

## A CHINA E A “SOCIALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO”: UMA ABORDAGEM KEYNES-GERSCHENKRON-RANGEL-HIRSCHMAN

*Elias Jabbour<sup>a</sup>*

*Luiz Fernando de Paula<sup>b</sup>*

<sup>a</sup>Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas (PPGCE) da UERJ.

<sup>b</sup>Professor Titular da FCE/UERJ e do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ e pesquisador do CNPq.

*Artigo recebido em 13/07/2017 e aprovado em 08/03/2018.*

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é demonstrar que o desenvolvimento econômico na China pode ser explicado pelo surgimento cíclico de instituições que delimitam uma contínua reorganização de atividades entre os setores estatal e privado da economia. Neste sentido, a pronta reação chinesa à crise de 2009 demonstrou o patamar superior de ação do Estado, não somente no nível do controle da grande indústria e da grande finança, como também em elevado nível da “socialização do investimento”. Para tanto, desenvolvemos uma abordagem analítica a partir das contribuições de John Maynard Keynes, Alexander Gerschenkron, Ignacio Rangel e Albert Hirschman, de modo a permitir um entendimento mais abrangente do processo de desenvolvimento chinês.

**PALAVRAS-CHAVE:** China; desenvolvimento; socialização do investimento; instituições; ciclos econômicos.

**CLASSIFICAÇÃO JEL:** B25; O17; O53; P41.

---

Correspondência para: Elias Jabbour  
Contato: [eliasjabbour@terra.com.br](mailto:eliasjabbour@terra.com.br)

## CHINA AND "SOCIALIZATION OF INVESTMENT": A KEYNES-GERSCHENKRON- RANGEL-HIRSCHMAN APPROACH

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to demonstrate that the China's economic growth can be understood by the cyclic emergence of institutions that delimit a continuous reorganization of activities between state-owned and private sectors of the economy. In this regard, the prompt Chinese reaction to the 2009 crisis showed not only the higher level of the state's action not only towards the control of the great industry and great finance, but also the "socialization of investment". For this purpose, we have developed an analytical approach based on the contributions of John M. Keynes, Alexander Gerschenkron, Ignacio Rangel and Albert Hirschman, which allow for a more comprehensive understanding of the Chinese development process

**KEYWORDS:** China; development; socialization of investment; institutions; economic cycles.

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico chinês é um dos fenômenos mais impressionantes do mundo em que vivemos, em função tanto da sua longevidade quanto no seu alcance interno e externo: o crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos 35 anos foi de 9,5% a.a., ao mesmo tempo em que a renda *per capita* no período passou de US\$ 250 em 1980 para US\$ 9.040 em 2014. Por trás desse processo, há de se destacar a alta relação investimento/PIB (45,6% em 2015), suas imensas reservas cambiais (US\$ 3,1 trilhões em dezembro de 2016) e enorme volume de comércio externo (35,9% do PIB). É na história por trás desses dados que reside tanto a formação, na China, de uma “tripla condição” de potência comercial, industrial e financeira, quanto a privilegiada posição política e geopolítica de maior credora líquida do mundo (US\$ 1,97 trilhão ou 20,8% do PIB, em março de 2015).

Não são poucas as interpretações sobre esse complexo fenômeno. As abordagens convencionais destacam, em particular, o papel das privatizações, do capital estrangeiro e da desregulamentação do mercado. Uma abordagem heterodoxa, contudo, deverá apontar a centralidade do papel do Estado e a interação entre instituições, sistema financeiro público e grandes conglomerados estatais em setores-chave da economia como elementos fundamentais à explicação do sucesso chinês. De fato, a experiência chinesa está longe do conjunto de políticas e reformas liberais conhecidas amplamente como Consenso de Washington<sup>1</sup>, na medida em que a entrada de capital estrangeiro e a desregulamentação do mercado tem sido procedidas de forma gradual e controlada pelo governo chinês.

Aprofundando o escopo da nossa análise, o gradualismo e o caráter experimental das reformas não somente elevam a percepção da centralidade do papel executor e mediador do Estado, mas também reforçam a percepção de novas formas em que o planejamento econômico foi se desenvolvendo ao longo das reformas econômicas chinesas. Eis um elemento a ser mais bem analisado: o papel do planejamento, em suas diferentes formas, ao longo de todo o processo, deve ser compreendido de modo abrangente e em concomitância com a evolução institucional do então chamado “socialismo de mercado”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ideologia neoliberal a partir dos EUA e do Reino Unido que se difunde no mundo a partir de uma agenda de reformas liberais, voltadas para economias emergentes (desregulamentação dos mercados, redução do papel do Estado, privatização, abertura financeira etc.) e difundidas por instituições multilaterais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial. Para uma avaliação do Consenso de Washington, ver, entre outros, Stiglitz (1999) e Williamson (2000).

<sup>2</sup> A construção de uma “economia mercantil sob orientação socialista” é assumida pelo Partido Comunista da China (PCC) desde o seu XIV Congresso, ocorrido em 1992. Para um aprofundamento, ver Qian e Wu (2003).

Nesse sentido, a pronta reação chinesa à crise de 2009 demonstrou o patamar superior de ação do Estado, não somente no nível do controle da grande indústria e da grande finança, como também em elevado nível da “socialização do investimento” e no lançamento de novas e superiores formas de planificação econômica.

Situando-nos no campo da heterodoxia, neste artigo buscaremos demonstrar que o desenvolvimento econômico na China pode ser explicado pelo surgimento *cíclico* de instituições que delimitam uma contínua reorganização de atividades entre os setores estatal e privado da economia. O ponto crucial da análise de seu desenvolvimento passa pela elaboração uma abordagem capaz de explicar a formação de um “*policy space*” adequado à socialização do investimento em um ambiente internacional de finança globalizada. Para tanto, desenvolvemos uma abordagem analítica a partir das contribuições de John M. Keynes, Alexander Gerschenkron, Ignacio Rangel e Albert Hirschman, de modo a permitir um entendimento mais abrangente do processo de desenvolvimento chinês. A escolha de tais autores não é aleatória: tratam-se de autores que, sob diferentes abordagens analíticas, destacaram a importância do papel do Estado para o desenvolvimento econômico. Entendemos que tais análises, ao ressaltarem diferentes aspectos da relação Estado-mercado, são altamente complementares.

Além desta introdução, o artigo se divide em três seções. Na seção 2 será a exposta a abordagem Keynes-Gerschenkron-Rangel-Hirschman com as noções desenvolvidas por cada autor e sua aplicabilidade ao caso chinês. A seção 3 é dedicada a uma análise do processo de desenvolvimento da China a partir das reformas e abertura econômica iniciadas ao final da década de 1970, com foco na evolução das relações entre Estado, mercado e iniciativa privada, formação do sistema financeiro e do processo de centralização do grande capital estatal em 49 companhias. Encerramos a seção 3 abordando a constituição de “*policy space*” à execução de políticas de socialização do investimento em um ambiente internacional caracterizado pela finança globalizada. Por fim, os desafios imediatos e futuros chineses serão expostos.

## 2. A ABORDAGEM KEYNES-GERSCHENKRON-RANGEL-HIRSCHMAN E O DESENVOLVIMENTO RECENTE DA CHINA

A construção de uma abordagem coerente com a complexidade de um fenômeno da envergadura do que ocorre à China demanda tanto a percepção do papel do Estado como protagonista do processo de desenvolvimento quanto adesão ao método *histórico-dedutivo*.

O contrário se pretende a uma visão de tipo ortodoxa, reducionista, para quem o sucesso da experiência deve-se – de forma cabal – a uma combinação de privatiza-

ções com desregulamentações. O método histórico-dedutivo permite alargamento de visão, incluindo – pelo histórico – a absorção da noção de ciclos econômicos à compreensão do processo de acumulação e a suposição de que, segundo Bresser-Pereira (1989, p. 115), "(...) em cada ciclo ou momento histórico o caráter da intervenção estatal muda".

Acrescentamos que a cada ciclo mudam-se também as instituições e seu caráter. Muda-se papel do mercado e do setor privado, e o alcance do planejamento acompanha essa lógica cíclica. Políticas de "socialização do investimento" são expressão de acúmulo político e institucional ulterior, que inclui a criação e desenvolvimento de instituições de diversa tipologia, a formação de um sólido sistema financeiro e de capacidade produtiva instalada de alta complexidade e integrada. Neste particular, a presente abordagem - baseada em Keynes-Gerschenkron-Rangel-Hirschman - fornece, a nosso juízo, um ferramental teórico-conceitual bastante apropriado à absorção do fenômeno do desenvolvimento chinês em suas múltiplas determinações.

É presente em John M. Keynes (1883-1946) a noção de complementaridade entre o Estado e o mercado: várias atividades específicas do capitalismo exigem o estímulo ao ganho individual, cabendo ao autointeresse a determinação do que será produzido. Contudo, em determinadas situações defendia que o livre jogo das forças do mercado precisa ser refreado ou mesmo guiado (KEYNES, 1926). Em outras situações essa complementaridade tende a escapar por injunções políticas e conjunturais com o Estado se transformando em um substituto do setor privado e do próprio mercado<sup>3</sup>, encampando, nas palavras de Henderson (1943, p. 234)<sup>4</sup>, o papel de "empreendedor em chefe"<sup>5</sup>.

Assim sendo, usamos a noção de "socialização do investimento" de Keynes que em sua "Teoria Geral" (1936) vaticinou sobre a necessidade do Estado de influenciar as decisões de investimento privada e a propensão ao consumo das famílias via impostos e política de taxa de juros. A aplicação dessa noção pode ser encontrada tanto no papel do Estado em definir variáveis econômicas cruciais para estimular os gastos privados, em particular taxa de juros e taxa de câmbio e política fiscal, quanto no caráter complementar entre investimento público e privado. Segundo Keynes (1964, p. 378):

<sup>3</sup> Kregel (1985, p. 37) assinala que embora fosse claro em Keynes recomendações para uma maior participação do Estado no investimento, isso não significava necessariamente uma operação direta; pelo contrário, uma combinação entre Estado, instituições semiautônomas e formas mistas de capital.

<sup>4</sup> É o caso de alguns processos de desenvolvimento retardatários, como a Alemanha de Bismarck e os estados desenvolvimentistas do leste asiático, incluindo a China pós-1978.

<sup>5</sup> Segundo Henderson (1943, p. 234): "[w]hat I really suggest is that the state should assume the role of *Entrepreneur-in-Chief*, directing the flow of productive resources to the employments in which can best serve human needs".

*[t]he State will have to exercise a guiding influence on the propensity to consume partly through its scheme of taxation, partly, perhaps, in other ways. (...) I conceive, therefore, that a somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment; though this need not exclude all manner of compromises and of devices of which public authority will co-operate with private initiative.*

Na “Teoria Geral”, Keynes identificava as flutuações no investimento como a “causa *causans*” do nível de investimento. Por isso, para ele a estabilização do investimento é o objetivo primário da política de governo, devendo para tanto “*a long-term programme of a stable character should be capable of reducing the potential range of fluctuations to much narrower limits than formerly, when a smaller volume of investment was under public control*” (KEYNES, 1964, p. 352), tendo, nesse sentido, um programa de investimento público um papel fundamental.

Políticas de socialização do investimento se adaptam a determinadas especificidades. Uma característica chinesa está no fato de a socialização do investimento *combinar* uma política econômica mais favorável ao investimento privado, com o próprio Estado tomando a si mesmo o papel tanto “de prestador de última instância quanto de investidor de primeira instância” (BURLAMAQUI, 2015, p. 47), o que não exclui cooperação com a iniciativa privada.

Essa especificidade (Estado prestador e investidor) nos permite aludir aos enunciados de Alexander Gerschenkron (1904-1978). O desafio político do desenvolvimento retardatário requer a superação dos obstáculos relacionados ao financiamento das atividades produtivas fora das modalidades de “acumulação primitiva” (colonização e/ou desapropriação camponesa violenta). Para este autor, alcançar o nível de desenvolvimento da Inglaterra no século XIX demandou a substituição da “acumulação primitiva clássica” pela criação de condições e instituições financeiras voltadas à implantação – rápida – de plantas industriais inteiras e unificação do mercado nacional via sistema de transportes. É esse processo de formação de instituições financeiras voltadas ao financiamento de longo prazo que distingue as experiências retardatárias em relação a experiência inglesa.

Em Gershenkron (1962) percebemos a concepção de sistemas financeiros estatais capazes de substituir, inicialmente, a falta de núcleo empresarial e de um sistema financeiro privado mais desenvolvido, algo muito próximo do que se observa no processo de desenvolvimento da China, mediado, contudo, pelas especificidades de um complexo sistema financeiro. É irresistível perceber certa linha de continuidade entre o papel pioneiro do *Crédit Mobilier* francês, uma precoce instituição financeira dedicada a construção de ferrovias, e os imensos bancos de desenvolvimento chineses ocupados com o financiamento das maiores obras de infraestruturas do mundo.

No caso da China, por exemplo, colocar ênfase no fator custos de produção em detrimento do papel de proa do sistema de crédito de longo prazo poderá redundar em grande lacuna explicativa. Nesse sentido, é interessante esta passagem de Gershenkron (1962, p. 12-13), completamente válida à China:

*The importance of that development has seldom been fully appreciate. Nor has it been properly understood as emanating from specific conditions of a relatively backward economy. In particular, the story of the Crédit Mobilier of the brothers Pereire is often regarded as a dramatic but, on the role, rather insignificant episode. All too often, as, for instance in the powerful novels of Émile Zola, the actual significance of the developments is almost completely submerged in the description of speculative fever, corruption, and immorality which accompanied them. It seems to be much better in accord with the facts to speech of a truly moments role of investment banking of the period for the economic history of France and of large portions of Continent.*

O desenvolvimento recente chinês pode ser visto como a história da transição de uma economia centralmente planejada, com fortes restrições à ação do mercado e da iniciativa privada, a outra – de caráter planejada e, também, mercantil – com crescente peso quantitativo do setor privado. Neste aspecto, a importância da existência dos grandes bancos de desenvolvimento pode ser vista como apenas a ponta de um grande *iceberg* institucional a ser estudado. Não podemos isolar este fato (formação do sistema financeiro) de algo maior e concomitante: reformas institucionais profundas abriram campo tanto ao surgimento de um dinâmico setor privado quanto a um processo de centralização do grande capital estatal. Analisar a dinâmica desses dois setores é de fundamental importância aos que ocupados em compreender o sucesso, ou não, de projetos nacionais e processos de *catching up*.

Daí o resgate do economista brasileiro Ignacio Rangel (1914-1994), que em diversos pontos de sua obra demonstrou que ao final de cada ciclo breve da economia mudanças institucionais se faziam necessárias, tanto à promoção de transferência intersectorial de recursos quanto da reorganização de atividades entre o Estado e a iniciativa privada<sup>6</sup>. Segundo Rangel (1989, p. 5):

Em todos os períodos da história (...) a economia sempre teve, ao lado do setor privado, o setor público. De tempos em tempos, a distribuição de atribuições entre esses setores é posta em causa e (...), procedemos a uma redistribuição dessas atribui-

<sup>6</sup> Rangel (1980, 1981, 1985).

ções entre os dois setores. Isso ajuda a superar a crise e a abrir novo período de desenvolvimento. Ora, não há como supor que essa dialética se tenha esgotado.

Ignacio Rangel refere-se frequentemente em sua obra a uma dinâmica entre os setores estatal e privado da economia que acompanha o processo de desenvolvimento brasileiro, processo mediado por ciclos breves (“juglarianos”). Não estamos – mecanicamente – afirmando a existência desse tipo de ciclo na China. Porém, essa abordagem pode ser essencial à visualização de umnexo explicativo para a relação – na China – entre o surgimento cíclico de novas institucionalidades com a ampliação do raio de ação do setor privado *mutatis mutandis* com a mudança qualitativa do papel do Estado na economia, como veremos mais adiante.

No caso da China, essa dialética – apontada por Rangel ao Brasil – tem sido recorrente no seu processo de desenvolvimento. Percebe-se que ao longo das reformas econômicas (desde 1978) a existência de alterações institucionais que dão margem a uma completa reorganização de atividades entre os setores estatal e privado da economia e abrindo novos campos internos de acumulação. De fato, a experiência recente chinesa atesta que essa reorganização contínua de atividades entre o Estado e a iniciativa privada tem conferido um destacado papel ao “novo” (centralizado) setor estatal surgido no final da década de 1990. Interessante notar o fato – que distingue a experiência desenvolvimentista chinesa de outros casos – de o surgimento de novos marcos institucionais não incorrer, ao longo do processo de industrialização, em solução de descontinuidade (MEDEIROS, 2013, p. 435).

Não foi espontâneo e/ou guiado por forças mercantis não reguladas o processo de formação de um setor privado ao lado de um setor estatal que passou, a seu turno, por grandes modificações desde o início das reformas econômicas. De posse dos instrumentos cruciais à acumulação de capital, o Estado não apenas guiou o processo como um todo, modificando, de forma flexível e pragmática, marcos institucionais em concordância com as necessidades postas pela realidade.

A construção de um Estado que reúne a capacidade tanto para agenciar políticas de socialização do investimento quanto de investidor e emprestador não prescindiu somente da indução à existência de um setor privado concomitante. Foi além, promovendo deslocamento e concentração de seu próprio setor produtivo em indústrias-chave, que combinam alta produtividade com grandes retornos em escala e possibilitando ganhos a partir do efeito de encadeamento industrial e do “desenvolvimento desequilibrado”<sup>7</sup>, o que nos leva ao encontro das teses desenvolvidas por Albert Hirschman (1958).

<sup>7</sup> Ou seja, o desenvolvimento como um processo dialético de saltos entre um desequilíbrio a outro.



Hirschman sustenta que a utilização de mecanismos de indução e investimentos governamentais em indústrias-chave permite não só a superação de pontos de estrangulamento da economia, mas também a criação de oportunidades de investimento e de "encadeamentos para frente e para trás" ao setor privado: concentrando o investimento em indústrias-chave, governos podem estimular a geração de oferta em pontos de estrangulamento que se convertem em insumos para essas indústrias. Sua ampla visão de planificação econômica incorpora a percepção, dialética, de que o processo de manutenção de um "movimento para frente" deve demandar da política de desenvolvimento através de "tensões, desproporções e desequilíbrios" (HIRSCHMAN, 1958, p. 118).

A aplicação da hipótese elaborada por Hirschman ("desenvolvimento desequilibrado", processo movido por tensões, desequilíbrios) à China pode abrir relevo de exploração e análise em variados campos, dentre os quais a própria dinâmica da intervenção estatal e as relações com um novo setor privado que surge pós-1978<sup>8</sup>. A razão para isso está na particularidade do caso chinês, conforme Holz (2010, p. 2):

*(...) the case of China also differs from that of the typical developing economy which Hirschman may have had in mind in that China, at the outset of economic reforms in 1978, had in place a balanced industrial base and the government was already strongly involved in the economy. This creates the opportunity for a unique application of the unbalanced growth hypothesis.*

No caso da China, percebe-se que o encadeamento industrial e seus efeitos de *input-output* tem nas grandes companhias estatais o seu núcleo difusor, enquanto que o novo setor privado surgido com as reformas econômicas tem sido o beneficiário direto da geração de oferta em pontos de estrangulamento da economia, notadamente nos insumos do setor estatal.

Elucidar a constituição e o desenvolvimento desses dois setores, sobretudo a transformação qualitativa do papel do Estado, tanto alçada das políticas macro quanto no papel de seus complexos empresariais, é um desafio que a abordagem apresentada intenta enfrentar.

<sup>8</sup> Segundo Naughton (2007, p. 57-85), a dinâmica de desenvolvimento chinesa pré-reformas econômicas pode ser entendida como um "Big Push", processo sugerido por Rosestein-Rodan, segundo o qual por meio do planejamento estatal do processo de industrialização em larga escala, poder-se-ia garantir o balanceamento do processo de mudança entre diversos setores, levando a transformação em bloco.

### 3. O ESTATAL E O PRIVADO NA CHINA

Desde a segunda metade da década de 1990 ocorreram dois grandes movimentos de intervenção estatal sobre a economia chinesa. O primeiro grande registro se deu com o lançamento do Programa de Desenvolvimento do Grande Oeste, no ano de 1999, e que rapidamente se converteu na maior transferência territorial de renda do mundo moderno (JABBOUR, 2006). Este programa lançou o primeiro grande passo no sentido da unificação do território econômico da China, de forma semelhante ao ocorrido nos EUA na segunda metade do século XIX (OLIVEIRA, 2003)<sup>9</sup>. Tratou-se, também, de uma resposta aos impactos da crise financeira asiática de 1997/1998 sobre a economia e o nível de emprego. Instrumentos de socialização do investimento foram amplamente utilizados no sentido de debelar pressões deflacionárias verificadas à época<sup>10</sup>.

Observamos esse movimento como um “ensaio geral” do que viria ocorrer de forma mais incisiva na reação à crise financeira iniciada em 2008, dando início ao segundo movimento de intervenção estatal na economia chinesa. Naquele mesmo ano, no dia 5 de novembro, o Conselho de Estado da China anunciou ao mundo um vigoroso pacote de estímulos à economia, da ordem de US\$ 600 bilhões – à época, correspondente a 12,6% do PIB. Uma verdadeira intervenção em massa do Estado na economia, diga-se de passagem. Em apenas alguns anos o país estaria cortado por novos e milhares quilômetros de linhas de trens de alta velocidade, metrô e estradas<sup>11</sup>.

A relação investimento/PIB chegou à impressionante marca de 47,6% em 2011, configurando capacidade produtiva instalada pronta a responder não somente a desafios internos, mas também externos como o proposto pela configuração de uma Nova Rota da Seda (terrestre e marítima), lançada pelo presidente chinês Xi Jinping em setembro de 2013. Para esse inédito projeto, previa-se a mobilização de cerca de US\$ 1 trilhão, sob forma de investimentos chineses em infraestruturas em 69 países até 2020 (PWC, 2016, p. 3). Não se trata de exagero em colocar esse projeto como um

<sup>9</sup> Nesta mesma linha de ação, no início dos anos 2000, surgiram outros programas estatais com foco na interligação de regiões pobres ao centro dinâmico da economia chinesa, o litoral. Segundo Morais (2015, p. 251): “O programa (de Desenvolvimento do Grande Oeste) foi seguido, em 2002, pela *Go Northeast* (para estímulo do Nordeste, o “cinturão enferrujado” chinês), e em 2004 pela *The Rising of Central China*, para o desenvolvimento do Centro (...)”.

<sup>10</sup> Pode-se dizer que esta reação à crise asiática e o Programa de Desenvolvimento do Oeste inauguram uma nova dinâmica interna de crescimento com ênfase nas infraestruturas de energia e transportes, com fortes efeitos de encadeamento, sobretudo na indústria pesada (aço, cimento, química etc.). A urbanização, com ênfase nas construções imobiliárias, também passou por forte aceleração. Segundo Lai (2008 *apud* MEDEIROS, 2013, p. 473) os investimentos em infraestruturas e construções imobiliárias corresponderam a 72% do total dos investimentos e 32% do PIB em 2006.

<sup>11</sup> Dados do National Bureau of Statistics of China (NBSC) mostram que a malha ferroviária chinesa saltou, entre 2009 e 2015, de 86 mil para 121 mil quilômetros de extensão.

Plano Marshall chinês (LING, 2015), com todas as implicações políticas e econômicas presentes na versão norte-americana do projeto pós-II Guerra Mundial.

Assiste-se assim, desde o final da década de 1990, a um verdadeiro relançamento – em grandes proporções – da ação do Estado sobre o conjunto da economia, tendo em grandes conglomerados empresariais estatais os agentes de execução direta, e tendo como lastreador financeiro um profundo e complexo sistema nacional e estatal de financiamento. Um enredo que ao menos em um primeiro momento pode parecer sem nexos, até estranho diante das visões convencionais sobre o processo de desenvolvimento chinês<sup>12</sup>. Uma visão de dinâmica do processo das reformas econômicas indica a necessidade de uma reflexão mais ampla sobre a relação entre os setores estatal e privado na economia e entre processos internos de privatização versus estatização.

### 3.1. O PRIMEIRO CICLO DE INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS (EXPANSÃO DO MERCADO E DO SETOR PRIVADO)

Dois níveis de liberalização e uma reconfiguração política/regional inauguram as reformas econômicas chinesas e podem ser tratadas como institucionalidades que inauguram o processo. A instituição de contratos de responsabilidade<sup>13</sup> – demarcando o início do complexo comunal da era maoísta – entre o Estado e a família camponesa tratou-se de uma forma peculiar de privatização (MEDEIROS, 2013, p. 475) e viabilização de um ambiente político e social propício ao acúmulo privado. Desde então, a “permissão ao enriquecimento” transformou a China em uma “fábrica de fabricantes”, com o impetuoso avanço do setor privado, inclusive sobre ativos estatais.

Em outro nível, a transição de uma economia centralmente planejada a outra com maior protagonismo mercantil refletiu-se em uma reforma do sistema de preços, a partir da instituição do chamado *dual track system*<sup>14</sup>, indicando o início de um lento

<sup>12</sup> Visões ortodoxas sobre o processo chinês podem ser encontradas em Lindbeck (2008) e Wei, Xie e Zhang (2016).

<sup>13</sup> A partir deste contrato de responsabilidade, estava permitida, por parte dos camponeses, a comercialização da parte da produção que excedia as quotas estipuladas pelo governo ao abastecimento das cidades. A terra, entretanto, permanecia como propriedade pública. Politicamente, essa permissão ao comércio e enriquecimento privado aos camponeses teve grande serventia à recomposição do pacto de poder que levou o Partido Comunista da China ao poder em 1949. O apoio camponês foi essencial à viabilização dos eventos, tanto de 1949 quanto os de 1978. A esse respeito, ver Losurdo (2004).

<sup>14</sup> O *dual track system* caracterizou-se pela convivência entre um sistema de preços de mercado e outro sob controle estatal, sobretudo nos cereais, gêneros alimentícios e energia. Tratou-se de um complexo arranjo institucional-chave para compreender a natureza gradual das reformas econômicas na China em comparação ao *Big Bang* verificado no leste europeu e ex-URSS. Para um aprofundamento, ver Bennett, Dixon e Hu (2008).

processo de liberalização que se completaria somente em 1992<sup>15</sup>. A reconfiguração política/regional acima colocada ocorreu no bojo de uma ampla reforma fiscal que conferiu maior autonomia financeira às províncias em relação ao governo central.

Essa autonomia estendeu-se sobre o destino de grande parte do setor empresarial estatal de nível provincial e distrital e formou base à formação de milhares de Empresas de Cantão e Povoado (ECP), responsáveis tanto pela formação de base de oferta de bens de consumo ao mercado interno e exportações quanto pela absorção da mão de obra deslocada da agricultura<sup>16</sup>. O primeiro ciclo de inovações institucionais resultou em aumento da renda e produtividade agrícola<sup>17</sup>, conseqüente elevação da demanda por bens industriais. Abriu-se um ciclo de crescimento puxado pelo consumo das famílias, que perdurou por toda a década de 1980. Essa expansão da economia de mercado teve conseqüência sentida no aumento do número de empresas industriais registradas no país, que saiu de 348.400 em 1978 para pouco mais de 10 milhões em 1994 (JEFFERSON, 2016, p. 8).

O crescimento de um setor privado, afora uma miríade de formas de propriedade entre este setor e o estatal, foi impressionante com números capazes de – em análise estática – servir de base a argumentos ortodoxos que relacionam o sucesso chinês com o aumento explosivo das “pequenas empresas” nas décadas de 1980 e 1990. De fato, existiu uma substancial “crescimento fora do plano” (NAUGHTON, 1996) estimulado pelas reformas rurais e a institucionalização do acúmulo privado. Essa expansão tem continuidade na década de 1990, período no qual um segundo ciclo de inovações institucionais permitiu uma onda de privatizações de pequenas empresas estatais<sup>18</sup>. Por exemplo, no final de 1996, nas províncias litorâneas, 70% das pequenas empresas estatais haviam sido privatizadas enquanto no interior do país esse índice alcançou 50% (NOLAN, 2001, p. 16)<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> O controle/subsídio estatal sobre o preço de uma cesta de cereais garantiu elevações substanciais na renda camponesa, consumando-se (àquela época) em instrumento fundamental à formação de um amplo mercado de consumo, fundamental ao sucesso inicial das reformas.

<sup>16</sup> Estudo feito por Kang (2006) demonstra o grande papel desse tipo de empresa ao processo de desenvolvimento recente chinês. Em 1978, o número total de empregados nas ECP era de 28.265 milhões de trabalhadores, triplicando nos dez primeiros anos de reformas econômicas para 93.667 milhões, e chegando a 138.661 milhões de empregados em 2004. No final da década de 1990, 40% da produção industrial chinesa estava sendo processada nas ECP, que, por sua vez, respondiam por 27% das exportações de manufaturados do país em 2004.

<sup>17</sup> Como resultado dessa política, em 1984 a produção de cereais alcançou 407,3 milhões de toneladas com aumento de 33,6% em relação à colheita de 1978 (RONG *et al.*, 1992, p. 375).

<sup>18</sup> Esse avançar privado sobre pequenas empresas estatais deve ser percebido no âmbito da política de “*Grasping the large, letting go of the small*”, instituída em 1996. Sobre este processo ler Nolan (2001), Imai (2006) e Jefferson (2016).

<sup>19</sup> Imai (2006, p. 5) aponta que o número de falências no setor estatal atingiu 1.232 empresas em 1995, 4.198 em 1998 e 5.429 no ano de 2001. Entre 1998 e 2007 o total de empresas estatais na China caiu 39,2% do total das empresas para 6,1%, enquanto o setor privado aumentou, no mesmo período, de 6,5% do total para 52,6% (NBSC, 2009).

Esse ciclo de expansão do mercado e do setor privado teve correspondência ao embutir uma precoce reorganização de atividades entre o Estado e o setor privado com o Estado, por exemplo, exercendo poder de coordenação/regulação estatal, tanto sobre as crescentes exportações de bens industriais de baixo valor agregado produzidos nas ECP e nas Zonas Econômicas Especiais (ZEE)<sup>20</sup> quanto sobre as importações de máquinas e equipamentos por meio de um sistema cambial de tipo *dual track system*<sup>21</sup>. Outra complexa transição coordenada pelo Estado pode ser percebida na expansão da base monetária – já na década de 1980 –, criando condições de substituição de um sistema de financiamento baseado no orçamento governamental para outro, mais centrado no crédito estatal, não privado<sup>22</sup>.

### 3.2. CONSTRUINDO AS BASES DE UMA MODERNA ECONOMIA MONETÁRIA

O final da década de 1980 apresenta uma primeira fase *crítica* do processo de reformas. Um grande impasse veio à tona sob forma de uma mistura explosiva entre elevação da taxa de inflação (sai de 7,2% em 1987, chegando a 18,3 % em 1989), exposição à restrição externa (acúmulo de *deficit* comerciais contínuos) e aumento da tensão política externa (debacle do socialismo na antiga URSS e leste europeu) e interna (conservadores *versus* liberais disputando o conteúdo das reformas). Se por um lado a queda das taxas de investimento (39,4% a.a. em 1988 para 1,8% a.a. em 1990), do consumo (49,6% em 1988 para 39,6% em 1989) e do crescimento econômico (4,1% em 1989 e 3,8% em 1990) levou ao arrefecimento da inflação, somente em 1992 uma definição política de maior envergadura foi capaz de trazer de volta as condições a uma solução de continuidade das reformas<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> É interessante observar que, em retrospectiva histórica, o processo de instalação gradual das ZEE incluiu não somente a construção de plataforma de exportações, mas também elemento nodal à reunificação do país, sob o mantra da proposta de “Um País, Dois Sistemas”. As quatro primeiras ZEE, implantadas entre 1980 e 1982, estavam apontadas a Taiwan, Hong-Kong e Macau. Gradualmente as ZEE foram se ampliando a outras 14 cidades litorâneas (1984), depois a todo litoral (1987), em seguida, a todas capitais de província e de regiões autônomas e 52 cidades de fronteira (1992). A “expansão ao oeste” tornou-se um ato contínuo e previsível ao processo. Sob um ângulo mais amplo, tratou-se de expressão de novos patamares de ação estatal em relação ao estágio anterior às reformas.

<sup>21</sup> Sobre a extensão do *dual track system* à política cambial, ver See (2014). Tratou-se, como no caso do sistema de preços, de um instituto de transição.

<sup>22</sup> A indicação da necessidade de um sistema baseado sobre o crédito em detrimento do orçamento pode ser observada como resposta a um efeito colateral da maior autonomia dada pelo governo central às províncias: a receita governamental em relação ao PIB caiu de 35% em 1978 para 11% em 1995 (MEDEIROS, 2013, p. 475).

<sup>23</sup> A ala reformista do Partido Comunista da China (PCCh), liderada pelo próprio Deng Xiaoping, saiu como a grande vitoriosa do 14º Congresso do PCCh (1992). Sobre este processo, ver Marti (2007).

A partir de 1992 iniciou-se um novo ciclo de inovações institucionais, por meio do qual se avançou uma demarcação de fronteira de ações entre os setores estatal e privado da economia, com o primeiro em vias de se ocupar de tarefas mais amplas (“socialização do investimento”) com a formação das bases a uma moderna economia monetária e com maior margem de manobra à coordenação do investimento.

Esse novo ciclo abriu as portas a uma dinâmica de crescimento caracterizada pela “combinação de duas dinâmicas”: uma dinâmica de *export-led* e outra *investment-led* (PAULA e JABBOUR, 2017, p. 53)<sup>24</sup>. Esta combinação articulou elevação da capacidade produtiva atrelada à expansão dos investimentos estrangeiros diretos, que saem de US\$ 4,3 bilhões em 1991 para US\$ 44,3 em 1997 (WORLD BANK, 2017), unificação da política cambial em 1994 (com maxidesvalorização) e instituição de plenos mecanismos de controle de fluxo de capitais e divisas, além de uma reforma fiscal revertendo a tendência anterior de descentralização, e inaugurando um processo de construção de condições fiscais à implementação posterior de políticas anticíclicas na China<sup>25</sup>.

### 3.3. O SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS E A SÍNTESE DE GERSCHENKRON EM “PROGRESSÃO GEOMÉTRICA”

A abordagem aqui oferecida, ao lado da visão rangeliana de “ciclos de inovações institucionais” demanda atenção ao processo de transição de um sistema financeiro – como dito anteriormente– baseado no orçamento governamental para outro mais centrado no crédito estatal, não privado e que reproduz a síntese de Gerschenkron (aplicada sob forma de progressão geométrica) à China<sup>26</sup>. Reproduz-se *pari passu* uma relação virtuosa entre o amadurecimento de seu sistema estatal de financiamento com a transformação do país em uma potência financeira<sup>27</sup>. Esse processo acelera-se na década de 1990, sendo a base do relançamento da ação do Estado sobre a economia e respondendo efetivamente ao avanço da urbanização e da necessidade de grandiosos investimentos em infraestruturas.

<sup>24</sup> A relação entre exportações/PIB passa de 7,5% em 1980 para 10,5% em 1986, 17,5% em 1991, e alcança 20,4% em 1995, 26,5% em 2003 e 35,7% em 2006, passando a cair desde então até chegar a 22,6% em 2015. A taxa de investimentos passa por um forte processo de aceleração a partir do final da década de 1990.

<sup>25</sup> Sobre a reforma fiscal de 1994, ver Ki e Yuk-Shing (1994).

<sup>26</sup> O sistema financeiro chinês tem sido frequentemente criticado pelas visões mais convencionais. Segundo Lo et al. (2011, p. 271): “[s]een in the light of the mainstream doctrines, certain important elements of the system might appear to be market imperfections, and might entail allocative inefficiency. But, from the perspective of the alternative theories, these elements could in fact be conducive to productive efficiency”.

<sup>27</sup> A China guarda a posição de maior credora líquida do mundo no valor de US\$ 1,97 trilhão, o equivalente a 20,8% de seu PIB em 2014 (CINTRA e SILVA FILHO, 2015, p. 426).

Predominantemente estatal, esse sistema tem diferentes graus de funcionalidade para o desenvolvimento econômico, que se entrecruzam, a saber:

- impacto decisivo sobre as condições cada vez mais complexas de financiamento da economia (*finance* e *funding*), e, conseqüentemente, sobre o nível de gastos dos agentes e afetando as variáveis reais da economia, como produto e emprego<sup>28</sup>; e
- papel fundamental do sistema financeiro no contexto de uma economia continental sujeita a surgimentos constantes de pontos de estrangulamento, o que torna crucial a transferência intersetorial de recursos para enfrentamento dos constantes desequilíbrios existentes na China, sejam sociais, regionais e entre os diferentes setores da própria economia.

Essa imensa máquina estatal de financiamento foi ganhando corpo e centralidade ao processo, expressando sua importância na própria relação crédito/PIB que em 1980 foi de 52,8%, chegando rapidamente a 88,4% em 1990. Desde 2000, verificam-se saltos maiores neste índice: para 118,4% em 2000; 150,1% em 2003; 155% em 2013 e 194,4% (WORLD BANK, 2017)<sup>29</sup>.

A evolução institucional do sistema financeiro acompanhou e mesmo antecipou-se às exigências do processo de reformas econômicas, incluindo a superação do alto grau de repressão financeira<sup>30</sup>. Entre 1978 e 1984 o Banco Popular da China, o banco central chinês, tornou-se o responsável pela regulação do sistema financeiro, regendo comissões, como a de Regulação Bancária da China (CBRC), a de Regulação dos Valores Mobiliários da China (CSRC) e a de Regulação de Seguros da China (CIRC). Ao mesmo tempo, quatro grandes bancos estatais foram se formando ao longo do tempo (*Big Four*)<sup>31</sup>, além de emergir um grande número de bancos nacionais e regio-

<sup>28</sup> Keynes (1937) sugeriu em sua análise um circuito que envolve financiamento-investimento-poupança-*funding*, em que a obtenção de financiamento (moeda) é o início do processo de formação de capital, a poupança é gerada a partir das decisões de investimentos, como resultado do processo multiplicador de renda, enquanto a poupança *ex post* poderia ser canalizada para o mercado financeiro para consolidar a dívida de curto prazo das firmas investidoras. Nesse sentido, um sistema financeiro funcional é aquele capaz de prover financiamento (*finance*) que permite aos empresários fazerem gastos com investimentos e que canaliza a poupança para, direta ou indiretamente, consolidar suas dívidas (*funding*).

<sup>29</sup> Para fins de comparação, em 2015, no Brasil essa relação foi de 54,2%, na Índia, 76,7%, e na Rússia, 54,5%.

<sup>30</sup> Uma análise da evolução institucional e do grau de capilaridade do sistema financeiro chinês é feita por Cintra e Silva Filho (2015).

<sup>31</sup> São eles: Industrial and Commercial Bank of China, Construction Bank of China, Agricultural Bank of China e Bank of China. Além deles, há três bancos de desenvolvimento públicos: China Development Bank, Agricultural Bank of China e Export-Import Bank of China, voltados ao apoio a agricultura, infraestrutura e comércio exterior. A participação dos bancos públicos no total de ativos do setor bancário chinês era de 55% em 2010 (LO *et al.*, 2011, p. 271).

nais de variados tipos de controle de capital, atendendo às exigências colocadas pela agricultura, construções urbanas, infraestruturas e financiamento de exportações e importações, além de ter havido um gradual desenvolvimento do mercado de capitais na China.

O sistema financeiro chinês, visto como parte de um conjunto complexo de instituições estatais indutoras do desenvolvimento, ao longo do tempo tornou-se um dos pilares de uma estratégia nacional onde o Estado tem demonstrado flexibilidade em mudar, ciclicamente, seu papel. Neste sentido, tem transitado de um agente direto da “poupança forçada” à entidade gestora de mecanismos de nível superior em matéria de coordenação/socialização do investimento.

### 3.4. O ESTADO E SEU GRANDE CAPITAL CENTRALIZADO: RECOLOCAÇÃO ESTRATÉGICA E “INVESTIDOR NA FRENTE”

A crise financeira asiática de 1997 acelerou a implantação de novos marcos institucionais que se completariam com a formação, em 2002, da *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC). Ao lado de um grande pacote fiscal transformado no já citado Programa de Desenvolvimento do Grande Oeste (1999), ocorreu um intenso processo de fusões e aquisições no setor estatal da economia levando a formação de 149 conglomerados empresariais localizados nos setores-chave da economia, tornando-se o chamado “núcleo duro” da economia chinesa<sup>32</sup>. Um novo e centralizado “grande capital estatizado” emerge desde então. São muitas as evidências sobre o novo papel assumido por este setor.

As empresas desse grupo – apesar de sua drástica redução – tornaram-se mais importantes, mais intensivas em capital e tecnologia e mais lucrativas em relação ao setor privado (GABRIELE, 2009, p. 17)<sup>33</sup>. Esse processo – e ciclo institucional – estabeleceu as condições à realocação estratégica do Estado – incluindo seu próprio relançamento – e sinalizando o papel de vanguarda, de investidor “na frente” e de agente

<sup>32</sup> Essa centralização do capital estatal pode ser sentida, também e evidentemente, na redução de número de empresas de médio porte que saíram da casa de 118.000 em 1995 para 24.961 em 2004 (JEFFERSON, 2016, p. 10).

<sup>33</sup> Segundo Gabriele (2009, p. 4): “[s]tate-owned and state-holding enterprises are now less numerous, but much larger, more capital- and knowledge-intensive, more productive and more profitable than in the late 1990s. Contrary to popular belief, especially since the mid-2000s, their performance in terms of efficiency and profitability compares favorably with that of private enterprises. The state-controlled sub-sector constituted by state-holding enterprises, in particular, with at its core the 149 large conglomerates managed by SASAC, is clearly the most advanced component of China’s industry and the one where the bulk of in-house R&D activities take place”.



ativo de encadeamento industrial aos demais setores da economia. Em outras palavras, foram colocados os requisitos apontados por Hirschman e seu “desenvolvimento desequilibrado”<sup>34</sup>. Nesse particular, destacam-se surgimento e desenvolvimento de um largo setor privado nas décadas de 1980 e de um grande capital estatal centralizado entre o final da década de 1990 e início de 2000.

Indicações acerca do papel estratégico e de investidor “na frente” do capital estatal evidenciam-se, por exemplo, na comparação da produtividade do trabalho/rendimento por trabalhador entre as empresas estatais e privadas. Dados do NBSC indicam que, no ano de 2007, essa relação nas empresas estatais foi, respectivamente, de 58,3 e 84,7; nas ECP, 41,2 e 24,8; nas empresas privadas, 48,1 e 32,5; nos conglomerados estatais, 68,7 e 90,8; nas empresas de capital misto com participação estatal majoritária, 88,0 e 99,2; e nas empresas de capital misto sob controle privado, 41,6 e 90,8 (PAULA e JABBOUR, 2017, p. 66)<sup>35</sup>. Esse diferencial de produtividade entre empresas estatais, *township and village enterprises* (TVE), empresas de capital misto, etc. pode guardar respostas no surgimento de um “novo modelo” na China mais voltado para o desenvolvimento da fronteira tecnológica, segundo Lo e Mu (2014, p. 320)<sup>36</sup>.

A resposta chinesa à crise de 2008 demonstrou uma impressionante capacidade de coordenação: percebeu-se grande simbiose entre o sistema financeiro público e a capacidade de execução do pacote de estímulos por parte dos 149 conglomerados empresariais/estatais. O Estado, como coordenador do investimento e centro da “socialização do investimento”, ganhou corpo com a formação, em 2002, da SASAC com o objetivo de representar os interesses do Estado e de suas ações nas 149 principais companhias do país<sup>37</sup>. Não é exagero afirmar que a combinação entre coordenação do investimento (SASAC) e um sistema estatal de intermediação financeira levou a um patamar superior a atuação estatal.

<sup>34</sup> A formação desse núcleo produtivo estatal concentrando os setores-chave da economia do país e sua relação desse mesmo núcleo cumprindo o papel de agente ativo de encadeamento industrial tem coerência com o que Medeiros (2013, p. 470-471) chama de “um novo ciclo expansivo”, aberto a partir de 2001 (10º Plano Quinquenal), impulsionado pelos investimentos em infraestruturas que, por sua vez, arrastaram o investimento na indústria pesada (ferro, aço, cimento, alumínio, vidro e química).

<sup>35</sup> Conforme dados do National Bureau of Statistics of China (NBSC).

<sup>36</sup> Lo e Mu (2014, p. 320) condensam essa noção de “novo modelo” mais voltado ao desenvolvimento da fronteira tecnológica, como segue: “(...) a new model has emerged in recent years, in which the main vehicles of the development of frontier technology are the SOEs. The development of high-speed railway technology is a prominent case. (The state plan to develop large-scale civilian aircraft manufacturing is also in line with this new model)”.

<sup>37</sup> Sobre os princípios e ação da SASAC, ver Naughton (2006a).

### 3.5. A SOCIALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO E A CONSTRUÇÃO DO “POLICY SPACE”

A China conseguiu atravessar tanto as avalanches políticas internas do final da década de 1980 quanto as vicissitudes de uma época marcada pelo predomínio de concepções neoliberais na economia construindo instituições que consolidaram opções estratégicas e a superação do “desenvolvimento desigual” e da “tendência à deterioração dos termos de troca”. A construção de um “poderoso Estado socialista”<sup>38</sup>, baseado em imensos conglomerados empresariais estatais e um bem capilarizado sistema público de financiamento de longo prazo, não prescindiu de controles sobre o fluxo de capitais que capacitaram o Estado a isolar a política monetária dos fluxos de capitais externos, aumentando a margem de manobra para adoção de políticas econômicas autônomas em relação as condições financeiras internacionais. Um mix de políticas monetárias e fiscais flexíveis com políticas industriais e setoriais cirúrgicas e ciclos contínuos de substituição de importações conformou a transformação do país em “fábrica do mundo”.

A formação da SASAC como elemento fundamental de coordenação estatal sobre o investimento remete-nos a outra questão que se coloca na análise de experiências de intervenção massiva do Estado sobre o ciclo econômico: trata-se da existência, ou não, de “*policy space*” para políticas de socialização do investimento em um ambiente de economia globalizada e financeirizada. Nesse sentido, sobre o caso da China, percebe-se que a reorganização contínua de atividades entre os setores estatal e privado não prescindiria do próprio controle do Estado não somente sobre o núcleo duro da finança e do sistema produtivo, mas também sobre os mecanismos fundamentais do processo de acumulação, como as taxas de juros e câmbio – além do necessário isolamento da política monetária dos humores da economia internacional, via controle sobre o fluxo de capitais<sup>39</sup>.

A formação das maiores reservas cambiais do mundo (US\$ 3,1 trilhões em dezembro de 2016) como parte de um todo que envolve uma definida estratégia nacional mediada por ondas de reformas institucionais são um bom ponto de partida à compreen-

<sup>38</sup> Esta expressão, “poderoso Estado socialista”, é muito comum nos discursos dos líderes chineses, de Mao Tsétung à Xi Jinping.

<sup>39</sup> Os objetivos desses controles – feitos principalmente através de proibições e controles quantitativos – se alteraram ao longo do tempo, mas, de maneira geral, visaram: (i) ajudar a canalizar a poupança externa para a utilização desejada; (ii) manter o política monetária independente da influência do ambiente internacional; (iii) evitar empresas e instituições financeiras de assumirem um risco externo excessivo; (iv) manter em equilíbrio o balanço de pagamentos e a estabilidade da taxa de câmbio; e (v) isolar a economia dos efeitos de crises financeiras internacionais (ZHAO, 2006, p. 8). Ver, também, Zhang (2012, p. 86), segundo o qual “[t]he Chinese government has been very cautious to loosen the control of portfolio investment, let alone financial derivatives, because portfolio capital flow tends to be more volatile and speculative”.

são da formação de um “*policy space*” à socialização do investimento. Inicialmente, são duas as variáveis-chave que explicam a formação de condições à socialização do investimento na China: o papel das exportações e o comportamento da taxa de câmbio. A instalação das ZEE e a mudança das condicionantes macroeconômicas da economia japonesa, a partir de 1985, beneficiaram sobremaneira a estratégia chinesa de internalizar tecnologias via investimentos estrangeiros diretos (IED) ao lado de uma política agressiva de exportações.

A evolução desse elemento da demanda durante as reformas econômicas atesta isso: a relação entre exportações/PIB passa de 7,5% em 1980 para 10,5% em 1986, 17,5% em 1991, e alcança 20,4% em 1995, 26,5% em 2003 e 35,7% em 2006, passando a cair desde então até chegar a 22,6% em 2015. O valor de suas exportações saltou de US\$ 18,12 bilhões em 1980 para US\$ 62,09 bilhões em 1990, US\$ 121,01 bilhões em 1994, US\$ 249,20 bilhões em 2000, vindo a atingir US\$ 1,43 trilhão em 2008, e US\$ 2,34 trilhões em 2014<sup>40</sup> (NBSC, 2017). Interessante notar que no período de 2000 a 2008, as exportações mundiais pouco mais que dobraram, enquanto as exportações chinesas mais que sextuplicaram.

O comportamento da taxa de câmbio é sugestivo sobre os ciclos de mudanças institucionais pelas quais tem passado a economia chinesa desde o início das reformas econômicas. Foi contínua a tendência de desvalorizações do Yuan desde 1981, até a máxidesvalorização de 1994, ocorrida *pari passu* a um forte ajuste fiscal interno. Uma taxa fixa (1 US\$ = 8,3 RMB) vigorou entre 1995-2006. A partir de 2006, um regime cambial semifixo foi implantado. Desde 2014 o Banco Popular da China (BPC) tem intervindo no mercado cambial, depreciando o yuan de forma controlada. Voltamos assim às reservas cambiais e sua funcionalidade ao permitir, juntamente com o controle sobre os fluxos de capital, condições – em um primeiro plano – à intervenção do BPC sobre a taxa de câmbio e, no plano estratégico, à própria socialização do investimento.

#### 4. CONCLUINDO: O REAL PESO DE ESTADO E OS OUTROS PATAMARES DE AÇÃO

A abordagem proposta neste artigo (Keynes-Gerschenkron-Rangel-Hirschman) permitiu-nos absorver o conjunto da dinâmica de crescimento na China no sentido de perceber a pronta reação à crise de 2008 não como algo espontâneo. Ao contrário, procuramos expor que os instrumentos utilizados foram sendo lapidados e internalizados

<sup>40</sup> A pauta de exportações da China passou a ter um crescente peso de produtos manufaturados de maior valor agregado: as exportações no setor de maquinários totalizaram US\$ 18,7 bilhões em 1997, mais que decuplicando em 10 anos, chegando a US\$ 215 bilhões em 2008 e US\$ 318 bilhões em 2014.

a cada rodada cíclica de mudanças institucionais e consequente transformação nos marcos de atuação do Estado e na iniciativa privada. A “socialização do investimento” e seus mecanismos seriam a expressão máxima de um processo de construção de instituições capazes de refletir, ao longo do tempo, a estratégia do país. Essa abordagem, além de propor superação de pobres paradigmas (“mercadistas” *versus* “estatistas”) é contraponto a noções “etapistas” do processo de desenvolvimento chinês, permitindo-nos uma visão ampla e integrada dessa particular e complexa realidade.

O avanço do setor privado durante todo o período pós-1978 teve contrapartida na ação estatal em outros patamares: da instalação ZEE à planificação do comércio exterior; da elaboração de políticas industriais que contemplariam o deslocamento da pauta de exportações de produtos intensivos em mão de obra a outra mais intensiva em capital; da formação de um poderoso sistema financeiro estatal à formação de 149 conglomerados empresariais estatais. Um amplo avanço de setor privado na economia não prescindiu da formação de um novo e poderoso setor estatal, notadamente a partir da década de 1990. Em tese, isso significa que a estrutura de propriedade chinesa ainda é muito diferente de outras partes do mundo<sup>41</sup>. Esse processo reflete-se diretamente em um aumento contínuo, desde a segunda metade da década de 1990, do controle governamental sobre os fluxos da renda nacional: de 13,5% do PIB em 1996 a 37,3% em 2015 (NAUGHTON, 2017, p. 5).

Por outro lado, é notório que a China vive atualmente uma transição interna de dinâmica de acumulação, que demanda maior peso do consumo em detrimento do investimento. Combinada com uma difícil realidade econômica internacional, essa transição interna chinesa ganha contornos mais complicados com uma série de explosivas contradições de ordem social, regional e ambiental vindo com força à tona. E um lento processo de internacionalização de sua moeda, tem-se combinado com maior liberalização financeira. Evidente que novas modalidades de ação estatal e planejamento tem sido preparadas ao enfrentamento tanto do desafio em si quanto do próprio ciclo econômico. Liberalizações na China sempre tem sido seguidas de atuação estatal em outro patamar, o que não deverá ser diferente agora.

<sup>41</sup> Nesse sentido, ainda segundo Piketty *et al.* (2017, p 4-5),“(…) *China has moved a long way toward private property between 1978 and 2015, but the property regime of the country is still very different than in other parts of the world. In most developed countries, the share of public property in national wealth used to around 15-25% in the 1960s-1970s and is now close to 0. (...) China has ceased to be communist, but is not entirely capitalist. In effect, the share of public property in China today is somewhat larger than – though not comparable to – what it was in West during the ‘mixed economy’ regime of the post-World War 2 decades (30% in China’s mixed economy seems to have strengthened since 2008 financial crises, while it has dropped again in rich countries’.*”

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENNET, J.; DIXON, H.; HU, H. The effects of reform of the Chinese dual-track price system. Chinese Economic Association. *Conference Papers*, Feb. 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3, p. 115-130, 1989.
- BURLAMAQUI, L. Finance, development and the Chinese entrepreneurial state: A Schumpeter-Keynes-Minsky approach. *Brazilian Review of Political Economy*, v. 4, n. 141, p. 728-744, 2015.
- CINTRA, M.; SILVA FILHO, E. "O sistema financeiro chinês: agrande muralha". In: CINTRA, M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. (Orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- GABRIELLE, A.; SCHETTINO, F. Market socialism as a distinct socioeconomic formation internal to the modern mode of production. *New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*, v. 5, n. 2, p. 20-50.
- GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1962.
- HENDERSON, H. D. "Note on the problem of maintaining full employment". In: HENDERSON, H. D. *The inter-war years and other essays*. Oxford: Oxford University Press, 1951.
- HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- HOLS, C. The unbalanced growth hypothesis and the role of the State: the case of China's state-owned enterprises. *Journal of Development Economics*, v. 96, n. 2, p. 220-338, 2011.
- IMAI, K. Explaining the persistence of state ownership in China. *Discussion Paper*, Institute of Developing Economies, n. 064, 2006.
- JABBOUR, E. *China: infra-estruturas e crescimento econômico*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.
- JEFFERSON, G. State-owned enterprises in China: reform, performance and prospects. *Brandeis Working Paper Series*, n. 109, 2016.
- LING, J. The "New Silk Road" initiative: China's Marshall Plan? *Working Paper*, China Institute for International Studies, Jun. 2015.
- KANG, H. *China's township and village enterprises*. Beijing: Foreign Language Press, 2006.
- KEYNES, J. M. *The end of laissez-faire*. Oxford: Hogarth Press, 1926. Disponível em: <<https://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>>. Acesso em: 13 mai. 2017.
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. New York: HBJ Book, 1964.
- KI, S.; YUK-SHING, C. China's tax reforms of 1994: breakthrough compromise? *Asian Survey*, v. 34, n. 9, p. 769-788, 1994.
- KREGEL, J. "Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals". In: VICARELLI, F. (Ed.). *Keynes's relevance today*. London: Macmillan, 1985.

- LAI, P. China's excessive investment. *China & World Economy*, v. 16, n. 5, 2008.
- LO, D.; LI, G.; JIANGY, Y. Financial governance and economic development: making sense of the Chinese experience. *PSL Quarterly Review*, v. 64, n. 258, p. 267-286, 2011.
- LO, D.; WU, M. "The State and industrial policy in Chinese economic development". In: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; NUBLER, I.; ZOZUL-WRIGHT, R. (Eds.). *Transforming economies*. Geneva: International Labour Office, 2014.
- LOSURDO, D. *Fuga da história? A Revolução Russa e a Revolução Chinesa vistas de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- MARTI, M. E. *China and the legacy of Deng Xiaoping: from communist revolution to capitalist evolution*. Lincoln: Potomac, 2007.
- MEDEIROS, C. "Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa". In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Padrões de desenvolvimento econômico: América Latina, Ásia e Rússia (1950-2008)*. Brasília: CGEE, 2013.
- MORAIS, I. "Desigualdades e políticas públicas na China; investimentos, salários e riqueza na era a sociedade harmoniosa". In: CINTRA, M.; FILHO, E.; PINTO, E. (Orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- NAUGHTON, B. *Growing out of the plan: Chinese economic reform, 1978-1993*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- NAUGHTON, B. *Top-down control: SASAC and the persistence of state ownership in China*. In: CONFERENCE ON CHINA AND THE WORLD ECONOMY, University of Nottingham, Nottingham, UK, 2006a.
- NAUGHTON, B. *Claiming profit for the state: SASAC and the capital management budget*. China Leadership Monitor, 2006b.
- NAUGHTON, B. *The Chinese economy: transitions and growth*. London: MIT Press, 2007.
- NAUGHTON, B. Is China socialist? *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 1, p. 3-24, 2017.
- NOLAN, P. *China and the global economy: national champions, industrial policy and the big business revolution*. London: Palgrave, 2001.
- OLIVEIRA, A. O salto qualitativo de uma economia continental. *Política Externa*, v. 11, n. 4, p. 6-13, 2003.
- PAULA, L. F.; JABBOUR, E. A China e seu *catching up*: uma análise desenvolvimentista clássica. ABDE-BID: Rio de Janeiro, 2017.
- PIKETTY, T.; YANG, L.; ZUCMAN, G. Capital accumulation, private property and rising inequality in China. *NBER Working Paper*, n. 23368, Apr. 2017.
- PRICE WATER HOUSE COOPERS (PWC). China's New Silk route: the long and winding road. *Discussion Paper*, Feb. 2016.
- QIAN, Y.; WU, J. "China's transition to a market economy: how far across the river?" In: HOPE, N.; YANG, D. T.; LI, Y. (Eds.). *How far across the river: Chinese policy reform at the millennium*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

- RANGEL, I. *Recursos ociosos e política econômica*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- RANGEL, I. A questão financeira. *Revista de Economia Política*, v. 1, n. 1, p. 31-39, 1981.
- RANGEL, I. *Economia: milagre e antimilagre*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- RANGEL, I. Uma crise e dois desafios. *Rumos*, p. 4-11, mar./abr. 1988.
- RONG *et al.* *Agriculture in contemporary China*. Beijing: Contemporary China Press, 1992.
- SEE, W. Evolution of RMB Exchange Rate Regime. *SSRN Working Paper*, Dec. 2014.
- STIGLITZ, J. More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington consensus. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 19, n. 1, p. 94-120, 1999.
- WEI, S.; XIE, Z.; ZHANG, X. From "Made in China" to "Innovated in China": necessity, prospect, and challenges. *NBER Working Paper*, n. 22854, Nov. 2016.
- WILLIAMSON, J. What should the World Bank think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 251-264, 1999.
- WORLD BANK GROUP. *World Bank Open Data*. [On-line] The World Bank Group, 2017. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- ZHANG, M. "China's capital controls: stylized facts and referential lessons". In: GALLAGHER, K. P.; GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. (Eds.). *Regulating global capital flows for long-run development*. Pardee Center Task Force Report. Boston: Boston University, 2012.
- ZHAO, M. *External liberalization and the evolution of China's exchange system*. Beijing: The World Bank Beijing Office, 2006.