

UMA ANÁLISE DAS REFORMAS JURÍDICAS DAS ESTATAIS CHINESAS E COMPARAÇÃO COM O CASO BRASILEIRO

Santiago Suñer Romera, Adem Bafti

Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, Centro - 12245-914 - São José dos Campos - SP, Brasil, santiagosunerromera@gmail.com, bafti@univap.br

Resumo

A modernização na área jurídica das estatais chinesas foi crucial para o rápido desenvolvimento economia China. Em 1995 embora concentrassem a maioria dos empregos industriais as empresas estatais (SOEs) apresentavam baixa competitividade e produtividade, o que levou à criação da Comissão de Supervisão e Administração de Ativos do Estado (SASAC), encarregada de centralizar a gestão e melhorar a governança das estatais. Com a promulgação da Lei das Sociedades Anônimas (1993) houve uma reestruturação das SOEs em sociedades por ações, separando propriedade pública e gestão, permitiu a introdução transparência e eficiência. A SASAC reduziu o número de conglomerados, aprimorou os mecanismos de supervisão e permitiu uma entrada limitada de capital privado. O mercado de acionário foi utilizado como ferramenta tanto para captação de recursos para reestruturação interna. A lucratividade das estatais passou a ser analisada conforme os objetivos estratégicos de cada setor individual sempre subordinada ao interesse público. Comparando com o caso brasileiro foi seguido o rumo oposto desde os anos 1990, apostou-se na privatização de propriedade pública, com foco na redução da presença estatal e atração de investimentos privados nacional e internacional, utilizando instrumentos como o Programa Nacional de Desestatização (PND) e, mais recentemente a Lei das Estatais (2016), tentou-se buscar profissionalizar a gestão sem necessariamente manter o controle estratégico pelo Estado

Palavras-chave: Empresas Estatais, Direito Comparado, Desenvolvimento Econômico, China.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas –. Direito Público.

Introdução

A ascensão da China como potência econômica está diretamente ligada às reformas promovidas no setor estatal. Durante os anos 1990 embora as empresas estatais chinesas concentrassem a maior parte dos empregos industriais, sua produtividade era baixa e a estrutura administrativa era fragmentada. O controle estatal era pulverizado entre diferentes ministérios e pastas de forma dispersado, o que dificultava a formulação de políticas coerentes, coesas e estratégicas pensando em um longo prazo. Para enfrentar essa problemática, o governo criou a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos do Estado (SASAC), ocorreu uma centralização dos direitos de propriedade, permitiu a criação de uma nova cultura de governança baseada em eficiência, controle estatal estratégico e racionalização da administração pública.

Um elemento central foi a promulgação da Lei das Sociedades Anônimas (1993), que permitiu a transformação das estatais em sociedades por ações. Isso viabilizou a separação entre propriedade (do Estado) e gestão (profissional), facilitando a captação de investimentos e a adoção de práticas empresariais modernas. As SOEs foram reformadas, tornaram-se mais dinâmicas e passaram a responder a metas de desempenho, ainda que permanecendo sob controle do Estado. Em paralelo, o mercado de capitais foi utilizado como ferramenta para reestruturações e monitoramento público.

No Brasil houve processo seguiu caminho distinto enquanto a China modernizou e manteve o controle estratégico de suas estatais. O Brasil iniciou nos anos 1990 um processo amplo de

A Ciência do **NANO** e seu impacto transformador no **MACRO**

privatizações. A diferença fundamental está no papel do Estado, enquanto a China buscou fortalecer sua presença estratégica por meio de instrumentos jurídicos e institucionais como a SASAC, o Brasil reduziu sua atuação direta do poder público, houve a decisão de utilizar um maior na regulação de empresas privadas e em políticas de concessão via lei 8.987/97 e parcerias público-privadas que é regulamentada pela 11.079/04.

Metodologia

A metodologia que foi utilizada tem um caráter qualitativo e utiliza revisão bibliográfica e análise documental, com enfoque no direito comparado China-Brasil. Foram examinados documentos oficiais da SASAC, a legislação chinesa (notadamente a Lei das Sociedades Anônimas de 1993), relatórios governamentais e estudos acadêmicos relevantes. Para efeito comparativo foi analisado também os principais instrumentos legais e políticas públicas do Brasil entre 1990 e 2022, com ênfase no Programa Nacional de Desestatização (PND), Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e a Lei das Estatais (13.303/2016).

Resultados

Na China, a transformação das as empresas estatais (SOEs) iniciou-se com a constatação de que a estrutura administrativa dispersa era incompatível com os objetivos de rápido desenvolvimento social que era demandado pela sociedade chinesa. Em resposta, o governo criou em 2003 a SASAC, que passou a supervisionar diretamente quase 200 conglomerados. Sua missão tinha um caráter dual, tanto aprimorar a governança quanto preservar o controle estatal sobre setores estratégicos. Isso contrasta com o modelo brasileiro, no qual as reformas muitas vezes priorizaram a transferência do controle ao setor privado, como nos casos da Vale, Telebrás e, mais recentemente, a Eletrobrás.

A Lei das Sociedades Anônimas chinesa (1993) representou um marco, permitiu a reestruturação jurídica das SOEs e institucionalizou práticas modernas de administração. A separação entre propriedade estatal e gestão executiva viabilizou a adoção de mecanismos de avaliação, incentivos por desempenho e responsabilização de administradores. Já no Brasil, houve apenas com a promulgação da Lei das Estatais (2016) que se introduziram regras similares, como a proibição de indicações políticas diretas e a exigência de qualificação técnica para cargos de direção, porém não surtiu efeitos semelhantes.

A China também integrou seu mercado de capitais ao processo de reforma estatal. Por meio de oferta pública inicial (IPO) na bolsa de valores, fusões e aquisições monitoradas, e privatizações parciais, o país utilizou a bolsa como instrumento de disciplina e financiamento, houve uma preocupação na manutenção das decisões estratégicas por parte do Estado Chinês. O Brasil, por outro lado, fez uso do mercado principalmente como etapa final das privatizações, muitas vezes sem retenção de controle ou mecanismos de acompanhamento pós-venda. Enquanto a SASAC permite ao Estado chinês preservar o comando mesmo com entrada de capital privado, no Brasil a perda de controle acionário foi frequentemente irreversível.

Outro diferencial reside no tratamento do lucro. Na lógica chinesa o lucro das SOEs é interpretado não apenas como resultado financeiro, mas como um excedente social reinvestido em setores de interesse coletivo. No Brasil a lógica predominante foi a de eficiência econômica imediata, frequentemente descolada de metas sociais ou industriais de longo prazo, portanto não adotando uma lógica estratégica na gestão do patrimônio público.

A teoria principal-agente, base da governança chinesa foi adaptada para o contexto estatal. A SASAC atua como agente do Estado (o "principal"), criando mecanismos *ex ante* (regras de conduta e metas) e *ex post* (monitoramento contínuo e conselhos de supervisão), para minimizar conflitos de

A Ciência do **NANO** e seu impacto transformador no **MACRO**

interesse. No Brasil, embora essa lógica também esteja presente na Lei das Estatais, sua implementação foi desigual e frequentemente fragilizada por disputas políticas partidárias ou pressões de curto prazo, sem um horizonte de longo prazo.

Discussão

A comparação entre os caminhos adotados pela China e pelo Brasil na reforma das empresas estatais evidencia que não existe uma única forma para modernizar o setor público, demanda uma combinação entre instrumentos institucionais, jurídicos e arranjo político. No caso chinês com a criação da SASAC e a transformação jurídica das SOEs foram passos centrais para articular propriedade estatal e gestão profissional, permitindo ao Estado utilizar o mercado como ferramenta de disciplina e financiamento sem perder o comando estratégico. Com a SASAC a concentrar a titularidade dos ativos e operar mecanismos de seleção, monitoramento e remessa de lucros, funcionou tanto como dono quanto como regulador indireto da trajetória das grandes empresas estatais, estabilizando a participação pública e fomentando concentração em conglomerados competitivos.

Esse modelo mostrou certas vantagens como a coerência de metas de longo prazo, capacidade de implementar políticas industriais coordenadas e um uso seletivo do mercado como IPOs, fusões e reestruturações para impor disciplina e captar recursos. No entanto, a eficácia desse arranjo dependeu de uma capacidade estatal de alta autonomia e de mecanismos internos de seleção e responsabilização que limitaram, ainda que não eliminaram por completo as decisões de curto prazo. Assim, a experiência chinesa conseguiu demonstrar que a manutenção do controle da propriedade pública pode conviver com ganhos de eficiência quando existe um dispositivo institucional robusto que alinhe mecanismos e incentivos dos gestores ao interesse social.

Pode se fazer um contraste com o caminho brasileiro onde foi marcado por privatizações amplas nas décadas de 1990 e por uma governança estatal mais fragmentada que resultou em perda de controle estratégico e em menor capacidade de alinhar empresas públicas a objetivos estratégicos em um pensamento de longo prazo. A Lei das Estatais (2016) trouxe avanços formais na governança, mas sua implementação desigual e a volatilidade política fragilizaram resultados práticos de tal lei, por oscilar em por vezes uma política de buscar uma melhora da administração propriedade pública ou em uma política que desse ênfase à privatização, concessões e Parcerias Público-Privadas, mostrando que normas jurídicas por si só não trazem necessariamente ganhos e há uma necessidade de ter uma política pública coerente com a norma adotada.

Se concluir que a experiência chinesa sublinha que a eficiência de empresas públicas por meio de um desenho institucional que as rege quando o Estado por meio da propriedade pública atua de forma planejada, portanto por meio de mandatos claros, critérios técnicos de escolha e avaliação de dirigentes, mecanismos de responsabilização e uso estratégico do mercado para disciplina e financiamento, as SOEs chinesas podem conciliar tantos objetivos sociais quanto desempenho competitivo.

As limitações do estudo apontam para a necessidade de estudos mais detalhados sobre impacto distributivo e eficiência dinâmico-setorial das SOEs reformadas, bem como uma investigação sobre quais mecanismos jurídicos e normativos para aprofundar o debate sobre o papel estratégico da propriedade pública na economia.

Conclusão

A experiência chinesa demonstra que é possível modernizar e tornar eficientes empresas estatais sem abrir mão do controle estratégico por parte do Estado. A criação da SASAC, a reforma legislativa iniciada pela Lei das Sociedades Anônimas e o uso coordenado do mercado de capitais formaram um tripé que impulsionou a competitividade das SOEs sem submetê-las à lógica pura do mercado.

A Ciência do **NANO** e seu impacto transformador no **MACRO**

No Brasil o caminho trilhado foi diferente optou-se por uma política de desestatização mais ampla e direta. Embora o país tenha buscado a partir de 2016, fortalecer a governança das estatais com a Lei das Estatais, sua política pública oscilou entre agendas privatistas e intervenções pontuais, sem um modelo unificado e coeso como o da SASAC.

Essa comparação revela que o sucesso da modernização estatal não depende apenas de privatizações ou de manter o controle público, mas de criar instituições jurídicas e administrativas sólidas capazes de alinhar o interesse público com o dinamismo empresarial. Para países em desenvolvimento, a lição central da experiência chinesa é que a modernização das estatais pode ser parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento, onde o direito atua como ferramenta de construção institucional e não apenas como mero regulador de mercado.

Referências

JABBOUR, E.; GABRIELE, A. **China: O Socialismo do Século XXI**. [s.l.] Boitempo editorial, 2021 .P 175-227.

CHEN, Z. – **Governing trough the market: sasac and the resurgence of central state owned enterprises in china** – birmighan university, 2017.

CAPRARA, PAULO. **O estado e o planejamento econômico na dinâmica desenvolvimentista chinesa: o papel estratégico da sasac** / paulo, 2023.

DUTRA, T. **Coordenação estatal e desenvolvimento econômico chinês: um estudo sobre a state-owned assets supervision and administration commission of the state council (sasac)** , 2022.

WEBER, I. M. **Como a china escapou da terapia de choque**. [s.l.] boitempo editorial, 2023.

信息公开指南 一 国务院国有资产监督管理委员会. disponível em:
 <<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588305/index.html>>. acesso em: 21 fev. 2025.

CHINA. **Interim regulations on supervision and management**. disponível em:
 <http://en.sasac.gov.cn/2003/11/24/c_118.htm>. acesso em: 21 fev. 2025.

WEI, L. **China's xi ramps up control of private sector. "we have no choice but to follow the party."** wall street journal, 10 dez. 2020.

COSTA E SILVA, JOANA **"o modelo de privatização do governo fernando henrique cardoso."** (2005).

BARCELLOS, C.; BENEVIDES, G. **Privatizações avançaram com redemocratização**. disponível em:
 <<https://www.poder360.com.br/poder-infra/privatizacoes-avancaram-com-redemocratizacao/>>. acesso em: 1 jul. 2025.

ROSA, KÉLEN VIVIANA CECI PILLAR.: **programa de parceria de investimento (ppi) e as parcerias público-privadas: os desafios da nova governança**. 2020

A Ciência do **NANO** e seu impacto transformador no **MACRO**

BNDES - **programa nacional de desestatização**: relatório de atividades. disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2497>>. acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. **Lei parceria público-privada.** , 30 dez. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 24 jun. 2025

BRASIL. **Lei das estatais.** , 30 jun. 2016. disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. acesso em: 16 fev. 2025