

**TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 299**

**POLARIZAÇÕES E DESIGUALDADES:  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA CHINA  
(1949-2000)**

**Ricardo Machado Ruiz**

**Dezembro de 2006**

Ficha catalográfica

333.73951  
R934p  
2006

Ruiz , Ricardo Machado  
Polarizações e desigualdades: desenvolvimento  
regional na China (1949-2000) / Ricardo Machado  
Ruiz - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

33p. (Texto para discussão ; 299)

1. Economia regional. 2. Desenvolvimento regional  
– China. 3. China – Condições econômicas. I.  
Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de  
Desenvolvimento e Planejamento Regional. II. Título.  
III. Série.

CDD

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

**POLARIZAÇÕES E DESIGUALDADES:  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA CHINA  
(1949-2000)\***

**Ricardo Machado Ruiz  
FACE/CEDEPLAR-UFMG**

**CEDEPLAR/FACE/UFMG  
BELO HORIZONTE  
2006**

---

\* Esse texto tem como referência o relatório de pesquisa “Desenvolvimento Econômico e Política Regional na China”, elaborado para o projeto “Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro” do Ministério da Integração (2004). Uma versão completa do trabalho encontra-se em <http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.html>. Uma versão desse trabalho foi apresentada no VI Congresso Brasileiro de História Econômica e 7ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2005, Conservatória / RJ.

## SUMÁRIO

1. A ECONOMIA POLÍTICA CHINESA NO PÓS-GUERRA .....	6
1.1. A República Popular da China (1949-1978) .....	6
1.2. A Abertura Administrada (1978-2000) .....	8
2. POLÍTICAS REGIONAIS: DO PLANEJAMENTO AOS MERCADOS REGULADOS .....	12
2.1. Centralização Política com Desconcentração Econômica (1949-1978).....	12
2.2. Descentralização Política com Concentração Econômica (1978-2004).....	15
3. AS DESIGUALDADES REGIONAIS: A CONVERGÊNCIA POSTERGADA .....	23
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	29
REFERÊNCIAS .....	31

## **RESUMO**

O desenvolvimento regional na China no período 1949-2000 pode ser dividido em duas fases. Na primeira fase (1949-1978) o objetivo foi consolidar o controle sobre território. Durante três décadas o governo estimulou a convergência de rendas per capita regional e urbano-rural, a descentralização industrial, o crescimento das regiões centrais e restringiu a expansão costeira. Já na segunda fase (1979-2000), a “estratégia de desenvolvimento costeiro e desigual” foi dominante. Na sua vigência, registrou-se uma queda nas desigualdades espaciais chinesas somente no período inicial e, então, a polarização campo-cidade, as diferenças inter-regionais e inter-províncias se acentuaram e geraram crescentes tensões políticas.

*Palavras-chaves:* China, economia regional, desenvolvimento econômico, política regional.

## **ABSTRACT**

The regional development in China in the period 1949-2000 has two stages. In the first one (1949-1978), the aim was to control the territory. During three decades the government encouraged the convergences of per capita income among regions, rural, and urban areas, the industry was decentralized, the growth of central regions was induced, and the growth of coastal regions was constrained. In the second period (1979-2000), the so called “coastal and uneven strategy of development” determined the regional development of China. During this period the regional disparity decreased only at the beginning, then the differences between rural and urban areas, regions, and provinces were amplified and political conflicts increased.

*Key-words:* China, regional economics, economic development, regional policy.

*JEL:* R58, R11, O14, O18, O25

## **1. A ECONOMIA POLÍTICA CHINESA NO PÓS-GUERRA**

Esse trabalho tem como objetivo fazer uma apreciação sobre o desenvolvimento econômico regional da China no período 1949-2000. Antes, porém, é necessário caracterizar, mesmo que de forma geral, o desenvolvimento econômico chinês. Para tanto, os anos pós-guerra foram agrupados em dois períodos. O primeiro período vai de 1949 a 1978, quando o desenvolvimento econômico e regional refletiu as opções políticas de Mao Tsetung (1893-1976). O segundo período inicia-se em 1978 e se prolonga até os dias de hoje. Esse segundo sub-período se caracteriza por uma “abertura econômica administrada”, um modelo econômico concebido por forças políticas lideradas por Deng Xiaoping (1904-1997) e que ainda está em curso.

### **1.1. A República Popular da China (1949-1978)**

Em Outubro de 1949, depois de décadas de conflitos políticos e militares, o Partido Comunista Chinês (PCC) liderado por Mao Tsetung, derrota as forças lideradas por Chiang Kaishek (1887-1975), que então se refugia na província de Taiwan e funda a República da China, de onde articula uma contra-ofensiva nunca realizada.

A consolidação política do PCC levou a profundas mudanças na economia chinesa herdada do antigo regime. Uma das primeiras medidas implementadas foi a reforma agrária, que reduziu e regulou drasticamente as atividades agrícolas privadas e estimulou um processo de coletivização da produção rural. Nas atividades industriais a China adotou o modelo soviético: estatização das empresas, controle centralizado e orientado por planos quinquenais. O primeiro plano quinquenal é de 1953 e contou com forte apoio soviético (Fan, 1995; Paine, 1983; Hunter & Sexto, 1999; Spence, 1996).

O controle das economia rural pelo governo central foi fundamental para a industrialização pesada chinesa aos moldes soviéticos. A população rural teve sua mobilidade regulada por meio de registros de moradia e de trabalho, que eram então controlados por instituições públicas articuladas aos grandes projetos estatais de industrialização, e mesmo de ocupação do território. Classificações tais como trabalhadores “rurais”, “urbanos”, “agrícolas” e “não-agrícolas” foram largamente utilizadas para manusear a migração inter e intra província (Chan, 2004; Fang & Chan, 2004).

Com o mesmo objetivo, controlava-se os preços dos produtos agrícolas e manejava-se os excedentes produzidos pela economia rural: forçava-se por meio de controles estatais a transferência de recursos da economia rural para as cidades industriais. A realocação do excedente se dava por meio do controle dos salários urbanos e pelo manuseio das cotas e preços agrícolas. Essa transferência de recursos rural-urbano era a base para a industrialização acelerada, o que tornava o controle sobre a população era fundamental (Fang & Chan, 2004; Spence, 1996).

O relativo sucesso do primeiro plano quinquenal não constituiu um padrão de intervenção e organização da economia. Mao Tsetung desejava uma expansão econômica ousada e combinada com amplas reformas políticas; o denominado “Grande Salto à Frente”. O objetivo desse plano era aprofundar a coletivização das atividades agrícolas por meio da criação de comunas em todas as regiões. As comunas seriam responsáveis pela implementação de tarefas definidas pelo governo central. Essas tarefas abarcavam da organização da produção e distribuição de produtos até a construção de infra-estruturas regionais e defesa territorial por meio de milícias.

**FIGURA 1**  
**Províncias Chinesas (2004)**



Fonte: <http://www.chinapage.com/map/province-english.jpg>

Essa descentralização era, em muitos casos, justificada. Algumas províncias chinesas possuíam mais 50 milhões de habitantes e suas empresas adquiriam parte significativa dos insumos no mercado local, que era, também seu principal mercado consumidor. Portanto, o controle dessas empresas poderia ser repassado para as províncias, cidades e mesmo vilas. Não havia razão para uma planejamento central em todos os níveis de produção. Essa seria o modelo econômico da “transição chinesa” do socialismo ao comunismo e representava um distanciamento do modelo soviético de organização da produção baseado no planejamento central (Perkins, 1988).

Não obstante as escalas dos mercados regionais, a economia chinesa já estava estruturada em torno de um forte comércio inter-regional. Como a descentralização produtiva não foi acompanhada por nenhuma coordenação das diversas atividades produtivas, o sistema econômico entrou rapidamente em colapso. Os trágicos resultados dessas mudanças na organização da produção foram trágicos: o segundo plano qüinqüenal (1957-1962) não foi implementado, a produção agrícola de 195 milhões de toneladas de grãos em 1957 reduziu-se para menos de 150 milhões de toneladas em 1960. Alguns analistas reportam que de 10 a 30 milhões de pessoas morreram devido à desestruturação da produção agrícola e seus conseqüentes impactos na produção industrial, então parte menor do produto nacional (Paine, 1983; Hunter & Sexto, 1999).

O fracasso do “Grande Salto à Frente” foi acompanhado ainda por conflitos políticos com a URSS e Índia. Em 1960, o governo soviético reduz abruptamente toda a assistência a China, essa era uma retaliação a autonomia política Chinesa e a explicitação da rivalidade sino-soviético. Em 1962 há um rápido conflito fronteiriço com a Índia, um resultado das óbvias intenções geopolíticas chinesas no seu extremo oeste. Esses conflitos políticos e militares se somaram a outros, como a Guerra da Coréia na década de 1950 e a forte presença norte-americana em Taiwan, que mantiveram o governo de Mao sobre persistente tensão militar. Em suma, a China tinha suas fronteiras no norte e no sul guardadas por nações hostis, e no seu litoral existia ainda a presença militar dos EUA (Spence, 1996).

Após o abandono dos experimentos políticos do “Grande Salto à Frente”, a China recupera os níveis de produção industrial e agrícola. Essa recuperação foi resultado da reorganização da produção comunal que cedeu espaço ao cultivo privado da terra e à abertura de mercado rurais locais. Alguns dos articuladores dessa recuperação foram veteranos comunistas da alta direção governamental, como Liu Shaoqi e Deng Xiaoping.

Em 1966, Mao inicia a Revolução Cultural, uma contra-ofensiva às ditas propostas “capitalistas privatizantes”. Essa reação política de Mao levou a reorganização da produção coletivizada e à recuperação de seu prestígio político. Com a restauração de seu poder político, Mao passa a perseguir e excluir membros do alto governo de fóruns decisórios do PCC, como Deng Xiaoping. Liu Shaoqi – então chefe de Estado - é aprisionado e morre em 1969 e, em 1971, Li Biao, o sucessor oficial de Mao, é morto em acidente aéreo depois de uma suposta tentativa de conspiração e fuga para a URSS. Para Mao, a Revolução Cultural representou uma retomada do seu poder político, mas que foi acompanhado de um fracasso no *front* econômico (Spence, 1996; Hunter & Sexto, 1999).

O fracasso da política econômica durante os 60, a inclusão da URSS no rol dos inimigos fronteiriços e a crescente tensão política interna leva Mao Tsetung para uma abrupta e surpreendente reaproximação com os Estados Unidos: em 1972, Richard Nixon, então chanceler americano, viaja à China e restabelece relações diplomáticas com um país agora hostil a URSS.

As disputas internas entre Mao Tsetung e forças contrárias - onde se encontrava Deng Xiaoping - continuam nos anos 70. Em 1973, Xiaoping volta ao centro do poder como vice-premier e defende a desregulamentação da economia. Em 1975 é anunciado o plano denominado “As Quatro Modernizações” (modernização da agricultura, indústria, tecnologia e forças armadas). No decorrer dos 70 há uma lenta e progressiva desregulamentação e privatização da economia, que reforça as forças políticas que apoiaram desde sempre os projetos políticos de Xiaoping. Contudo, é somente com a morte de Mao Tsetung, em 1976, que as propostas liberalizantes alcançam o status de política econômica (Paine, 1983; Perkins, 1988).

## 1.2. A Abertura Administrada (1978-2000)

A ascensão de Deng Xiaoping ao poder produziu rápidas mudanças na estrutura econômica. A primeira medida implementada foi a descoletivização das áreas rurais, a criação de mercados locais, a constituição de empresas públicas locais e privadas fora do controle central, a abertura da economia para investimentos diretos estrangeiros e expansão do comércio exterior.

A reforma na agricultura começou em 1979 e se estendeu até meados da década dos anos 80. As atividades rurais antes coletivas passaram a ser reguladas por contratos privados (sistema de responsabilidades) que determinavam um nível mínimo da produção agrícola a ser vendida ao Estado por um preço fixo. Qualquer excedente poderia ser consumido ou comercializado em mercados locais, também organizados na reforma. Esses contratos tinham prazos de 15 a 30 anos e garantiam a posse da terra caso o agricultor alcançasse o nível mínimo estipulado (Perkins, 1988).

Em apenas cinco anos houve uma generalização dos contratos de responsabilidade, um rápido crescimento da produção privada e uma redução acentuada da produção coletivizada. Em 1983 a produção agrícola alcança a marca de 400 milhões de toneladas, gerando um crescimento quase que proporcional na renda rural. Essa inicial e bem sucedida reforma agrícola alicerçou, em uma grande medida, a liderança política de Xiaoping frente aos que defendiam uma retomada das propostas políticas de Mao Tsetung (Jian *et al.*, 1995; Lu & Wang, 2002).

A expansão da renda agrícola permitiu que trabalhadores fossem alocados para empresas de propriedade do poder público local. Essas empresas, organizadas e geridas pelos governos municipais, desenvolviam atividades manufatureiras leves, intensivas em trabalho e que, na grande maioria das vezes, utilizavam tecnologias ultrapassadas. Absorviam, assim, um sempre presente excedente de mão-de-obra das atividades agrícolas. Durante a década do 80, parte crescente da renda rural foi resultado dessas atividades manufatureiras. Em 1985, mais de 45% da renda de moradores rurais era resultado dessas manufaturas em pequenas escala (Chan & Chan, 2000).

A liberalização das atividades econômicas dos planos centrais e a permissão para organização de empresas públicas locais foi um estímulo para investimentos diretos estrangeiros de multinacionais. Empresas localizadas em Taiwan, Hong Kong, Japão e Coréia do Sul passaram a desverticalizar a produção e transferir para o território chinês atividades intensivas em mão-de-obra. Empresas norte-americanas, então sofrendo forte concorrência asiática dentro do seu próprio mercado foram outras a usufruir dessa desregulamentação da economia.

Essa abertura da economia chinesa para o investimento direto estrangeiro foi o resultado da progressiva aproximação da China com os EUA. A abertura do mercado norte-americano em 1980 com a obtenção do tratamento de “Nação Mais Favorecida” e a desvalorização da moeda chinesa em relação a maioria das moedas asiáticas – particularmente o iene – tornaram a China uma área de expansão para os investimentos estrangeiros. Essa geopolítica da economia tornou a China o maior exportador de produtos têxteis e de vestuários dos EUA e foi o carro-chefe do crescimento chinês durante todo os anos 80 (Medeiros, 1999).

Esses investimentos diretos estrangeiros concentraram-se, inicialmente, em regiões geograficamente delimitadas: as zonas econômicas especiais (ZEE). Na primeira fase de criação das ZEE, as províncias de Guangdong e Fujian foram consideradas prioritárias e transformadas em ZEE em 1979 e 1980. Localizadas no sudeste da China, Guangdong e Fujian “cercavam” a então possessão inglesa de Hong Kong, a portuguesa de Macao e a ilha de Taiwan. Essas ZEE serviriam de uma “plataforma de testes” para uma expansão capitalista no interior da China; no limite elas seriam as rivais dos enclaves capitalistas costeiros sob controle externo (Hsiao & Gastanaga, 2001).

Essas duas ZEE possuíam sistema próprio de abastecimento de água e energia e amplas extensões de terras. A proximidade com Taiwan favoreceria a atração de investimentos diretos estrangeiros, sub-contratação e viabilizaria a desverticalização produtiva de multinacionais. Para Hong Kong, Guangdong viabilizaria a expansão de seu parque produtivo nas proximidades das matrizes, já então espremidas em um pequeno pedaço de terra. Portanto, a escolha de Guangdong e Fujian tem importantes dimensões geopolíticas: essas ZEE seriam espaços econômicos rivais e complementares de Hong Kong e Taiwan, cuja posse é reclamada pela China desde 1949 (Wu, 1996).

A abertura econômica chinesa foi marcada, no seu início, por tensões. As ZEE de Guangdong e Fujian apresentaram, inicialmente, um *boom* imobiliário especulativo detonado pelo arrendamento de terras em áreas próximas a portos, rodovias e nas cercanias de Hong Kong. Quanto aos investimentos industriais - os priorizados pelo governo central - não se concretizaram no montante esperado. A liberalização de inversões estrangeiras e privadas nacionais passavam por longos trâmites legais que favorecia a corrupção. Além do mais, a abertura comercial facilitou o contrabando de produtos para dentro do território chinês sem o correspondente nível de processamento local (Wu, 1996; Wen, 2004; Ying, 1999).

Já nas áreas rurais, a descoletivização gerou uma imensa massa de trabalhadores subutilizada e levou à falência inúmeras fazendas coletivas. A desigual expansão das empresas rurais intensificou os latentes conflitos locais e regionais, ampliou as disparidades de renda inter-provinciais e as urbano-rurais já em meados da década de 1980 (Wei, 1998, Ying, 1999).

Os sérios problemas que atingiram as ZEE levaram o governo a modificar sua regulação em 1985: foram criadas as Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET). Essa reforma foi uma tentativa reduzir a corrupção e a especulação imobiliária e estimular os investimento diretos estrangeiros industriais. Na arena política, essas mudanças foram também uma reação de Xiaoping contra os conservadores que, então, intensificavam as críticas à expansão capitalista em um país dito comunista.

Em Outubro de 1984, o projeto “Sobre a Reforma da Estrutura Econômica” estende a reforma do sistema industrial chinês para outras províncias. Além de reformar as ZEE, Xiaoping ampliou sua base de sustentação política criando novas ZEE em Xangai, Tianjin e em outras províncias costeiras. Foram criadas “cidades abertas”, onde o investimento estrangeiros era estimulado e associado às empresas privadas chinesas. Em 1992, essa política culminou com a transformação de todas as capitais de províncias e regiões autônomas em áreas para investimento privado, sejam eles nacionais ou estrangeiros. Para estimular a absorção de tecnologias, foram constituídas as Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. Em 1994 existiam 33 desses parques tecnológicos espalhados pelas províncias chinesas (Démurge *et al*, 2000).

**TABELA 1**  
**Datando Eventos e Políticas**

1949–1952	Consolidação política e militar. Aliança com a URSS e invasão do Tibete. Mobilização popular e coletivização das terras. Guerra da Coréia. Taiwan torna-se um protetorado dos EUA.
1953–1957	Primeiro plano quinquenal (1953–1957): estatização e planejamento central. Ajuda financeira e tecnológica soviética no desenvolvimento da indústria pesada. Interiorização do desenvolvimento e descentralização regional devido a razões militares.
1958–1965	Paralisação do II Plano Quinquenal e o “Grande Salto à Frente”. Colapso econômico, volta ao planejamento central e recuperação. Tensão sino-soviética e fim da cooperação com a URSS. Conflitos fronteiriços com a Índia.
1966–1969	Revolução Cultural. Expurgos políticos, entre eles o de Xiaoping. Conflito fronteiriço com a URSS.
1970–1977	Lento crescimento econômico e aproximação com os Estados Unidos. A China entra para as ONU em 1970 e, em 1972, recebe a visita de Nixon. Lin Biao, o então indicado sucessor de Mao, é morto em acidente aéreo. Em 1976 Mao falece.
1978–1984	Xiaoping assume o poder e inicia a abertura econômica Reforma agrícola: eliminação das comunas, criação de empresas rurais. Organização de mercados locais e “teste” das ZEE. Em 1979, conflito fronteiriço com o Vietnã. Em 1980, a China se torna “Nação Mais Favorecida” no comércio com os EUA e entra para o Banco Mundial e FMI.
1985–1991	Reorganização das ZEE, liberalização e de atividades privadas nas zonas costeiras. Auge da estratégia do crescimento “costeiro e desigual” puxado pelas exportações. Democratização bloqueada: conflito e repressão política na Praça Tian'anmen.
1992–1997	Expansão das atividades privadas no interior da China. Enfraquecimento das ZEE. Aprofundamento das reformas econômicas (tributária, financeira e comercial). Em 1997 Xiaoping falece e a transição ocorre sem rupturas.
1998–2000	Privatização, seleção de líderes nacionais e internacionalização chinesa. O nono plano quinquenal (1995–2000) explicita as reduções de disparidades regionais. Hong Kong volta a ser uma província chinesa. Crescentes conflitos políticos com os EUA e questionamento da condição de “Nação Mais Favorecida”.

Fonte: Elaboração própria.

O auge da política de liberalização de Xiaoping ocorreu em 1997, quando o PCC, sob a direção de Jiang Zemin, autorizou a privatização de empresas estatais. Essas medidas praticamente abriram a produção industrial aos investimentos privados e permitiram a criação de grandes empresas privadas chinesas e que hoje já se encontram em uma prematura e ousada fase de internacionalização produtiva.

A progressiva intensificação, generalização e interiorização da relações capitalistas de produção sinalizam uma possível mudança no modelo de crescimento: do mercado externo para o mercado interno. De acordo com Medeiros (1999), as vantagens econômicas obtidas pela China no acesso ao mercado dos EUA tenderam a se enfraquecer nos anos 90 com a dissolução da URSS e fim da Guerra Fria. Agora, a consolidação da liderança norte-americana seria um fator que tensionaria negativamente o crescimento chinês puxado pelas exportações. O notório conflito comercial entre China e EUA, as eventuais tensões diplomáticas e militares entre os dois países e a pressão norte-americana em favor da valorização do iuan corroborariam essa hipótese.

Nesse “ajuste” do modelo chinês, as exportações se manteriam como um determinante da demanda agregada, mas a massificação do consumo de bens de consumo duráveis e os investimentos voltados para a oferta no mercado doméstico passariam a ser os impulsionadores do crescimento. Nesse processo, as reformas financeiras e tributárias, a desregulamentação do sistema de preços, as legislações que regulam as empresas privadas e as privatizações seriam fundamentais.

Em síntese, o crescimento pós Mao-Tsetung seria uma combinação de inúmeras inovações institucionais, articuladas pelo Estado, em prol da industrialização de uma economia com baixo nível de renda e ampla oferta de trabalho; um exemplar caso das economias com “ilimitada oferta de mão-de-obra” estudadas por Arthur Lewis (1954). Nessa articulação, a geopolítica dos conflitos entre EUA e URSS foi fundamental: uma “janela de oportunidade” magistralmente utilizada pelo governo da China.

Já numa suposta segunda fase, pós Guerra Fria, um novo fator começa a ser explorado: o espaço econômico nacional, a demanda interna. Assim, os anos 90 mostram uma consolidação e uma possível mutação do modelo de crescimento. Seja qual for a intensidade dessas mudanças, na morte de Deng Xiaoping, em 1997, verificou-se uma transição política sem grandes mudanças econômicas, diversamente do que tinha ocorrido duas décadas antes na morte de Mao Tsetung.

## 2. POLÍTICAS REGIONAIS: DO PLANEJAMENTO AOS MERCADOS REGULADOS

### 2.1. Centralização Política com Desconcentração Econômica (1949-1978)

Ao assumir a liderança política chinesa, Mao Tsetung tinha o intuito de consolidar territorialmente o país. O legado deixado por décadas de fragmentação política, guerras e colonizações foi uma China com exacerbadas diferenças regionais e com uma economia fragilizada. Nas atividades agrícolas, as diferenças de produtividade refletiam uma variedade de condições climáticas, diferentes fertilidades das poucas terras então cultiváveis (1/10 do território) e vastas disparidades nas técnicas de plantio e instrumentação das fazendas. Contudo, as maiores desigualdades regionais se encontravam nas atividades industriais (Paine, 1980; Spence 1966).

Como os interesses mercantis, sejam eles domésticos ou externos, eram os dominantes, a localização das atividades manufatureiras era determinada pela acessibilidade ao fluxos de comércio exterior. A região costeira, e mais especificamente os portos, eram os locais onde se encontrava a então pouco desenvolvida indústria chinesa. As províncias costeiras de Guangdong (Hong Kong), Jiangsu, Shandong, Hebei, Liaoning possuíam metade da indústria mineradora e a quase totalidade das empresas de fiação de algodão e seda. De acordo com o censo de 1933/34, Xangai possuía metade das fábricas do país (Paine, 1980).

Durante a Segunda Guerra Mundial, por razões militares, mais de quatro centenas de fábricas foram realocadas de Xangai para outras províncias no interior. Mas, ao final do conflito, essa tênue descentralização industrial voltou a ser revertida em direção aos pólos industriais costeiros. No final dos anos 1940, Xangai ainda possuía 58% da força motriz nacional, 61% do emprego, 60% das fábricas das indústrias consideradas então modernas. Conjuntamente, as cidades de Xangai, Qingdao, Wuhan, Nanjing, Tianjin e Beijin possuíam 90% da força motriz e 80% do emprego e fábricas (Paine, 1980).

Essa polarização refletia a predominância de indústrias leves voltadas ao comércio exterior. Nem mesmo a dotação de recursos naturais das regiões centrais foi capaz de estimular a localização de indústrias intensivas em recursos naturais e produzir alguma descentralização relevante. Alguma exceção coube a produção de aço e ferro (Wei, 1998).

Durante as três décadas de governo de Mao Tsetung, a reestruturação da economia e um relativo crescimento não produziram o esperado por muitos: a manutenção da polarização e aumento das diferenças regionais. Verificou-se, de fato, o oposto: uma relativa convergência da renda per capita regional e urbano-rural, além de alguma descentralização industrial. Existem polêmicas sobre o quão bem sucedida foram as políticas então praticadas, mas não há dúvida sobre uma tênue convergência regional. Essa determinação por reduzir as desigualdades regionais foi o resultado da confluência de diversas políticas públicas moldadas por concepções ideológicas e estratégias militares.

No que tange aos centros urbanos, o governo central estimulou o crescimento de cidades médias nas regiões centrais e restringiu a expansão das grandes cidades costeiras, a única parcial exceção foi Beijin. Seguindo o modelo soviético de industrialização auto-sustentada, Mao Tsetung estimulou a localização de indústrias produtoras de insumos básicos próximas às fontes de matérias-primas; não houve uma preocupação criteriosa com acessos a canais de exportação. Por exemplo, dos 700 maiores projetos industriais do primeiro plano quinquenal, mais de 2/3 dos projetos industriais foram localizados no interior do país, o que correspondeu a 69% dos investimentos estatais. Esse estratégia favoreceu o deslocamento de atividades industriais para o interior e estimulou o surgimento de centros urbanos nas regiões centrais (Wei, 1998).

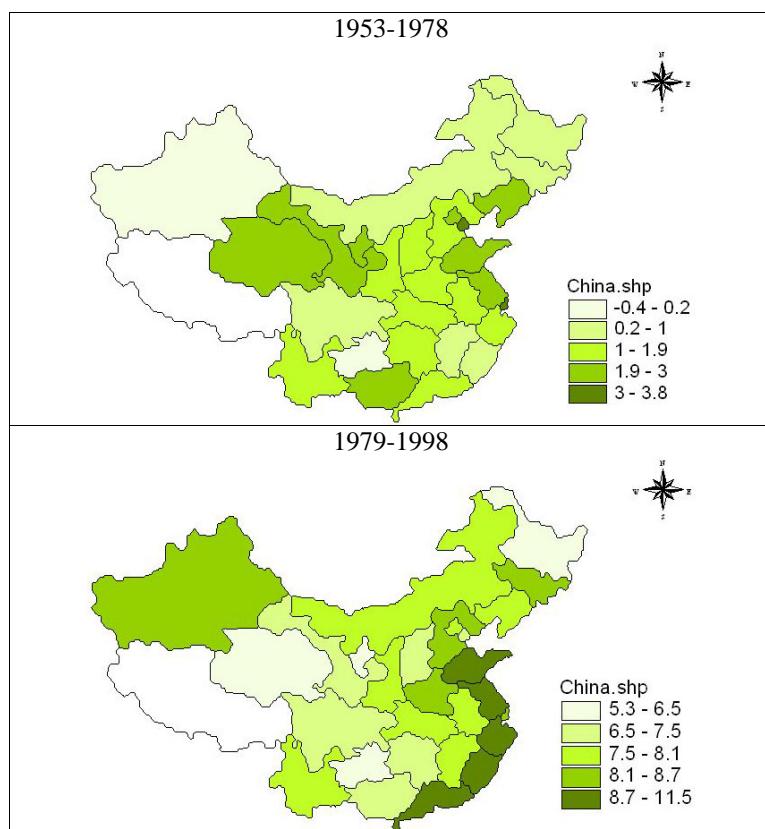
Esse viés do planejamento central foi ainda acompanhado por uma importante diretriz política e, talvez, militar: as regiões deveriam ser autônomas, ou seja, capazes de produzir uma parcela significativa dos produtos demandados pela população local; tentou-se criar um subsistema de economias regionais. Essa diretriz levaria, em princípio, à formação de economias regionais relativamente auto-contidas, à queda do comércio inter-regional e intensificação do comércio intra-regional. As consequências dessa política econômica foram uma ampliação das assimetrias produtivas associada a uma lenta, desigual e progressiva dispersão industrial; um resultado da diversa capacitação técnica e organizacional da China.

O figura 2 apresenta as taxas de crescimento do PIB das províncias chinesas no período Mao Tsetung. Como pode-se observar, a região costeira apresenta baixas taxas de crescimento; uma inversão em relação ao período precedente, quando a industrialização costeira foi o motor do crescimento econômico.

A difusão das indústrias leves organizadas de forma coletiva nas cidades e vilas substituiu parcialmente a oferta industrial das grandes fábricas localizadas na costa, o que representou uma perda de poder econômico dos antigos centros industriais ligados ao comércio exterior. Algumas estimativas apontaram que, no período 1950 a 1970, a produção manufatureira rural duplicou e uma parcela crescente da renda da população rural passou a ser um resultado de atividades manufatureiras. Paine (1980) descreve esse período como uma fase de “redução de escalas técnicas” (*scaling down technology*) combinada “crescimento da produção local” (*scaling up village crafts*).

Para fazer frente às assimetrias da produtividade regional, o governo central passou também a realocar excedentes e fazer transferências fiscais entre províncias, além de ampliar a oferta de serviços sociais (educação, saúde e assistência social). Foi também implementado um programa de “nível mínimo de consumo”, que era sustentado por transferências fiscais, subsídios e controles de preços. O sucesso dessas políticas foi considerado, de modo geral, limitado, mas todas sinalizavam uma redução das desigualdades regionais (Sun & Chai, 2004; Démurge *et al*, 2000).

**FIGURA 1**  
**Taxa Média de Crescimento Anual do PIB per capita (%)**



Fonte:Elaboração própria a partir de Démurge et al (2000)

É certo que a industrialização de regiões atrasadas por meio de investimento estatais, a difusão de tecnologias para a produção de bens de consumo não-duráveis e a produção em pequena escala em regiões rurais ajudaram na reconstrução chinesa e elevaram o padrão de vida de uma vasta parcela da população. Na mesma direção funcionaram as políticas de crescimento das médias e pequenas aglomerações urbanas (cidades e vilas) e as políticas sociais universalizantes. Contudo, em outros aspectos cruciais a política de crescimento com descentralização não foi bem sucedida. O fracasso mais marcante foi a incapacidade de elevar a produtividade agrícola em um país onde mais de 2/3 da população vivia em áreas rurais e dependia primordialmente das safras agrícolas para sustento. A baixa produtividade agrícola relacionada à limitada mecanização, baixo uso de fertilizantes, reduzida capacidade de silagem e os baixos estímulos a ganhos de produtividade foram determinantes da pobre performance agrícola da China maoísta.

No *front* urbano-manufatureiro, a industrialização pesada patrocinada, gerida e organizada pelo governo central foi também parcialmente bem sucedida. Ao final do período Mao, a China ainda era um país rural com parcela significativa das suas indústrias localizadas nas antigas regiões costeiras, como Xangai. Além do mais, os novos pólos industriais estavam dispersos por várias regiões, o que tendia a reduzir qualquer efeito positivo de economias externas e ampliar ainda mais as elevadas diferenças de produtividade industrial.

Para muitos analistas, esse baixo nível de renda e produtividade nas atividades agrícolas e industriais e o decorrente do lento crescimento econômico foram os principais determinantes das mudanças políticas após a morte de Mao Tsetung (Fan, 1997; Fan & Scott, 2003; Fujita & Hu, 2000; Gao, 2002; Wei, 1998).

## 2.2. Descentralização Política com Concentração Econômica (1978-2004)

Durante os primeiros trinta anos da República Popular da China, os investimentos foram desviados das áreas costeiras para o interior com o objetivo de reduzir as concentrações industriais, as disparidades regionais e consolidar politicamente o país. Para a seleção das novas regiões industriais, contribuíram as dotações naturais de recursos, o precário sistema de transporte e, certamente, a proteção militar oferecida pela região. Depois de morte de Mao, o grupo político liderado por Deng Xiaoping criticou duramente essa política de desenvolvimento “para dentro” e sua política de desenvolvimento regional marcada pela desconcentração e equalização de rendas.

As reformas propostas por Xiaoping visavam recriar mecanismos de mercado capazes de dar novo impulso à economia chinesa. No *front* regional deixaria-se de lado as políticas homogeneizadoras e descentralizadoras de Mao e implementar-se-iam políticas regionais que favorecessem – em um primeiro momento – regiões com maiores possibilidades de crescimento, ou seja, as províncias e cidades costeiras que circundavam Macao, Hong Kong, que estavam próximas a Taiwan e possuíam portos e outras infra-estrutura de apoio ao comércio internacional, tais como Xangai e Tianjin.

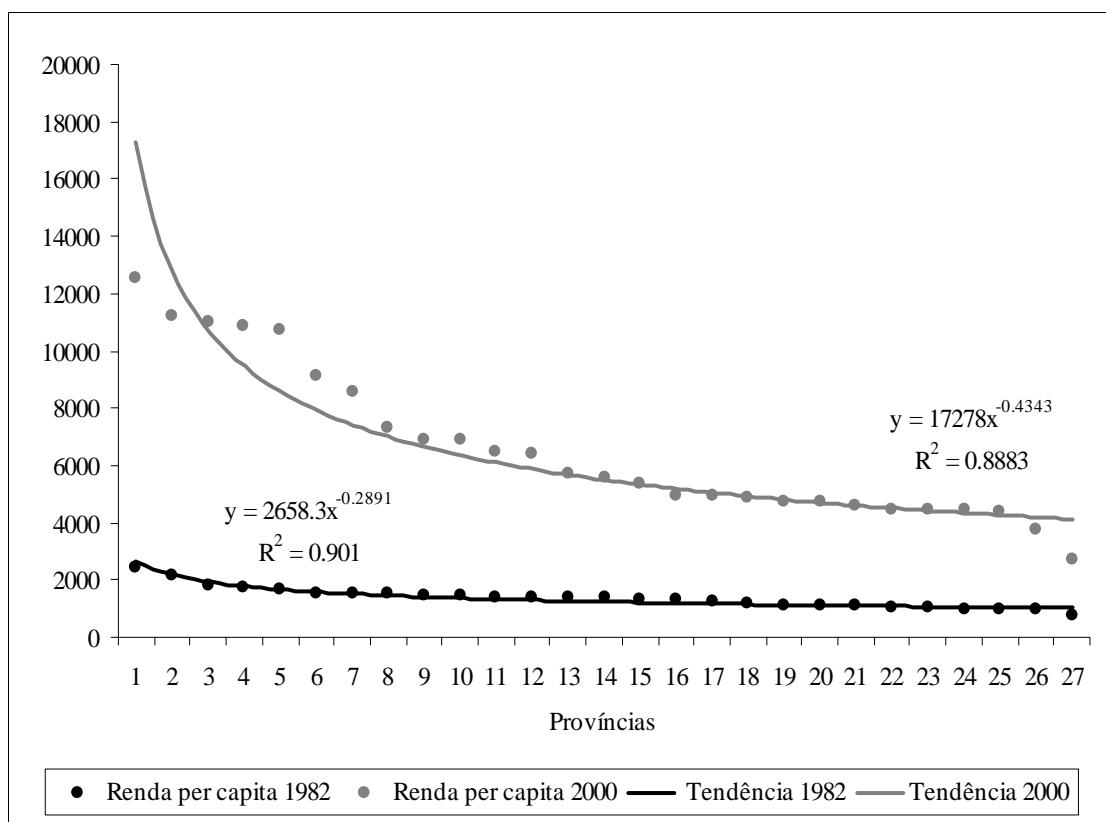
Na China pós-Mao - como em qualquer outro país - o debate teórico sobre a política regional foi um reflexo de opções políticas. Desde os anos 70, no bojo das críticas ao modelo econômico, surgiram também críticas à política regional. Em geral, as críticas às políticas de Mao enfatizavam a falta de uma alocação eficiente de fatores de produção, tais como as limitadas escalas de produção, o papel secundário das economias de aglomeração. A ausência de especialização e a transferência de recursos inter-regionais tendia a subsidiar economias regionais com baixo crescimento e sobre-taxar outras mais virtuosas. Afirmavam também que a dispersão regional de recursos estatais em um país com escassez de tecnologia e limitados excedentes econômicos levava a uma reduzida taxa de crescimento. Para dar suporte a essas críticas, os ideólogos das novas políticas regionais chinesas passaram a “importar” teorias ocidentais sobre crescimento desigual, tais como Hirschman (1958), Myrdal (1957) e Williamson (1965) (Fan, 1997).

Da leitura desses modelos concluiu-se que o crescimento econômico era polarizador, um aspecto considerado negativo. Entretanto, esse mesmo crescimento corrigia ineficiências produtivas e

aumentava a taxa de crescimento, pois permitia a melhor difusão de tecnologias, capacitações organizacionais e restabelecia encadeamentos industriais que não foram priorizados pelas políticas descentralizadora de Mao. E ainda, na opinião desses analistas chineses, a seleção de pólos de crescimento regional deveria enfatizar vantagens comparativas regionais, similares as preconizadas por teorias como as de Heckscher & Ohlin (Fan, 1997; Gooley, 2002).

O novo modelo de crescimento regional também teve justificativas teóricas baseadas em vantagens comparativas dinâmicas. Os formuladores das políticas regionais afirmavam que a grande dotação de mão-de-obra seria a base para expansão inicial da economia chinesa. Assim, teorias como da base-exportadora e crescimento orientado pela exportação foram combinadas com estratégias de *catching up* tecnológico da Coréia e Japão, então modelos de industrialização seguidos pelo governo chinês.

**GRÁFICO 1**  
**Distribuição da Renda per capita das Províncias (1982 e 2000)**



Fonte: Elaboração própria a partir de Zhang (2002)

**TABELA 2**  
**Diferenças de PIB per capita das Províncias**

	1952	1958	1965	1978	1985	1992	1998
Média Nacional	616	838	780	1143	1849	2929	6400
5 Maiores	1028	1650	1445	2500	3797	5607	12759
5 Menores	403	583	543	746	1157	1770	3557
5 Maiores / 5 Menores	2,55	2,83	2,66	3,35	3,28	3,17	3,59
Diferença Absoluta	625	1067	901	1754	2641	3837	9202

Fonte: Démurge et al (2000)

**TABELA 3**  
**Crescimento Regional na China**

	1953-58	1959-65	1966-78	1979-84	1985-91	1992-98	1953-78	1979-98	1953-98
Média Nacional	4,9	-2,6	2,7	7,6	6,3	11,2	1,7	8,6	4,8
Nordeste	5,5	-6,8	3,6	6,4	6,2	8,7	1,7	7,3	4,2
Costa	2,8	-1,0	2,9	8,8	7,7	13,1	1,8	10,3	5,5
Centro	5,2	-3,0	2,0	7,7	4,9	11,2	1,5	7,8	4,2
Noroeste	7,1	-2,8	2,5	7,1	6,9	7,9	1,6	7,7	4,3
Sudeste	5,8	0,9	1,7	6,7	5,4	9,1	1,0	7,4	4,2
Metrópolis	5,4	-4,6	6,5	6,8	5,5	11,4	3,3	7,9	5,6

Fonte: Démurge et al (2000)

Esses críticos estavam cientes das desigualdades regionais do novo padrão de crescimento. Argumentavam, então, que esse primeiro estágio da expansão econômica - o desigual - deveria ser tolerado até se alcançar uma segunda fase marcada pela descentralização regional, ou seja, o “U invertido de Williamson”. Esse bloco de argumentos descrevia uma suposta “trajetória natural de desenvolvimento” das economias regionais (Fan, 1997). O gráfico 1 e as tabelas 2 e 3 ilustram o crescimento regional desigual pós-Mao: há um notório aumento das disparidades regionais. A tabela 2 mostra a dispersão das taxas de crescimento entre as províncias, sendo as costeiras os pólos de crescimento regional.

A opção pelo “crescimento desigual” ficou clara nos planos qüinqüenais. O sexto plano qüinqüenal (1981-1985) indicava possíveis pólos regionais e centros urbanos de crescimento, preferências por províncias e já estabelecia – de forma tímida - uma certa divisão do trabalho entre o leste, o centro e o oeste. Já o sétimo plano qüinqüenal (1986-1990), a idéia de “três cinturões econômicos” foi explicitada com o território chinês dividido em três grandes áreas: a região costeira (leste), a região central e a região leste. A produção agrícola e geração de energia seria tarefa da região central; enquanto que a pecuária, o extrativismo vegetal e a mineração seriam as atividades prioritárias da região oeste. Já a região costeira, esta seria a responsável por uma industrialização puxada pelo mercado externo e pelo investimento direto estrangeiro. Em suma, essas políticas regionais favoreceriam a eficiência e a especialização regional em detrimento da equidade.

Para fazer a transição da estratégia de crescimento “para dentro” para o crescimento “desigual e costeiro”, Deng Xiaoping criou zonas, cidades e áreas econômicas especiais. Essas “experiências regionais” definiriam o modelo de organização da produção a ser seguido por outras localidades. Essas

zonas especiais estipulariam (i) como o investimentos estrangeiros deveriam ser implementados; (ii) quais infra-estruturas deveriam ser priorizadas; como regular os fluxos de comércio e capitais; (iii) como articular a produção local com as multinacionais; (iv) como absorver e transferir tecnologias; (v) como regular a relação capital-trabalho em um país onde não existia um mercado de trabalho estruturado; e, finalmente, (vi) como inserir esses espaços econômicos na economia planificada.

A seleção dessas regiões seguiu, como no caso de Mao, critérios, políticos, ideológicos e militares. As primeiras zonas econômicas especiais (ZEE) foram criadas em 1979 nas cidades de Shenzhen, Zhuhai e Shantou, todas na província de Guangdong, e Xiamen, na província de Fujian. Depois, em 1985, foram criadas novas cidades abertas e zonas econômicas costeiras, tais como as no Baixo Delta do Rio Yangtze e no Delta do Rio Pearl, ambas em Guangdong. No decorrer da década dos 90 outras cidades e províncias foram abertas à implantação de “novas experiências econômicas” (Fan, 1997; He, 2003; Wu, 1996).

Inicialmente, as ZEE eram áreas geograficamente delimitadas e isoladas do resto da China, mas abertas a investimentos e financiamentos estrangeiros. As ZEE foram cuidadosamente escolhidas devido a sua proximidade com Macao, Hong Kong e Taiwan. Essa proximidade foi imaginada como um estímulo aos investimentos de empresas localizadas em regiões prósperas, com ligações culturais intensas com a China e com custos de mão-de-obra muito superiores a chinesa. Por exemplo, o Cantonês é falado nas ZEE de Shenzhen e Zhuhai e também em Hong Kong; o Fujianês é falado na ZEE de Xiamen e por 85% da população de Taiwan e por muitos habitantes de Singapura. No caso de Shenzhen, sua vantagem locacional deve-se ao fato de circundar Hong Kong e ser a sua principal fonte de alimentos, água, energia e matérias-primas. Além do mais, a pequena área de Hong Kong já oferecia limites ao crescimento industrial, dados os elevados custos das áreas urbanas. A ZEE de Shenzhen era, portanto, uma área preferencial para investimentos provenientes de Hong Kong (Wu, 1996).

Durante os primeiros quinze anos de implementação dessas política de desenvolvimento regional, as províncias costeiras e cidades portuárias foram favorecidas. Essa opção política, denominada “estratégia de desenvolvimento costeiro”, tinha como principais características a redução dos custos fiscais e a criação de ambientes de negócios similares aos ocidentais e costeiros. Algumas medidas de políticas que constituíram esses ambientes foram:

- (1) Definição de quais investimentos estrangeiros poderiam ser implementados e qual o grau de associação desses investimentos com produtores chineses;
- (2) As atividades privadas pagavam 50% do impostos cobrados em outras regiões (15% de IRPJ);
- (3) As exportações tinham isenções de impostos e as importações de bens de capital eram isentas de taxas e impostos de importação, enquanto que o oposto ocorria para o resto China;
- (4) Investimentos em infra-estrutura de governos costeiros eram favorecidos por meio de empréstimo preferenciais, subsídios e isenções fiscais;
- (5) Os investimentos do governo central eram articulados aos investimentos locais;
- (6) Os governos locais tinham maior flexibilidade fiscal o que lhes permitia reter parte das receitas que excediam os limites remetidos ao governo central;

- (7) Os trabalhadores das regiões costeiras tinham salários mais elevados que os do interior, o que criava uma base política de sustentação interna as regiões favorecidas;
- (8) Nessas zonas especiais o controle de capitais era reduzido (limitado controle sobre remessa de lucros, pagamento de juros e tomada de empréstimo), além de regras de convertibilidade mais flexíveis;
- (9) Os produtos primários (insumos e alimentos) importados das regiões centrais e do oeste tinham preços abaixo dos produtos manufaturados e acabados. Esses *gap* de preços eram mecanismos explícitos de transferência de rendas das regiões centrais para as costeiras;
- (10) As províncias costeiras tinham menores restrições para circulação monetária, tomada de crédito pessoal e privado, emissão de títulos de dívida, criação de instituições financeiras, estabelecimento de firmas privadas chinesas etc.
- (11) Para finalizar o leque de estímulos, migrações espontâneas foram proibidas, sejam elas inter-provinciais ou intra-província. O objetivo dessas políticas de migração era manter o controle sobre a população local e gerar processo de expansão coordenado em regiões que tinham limitada capacidade de absorver massivos fluxos migratórios (Fan, 1997; Wu, 1996).

O Ministério do Comércio da China afirma explicitamente que os objetivos das ZEE são o desenvolvimento de indústrias de alta-tecnologia, principalmente projetos industriais, absorção de fundos externos e construção de uma economia orientada pelas exportações. Afirma ainda que as ZEEs são “janelas e bases” para abertura econômica, atração de capital, exportação, desenvolvimento de tecnologia e promoção de economias regionais”. Do ponto de vista da economia regional, as ZEEs são pólos de crescimento e modelos de organização da produção capitalista na China; ou como dizem os políticos chineses, “o socialismo com características chinesas” (Wu, 1996; Fan, 1997).

É comum considerar as ZEE como zonas de processamento de exportações (ZPE) (Perkins, 1988). Entretanto, o governo chinês, em vários momentos, afirmou que as ZEEs não eram ZPEs, mas pólos de crescimento para a economia chinesa como um todo e que tinham de cumprir funções mais variadas, amplas e ambiciosas que uma ZPE. Algumas características distintivas das ZEE em relação as ZPE são: (i) em uma ZEE não se produz somente para exportar, todas as atividades, sejam elas agrícolas, industriais, comerciais e financeiras, são estimuladas; (ii) os objetivos das ZEE são atrair investimento direto estrangeiro, obter reservas internacionais por meio de exportações e absorver tecnologia; (iii) as ZEE são, em geral, maiores que as ZPE e mais integradas; (iv) geração de emprego não é o objetivo prioritário de uma ZEE.

As primeiras ZEE eram distantes dos principais centros políticos e dos tradicionais pólos econômicos, tais como Beijin, Xangai e Tianjin, e não tardaram a surgir pressões políticas em prol da disseminação das ZEE para outras províncias. Era óbvio que os favorecimentos dados as ZEE não refletiam “vantagens comparativas naturais”, mas sim “vantagens comparativas construídas” por políticas econômicas.

A percepção de que o “capitalismo com características chinesas” ampliava as desigualdades regionais já era perceptível no sétimo plano quinquenal (1986-1990). Esse plano tinha três objetivos básicos: modernizar a produção industrial, absorver novas tecnologias e incentivar a dispersão espacial da atividade produtiva, mas de forma especializada e seletiva, como descrita nos “três cinturões econômicos”.

**TABELA 4**  
**Investimento Direto Estrangeiro (acumulado 1992 – 1998)**

	Província	US\$ milhões	%	Região
1	Guangdong	68 401,03	28,00	Leste
2	Jiangsu	30 537,91	12,50	Leste
3	Fujian	24 548,92	10,04	Leste
4	Xangai	20 853,60	8,53	Leste
5	Shandong	16 259,06	6,65	Leste
6	Liaoning	11 170,71	4,57	Leste
7	Tianjin	10 035,07	4,10	Leste
8	Beijin	8 782,11	3,59	Leste
9	Zhejiang	8 043,92	3,29	Leste
10	Hainan	5 351,58	2,19	Sul
11	Guangxi	5 010,58	2,05	Sul
12	Hebei	4 941,69	2,02	Leste
13	Hubei	4 536,58	1,85	Centro
14	Hunan	3 886,82	1,59	Centro
15	Sichuan	3 208,72	1,31	Centro
16	Henan	3 055,49	1,25	Centro
17	Heilongjiang	2 997,09	1,22	Norte
	Outras Províncias	12 336,02	5,05	
	Total	244 277,66	99,80	

Fonte: Hsiao & Gastanaga (2001).

A pressão por uma descentralização produtiva mais ampla só se tornou evidente na segunda metade dos anos 1990, quando o governo central foi obrigado a expandir as ZEE para o nordeste chinês. Assim, no final dos anos 1990, além de todas as províncias costeiras, as capitais de todas as províncias do interior também estavam abertas ao investimento direto estrangeiro. Como observa Wu (1996) e Fan (1997), essa tensão política sobre o governo central ilustra o fato do crescimento econômico foi costeiro, mas não a política chinesa.

As críticas ao governo começaram por afirmar o simplismo do modelo de “três cinturões industriais”. Argumentavam que as possíveis vantagens locacionais das regiões costeiras eram suplantadas por políticas de desenvolvimento regional que produziam “vantagens econômicas artificiais”, tais como as políticas de preços preferenciais, os subsídios e isenções de impostos, além de empréstimos especiais. Dentre essas políticas, a que trouxe maior tensão foram as políticas de controle de preços (ou troca desigual) que favoreciam as regiões costeiras (Fan, 1997; Fujita & Hu, 2001).

Em paralelo a essas tensões existia o controle sobre a migração, que favorecia as populações costeiras e estimulava a ampliação das diferenças salariais entre a costa e o resto do país. A seleção de pessoal qualificado para migração, a criação de sistemas educacionais mais eficientes na províncias do leste, a transferência de capital do centro para o leste por meio de recursos fiscais e a dualidade da política de preços refletiam uma opção por um desenvolvimento regional desigual. Os “três cinturões industriais”, que eram tidos como pressupostos de uma “divisão regional do trabalho natural”, estavam sendo, de fato, construídos por políticas econômicas.

Também surgiram críticas afirmando que a “curva invertida em U”, que supostamente marcou o desenvolvimento regional norte-americano, foi o resultado de “peculiaridades históricas”, tais como a descoberta de ouro e petróleo no *Far West*, a migração em massa estimulada pela distribuição de terras, o surgimento de pequenos proprietários rurais em uma economia de mercado, além de maciços

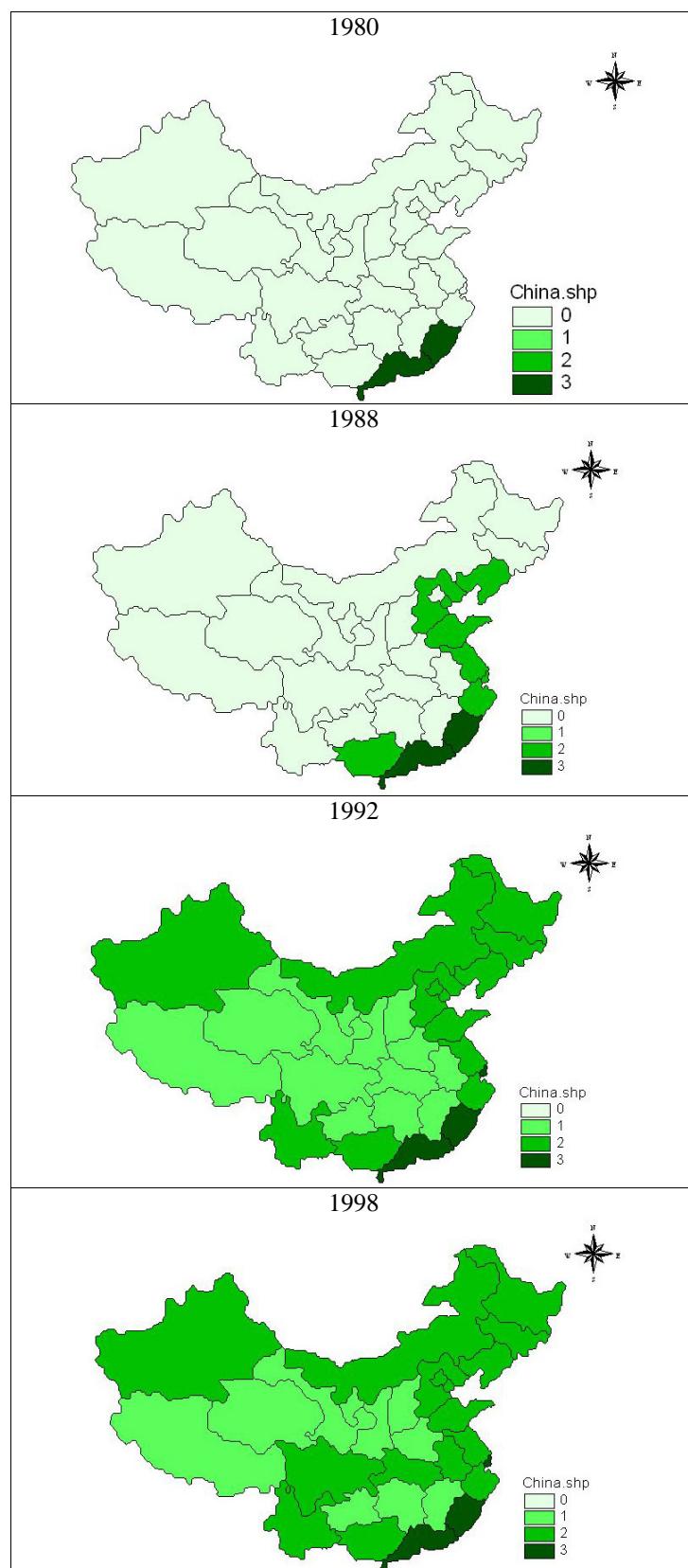
investimentos públicos e privados em ferrovias, rodovias e bases militares. Assim, afirmavam os críticos, nada garantiria a existência da “curva em invertida em U” para o caso chinês (Fan, 1995 e 1997).

**TABELA 5**  
**Política Regional Chinesa**

Ano	Status	Local
1979	1 Zonas Econômicas Especiais (ZEE)	Guangdong
1980	1 Zona Econômica Especial	Fujian
	14 Cidades Abertas Costeiras	Tianjin, Zhejiang, Guangxi, Liaoning, Jiangsu, Guangdong, Hebei, Xangai, Shandong, Fujian
1984	10 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET, antigas ZEE)	Tianjin, Liaoning, Jiangsu, Hebei, Zhejiang, Shandong, Guangdong
1985	1 ZDET	Fujian
	3 Zonas Econômicas Costeiras	Pearl River Delta, Yangtze River Delta, Fujian
1986	2 ZDET	Xangai
	Zona Costeira Aberta	Liaoning, Guangxi, Shandong, Hebei
1988	1 Zona Econômica Especial	Hainan
	1 ZDET	Xangai
1990	Criação da Área de Pudong	Xangai
	13 Áreas Fronterizas nas Maiores Cidades Portuárias	Liaoning, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Jiangsu, Tianjin, Shandong, Hainan
1992	10 Áreas Fronterizas em Cidades no Rio Yangtze	Anhui, Sichuan, Jiangxi, Hunan, Hubei, Jiangsu, Heilongjiang, Yunnan, Inner Mongolia, Guangxi
	13 Zonas de Cooperação Econômica Fronterizas	Jilin, Xinjiang
	5 ZDET	Liaoning, Jiangsu, Shandong, Fujian, Zhejiang
1993	12 ZDET	Anhui, Sichuan, Fujian, Jilin, Liaoning, Zhejiang, Guangdong, Heilongjiang
1994	2 ZDET	Beijing, Xinjiang
	Política de interiorização do desenvolvimento	Capitais de províncias do centro-oeste, regiões autônomas e municipalidades sobre controle do governo central podem competir para se tornarem ZEE nacionais
2004	Em atividade: 56 ZDET 14 Zonas de Processamento de Exportação 14 Zonas de Cooperação Econômica Fronteriza 12 Zonas de Livre Comércio 53 Zonas de Desenvolvimento Industrial de Alta-tecnologia (Parques Tecnológicos) 11 Pólos Turísticos	34 ZDET na região costeira-leste e outras 22 na região centro-oeste

Fonte: Elaboração própria a partir de Démurge et al (2000)

**FIGURA 3**  
**Escala de Preferência da Política Regional Chinesa**



Fonte: Elaboração própria a partir de Démurge et al (2000)

Essas críticas foram incorporadas por lideranças políticas locais, que passaram a pressionar por mudanças na divisão regional do trabalho. Propostas como dispersão de pólos de crescimento, crescimento para dentro, internalização de processos produtivos, verticalização da produção, integração das redes de transporte, difusão de tecnologia e desregulamentação passaram a fazer parte dos discursos políticos (Fan, 1995 e 1997).

Já na segunda metade dos anos 1990, e mais intensamente após a morte de Deng Xiaoping em 1997, os planos quinquenais passaram a anunciar as desigualdades regionais como critério para a alocação de recursos públicos. O nono plano quinquenal (1996-2000) indica explicitamente a necessidade de se reduzir as desigualdades regionais, reorganizar a divisão regional do trabalho a partir de “cidades centrais” (pólos de crescimento) e propor uma integração a partir de linhas de transporte e não mais de posições geográficas que realçam ditas vantagens comparativas naturais.

Como resultado dessas mudanças, em 1999 é delineada a estratégia “Desenvolvimento do Oeste”, que foi apoiada por investimentos em infra-estrutura financiados pelo governo central e por estímulos à instalação de empresas processadoras de recursos naturais, à revitalização de antigos pólos industriais, à transformação de empresas estatais localizadas no nordeste em empresas de capital aberto, à eliminação de barreiras à mobilidade de mão-de-obra intra-províncias, além de políticas de assistência social. Estimulou-se, também, a interiorização das ZEE, dos parques tecnológicos, das áreas de livre comércio. Com isso, as primeiras ZEE costeiras perderam posições relativas, pelo menos no que tange aos investimentos e regulação pública central.

### **3. AS DESIGUALDADES REGIONAIS: A CONVERGÊNCIA POSTERGADA**

Uma das principais características da reorganização econômica chinesa durante a abertura foi uma polarização econômica marcada pela ausência de qualquer política regional limitadora ou compensatória. Antes de comentar essa polarização, vale, porém, ressaltar que a China deixada pelo governo Mao Tsetung não apresentava uma elevada homogeneidade territorial. Wei (1998) e Lu & Wang (2002), ao avaliarem as diferenças espaciais das províncias chinesas em 1978, concluem pela existência de uma estrutura regional marcada por elevadas assimetrias de produção, renda e consumo e ainda polarizada pelas regiões costeira e nordeste. As políticas formatadas por Deng Xiaoping somente ampliaram diferenças já existentes.

Do ponto de vista de políticas de desenvolvimento regional, o caso chinês é peculiar sob diversos aspectos. O primeiro aspecto refere-se à existência de um partido único. A consolidação do poder político no PCC garantiu uma coesão política na seleção e implementação de projetos de desenvolvimento, com as ZEEs costeiras. Como comentado, essa coesão não é imune a pressões políticas, o que forçou a reestruturação das ZEEs e sua dispersão em regiões-chave do poder político chinês, como Xangai, Tianjin e as cidades portuárias localizadas no rio Yangtze.

Um segundo aspecto que reflete a força do poder central é o controle dos fluxos migratórios. Durante o período estudado, a população chinesa esteve sob relativo controle do governo central: todos os cidadãos tiveram seus registros de moradias monitorados. Não foram permitidas migrações intra-provincial, inter-provincial ou urbano-rural sem autorização prévia e destino determinado. Esse controle da migração interna é, do ponto de vista da economia regional, um determinante crucial do padrão de crescimento das províncias (Fang & Chan, 2004; Perkins, 1988).

**TABELA 6**  
**Distribuição Regional da População**

Região	1947	1957	1970	1974	1978	1985	1990	1995	2000
Centro	39,1	37,5	37,1	36,7	36,8	36,9	35,1	36,9	35,7
Leste	32,1	31,6	32,0	32,1	29,5	29,0	29,6	28,5	29,1
Norte	1,8	5,7	6,5	6,6	7,9	7,3	7,4	7,2	6,9
Oeste	1,4	1,1	1,2	1,2	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7
Sul	6,0	6,0	5,8	6,0	6,7	7,0	7,2	7,1	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de [www.library.uu.nl/wesp/populstat/Asia/chinap.htm](http://www.library.uu.nl/wesp/populstat/Asia/chinap.htm)

A imobilidade da mão-de-obra pode definir limites para a expansão econômica regional. O crescimento da demanda por mão-de-obra pressiona um mercado de trabalho local relativamente fechado e eleva, em algum momento, os salários nominais e reais. Conseqüentemente, há uma redução da rentabilidade do investimento e uma dispersão regional. Assim, com uma população fixa, dois fatos se verificam: amplia-se as forças centrífugas que geram a descentralização e amplifica-se as desigualdades regionais.

Esse seria o caso de países onde os trabalhadores são capazes de se organizar e pressionar por melhores salários. Contudo, esse não é o caso Chinês, onde a organização política fora do PCC é muito restrita, inclusive a constituição de sindicatos livres. Assim, na China, uma potencial força centrípeta foi restringida, o que tende a postergar a descentralização regional.

**TABELA 7**  
**Distribuição do PIB Rural (bilhões de yuan)**

Ano	Total	Leste		Central		Oeste	
		PIB	%	PIB	%	PIB	%
1986	754	416	55,1	228,4	30,3	58,4	14,6
1988	1242	737	59,4	336,4	27,1	168,4	13,6
1989	1436	841	58,6	402,6	28,0	192,0	13,4
1990	1660	961	57,9	465,9	28,1	226,8	13,7
1991	1898	1142	60,2	501,2	26,4	254,0	13,4
1992	2536	1590	62,7	632,6	24,9	313,1	12,3
1993	3992	2585	64,8	950,2	23,8	456,8	11,4
1994	6135	3914	63,8	1510,4	24,6	710,6	11,6

Fonte: Chan & Chan (2000)

As desigualdades espaciais chinesas que emergiram desse padrão de crescimento regional podem ser observadas por três ângulos: diferenças inter-provinciais, diferenças regionais (costa, centro e oeste) e diferenças urbano-rural. A maioria dos analistas afirma que as desigualdades inter-províncias declinaram durante a primeira fase da reforma (início dos anos 80), mas tenderam a aumentar durante a segunda fase (final dos 80 e anos 90). Quanto à desigualdade regional, no primeiro e no segundo período a polarização na região costeira foi estimulada e não há, até o momento, nenhum

mecanismo que a tenha revertido. O mesmo ocorre com as diferenças de renda entre as áreas rural e urbana, que foram particularmente acentuadas com a abertura econômica. Também as desigualdades intra-rurais apresentaram elevadas assimetrias devido às irregulares performances das empresas coletivas rurais e as elevadas diferenças de produtividade agrícola (Gustafsson & Shi, 2002; Fujita & Hu, 2001; Wang, 2002; Perkins, 1988; Chan & Chan, 2000).

**TABELA 8**  
**Hierarquia Regional das Províncias Chinesas (1978)**

Renda Alta	Renda Média-Alta	Renda Média	Renda Média-Baixa	Renda Baixa
Xangai**	Jilin	Guangdong*	Hebei, Zhejiang*	Henan, Anhui
Beijing**	Heilongjiang**	Jiangsu*	Shandong*, Fujian*	Guangxi, Yunnan
Tianjin**		Shanxi	Jiangxi, Hunan	Guizhou
Liaoning**		Inner Mongolia	Shaanxi, Ningxia	Sichuan
		Xinjiang, Qinghai	Gansu, Hainan, Hubei	Tibet (Xizang)

Nota: (\*) Primeiras ZEE e (\*\*) Antigos pólos industriais.

Fonte: Lu & Wang (2002)

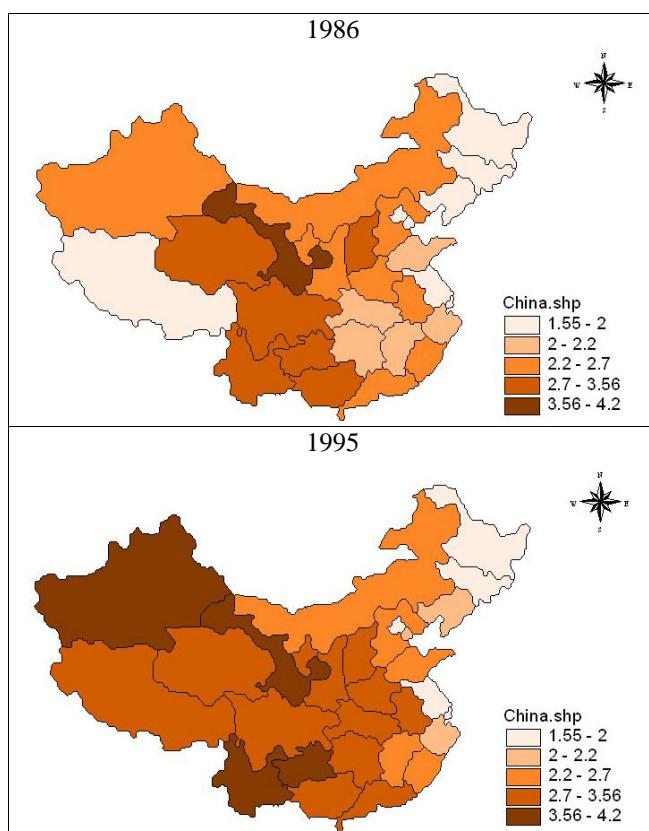
**TABELA 9**  
**Distribuição Regional das Importações,  
Exportações e Investimento Direto Estrangeiro**

Ano	Sudeste	Resto do Leste	Central	Oeste
Exportações				
1985	0,49	0,35	0,13	0,04
1987	0,53	0,25	0,16	0,03
1990	0,57	0,23	0,13	0,02
1993	0,71	0,13	0,12	0,04
1995	0,73	0,15	0,09	0,04
1998	0,77	0,13	0,07	0,03
Importações				
1985	0,71	0,16	0,09	0,04
1987	0,68	0,17	0,09	0,05
1990	0,73	0,13	0,10	0,05
1993	0,71	0,16	0,09	0,04
1995	0,69	0,19	0,08	0,05
1998	0,74	0,17	0,05	0,04
Investimento Direto Estrangeiro				
1985	0,74	0,16	0,05	0,05
1987	0,66	0,23	0,03	0,08
1990	0,74	0,20	0,04	0,02
1993	0,73	0,14	0,09	0,04
1995	0,74	0,14	0,09	0,03
1998	0,68	0,19	0,10	0,03

Fonte: Gao (2002)

A inicial queda nas desigualdades regionais refletiu o *catching-up* de regiões antes atrasadas e de média-renda, como as províncias do sudeste chinês (Guangdong, Fujian, Jiangsu, Zhejiang e Shandong), o relativo baixo crescimento de tradicionais pólos urbano-industriais de alta-renda (Xangai, Tianjin, Beijing e Liaoning) e a estagnação de regiões antes consideradas preferências pelas políticas regionais de Mao (ver tabela 8). Portanto, ao se observar a China a partir da ordem regional deixada por Mao encontra-se, de fato, uma redução nas disparidades regionais. Contudo, vale ressaltar que a política de desenvolvimento regional não buscou nenhuma convergência regional, mas sim o seu oposto: um crescimento polarizado (Bhalla, Yao & Zhang, 2003; Lu & Wang, 2002; Fujita & Hu, 2001; Fan 1995; Wei, 1998).

**FIGURA 5**  
**Relação entre Renda Urbana e Renda Rural**



Fonte: Elaboração própria a partir de Zhao & Tong (2000)

Quanto as desigualdades urbano-rurais, estas são mais acentuadas e pouca dúvida há sobre as crescentes diferenças entre as áreas rurais e as urbanas. Na fase inicial das reformas, a descoletivização das atividades agrícolas, a liberalização dos preços, o estabelecimento de contratos de responsabilidade e a criação de mercados para venda de excedentes elevaram a renda agrícola de forma surpreendente (Perkins, 1988). Ao mesmo tempo, o governo favoreceu a organização de empresas manufatureiras coletivizadas, o que representou um novo aumento na renda rural. O impacto dessas empresas coletivas foi tão intenso que Lu & Wang (2002) afirmam que essas empresas tornaram-se o “motor” da expansão da economia chinesa na fase inicial da abertura. Em 1978 essas atividade manufatureiras representavam 7% da renda rural e, em 1993, já alcançavam os 40%.

A maturação da reforma agrícola representaria uma redução sustentada nas desigualdades campo-cidade caso as atividades industriais urbanas não fossem também alvo de reformas e favorecimentos. Durante o período 1978-1984, poucas províncias e cidades tornaram-se ZEEs e, como comentado, as ZEEs passaram por uma reorganização para minimizar os investimentos especulativos, a corrupção e o contrabando e favorecer a entrada de investimento direto estrangeiro voltados às atividades industriais. A partir de 1984, com o novo “modelo ZEE” já definido (as ZDET – Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico) e a incorporação de outras províncias e cidades costeiras, o peso relativo da expansão industrial-urbana reverteu a tendência à equalização e gerou uma crescente desigualdade campo-cidade. Em paralelo a expansão das cidades, houve uma volta do controle de preços de produtos primários em 1985, o que reduziu o poder de mercado das áreas rurais.

Além dessas crescentes diferenças urbano-rurais, vale observar que há, também, crescentes diferenças inter-urbanas e inter-rurais. O favorecimento de algumas aglomerações urbanas costeiras acentuou as assimetrias inter-urbanas. Quanto às assimetrias intra-rurais, o mesmo ocorre: as diferentes performances das empresas rurais coletivas ampliou as assimetrias de renda. Dentre todas essas desigualdades, não há dúvida que a campo-cidade ainda é a mais marcante desigualdade espacial chinesa.

As relações entre o urbano e o crescimento econômico podem ser também observadas correlacionando taxa de urbanização e renda per capita. As províncias mais urbanizadas (as costeiras) são as que apresentam maiores rendas per capita e em todas elas há uma forte relação positiva entre essas duas variáveis. Dentre os determinantes da urbanização, Zhang (2002) afirma ser o investimento direto estrangeiro o mais importante.

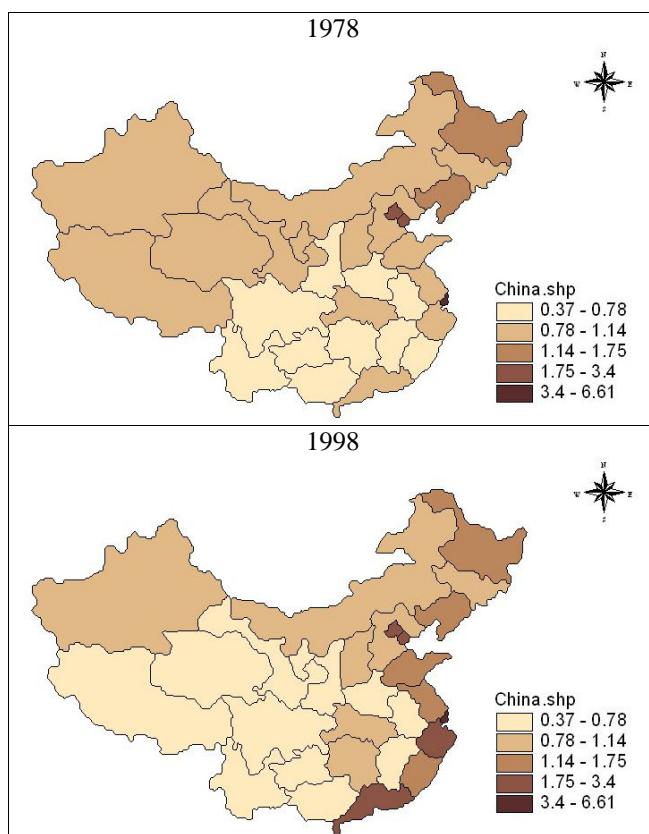
Zhao, Chan & Sit (2003) acrescentam ainda que a urbanização da China pós-Mao perdeu o viés pró-cidades médias e pequenas. A expansão industrial fordista (elevada escala de produção, rígida e mecanizada) associou-se às indústrias pós-fordistas (baixa escala de produção, produção flexível, elevada divisão do trabalho e funcionamento em rede). Assim, ambas ampliaram as vantagens da grande cidade em relação aos pequenos e médios centros urbanos. Notam também que as grandes cidades tenderam a ser intensivas em capital, enquanto que as cidades menores tornaram-se mais intensivas em mão-de-obra. As grandes cidades passaram a ter maior renda per capita e ser a sede das grandes multinacionais intensivas em capital e tecnologia. Para as cidades menores ficou reservada uma posição secundária, como processadoras de produtos mais homogêneos, com tecnologia difundida e intensivos em mão-de-obra.

**TABELA 10**  
**População, Emprego e Renda**

Ano	População (milhões)	População Urbana (%)	Empregos Agrícolas (%)	PIB Real
1978	962.6	17.9	70.5	100.0
1980	987.1	19.4	68.8	113.0
1985	1 058.5	23.7	62.4	175.5
1990	1 143.3	26.4	60.1	237.3
1995	1 211.2	29.0	52.2	393.7
2000	1 265.8	36.2	50.0	558.7

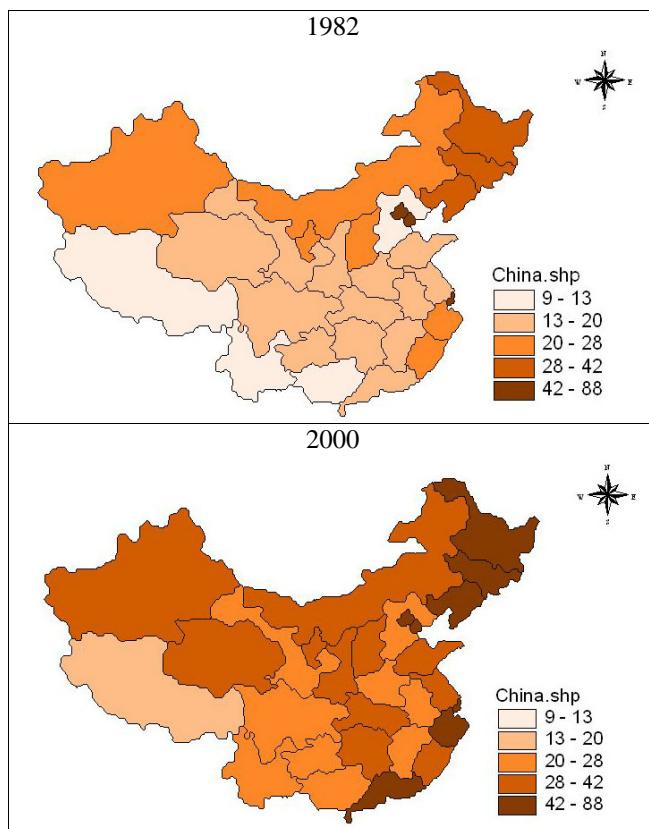
Fonte: Zhang (2002)

**FIGURA 4**  
**Renda per capita das Províncias em Relação a Média Nacional**



Fonte: Elaboração própria a partir de Lu & Wang (2002)

**FIGURA 6**  
**População Urbana (%)**



Fonte: Elaboração própria a partir de Zhang (2002)

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mostrado no caso Chinês, existem fortes conexões entre as políticas de desenvolvimento nacional e regional. As políticas de desenvolvimento regional foram parte de constitutivas de projetos de desenvolvimento nacional, assim, lidaram com problemas estruturais – históricos. Não foram políticas delineadas para a solução de problemas conjunturais. Os horizontes de planejamento, de instrumentação e de performance foram de longo prazo. Em suma, políticas regionais são parte de políticas nacionais de desenvolvimento.

Um segundo aspecto a ser observado são os efeitos centrípetos da industrialização. A divisão do trabalho regional aceitou, até certo ponto, a dispersão de atividades produtivas. Contudo, em certas atividades, a polarização regional foi imposta pelos próprios agentes envolvidos, em particular o capital estrangeiro. As políticas regionais compensatórias ou bloqueadoras da polarização foram formuladas e implementadas somente quando os conflitos políticos e os efeitos negativos sobre populações “fixas” se intensificaram.

Um terceiro aspecto a ressaltar foi o efeito da industrialização sobre as áreas urbanas. A progressiva industrialização chinesa foi urbanizadora; como parece ser o caso da quase totalidade das industrializações. Logo, espaço regional perdeu relevância e os articuladores das políticas de

desenvolvimento regional passaram a ser as cidades e a rede urbana. Essa mudança de enfoque é notório quando as ZEE perdem a relevância política do início das reformas e ascendem as capitais de províncias e grandes cidades como espaço de articulação do crescimento.

Também vale destacar que as dotações naturais de recursos não foram capazes de descentralizar nem a produção industrial, mesmo durante o governo de Mao Tsetung. Esse fato decorre dos padrões de desenvolvimento econômico adotados: inicialmente uma industrialização pesada no bojo de um projeto de integração territorial e política, depois uma industrialização exportadora, costeira e intensiva em trabalho, que está se articulando com uma outra, intensiva em tecnologia, flexível e com intensa divisão do trabalho. Dada essa sucessão e combinação de modelos, uma relativa marginalização de regiões dotadas em recursos naturais era um cenário possível.

Para finalizar, vale registrar a diversidade de espaços regionais construídos no território chinês. O desenvolvimento econômico chinês não foi espacialmente neutro ou igualitário, não houve uma tendência a convergência de estruturas produtivas regionais e nem mesmo de rendas. A sucessão de padrões de industrialização e de políticas econômicas foram, ao mesmo tempo, includentes e excludentes. Na fragmentação política do espaço, um ponto crucial foi a criação de instituições locais e regionais de desenvolvimento. As ZEE e suas variações transformaram o espaço chinês em um mosaico que articulava um certo padrão de desenvolvimento. Não houve uma tentativa de homogeneizar o espaço, pelo contrário, este foi intencionalmente diferenciado. Como resultado, depois das reformas verificou-se uma circunstancial redução nas desigualdades espaciais, mas com o passar dos anos a polarização campo-cidade, as diferenças inter-regionais e inter-províncias se acentuaram. Com a intensificação das assimetrias regionais, outras instituições e políticas regionais compensatórias foram criadas. Portanto, seja na polarização ou na descentralização, as instituições – as políticas públicas – jogaram um papel central no desenvolvimento e regional e na manutenção da coesão territorial, política e econômica chinesa.

## REFERÊNCIAS

- Bhalla, A. , Yao, S. & Zhang, Z. (2003). “Regional economic performance in China”. *Economics of Transition* Volume 11 (1) 2003, 25-39.
- Chan, H.L & Chan, K.T. (2000). “The Analysis of Rural Regional Disparity in China”. *Asian Economic Journal* 2000, vol.14, n.1.
- Cheng, L.K. & Kwan, Y.K. (2000). “What are the determinants of the location of foreign direct investment? The Chinese experience.” *Journal of International Economics* 51 (2000) 379–400.
- Démurger, S.; Sachs, J.D.; Woo, W.T.; Bao, S.; Chang, G. & Mellinger, A. (2002). “Geography, Economic Policy, and Regional Development in China”. *National Bureau of Economic Research - Working Paper* 8897. EUA, Washington.
- Fan, C.C. & Scott, J.A. (2003). “Industrial Agglomeration and Development: a survey of spatial economic issues in East Asia and a statistical analysis of Chinese Regions”. *Economic Geography* 79 (3): 295-319, 2003.
- Fan, C.C. (1995). “Of belts and ladders: State policy and uneven regional development in post-Mao China”. *Annals of the Association of American Geographers* 85 (3): 421-449.
- Fan, C.C. (1997). “Uneven Development and Beyond: Regional Development Theory in Post-Mao China”. *International Journal of Urban and Regional Research* 21:4 (620-640)
- Fang, C. (2004). “The Invisible Hand and Visible Feet: Internal Migration in China”. *Institute of Population Studies*, Chinese Academy of Social Sciences (mimeo).
- Fang, C.; Dewen, W. & Yang, D. (2004). “Labor Market Distortions and Economic Growth: Examining Institutional Components of Regional Disparity in China”. *Institute of Population Studies*, Chinese Academy of Social Sciences (mimeo).
- Fujita, M. & Hu, D. (2001). “Regional Disparity in China 1985-1994: the effects of globalization and economic liberalization”. *Annals of Regional Science* 35: 3-37.
- Gao, T. (2002). “The impact of foreign trade and investment reform on industry location: the case of China”. *Journal of International Trade & Economic Development* 11:4 367–386.
- Gao, T. (2004). “Regional industrial growth: evidence from Chinese industries”. *Regional Science and Urban Economics* 34 (2004) 101– 124.
- Gooley, J. (2002). “Regional patterns of industrial development during China’s economic transition”. *Economics of Transition* 10 (3): 761-801.
- Gustafsson, B. & Shi, L. (2002). “Income inequality within and across counties in rural China 1988 and 1995”. *Journal of Development Economics* 69 (2002) 179– 204.
- He, C. (2003). Location of foreign manufacturers in China: Agglomeration economies and country of origin effects. *Papers in Regional Science* 82: 351–372.
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Hsiao, C. & Gastanaga, V. (2001). "Factors Affecting Foreign Direct Investment with an Analysis of the Disparity between the Coastal and Western Regions of China". *Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies*, Vol. 4, No. 4 (2001): 479-493.
- Hunter, A. & Sexton, J. (1999) *Contemporary China*. New York: Saint Martin Press.
- Jian, T.; Sachs, J.D. & Warner, A.M. (1996). "Trends in Regional Inequality in China". *National Bureau of Economic Research - Working Paper 5412*. EUA, Washington.
- Lewis, W.A. (1954). "Economic Development with Unlimited Supply of Labor". *Machester School of Economics and Social Studies*, 22:139-191. Republicado por Morgan, T; Betz, G.W. & Choudhry, N.K. (1963). *Readings in Economic Development*. Wadsworth Publishing Company, Inc, Belmont, California.
- Lu, M. & Wang, E. (2002). "Forging Ahead and Falling Behind: Changing Regional Inequalities in Post-reform China". *Growth and Change* 33 (1): 42-71.
- Marton, A.M.(1999). *China's Spatial Economic Development – Restless landscapes in the Lower Yangzi Delta*. London and New York: Rutledge.
- Medeiros, , C.A. (1996). "China: entre os Séculos XX e XXI", in Fiori, J.L. (1999), *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.
- Paine, S. (1983). "Spatial Aspects of Chinese Development: issues, outcomes and policies 1949-1979". *The Journal of Development Studies*.
- Perkins, D.H. (1988). "Reforming China's Economic System". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXVI (June 1988), pp.601-645.
- Song, S. & Zhang, K.H. (2002). "Urbanization and City Size Distribution in China". *Urban Studies*, Vol. 39, No. 12, 2317–2327, 2002.
- Spence, J.D. (1996). *Em Busca da China Moderna – Quatro Séculos de História*. São Paulo: Editora Companhia das Letras.
- Sun, H. & Chai, J. (2004). "Direct foreign investment and inter-regional economic disparity in China". *International Journal of Social Economics* 25, 2/3/4.
- Wang, F. (2002). "The Geography of the wages: Chinese cities 1989 and 1997". *Asian Pacific Viewpoint*, vol.43 (2): 237-252, August 2002.
- Wei, S.J. & Wu, Y. (2001). "Globalization and Inequality: evidence from within China". *National Bureau of Economic Research - Working Paper 8611*. EUA, Washington.
- Wei, Y. (1998). Regional Inequality of Industrial Output in China, 1952 to 1990. *Geografiska Annaler* 80 B (1): 1-15.
- Wen, M. (2004). "Relocation and agglomeration of Chinese industry". *Journal of Development Economics* 73 (2004) 329–347.

- Williamson, J.G. (1965). "Regional Inequality and the Process of National Development: a description of a pattern". *Economic Development and Cultural Change* 13 (4, Part 2): 2-45.
- Wu, W. (1996). "The Creation and Evolution of China's Special Economic Zone Policy". Belo Horizonte, *Revista Nova Economia*, vol.6 (2): 45-64.
- Ying, L. G. (2000). "Measuring the spillover effects: Some Chinese evidence". *Papers in Regional Science* 79, 75–89 (2000).
- Ying, L.G.(1999). "China's changing regional disparities during the reform period". *Economic Geography*, Jan. 1999, v.75 (1).
- Zhang, K.H. (2002). "What Explains China's Rising Urbanization in the Reform Era?" *Urban Studies*, Vol. 39, No. 12, 2301–2315, 2002.
- Zhao, S.X.B.; Chan, R.C.K. & Sit, K.T.O. (2003). "Globalization and the dominance of large cities in Contemporary China". *Cities*, Vol. 20, No. 4, p. 265–278, 2003.
- Zhao, X.B. & Tong, S.P. (2000). "Unequal Development in China: spatial disparities and regional policy reconsideration, 1985-1995". *Regional Studies*, vol. 34 (6): 549-561.
- Zhou, Y. & Xin, T. (2003). "An Innovative Region in China: interaction between multinational corporations and local firms in a high-tech cluster in Beijing". *Economic Geography* 79 (2): 129-152.