalho da população, dos baixíssimos salários, da ausência de encargos sociais e da baixa valorização da moeda.

A estas alegações se deve contrapor que a moeda chinesa entre 2005 e 2008 se valorizou em 15% e, durante o mesmo período, o superávit em conta corrente passou de 7% a 10%.<sup>9</sup> Este enorme superávit em parte se explica pela enorme capacidade de poupança da sociedade chinesa – famílias, empresas e Estado – que chega a 50% do PIB. Os mecanismos de canalização desta poupança em

investimentos locais e mercados financeiros são ainda limitados. Grande parte do acúmulo de reservas do Banco Central se dirige ao exterior, o que explica o mecanismo de financiamento do déficit público americano. A poupança chinesa se explica também por fatores demográficos: o rápido aumento do número de pessoas no mercado de trabalho e a baixa probabilidade de declínio da propensão à poupança.<sup>10</sup> A população que ingressa no mercado de trabalho passa de 61,5% em 1982 a 70% em 2003, o número total de empregados aumenta de 41,7% em 1978 a 57,6% em 2003, sendo que a produtividade do trabalho cresce a uma taxa de 6,9% durante o período de 1978-2003.<sup>11</sup> As taxas de crescimento do PIB chinês nos últimos 30 anos são as mais significativas do século, mas a transformação interna da economia é igualmente significativa.

### **O modelo de desenvolvimento chinês**

Em um artigo na década de 1970, que marcou o pensamento sobre ciência tecnologia e desenvolvimento, Sanjay Lal explica que a possibilidade de desenvolvimento autóctone em ciência e tecnologia no pós-guerra foi extremamente limitada por circunstâncias nacionais e internacionais. Na sua avaliação, somente a Coreia e Taiwan teriam conseguido criar um parque nacional de C&T concomitantemente ao esforço de desenvolvimento industrial. A China contraria as expectativas de Lal e hoje está em vias de se transformar em uma grande potência inovadora em ciência e tecnologia. Segundo Hu Angang, teórico dos ciclos naturais do desenvolvimento, a razão fundamental para este desenvolvimento é a inovação nas ideias, instituições, mercado, mas, sobretudo, na tecnologia.

Segundo Hu, a capacitação tecnológica dos países deve ser vista em perspectiva histórica. Não são os sucessos em campos específicos que determinam a maior ou menor capacitação tecnológica de um país. No caso da China, contam igualmente o seu passado, com grandes avanços científicos e tecnológicos, uma cultura milenar e, igualmente importante, a predisposição para incorporar inovações. Vista deste ângulo, a capacitação tecnológica é determinada pela capacidade de utilizar todos os tipos de recursos científicos e tecnológicos em âmbito nacional e global em prol do desenvolvimento.

O sucesso das estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico se deve aos seguintes fatores: a política de abertura ao comércio exterior e o incentivo à importação de tecnologias de ponta, incluindo, entre outras medidas, a liberalização do comércio e a introdução de tarifa zero para tecnologias informáticas; o investimento direto estrangeiro e as externalidades que comporta; e a política de estímulo à aplicação local de patentes estrangeiras.

Em 1990, a importação de produtos de alta tecnologia correspondia a 2,05% do PIB, em 2006, essa percentagem passa a ser 9,4%. Em 2004, a China já respondia por 3,7% do total mundial das importações de tecnologias *soft* (*copyrights* e licenças). Entre 1990 e 2005, o número de aplicações de patentes estrangeiras na China tem um crescimento anual de aproximadamente 21,5% e o número de patentes de invenções domésticas aumenta 16 vezes. Este enorme esforço em capacitação e modernização faz com que a China seja atualmente o terceiro país mais importante em aplica-

ções de patentes de inovação, uso de computação, uso de internet e banda larga.

Em 2006, o governo adota o atual plano de longo prazo para o desenvolvimento de ciência e tecnologia. O objetivo principal do plano é a transformação da China de um país que busca a modernização tecnológica em um país inovador. As estimativas do plano são de que, em 2020, a China terá o maior contingente de trabalhadores tecnológicos do mundo, com 2,5% do PIB dedicado a pesquisa e desenvolvimento, e será o país mais competitivo do mundo na produção, manufatura e desenho de alta tecnologia, a sociedade mais informatizada e de maior peso no desenvolvimento do conhecimento. Sendo esperado que, em 2050, a China ultrapasse os Estados Unidos na produção total do conhecimento.<sup>12</sup>

Não obstante o ufanismo das propostas, vale lembrar que as universidades chinesas reabrem somente em 1978, depois de uma década de estragos da Revolução Cultural, e que, no espaço relativamente breve de 20 anos, a universidade e o ensino acadêmico se transformam radicalmente. Durante os anos 1980, as universidades chinesas investiram, sobretudo, nas ciências exatas, utilizando todos os meios possíveis – professores de fora, programas intensivos de especialização para estudantes chineses e envio de estudantes para universidades estrangeiras – a fim de transformar a China em um centro de excelência nas ciências exatas. Em meados dos anos 1980, já as primeiras turmas de graduados no exterior voltam à China e contribuem para a modernização da universidade, transformando os métodos de ensino e, sobre-

tudo, dando mais espaço ao pensamento crítico e inovador. Nos anos 1990, as ciências sociais passam a ser também privilegiadas e as grandes universidades, tais como Tsinghua e Pequim, criam novos centros estratégicos para o estudo da China, que passam a suplementar e competir com a produção da Academia Chinesa de Ciências Sociais, cuja organização segue ainda sendo mais ideológica e tradicional. Neste novo contexto, ressurgem o diálogo entre intelectuais e o poder, interrompido pelos eventos de Tiananmen. Hoje, são os professores das universidades de Tsinghua e Beida que oferecem conselhos ao príncipe.

A capacitação é só um dos aspectos relevantes deste desenvolvimento tecnológico. Igualmente importante é a forma como advém a difusão tecnológica na indústria. A inovação, de certa forma, acompanha a formação do setor privado, isto é, os principais inovadores saem do setor público e passam a ser empresas competindo no mercado. Já em 2005, o setor empresarial era responsável por 65,5% dos gastos em P&D, sendo também responsável por 43,0% das aplicações de patentes.

Segundo Castro e Proença, as empresas chinesas desafiam ortodoxias de gestão estratégica ocidental e adotam uma trajetória única de inserção e competição no mercado internacional. As empresas começam por estabelecer uma posição forte no mercado interno, utilizando as vantagens de escala e baixo custo da mão de obra. Elas focalizam segmentos nos quais podem tirar proveito de sua força competitiva e oferecem inovações a baixo custo. A partir dos ganhos de mercado advindos desta estratégia, as empresas passam a sustentar sua forte posição competitiva desenvolvendo

capacidades estáticas e dinâmicas competindo no mercado global. Durante este percurso, dois pontos são inovadores: as firmas entram em setores considerados à margem das grandes empresas, isto é, as firmas chinesas investem na base da pirâmide aquisitiva e usam seus baixos custos de *design* e engenharia para melhorar as novas tecnologias adquiridas, e pensam sempre no mercado global. O processo inovador em P&D das firmas é, desde o início, voltado para o que existe de tecnologia no mercado global. Castro e Proença citam Li Guojie, *chairman* das Indústrias Dawning: “Nosso espírito de inovação é de sempre evitar o percurso já traçado pelos grandes líderes globais. Não poderíamos alcançar as grandes multinacionais seguindo as suas mesmas estratégias”.<sup>13</sup>

É, porém, sobre o social que hoje se dão as principais discussões sobre o futuro na China. A construção de uma sociedade de bem-estar tem várias dimensões e ideários, que vão dos mais tradicionais e ortodoxos, como o incremento das possibilidades econômicas, ao mais ambicioso, que é a construção de uma nova cidadania. O socialismo com características chinesas não é só um eufemismo para esconder as enormes disparidades econômicas que se instalam com a sociedade de mercado, mas é também um ideário e uma busca de estratégia de inovação social.

Para o professor Cui Zhiyuan, o grande desafio da China não é o da instalação de uma social-democracia à moda europeia, mas sim o da invenção de um modelo social chinês que vá além das reformas social-democratas e que inaugure um sistema de distribuição de renda e oportunidade que seja consistente com a economia global. A essência desta novidade, que Cui chama de liberal-socialismo,

são as novas relações entre público e privado, Estado e cidadão que a economia global inaugura. Para Cui, o Estado contemporâneo tem capacidade de desenhar instrumentos financeiros muito além dos clássicos instrumentos do *welfare state*. A crise econômica de 2008, a conseqüente nacionalização dos bancos e o suposto aumento da capacidade reguladora do Estado é uma indicação de novas possíveis arquiteturas financeiras que podem consolidar um novo modelo de sociedade de bem-estar. Igualmente importante para Cui é o modelo a ser adotado para o desenvolvimento do campo chinês. No mundo pós-fordista de hoje, argumenta Cui, faz pouco sentido investir em extensão agrícola. A China pode desenvolver o seu mundo rural com base em seu original modelo de economia de aldeia (*village economy*), por sua vez transformada tecnologicamente. Um aglomerado de distritos agrícolas com produção altamente tecnológica, um pouco como foi desenvolvido o distrito manufatureiro no norte da Itália, pode solucionar o problema de desenvolvimento rural na China.

Nesta busca por soluções alternativas importa, para Cui, que as forças progressistas da China e de outros países pós-comunistas deixem de imitar as políticas social-democratas europeias. Os partidos europeus há muito perderam a inspiração e, em vez de desafiar e melhorar as instituições vigentes na economia de mercado e na democracia representativa, procuram meramente moderar os conflitos e divisões estruturais provocados pelas falhas das instituições. A China necessita de inovações institucionais radicais nas relações entre trabalho e capital, inovações que possam preencher as deficiências e lacunas de políticas sociais.<sup>14</sup>

A preocupação com a inovação social e cultural é também central ao pensamento de Wang Hui, historiador e um dos pensadores mais originais sobre o futuro da China. Segundo Wang Hui, a teologia da modernização, que dominou o pensamento chinês durante todo o século passado, está sendo agora desafiada. Os intelectuais chineses precisam rever as premissas do seu pensamento e erradicar a tendência a considerações binárias do tipo Ocidente e Oriente, tradição e modernidade, e dar mais atenção aos fatores que possam levar a inovações institucionais na sociedade. A reconsideração dos problemas da China no contexto da globalização é um problema teórico urgente. A prática histórica do socialismo faz parte do passado, mas a arquitetura do capitalismo global tampouco promete uma solução para a crise da modernidade descrita por Weber. Para Wang, a era moderna ou a fase histórica da modernidade continua, e é este fato que estimula o pensamento crítico. Esta pode ser a grande oportunidade para que os intelectuais chineses contribuam com inovações teóricas e sociais.<sup>15</sup>

### **Uma cultura política em transformação**

A ambição por uma sociedade de bem-estar pode ser vista como a evolução de um processo em que as várias etapas não correspondem a um modelo pré-estabelecido, mas se sucedem através de acertos e correções de etapas precedentes. O que hoje se debate na China, apesar da ênfase na continuidade do projeto revolucionário por parte do Partido, são assuntos muito diferentes. A sociedade que emerge das reformas é muito diversa da imaginada pelos reformadores.

A China atual é, ao mesmo tempo, milenar e contemporânea, global e local. A busca da inovação social é, na verdade, a busca de uma identificação cultural, de um posicionar-se frente à contemporaneidade com seus múltiplos conflitos e desafios. Entre estes desafios está o do desenvolvimento de uma sociedade democrática, a cidadania da China contemporânea. Há, entre os intelectuais chineses, unanimidade em argumentar que a construção da sociedade democrática é fundamental para o progresso chinês. Várias, porém, são as versões do que pode vir a ser uma sociedade democrática.

Para Liu Juning e os defensores do liberalismo político puro, os problemas da China estão precisamente na ausência de um sistema e uma filosofia de repartição de poder e a solução destes problemas passa, necessariamente, pelo estabelecimento de uma sociedade de partidos políticos múltiplos, ou seja, o ideário americano do *multi-party system*. Os argumentos de Liu são, neste sentido, mais complexos do que a propaganda democrática republicana e se baseiam, na verdade, na doutrina liberal clássica. Liu defende a existência de uma importante brecha entre a modernidade da economia chinesa, a sua adequação à globalização, o pensamento econômico e o pensamento político, e as carências da sociedade no que diz respeito aos direitos de cidadania. Este contraste entre modernidade e o que ele concebe como uma sociedade com direitos civis travados impossibilita, em última análise, o desenvolvimento histórico da China. No centro deste dilema está a problemática da distribuição ou da privatização do poder.<sup>16</sup>

Para grande parte da intelectualidade chinesa, os dilemas e desafios de uma sociedade democrática não se resumem ou se exaurem no liberalismo político. Embora concordem sobre a carência de um pensamento chinês ou de uma filosofia política sobre o poder e o momento contemporâneo, há sintonia entre os intelectuais de que as formas existentes de prática democrática defendidas pelo mundo euro-americano apresentam falhas significativas.

Seja no mundo acadêmico ou na cidadania participativa, a preocupação com a questão democrática vai mais além do seu aspecto representativo formal e toca os seguintes aspectos: como instituir práticas institucionais de resolução de conflitos que derivam de disputas sociais crescentes, como estabelecer princípios e regras de responsabilidade individual em uma sociedade que varia entre uma nova ambição de sucesso individual e práticas e cultura coletivas, e como garantir direitos e oportunidades quando o conceito de bem comum está em plena evolução.

O que fica claro nas discussões sobre democracia é a inexistência, no momento presente, de alternativas de ordem política à gestão do Partido. Como evoluirá o Partido Comunista, como se articulam as divergências internas e como suas lideranças se articulam com grupos empresariais e intelectuais são os elementos importantes na definição do momento político. É escassa a probabilidade de que o processo político venha a se modificar através da evolução de partidos alternativos ou de movimentos sociais contrários ao Partido Comunista.

Durante os anos 1990, as eleições diretas nas aldeias e pequenas cidades pareciam prometer transformações significativas na administração política, hoje, porém, fica claro que o que vai moldar a evolução da sociedade democrática chinesa é o processo de urbanização e a solução dos conflitos que decorrem deste processo.

A cidade chinesa atual difere muito do antecipado pelas reformas. Beijing, Xangai e Chengdu são grandes centros de serviço, com uma população flutuante, que investe em educação e todos os possíveis instrumentos educativos que possam acarretar em uma melhoria de salário. Esta população crescentemente educada e informada está atenta ao que ocorre no mundo e procura organizar-se para uma competição crescentemente global.

O processo de formação de opinião desta população urbana é variado e complexo. A China utiliza massivamente a internet e o número de blogs chineses sobre todos os assuntos é gigantesco. Da mesma forma, todas as principais revistas ocidentais e asiáticas estão disponíveis nas bancas e os jornais locais são numerosos. O universo dos blogs é muito rico e se dirige, mormente, à população educada, urbana e com curiosidade global. O artista Ai WeiWei tem o seu próprio blog sobre política, sociedade e arte, lido por mais de 10 mil pessoas diariamente.

O universo de opiniões que se forma através de todas estas formas midiáticas é o mais variado possível, mas, sobretudo atende a uma necessidade de definir o que pode ser o comportamento, a identidade e as aspirações da nova sociedade urbana contemporânea chinesa. No mundo mais exclusivo das grandes universidades, as

redes de informação que se tornaram possíveis com a internet unificaram o que antes eram diásporas intelectuais paralelas. Hoje, nas ciências exatas ou sociais o intercâmbio intelectual passa pela grande rede que abarca Beijing, Hong Kong, Taiwan, Austrália e a Costa Pacífica dos Estados Unidos.

O midiático também caracteriza o mundo das artes plásticas, talvez o mais vibrante e economicamente bem sucedido do momento atual. Segundo Meg Maggio, curadora há vários anos de arte contemporânea em Beijing, o que distingue as artes plásticas chinesas dos seus primórdios internacionais nos anos 1980 é que ela emerge desde logo como multimídia e com uma linguagem global. Ai WeiWei argumenta que esta globalidade decorre do fato de que o artista chinês é quem realmente começa a propor uma nova linguagem política individual, que captura imediatamente a imaginação e curiosidade de todos.<sup>17</sup> O artista chinês se coloca dentro da tela diretamente. Ao contrário de seus antepassados, suas observações sobre o mundo não são indiretas e simbólicas. O simbolismo continua central à linguagem das artes, mas o artista e sua individualidade passam a ser o veículo de transmissão da mensagem. O homem que ri de Yue Minjun e a fotografia de Wang Qingsong são os mais óbvios exemplos desta nova escritura.

No entanto, o grande desafio a seguir não está somente na identidade urbana da Nova China ou na cultura política da grande cidade, mas na urbanização e transformação do campo chinês. Foi o campo e, sobretudo, a população rural, a grande vítima e a grande excluída do processo de modernização. As cidades chinesas de hoje foram

todas construídas por massas de imigrantes rurais que retornam ao campo sem os benefícios de moradia na grande cidade que construíram.

O direito de residência, prática atualizada por Mao, mas que de certa forma é prévia à Revolução, segue existindo na China atual. Ele é responsável pela grande muralha entre o campo e a cidade e distingue as cidades chinesas de todas as cidades emergentes onde miséria e riqueza convivem. A consciência deste fato levou Deng Xiaoping a começar o processo de abertura chinês pelo campo e motiva hoje Hu Jintao a dar ênfase às reformas sociais de expansão da cidadania no campo.

Serão, sobretudo, as cidades médias e pequenas a serem criadas pela expansão econômica do campo a determinarem as formas futuras da sociedade chinesa. Tudo indica que este novo mundo será um interessantíssimo compósito de influência cultural local, nacional e global. A diversidade regional chinesa é imensa e cada província tem formas antigas de se relacionar com a capital e o mundo. Os imigrantes que retornam ao campo e às aldeias trazem uma experiência de participação no mercado das capitais que muda a perspectiva econômica do mundo local. Da mesma forma, as elites políticas chinesas irão se transformar com estes desenvolvimentos.

A crise de 2008 e, em particular seu impacto na construção civil, tornou evidente e premente a necessidade de novas soluções para o campo. As últimas análises do professor Cui indicam que a migração de retorno da cidade ao campo, fruto da crise da cons-

trução civil, já está produzindo novas iniciativas empresariais no campo e o grande desafio do momento é, justamente, criar sistemas de apoio financeiro a estes microempresários rurais.

Para o observador da China de hoje, impressiona a busca de inovação social e cultural. Os tempos chineses são rápidos e hoje já não pensamos mais na China como um país do futuro, mas sim, como a grande novidade do presente. Para os intelectuais chineses, este novo século é o grande desafio. Não se limita somente às conquistas econômicas e sociais, mas é um desafio sobre como a China se entende e participa no mundo, pois, como argumenta Ai WeiWei, não existem mais mundos exteriores, todos os mundos são globais.

Das épocas mais remotas, o que se identificava como identidade chinesa eram as práticas sociais coletivas. Na China imperial, era o Conselho dos Ritos (*Libu, The Board of Rites*) o responsável pelas relações externas do país, pois eram os corretos representantes do modo chinês de ser.<sup>18</sup> Hoje, o que surpreende o observador é o vigor do debate sobre o significado da modernidade chinesa e o que pode vir a ser a sociedade chinesa contemporânea. No mundo intelectual e artístico, a preocupação passa por uma reflexão sobre o que é o mundo global e como poderá posicionar-se e evoluir uma identidade chinesa neste mundo.

É difícil imaginar como a sociedade e as lideranças chinesas irão equacionar os grandes conflitos que emergem necessariamente da transformação das cidades e do mundo rural. Não existem indícios de que as grandes mudanças sociais levem a um achatamento

cultural. Neste contexto, vale lembrar uma observação de Lucien Pye de que a modernização havia criado na China do século XIX uma crise de autoridade aguda, mas nunca uma crise de identidade.<sup>19</sup> O aspecto mais interessante do debate atual na China é justamente a reflexão sobre a alteridade chinesa no mundo global e, visto de fora, como a abordagem chinesa sobre os problemas da contemporaneidade irá afetar nossas perspectivas de ação e opção política neste mesmo mundo global.



2011

# **Brasil e China na reorganização das relações econômicas internacionais: Desafios e oportunidades**

A parceria econômica entre o Brasil e a China e o diálogo político estratégico entre os dois países é uma novidade histórica pouco antecipada e olhada com certo ceticismo por muitos observadores de política internacional. O jornal *Financial Times*, em maio de 2011, dedica um suplemento inteiro a esta nova e surpreendente relação. Nunca, segundo o *Financial Times*, houve tantos intercâmbios e relações políticas e econômicas entre países tão profundamente diferentes e ignorantes um do outro.

A nova relação econômica entre o Brasil e a China e o entendimento político que segue não é um produto do acaso histórico, mas simboliza as possibilidades políticas do pós-Guerra Fria, onde as agendas políticas e de governança global ainda estão por fazer. Um momento histórico complexo, sem muitos precedentes políticos e/ou esquemas teóricos e, por isso, também um momento de liberdade.

Tanto para a China como para o Brasil, as escolhas de trajetórias tecnológicas e industriais do futuro imediato têm implicações para as políticas comerciais e externas. As escolhas a serem feitas abrem parcerias, possibilidades de investimentos e de políticas de governança global. Pode ser o grande entendimento nos anos a seguir e é, sem dúvida, a grande aposta internacional do momento.

### **Contexto internacional**

Um dos poucos pontos em comum na análise sobre as relações internacionais hoje é a imensa diversidade de posições sobre o que caracteriza o mundo pós-Guerra Fria, a natureza do poder econô-

mico e político das principais potências e as formas de alianças que norteiam as instituições de governança global. Neste contexto, a crise econômica e financeira de 2008 funciona como um divisor de águas para as chaves de leitura do momento político.

A crise de 2008 atravessa a crescente afirmação dos países emergentes no cenário econômico e vem ressaltar o papel da China na economia e na geopolítica global. As diferentes reações, soluções e formas de recuperação à crise fazem transparecer uma nova realidade econômica: o crescimento da economia global está sendo alavancado por economias emergentes que combinam formas de acumulação e modelos de crescimento muito díspares e políticas de financiamento ao desenvolvimento muito contrastantes.

As respostas à crise evidenciam fatos que têm implicações importantes sobre as leituras possíveis das relações internacionais e como se poderia interpretar a multipolaridade política e econômica. Isto é, não obstante a globalização das finanças, as economias nacionais responderam à crise e aos estímulos financeiros de formas muito diferentes. Torna-se evidente o papel significativo dos mercados internos das economias emergentes como fator de crescimento econômico e da mesma forma ficam mais claras as diferenças regionais entre os países emergentes nas suas inserções no mercado global. A crise consolida a integração econômica do Leste da Ásia em torno da economia chinesa e expõe as múltiplas fragilidades do Mercosul e da União Europeia.

A crise e seus percalços impõem novas reflexões sobre desenvolvimento econômico nas condições de mercados globalizados e

o papel do Estado nacional. Emerge um novo entendimento das oportunidades políticas e econômicas, uma reavaliação dos instrumentos de política em nível externo e interno, da noção de áreas de interesse nacional e das inter-relações entre estratégias de desenvolvimento e globalização.

O deslocamento do eixo produtivo econômico do Atlântico ao Pacífico, assim como o alargamento do processo de consultas e decisões para o âmbito dos G20, torna claro para os analistas das relações internacionais que os países emergentes estão à busca de opções de governança global, de uma arquitetura (nacional e internacional) de crescimento e regulação econômica que possa satisfazer as metas de construção de sociedades de bem-estar para suas economias emergentes.

Neste contexto, dois aspectos se destacam: a crescente experimentação nas relações econômicas e políticas regionais da Ásia do Leste que podem eventualmente indicar caminhos alternativos para a governança internacional, e o descompasso entre o uso e valor de uso das instituições multilaterais de governança internacional existentes. A política externa da China é emblemática deste duplo movimento.

No debate sobre a ordem econômica global e a natureza de uma eventual geopolítica da multipolaridade, uma das críticas frequentes à importância dos países emergentes como protagonistas da política internacional é de que estes não têm uma agenda política comum porque são um agregado de posições econômicas que se beneficiam de forma desigual do processo de globalização

da produção. Neste contexto, a agenda muito diferenciada dos membros dos BRICS com a dos Estados Unidos, ainda hoje o principal poder global, faria com que os entendimentos econômicos entre eles tivessem escassa possibilidade de se transformar em uma agenda política comum.

Uma ampla literatura discute hoje os limites estratégicos da multipolaridade e a funcionalidade das instituições multilaterais para a reforma da governança e/ou decisões de regulação para o funcionamento do mercado e das regras financeiras internacionais.

Zaki Laïdi, em recente artigo sobre o tema, argumenta que a multipolaridade econômica não se traduz em estratégica. A discrepância entre poder econômico e político da União Europeia e do Japão, ambos centros estratégicos econômicos, demonstra este fato. Da mesma forma, segundo Laïdi, tanto a Rússia, como ficou evidente no apoio às posições americanas *vis-à-vis* o Irã, como a China darão sempre prioridade às suas relações com os Estados Unidos tornando, assim, os BRICS um grupo político com mais aspirações do que consistência.<sup>1</sup>

Dentro de suas várias modalidades, o que unifica as posições que relativizam a ascensão dos países emergentes é uma visão das relações internacionais primordialmente centrada na ideia de que o poder de negociação internacional advém do controle sobre a moeda, do poderio militar e da inserção em alianças que detenham a primazia das duas coisas.

Joseph Nye, em seu trabalho sobre o futuro do poder, argumenta que a compreensão sobre o que constitui o poder no mundo de hoje passa pela diferenciação entre o poder como recurso e como relação. O poder relacional é o que comanda a mudança, controla as agendas e estabelece preferências. Os dois tipos de poder têm uma versão *soft* e *hard*, mas é sobretudo o poder relacional e seu uso, o *smart power*, que descreve como se organizam as relações de poder hoje, isto é, a capacidade de combinar os recursos de poder nas suas formas *soft* e *hard*, transformando-os em estratégias.<sup>2</sup>

Historicamente, o poder estratégico foi central para os objetivos econômicos da primeira onda global de industrialização. A Inglaterra, no século XIX, consegue com menos de 100 mil homens controlar e administrar mais de 300 milhões de indianos. Nos dias de hoje, segundo Nye, a capacidade e formas de poder estratégico são mais complexas porque a base de recursos de poder como força militar e moeda tem limites funcionais.

Neste contexto, o que parece singularizar o momento político atual não é tanto a exaustão dos argumentos clássicos do realismo político sobre o que rege as relações de força no contexto internacional, mas sim a insuficiência deste argumento para elucidar a tênue linha que separa o político, o social e o econômico no atual panorama das relações internacionais. O que emerge como característica política do momento atual são as incongruências entre poder, legitimidade e eficácia na atuação das potências tradicionais e o crescente número de acordos estratégicos, inter e intra-regionais, entre países emergentes. A separação entre funcio-

nalidade e poder joga a favor da abertura de oportunidades políticas e econômicas.

A novidade dos BRICS está em que, nesta dinâmica, uma agenda de desenvolvimento pode se transformar em uma agenda de política internacional. No caso, países que se destacam pelo crescimento, dimensão do mercado interno e volume no comércio formam uma aliança revisionista das regras de governança econômica internacional que pode ameaçar a consolidação deste novo ciclo de desenvolvimento.

Neste sentido, se poderia dizer que os atores na cena internacional de hoje não são simplesmente emergentes, mas revisionistas, que contestam novos e velhos sistemas, regras e privilégios de acumulação que dificultem o potencial de crescimento e acumulação nos seus países, compatível com a demanda interna de suas sociedades. Ou seja, neste novo contexto de globalização multipolar, condições de crescimento e acumulação são fatores políticos primordiais, um pouco como o foram nas fases de internacionalização do processo de industrialização.

Uma importante estratégia de poder passa a ser a capacidade de usar condições externas para maximizar conjunturas internas de crescimento e/ou mudar as mesmas com previsão de necessidades futuras. O arcabouço internacional de regras e instituições multilaterais criado no pós-guerra e depois abandonado pela hegemonia americana é ou não adequado ao mundo que emerge segundo a capacidade de acomodar a fluidez das novas relações econômicas e políticas. Neste contexto, o poder estratégico seria também a

<sup>3</sup> Jin Canrong, "The World and China in the Next Decade: A Perspective from International Politics", Seminário Internacional Brasil e China na Reorganização das Relações Internacionais, Rio de Janeiro (16-17 jun. 2011).

<sup>4</sup> David Held, *Cosmopolitanism: Ideals and Reality* (Polity Press, UK, 2010); Ulrich Beck, *World Risk Society* (Polity Press, UK, 2009).

capacidade mutante de usar e/ou alterar as regras de governança internacional a favor do próprio modelo de crescimento.

Segundo Jin Canrong, a nova estrutura de poder internacional, que muda a divisão de influências entre Ocidente e não Ocidente, alimenta simultaneamente a coexistência, cooperação e competição entre poderes tradicionais e emergentes. Novos blocos se formam para ganhar terreno no pós-crise e a mudança na composição das relações internacionais vai provocar mudanças na agenda de *policy making* e novas ideias sobre desenvolvimento.<sup>3</sup>

As mudanças na concepção do poder são também acompanhadas de mudanças na leitura dos eventos históricos. Assim, para Jin, o Ocidente perde hoje o monopólio da historicidade do progresso. Para os chineses, isto significa os limites explicativos da ideologia democrática liberal para o crescimento econômico sustentável e o ressurgir de narrativas de histórias e modernidades alternativas. Isto é, o longo século XVI europeu é tão relevante como marco histórico para o conceito de modernização como a evolução do Estado meritocrático na China e a economia regional tributária do Leste Asiático. Estaríamos, então, vendo a expansão de uma nova perspectiva cosmopolita do mundo, que corresponde pouco ao alargamento da sociedade civil nos moldes do liberalismo político que imaginavam, nos anos 1990, analistas da globalização como Held e Beck.<sup>4</sup>

## **A China no novo ordenamento político**

A China é a protagonista central e emblemática desta nova realidade internacional. Ela é ao mesmo tempo a nova potência econômica, uma referência essencial na política internacional e o centro das atenções políticas regionais. O histórico da sua ascensão é parte do seu sucesso, pois ela rompe com os entraves ao crescimento tradicionalmente atribuídos a nações periféricas, da mesma forma como contradiz o modelo social democrático de crescimento de tradição europeia e difere de todas as transições do comunismo à economia de mercado.

A confirmação da China como centro produtivo global tem raízes históricas e institucionais que a tornam um caso em si. Como argumenta Perry Andersen, a China é, em certo sentido, o que mais se aproxima do *novum*.<sup>5</sup>

A forma como isto se deu põe de cabeça para baixo muitas certezas sobre modelos de crescimento, sobre o papel do planejamento em mercados globalizados e muitas narrativas compartilhadas sobre escolhas de futuro. A China coloca em pauta aberta a pergunta sobre qual é o grau de liberdade das nações na escolha de sua forma de desenvolvimento.

Seu posicionamento no atual desafio global é fruto de uma tradição exitosa e milenar de planejamento estatal, mas que é também uma tradição de crítica e de revisão constante dos rumos, parâmetros e instrumentos de política de desenvolvimento, e do contexto internacional em que este desenvolvimento ocorre. Foi assim em 1978,

quando a crítica à Revolução Cultural precede as reformas de Deng Xiaoping, e também em 1992, quando a avaliação da queda dos partidos comunistas ocidentais anuncia o aprofundamento das reformas e abertura da economia.

Até quase a crise de 2008, o desempenho econômico e tecnológico da China foi constantemente objeto de severas críticas no que tange à organização institucional da economia e da sociedade. A cada ciclo de reforma, a estabilidade do crescimento foi questionada. Apontava-se para o peso excessivo das exportações na economia, a presença do Estado no comando da economia, a precariedade do código de leis para proteger as atividades econômicas e a propriedade privada, e os limites do sistema bancário.

A ausência ou parcialidade de regras a este respeito faria com que o empresariado chinês fosse volátil e o mercado pouco transparente. Sob este ângulo, o sistema industrial chinês é percebido como um setor sem invenções e inovações, fruto de investimentos externos. Seu desempenho era tido como resultado da grande capacidade de trabalho da população, dos baixíssimos salários, da ausência de encargos sociais e da baixa valorização da moeda. Esta visão emblemática da economia e do mercado chinês essencialmente o mede através das lentes do desenvolvimento do capitalismo liberal.

A leitura ocidental da economia chinesa muda conforme o seu sucesso e as crises nas economias ocidentais. Assim sendo, após os resgates estatais na crise bancária de 2008 e o papel do Banco Central da China em garantir a liquidez financeira no mer-

cado asiático, a China passa de exemplo de diversidade a exemplo de conduta.

Na releitura histórica deste processo, o que mais impressiona o observador é a capacidade de manter uma taxa de crescimento sempre alta e uma crescente diversificação da economia durante todo o ciclo de reformas e durante as crises. Este desempenho econômico é fruto de um arcabouço institucional e administrativo *sui generis* e também de uma busca periódica de inovação na administração e na gestão da política pública. Como argumenta Barry Naughton, a China é heterodoxa e constituiu um *bric-à-brac* de normas e instrumentos de política de origem as mais diversas, todas voltadas para um modelo de crescimento ágil.<sup>6</sup>

O desafio que hoje os chineses se colocam é, em parte, se estes instrumentos exitosos no processo de reforma e consolidação da economia são também os instrumentos necessários e adequados à passagem para uma economia de inovação, voltada para o consumo interno e com uma relação com o mundo externo que é agora o de uma potência econômica global.

### **Reforma e instrumentos de política**

Ao examinar o processo de reformas da China e os objetivos hoje detalhados no 12º Plano Quinquenal, três aspectos parecem de particular importância:

- A relação tecnologia/crescimento econômico; como estas metas se combinam e vêm a constituir uma cultura de inovação tecno-

lógica, e como as escolhas tecnológicas moldam o crescimento econômico.

- O papel do Estado como partícipe do processo de crescimento; a relação crítica e mutante entre planejamento, política industrial e mercado.
- As diferentes concepções de interesse nacional e de política externa, e como o mundo externo é avaliado com relação aos objetivos internos de desenvolvimento.

Estes três aspectos – busca da fronteira tecnológica, constante revisão de instrumentos de políticas públicas e avaliação das relações internacionais – têm uma narrativa comum que é o posicionamento da China no contexto interno/externo. Isto é, como os objetivos de desenvolvimento interno são medidos com respeito a fronteiras de conhecimento e poder externos.

### **A questão tecnológica**

A China, mais do que qualquer país, priorizou a modernização tecnológica. Este foi um objetivo histórico desde a Segunda Guerra do Ópio e uma narrativa central no processo de construção nacional. Os instrumentos utilizados para este fim no processo de reforma e abertura foram múltiplos, começando pela educação, com a criação de centros de excelência internacional como as universidades Tsinghua e Renmim, e passando por mecanismos de estímulo à P&D nas diversas fases de desenvolvimento, que vão desde o incentivo à importação de tecnologias de ponta, a liberalização do comércio e a introdução de tarifa zero para tecnolo-

gias informáticas, até a política de estímulo à aplicação local de patentes estrangeiras.

Entre 1990 e 2005, o número de aplicações de patentes estrangeiras na China tem um crescimento anual de aproximadamente 21,5% e o número de patentes de invenções domésticas aumenta 16 vezes. Este enorme esforço faz com que, hoje, a China seja um dos países mais importantes em aplicações de patentes de inovação, uso de computação, uso de internet e banda larga.<sup>7</sup>

É importante notar que, ademais de construir um sistema nacional de inovação civil e hoje militar que tem como horizonte permanente a conquista da fronteira tecnológica, a China posicionou-se para usufruir de todos os possíveis benefícios da indústria da informática como esta se manifesta hoje. Isto é, ela veio a se beneficiar do fato que uma porcentagem cada vez maior de crescimento econômico que advém da inovação tecnológica se faz fora da área geográfica da inovação original.

Como demonstram Breznitz & Murphree e Zysman, entre outros, a China organizou-se para se beneficiar do processo de fragmentação ou modularização da produção informática e, por sua vez, terminou influenciando o processo de produção e de globalização desta indústria.<sup>8</sup> A ascensão meteórica da China a uma potência econômica está diretamente associada à maturação e expansão internacional de um novo sistema de produção fragmentada. A China hoje é o epicentro da rede de produção global de quase todos os setores industriais. As multinacionais mais avançadas tratam a China e seu impressionante leque de capacidades

produtivas como o nóculo crítico das suas operações. A produção fragmentada e modular, por sua vez, induz inovações secundárias, capacidades de produção paralelas, economias de escala e escopo, criação de redes de serviços a cada etapa e alimenta enormemente o comércio interfirmas.

Da mesma forma, a persistência na busca da inovação secundária cria a propensão para inovação no sistema produtivo em geral e impulsiona a criação de centros de pesquisa e desenvolvimento associados a empresas. No caso do Brasil, a questão tecnológica, embora central à preocupação desenvolvimentista, foi menos significativa como política e muito negligenciada pelo pensamento econômico hegemônico. Durante toda a década de 1980 e também durante os 1990, o debate sobre política tecnológica era marcado pelas incongruências entre política econômica, política industrial e tecnológica. Houve pouco planejamento de longo prazo e faltou uma narrativa comum. Mesmo hoje o debate continua contraditório.

A transformação da China em centro de inovações secundárias e de maestria produtiva é de tal ordem que analistas americanos como Gary Pisano e Willy Shih<sup>9</sup> hoje acreditam que a tendência americana de exportação de capacidade manufatureira compromete de forma decisiva o crescimento econômico americano. Pisano e Shih defendem o retorno à manufatura como indispensável à preservação do *industrial commons*, ou seja, das capacidades tangíveis e intangíveis de produção e manufatura que garantem a existência do mundo da produção e a relação virtuosa entre produção, inovação e crescimento.

Novamente, os dados comparativos com o Brasil são interessantes. Em 2008, os dispêndios domésticos em P&D como porcentagem do PIB são de 1.5% para a China e 1.1% para o Brasil. Já a participação do setor privado no financiamento à P&D varia de 70% do total para a China a 46,9% para o Brasil.<sup>10</sup>

### **O planejamento**

Esta trajetória não é explicável fora de uma análise da dialética entre o planejamento a longo prazo e a política industrial, que produz uma espécie de funcionalidade sistêmica e permite os saltos de programa, tais como os feitos no início das reformas em 1978 e depois em 1992, e se anuncia agora no pós-crise. Característico deste processo são as ondas, desde os anos 1990, de privatização e centralização de parte do aparelho do Estado. A criação da SASAC como instrumento de política para as grandes estatais que sucede a privatização de parte das empresas do Estado.

Este mix de políticas em geral é acompanhado de uma reflexão de cúpula sobre a posição da China (e do Partido) no contexto da economia e geopolítica global, como foram as grandes reflexões sobre a queda do comunismo em 1986 e a globalização da economia desde 1990, que mudaram o rumo da economia. David Shambaugh aponta para este fenômeno em sua análise sobre o papel do Partido Comunista e enfatiza como a leitura chinesa sobre o fim do comunismo europeu marcou um divisor de águas no processo de abertura e reforma.<sup>11</sup>

O interessante para o observador nesta leitura institucional é que o Plano determina o longo prazo, mas é a descentralização e o constante ajuste combinados, evidentemente, com vantagens e características estruturais da economia que explicam o *modus operandi* deste sucesso. O Plano é uma narrativa que serve tanto para fora como para dentro, mas serão os instrumentos de política de médio prazo que regulam o quanto esta ambição se transforma em realidade. Igualmente fundamental à operacionalidade deste circuito virtuoso é a descentralização do sistema institucional chinês assim como a incerteza estrutural que, como argumentam Breznitz e Murphree, estimula a experimentação e leva à inovação.

O terceiro ponto importante a ponderar é a relação do mundo econômico com a geopolítica global. Neste sentido, é lugar comum dizer que a China foi a grande beneficiada da Guerra Fria, pois no seu momento de *take off* industrial teve uma relação positiva com a União Soviética, que estava no seu melhor momento de progresso tecnológico e, a partir dos anos 1970, foi beneficiada por uma relação de cooperação com os Estados Unidos. Relação complexa e cheia de dificuldades, como sabemos, mas que distingue a China do Brasil, que pouco se beneficiou seja da hegemonia norte-americana ou de sua política antissoviética.

Porém, mais do que oportunidade histórica, o que vemos no caso da China foi a sagacidade política de aproveitar a geopolítica em prol de seu desenvolvimento e a capacidade de retomar uma posição de liderança regional que respalda suas opções globais. Na década de 1980, a China assume uma liderança regional que tinha perdido para o Japão desde a guerra civil, mas que havia exer-

cido com enorme sucesso desde o século XVI, como centro de um império tributário criando uma rede paralela de comércio e diásporas econômicas que será preciosa para o processo de abertura e reforma dos anos 1990. A China de hoje é a etapa final de uma cadeia produtiva envolvendo os países vizinhos e circuitos globais. Ela importa mais do que exporta dos seus cinco principais vizinhos – Coreia, Taiwan, Malásia, Tailândia e Japão – e exporta para os Estados Unidos, União Europeia e Hong Kong.

Zheng Bijian, assessor de Hu Jintao, defende a tese de que a ascensão global da China é essencialmente pacífica e se distingue dos processos de ascensão bélica de países outrora emergentes, como o Japão e a Alemanha. A China, graças à globalização, pode obter tecnologia e mercados em paz. Assim sendo, não existe nenhuma incompatibilidade entre geopolítica e interesse nacional.

### **Os desafios de hoje**

A pergunta que se coloca neste momento é se estas características institucionais que garantiram o sucesso da reforma China serão igualmente válidas para um cenário de mudança interna e externa radical. O longo ciclo de globalização que beneficiou o desenvolvimento da China se transforma com a crise de 2008. A passagem de um país de renda média para uma sociedade de bem-estar e de gestão da inovação implica escolhas internas e externas complexas. O mundo do *catching up* deixa de ser a referência fundamental e dá lugar a escolhas e opções de trajetórias industriais e percursos tecnológicos com diferentes consequências para o emprego e o crescimento econômico. Mudam as regras de competição interna

e externa. Sai-se de um mundo em construção, onde as situações *win-win* são numerosas, para um mundo mais incerto de ganhos, mas muitas perdas.

No caso da China, as opções tecnológicas estão traçadas, porém o mundo do planejamento irá se confrontar com um universo de imponderáveis muito maiores, a começar pela urbanização chinesa passada e futura que traz consigo mudanças de comportamento e conflitos sociais que requerem instrumentos de resolução até hoje não evidentes. Se é certo que a China avançou enormemente nos últimos cinco anos em melhorias nas políticas salariais e de bem-estar, é também verdade que conflitos sociais permeiam as relações urbanas e que os instrumentos de resolução destes conflitos ainda estão por se fazer.

Segundo, a economia chinesa é e ambiciona ser cada vez mais puxada pelo setor privado. Os dados sobre inovação testemunham estes fatos. Como será a inter-relação entre as metas do 12º Plano e o setor privado da economia que no momento investe em inovação? Terceiro, a taxa de poupança da China, a maior historicamente de todos os países, foi uma opção estratégica. Hoje, o crescimento da própria economia tende a aumentar o espaço financeiro e, com isto, criar opções antes não existentes.

Finalmente, a grande capacidade de compra e de investimentos externos da China encontra mercados, mas também barreiras em todo o mundo. A resolução destes conflitos não pode prescindir de uma estratégia maior e requer uma revisão da relação entre desen-

volvimento nacional e política externa. A sintonia natural que prevê Zheng Bijian entre a China e globalização parece menos plausível e faz com que antes do desejado a China tenha que modificar sua política internacional em prol do *status quo*. A China, como segunda potência econômica, dificilmente poderá manter uma política externa de transformismo. Conflitos necessariamente emergem da sua primazia econômica e da sua política de investimento e compras de *commodities*. Até agora, a resposta a estes conflitos tem sido sempre a procura de uma solução econômica a eventuais disputas.

Esta política de amenização da expansão econômica levou analistas como Giovanni Arrighi à hipótese de que a nova ordem internacional pós-Guerra Fria poderia, efetivamente, se caracterizar por um novo estilo de desenvolvimento regional/global que enfatiza o comércio como forma alternativa ao militarismo. Elementos de uma nova política regional neste sentido já são evidentes e o novo tratado econômico entre a China e Taiwan é um bom exemplo.<sup>12</sup> No entanto, o regionalismo mercantilista não é uma opção suficiente para a governança de interesses globais. Com cautela, a China tem dado alguns passos inovadores no que diz respeito a transformações das instituições financeiras internacionais e a propostas monetárias alternativas ao dólar como moeda de referência nas trocas internacionais. É nesta nova fase de idealização de regras e de uma agenda de governança global alternativa que a relação estratégica do Brasil com a China pode ser inovadora.



2013

## On state capacities

<sup>1</sup> Dani Rodrick and Ricardo Hausmann, "Development as a Discovery Process", *Journal of Economic Development* (2003); Giovanni Dosi and Mario Cimoli, *Industrial Policy and Development* (Oxford University Press, 2009).

<sup>2</sup> Antônio Barros Castro, "No espelho da China", *Revista de Economia Contemporânea*, special edition (2012).

## Conceptual framework

The concept of state capacities is understood here as the ensemble of institutions, bureaucracies and instruments available to the state for the pursuit of public policies and “governance” responsibilities. The theoretical framework for the research derives from sets of interconnected analytical frameworks: the notions of state autonomy developed by Stokpol and Evans, the historical discussion over the role of institutions on development strategies<sup>1</sup> and the current discussion/revision on varieties of industrial capitalism.

The research dwells on the debate concerning post-2008 strategies of development for emerging economies and focuses on how the rise of China and its consolidation as a global economy change both in theory and practice how we view development options and strategies. The industrial and technological achievements of China change perceptions on innovation in late industrializers and condition the competitive process and future prospects for emerging economies.<sup>2</sup> It also makes apparent the limitations of analytical frameworks couched on classifications of market vs state led growth and North vs South.

The issues to be studied include:

- coherences between industrial and economic policies;
- nature of financing patterns of disbursement for SEI projects;
- the decision-making process in the implementation stages, particularly in what concerns the commercial aspects of the program, and the relationship between SOE’s and the private sector;

- coherence and the fit between the objectives of the program and perceived opportunities and constraints (international and national) in policy spaces.

### **The debate on development strategies and state capacities**

The crisis of 2008 made more evident the flaws of strict conceptual divides regarding the role of state and market in strategies for growth and development. Our understanding of varieties of industrial experiences increased, dismissing the notions of convergence in industrial societies, universal best practice and unhampered markets. Divergence was revalued but it comes with a lot less certainty as to the appropriate nature and tools for public policy.

Old and emerging economies dealt with the 2008 crisis in very different ways, exposing the limits and sometimes virtues of political coalitions leading the governments but also the difference in state capacities. State intervention varied with regards to investments, monetary policy, management of exchange rates, making clear the diverse role of the state and state capacities amongst industrial societies.

The crisis showed the limits of what had been a liberal consensus regarding the waning of the state and the emergence of an increasingly global and potentially convergent international civil society and capitalist practices.<sup>3</sup> State and public action was the only available response to the crisis and traditional policies sustaining industrial production and consumption were the rule and not the exception. As observed by Weiss,<sup>4</sup> public policy reappeared in the

<sup>5</sup> Joseph Nye, "The Future of Power" (*Public Affairs*, 2011).

<sup>6</sup> Moises Naim, *End of Power: Why Being in Charge Isn't What it Used to Be* (Basic Books, 2013).

<sup>7</sup> Clodoaldo Hugueneu, "Power Relations, Institutional Constraints, Regional Integration and Development" (Spider Web Seminar, 2013).

United States' billion-dollar investments in clean energy initiatives, in France's support for French companies with its new Strategic Investment Fund and "Big Loan" initiative, as well as in Britain's "New Industry, New Jobs" agenda targeting strategic sectors with a dedicated investment fund. In question, then, is not so much the legitimacy of state action but strategies, the appropriate targets for policy and differences in policy making capabilities.

### **The international context: Indeterminacy**

The still unfolding crisis shows that with few exceptions public policies have been prudent in diagnosis and prescription limited to the short and medium term. The absence of a clear global scenario hinders the definition of long term policies and awareness of economic opportunities ahead. The consolidation of China as a global player added to the difficulties of establishing clear cut international scenarios understanding the nature of power relations and what determines political agendas.<sup>5</sup> As proposed by Naim,<sup>6</sup> power seems easier to get, harder to use and easier to lose.

Indeterminacy of outcome seems to be the nature of the transition period as clearly pointed by Hugueneu.<sup>7</sup> In such a context, defensive measures (in particular vis-à-vis China) prevail over breakthroughs in negotiations. The activism in establishing a new regional trade agreement between the European Union and the US and the Transpacific Cooperation Agreement sponsored by the US are cases in point.

<sup>8</sup> Piori and Sabel.<sup>9</sup> Zysman.<sup>10</sup> Linda Weiss, "Return of the State" (2011).

In contrast to previous crisis and in particular what Piori and Sabel referred to as the great divide of fordism in the 1970's, the present moment does not seem to outline clear exits.<sup>8</sup> The technologies which had underlined the alternative in production patterns in the 1970's (the essence of the great divide) are still unfolding. The great energy challenges which will condition the long term options for technology and production have numerous outcomes.

The new discoveries of oil and gas in North and South America may delay the adoption of new energy platforms. As pointed out by Zysman, there is a lack of clear cut economic stimuli for changing energy scenarios and many of the financial instruments which spurred the information revolution, such as venture capital, are poorly shaped to deal with radical changes with low economic returns.<sup>9</sup>

Classical state instruments to spurt innovation such as military spending and/or government procurement (the military-industrial dimension) also seems to be under revision with very interesting implications for the logic of the industrial security establishment. The synergies between the defense establishment and innovation, best developed in the US, continue to provide vital stimuli for the market of innovation.<sup>10</sup> But, the cost associated with defense, the transformation of the international power scenario and changing war scenarios together with the enormous current account surpluses which China has achieved point towards new manners of inducing radical innovation in situations of market failure.

Moreover, the crisis seems also to have diminished features of the globalization process which had particularly benefited Asia: the possibility of amassing large current account surpluses through trade and the opportunities afforded to China by the enormous international liquidity and high propensity for consumption of the American economy.

Different are also the growth opportunities through the exports of lowcost products. Great differentials in wages, abundance and quality of labor force are diminishing in China. The global economy seems to present diminishing opportunities for amassing large current account surpluses and the competition for market advantages in national and international markets are changing the efficiency of well proven policy strategies.

The struggle to gain market shares and advantages through incremental product innovation is immense. The costs and risks associated with innovation also change with the absence of a clear-cut line between product and process. As pointed out by Breznitz & Murphree,<sup>11</sup> incremental innovation is like the running of the Red Queen in *Alice in Wonderland*, much effort has to be employed to stay in the race. There are immense costs and also risks in the current innovation race and the Chinese struggle for market advantage through the setting of international standards for telecommunication products is a case in point.

There are new economic constraints facing emerging economies. It is tougher to sustain growth with redistribution with a world in recession. In the case of China, over thirty years of constant growth

have created profound unbalances in the economy and new responses must be found for the shortcomings of the fiscal and financial system, the cyclical real estate bubbles, growing inequality gap and inefficiencies in government services. For countries such as Brazil, the capacity to maintain an economy with almost full employment with low investments and high consumption is clearly diminishing. The opportunities to accumulate reserves through commodity exports and use current account surpluses for internal strategic objectives are also less secure.

External constraints are also evident. China has in a relatively smooth manner reassumed its regional role as manufacturing hub and entered into a myriad of regional economic and security agreements ascertaining its role as regional power. Its success and the changed scenario in international relations are putting important caveats in this strategy. The existing and potentially increasing conflicts with the US over influence in the Pacific are menacing this strategy. Strains in the relationship with Japan also render more difficult a large economic and political entente in South East Asia which could procure immense economic and political benefits to China and facilitate the next stages of its economic and industrial development.

The crisis has also opened an internal debate on the grand strategy for China. An assessment of what are the economic and political long term tendencies in the international scenario. What are the strategic interests of China in this evolving and unpredictable scenario and how to combine strategic thinking and strategic management, or stated differently, how to use the advantages

(financial and others) it has accumulated to obtain a sustainable growth in an unpredictable global economy?

### **The 12<sup>th</sup> Plan in this context**

The call for a reorientation of the Chinese growth model of the 12<sup>th</sup> Plan is the result of a debate and reflections which precedes the crisis and has been evolving since the end of the Jiang-Zhu period. The plan has reform targets – welfare, fiscal and financial policies – but also transformational targets – financing of innovation and consolidation of strategic industries.

As with previous planning exercises, the 12<sup>th</sup> Plan is a process of partial consensus building and contains various objectives and goals established out in previous exercises. This is particularly the case of objectives regarding science, technology and education. There has been widespread consensus in scientific and technological modernization goals since the early days of reform. The State High Technology Development Plan (863 Program), the National Basic Research Program (973 Program) and more recently the Medium Long Term Plan on Science and Technology with its megaprojects and the Strategic Emerging Industries Program all pointed in the direction of the policies consolidated in the 12<sup>th</sup> Plan.

The pursuit of technological modernization and scientific excellence has been a constant political and cultural goal which in fact precedes sector industrial policies and rarely entered in contradiction with economic policy. A sharp contrast to the Brazilian past experience where constraints of import substitution and external

<sup>12</sup> Lan Xue, "Brazil and China in the Reorganization of International Relations" (IBRACH-FUNAG Conference paper, Rio de Janeiro, June, 2011).

<sup>13</sup> Andrew Sheng, "The Sino-American Mirror" (Project Syndicate, 2013).

vulnerabilities always imposed limitations on policies of technological modernization. Technology policy has also always been coherent with educational objectives and market reforms. The mean and lean strategies to reform state sponsored research institutions is a vital aspect of this synergy of efforts and an important clue to understanding the commercial aspects of public policy.<sup>12</sup>

The ambition to transform China in an innovative economy, the notion of indigenous innovation, is also spelled clearly in the last ten-year Science and Technology Plan. Yet, consistency in design and ambition does not diminish the challenges in the implementation of the plan. The difficulties seem to be manifold: new policy ground is being experimented beyond the more tested grounds of catching up policies. Furthermore, the plan reacts to the crisis but is also affected by the effects of the crisis on the economy.

The stimulus package has made more difficult the task of fiscal reforms and inflation control. Problems of excess capacities related to investments in infrastructure and unfulfilled markets for alternative energies have to be addressed. It is not so easy to insulate the commercial aspects of the technology and industrial policies from economic reforms or to strike a good balance between long/short term interests.<sup>13</sup>

Reducing the weight of exports on GDP and increasing productivity in the industrial and agricultural sectors have important consequences for employment. There is evidence that employment has recovered from the initial shocks of the crisis in particular in what concerns the construction and export industries. But it is also the

case that demography, the increasing age of the population and the effects of the one child policy are having an important effect on employment patterns. Unemployment of skilled and educated cadres is present in China now.

It is on the institutional side, on the transformation of the “state capacities” and the adoption of new rules, instruments and practices to guide the relationship between the state-financing system and the market that novelties and challenges arise. Throughout the 1990’s it was common to hear that the Chinese financing system was the Achilles heel of China. The resilience of the Chinese economy in the financial crisis and the importance that its investment policies had on the maintenance of economic activity in Asia has exposed the shortcomings of these views. Very few China observers will argue today that the Chinese development model needs to adapt to traditional western market practices and that the reform of China’s financing system should be molded on western practices. Yet, part of the unique aspects of the SEI program is exactly the immense availability of funds and how the program will conjugate strategic objectives and commercial policies.

Many elements contributed to the success of the reform period: the enormous capacity of the state to implement choice investments, the decentralized decision making which served to spurt different platforms of technological innovation, the role of FDI in reforming and diversification of the industrial park and the technology versus market access policy.

<sup>14</sup> Booz & Co., *China Innovation Survey* (2012).

<sup>15</sup> David Shambaugh, *China's Communist Party* (W. Wilson Press, 2009); Anthony Saich, *Governance and Politics in China* (Palgrave, 2010).

China's three-tiered industrial structure carried its own problems but also ensured the coexistence of large state enterprises and small and medium suppliers as well as multinational investors, creating a highly competitive internal market. Innovation Surveys of Booz & Co.<sup>14</sup> and Mackenzie indicate that most multinationals carry R&D activities in China and use it as a global platform. Most Chinese firms are "need seekers" consistently outperforming "market readers" and "technology drivers" and find themselves according to the Booz Innovation Survey of 2012 in the most powerful category of innovators. By 2020, more than 60% of all multinationals and Chinese companies expect to conduct R&D in China for global markets. How will the new emerging and strategic industries fit into this scenario?

There is a growing consensus that the policy instruments developed for the reform and opening up period – the Deng Legacy – has limits for a complex market society such as China and for the current international economic scenario. There are many indications that the direction and main contours of the new economic institutions are already in place.

Political and administrative reforms began by Deng but, mainly implemented in the Jiang-Zhu period, changed the nature of power relations and the realms of authority of the public bureaucracy. Important distinctions were made in the spheres of authority between State/Party/Government, a distinction which lies at the core of the governance debate of today and that inspired many of the modifications in governmental structure and the relative autonomy of many ministries.<sup>15</sup>

The organization of state enterprises and more particularly the internal governance of each enterprise became much more corporate and independent of sector ministries. The economic membership and quality of party cadres changed affecting the choice of the nomenclature and a much more open dialogue between government and technical elites emerged.

Heilmann and Shih<sup>16</sup> point out that the reorganization of the economic and industry ministries in a more horizontal manner, i.e. the creation of the NDCR and the disassociation of SOE's from sector ministries, has contributed to the creation of a technical elite committed to industrial development. An elite which combines an academic trajectory with bureaucratic expertise and ensures quality and continuity in the planning exercise.

The in-depth research of Naughton and Chen<sup>17</sup> on the Chinese industrial policy making process indicates radical departures as of 2003. For the authors, the traditional framework through which policy making in China was analyzed – fragmented top down authoritarianism – no longer applies and this is particularly evident in technology policy. Naughton and Chen argue that after 2003 there was a dramatic shift in China's technology policy both in the direction and in the process of policy making. In terms of direction, technology policy became more structured, sector specific and systematic giving rise to a techno-industrial policy paradigm. The 16 Megaprojects of 2005, the emphasis on indigenous innovation of the Hu/Wen administration, the Medium and Long Term Science and Technology Plan and the New Emerging Strategic Industries are the key elements of this techno-industrial policy.

In terms of the process of policy making, Naughton and Chen<sup>18</sup> argue that policy in China goes through four different phases: gestation, formulation, specification and implementation. Each of these stages is now routinized, with agreed upon rules which avoid a zero-sum war amongst bureaucracies, open at the different levels to outside consultations and ideas but also organized to facilitate top-down decision making. What is the nature of this new technological policy “system” and what are the implications of this decision making process and network of institutions for the future development of the Chinese economy?

A set of questions emerge:

- What is the financing model for the SEI program, how does it interact with industrial financing in general?
- How is the program integrated into international networks of research and production?
- Most of the strategic emerging industries are within the purview of the state sector, how will they interact with the enterprises in the private sector? Will the new industries constitute privileged and insulated monopolies?
- How are technological strategies being chosen, what are the implications of picking winners for the innovation process as a whole, how open is the research process?
- How will the strategic industries interact with the industrial sector as a whole?
- Is there a progressive technological convergence, how do the new strategies relate to technological choices being made in the region?

- What are the markets for the new industries? How does this effort relate to the effort to internationalize Chinese products and brands?

The conjugation of large enterprises with ensured funding for mega projects has had many variations in Asia but there are unique features in the Chinese design. For one, the relationship between different coordinating bodies which guarantee coherence between economic policy, industrial policies and choice of technological paradigms. While clearly a top down decision making process, the planning and project selection process involves different programming and implementing agencies and has competing enterprises as executing agencies.

Moreover, the program can in theory be freed from the financial limitations of individual firm and budgetary constraints even though funding is commercially oriented. Outside of the military industrial procurement system, there are very few precedents for such an unlimited source of funds and such a trial and error technological environment.

There seems to be important inter-relation between bureaucratic, technological and commercial expertise, a circulation of elites in the formulation and implementation stages. Furthermore, China has a large epistemic community, academic circles are highly interconnected with Asia and US universities, and Chinese cadres are curious students of all foreign development experiences and, in particular, keenly aware of development disasters.

The Chinese economy was integrated in the global market through mastery, competitive prices and its own forms of best practice. Undoubtedly, changes in the global economy pose new challenges for China. It is more difficult to circumscribe conflicts through economic appeasement; resource dependency must be internationally mastered, competitive strategy must be reworked.

The 12<sup>th</sup> Plan was couched on a vision which emphasized scientific and technological innovation as both achievement and necessity. Zhang Wenmu observation that policy is a result of the interplay of strategic culture, strategic thinking and strategic management is to the point.<sup>19</sup> The menace of the middle income trap, the potential vulnerability of an economy integrated in world markets through the low end of the value chain and the defensive nature of international trade and trade barriers seem to have weighted heavily on the decision to embark on a new innovation drive.

The choices made by China will also have an impact on all emerging economies. How much of a unique model is China and what lessons does it impart on other emerging economies?



2014

# **Políticas de inovação, cruzando caminhos: Os casos de Brasil e China <sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Originalmente publicado na revista *Política Externa* (USP) 23 (2014), 113.

## **Economia de baixo crescimento e busca por valor adicional**

Em uma economia global de baixo crescimento e crescente competição por valor adicional a inovação passa a ter um papel central no debate público sobre o futuro. Existem vários indícios de que o lento crescimento da economia global e a desaceleração da China não são o resultado da adaptação à crise de 2008, mas representam uma tendência de mais longa duração que acompanha o assentamento global para uma economia de serviços e de inovação.

Neste sentido, a grande expansão que marcou a economia global dos anos 1990 aos primórdios da crise teria completado um ciclo. Terminando assim a expansão de investimentos e crédito resultante da gigantesca demanda da economia americana, da globalização e da segmentação da indústria de informação e telecomunicação e da criação de cadeias de produção global. Transformações que facilitaram o crescimento acelerado da China posicionando-a como segunda economia do mundo e impulsionaram a expansão das economias emergentes puxadas pela demanda chinesa.

O momento atual se caracteriza por mudanças de percurso tanto da China como no Mundo Atlântico, com importantes consequências para países como o Brasil. A China embarca em uma mudança no modelo de crescimento com menos ênfase em investimentos e exportação, mais voltada para o mercado interno, a construção de uma economia de inovação e, sobretudo, uma economia verde. Os Estados Unidos recuperam-se, ainda que mais lentamente do que antecipado, da crise financeira com a preocupação de preservar

e avançar em sua primazia tecnológica, recuperar capacidades de manufatura em áreas seletivas ameaçadas pela delocalização e aproveitar sua crescente independência energética advinda da exploração do gás de xisto. A União Europeia emerge vagarosamente de sua crise, mantendo baixo crescimento até mesmo em casos exitosos como a Alemanha.

Para países como o Brasil, que se beneficiou da expansão global do comércio e em particular do crescimento chinês, a economia global de baixo crescimento significa uma busca cada vez mais complexa por valor adicional e por dinâmicas internas de crescimento de mais longo prazo. A economia global de baixo crescimento traz também dificuldades com a poupança externa e sinaliza o fim de um ciclo econômico favorável a um modelo de desenvolvimento redistributivo com baixo custo. Competitividade no médio prazo e inovação no longo prazo passam a ser assuntos centrais ao debate econômico.

Brasil e China encontram-se assim em caminhos cruzados embora potencialmente complementares neste contexto. Para os dois países, o investimento em ciência e tecnologia e, sobretudo, a agilização do sistema nacional de inovação é indispensável para o crescimento futuro. Para os dois países, a captura de valor adicional significa a continuidade de um percurso de crescimento e de redistribuição e passa necessariamente pelo equacionamento de problemas autóctones de desenvolvimento.

## Contexto nacional e internacional

A economia global de baixo crescimento ocorre em um contexto de transição política de uma ordem internacional quase unipolar que caracterizou o final da Guerra Fria para um mundo multipolar e assimétrico. Como aponta Clodoaldo Hugueney,<sup>2</sup> a transição expõe falhas em quase todos os alicerces do mundo político-econômico construído no pós-guerra. Diminuem as certezas sobre a eficiência do capitalismo e a possibilidade de entendimentos sobre a governança global.

O mundo multilateral de Bretton Woods, que garantiu a expansão comercial americana no pós-guerra e foi habilmente explorado pela China na sua "ascensão pacífica", hoje tem limitado impacto na governança global. Neste contexto, redefinem-se as atribuições que caracterizam o poder global e as alianças assimétricas entre regiões passam a ter um papel mais importante do que a ordem multilateral vigente. Amitav Archanya<sup>3</sup> aponta para o fato de que, na transição presente, os poderes com influência global estão todos consolidando posições hegemônicas em suas regiões ou sub-regiões e a política internacional se define pela dinâmica entre regional e global.

Dados os malogros de Doha, acordos setoriais como o *Information Technology Agreement* (ITA) na OMC são medidas de sucesso. Da mesma forma, ganham cada vez mais peso as tentativas de acordos tipo *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e o acordo de livre comércio USA-EU que tem uma multiplicidade de alvos, inclusive a exclusão da China.

A Ásia, diversamente da América do Sul, é um campo de experimentação cada vez maior de possíveis arranjos de governança econômica. Não obstante as tensões entre Japão e China, é significativo o acordo de livre comércio entre China, Coreia e Japão e igualmente relevante a rede de arranjos que expande o yuan como moeda de troca. A segmentação da indústria eletrônica trouxe uma crescente integração industrial na Ásia e uma cultura de negócios que aproxima o entendimento entre estes países sobre futuros caminhos tecnológicos.

Este entendimento regional se manifesta hoje pela busca de padrões tecnológicos de fronteira da parte dos três países, mas está presente também na reflexão que faz a China sobre os méritos e sucessos da modernização no Japão. Sebastian Heilmann<sup>4</sup> argumenta que foi relevante para a China o exemplo japonês de estimular a competitividade em grandes firmas privadas em setores específicos. Começando em âmbito doméstico e passando depois ao mercado global, evitando intervenções diretas nas decisões das firmas para preservar a competitividade do mercado.

O crescente entendimento dentro da Ásia e entre suas maiores economias sobre o significado da economia da inovação e dos elos entre empresas, redes e mercados, sejam eles nacionais, regionais e globais, contrasta vivamente com o Mercosul. Na nossa região, não somente vivenciamos um retrocesso no comércio, na integração entre empresas, mas, sobretudo, na visão de mundo sobre a cultura da inovação e o potencial da região neste contexto.

## **Políticas de produtividade e políticas de inovação: Contrastes entre Brasil e China**

A globalização dos anos 1990/2000 foi, como aponta Wade,<sup>5</sup> um compósito de histórias nacionais. A forma como cada país conduziu reformas internas associadas a aberturas externas foi definida por instituições nacionais. A Ásia como região foi particularmente exitosa em sua transformação econômica, mas as receitas através das quais Taiwan, Coreia e China desenvolveram suas empresas e conduziram seu *catching up* divergiram bastante. As variações respondem a diferenças nacionais significativas nos sistemas de crédito e investimento, no papel do investimento direto estrangeiro, na composição das empresas privadas e na existência de instituições intermediárias que facilitam a transferência de conhecimentos às empresas.

Não obstante as diferenças, alguns elementos-chave foram constantes a todos os emergentes asiáticos, dentre os quais a existência de uma estratégia de longo prazo, a presença de uma instância planejadora, instituições de enlace entre setores públicos e privados na difusão de inovações e a construção de modelos de negócios competitivos nacionalmente sempre visando à associação entre local, regional e global.

No caso da Coreia o processo de *catching up* passa da incorporação de novas tecnologias a um posicionar-se na fronteira da inovação na eletrônica. No caso da China, as empresas, aproveitando-se da segmentação da indústria de informação, usam a

inovação secundária para competir globalmente dentro da fronteira tecnológica existente.

Rodrik e Hausmann<sup>6</sup> apontam que não existem grandes modelos ou caminhos certos que assegurem sucesso industrial ou mesmo a integração virtuosa na economia global. O *timing* da política, as oportunidades históricas e a capacidade de inovar são muitas vezes mais pertinentes do que os fatores de produção. O bom uso da oportunidade histórica, em particular, joga um papel decisivo na promoção da integração da economia em circuitos globais. A exaustão da mão de obra barata no Japão durante os anos 1960 leva o país a exportar suas indústrias intensivas em mão de obra para os países vizinhos, promovendo, assim, a integração da região no processo de substituição de exportações do Japão.

A China faz amplo uso da globalização dos anos 1990 e molda a reforma da sua economia e a diversificação de seu setor industrial na segmentação da indústria eletroeletrônica, negociando como investimento direto estrangeiro transferência de tecnologia como forma de acesso ao mercado.

Durante os últimos 35 anos, a China cresceu em média 10% ao ano e transformou sua economia em um centro manufatureiro mundial, ponto final de uma cadeia de produção do complexo eletrônico. Entre os vários elementos que caracterizam este feito estão o planejamento estratégico de longo prazo, uma alta taxa de investimento e poupança e um sistema financeiro composto por bancos públicos que facilitam não somente as grandes inversões em infraestrutura, mas igualmente o crédito das grandes estatais.

É de singular importância que, na China, a expansão da economia de mercado ocorre concomitantemente com o esforço de *catching up* científico e tecnológico. As criações de novas firmas no setor privado e as reestruturações do setor público são feitas concomitantemente com o processo de modernização tecnológica, política de muito impacto para o regime de competição interna. Este complexo processo de abertura e reforma leva ao desenvolvimento de um setor industrial muito diferenciado onde convivem vários tipos de propriedade: grandes estatais em setores estratégicos controladas desde 2003 por uma comissão horizontal SASAC, vários tipos de empresas públicas, cooperativas, empresas privadas, *joint ventures* e empresas estrangeiras.

O desenvolvimento tecnológico entendido como promoção do conhecimento e *catching up* científico e tecnológico foi central a todas as etapas da reforma, presente em todos os planos governamentais desde 1978. A partir de 2004, a inovação passa a ser objeto de políticas especiais e de um planejamento mais detalhado. O Plano de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento Tecnológico, de 2006-2016, estipula 16 “megaprogramas” na área de Ciência e Tecnologia correspondentes a plataformas de conhecimento e pesquisa. O 12º Plano Quinquenal, de 2011, continua este processo estabelecendo “indústrias estratégicas emergentes” que resultam das plataformas de conhecimento estabelecidas anteriormente.

O processo de planejamento, reforçado por mudanças institucionais que aumentam a coordenação horizontal do governo, modifica-se ao longo dos anos de reforma tornando-se mais estratégico e

<sup>7</sup> Barry Naughton e Chen Ling, "The Emergence of Chinese Techno-Industrial Policy" (Spider Web Seminar, Rio de Janeiro, 2013).

<sup>8</sup> Dan Breznitz e Michael Murphree, *The Run of the Red Queen* (Yale University Press, 2011).

<sup>9</sup> Ming Zeng e Peter Williamson, *Dragons at your Door* (Harvard Business School Press, 2007).

consultivo ao mesmo tempo. Para Naughton, Ling<sup>7</sup> e Heilmann, a China de hoje, especialmente na área da política tecnológica, se move através de consensos estruturados. Isto é, acordos básicos sobre objetivos, meios e fins entre gestores públicos diretamente envolvidos no processo decisório e executivo que se alternam entre academia, centros de pensamento e órgãos de planejamento.

A contraposição entre o planejamento e uma grande descentralização em nível regional cria zonas de liberdade e incerteza na política industrial. Esta incerteza estrutural, segundo Breznitz & Murphree,<sup>8</sup> estimula o espírito de competitividade, a inserção global e o investimento em inovações secundárias, dando origem a regimes tecnológicos e de inovação distintos. Em Beijing, a presença de academias de ciência, grandes estatais e universidades vai favorecer o desenvolvimento de inovações em parques industriais. Em Xangai, a parceria entre governo local e o investimento estrangeiro favorece a criação de empresas privadas de alta densidade tecnológica e, finalmente, em Shenzhen, longe dos ditames das estatais e das universidades, se desenvolvem grandes marcas chinesas.

Segundo Williamson e Zeng,<sup>9</sup> as empresas chinesas trabalhando em condições de grande competitividade no mercado interno buscam (contando com fatores de produção favoráveis como a mão de obra qualificada a baixo preço) reverter custos do processo de inovação sendo capazes de produzir bens tecnologicamente competitivos a baixo custo. Desenvolvem, assim, estratégias de negócios conquistando nichos no mercado global através de

<sup>11</sup> Entrevistas conduzidas pela autora na Academia de Ciências e na Academia de Ciências e Tecnologia para o Desenvolvimento (Beijing, set. 2013).

inovações secundárias. Cria-se um fordismo às avessas, produzindo bens de consumo que acompanham a fronteira tecnológica a baixo preço para o consumo de baixos salários. Fenômeno que, como aponta Castro,<sup>10</sup> muito beneficiou a emergente classe média de grandes países como o Brasil.

Em meados de 2004, torna-se evidente que este ciclo expansivo baseado em grandes investimentos em infraestrutura, competição global através de inovações secundárias e inserção em cadeias globais de valor têm limites. Inicia-se, então, na academia, no Estado e no Partido, um debate sobre capacitação tecnológica e a armadilha da renda média. Estima-se que as capacidades adquiridas e a inovação secundária não são bases suficientes para um desenvolvimento econômico sustentável (Casted-CAS).<sup>11</sup> A percentagem de valor adicional que a China incorpora na sua participação em cadeias globais de produção de eletroeletrônicos é baixa e as empresas que exportam são primordialmente filiais de multinacionais. Esta discussão, central para a formulação do plano de longo prazo para Ciência e Tecnologia, de 2006, leva a uma importante mudança de rota na política: a ênfase na inovação endógena.

Inovação endógena é, no entendimento da academia, um conceito estratégico antes de ser um objetivo econômico e se traduz na capacidade de gerar inovações primárias e de utilizá-las para resolver problemas tecnológicos autóctones. A poluição da cidade de Beijing e a vulnerabilidade da agricultura pela contaminação da estrutura hídrica na China são dois exemplos evidentes. A crise de 2008 vem atravessar esta discussão impulsionando mais forte-

mente a mudança de rota e a passagem de uma política de *catching up* para uma política de inovação.

O processo de expansão industrial brasileiro contrasta com esse em quase todos os aspectos mencionados. O *boom* industrial brasileiro precede o dos países asiáticos. No final dos anos 1970, o Brasil já contava com um parque industrial internacionalizado, diversificado com empresas e competências no setor metal mecânico e químico. Cassiolato e Lastres,<sup>12</sup> em trabalho sobre sistemas produtivos locais na indústria brasileira, apontam para o fato de que o esforço tecnológico acumulado ao longo do processo de substituição de importações limitou-se ao necessário para a produção, o que explicaria, em parte, a baixa diversificação vertical e a parca tendência à inovação.

Nos anos 1980/1990, ciclos inflacionários, políticas macroeconômicas adversas e movimentos de abertura externa desassociados de uma política de inovação fazem com que o parque industrial passe ao largo da globalização, das transformações na indústria eletroeletrônica e do aumento de produtividade associado ao potencial transformador das tecnologias de informação. Hoje, o setor manufatureiro, constrangido por custos de produção, tributos e câmbio, continua produzindo com parca capacidade de inovação e de transformação de suas linhas de produção, operando em muitas áreas sob o manto de uma proteção estatal de curto prazo. Com a exceção de setores de *commodities*, agroindústria e farmacêuticos, onde a inovação está presente e, muitas vezes, marcando a fronteira, como no caso da agricultura, a indústria con-

tinua defasada tecnologicamente e com um peso declinante na pauta de exportações.

Weiss<sup>13</sup> argumenta que a precoce internacionalização da indústria brasileira e a presença desde muito cedo de numerosas multinacionais, parcialmente explica os percalços no *catching up* tecnológico e a baixa orientação para a exportação. Em direto contraste com a China, o Brasil inicia o seu *boom* industrial em períodos que antecedem a revolução da informática, quando os processos de transferência de tecnologia eram essencialmente fechados e o comércio mundial intrafirmas permitia espaços muito menores para inovações secundárias.

Gustavo Franco,<sup>14</sup> em recente artigo, aponta para o fato de que grandes empresas, sobretudo americanas, nos anos 1950 e 1960, começam a abrir filiais no exterior respondendo a processos de "substituição de importações" e com o tempo, aproveitam o protecionismo à indústria local e passam a se comportar no Brasil de forma distinta a outros países. Por que, pergunta Franco, as numerosas multinacionais localizadas no Brasil não plugam mais intensamente suas operações no Brasil com suas cadeias internacionais de valor? A resposta estaria, em parte, no fato de que essas empresas chegam ao Brasil pensando no mercado interno, se subtraem da globalização e passam a operar à mercê do aumento substancial do protecionismo e dos "requisitos de conteúdo local".

Comércio e indústria foram culturas de negócios tradicionalmente separadas no Brasil. Os grandes grupos econômicos do começo

do século passado, como os Matarazzos e os Guinles, com exitosa estratégia comercial, não se transformam em exitosos grupos industriais no final do século. O Estado abre oportunidades para a indústria no pós-guerra, que se expande e se transforma, mas em parte pelos confins do processo de substituição de importações, se mantém, com algumas exceções, largamente voltada para o mercado nacional.

Existe um consenso cada vez maior de que o mundo "sinocêntrico" de produção mudou radicalmente as opções da indústria e do comércio no Brasil, sendo que existe já uma indústria de montagem de partes importadas da China. Castro<sup>15</sup> argumenta que a emergência da China traz uma série de "tendências pesadas" que transformam profundamente a economia mundial afetando igualmente o comportamento das empresas. Entre estas tendências situavam-se a redução no preço das manufaturas, a globalização do consumo de massas, o aumento na demanda por matérias-primas e o papel da China como grande investidor internacional.

Frente a estas tendências, os argumentos sobre o custo Brasil não são capazes de contrapor-se à convicção de muitos de que é impossível, nas condições atuais, potencializar a totalidade do parque industrial nacional. Sabe-se, igualmente, que o remédio até agora utilizado de proteção a setores defasados da indústria é cada vez mais ineficaz e contraproducente para um país inserido no contexto global e com setores de produção bastante competitivos.

Brasil e China emergem do ciclo de globalização que se inicia nos anos 1990 de forma quase oposta, mas confrontados com

desafios que os aproximam. Para o Brasil, o fim de um ciclo de globalização com larga poupança externa que facilitava o crescimento com redistribuição implica na busca de uma economia de valor adicional com bases mais duradouras. Reformas fiscais, de crédito e de câmbio podem revigorar a economia e vão acarretar sem dúvida perdas e ganhos. Mas a mudança de rota vai além do aumento de produtividade industrial e na direção da criação de novos setores e áreas nos quais o Brasil tem uma competência natural e para os quais novos conhecimentos podem aportar inovações transformadoras.

Para a China, a continuidade do crescimento passa por criar bases mais sustentáveis de valor adicional capazes de completar a incorporação da cidadania em uma sociedade de bem-estar. A economia da inovação é a saída para o dilema da armadilha tecnológica da inovação secundária ou, como explicam Breznitz & Murphree,<sup>16</sup> da síndrome da Rainha de Copas que corre sempre para conseguir ficar no mesmo lugar.

### **Estado, inovações e megatendências**

A discussão acadêmica sobre condicionantes atuais no processo de inovação aponta para algumas macrotendências, tais como a continuação da irradiação transformadora das tecnologias de informação e de comunicação, o papel disruptivo de novas plataformas de conhecimento na biologia, mecânica e física entre outras, e a existência de limites ambientais ao modelo de produção vigente. Os limites ambientais não se resumem somente aos problemas da matriz energética não renovável, mas se estendem igual-

<sup>17</sup> Mario Ripper, "Diálogos de Inovação Brasil-China" (Rio de Janeiro, Palácio do Itamaraty, 27-28 ago. 2014).

<sup>18</sup> John Zysman, Niels Christian Nielsen, Dan Breznitz e Derek Wong, "Building on the Past, Imagining the Future" (Brie Working Paper 181, 2007).

mente à capacidade de produção de alimentos e à organização de cidades sustentáveis.

Neste contexto, são inovações estratégicas as que combinam novas plataformas de conhecimento e tecnologias disruptivas na busca de soluções para problemas socioeconômicos.<sup>17</sup> As transformações ainda em curso que advêm das tecnologias de informação são um exemplo desta junção entre plataformas de conhecimento e tecnologias disruptivas. Porém, o que foi válido para a grande mudança industrial nos anos 1980/1990 já não se aplica à nova fronteira da inovação verde.

Zysman et al.<sup>18</sup> apontam para como a transformação da matriz energética implica na solução de problemas muito distintos das mudanças ocasionadas pelas tecnologias da informação. Segundo estes autores, a revolução informática ocorreu velozmente porque a indústria de semicondutores havia se desenvolvido como um novo setor. Não existiam legados que impediam os processos de experimentação. O governo dos Estados Unidos financiou grande parte da experimentação e da produção e grandes firmas como Cisco e Intel nasceram em decorrência de medidas antitruste que cercearam as atividades da ATT. Hoje, os sistemas energéticos estão inteiramente montados e em muitos casos se reciclam dentro da modalidade fóssil. As mudanças sistêmicas não são impulsionadas pelo mercado, pela oferta tecnológica ou mesmo pela racionalidade econômica dos custos.

Neste contexto, o Estado passa a ter uma importância especial no processo de transformação tecnológica. Diversamente do Estado desenvolvimentista que atua na promoção do *catching up* coordenando políticas com o fomento a inovação, a economia da inovação necessita de políticas que vão além da correção de falhas do mercado e da oferta de incentivos. Neste novo contexto, o Estado aporta uma perspectiva de longo prazo, facilita economias de escala que antecipam o mercado e organiza, inclusive através do sistema de propriedade intelectual, o sistema de parcerias entre instituições públicas e privadas.

Esta tem sido, segundo Mazzucato<sup>19</sup> e Weiss, a atuação que caracteriza o Estado americano e que explica em grande parte o sucesso do país em fomentar, desenvolver e comercializar as inovações que caracterizaram a revolução nas tecnologias de informação e de comunicação. Weiss e Mazzucato, de formas distintas, mapeiam como o Estado americano, partindo de considerações de segurança e impelido pela missão de conquistar primazia tecnológica nesta fronteira, cria mecanismos de financiamento e espaços de experimentação que levam, entre outros feitos, ao desenvolvimento de Silicon Valley. O que caracteriza, em particular, o caso americano é que o Estado, partindo de uma perspectiva de segurança, cria um sistema de instituições que permite a experimentação e a circulação de plataformas de conhecimento variadas entre universidade, laboratórios e empresas de forma multidisciplinar e com demanda contínua.

O caso americano, por sua singularidade e, em grande parte, porque se assenta em uma visão hegemônica da tecnologia que se legitima para fora do contexto nacional, tem evidentes limites como modelo. Torna, porém, claro que para a economia da inovação é essencial a conjugação entre o longo prazo e o espaço de experimentação. Isto requer o reconhecimento ou validação de interesses mútuos entre partes que trabalham com lógicas muito distintas. Ou seja, toca ao setor público garantir o financiamento, o longo prazo e a liberdade de experimentação necessária para transformar plataformas de conhecimento em opções tecnológicas e, eventualmente, em processos e produtos. Corresponde ao setor privado aceitar e contribuir direta e indiretamente para esta função pública. O sucesso econômico da experimentação está justamente na coparticipação, como salienta Fred Block,<sup>20</sup> dos setores empresarial e universitário nas decisões de produção que são tanto econômicas como tecnológicas. Ou seja, na combinação de lógicas de conhecimento, produção e comércio.

### **Brasil e China: Caminhos cruzados e opções de futuro**

Surge, então, a pergunta de que modelos de política de inovação Brasil e China podem se valer. De que capacidades humanas, tecnológicas e institucionais dispõem? Peter Evans,<sup>21</sup> estudando as experiências desenvolvimentistas do Brasil e da Ásia, aponta para duas características essenciais à promoção do desenvolvimento: capacidades burocráticas e de formar parcerias.

Para a política de inovação que visa a criação de novos setores e a aplicação de tecnologias transformadoras para problemas socioeconômicos, o desenvolvimento de novas capacidades burocráticas não basta. Além de autonomia e potencial para criar parcerias, o Estado deve atuar tornando possível a experimentação, o financiamento e a garantia do longo prazo e potencializando a rede de instituições de pesquisa, laboratórios e empresas como criadores de valor.

China e Brasil se posicionam de forma muito distinta quanto às capacidades e o alcance das instituições atuantes na inovação. A empresa manufatureira na China é ágil e comercialmente competitiva. O peso da manufatura no PIB, que muitos indicam como um problema para a entrada do país em uma moderna economia de serviços, facilita a experimentação em novos caminhos tecnológicos.

Na China, a passagem de uma política de *catching up* para uma política de inovação foi habilmente traçada em dois movimentos que se complementam: a criação dos megaprogramas para ciência e tecnologia que mapeavam campos do saber, instrumentos de pesquisa e experimentação (Plano de Médio e Longo Prazo para Ciência e Tecnologia) e o desenvolvimento, seis anos após, do Programa de Indústrias Estratégicas que possibilita a aplicação das plataformas de conhecimento para a indústria (12º Plano Quinquenal). A evolução para a economia de inovação a partir de avanços e conquistas de posições na fronteira tecnológica nas áreas selecionadas, como indústrias estratégicas emergentes, está em curso.

Problemas importantes persistem e as redes de enlace entre conhecimento e produção são ainda um ponto frágil. Com algumas exceções, as grandes empresas chinesas são estatais e operam em setores de utilidade pública com menor propensão à inovação e modelos de negócios que tendem a ser conservadores. As empresas de alta tecnologia são ainda de médio e pequeno porte e não gozam da mesma facilidade de crédito das estatais. A reforma dos laboratórios públicos durante os anos 1990 levou a uma excessiva ênfase em pesquisa aplicada em detrimento da básica. Hoje, mais de 70% da pesquisa e desenvolvimento ocorre nas empresas e está grandemente associada à busca de inovações secundárias.

Parte do sucesso da China advém da capacidade do Estado de aprofundar e corrigir os rumos do processo de reforma mantendo constante o crescimento. No entanto, a máquina burocrática chinesa é complexa, com contradições que contrapõem planejamento e descentralização decisória em nível regional. Para assegurar a coordenação institucional e a execução do planejamento estratégico, foram criados os Grupos de Liderança em vários setores da economia. Estes grupos são instâncias horizontais chefiadas pelo primeiro ministro que agrupam em torno de missões específicas lideranças de um determinado processo. Os Grupos de Liderança não são meramente consultivos, têm capacidade de coordenar e comandar horizontalmente, construir estratégias executivas e manter os acordos de longo prazo. No entanto, ao mesmo tempo em que dão ao Estado instrumentos de coordenação para políticas de longo prazo, acentuam a tendência *top down* da política chinesa.

A estrutura colegiada de comando tende a diminuir contradições entre políticas explícitas na área de inovação e implícitas na área econômica, problema central no caso brasileiro, mas não garante a execução ou a existência de instituições intermediárias que teçam a relação entre o Estado e o privado.

Contrariamente à China, a política de inovação no Brasil foi sempre sujeita às flutuações da política macroeconômica. Nos anos 1980, o Brasil começa a investir cuidadosamente na criação de instituições que hoje compõem o sistema nacional de inovação. Organizações hoje consolidadas, como Finep e Embrapa, assim como uma ampla rede de laboratórios públicos, se iniciam nesta época.

A partir de 2004, estas iniciativas são complementadas pela expansão da pesquisa universitária, da atividade de fomento consistente das instituições regionais de apoio à pesquisa e da criação de parques tecnológicos e incubadoras. Comparações com a China apontam para a boa qualidade da pesquisa básica no Brasil com resultados de excelência na matemática, física, biologia, no domínio de tecnologias de ponta para a exploração do petróleo em águas profundas e na agricultura subtropical e tropical. Apesar de dificuldades no enlace entre pesquisa e produção, existem circuitos de excelência no petróleo, agricultura e biofármacos. Instituições como Embrapa, Cnpq e Fiocruz fazem dialogar pesquisa e produção em nível nacional e global.

Para países como China e Brasil, de forma distinta, a passagem do *catching up* à economia de inovação, por parcial ou mais abrangente que seja a economia da inovação, requer a construção de

um novo consenso entre público e privado e uma nova dinâmica nas relações Estado-mercado. É evidente que os limites na atuação do Estado e deficiências na rede de instituições que compõem o sistema de inovações dificultam o desenvolvimento de economias de inovação. Porém, o que mais parece necessário é uma visão de longo prazo que não seja calcada na emulação e abra espaço para um esforço de inovação que parta da solução de problemas autóctones e contribua para uma percepção global do que pode vir a ser um modelo de crescimento, produção e negócios sustentável e economicamente competitivo.

Neste sentido, a economia verde ou a economia do natural são para a China e Brasil uma encruzilhada comum partindo de posições distintas: oportunidade e vantagem comparativa para o Brasil e necessidade e empenho tecnológico para a China.



2015

# **Estratégias de governança no século XXI: Observações sobre os novos desafios da China**

A China enfrenta hoje o dilema de transformar seu modelo de crescimento tendo-se consolidado em uma economia com vínculos globais em todos os setores comerciais, industriais e de serviços. Tem igualmente um portfólio de investimentos com uma geografia política extremamente abrangente, o que faz com que a desaceleração de seu crescimento, variações de mercado e mudança na composição de seu PIB criem efeitos de choques globais. Contribui para este efeito de choque o fato de que a economia da China cresceu com bastante previsibilidade nas últimas três décadas a 10% ao ano.

Depois de mais de trinta anos de internacionalização da economia e *catching up* acelerado, a China entra em uma nova etapa econômica e confronta desequilíbrios e desarticulações que decorreram de seu rápido crescimento, mas também de importantes transformações na economia global.

As políticas do Novo Normal e da Nova Rota da Seda são estratégias desenhadas para fazer face aos desafios da economia e do novo contexto internacional. São políticas que apostam na sustentabilidade da dinâmica do modelo econômico chinês, isto é, na eficácia da combinação de economia de mercado globalizada e da presença do Estado em setores-chave e no investimento. São políticas que apostam também na afirmação internacional da China sem embates hegemônicos. Neste caso, uma afirmação internacional que passa pela intensificação do comércio, investimentos e entendimentos políticos na Ásia e que se expande como modelo para relações inter-regionais.

As duas dinâmicas políticas, interna e externa, se sustentam. São instrumentos desenhados para facilitar a passagem do *catching up* a uma economia de inovação. Buscam equacionar problemas sociais e econômicos persistentes em um contexto global distinto, sem as vantagens que caracterizaram as primeiras etapas da reforma econômica na China.

A política do Novo Normal é uma estratégia de reequilíbrio fiscal, de reforma do sistema financeiro e administrativo, mas também uma política de fomento ao mercado e uma aposta na inovação como novo eixo propulsor do crescimento. O novo modelo de crescimento da China passa pela desaceleração da economia e impõe transformações nas dinâmicas comerciais e de investimento público. O presente contexto traz incertezas ao mercado internacional à medida que muda o perfil de ganhos dos que dependiam da China como motor do crescimento nacional.

A desaceleração do crescimento da China tem sido vista por muitos observadores como o fim de um processo de modernização excepcional e um teste às estratégias autóctones de associar Estado e mercado na dinâmica do crescimento. Pelo lado positivo, a desaceleração é vista como parte do histórico de desaceleração de países asiáticos com *catching up* acelerado, tais como Japão, Coreia e Taiwan. Pelo lado negativo, a desaceleração do crescimento e as turbulências no processo são vistas como a prova de fogo para verificar o quanto a intervenção do Estado impõe limites ao bom funcionamento da internacionalização dos mercados.

Este trabalho argumenta que o que está hoje em curso é mais do que um processo de normalização dos padrões de crescimento da economia chinesa. As novas políticas que de fato buscam administrar novos patamares de crescimento são fruto de um particular modelo de governança e de um singular processo de modernização. O sucesso destas não depende da impossibilidade de conjugar a presença forte do Estado em uma economia de mercado globalizada, mas sim da congruência entre políticas e meios, e da existência de práticas e instituições de governança previsíveis e adequadas.

A política do Novo Normal busca facilitar a passagem de uma política de *catching up* para uma economia impulsionada pelo mercado interno e pela inovação. Esta é uma passagem complexa que requer capacitações e dinâmicas institucionais especiais e muitas vezes contraditórias. No caso da China, é um processo em curso, com várias possibilidades de andamento em aberto. Procura-se a saída da potencial armadilha das inovações secundárias, uma nova densidade tecnológica e inserção global para a economia. Em jogo está a capacidade de criar instituições e mecanismos de governança que possibilitem esta passagem.

A ascensão da China transformou as condições globais para o desenvolvimento das economias emergentes assim como as condições de sustentabilidade de economias afirmadas. Ao afirmar-se, a China implodiu vários modelos de desenvolvimento. O caminho que a China hoje traça foi modificado pelo seu próprio sucesso e as opções de reforma com as quais se depara são produtos destas circunstâncias. A China é, assim, ela e suas circunstâncias, tanto

a exceção como a sua própria regra. Este trabalho discute este processo de transformação em curso e aponta para questões em aberto na estratégia chinesa para transformar-se em uma economia de inovação.

### **As atuais estratégias chinesas:**

#### **O Novo Normal e a Nova Rota da Seda**

Durante os últimos 35 anos, a China cresceu em média 10% ao ano e transformou sua economia em um centro manufatureiro mundial, ponto de encontro global da cadeia de produção do complexo eletrônico. Entre os vários elementos que caracterizam este feito estão: o planejamento estratégico de longo prazo, uma alta taxa de investimento e poupança, um sistema financeiro composto por bancos públicos que facilitam não somente as grandes inversões em infraestrutura, mas igualmente o crédito para as grandes estatais, e uma dinâmica competitiva de inserção global das nascentes empresas chinesas.

Depois de mais de três décadas de internacionalização da economia e *catching up* acelerado, as condições internacionais que facilitaram o crescimento do país, os eixos propulsores da economia, esmorecem. A globalização se transforma, assim como os fatores internos à China que facilitaram o crescimento econômico: curva demográfica, mão de obra e energia a baixo custo, e demanda reprimida.

O crescimento acelerado trouxe importantes desequilíbrios fiscais e entraves financeiros. A política de estímulos adotada como

medida anticrise em 2008 acentuou uma tendência já pronunciada a dívidas e superinvestimentos dos governos provinciais. A nova política busca enfrentar desafios fiscais, fragilidades financeiras internas e diminuição da margem de benefício do investimento público.

Não obstante a centralidade do planejamento estratégico, o processo de decisões na China permite grande liberdade de ação aos governos regionais. Característica que levou Lieberthal e Oksenberg<sup>1</sup> a conceituar a China como um sistema de autoritarismo fragmentado. A expansão de investimentos nas administrações regionais foi um fator central ao dinamismo do crescimento da China e deu-se através de várias combinações de incentivos. De particular relevância para a criação de novas plantas industriais foram os incentivos fiscais e financeiros decorrentes de recursos advindos da venda de terras comunais. O fim de receitas suplementares advindas de vendas da terra contribuiu para deflagrar uma espiral de dívidas financeiras e déficits fiscais nas províncias.

Diminui igualmente a margem de benefícios em investimentos públicos. Depois de décadas de investimentos em infraestrutura, a economia chinesa tem menos capacidade de absorção de novos investimentos em infraestrutura e na construção civil, e as empresas estatais do ramo estão hoje com excesso de capacidade.

A injeção de crédito pós-2008 reforçou tendências especulativas nos mercados acionários e da construção civil, contribuindo para um novo patamar de dívidas e de bolhas no mercado de ações. A crise da bolsa de Xangai é um exemplo destes desequilíbrios e

tendências especulativas que levam à busca de lucro no mercado financeiro de enorme volatilidade.

### **A que visa o Novo Normal?**

A política do Novo Normal, anunciada por Xi Jinping, visa índices de crescimento mais baixos e qualitativamente mais altos. Sai-se de um modelo econômico calcado em investimento público e exportação para um modelo voltado para serviços, mercado interno e inovação com ênfase na economia verde. Visa-se reequilibrar o sistema fiscal, solucionar a espiral de dívidas dos governos regionais e reformar o sistema financeiro abrindo maiores e melhores possibilidades de crédito para o setor privado.

Procura-se incentivar o setor de serviços e o consumo interno, subdimensionados na economia manufatureira de exportação. Busca-se impulsionar a economia verde através de investimentos e inovações em energias alternativas, desassociando progressivamente a matriz energética da China do carvão e transformando a economia verde em uma estratégia industrial. Acompanha a nova política uma significativa reforma administrativa que almeja imprimir maior transparência e menor burocracia na governança pública, auxiliando, assim, a luta anticorrupção.

A Conferência Econômica do Comitê Central do Partido Comunista da China, em 2015, explica a nova política econômica como uma estratégia com nove direções. Estas são: fomento ao mercado interno, eliminação de barreiras ao investimento estimulando a saída da poupança para o investimento, busca de novas vanta-

gens comparativas na produção para além de baixos salários, aumento na qualidade da produção industrial e de serviços, ênfase na inovação, estímulos a novos mercados com incentivos transparentes e vantagens fiscais especiais, passagem para uma economia de baixo carvão, melhorias no sistema de gestão de riscos nos mercados de crédito e construção civil e, finalmente, uma política macroeconômica apropriada à economia global pós-crise.<sup>2</sup>

Mas a nova política é também uma leitura de oportunidades futuras para a China no médio e longo prazo. Assume-se que as vantagens tanto internas como externas que beneficiaram o *catching up* da China se exauriram ou modificaram-se de forma a necessitar uma revisão profunda nos eixos da economia, e que somente uma nova estratégia poderá reverter os desequilíbrios internos e ser proativa em forjar circunstâncias externas favoráveis ao crescimento.

### **A Nova Rota da Seda**

A nova estratégia econômica vem acoplada a novas iniciativas internacionais, entre elas a política da Nova Rota da Seda, que apesar de concebida no âmbito regional tem implicações globais importantes. As novas iniciativas internacionais têm dinâmicas distintas com sinergias múltiplas. São seus pilares: a expansão do investimento direto (ODI), a criação de novos fundos multilaterais e de plataformas financeiras dedicadas a investimentos em infraestrutura, e a expansão de acordos comerciais regionais e inter-regionais. A estas, soma-se uma política cambial que facilite a internacionalização do renminbi.

A partir de 2005, a China começa a expandir de forma constante seus investimentos externos fazendo com que os investimentos no exterior (ODI) estejam em uma trajetória de quase paridade com os investimentos para a China (FDI). O crescimento é exponencial, passando de US\$12,26 bilhões em 2005 a US\$117,76 bilhões em 2014. A globalização dos investimentos foi, no início, puxada pela busca de vantagens comparativas para a indústria de exportação e pelo interesse em garantir os recursos naturais necessários ao crescimento da economia.

A partir de 2012, os investimentos estrangeiros da China passam a ser um instrumento de integração global de todos os setores da economia. Investem fora da China tanto as grandes estatais como o setor privado. A compra da Smithfield pela Shuanghui, assim como investimentos da Beijing Genomics e da Shanghai Wang no setor de baterias de lítio são exemplos desta nova leva do investimento externo chinês.

O segundo alicerce da política internacional é a criação de novos fundos multilaterais. Ao longo dos últimos dois anos, a China lançou uma série de novos fundos multilaterais, com financiamento variando entre US\$50 e US\$100 bilhões. Os novos fundos são dedicados, sobretudo, a investimentos em infraestrutura. O novo Banco de Infraestrutura Asiática (AIIB), o Banco dos BRICS (NDB), a plataforma financeira da Nova Rota da Seda e a nova plataforma financeira do Acordo de Cooperação de Xangai são algumas destas novas importantes iniciativas. Participam do AIIB os principais países europeus e da Ásia, assim como o Brasil. A participação de países de fora da região, bem como o desenho multilateral das

iniciativas faz com que estas extrapolem seu contexto asiático e mudem o prisma através do qual concebemos as relações econômicas globais. São novidades na arquitetura internacional que antecipam mudanças importantes na política inter-regional e que, sem dúvida, terão efeitos importantes na dinâmica política das instituições multilaterais de Bretton Woods.

O terceiro pilar da nova política externa é a expansão de acordos comerciais, regionais e inter-regionais. Neste contexto, são de particular importância as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre China, Japão e Coreia assim como a proposta de uma Zona de Livre Comércio na Ásia, discutida em Beijing no encontro da APEC de 2014. Este ativismo na política comercial é mais relevante se tivermos em conta o marasmo das negociações globais da OMC. Todas estas iniciativas, que aumentam em complexidade e intensidade a inserção internacional da China, respondem a uma geopolítica asiática em fluxo e à crescente competição por influência entre China e Estados Unidos na área do Pacífico.

A política do Novo Normal e as novas iniciativas financeiras internacionais da China se combinam na medida em que reforçam a busca por novas oportunidades econômicas. As duas políticas se inspiram em uma avaliação sobre possibilidades, condicionais e tendências do mercado global, e a posição da China neste contexto.

Zha Daojiong argumenta que não é a primeira vez que a China ajusta a sua trajetória de desenvolvimento associando fatores

<sup>3</sup> Zha Daojiong, "China's Economic Diplomacy Since 2012: Focusing on the Asia Pacific Region" (*China Quarterly of International Strategic Studies* 1, n. 1, 2015), 85-104.

<sup>4</sup> Xue Lan e Yu Qiao, "Responding to Global Economic Challenges: A View from China" (*Brookings Report*, 2011).

externos e internos. O ingresso do país na Organização Mundial do Comércio, em 2002, foi uma escolha igualmente significativa. Em 2002, o objetivo da mudança foi colocar a rota de crescimento nos parâmetros de governança do mercado internacional. Hoje, inversamente, é a China que deve ser mais proativa na gestão da governança econômica internacional.<sup>3</sup>

A política da Nova Rota da Seda, embora sem aparentes vínculos com a inovação ou com a economia verde, serve como ponta de lança de oportunidades externas em uma economia global sem grande brilho. O Banco Mundial estima que a Ásia careça de cerca de 30 trilhões de novos investimentos em infraestrutura. A criação dos novos fundos multilaterais asiáticos permite a expansão em grandes volumes de investimentos em áreas onde a China e, em particular, as grandes empresas chinesas hoje estão na fronteira tecnológica. Abrem oportunidades no momento em que os ganhos marginais em investimentos nacionais em infraestrutura estão em queda e as empresas chinesas com excesso de capacidades.<sup>4</sup>

Pelo lado comercial, os novos fundos sedimentam laços e parcerias comerciais na região dando um braço financeiro à política de novos e maiores acordos comerciais e à promoção de uma zona de livre comércio para toda a Ásia. Do ponto de vista geopolítico, os novos fundos inauguram uma nova arquitetura para a política multilateral que avança e alarga o universo institucional de Bretton Woods, onde a China continua sendo mal representada. Abre-se uma nova fronteira política no mundo multilateral.

## Contexto e desafios

Até o presente, as reformas iniciadas pela Administração Xi Jinping têm tido sucesso, mas também enfrentado importantes dificuldades. O crescimento da China oscila em direção a médias mais baixas do que antecipado, sendo a expectativa hoje de uma taxa de crescimento abaixo dos almejados 7% para 2015 e 2016.

No que diz respeito à reorientação dos eixos propulsores da economia, o setor de serviços avança como previsto, tendo chegado agora a quase paridade de crescimento com o manufatureiro, passando de 43% do PIB em 2010 a 48% em 2014.

A reforma fiscal prossegue com a imposição de maior disciplina nos gastos das regiões, o cerceamento de programas extraordinários e a reorganização das dívidas de bancos e governos regionais. Kroeber<sup>5</sup> estima que dois trilhões de dívidas dos governos regionais estão sendo reestruturados em títulos de longo prazo. Vale recordar que a experiência em reciclar dívidas foi muito exitosa nos anos 1990, quando se inicia o programa de reestruturação das estatais.

No que diz respeito a reformas financeiras, novas regras sobre depósitos e liberalização do crédito bancário estão dando maior fluidez ao mercado de crédito contribuindo para a criação de novas empresas. A promoção da zona de livre comércio (ZLC) de Xangai e a futura extensão da mesma política para outras zonas geográficas é parte importante da reforma financeira. As ZLCs têm o propósito flexibilizar as transações em moedas estrangeiras dentro das

respectivas zonas, funcionando como uma miniabertura da conta capital. Promove-se, ao mesmo tempo, uma reforma administrativa que facilita o investimento através do uso da lista negativa. Isto é, através de uma lista negativa que indica os investimentos e áreas a serem proibidos ou desfavorecidos termina-se com a exigência de aprovações prévias e controles de investimento pelas autoridades centrais.

A política do Novo Normal é fruto de uma China já transformada, como indica a atual estrutura do produto interno bruto, mas nem por isso enfrenta menos dificuldades. O contexto internacional desfavorável, de uma economia global de baixo crescimento, debilita a economia exportadora, aumenta a competição por valor adicional e não facilita os ajustes fiscal e financeiro.

A recente desvalorização do renminbi e as grandes oscilações de agosto de 2015 na bolsa de valores, assim como os altos e baixos no mercado da construção civil, apontam para fragilidades inerentes ao sistema nacional de crédito, poupança e investimentos. As mudanças na taxa de câmbio chinesa foram previstas pelo governo desde 2005 como parte de um programa de maior flexibilidade na vinculação com o dólar. Sem embargo, a flutuação abrupta e a intervenção do governo deixaram transparecer inquietudes que uma política já traçada de mais longo prazo não deveria comportar.

O mesmo pode ser dito da flutuação na bolsa de valores. É um fato notório que a bolsa de valores na China é muito pequena com relação à economia. Estima-se que somente entre 7-9% da

população participem no mercado de ações, o que faz com que as enormes turbulências recentes tenham tido um efeito limitado na economia real. Entretanto, as entradas e saídas do governo na bolsa indicam a importância que a administração chinesa empresta à credibilidade da economia e às turbulências que o ajuste econômico comporta.

A bolsa de valores e a flexibilização do câmbio têm relevância futura na medida em que são etapas na política de abertura de mercado do setor financeiro. Da reforma e da reorganização do setor financeiro dependem as reformas financeiras previstas para as grandes empresas, um maior dinamismo para as empresas privadas da China e uma maior abertura acionária das estatais. Da mesma forma, a estabilidade cambial é fundamental para assegurar um estancamento na fuga de capitais que se acentua com as flutuações na economia. Entretanto, importa distinguir os percalços nas áreas de câmbio e na bolsa de valores que afligiram recentemente a China das políticas de mais de longo prazo que são a reorganização da demanda interna e o fortalecimento da economia de inovação.

### **O papel da inovação**

A nova estratégia de crescimento da China aposta no aumento da demanda interna agregada e na capacidade da inovação e da economia verde de atuarem como propulsoras do crescimento. Estes objetivos complexos têm temporalidades diferentes. A desaceleração da economia exportadora e o aumento da demanda interna não necessariamente caminham passo a passo. Tanto a

inovação como a economia verde são estratégias com frutos de longo prazo que dependem também do fomento e da natureza dos mercados e das instituições que regem as políticas.

A desaceleração do crescimento na China vem sendo explicada por observadores internacionais como uma tendência natural do modelo asiático de crescimento. Coreia, Taiwan e Singapura tiveram significativa queda em seus índices de crescimento após a consolidação de seu tecido industrial. O Novo Normal seria, neste sentido, de forma mais abrupta, o começo do fim da excepcionalidade do desenvolvimento da China.

Porém, o que hoje está em curso vai além de uma normalização do crescimento e do reequacionamento de desequilíbrios na economia. É fruto da transformação do PIB da China, da evolução de uma economia manufatureira para uma economia de serviços, que vem se impondo desde 2010 e que se sustentará no longo prazo com a crescente e continuada transformação urbana e com a intensificação da inserção internacional da China.

As transformações na mão de obra especializada, a expansão das classes médias, a extensão da educação superior, e a globalização da produção científica na China são todos elementos de suporte a uma mudança qualitativa na organização da sociedade que dão respaldo à economia de serviços e a uma nova integração internacional do tecido produtivo.

A nova política é igualmente uma estratégia de governo, o resultado de uma reflexão no ambiente da academia, no partido e no governo

sobre novos desafios globais e nacionais, e o papel da inovação e do sistema de inovação chinês neste contexto. O desenvolvimento científico e tecnológico e, em particular, a relevância dada ao fenômeno da inovação, foi desde sempre o eixo aglutinador das estratégias econômicas na China. Os investimentos em ciência e tecnologia são uma constante nos programas de reforma e o *catching up* caminha passo a passo com a criação de empresas, fator que distingue a China de outros países asiáticos assim como de outras transições à economia de mercado. Os investimentos de longo prazo em ciência e tecnologia chegam a 2% do PIB em 2012, com ênfase para a pesquisa aplicada e em P&D no nível das empresas.

A atual composição e densidade tecnológica do tecido industrial chinês foi fruto de estratégias bem concebidas que combinavam prioridades e instrumentos calibrados com o tempo. De particular relevância são: o plano estratégico que sinaliza setores, plataformas de conhecimento e, mais tarde, indústrias estratégicas a serem favorecidas. O uso do investimento direto estrangeiro como política e instrumento de transferência de tecnologia, o convívio e o intercâmbio produtivo com as multinacionais e uma prática de experimentação controlada que antecipa a adoção de projetos de tecnologia para vários setores, a todos estes instrumentos se associa uma política de crédito que estimula o investimento, mas incentiva também a competição no mercado interno. Somam-se a estas políticas uma coerência muito grande entre política macroeconômica, comercial e de tecnologia.

As empresas chinesas usaram a internacionalização e a busca por uma competitividade em nível global como estratégia empresarial

<sup>6</sup> Xue Lan, "Promoting Innovation Driven Development in China: Challenges and Opportunities" (IBRACH-Tsinghua International Seminar, abr. 2015).

<sup>7</sup> Adriano Proença (coord), "Desenvolvimento Tecnológico Comparado em Setores Básicos da Indústria Chinesa" (*Relatório Técnico COPPE, UFRJ*, 2011).

de crescimento. Xue Lan<sup>6</sup> descreve a reforma industrial na China como um processo em três etapas. Até a metade dos anos 1990, a transformação das empresas e a diversificação do tecido industrial são estimuladas por exemplos externos. A partir do final dos 1990, a diversificação industrial passa a ser associada à integração da China na economia global. De 2006 até os dias de hoje, a integração global da indústria e da economia são movidas por capacitações domésticas.

Esta busca constante por inserção global permitiu às empresas chinesas levar as inovações secundárias a uma nova fronteira estratégica. Adriano Proença,<sup>7</sup> em um estudo sobre estratégias industriais de empresas chinesas selecionadas, aponta para duas modalidades de ação interessantes do setor privado: a identificação de espaços de inserção – "módulos" nas cadeias produtivas onde se possa estabelecer um domínio de mercado de forma competitivamente sustentável, e a identificação e inserção em grandes projetos de inovação por grandes estatais.

A partir de 2004, a política tecnológica e industrial da China ganha uma espessura particular, um consenso sobre metas e uma elevada coordenação interministerial, levando vários analistas a considerar a política tecnológica da China como um novo paradigma "tecnológico industrial".<sup>8</sup> Parte deste novo consenso foi o resultado de debates na academia e no governo sobre os limites dos benefícios tecnológicos advindos da participação em cadeias de valor da indústria eletrônica. A conclusão, então, foi de que a economia de inovação na China iria requerer uma nova estratégia de capacitação e aprofundamento de plataformas de conhecimento.

<sup>8</sup> Chen Ling e Barry Naughton, "The Emergence of the Chinese Techno-Industrial Policy" (Spider Web Seminar, BNDES, Rio de Janeiro, 2013); Sebastian Heilmann and Lea Shih, *The Rise of Industrial Policy in China* (Harvard Yenching Institute, 2013).

<sup>9</sup> Chen Ling. "Industrial and Technology Policy and Policy Making process in China" (IBRACH-Tsinghua International Seminar, abr. 2015).

<sup>10</sup> Ibid.

O Plano de Médio e Longo Prazo para Ciência e Tecnologia de 2006 e o 12º Plano Quinquenal de 2011 são políticas que resultam deste importante debate. O Plano de Médio e Longo Prazo identifica plataformas de conhecimento, denominadas megaprogramas, e estabelece uma política de fomento para estas áreas. O 12º Plano Quinquenal complementa este programa individualizando indústrias estratégicas que emergem dos megaprogramas. Estima-se que 22,6% dos gastos do orçamento de ciência e tecnologia, que hoje correspondem a 2% do PIB da China, estejam associados aos megaprogramas e indústrias estratégicas.<sup>9</sup>

Os setores e indústrias estratégicas selecionadas pelo 12º Plano passam a ser objeto de vários programas regionais de experimentação. Duplicação de investimentos e gastos é, sem dúvida, parte do custo experimental deste exercício para selecionar escolhas tecnológicas vencedoras, mas igualmente uma garantia maior para a comercialização.

Chen Ling<sup>10</sup> aponta para o fato de que, diversamente de outros países, a execução de programas industriais na China tem um hiato importante entre a fase de concepção e de execução. O processo de consultas que antecede a formulação dos planos industriais é muito amplo, dando aos planos um caráter indicativo. As escolhas de caminhos tecnológicos são fruto de um longo percurso de experimentação e de projetos-piloto em âmbito regional. Este foi o caminho que levou à adoção de modelos tecnológicos para o trem de alta velocidade, veículos elétricos, rede de transmissão de alta voltagem e à escolha de reatores atômicos de terceira geração.

Não é possível ainda ter uma avaliação abrangente do investimento feito nos megaprogramas e nas indústrias estratégicas. A crítica mais recorrente aos programas chineses é de que estes são excessivamente impositivos e *top down*, demasiadamente amplos, e que tendem a separar as dinâmicas de funcionamento do mercado, das estatais e dos megafinanciamentos. No entanto, o tecido industrial chinês hoje é complexo e globalizado. A política de incentivar o mercado mantendo a capacidade de investimentos e consolidando estatais em setores essenciais continua sendo parte da estratégia de crescimento e de internacionalização da economia em torno de novos eixos.

Grandes projetos de inovação requerem financiamentos permanentes e dinâmicos que minimizem os riscos da inovação, mas facilitem as apostas quando estas devem ser feitas. As empresas privadas de ponta funcionam com uma dinâmica de investimento e, sobretudo, de risco própria. A interação entre setores público e privado, estatais e pequenas e médias empresas, nacional e global, se dá de forma distinta das primeiras etapas do *catching up*. Sinergias existem, assim como competição, e as instituições financeiras e de regulação econômica precisam refletir esta complexidade.

A intensificação da economia de inovação requer igualmente uma liberdade de experimentação e uma flexibilidade que permita que inovações organizacionais, financeiras e tecnológicas se combinem de formas diversas. Este surto de criatividade foi o motor das primeiras fases de criação de empresas chinesas – a era de capitalismo criativo dos anos 1980 – que, segundo Yasheng

Huang,<sup>11</sup> foi a verdadeira transformação no mercado chinês. Todas estas variáveis trazem um ônus adicional ao Estado, dificuldades reconhecidas pela administração Xi Jinping, que enfatiza a necessidade de recalibrar as funções de fomento, regulação e normatização do Estado.

A China é rica em instituições de pesquisa e de apoio que funcionam com dinamismo na intermediação entre a pesquisa básica e o mercado. Existe uma cultura de experimentação e comercialização. A proliferação de fundos e esquemas de financiamento que surgem como *shadow banking* ao lado do sistema bancário indicam percalços e limites no sistema financeiro, mas também predisposição para negócios.

Tal como explicitada até agora, a política do Novo Normal reafirma a centralidade da inovação na estratégia econômica da China e avança na reforma do sistema nacional de inovação. Estão sendo criados grandes fundos temáticos com administração própria sob a égide governamental para as áreas de megaprogramas, pesquisa básica, pesquisa aplicada, recursos humanos e comercialização em pequenas e médias empresas.

A política da Nova Rota da Seda irá, sem dúvida, dinamizar as possibilidades globais das empresas chinesas contribuindo para interiorizar cadeias de valor e aumentar a intensidade tecnológica das empresas chinesas de ponta. Aposta-se na capacidade do sistema nacional de inovação de desenvolver importantes vínculos entre o mercado e o setor público, integrado a redes de conhecimento global.

Nesta nova fase industrial tão mais complexa e com demandas diversificadas e muitas vezes contraditórias, e neste novo contexto internacional muito mais competitivo, será possível manter o consenso em torno de financiamento, metas e objetivos tecnológicos? Serão os instrumentos de política desenhados para o intenso *catching up* adequados à nova etapa do crescimento da China?

### ***Modus operandi* e perguntas em aberto**

Até o presente, o sucesso do *catching up* chinês teve sua base em um *modus operandi* político com alguns elementos-chave: planejamento estratégico, visão de longo prazo sobre a inserção global da economia chinesa, consensos estruturados em torno de metas e coordenação institucional entre os ministérios das Finanças, do Comércio e de Ciência e Tecnologia. A estas características se agrega a disponibilidade de recursos. Facilitam a execução dos programas a existência de grandes reservas, investimentos internacionais em crescimento acelerado e um orçamento nacional que passa de 10,8% do PIB em 1995 a 22,6% em 2012.

A nova política chinesa é uma aposta de longo prazo na sustentabilidade do modelo de governança econômico chinês. Procura-se calibrar a relação do Estado com o mercado, adaptando-se a novos desafios. Esta adaptação não é sem dificuldades. A passagem para a economia de inovação é complexa e menos passível de acordos estruturados como no passado, e depende de políticas e de capacitações distintas dos modelos de *catching up*. Existem contradições inerentes ao processo. Requer-se, ao mesmo tempo, uma cultura de risco, experimentação e erro, assim como estruturas institucio-

nais que possam garantir este espaço inovador. Tornam-se mais difíceis e menos eficientes as campanhas, os consensos organizados e as situações *win-win*.

Para muitos efeitos o sistema nacional de inovação da China já é um sucesso. Foi capaz de conduzir a passagem da economia comandada para a economia de mercado com êxito, e colocar a pesquisa e a indústria chinesa em várias fronteiras de inovação. O sistema é composto por instituições meritocráticas, especializadas e com múltiplas sinergias. O financiamento para o sistema nacional de inovação é constante e seus integrantes participam de cadeias globais de produção de conhecimento. Existem constantes intercâmbios entre universidade, centros de pesquisa e empresas, incorporando comunidades científicas de todo o mundo. Multiplicam-se os centros de pesquisa nas empresas e o número de laboratórios internacionais de pesquisa sediados na China.

No que diz respeito à comercialização, a China desenvolveu uma cultura de negócios própria com importantes sinergias no espaço asiático, confirmando a sua tradição mercantil. O sucesso da plataforma de negócios Ali Baba assim como os telefones a baixo custo da Xiaomi são testemunha da inventividade comercial da China e da capacidade da indústria chinesa de ler o mercado global e antecipar demandas. Esta agenda será, sem dúvida, reafirmada com a política da Nova Rota da Seda.

Neste quadro, cabe então a pergunta: qual é a métrica de sucesso contemplada para o futuro? Será a fronteira tecnológica em todos os campos? A primazia tecnológica no modelo americano? A afir-

mação tecnológica em campos selecionados, como o Japão e a Alemanha, ou a aplicação de novos conhecimentos para problemas autóctones – as inovações estratégicas?

A consolidação de uma economia de inovação depende de uma cultura de inovação que não se subsume a êxitos comerciais, ou produtos e processos, mas se define melhor pela capacidade inquisitiva e de pensar diversamente, além de esquemas pré-estabelecidos, e de encontrar sinergias entre campos de conhecimento distintos. Este foi um dos traços importantes da dinâmica do Vale do Silício. São qualidades cultivadas com afinco pelo sistema americano, apesar deste ter nas considerações de segurança seu principal motor de busca por primazia tecnológica.

No entanto, quando se examina a nova geopolítica da produção no mundo, modificada pela própria ascensão da China, os exemplos citados passam a ser limitados. A separação entre a agenda tecnológica e a agenda militar, sempre mais evidente, e a pertinência da agenda de bens públicos e de questões de desenvolvimento da própria China transformam de forma muito significativa o universo de opções e de prioridades para a inovação.

Existe uma longa lista de prioridades de inovação ligada a processos e soluções para problemas que se situam fora do eixo proprietário e que podem se desenvolver em um sistema nacional de inovações com as características chinesas. A agenda de bens públicos associada às condições de desenvolvimento da China, em particular a economia verde, é imensa e rica em desdobramentos que transcendem o espaço Ásia.

As apostas na economia verde e o começo de um debate sobre cidades sustentáveis na China são exemplos do que podem vir a ser novos pilares de inovações no sistema. O modelo chinês de gestão da inovação, que se alimenta da dinâmica Estado-mercado na gestão econômica, tem características que o posicionam bem na gestão do avanço do conhecimento na área de bens públicos: constância de financiamento, visão de longo prazo associada ao crescimento econômico, capacidade de experimentação e uma rede de plataformas de conhecimento em nível global.

Até agora, a China demonstrou-se particularmente hábil em recalibrar sua política econômica mantendo o crescimento, mas fazendo apostas condizentes com a preservação de seu modelo de gestão política. Resta saber se as reformas na governança que se empreendem hoje garantem esta flexibilidade de ação corretiva no futuro. Serão as apostas muito diversas entre si para darem congruência a uma estratégia econômica?

O crescimento ou o progresso, como argumentam Naughton & Wu,<sup>12</sup> depende da boa relação entre inovações e instituições. A capacidade do sistema de governança da China em corrigir os rumos e identificar erros tem sido relevante para o sucesso obtido até agora. Sem dúvida, vista a diversidade das metas em jogo, os próximos anos vão requerer ainda mais flexibilidade, experimentação na governança e uma definição mais clara sobre o que se almeja como futuro, o que hoje vem sendo chamado de *Chinese Dream*.

2016

# Desafios da economia chinesa hoje <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este trabalho reflete discussões e entrevistas realizadas em junho de 2016 durante o programa anual de acompanhamento da economia chinesa organizado pelo IBRACH em parceria com a Universidade Tsinghua em Beijing.

Depois de mais de trinta anos de crescimento acelerado, a China enfrenta hoje novos problemas de conjuntura e de longo prazo. Estes problemas são, em parte, consequência do processo de crescimento, em parte resultado do pacote de estímulos à economia pós-crise financeira de 2008, mas advém igualmente das dificuldades de adotar uma nova direção para a economia, a política do “Novo Normal”, em um contexto global de baixo crescimento, pouca demanda e muita competitividade. Existem dificuldades na passagem de uma economia puxada por investimentos e exportação para uma economia de serviços e inovação. É revelador que o 13º Plano Quinquenal dê singular importância aos instrumentos de governança direcionados para essa nova passagem crítica no modelo de crescimento. É igualmente evidente que existem diferentes ordens de problemas na gestão do curto e do longo prazo e que os problemas de reequilíbrio do pós-crise financeira – *rebalancing* – não são menores do que os da reorientação do modelo de crescimento – o Novo Normal.

No curto prazo, o *rebalancing* ou o reequilíbrio se refere aos entraves financeiros e fiscais advindos do crescimento acelerado e agravados pelos estímulos pós-crise financeira de 2008. Estima-se que o pacote de estímulos anticrise excedeu em quase 25% a necessidade de investimentos, contribuindo para o crescimento preocupante da dívida. Já a política do Novo Normal reflete a exaustão de fatores que propiciaram a expansão de 1998-2005, tais como amplos excedentes de mão de obra, baixos custos de produção e grande demanda externa. Essa política procura também enfrentar problemas de sobrecapacidade de produção em variados setores

e se sobrepor aos limites impostos por uma economia global de baixo crescimento, maior competitividade e pouca demanda.

Existe um amplo consenso de que a fase de crescimento exponencial da China acabou, deixou problemas e que não existe uma tentativa de recuperação desta dinâmica. O crescimento acelerado não é mais possível, não trará nenhum benefício e a preocupação de hoje é a qualidade do crescimento.

Os problemas de governança que se colocam no presente têm origens diversas. Advém tanto da governança do reequilíbrio como da transição de motores ou de dinâmica de crescimento. A governança do reequilíbrio apresenta-se de certa forma como bastante tradicional. Ela passa por políticas de saneamento e regulação fiscal e financeira.

A política do Novo Normal contém também relevantes objetivos de reforma do sistema financeiro. O que vem sendo chamado de *supply-side reform* é, na verdade, o enfrentamento dos problemas da dívida corporativa, de sobrecapacidade na indústria, de excesso de estoques e de custo do capital. Estas reformas envolvem mudanças no sistema financeiro e, em particular, na governança e dinâmica fiscal das SOEs, passando inclusive pelo desmembramento das SOEs consideradas *zombies*.

No entanto, o objetivo maior do Novo Normal é a transformação do modelo e da qualidade do crescimento da China. Vê-se uma mudança de rota na política industrial e, neste contexto, a inovação joga um papel central. Os programas China 2025 e Internet Plus,

contidos no 13º Plano, propõem um esforço específico na manufatura de precisão, na robótica e na expansão da economia digital.

Importa salientar que há uma concordância entre gestores e acadêmicos sobre o modelo de crescimento da China. Parte-se do princípio de que a China tem um modelo de crescimento único. Ela não é um tigre asiático, nem um país socialdemocrata, nem uma economia capitalista liberal, e não pretende transformar-se em nenhum destes modelos. Consequentemente, seu processo de reformas e de relacionamento entre Estado e mercado também obedece a critérios únicos. Em particular, fica claro que quando se fala em reforma financeira não se contempla o desmembramento de um sistema de financiamento e de bancos públicos, mas sim do alargamento do sistema financeiro, incluindo atores privados, e sua diversificação. Trata-se, entre outras coisas, de diversificar o acesso ao crédito, aumentar o retorno nas aplicações bancárias e suprir necessidades que ainda hoje são cobertas pelo sistema bancário paralelo (*shadow banking*). Buscam-se novos instrumentos, atores públicos e privados que permitam uma relação com o mercado nacional e global mais ativa e diversificada. Como explicitado pela National Development Reform Commission (NDRC), o Estado está presente para facilitar e organizar o crescimento da China liderado pelo mercado utilizando a mão invisível do governo.

No que diz respeito às reformas das SOEs, as discussões entre gestores e acadêmicos indicam que a reforma será penosa e complexa. Esta complexidade advém não somente do impacto das SOEs sobre o emprego, mas também sobre a arrecadação fiscal. Como lustrado pelo prof. Gao Yuning, da Universidade de Tsinghua,

as SOEs são as grandes responsáveis pelo crescimento da dívida, mas ao mesmo tempo, fonte constante de arrecadação fiscal. Têm-se assim as raízes de um problema complexo.

Existe certamente um grande número de SOEs hoje irrelevante para a política industrial e que oneram o meio ambiente e cujo desmembramento terá um preço econômico e político baixo. A economia verde requer esta reforma e o ar razoavelmente puro que pode ser respirado em Beijing quando estas fábricas são fechadas é um bom exemplo.

No Novo Normal, a política de inovação move-se para um patamar distinto da velha política de *catching up* e de modernização do parque produtivo e avança para outros patamares pouco conhecidos e pouco discutidos no Brasil. Veem-se claramente pontos de inflexão novos. A preocupação chinesa atual, diferentemente da brasileira, é com os limites da inovação secundária e a necessidade de se obter mais-valia em um mercado global de pouca demanda e maior complexidade. Neste contexto, passa a ter importância, a exemplo da Alemanha, a transformação da manufatura chinesa em manufatura de precisão e a criação de cadeias globais de exportação que partem da China. Esta é a essência do programa China 2025. Se esta política será setorial ou abrangerá todo o tecido industrial da China, permanece uma decisão política relevante em aberto.

Uma segunda importante inflexão é a relação entre inovação e política industrial em dois setores: a economia verde e a digitalização

dos serviços. No que diz respeito à economia verde, passa-se de considerações ambientais para uma política industrial clara em energia, transportes e construção civil, que visa à criação de padrões globais que terão impacto para o Brasil. No âmbito da economia digital, a expansão da internet nos serviços é gigantesca. Ela passa pela criação de empresas de telecomunicação, como a Xiaomi, que se transformam em empresas de serviços da internet, pela expansão global da Alibaba como portal de negócios, serviços e agora conteúdo, até a digitalização financeira, que cria novos instrumentos de crédito e leva a uma superação de operações e instrumentos tradicionais de pagamento.

Igualmente central à conjuntura atual é o papel da China como grande investidor global. A primeira grande onda de investimentos se dá em 2005, de onde datam no Brasil os grandes investimentos associados às *commodities*. Em 2012 já existe uma tendência à quase paridade entre os investimentos dirigidos a China e os investimentos globais feitos pela China. A política da Nova Rota da Seda do atual governo orienta uma tendência do mercado chinês em expansão transformando-a em política exterior. Cria-se uma multiplicidade de novos instrumentos financeiros, dentre os quais o Asian Infrastructure Investment Bank e o New Development Bank. O balanço desta política é complexo. Vários analistas apontam para um balanço em que um terço dos projetos está sendo bem-sucedido, um terço encontra-se com dificuldades e o terço final não foi exitoso.

As dificuldades enfrentadas são múltiplas, algumas de cunho político, outras de modelos de negócios e de desarticulação entre

projetos e instrumentos financeiros. Não obstante estas dificuldades e o aprendizado que se faz necessário, a percepção geral é de que esta continuará a ser uma política importante para a China, pois concilia disponibilidade financeira e escoamento de sobrecapacidade industrial. A mesma política permite, através de fusões e aquisições, dar maior densidade à indústria chinesa e penetrar em novos mercados.

Apesar das grandes áreas de consenso sobre a direção do longo prazo e os problemas da conjuntura econômica, percebem-se novas áreas de dúvida. O pacote de 2008, que salvou de certa forma a Ásia, foi também deletério em agravar os desequilíbrios fiscais e financeiros da China. Entre o reequilíbrio e o Novo Normal existem grandes áreas de problemas de difícil manejo e que vêm recebendo respostas contrastantes. O próprio governo manda mensagens distintas. Em artigo publicado no *Jornal do Povo*, uma fonte governamental reputada descreve o crescimento futuro da China como uma longa curva em 'L'. Outras fontes governamentais pregam o fortalecimento de investimentos para fazer face à baixa demanda. O Conselho de Estado e o Banco Central batalham no curto prazo com limitado sucesso com os contratemplos da bolsa de valores e da fuga de capitais.

A visão de longo prazo não encobre divergências sobre os problemas de governança do processo de reequilíbrio e de ambivalência sobre o tipo e a natureza das reformas necessárias. Estes são sinais da complexidade dos tempos e, possivelmente, do final de uma política de fáceis e grandes consensos.



2018

# Characteristics and direction of China's global investment drive <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Originally published in *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil* (FUNAG, 2018).

China's global investment drive has been viewed as the natural consequence of a globalized economy which has diminished returns on investments at home. A move made possible by an enormous quantity of accumulated reserves which can be profitably utilized as facilitators of large scale investments abroad. This chapter argues that in spite of the great variety of players and diversity of sectors characterizing China's global investment, the phenomenon is not merely consequential but there is strategy and policy conditioning and guiding the investment drive.

Policy direction derives from the operations of the singular economic model of China where planning and a public financing system condition the expectations of economic agents, offer risk protection for investments and indicates midterm opportunities and long term priorities and commitments. In spite of the vast number of players and contrasting motivations guiding foreign direct investments, private and public actors are embedded in a mutually reinforcing system of rules, enticements and guarantees.

The global investment drive is greatly facilitated and motivated by the need to prioritize returns for Chinese reserves, which are still in large part in low yield dollar denominated treasury bonds, and the corollary interest of transforming the renminbi into a globalized currency.

The financial crisis of 2008 and the global economic downturn provoked by the crisis has been an important inflexion point in the Chinese economic strategy. It forced the search for new growth drivers at home and forged a proactive foreign policy which aims

at creating opportunities for the continuous international expansion of the Chinese economy. This change in policy has reaffirmed the singular nature of the state-led model of development. It has brought about a diversification of the financing system, the development of bridge institutions and financing tools to back up industrial investments and diversification. The present investment drive is a result of these policy changes.

The diversification of the financial system and the global investment drive shows a growing statecraft in engaging the international economy and linking national growth objectives with insertion in the global economy. Of particular note is the coordination of diverse financial instruments in support of the investment drive – commercial and policy financing as well as new development financing – and the synchronization of objectives of industrial transformation and foreign policy engagements.

Chinese outbound investments respond to constant strategic needs for orderly supply of energy and food but also aim at increasing the networks and markets of Chinese firms, deepening their technological capabilities. Through its investment drive, China is giving new directions to globalization and forging new multilateral institutions and cooperation agendas.

The growing statecraft and the systemic nature of Chinese investments, where banks and trading companies act in support of investments, increases the importance of understanding the singular nature of the Chinese investment model, its rules of engagement at home and abroad and how it construes its investment priorities. It

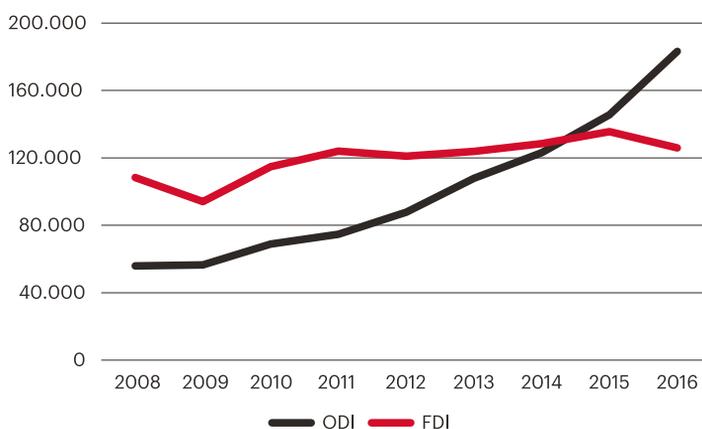
also obliges those willing to partner in the opportunities afforded to develop their own strategic vision of China.

### China's global investment drive: Main features

As of 2015 China has become the second major investor in the global economy. Chinese global investments have risen at a compound rate of 16% from 2011 to 2014. The volume of outbound direct investment (ODI) from China reached US\$183.2 billion surpassing the foreign direct investment (FDI) into China which amounted to US\$126.0 billion in 2016, as shown in the Graph 1.

#### Graph 1

Outbound Direct Investment (ODI) X Foreign Direct Investment (FDI)  
US\$ millions - 2008-2016



Source: CEIC

<sup>2</sup> David Dollar, *China as a Global Investor* (Brookings Institute, 2016); David Cogman; Paul Gao and Nick Leung, *Making Sense of Chinese Outbound M&A* (McKinsey, July 2017); Li Yan, "Science and Technology Policy Tools that Promote China's Global Investment," in *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*, ed. Anna Jaguaribe (Funag, 2018).

In 2015, Chinese firms executed 579 mergers and acquisitions abroad covering 62 countries and regions with transaction value of US\$54.44 billion out of which US\$37.28 billion were financed by sources within China. In 2016, Chinese companies spent US\$227 billion in acquiring foreign companies and outbound mergers and acquisitions have grown 33% per year for the past five years. Although the absolute level of foreign acquisitions is still low compared to GDP, the trend is impressive when considered that globally cross border mergers and acquisitions accounted for just 18% of China's ODI in 2003 rising to 34% in 2009 and 43% in 2010.<sup>2</sup>

China has accumulated massive reserves which were mostly invested in US treasury bonds. As pointed out by Gao and Wang,<sup>3</sup> an important rationale for the global investment drive is the discrepancy in value between reserves and investment returns. China's foreign reserves are more significant than Chinese foreign assets. Availability of reserves with low yield and the possibility of greater value added in foreign investments is therefore an important motivation for overseas investments. The management of assets is also a major concern. As discussed by Norris,<sup>4</sup> the origins of the China Investment Corporation (CIC) and its first entries into the financial global market, can be traced to the Ministry of Finance's interest in improving the management of China's foreign exchange reserves.

Vulnerability in the dollar market has also increased the interest of China in the internationalization of the renminbi and its utilization in trade as well as commodity loans. The creation of offshore renminbi investment and trade facilities are measures to forward this goal.

<sup>3</sup> Gao Yuning and Wang Qinzhen, "China's Global Investment: Structure, Route and Performance," in Anna Jaguaribe (ed.), *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil* (Funag, 2018).

<sup>4</sup> William Norris, *Chinese Economic Statecraft* (Cornell University Press, 2016).

***The investment drive has constant and evolving priorities: ensuring the stability in cost and supply of energy, commodities and food; finding outlets for overcapacity of industries at home and exploiting capabilities developed during the growth phase; expanding market networks and finding opportunities to advance in technology intensive sectors.***

Investments in energy and utilities have been a constant feature of the global investment drive. China has since 2011 been the largest global consumer and producer of energy and is projected to account for 25% of global energy consumption by 2035. There are no real prospects for China to become independent of imports in oil, gas and uranium, making investments in this sector a Chinese priority to guarantee and diversify the supply of energy.<sup>5</sup>

Overcapacity is an issue. In 2015, China's steel capacity was estimated at 1.1 billion tones, a surplus of around 300 million tones. In 2016, operating capacity had an increase of 36.5 million tones, more than the entire annual production of Brazil.<sup>6</sup>

While there are constant priorities in Chinese investments there is also a growing diversification and shifts in the modalities of carrying out investments. From an initial concentration in natural resources, investments are now directed to different areas of the production and service economy, in particular, high-end manufacturing, information technology, real estate, media and financial services.

In 2010, China's overseas direct investments were 54% directed to energy and mining with only 1% being devoted to technology.

<sup>5</sup> Thilo Hanemann and Mikko Huotari, *Preparing for A New Era of Chinese Capital: Chinese FDI in Europe and Germany* (Merics Papers on China, 2015); David Dollar, *China as a Global Investor* (Brookings Institute, 2016).

<sup>6</sup> Reuters, *Commodity News* (Feb. 2017).

In 2016, technology investments already made up 16% of overall foreign investments as shown in Table 1.

**Table 1**

Distribution of Chinese global investments per sector  
% of total volume of investments - 2005-2016

Sectors	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
<b>Agriculture</b>	0%	2%	0%	1%	1%	2%	4%	5%	12%	8%	2%	3%	4%
<b>Chemicals</b>	2%	0%	2%	0%	0%	2%	6%	0%	2%	0%	2%	1%	1%
<b>Energy</b>	62%	48%	8%	38%	60%	54%	56%	54%	48%	28%	26%	20%	38%
<b>Entertainment</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	4%	0%	2%	3%	13%	4%
<b>Finance</b>	0%	1%	65%	9%	5%	4%	3%	4%	1%	6%	11%	4%	7%
<b>Metals</b>	18%	37%	21%	42%	21%	14%	15%	14%	10%	15%	6%	4%	14%
<b>Other</b>	0%	1%	0%	0%	1%	6%	3%	2%	2%	3%	4%	8%	4%
<b>Real estate</b>	0%	7%	0%	1%	7%	8%	5%	9%	18%	13%	14%	7%	9%
<b>Technology</b>	17%	0%	2%	1%	3%	1%	2%	3%	2%	11%	9%	16%	7%
<b>Tourism</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	7%	2%	12%	4%
<b>Transport</b>	1%	5%	1%	9%	1%	9%	4%	4%	4%	6%	21%	11%	8%
<b>Utilities</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%

Source: China Global Investment Tracker

***Major players in the global investment drive vary. The first wave of overseas investment following the going abroad strategy of 1990's was dominated by State Owned Enterprises (SOEs). As of 2011 there has been a surge of investments from private firms and often first time abroad private firms, reaffirming the dynamism of the Chinese private sector.***

Markets can also be inherited through mergers and acquisitions. Such was the case of the investment of China Three Gorges (CTG) in Brazil, which entered the market through the acquisition of 21.35% of the Portuguese energy company (EDP). From inheriting assets, CTG became an active player in the Brazilian market with a strategy of learning in Brazil tools which could be used to expand its presence in Europe.

***The geography of Chinese investments indicates a certain division of labor. Africa, Latin America, Australia and certain Asian countries receive most of the investments in the areas of energy and natural resources and related infrastructure. Europe and the United States, prime destinations of Chinese investments, are the main markets for investments in services, media, telecom technology and high-end manufacturing.***

As seen by Table 2, the rate of investments in Europe and in the US has tended to increase as of 2011, indicating growth in investments in finance and technology intensive fields.

The US has been a privileged target for experimentation in financial investments and a testing ground for operations of large scale asset management of foreign exchange reserves. This seem to have been the motivation of the early investments of CIC in the international market, in particular the acquisition of 9.9% of Morgan Stanley in 2007, and the China Jianyin purchase of a US\$3 billion IPO stake of Blackstone also in 2007. The trend to place asset management mandates with third parties also continued through 2012.<sup>7</sup>

**Table 2**

Geographical distribution of Chinese global investments  
% of total volume of investments - 2005-2016

Regions	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Middle East and North Africa	3%	5%	4%	5%	16%	2%	0%	0%	6%	0%	0%	5%	4%
Australia	3%	15%	1%	30%	16%	5%	13%	11%	10%	10%	9%	3%	10%
East Asia	8%	6%	0%	10%	8%	12%	15%	12%	12%	9%	22%	7%	11%
Europe	1%	7%	22%	23%	17%	9%	21%	18%	11%	30%	30%	32%	23%
North America (without USA)	7%	1%	0%	0%	7%	11%	9%	27%	1%	5%	1%	2%	6%
South America	19%	2%	5%	4%	7%	38%	15%	5%	9%	14%	3%	8%	10%
Sub-Saharan Africa	0%	28%	20%	15%	3%	8%	11%	9%	16%	7%	5%	4%	9%
USA	17%	0%	29%	9%	14%	13%	3%	11%	19%	17%	16%	32%	17%
West Asia	41%	37%	19%	4%	12%	2%	12%	7%	17%	8%	13%	6%	10%

Source: China Global Investment Tracker

In the European Union, the majority of investment deals have been in communications equipment and services, industrial machines and equipment and renewables. This signals a trend towards increasing sophistication in the areas targeted as priorities and greater diversity of investments compared to the 2008/2009 period.

***Geographic specialization is fluid in so far as Chinese firms look for overall investment opportunities abroad and capacity to expand services and commercial networks. Equally important, in***

**markets where Chinese investments are significant, investments tend to diversify by becoming systemic, that is, major investments bring supporting institutions and the presence of wait and see new firms.**

Major banks, trading companies, finance institutions and technology services are now following in large markets with constant scales of investments. Chinese banks and traders give local support to Chinese investments providing an institutional framework from which they can operate and often, as is the case of banks, serving as intermediaries with local institutions and searching to open the market for new Chinese clients.

The format or modalities of Chinese investments abroad range from greenfield, and mergers and acquisitions to joint ventures. Greenfield investments have sometimes been the trend for initial investments in energy and mineral resources, and mergers and joint ventures are favored for investments in technology and manufacturing but also for expanding investments in traditional sectors with long term market opportunities.

**Nevertheless, modalities of investment are not solely determined by sector. In the case of Brazil, both State Grid and China Three Gorges entered the market by acquisitions of respectively Spanish and Portuguese assets. Brazil is also a good example of diversification in Chinese investments. As of 2010 the range of Chinese firms present in Brazil has increased in numbers and sectors of activity. There are now over 200 Chinese firms in Brazil. While energy is still the most important and consistent sector of Chinese invest-**

**ment, other sectors such as transport, finance and agriculture are growing in relevance.**

### **Directions of the investment drive**

While the Chinese “going abroad” strategy of the late 1990’s was the natural outcome of an expanding globalized economy with strong trading skills, the current global investment drive is a more complex and diversified strategy.

Chinese investments abroad unite different market players such as large and medium SOEs, large private companies and first time going abroad firms. It combines private commercial interests and profit motivation of individual firms and the objectives of economic, industrial, financing and foreign policies. New financing instruments have been devised and traditional finance institutions operating in the home market have gained an international role to second the investment drive. The economic policy objectives of the investment drive are to redress large scale overcapacity at home, upgrade the technological content of Chinese industries and, equally relevant, increase value and reduce liabilities of Chinese reserves.

***As an industrial strategy, it is a reverse of the policy used by China in its entrance in the World Trade Organization (WTO) in 2000. Then, WTO requirements were used as an instrument to reshape industry at home. Now global investments and a new activism in multilateral finance is used as an instrument to reshape international conditions for continued Chinese growth.***

<sup>8</sup> Gao Yuning and Wang Qinzhen, "China's Global Investment: Structure, Route and Performance," in Anna Jaguaribe (ed.), *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil* (Funag, 2018).

<sup>9</sup> Backer & Mackenzie, *New Restrictions on China's Outbound Investments* (Jan. 2017).

The current international economic and political scenario is complex and fraught with political and economic contradictions and the Chinese economy as well as the state is far from being players with single objectives which can be all coordinated through a single investment policy.

Since 2004, the regulatory policies concerning investment have been facilitated. As reported by Gao and Wang,<sup>8</sup> business projects without government investments no longer pass through the approval system which is replaced by a checking and record keeping system. Investments (with official finance) above US\$30 million must be approved by the National Development Reform Commission (NDRC).

The easing of regulations combined with the search for better returns abroad has provoked capital flights and constant maneuvers on the part of the government to regulate the flux.

In 2016, new regulations were adopted, as reviewed by Backer and Mackenzie.<sup>9</sup> NDRC, the Ministry of Commerce (MOFCOM) and the State Administration of Foreign Exchange (SAFE) directed new regulations and surveillance for large outbound investments outside the main line of business of the investing firm, large overseas investments by limited partnerships, considerable investments by small parent companies with large subsidiaries and by firms established hastily or rushing to go abroad.

Throughout the last two years the People's Bank of China (PBoC) and SAFE have periodically clamped down on capital flights in an

effort to curtail excess flows of capital without major changes in the regulatory environment. Recently, the government has halted investment initiatives of large private investors – Wanda Group, HNA Group, and Anbang Insurance Group – with the understanding that their overseas investments were menacing financial security. The incident exemplifies the fact that important private groups have a capacity for raising funds which can elude the regulatory environment but also shows that the government is exercising control over operations which in any way menace the reserve basket.

Global Chinese investors search for returns, increased asset value and commercial opportunities and, in this sense, follow a path already trailed by the internationalization of firms in Japan, Korea and Taiwan. But the Chinese economic entrepreneurship also differs from other Asian experiences in several important respects. Private and public firms alike search for increasing returns on its investment by going abroad but both private firms and SOE's are directed and conditioned by government policy and the strategies it imprints to the operations of the public financing system.

Milhaupt and Zhang<sup>10</sup> point out that in China there is a symbiotic relationship between firms and the state which goes beyond any explicit ownership nexus. The state can exercise, through a variety of means, significant control over private firms independent of direct equity participation. Political association and access to subsidies joins together SOE's and private firms, and industrial associations are one important instrument for executing government policy. But although the state is the ultimate controlling stakeholder of the central SOE's, it collects little or no dividend from the firms.

<sup>11</sup> Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton University Press, 2003).

<sup>12</sup> Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton University Press, 1995).

An intricate relationship with government is present in most Asian economies as accurately described by Wade.<sup>11</sup> In a seminal work on state-market relations, Peter Evans<sup>12</sup> created the term “embedded autonomy” to characterize the relations between the state and the entrepreneurs in the making of Asian development economies. Evans’ concept was central to the understanding of how the developmental state, in certain historical instances, precisely because it preserved its autonomy was capable of fostering coalitions of interests and policies which promoted industrialization, while not becoming hostage to special interests.

The case of China, while not fitting into the definition of Evans, is also a special case of embedded entrepreneurship. Many aspects distinguish China from other developmental states. But what is particular about the Chinese experience is the manner in which both state and market have evolved together from a transitional economy to a state-led market economy. In this singular development model, where the Party is a fundamental intermediary, the state reinstated the market. Both function with levels of autonomy and shape the tools and strategies for participating in the global economy. It is worth noting that the Chinese Communist Party opens its membership and actively encourages the participation of entrepreneurs.

In China today, the market is conditioned by the options of public finance and the indications of long term planning. Both the financing system and planning shape economic opportunities and support investment ventures and, as such, condition and are in turn conditioned by the choices and risk behavior of economic actors.

***It is the evolving and singular nature of the relationship between private and public economic actors, and the multiplicity of actors in the public sphere at the central and regional levels of government, which makes China's economic system unique and gives singularity to the global investment drive.***

### **Singularities of the economic model**

In China, the regulatory provisions for the operation of state and market are in constant transformation. The institutional arrangements which guaranteed the functioning of the market economy – banking reform and legislation concerning firms – were developed in the mid 1990's, guided in part by the strategy of China's entrance into the WTO. But, during the 1980's, as amply demonstrated by Huang,<sup>13</sup> a dynamic private sector was being created in spite of the absence of supporting legislation. Haier, Lenovo, Great Wall Motors, Sany, Geely and Huawei are amongst the groups which had success in the 1990's but emerged in the 1980's prior to Deng's liberalizing policies which resulted from his Southern tour in 1992. As pointed out by Tse,<sup>14</sup> most of the entrepreneurs of this generation had little or no formal education beyond high school and almost none had experience in business when they started.

Unlike Japan and Korea, China attained the status of major global investor while still being in many respects an emerging industrial nation. There are important disparities in productivity and technology within China's industrial sectors. In spite of the surge in services, which now represent 53% of China's GDP, China is still a manufacturing global hub with low value added in its integration

into global value chains. A successful trading economy contributed to the creation of extremely large reserves, still largely composed by US treasury bonds with low yield. This uneven balance of assets and liabilities is a major rationale for global expansion.

Although China's financial system is diversified in terms of policy instruments, credit is still largely supplied through the banking system which is supported by a very high rate of domestic savings but, equally important China is a high saving economy which owes its debt largely to itself.<sup>15</sup>

China's national savings are estimated to be 45% of GDP in 2017. Chinese stock markets are small relative to the economy and unstable. While several Chinese firms are global and dynamic and as such have access to international finance, they are still operating under the guidance of capital controls.

In spite of the steady rise of the service economy and the fact that Chinese cities are amongst the largest in the world, urbanization in many areas of the country is still an ongoing process and urban consumption has increased slowly. As observed by Roach,<sup>16</sup> a consumer led strategy is proving hard to achieve. The consumption share of GDP has risen just 2.5 percentage points since 2010, in spite of a rise of 7.5% increase in the share of services and a 7.3% increase in the high wage share of the urban population during the same period.

It is important to stress that China's economic model combines in a unique way planning and decentralization. Regions have an

<sup>17</sup> Dan Breznitz and Michael Murphree, *Run of the Red Queen* (Yale University Press, 2011).

<sup>18</sup> Michael Porter, *What is Strategy?* (Harvard Business Review, Nov.-Dec. 1996).

important degree of autonomy in attracting foreign direct investment, promoting fiscal incentives and outbound investments. This is also becoming clear in the global investment drive; provincial SOEs are searching global markets and developing their own networks of suppliers.

Up until the recent past, provincial financial autonomy derived mainly from the sales of land and construction projects. Now it stems from the diversity in the Chinese industrial tissue, its various techno-industrial zones with their own models of investments, supplier networks and markets. Breznitz and Murphree<sup>17</sup> call attention to the diverse model of operations of the production zones of Beijing, Shanghai and Shenzhen. In addition, as suggested by Porter,<sup>18</sup> accumulated capacities and capabilities while operating in the national market are later advantageously exploited through investments abroad. This is the case for China.

***All of these characteristics indicate that, in spite of being a highly globalized economy, China's political priorities, policy motivation and energy are still very much directed at its own growth model. The main stakeholders in the global investment drive, be they private firms, large SOEs or financial institutions, are still being consolidated as global actors with evolving patterns of engagement with the global economy through changing governance practices and business models. Public and private firms are embedded in a common policy space with institutions constantly reforming governance practice, and investments are anchored or have the support of a web of institutions designed to link Chinese firms with the global economy under the guiding mantle of state policy.***

<sup>19</sup> Gao Yuning and Wang Qinzhen, "China's Global Investment: Structure, Route and Performance," in Anna Jaguaribe (ed.), *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil* (Funag, 2018).

<sup>20</sup> Xu Ting; Thiess Petersen and Wang Tianlong, *Cash in Hand: Chinese Foreign Direct Investment in the US and Germany* (Bertelsmann Stiftung, 2012).

As mentioned by Gao and Wang,<sup>19</sup> there is a business model or ecosystem in China commonly referred as "four players in one platform". Leaders shake hands, the public financing system grants the loans, SOEs builds the infrastructure and the private sector does the real business.

### **Dynamics of the economic model**

What many analysts perceived as transitory characteristics of China's state-led economy – the role of the planning process, the continuous presence of SOE's and the public control of the financing system – have not only endured but, in the last years, independently of its shortcomings, gained policy consistency evolving into a complex system of governance with its particular statecraft.

***The continuous reforms which characterize Chinese policy making does not undermine the fact that there is a set model of state-led industrialization or a state-led capitalism with Chinese characteristics which has been consolidating. Chinese investments are backed by Chinese commercial and development banks, traders and insurance firms. While the private economy has expanded and globalized, there is a public sector economy which has also become consolidated and global and provides a systemic institutional support for the investment drive.***

The increasing importance of private and mixed ownership enterprises in China's economic system does not diminish the significance of SOEs in national industrial output. As observed by Xu, Petersen and Wang,<sup>20</sup> in terms of total sales revenue, China's SOEs

<sup>21</sup> Yu Zhou, *China as an Innovation Nation* (Oxford University Press, 2016).

<sup>22</sup> People's Daily, *Profits of China's Central SOE's Surge in Q1* (April 13<sup>th</sup>, 2017).

are a major force. All the big commercial banks in China are SOEs. Township and village enterprises (TVEs) owned by local governments and a large number of entities operating inside and outside of China are actually owned or controlled indirectly via SOEs' subsidiaries.<sup>21</sup> Not all SOEs are debt ridden and as reported by SASAC, the supervisory entity of SOE's, Chinese central SOEs have reported a 26.5% profit growth in just the first quarter of 2017.<sup>22</sup>

Global investments also tend to consolidate the role of key SOEs in energy, utilities and infrastructure, increase production and service links between SOEs and private firms, and expand the network of Chinese banks assisting private and public firms in the internationalization drive. **Moreover, it is important to stress that the Chinese state is not a monolith nor does it exercise rigid controls over SOE's and the market economy. The main actors in the investment drive are firms which bear the costs of investment decisions and failures.**

That being said, state policy shapes motivations and gives support to the search for investment opportunities to create potential new value chains, expand and enlarge production, sometimes operating as a transnational industrial strategy.

**Planning is still a relevant feature of the Chinese economic model. The Five-Year Plan and the sector plans associated with it give a set of qualitative directives and inducements for growth and technological upgrading. The Plan offers a medium term perspective on the possible avenues for economic expansion and contains a long term vision of how China can be inserted in the global economy.**

***It sets desirable priorities, indicates directions and in many ways induces economic expectations.***

The implementation of the Five-Year Plan is complex and multifaceted as the Chinese state is bureaucratic and fragmented and regulatory and financing institutions are constantly changing. However, against bureaucratic fragmentation and potential turf war, there are mechanisms of horizontal policy making facilitating coordination of decisions and sometimes promoting policy consensus.

One such singular mechanism is the Leading Groups, organized by economic and political themes or major issues and often presided by the Prime Minister. Leading groups guarantee the follow up of the Plan by overseeing decision making in various ministries relevant to its implementation, thereby avoiding or solving contradiction at the level of economic, trade and monetary policy.

The planning exercise generates a style of policy making which depends on the creation of a certain consensus at various levels of the system. It is a top down, bottom up approach which, although morose, generates a certain level of predictability in governance. It also helps to forge economic and social networks in the public and private sectors and through its vast consultative process helps to shape economic expectations.<sup>23</sup>

The implementation of the Plan is an exercise of trial and error guided by controlled experimentation. This has been the case for economic policy since the very start of the reform process but also the practice for testing technological options and trajectories.

Controlled experimentation has guided the establishment of trade zones in the 1990's, then open financial zones after 2008, and has been crucial in the determination of technological solutions for large infrastructure projects such as the adoption of models for the high speed train and more recently in reforming the policy for the semi-conductor industry.

The planning exercise and the consensus building policy which it engenders, creates avenues of participation and economic conditionings which influence firms' choices and strategies. While there is no direct causality between the plans' directives and economic performance of firms, the plan conditions lending behavior, shapes risks and economic expectations, and coordinated inter-actor decisions. As carefully described by Li,<sup>24</sup> investment is a behavior conditioned by policies. In science and technology, a core sector in China's planning process, government policies have created instruments, such as technology transfer centers, parks and joint-laboratories. Technology centers, subsidized as public goods, operate as platforms linking a pro-investment tendency with concrete opportunities abroad. As such sector specific policies, part of the long term planning exercise create intangible inducements which contribute to stimulate and direct overseas direct investment.

### **Changes in the financing system: Implications for the global investment drive**

The financial system is a central actor in China's state-led market economy and its operations are key to understanding the directions of the global investment drive. The global crisis of 2008 was a

particularly important inflection point for China. Global ODI fell by 43% but Chinese ODI into developed markets leaped threefold.<sup>25</sup> Moreover, the financial crisis which made evident the frailties in the market institutions of traditional liberal capitalist economies served as an inducement to maintain and diversify the public control in the financing system of China.

Anti-cycle policies and the consequent infusion of liquidity in the economy paved the way for a significant diversification in instruments of credit as well as expansion in the use of development finance at home and abroad. China's national financing system has been often singled out by Western analysts and Chinese reformers as the weakest link in the Chinese economy. Such enduring practices as shadow banking activities together with fluctuations of the stock market are held to be indicators of precarious institutionalization. Frailties notwithstanding, the financing system has undergone a large scale diversification since 2010.

***Reforms in the commercial bank sector and creation of new sector funds backed by sovereign funds and policy banks have sharpened the fit between investments at home and abroad, and are proving to be a very useful instrument in joining national economic priorities with the global investment drive.***

Major financial players such as the China Development Bank are functioning in the double role of creating investment incentives at home and abroad. Chinese commercial banks, which are also public, have become global players and are present in most markets

<sup>26</sup> Daniel Poon, "China's Overseas Development Finance: Policy Tools and Mechanisms," in Anna Jaguaribe (ed.), *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil* (Funag, 2018).

<sup>27</sup> Ibid.

where Chinese investments are relevant giving local support to the global investment venture.

A detailed analysis of the evolution of this policy experimentation in financing is given by Poon.<sup>26</sup> Three issues are particularly noteworthy, the importance of the China Development Bank as an investor at home and abroad the proliferation of government guided funds which back industrial and technological initiatives at home and abroad and the creation of a panoply new multilateral finance institutions which has considerably expanded the policy framework of multilateral development finance.

Poon<sup>27</sup> describes the importance of the local government finance platforms and the commodity backed investment agreements, which broaden the global exploration and production portfolios of Chinese firms. The China Development Bank and the Exim Bank increased their role in assisting the internationalization of Chinese industries. New initiatives are also taking place in the areas of private equity and venture capital. Government guided funds for particular segments of industry were created and bridging institutions were set up to facilitate the intermediation between finance and production in the overseas investment drive.

***The synergy between the global investments and national technology and industrial strategies is evident in specific areas such as the semiconductor industry but also in the large framework of the two major policy drives: China 2025 and the One Belt One Road (OBOR) strategy.***

The 2014 national guidelines for the promotion of the integrated circuit industry stipulate that by 2030 China should have eliminated the trade deficit in IC and, by 2025, 70% of semiconductor chips operating in China should be domestic. Such goals are not easily obtained without an active program of international mergers and acquisitions.

The policy has fueled a boom in acquisitions including the purchase of Integrated Silicon Solutions. The China Integrated Circuit Industry Investment Fund was created to give support to the mergers and acquisitions of this policy drive. In 2017, the China Development Bank and the National Integrated Circuit Investment Fund approved loans of US\$22 billion to Tsinghua Unigroup in support of this semiconductor industry mergers and acquisitions plans.

### **Interplay between national and global policy space**

One of the most significant aspects of the Chinese economic policy since the beginning of the reform period in the 1980's has been its preoccupation in creating synergies between, investment, trade and industrial policies. Particularly important has been the bonds between industrial and technology policy and the use of FDI to reinforce transfers of technology. Technology plans since 2010 have emphasized the importance of supporting strategic emerging industries and have provided institutional and financial policy tools to bridge investments in new fields of knowledge with its potential industrial and commercial ramifications. This has been clearly the case in information and communications, areas where national industrial standards have been given priority.

Industrial and technology policies are implemented subsequent to a set of programmatic steps and considerations: foresight exercises, regional experimentation and the development of specific financial and institutional tools for commercialization. Foresight exercises are an intrinsic part of any planning exercise and are used to determine the state of the art of the relevant technological sectors and the industrial and commercial possibilities of China in a global context. Experimentation of different technological alternatives at a regional level precedes the adoption of final solutions. This has been the case of the high-speed train, solar panels and telecom standards. Financing and the creation of bridge institutions include science parks, technology transfer centers, incubators, startup funds and government guided funds.

Throughout the global expansion of the 1999-2004, the Chinese export-investment growth model relied heavily in the combination of FDI and the participation in global value chains. From 2005 onwards the density, scope and internationalization of the Chinese firms have gained tremendous scale. Private firms in traditional manufacturing areas as well as engineering, civil construction and transportation become consolidated. Firms in telecommunication gain global significance as is the case of Huawei, Ali Baba, Xiaomi, Baidu and Tencent, but also large SOEs in energy, utilities, transportation and agriculture become key players giving direction to the investment drive.

The growth in size and technological density of Chinese firms also mean that they have added capacity to attract global financing support and are less directly dependent on the financial stimuli of

the planning exercise or particular sector-oriented development policy. Still, in the direct proportion that they are global players, they are also called upon to participate in shaping governmental priorities and in setting directions of government policy in technology and industrial areas.

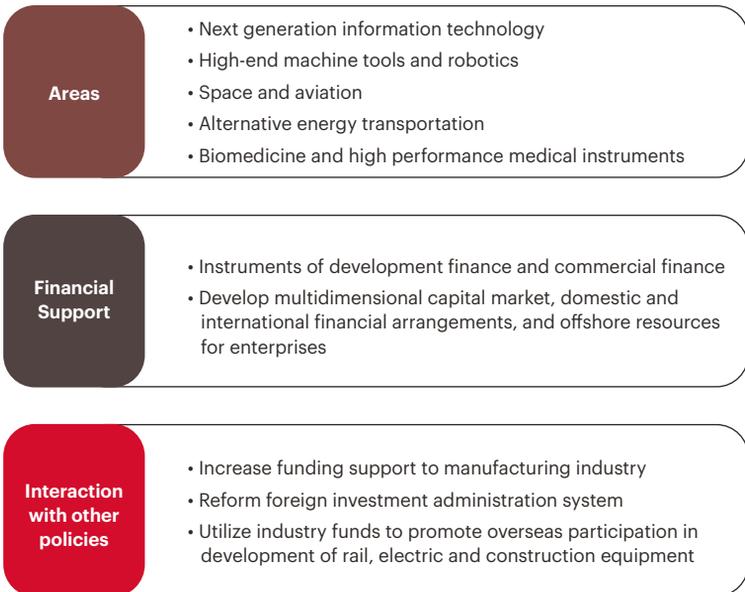
## **China 2025**

China 2025 and Internet Plus policies are responses to shifts in tendencies in global manufacturing process with a more integrated approach to production and less priority on cost location. It is in large part inspired on the German “Industry 4.0” industrial productivity strategy. The plan proposes deepening the digital economy and investing in high-end manufacturing. It focuses on the entire manufacturing sectors and processes and aims at increased productivity, value added and innovation. China 2025 addresses an enduring problem in manufacturing which is the high percentage of contract manufacturing and export by foreign owned enterprises that tended to keep the country in the bottom of the smile curve in manufacturing technology.<sup>28</sup>

***Concern that a favorable cycle of growth was finishing and new forms of production were emerging has permeated China's academic and planning debate for some time. This has been an issue of the 11<sup>th</sup> and 12<sup>th</sup> Five-Year Plans which spells out the need to create endogenous advances in emerging industries. It is clearly stated in the 18<sup>th</sup> Party Congress which indicated the importance of redirecting growth drivers and forging new governance instruments for the economy.***

In line with previous technology plans, China 2025 focuses on key priority areas: next generation information technology, high-end machine tools and robotics, space and aviation, alternative energy transportation, biomedicine and high performance medical instruments – all sectors in which China has already a good basis and head start.

**Figure 1**  
China 2025



Source: China 2025

As seen from the figure above, the plan is also quite specific about the interaction between national goals and international policy and indicates the need to combine the instruments of development finance and commercial finance to enhance support for priority sectors.

In what concerns the internet, the plan stimulates and directs the growth of the already well-established internet service industry by calling for expanding credit for small firm internet platforms, encouraging e-banking, crowd sourcing, and an open source software community which can generate an expanding ecosystem for open source standards and IPRs. The plan also promotes a new generation of information infrastructure.

***China 2025 as well as the OBOR policy differ from previous major policy strategies in that they are explicit about the synergies between national goals and international investment strategies and make specific references to the role of finance.***

As mentioned by Poon,<sup>29</sup> China 2025 is specific with regards to the role of China Development Bank as a guiding institution and the importance of state and local private equity funds. In 2015, China created 297 new Government Guided Funds with a fund scale of up to US\$243 billion.

## **OBOR**

As early as 1999/2000, the going out policy aimed at deepening cooperation around energy resources, development and manufac-

turing and supporting large Chinese multinationals in their internationalization. It addressed the issue of growing competitiveness of SOEs, diversification of their overseas interests and need to optimize industrial structures networks and distribution channels.

Discussed since 2013, OBOR becomes a full-fledged policy in 2015. The initiative combines economic and industrial objectives with geopolitical considerations and is the biggest novelty in foreign policy since Deng's opening up strategy.

The OBOR initiative involves 64 countries and 15 Chinese provinces. It contemplates six large economic corridors linking by land China and Europe, and sea routes which link Pakistan with China and spread to Africa and all Middle East countries, as shown in Figure 2. The core of the OBOR initiative are the transport, energy and connectivity sectors, and the manufacturing and services which stem from these sectors, from steel and cement, to high speed rail, nuclear plants, and telecom and data services.

The stated goal of OBOR is to meet the large infrastructure gap in the Eurasia region and rekindle trade and connectivity within the region. It is in this sense an initiative to further globalization and enhance trade. From China's perspective, OBOR is a means to maintain stability in the energy supply chain and reduce fluctuation and uncertainty in international energy prices while also helping China to address the issue of overcapacity at home.

**Figure 2**  
OBOR geography



Source: Xinhua

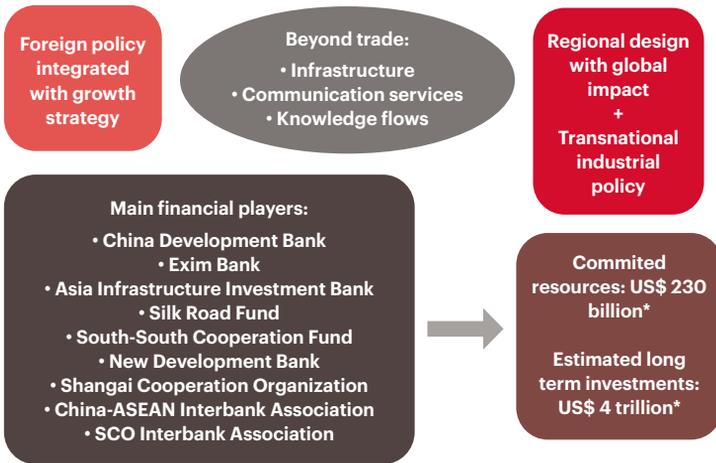
The OBOR strategy also aims at externalities, enlarging the networks of Chinese firms, helping to consolidate in the longer term Chinese industrial and technology standards and brands abroad, in partic-

<sup>30</sup> Simeon Djankov and Sean Miner, "China's Belt and Road Initiative: Motives, Scope and Challenges" (Peterson Institute for International Economics, PIIE Briefing 16-2, 2016).

<sup>31</sup> *The Economist*, "Belt Up" (August 3<sup>rd</sup>, 2017).

ular in the areas of telecommunication. In this sense, OBOR can be seen as a transnational industrial policy which adds to and complements China 2025 objectives.

**Figure 3**  
OBOR strategy



\* Figures from Djankov and Miner,<sup>30</sup> Peterson Institute for International Economics

OBOR so far is also proving to be a good business opportunity for third parties. Most infrastructure projects in developed economies are constrained by sunk costs and strict regulatory environment, and the Chinese initiative opens up opportunities for investment in a relatively difficult investment sector. As reported by *The Economist*,<sup>31</sup> large US construction and transportation firms are partnering with Chinese firms to engage in projects along the OBOR route. American General Electric made sales of US\$2.3 billion in

2016 in equipment orders for OBOR projects and is expecting double digit growth in the next years. Caterpillar, Honeywell, ABB Global are other firms lined up for projects.

### **Final considerations: Institution building and statecraft**

China's planning exercise and the sector policies which evolve from it tend to project a coherence which can be elusive in a complex and largely market economy such as China's today. The aim is of course to generate the greatest number of convergent factors which can produce "win-win" situations. But the capacity of the state to coordinate all elements of policy implementation is also smaller than desired. This is clearly the case with the global investment drive which is a movement of many players with diverging market motivations.

***Nevertheless, in spite of the number of players and contrasting motivations there is a policy strategy guiding foreign direct investments. Private and public actors are embedded in a mutually reinforcing system of rules, enticements and guarantees. Commercial interest and public long term objectives and goals coexist and in many instances reinforce each other. Contradictions are made more tenable by financial inducements and risk protection.***

From a political point of view, there is an increasingly sophisticated statecraft accompanying the investment drive which in part emerges from the growing diversification of the financing system. But it is the embeddedness of the various players in the national policy and financing space, the emerging craft in playing the inter-

national scenario, forging partnerships and learning from failures, which makes the Chinese global investment drive unique.

The singularities of the model and the vastness of the resources influence terms of engagement. Partnership with China involves understanding the operations of the Chinese state, the nature of its economic and political priorities and the business models of Chinese firms. It also requires a strategic vision of long term interest from the engaging partner.

***The fact that Chinese investments are becoming more systemic in its institutional linkages also requires an equivalent coordination capacity of the counterparts. This puts at a clear disadvantage countries such as Brazil where external vulnerabilities and fiscal impediments tend to derail investment policy.***

Chinese investments create opportunities but also disrupt traditional balances. While availability of resources facilitates the investment drive, increasing competition amongst countries and firms may close many markets for Chinese mergers and acquisitions in technology intensive sectors.

China's dependency on the import of energy and food have motivated increasingly large scale investments in those fields but may create contrasts with business partners. This can be the case between Brazil and China in the agricultural sector, where the vertical integration tendencies of the Brazilian agribusiness may enter into contradiction with Chinese investments searching to control the cycle of production and distribution of soy beans. It is

also the case in the complex geopolitics of Asia, where tensions between the United States and China may create barriers to OBOR strategies and the forging of new alliances within Asia.

Geopolitical shifts in the Atlantic politics can have direct effects on the Chinese global investment strategy. The “America First” or a potential “Europe First” strategy may severely curtail mergers and acquisitions. Climate change will also impose reassessments of resource requirements making the decisions to invest more political than market-led.

Additional complications may arise in project financing. While the new financial institutions sponsored by China have enlarged the world of multilateral project finance, they have not diminished the complexities of large scale investments in infrastructure. The new funds in order to prosper have to raise resources in a manner not so different from more traditional development banks. Successful operations require due diligence, risk analysis as well as predictable returns, and as such pose constraints on disbursements. The governance and policies of the new multilateral institutions will have to come to terms with the difficulties of financing infrastructure projects which are a large part of the OBOR strategy.

In spite of these difficulties, the OBOR Eurasia investment strategy is receiving growing endorsements of European nations, in particular countries of Eastern Europe and Eurasia. Many countries from Europe, Asia and Latin America, including Brazil, have joined the Infrastructure Development Bank and subsequent multilateral initiatives started by China.

Furthermore, there is a clear predisposition on the part of the EU government to partner with China in OBOR opportunities and even more to cooperate in the development of a financing industry. García-Herrero et al.<sup>32</sup> explore this possibility. The report points out that although starting from different conditions, both the EU and China are economies dominated by bank financing and are experiencing a rapid expansion of their capital markets. Working together, the EU and China could promote the use of the euro and the renminbi in global transactions. EU institutions are involved in the internationalization of the renminbi. In the longer term, when China's financial markets are sufficiently mature and open, there will be more opportunities for the EU and China to cooperate to maintain the integrity of global financial markets and to strengthen the global financial architecture.

China's investment drive is opening opportunities in a global economy with liquidity and low growth. It is clear that the singularity of China's development model or China's institutional divergence has not restrained its international performance. New directions in policy have been given in the 19<sup>th</sup> Party Congress. Nevertheless, the reforms which will emerge will most likely not change the singularity of the Chinese economic model. For Brazil, this is an opportunity to be creative and link reforms of its own financing system with the new opportunities of development finance.



2019

# **Brasil e China no contexto da urbanização**

Hoje, 60% da população chinesa vive em áreas urbanas. Um contraste com o Brasil, onde mais de 84% da população vive em cidades, mas uma evolução significativa para a China que contava com uma população urbana de aproximadamente 26% em 1990.

Além das conhecidas quatro megacidades – Xangai, Beijing, Guangzhou e Shenzhen – o que se presencia hoje na China é a transformação dos conceitos de cidade e de ruralidade. Criam-se grandes áreas de continuidade urbana como a zona do delta do rio das Pérolas, que aproxima Macau, Shenzhen e Hong Kong, assim como a zona administrativa que juntará Beijing, Tianjing e a capital de Hebei. Transforma-se a qualidade de vida no campo com a crescente conectividade das zonas rurais.

A urbanização vem acompanhada de um aumento expressivo da renda, mudança na natureza do consumidor, na demanda por produtos e serviços assim como na organização da empresa chinesa para responder a estes desafios. A China se urbaniza, enriquece, mas também envelhece. Prevê-se que, em 2050, 35% da população deverá ter mais de 60 anos.

Os efeitos destas mudanças na organização social e econômica são gigantescos e a China vem respondendo a estes desafios em várias frentes: com uma expansão nos investimentos externos ligados a segurança alimentar e energética; com uma agenda de serviços sociais visando saúde e envelhecimento; e com uma agenda industrial voltada para o meio ambiente, não somente associada ao cumprimento dos objetivos nacionais do Acordo de Paris, mas também dedicada à transição energética.

Central para esta política é o conceito de desenvolvimento movido pela inovação. Um programa econômico que inclui a intensificação do conteúdo tecnológico das cadeias de valor e a reorganização destas, centradas mais na China, a modernização da produção e dos serviços através da digitalização robótica e da inteligência artificial, e a criação de grandes plataformas de comércio e de financiamento eletrônico.

Estudos recentes da McKinsey mostram que a China está se verticalizando industrialmente, o que faz com que o mundo dependa dela e do seu eficiente chão de fábrica, mas poderá cada vez mais depender de si mesma para a fabricação de bens intermediários e de tecnologia.

O investimento chinês em ciência e tecnologia foi uma constante durante todo o processo de reformas que se inicia em 1978 e hoje chega a mais de 2% do PIB. Mas, tão importante como os números são a natureza, o alcance e a trajetória desta política de tecnologia e inovação. Neste particular, cabe ressaltar três elementos: a evolução das instituições ao longo das várias fases do processo de reforma, a sintonia entre políticas econômicas, objetivos tecnológicos e atividades de P&D privada e, finalmente, a perspectiva global das empresas chinesas.

A China investe em geração de conhecimento com constância, a existência de engenheiros qualificados em larga escala é uma das razões pelas quais o país continua sendo um destino favorito para a P&D global. Esta política contribui para a criação de uma cultura de inovação na economia, nas empresas e na sociedade como um

todo. Grande parte da pesquisa tecnológica é feita pela indústria privada. A competição entre as empresas é acirrada, mas uma política de financiamento diversificada diminui o custo das perdas no “vale da morte” da passagem da inovação à comercialização.

No que diz respeito à inserção global das empresas, vale enfatizar a política de mercado que situa sempre o produto no espaço da economia mundial, buscando criar padrões globais – como é o caso da indústria eletrônica – ou posicionar-se frente a trajetórias tecnológicas de fronteiras – como é o caso da internet e da sustentabilidade com os carros elétricos.

Neste sentido, a China aproveitou as oportunidades da globalização da indústria eletrônica e do acesso a tecnologias de uso amplo, como o sistema Android, e desenvolveu sua indústria participando ativamente do intercâmbio científico e das comunidades epistêmicas globais. Intercâmbio que hoje se vê ameaçado pela guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, a qual impõe dificuldades para a comunidade científica e tecnológica como um todo.

Os investimentos e o comércio da China com o Brasil estão hoje em um momento particularmente propício. Afirmam-se complementaridades entre a necessidade de segurança alimentar e energética da China e a capacidade de resposta brasileira, mesmo que o contexto tarifário deste comércio seja de baixo valor agregado e permita diversificação.

Ao mesmo tempo, é diversificada a trajetória do investimento. Hoje estão presentes no Brasil mais de 200 empresas chinesas nos mais diversos setores e áreas de inovação, tais como finanças, transporte, comunicação e digital.

Este denso contexto empresarial permite o desenvolvimento de uma agenda de inovação importante. A economia digital e a busca pelos caminhos da sustentabilidade já estão transformando profundamente o mundo empresarial e a inserção da China e do Brasil na economia global. No futuro próximo, todos os países enfrentarão os desafios da crescente desigualdade, sustentabilidade e das novas tecnologias. O Brasil soma a estes desafios imensos problemas antigos não resolvidos, como persistente desigualdade, precariedade na educação e na infraestrutura. Nosso trabalho de pesquisa sobre Brasil e China indica uma série de possibilidades de colaboração entre os dois países, sobretudo no que diz respeito às agendas de pesquisa e desenvolvimento associadas a estes desafios.



2020

# **Geopolitics and the economics of innovation: Different strategies**

The globalization of the late 1990's changed the scenario for technology policy and the business models for innovation companies. The intensification of trade and investment and more particularly the fragmentation of the electronics industry created a new ecosystem for innovation. The development of the electronics value chain encouraged the creation of local supply networks and cross sector innovations helped the development of new service industries. Asia in general and China in particular took enormous advantages of the opportunities opened.

Large science and technology epistemic communities were developed linking researchers and entrepreneurs of mainland China with peers in Hong Kong, Taiwan, the Western Pacific Coast of the United States and Europe. R&D labs were created outside of the parent firm headquarters and the scientific exchanges between universities and research institutions at a global level increased enormously.

The 2008 financial crisis brings a halt to this cycle, as it stalled one of the main economic drivers of the globalization of the 1990's: China's immense capacity to invest and export and the US enormous propensity to consume. From 2008 onwards, the West struggled to face the economic, social and political costs and losses of hyperglobalization. Facing losses also entailed searching for new instruments of growth and forging global policies in line with national priorities. Innovation and in particular the innovation economy quickly became the center of attention of policy makers. Technology entered the mainstream consideration of economists.

National Plans such as Germany's Industry 4.0 and China's 2025 are the products of this new understanding.

The current US-China conflict is part of this scenario of redirecting gains and losses. It is a conflict with multiple fronts: trade, technology and finance. While the conflict has an economic substratum it has been given a political narrative centered on the strategic menace posed by China to the operation of an open system of competition. It is in many respects a strategic battle for primacy. At stake is also the possibility to redirect globalization and the rules and institutions of the multilateral system.

The Cold War, often used as an example, is a poor analogy for the current conflict. The global economy of the 21<sup>st</sup> century is much more diversified and poly-centered than it was in the late 1970's and 1980's. The US-USSR conflict was a battle for geographical influence, primacy of military might and military technology. Throughout all the conflict, the USSR was outside the western trade, finance and investment system. China on the other hand is at the center of the current world trade system and engaged in all of its governance institutions. It is a first or second trade partner to 2/3 of the world's nations, one of the largest global investors, the main sovereign holder of US treasury bonds, and a hub of global manufacturing value chains. In this context, the prospects of a hegemonic conflict create disruptions for the operation of global trade and investments but also menace entire segments of global value chains, its suppliers and service networks.

The China containment policies strive towards a re-routing economic globalization and reinforcement of national industrial priorities. The scope and the spheres of this re-shoring are difficult to assess as is the effect which it will have on value chains, technology standards and the business models of technology firms.

Thus far the US-China conflict has resulted in increase in tariffs on Chinese goods and in an enlarged list of impediments for investment, import/export and trade of technology related goods regulated by the CFIUS. The possibilities for extending the conflict in the financial realm exists – forbidding of trading in the US stock exchange and extending to the technology trade with China the treatment which the US presently has for those that trade with Iran.

The conflict also constitutes a road block for multilateral negotiations on the regulatory intricacies of the innovation economy. Technological innovation has entered the mainstream of economic thought and policy makers but the normative criteria for production and services based on the developments which will emerge from the ample use of 5G and AI are still very much unknown. There is still much work to be done in understanding the regulatory systems which can guide a data-based economy. The gravity of the present moment is that the innovation economy which is emerging will require intricate regulations precisely when the international system of multilateral governance is under heavy questioning.

In light of this context a set of issues merit particular consideration:

- What are the central economic and technological elements of the US-China conflict today and what are the main directions in which the technology policies of the two countries may be likely to move?
- China has been a keen geopolitical observer and developed its national policies taking into account the opportunities in the global economy. Today it faces a much more competitive and protectionist international environment while still developing many relevant aspects of technology necessary for the innovation economy. How will it balance national objectives with external constraints?
- China, the US and Europe have up to now, managed a large degree of collaboration. China has been an efficient ecosystem of production for US, and European firms and R&D facilities. Many of the startups which became successful companies in China have grown from experiences acquired in Google and Microsoft. The interconnection between the epistemic communities in AI in China and the world has been impressive. What lies ahead in the road of science and technology collaboration? Are we moving towards a radical split in technology strategies and models?
- If we look into the US innovation system today we see a tendency for the consolidation of very large megacorporations which can control the direction of most relevant production and service chains and influence the standards of production worldwide. The EU has been striving to develop regulatory norms for the digital economy and the use of data within the EU. Are there prospects for international agreements in the regulation of the digital economy or are we moving into a competition for regional standards?

There have been long debates about the options and the damages of this constricting political scenario. A recent paper from the

Prime Minister of Singapore talks about the possibility of a failed Asian century essentially claiming for a departure from this bifurcation between two powers into a world that is much more diversified and with many more possibilities. We in Brazil welcome this Singaporean position.

2021

# Geopolitics and the rise of China

Starting with a reverse order as the rise of China has a direct impact on how we perceive geopolitics today. It is unique by the historical situation in which it is couched. Firstly, the preceding rise of Japan, Korea and Taiwan which will be fundamental in creating the context for the industrial expansion of China and the rise of the value chains concentrated in Asia.

Victor Cha in his book *Powerplay* makes a point as to why the US helped to forge a multilateral order in Europe but not in Asia where it privileged a bespoke approach with individual military and economic alliances. That notwithstanding, Asia's integration is evolving through economic tie and a complex network of investments and value chains. The rise of China and how it approached the region has an important role to play.

Secondly, the US anti-Russia pro-China geopolitics was fundamental for the entrance of China into the world's economic system with consequences for the geopolitics of today in contrast to the Cold War and the absence of Russia from the world trade system. The entrance of China into the WTO facilitated the role of China as a global manufacturing hub, a fact which makes the competition US-China today so different from the Cold War.

Thirdly, China's politics of privileging the regional context was key to the rise of economic Asia. RCEP is a consequence of this policy.

China's unique combination of policy instruments for reform and opening up created a unique context for engaging with foreign partners. The use of FDI in the opening up distinguished it from

other Asian miracles. The manner in which large sector of private ventures were in part guided by the planning instrument is another element.

Eisenhower is reputed to have said that plans can be useless but planning is everything. He was reflecting on his military experience whereas in China both the plan and planning are of importance and different uses. The plan, while never completed to the letter, guides the private sector in assuming risks and the planning is a social exercise which tames the bureaucracy.

The development of the investment sector and various policy instruments, the constantly adjustment of industrial policy and primacy of S&T innovation are key particularities which are of special interest to Brazil. In particular, the evolution of the S&T policy is noteworthy with its passage from a development and catching up period to an innovation driven policy which has direct consequences for US competition. Also relevant is the extensive and the direction of artificial intelligence ventures.

### **Crisis and geopolitics today**

The actual crisis is the height of changes which begin with the hyperglobalization of the late 1990's and has countries especially in the West struggling to cope with gains and losses. Dani Rodrik has written extensively on this subject.

The relocation of economic activities from the Atlantic to the Pacific and the weight of the value chains established in Asia have signifi-

cant political and economic consequences to the West. They give birth to new economic arrangements especially in Asia and bring into the forefront of geopolitics entire regions such as Eurasia.

In this cycle of globalization, those which fare better are regional groupings with self-contained trade dynamics as the EU and the fragmented electronics industry and services.

### **Turning again to the question of hegemony**

The effects of hyper globalization combined with the financial crisis of 2008 and the competition between US and China which ensued, place into question the traditional concept of hegemony and its exercise. Do the traditional means of exercising hegemony – money, armies and finance – have the same weight as in the post war? Do they give us solid bases for political alliances? The point in question is what the meaning of hegemony in a multipolar world is and what it means when the opposing forces are an integral part of the global economic system.

Which brings us into the links between hegemony and geopolitics today. Is it the search for primacy and a return to a unipolar world? Perry Anderson in his book *The H-Word* argues that today in Washington what prevails is the idea of a liberal hegemony which encompasses both oceans and aims at the alliances of liberal economies with the necessary politics to prevail.

Is it a coalition of like-minded democracies? Or is it a new system of balance of power with competition and cooperation imbued in

the system as Kissinger suggests? In this bipolar world what is the position of other big players? What is the significance of strategic autonomy? What role does regional consensus play and what is the space for individual allegiances? How can we create a new subsidiarity principle based on diversity to give new life to multilateral institutions? Kissinger argues that politics as negotiation cannot be the search for final solutions. Is it possible to avoid zero sum games?

### **Our perception**

Brazil has to search for a strategic position of independent autonomy, a goal much easier to attain if backed by regional agreement. To this end, Brazil has to restructure its regional institutional basis. The competition in the future will be around technology and the building of carbon-free economies and we have to understand our position in this competition.

We have to define how we are going to participate in the new age and directions of globalization. While not being a prime producer of technology, we have fields in which we can be prime players such as carbon-free production. We can as well make large progresses in biotechnology and the use of artificial intelligence. For this we must participate in the multilateral efforts to regulate these fields and define the limit of global public goods.



2021

# Reform and opening of China's financial system

Today there are important changes undergoing in China's financial system. Changes which in many ways do not detract from the continuous preoccupation of China of maintaining an important public arm in the financial sector and a system which guarantees both, reserves and budgetary provisions to finance its large investments in economic development. Equally important today are innovation investments which are a vital part of the 14<sup>th</sup> Five-Year Plan. Notwithstanding this continuous commitment with maintaining a public sector capable of responding to investment targets, important reforms are taking place in the financial system and understanding its causes and prime movers is the task of our discussion today.

A few words on the context of these reforms are important. Firstly, China has recovered best amongst all central economies from the Covid-19 crisis with a growth of 2.3% already in 2020 and probably expected to growth around 8% in 2021. While its investments abroad declined in the context of the Covid-19 plus the conflictual relations with the US and its numerous externalities, FDI into China has been on the rise and surpasses those to the US.

FDI increased by 24.8% as compared to 2019, excluding the financial sector. 10.263 foreign enterprises have entered China, an increase of 47.8% YoY according to the China Briefing Group. There was a surge of 51% from 2020 in service industries and 32.1% on high tech sector which goes to show that the thesis of decoupling has its limits when it comes to the attractiveness of the Chinese market and the ties already existing between enterprises active in China.

Many things contributed to this investment scenario: changes in the negative list of China with an important decrease in items banned and important trade agreements signed by China – of note the Regional Comprehensive Economic Partnership which involved the Asean countries plus Japan, Korea, Australia, and the EU-China investment agreement – which created important facilitations for the operations of foreign firms in China's financial sector.

On the internal front, the dual circulation economy drafted as an instrument to counterbalance external upheavals is coupled with an increase in internal investment of such nature that some authors call the Chinese State today the Venture Capital State. There are myriads of investment instruments and targets directed to the innovation sector which give a measure of how China is reacting to the backlash of the US-China conflict and its externalities.

These positive measures were also followed by new rules which aim at disciplining the operations of the system itself that include greater control of the capital and bond markets and of the financial operation of the fintechs, which as elsewhere had developed large financial sectors and eventually could bypass the operations of public banks where traditionally Chinese savings are held. The reasons and modality of control of the fintechs are complex. On the one hand, they represent the shining stars of the Chinese e-commerce and service economy, on the other they were progressively escape the control of the state and regulation in their financial operations.

Finally, in an already exceedingly digital economy the Chinese Central Bank decides to launch the digital currency. A measure which, while opening up the system in a more controlled manner, also guarantees the operation and health of the financial public sector and on the long run may contribute to the internationalization of the renminbi, which has been sluggish, and increase as well the payment transactions of Chinese investments abroad.

It is this opening up, coupled with reform and continuity which makes the Chinese system unique. There are of course growing problems to be tackled in the fiscal side and the regulation of the capital markets stability, struggles which are not new but which increase in importance with the large investments being made. We need to understand the meanders of these changes.





# Anna Jaguaribe

*in memoriam*

Conselheira do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e diretora do Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH). Socióloga com doutorado pela Universidade de Nova York e pós-graduada pela École Pratique des Hautes Études, viveu como pesquisadora na China de 1998 a 2003. Trabalhou nas Nações Unidas em Nova York, foi consultora da UNCTAD em Genebra e professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**1949-2021**

*Anna no 50º aniversário da proclamação  
da República Popular da China, Beijing, 1999*



*Anna e Paolo entre amigos, Antonio Ochoa,  
Robert, Zhang Xin e Yan Lan, Beijing*



*Anna, Nova York, década de 1980*



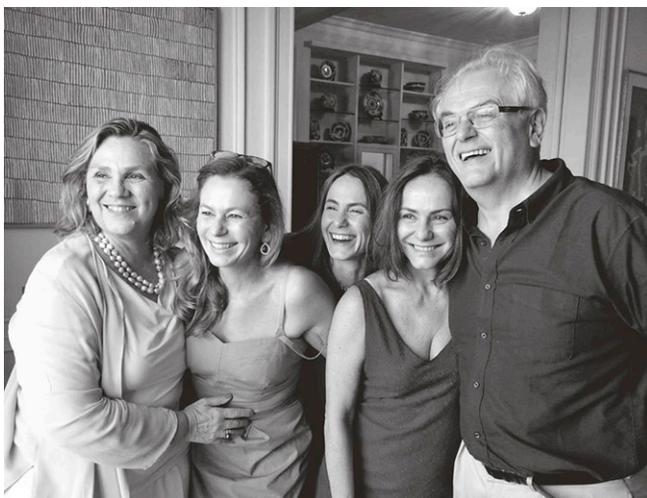
*Anna com os pais Maria Lúcia e Helio Jaguaribe,  
Genebra, 2004*



*Anna entre seu irmão Roberto Jaguaribe e seu marido Paolo Bruni, Toscana, 1988*



*Anna e os quatro irmãos, Beatriz, Izabel, Cláudia e Roberto, Rio de Janeiro, 2018*





# O CEBRI

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente e plural, que há mais de vinte anos se dedica à promoção do debate propositivo sobre a política externa brasileira.

O CEBRI é uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente, que propõe soluções pragmáticas e inovadoras para alavancar a inserção internacional positiva do país no contexto global.

Formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira, o Conselho Curador é parte fundamental da rede apartidária, diversa e plural do CEBRI, composta por mais de cem especialistas de diversas áreas de atuação e de pensamento.

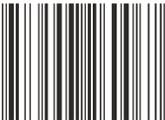


Anna Jaguaribe ofereceu sua reflexão sobre os processos que transformaram a China em um dos vetores da ordem internacional e, em anos recentes, no maior parceiro econômico do Brasil. Nos artigos, aqui reunidos, impressiona a variedade dos temas que tratou. Fala da modernização de Pequim, dos padrões de desenvolvimento chinês, da projeção internacional do país e de suas consequências geopolíticas, das relações com o Brasil, da presença chinesa no universo multilateral. Sempre com segurança, sempre com um olhar novo.

Apoio



ISBN 978-65-5726-006-7



9 786557 260067