

# A China e seu *Catching Up*: Uma abordagem desenvolvimentista clássica<sup>+</sup>

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

Elias Jabbour<sup>\*\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Segundo Marx (1964, p.7), “the country that is more developed industrially only shows, to the less developed, the image of its own future”. Neste sentido, o processo descrito como *catching up*, assim, seria a representação de um arranque de um estágio de subdesenvolvimento para um estágio de desenvolvimento econômico, entendido como um processo histórico de acumulação de capital e de aumento de produtividade que permite um crescimento da renda per capita e melhoria no bem-estar da população de um país. A essência do processo de desenvolvimento econômico reside na tomada de uma decisão política capaz de mobilizar toda uma sociedade em torno de uma estratégia de modernização e superação de uma situação de atraso, e no alcance de um equilíbrio entre a ação do Estado e do mercado, ou seja, trata-se do estabelecimento de uma *estratégia nacional de desenvolvimento*.

O alcance, o tamanho e a longevidade do crescimento econômico chinês verificado, desde 1980 é uma demonstração clara de um vigoroso processo de *catching up*. Este processo pode ser percebido ao menos desde a década de 1990, momento em que se entrecruzam três elementos: 1) os *investimentos* ultrapassam o *consumo* na formação de demanda agregada e alcança patamares elevadíssimos; 2) o país passa a ser importador de petróleo (1993) alterando sobremaneira as condições do mercado internacional desta *commodity*; e 3) acelera-se o processo de urbanização *pari passu* com o lançamento de amplos e audaciosos programas de conexão física de seu imenso

---

<sup>+</sup> Versão levemente modificada em relação a publicada no livro: Associação Brasileira de Desenvolvimento (Org.). *Prêmio ABDE-BID Edição 2016 - Coletânea de Trabalhos*. Rio de Janeiro: ABDE BID, 2016, p. 45-76.

<sup>\*</sup> Professor Titular da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e Pesquisador do CNPq. Email: luizfpaula@terra.com.br

<sup>\*\*</sup> Professor Adjunto da FCE/UERJ. Email: eliasjabbour@terra.com.br

território com vistas à formação de uma mercado nacional unificado e uma economia de porte continental.

A visão convencional do processo de desenvolvimento chinês em geral ressalta a abertura ao capital estrangeiro e a desregulamentação do mercado como fatores chaves deste processo e criticam outras políticas e instituições na China, como a presença de um amplo sistema financeiro público, empresas estatais em setores chave, amplos controles dos fluxos de capitais, etc., elementos que desviam o país de uma economia de livre mercado (Lo e Zhang, 2011). 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 têm sido feita de forma gradual e controlada pelo governo chinês.

O presente artigo objetiva compreender o processo de *catching up* chinês a partir de *uma perspectiva teórica e analítica desenvolvimentista* que permita entender a dinâmica das transformações econômicas da China após as reformas que se iniciaram a partir de 1978. Para tanto, o artigo toma como ponto de partida as contribuições de alguns autores dos principais autores do chamado “*the pioneering period*” (Meier e Seers, 1984), autores que inauguraram o debate sobre a natureza do desenvolvimento econômico entre as décadas de 1940 e 1950, ainda que tais contribuições devam ser mediadas pelas especificidades do caso analisado.

Foram quatro autores escolhidos em função de sua importância na análise da problemática do desenvolvimento tardio e periférico, cujas abordagens entendemos como complementares: Arthur Lewis e sua noção de *desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra*, que dada a enorme população rural existente na China tem uma óbvia aplicação ao caso chinês; Alexander Gershenkron e sua análise das *especificidades históricas distintas do processo de industrialização retardatária*, ao qual o sistema financeiro e o Estado desempenham um papel fundamental no processo de acumulação de capital; Albert Hirschman e sua análise do processo de *desenvolvimento desequilibrado* e suas *possibilidades de encadeamento* no processo de industrialização, se contrapondo a concepção de um desenvolvimento realizado por etapas definidas; e, por fim, Raul Prebisch e sua abordagem clássica da *relação desigual*

---

<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 FMI, BID e Banco Mundial. Para uma avaliação do Consenso de Washington, ver, entre outros, Stiglitz (1999) e Williamson (2000).

*centro-periferia*, ao qual veremos a China como um exemplo de estratégia de desenvolvimento com vistas à superar sua própria *condição periférica*. Tais autores têm em comum a rejeição a ideia de que o desenvolvimento econômico é um processo natural a ser alcançado pelas economias subdesenvolvidas e buscam entender as especificidades do processo do desenvolvimento tardio ou periférico, cuja dinâmica deve necessariamente ser induzida pelo Estado.

A contribuição deste trabalho é utilizar esses autores como ponto de partida para realização de uma análise abrangente e multifacetária do processo de *catching-up* chinês. Até onde sabemos não há nenhum trabalho que tenha adotado este tipo de abordagem analítica integrando este conjunto de autores para compreender o fenômeno do desenvolvimento recente da China.

Além desta introdução, o artigo se divide em três seções. Na seção 2 são analisadas algumas características e dispositivos da *dinâmica de acumulação* e crescimento da China, notadamente a evolução da taxa de investimentos, exportações, taxa de câmbio e crédito. A seção 3, núcleo do artigo, é dedicada a uma análise do processo de desenvolvimento da China a partir das reformas e abertura econômica iniciadas ao final da década de 1980, utilizando como ponto de partida as contribuições principais dos “clássicos do desenvolvimento”. Por fim, uma síntese das contribuições dos autores e sua aplicação ao caso chinês são realizadas na conclusão do artigo.

## **2. DISPOSITIVOS DO CRESCIMENTO E DO *CATCHING UP***

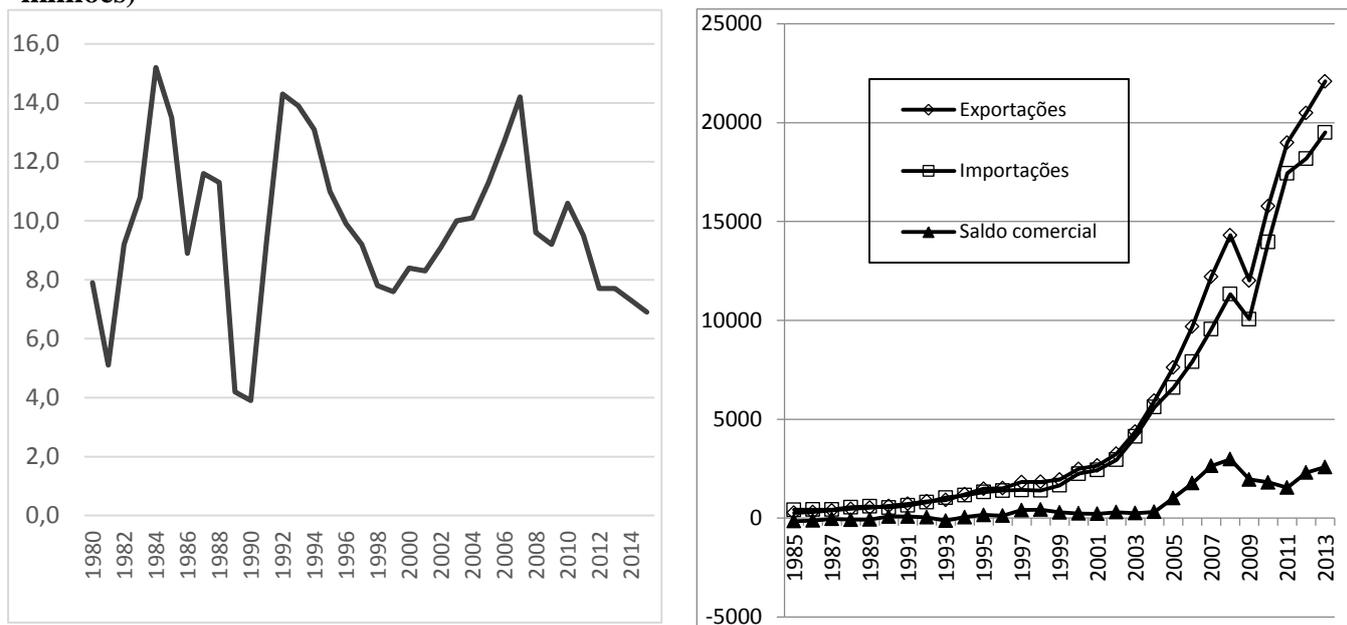
O crescimento econômico da China, no período de 1980 e 2015 foi excepcional: a média de crescimento do PIB real no período foi de 9,5% a.a. Portanto, foram mais de quatro décadas que o país cresce, acima da média internacional, de forma quase que ininterrupta (Gráfico 1). A partir das reformas econômicas iniciadas em 1978, novas dinâmicas de acumulação tomaram lugar de um desenvolvimento anterior, então centrado tanto em relações desiguais entre campo e cidade quanto na forma de “crescimento equilibrado” baseado em blocos de investimentos, sobretudo na indústria pesada.

A taxa média de crescimento do PIB per capital da China por 35 anos, por sua vez, alcançou a média de cerca de 9,0% a.a., sendo que a renda per capita (por Paridade de Poder de Compra) passou de apenas US\$ 250 dólares em 1980 para US\$ 9.040 em 2014, isto é, cresceu 36 vezes! Este processo foi acompanhado de uma elevada taxa de

investimento com média de 36,9% do PIB em 1982/2011, e de cerca de 45% a partir de 2003. Desde 2013, a China é o país de maior volume de comércio exterior no mundo, desempenho que tem provocado fortes efeitos sobre praticamente todas as economias nacionais, tornando-se também grande exportadora de capitais via investimentos direto no exterior (US\$ 0,8 bilhão em 1990 para US\$ 140 bilhões em 2014). Como receptor de capitais externos, os investimentos diretos estrangeiros (IDE) passaram de US\$ 1,4 bilhão em 1984 para US\$ 119,6 bilhões em 2014 (NBSC, 2016). Enquanto que até 1991 estes investimentos eram voltados exclusivamente para os setores exportadores, com elevada concentração em Guangdong, a partir deste ano uma parcela crescente de IDE sob a forma de *joint-ventures* foi direcionada para construção e ampliação de capacidade produtiva voltada ao mercado interno (Medeiros, 1998, p.97).

O peso da influência internacional do país e a percepção de uma combinação entre um modelo *export-led* com traços de *mercantilismo moderno* podem ser notados na evolução da pauta comercial que reflete o crescente grau de complexidade de sua indústria. Em 1978, as exportações e importações totais foram da ordem de US\$ 9,75 bilhões e US\$ 10,89 bilhões, respectivamente, passando em 2014 para US\$ 2,34 trilhões e US\$ 1,96 trilhão. A China teve até 1989 déficits comerciais, em função do maior crescimento das importações (alimentos, bens de capital, etc.) *vis-à-vis* as exportações, sendo que essas, favorecidas pela desvalorização cambial, passaram a crescer fortemente a partir de 1995, acompanhado pelo crescimento (um pouco abaixo) das importações, essas sujeitas a tarifas alfandegárias e não-alfandegárias e um câmbio desvalorizado, estimulando um processo vigoroso de substituição de importações. A partir de 2005, contudo, as exportações passaram a crescer celeremente com uma pauta mais diversificada. As reservas cambiais, por sua vez, saltaram de US\$ 1,6 bilhão em 1978 para US\$ 3,84 trilhões em dezembro de 2014, propiciado pelo desempenho comercial e pelo afluxo de IDE, sendo de longe as maiores do mundo.

**GRAFICO 1: China – taxa de crescimento do PIB (%) e balança comercial (US\$ milhões)**



Fonte: NBSC (2016)

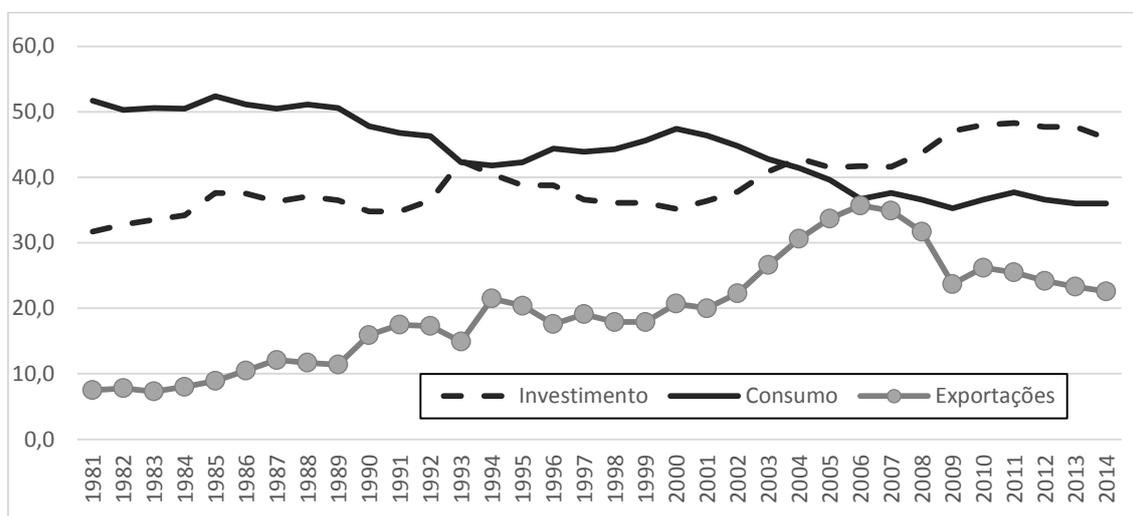
Os primeiros passos das reformas econômicas na China<sup>2</sup> criaram condições para *escolhas ativas* de estratégia de desenvolvimento e de autonomia da política econômica do país ante a crescente integração produtiva e financeira global. Acrescente-se que a ofensiva norte-americana sobre as condicionantes macroeconômicas da economia japonesa (Acordos de Plaza de 1985) aceleraram o processo de reconfiguração da *divisão internacional do trabalho*, promovendo rearranjos geográficos no espaço econômico mundial e asiático que, em última estância, beneficiaram a mediação entre os objetivos estratégicos chineses e a própria política de internalização de tecnologias e métodos avançados de gestão da produção, com a aceleração dos IDE para a economia chinesa (Medeiros, 2006).

Um verdadeiro “crescimento fora do plano” (Naughton, 1996) foi inaugurado com a adoção dos chamados “contratos de responsabilidade” entre a família camponesa e o Estado, o que permitiu por parte dos camponeses a comercialização do excedente agrícola, provocando súbito aumento tanto da produtividade do trabalho na agricultura quanto elevação da capacidade de consumo. A elevada taxa de crescimento ocorrida entre os anos de 1978 e 1984 foi acompanhada por mudanças estruturais nos padrões de consumo do país (Medeiros, 1999, p.96), com ampliação de horizonte consumista que

<sup>2</sup> A experiência de abertura da economia chinesa ao capital estrangeiro foi gradual e incremental, sendo as reformas feitas dentro de um caráter experimental em apenas algumas localidades e províncias, para só depois serem implementadas em nível nacional.

passou a ser pautado pela aquisição de televisores, geladeiras, relógios e máquinas de lavar, com consequente explosão da produção interna destes produtos, notadamente nas “Townships and Village Enterprises” (TVEs) (Singh, 1993).

**GRÁFICO 2: Investimento, consumo e exportações - % do PIB (1981-2014)**



Fonte: World Bank (2016)

De modo geral, esse movimento explica em grande medida a preponderância do consumo em detrimento do investimento durante toda a década de 1980, somente se alterando a partir de 1993 e, notadamente, nos anos 2000, quando pesados investimentos em infraestruturas passaram a atender necessidades tanto de conexão entre mercados regionais (e redução de grandes desigualdades entre litoral e interior) quanto de recorrentes políticas anticíclicas, sobretudo a partir de 2008 (Gráfico 2).

A variável macroeconômica cuja evolução chama mais atenção são as exportações e sua evolução a partir da década de 1990, como resultado da implantação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE)<sup>3</sup>. Pode-se dizer que se trata do “elemento novo” que diferencia a composição de demanda percebida entre 1952 e 1980 (fortemente concentrada na combinação investimento/consumo) para outra, iniciada a partir das reformas, com peso crescente das exportações e do investimento. A relação entre exportações/PIB passa de 7,5% em 1980 para 10,5% em 1986, 17,5% em 1991, e

<sup>3</sup>As Zonas Econômicas Especiais (ZEE) foram experimentos graduais de atração de investimentos estrangeiros, a partir de leis e regulamentos mais flexíveis em relação a outras localidades do país, para implantação de unidades produtivas – em grande parte associados com capitais chineses (joint-ventures). É equivocado restringir a experiência a noções de “plataformas de exportações” quando na verdade o próprio espraiamento gradual desta experiência a todo território chinês atesta uma estratégia sofisticada que envolve atualmente a constituição de uma economia continental unificada nos mesmos moldes da experiência norte-americana na segunda metade do século XIX. Sobre a dinâmica territorial do desenvolvimento chinês, ver Oliveira (2003, p. 6-13).

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 (World Bank, 2016). Em valores absolutos, o crescimento é quase geométrico – sobretudo a partir de sua admissão na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001. De fato, as exportações chinesas cresceram de US\$ 18,12 bilhões em 1980 para US\$ 62,09 em 1990, US\$ 121,01 bilhões em 1994, US\$ 249,20 em 2000, vindo a atingir US\$ 1,43 trilhão em 2008, e US\$ 2,34 trilhões em 2014 (Gráfico 1). Segundo Módulo e Hiratuka (2012, p.3), “até 2000, apesar do crescimento acumulado pelas exportações chinesas ter sido superior ao acumulado pelo mundo, a diferença entre eles não era tão grande quanto após 2000. No período de 2000 a 2008, as exportações mundiais pouco mais que dobraram, enquanto as exportações chinesas mais que sextuplicaram”.

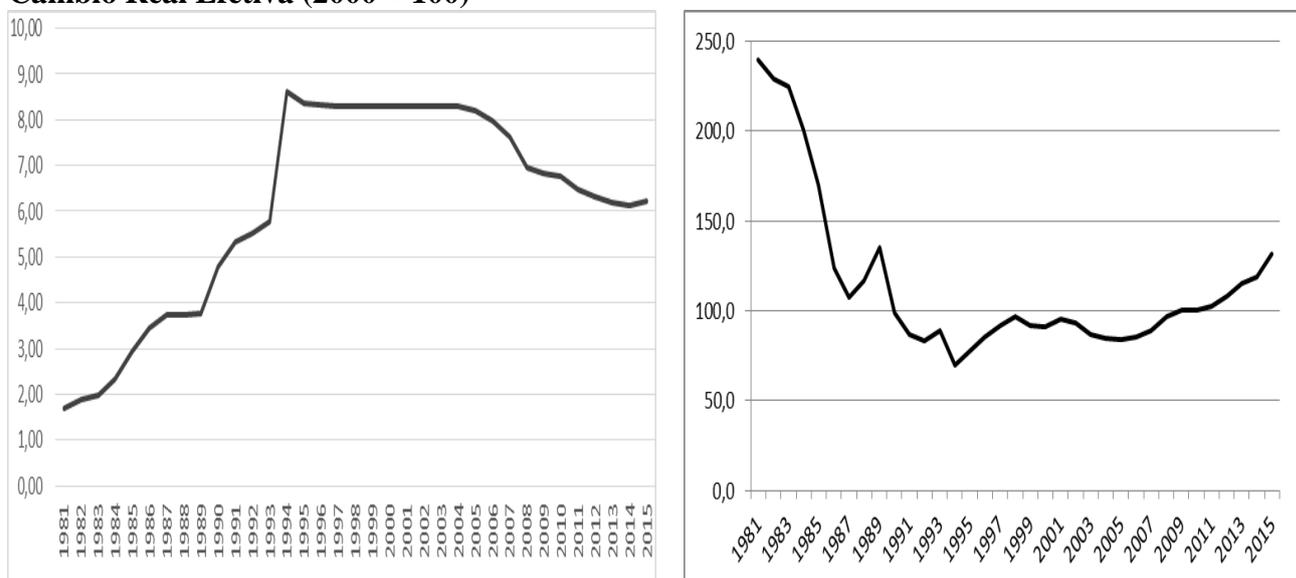
A taxa de câmbio é uma variável fundamental na estratégia de inserção comercial e produtiva externa chinesa e sua crescente influência sobre os rumos da economia internacional, contrariando uma lista padrão de recomendações nesta matéria, de deixar a taxa de câmbio se ajustar às “forças do mercado de divisas” (Rodrik, 2006, p.3). O Gráfico 3 mostra uma tendência de desvalorização gradual da taxa de câmbio a partir de 1982, que atingiu seu ápice com uma máxidesvalorização em 1994. A partir de 1995, iniciou-se uma política de taxa de câmbio fixa (1 US\$ = 8,3 RMB) que vigorou no período 1995-2006, sendo que em 1996 sua moeda passou a ser plenamente conversível. No que se refere a taxa de câmbio real efetiva<sup>4</sup>, que é o indicador mais relevante para a competitividade externa, observa-se uma acentuada desvalorização real até 1994, e após uma parcial revalorização em 1995-1998 (em função do aumento na inflação doméstica) manteve-se mais ou menos estável (mas fortemente desvalorizada em comparação a década de 1980) até 2011, quando verifica-se uma gradual tendência de valorização da moeda. A mudança das taxas fixas para um regime de câmbio semifixo (com uma banda estreita) procedida em 2005, sendo mantida novamente fixa a partir de julho de 2008 e voltando a flutuar numa pequena banda em junho de 2010, e, finalmente, a partir de abril de 2014 o PBC (*People's Bank of China*) passou a fazer uma depreciação controlada. A intervenção do PBC no mercado cambial é possível em função das altas reservas cambiais e da manutenção um amplo sistema de controle de

---

<sup>4</sup> De acordo com World Bank (2016) a taxa de câmbio real efetiva, “is the nominal effective exchange rate (a measure of the value of a currency against a weighted average of several foreign currencies) divided by a price deflator or index of costs.”

capitais tanto na entrada como na saída, usando principalmente proibições e controles quantitativos<sup>5</sup>.

**GRÁFICO 3: Taxa de Câmbio Nominal (RMB/US\$) e Taxa de Câmbio Real Efetiva (2000 = 100)**



Fonte: World Bank (2016).

É notório que o processo de deslocamento produtivo foi acelerado em função tanto da crescente tendência de globalização da economia internacional quanto das mudanças nas estruturas produtivas internas à própria Ásia, ao qual a China foi beneficiária direta. Este processo também resultou de uma resposta nacional ao desafio do desenvolvimento partindo da estratégia de deslocamento da pauta de exportações de produtos intensivos em mão-de-obra a outra, mais intensiva em capital, e utilizando os IDE como forma de construção desta capacidade produtiva (Medeiros, 2006, p. 387). Neste contexto, a taxa de câmbio competitiva atuou como elemento indutor das exportações, bem coordenada com políticas industriais ativas. De fato, a China adotou um conjunto amplo de políticas industriais desde a implantação das Zonas Econômicas Especiais passando por estratégias que envolveram fusões e aquisições no âmbito estatal

<sup>5</sup> Os objetivos desses controles 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 “The 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”.

da economia, processo de substituição de importações favorecido por uma taxa de câmbio desvalorizada, compras de pacotes tecnológicos e amplos incentivos à formação de *global players*<sup>6</sup>.

Como resultado desta estratégia, a pauta de exportações passou a ter um crescente peso de produtos manufaturados de maior valor agregado, como produtos eletrônicos e maquinários: em 1997, o valor das exportações de produtos eletrônicos saiu de US\$ 19,4 bilhões em 1991, para US\$ 83,8 bilhões em 1997 e US\$ 174 bilhões em 2002. Deu um salto significativo em 2008 (US\$ 614 bilhões) e alcançou US\$ 718 bilhões em 2014. As exportações no setor de maquinários totalizaram US\$ 18,7 bilhões em 1997, mais que decuplicando em dez anos, chegando a US\$ 215 bilhões em 2008 e US\$ 318 bilhões em 2014 (OEC, 2016).

O caminho chinês no rumo da combinação de “duas dinâmicas” (*export-led* mais *investment-led*) não ocorreu de forma imediata<sup>7</sup>. A análise do gráfico 1 mostra evidências de que a consolidação de uma dinâmica *investment-led* ocorreu a partir do final da década de 1990 e na década de 2000 e de 2010. Políticas industriais voltadas a internalização de novas tecnologias também devem ser lembradas no que cerne as novas rodadas de IDE iniciadas no início dos anos 2000<sup>8</sup>. A médio prazo esta mudança de eixo ensejou mudança estrutural na economia em face da rápida urbanização do país, que resultou do próprio processo de desenvolvimento econômico e territorial a partir de pesados investimentos em infraestruturas com vistas a maior unificação do espaço econômico chinês<sup>9</sup> e integração do país no rol dos exportadores de produtos de alta e média densidade tecnológica.

A dinâmica urbana atesta esta mudança. O emprego urbano duplicou nas últimas duas décadas: em 2014 ultrapassou o emprego rural, exercendo pressão sobre a taxa de

---

<sup>6</sup> Sobre as políticas industriais adotadas pelo país desde o início das reformas econômicas, ver Heilmann e Shih (2013).

<sup>7</sup> Essa mudança de eixo de acumulação com maior peso dos investimentos e seus efeitos sobre a economia internacional é tratada em Ahuja e Nabar (2012)

<sup>8</sup> O exemplo de Xangai é sugestivo, segundo Oliveira (2003, p. 10): “A Grande Xangai tem-se entrosado com as redes globais em seis setores principais: siderurgia, automotiva, petroquímica, energia, telecomunicações e computação. Uma área de 350 quilômetros quadrados na margem direita do Rio Pu (Pudong) foi recondicionada, a um custo de vários bilhões de dólares, para abrigar os escritórios e laboratórios da fina-flor das indústrias de alta-tecnologia, que encontram na cidade sócios chineses para as mais diversas iniciativas, e um exército de jovens cientistas e engenheiros, que as universidades e institutos locais não cessam de produzir”.

<sup>9</sup> Em 1999 é lançado o “Programa de Desenvolvimento do Grande Oeste”. Consiste em um audacioso projeto estratégico e transferência territorial de recursos do litoral ao interior sob forma de maciços investimentos em infraestrutura, transferência interna de tecnologia com claro objetivo estratégico: unificar o território econômico chinês nas próximas três décadas. Sobre este programa e processo, ver Jabbour (2006).

urbanização que alcançou 54,8% em 2014, com expectativas de chegar a 60% em 2020 (Lam et al, 2015, p.11). A demanda por novas residências coloca em destaque o importante papel da construção civil para o crescimento da taxa de investimentos: a construção de residências urbanas elevou-se em aproximadamente 1250% entre 2001 e 2013 (NBSC, 2016).

A análise do crescente peso dos investimentos na composição da demanda agregada e seu papel como elemento de execução de políticas tanto de caráter industriais quanto anticíclicas não pode estar desvinculada da interação entre os objetivos do Estado e a combinação entre capacidade de coordenação e socialização do investimento com o sistema financeiro estatal e seu alto grau de capilaridade desde o nível nacional até o municipal. Esta combinação tem garantido à China condições, e a construção, segundo Kissinger (2011, p. 623), de “diques contra marés históricas desfavoráveis” (no original “*dams against unfavorable historical tide*”).

A taxa de investimento na China saltou de 41% em 2007 para 48% em 2009 mantendo-se neste mesmo patamar até 2013, reduzindo para 46% em 2014. O aumento na taxa de investimentos a partir de 2009 foi uma vigorosa resposta do governo chinês à queda da atividade econômica no último trimestre de 2008, seguida de dificuldades na demanda externa no contexto da crise econômica global, tendo como eixo o lançamento de um pacote de investimentos da ordem de US\$ 586 bilhões, ou seja 12,5% do PIB (Naughton, 2009, p.2). A execução de megaprojetos de infraestruturas é evidente na própria porcentagem do pacote destinado a este fim (38%), com destaque à construção de oito mil quilômetros de ferrovias de alta velocidade (World Bank, 2010). Outros 26% foram destinados à reconstrução da província de Sichuan, vítima de um grande terremoto em 2008.

A resposta ao desafio da crise financeira internacional de 2008 pode ser observada por vários ângulos. Importante salientar a consolidação de um patamar superior de coordenação e socialização do investimento, no contexto de uma política anticíclica<sup>10</sup>. O mesmo vigor de análise faz-se necessária não somente nas grandes contradições surgidas no bojo deste pacote de investimentos, sobretudo a necessidade de outra viragem, agora na direção do consumo, de modo a se criar um novo driver para

---

<sup>10</sup> Segundo Keynes (1964, p.378, itálicos acrescentados), “[T]he state will have to exercise a guiding influence on the propensity to consume partly through its scheme of taxation, partly by fixing the rate of interest, and partly, perhaps, in other ways (...). I conceive, therefore, that a somewhat comprehensive *socialization of investment* will prove the only means of securing an approximation to full employment; though this need not exclude all manners of compromises and of devices by which public authority will co-operate with private initiative”.

o crescimento econômico. Mas, principalmente deve-se considerar as oportunidades abertas por este desequilíbrio, que não necessariamente enseja – conforme visões mais afeitas à ortodoxia – uma provável crise com epicentro no *excesso* de Estado em detrimento de *pouco* mercado, conforme será explorado na seção seguinte a partir da contribuição Hirschman.

### **3. O CATCHING-UP CHINES A LUZ DAS CONTRIBUIÇÕES DE LEWIS, GERSHENKRON, HIRSCHMAN E PREBISCH**

Após uma análise de algumas variáveis centrais à compreensão do processo de desenvolvimento na China, nesta seção procederemos a uma apreciação do *catching up* chinês à luz das contribuições de alguns autores clássicos da teoria do desenvolvimento: Lewis, Gershenkron, Hirschman e Prebisch. Cada uma dessas diferentes contribuições, longe do esgotamento, guardam possibilidades de compreensão e de grandes possibilidades de insights sobre a problemática do desenvolvimento econômico. Como veremos, a complexidade do tecido econômico e social chinês e sua evolução recente constituem-se um imenso material de validação teórica para análise do processo de desenvolvimento econômico a partir desses autores.

#### **3.1. O “Ponto de Viragem Lewisiano” com características chinesas**

Arthur Lewis (1915-1991), reconhecido “economista do desenvolvimento”, Prêmio Nobel de Economia em 1979, publicou em 1954 seu mais influente artigo, “O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão de Obra”. Trata-se de uma combinação original onde pressupostos teóricos da economia clássica dão origem a uma teoria do desenvolvimento onde o “setor moderno” (em particular, setor manufatureiro) expande-se sob indução da existência de uma ilimitada oferta de mão de obra liberada pelo “setor atrasado” (agricultura de subsistência e outros setores de baixa produtividade). Em um primeiro momento a expansão do setor capitalista moderno ocorre sem variações para cima dos salários face a existência de oferta ilimitada de mão de obra no setor de subsistência. Isto permite maiores retornos ao capital, que são reinvestidos na acumulação de capital, que, por sua vez, leva os "capitalistas" a expandirem o emprego, demandando ainda mais o trabalho do setor de subsistência. Segundo Lewis (1954, p.141):

*“The price of labour, in these economies, is a wage at the subsistence level (...). The supply of labour is therefore “unlimited” so long as the supply of labour at this price exceeds the demand. In this situation, new industries can be created, or old industries expanded without, limit at the existing wage ; or, to put it more exactly, shortage of labour is no limit to the creation of new sources of employment.”*

O ponto em que o excesso de trabalho no setor de subsistência é totalmente absorvido pelo setor capitalista e a acumulação de capital começa a aumentar os salários no setor capitalista tem sido chamado o “ponto de viragem Lewisiano”, que vem sendo amplamente discutido mais recentemente no contexto do desenvolvimento econômico na China. De fato, ocorrências recentes na China diretamente relacionadas a incidência de escassez de mão de obra verificada na indústria, principalmente nos segmentos mais voltados a exportação – como ocorridas nos anos de 2002, 2004 e 2009 –, fez levantar a hipótese sobre o possível fim de um período histórico marcado por um acelerado crescimento econômico favorecido tanto por uma abundante e barata mão de obra quanto por um “bônus demográfico”, sendo este bônus responsável por 26,8% do crescimento econômico verificado entre 1982-2000, segundo Feng e Dewen (2005, p.207)<sup>11</sup>. Algumas questões centrais aqui emergem: teria a China atingido um ponto de esgotamento do papel do preço e abundância da mão-de-obra como variável funcional ao crescimento econômico? Ou ainda, a “dualidade” entre os setores “moderno” (industrial) e “atrasado” (agricultura) teria se esgotado, com os dois setores atingindo níveis parelhos de desenvolvimento, havendo no país uma taxa de urbanização e expansão do setor de serviços semelhantes aos verificados nos países capitalistas mais avançados?

A aplicabilidade da tese de Lewis ao desenvolvimento recente da China demanda mediações, de forma que as tendências gerais sejam analisadas em detrimento de uma análise estática e simplificadora. Segundo Islam e Yokota (2008, p. 2).

*“When it comes to China, the application of the Lewis model faces some additional difficulties arising from several of her specific institutional features, such as the (i) legacy of central planning, (ii) restrictions on rural-urban migration, (iii) frequent changes in the administrative jurisdiction of urban and rural counties, and (iv) establishment of modern industrial enterprises in rural areas in the form of Township and Village Enterprises (TVES)”.*

---

<sup>11</sup> Esse fenômeno ocorre quando uma larga proporção da população está inserida no grupo de “população economicamente ativa”. No caso da China, entre 1990 e 2013 o grupo de pessoas com idade entre 15 e 65 anos aumentou entre 100 e 120 milhões. Projeções da ONU (World Population Prospects, 2015) estimam o início da queda desta faixa etária no conjunto da população de 2020. Porém, a queda já no ano de 2014 fora de 4,8 milhões – a maior queda registrada na história do país.

Ao caso em tela, algumas variáveis devem ser analisadas. A taxa de urbanização – que como visto era de 54,8% em 2014 - aumenta (com expectativa de chegar a 60% em 2020), porém ainda abaixo da verificada nos EUA (82%), Alemanha (75%), França (80%), Coreia do Sul (82%) e Japão (93%), conforme dados do World Bank. Um baixo índice de desemprego (4,04%)<sup>12</sup> é expressão tanto de fatores conjunturais - aumento de empregos em infraestruturas, construção civil e setor de serviços trabalho-intensivo, decorrente do próprio processo de crescimento e diversificação produtiva do país<sup>13</sup> - quanto estruturais, diretamente relacionada à propriedade familiar da terra e a possibilidade colocada ao trabalhador migrante de estabelecimento de seus negócios na própria aldeia como alternativa ao desemprego urbano. Na China o exército industrial de reserva não se concentra nas periferias das grandes cidades, mas principalmente no vilarejo<sup>14</sup>. O sistema *hukou*<sup>15</sup> de migração interna, apesar de um contínuo processo de relaxamento, ainda não foi completamente extinto.

Essas são algumas indicações de que a China se encontra em uma transição de vários níveis que se entrelaçam no rumo de um “Ponto de Viragem Lewisiano” com características chinesas. Há de se considerar também, como aponta Zhu e Cai (2012), que o ponto de viragem deve ser considerado como *um período de tempo* em vez de *um ponto de tempo*, ou seja, uma tendência ou processo de desenvolvimento durante o qual a oferta de trabalho diminui e o custo do trabalho aumenta. Como visto, há sinais de que esse processo já começa gradualmente a ocorrer na China. De fato, o crescimento da população economicamente ativa diminuiu de 11,5% em 1990 para 6% em 2000 e de 1,5% em 2012 com previsão de crescimento negativo (-0,2) em 2018 (Das e N’Diaye,

---

<sup>12</sup> Na última década o número de empregos gerados tem ultrapassado as metas anuais fixadas pelo governo. Segundo Lam et al (2015. p.5): “Newly created urban jobs reached 13.6 million in 2014, exceeding the official target of 10 million. New jobs reached 3.2 million in the first quarter of 2015, slightly lower than 2014, but still estimated to exceed the target this year. In fact, during the past decade, new jobs have always surpassed annual policy targets and with significant margins. Demand in urban labor markets has also outpaced supply since the global financial crisis across regions in China, suggesting some tightness in the labor market. Over the past few years, the official registered unemployment rate has been stable at about 4 percent”.

<sup>13</sup> Segundo dados do citado relatório da ONU a dinâmica entre os chamados “três setores da economia” entre 2004 e 2014 demonstra o aumento do peso do setor de serviços como fonte empregatícia: no citado período este setor saltou de 30,6% para 40,6%, sendo que na agricultura cai de 46,9% dos empregos em 2004 para 29,5% em 2014. A indústria, por sua vez, aumenta de 22,5% para 29,9% no mesmo período.

<sup>14</sup> Esta tendência explica, em parte, a escassez de mão-de-obra nos anos de 2002, 2004 e sobretudo de 2009: o pacote de investimentos (concentrados no interior do país) pós crise financeira internacional e a queda a oferta de trabalho nas áreas onde se localizam empresas voltadas a exportações fortaleceu certa tendência à permanência no campo. Para um aprofundamento, ver Zhang et al (2010).

<sup>15</sup> O conceito *hukou* é um sistema cujo objetivo é o de controle a mobilidade interna utilizado desde a dinastia Qing (1644-1911) e remodelado com a revolução de 1949 com o objetivo de desencorajar a movimentação dos habitantes do campo às cidades.

2013, p.5). A produtividade do trabalho cresceu 51,4% entre 2008 e 2013, abaixo do crescimento salarial. Os salários mensais médios do setor não privado cresceram de US\$ 125 em 2002 para US\$ 351 em 2008, chegando a US\$ 692 em 2013. Os salários médios dos setores privados, por sua vez, passaram de US\$ 205 em 2008 para US\$ 440 em 2013 (OIT, 2014). Portanto, a taxa de crescimento dos salários no período 2008-2013 foi de 198,2% e 214,6%, no setor não-privado e no privado, respectivamente.

O presente e intenso processo de realocação geográfica de empresas norte-americanas, japonesas, coreanas e europeias dentro do espaço econômico asiático – da China para países como Vietnã, Bangladesh e Filipinas – dão força ao argumento para quem o país está atingindo seu (ou está alcançando o processo de) “Ponto de Viragem”. Com as devidas mediações necessárias, sobretudo a ainda existência de um grande número de trabalhadores migrantes (150 milhões) com salários médios abaixo (entre 20% a 60% dependendo da cidade) dos trabalhadores registrados como moradores da própria região urbana, é provável que o “Ponto de Viragem” poderá ocorrer na década de 2020, o que poderá resultar na consolidação de uma dinâmica ainda mais centrada no consumo.

### **3.2. Gershenkron na China: o Estado como financiador e investidor**

Dentre os “clássicos do desenvolvimento”, Alexander Gershenkron (1904-1978) se distingue por uma originalidade expressada na negação de “modelos gerais” e/ou “sequência de etapas”<sup>16</sup> em prol de elementos de especificidade e diferenças que podem caracterizar cada experiência histórica de desenvolvimento industrial tardio. Segundo Costa (2009, p.6), Gershenkron “oferecia alternativa ao ritmo pentamétrico de Rostow, demonstrando que, pelo contrário, a industrialização tardia dos países europeus, como a Alemanha e a Rússia, diferiu em alguns aspectos fundamentais da revolução industrial inglesa”.

Em Gershenkron, a noção de “pré-requisitos à industrialização” é revista e questionada: para este autor não é possível a existência de conjunto geral de pré-requisitos que resulte válido para todos os momentos e que pode estender-se a todos os países. Ao contrário, alguns fatores não constituem pré-requisitos, sim algo que se

---

<sup>16</sup> Segundo Rostow são três as chamadas “etapas de desenvolvimento” pelas quais passam os países, a saber: 1) um período longo, por volta de um século ou mais, durante o qual são estabelecidas as condições para a decolagem; 2) um período de 2 ou 3 décadas, de decolagem propriamente dita; e 3) período prolongado em que crescimento se torna normal e relativamente automático. Sobre a “decolagem rostowiana” e as etapas do desenvolvimento, ver Rostow (1956).

produz à medida que tem lugar o desenvolvimento industrial<sup>17</sup>. A ênfase no diferencial e na “totalidade do processo” inerente a cada caso pode se resumir, em Gershenkron (1962, p.7), da seguinte forma:

*“(...) in a number of important historical instances industrialization processes, when launched at length in a backward country, showed considerable differences, as compare with more advanced countries, not only regard to the speed of development (the rate of industrial growth) but also with regard to the productive and organizational structures of industry which emerged from this those process. Furthermore, these differences in the speed and character of industrial development were to a considerable extent the result of application of institutional instruments for which there was little or no counterpart in an established industrial country. In addition, the intellectual climate within which industrialization proceeded it's ‘spirit’ or ‘ideology’, differed considerably among advanced and backward countries”.*

Diferentes processos de industrialização ensejam variadas formas e, principalmente, ritmos. O desafio político do desenvolvimento requer a superação dos obstáculos relacionados ao financiamento das atividades produtivas. Por exemplo, o processo de desenvolvimento industrial inglês é marcado por certo gradualismo, onde a acumulação primitiva, sob forma tanto de colonização quando a tomada violenta dos meios de produção camponesa, substituiu um processo de acumulação do capital financiado pelo sistema financeiro. Contudo, alcançar o grau de desenvolvimento atingido pela Inglaterra no século XIX exigiu criação de condições financeiras para a rápida implantação 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 (França, Alemanha, Estados Unidos, Japão e posteriormente a própria China). 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.

Predominantemente estatal, o sistema financeiro chinês tem diferentes graus de funcionalidade para o desenvolvimento econômico, que se entrecruzam, a saber: 1) impacto decisivo sobre as condições cada vez mais complexas de financiamento da

---

<sup>17</sup> Exemplos de “pré-requisitos” à industrialização podem ser estilizados sob forma de existência de amplo território unificado, sistema legal que assegura direitos dos indivíduos e propriedade, boa bagagem de conhecimentos científicos, aumento da produtividade agrícola, disponibilidade de oferta de trabalho integrada por especificidades diversas, grupo empresarial inovativo etc.

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>18</sup>; e 2) 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<sup>19</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>20</sup>. O desempenho do sistema financeiro chinês tem sido frequentemente criticado pelas visões mais convencionais: “Seen 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.” (Lo et al, 2011).

Neste sentido, a China criou um sistema de financiamento da atividade produtiva e voltado para a transformação estrutural da economia que revelou-se bastante funcional ao processo de desenvolvimento do país. O Gráfico 4 mostra que a relação crédito doméstico ao setor privado em relação ao PIB (inclui empresas mistas e estatais, além das privadas propriamente ditas) esteve na ordem de 50-70% em 1977/1985, cresceu fortemente desde então acompanhando o acelerado processo de crescimento econômico do país, alcançando a mais de 100% já em 1998 e mais a de 130% do PIB a partir de 2012<sup>21</sup>. De fato, o sistema financeiro chinês e sua forte expansão creditícia permitiu o

---

<sup>18</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 que a poupança ex post poderia ser canalizada para o mercado financeiro para consolidar a dívida de curto prazo das firmas investidoras. Neste sentido, um sistema financeiro funcional é aquele capaz de prover financiamento (*finance*) que permite os empresários a fazer gastos com investimentos e que canaliza poupança para, direta ou indiretamente, fundar suas dívidas mais tarde (*funding*). Studart (1995-96, p. 284), por sua vez, a partir de uma perspectiva pós-keynesiana, define a funcionalidade do sistema financeiro da seguinte forma: “a financial system is functional to the process of economic development when it expands the use of existing resources in the process of economic development with the minimum possible increase in financial fragility and other imbalances, that may halt the process of growth for purely financial reasons.”

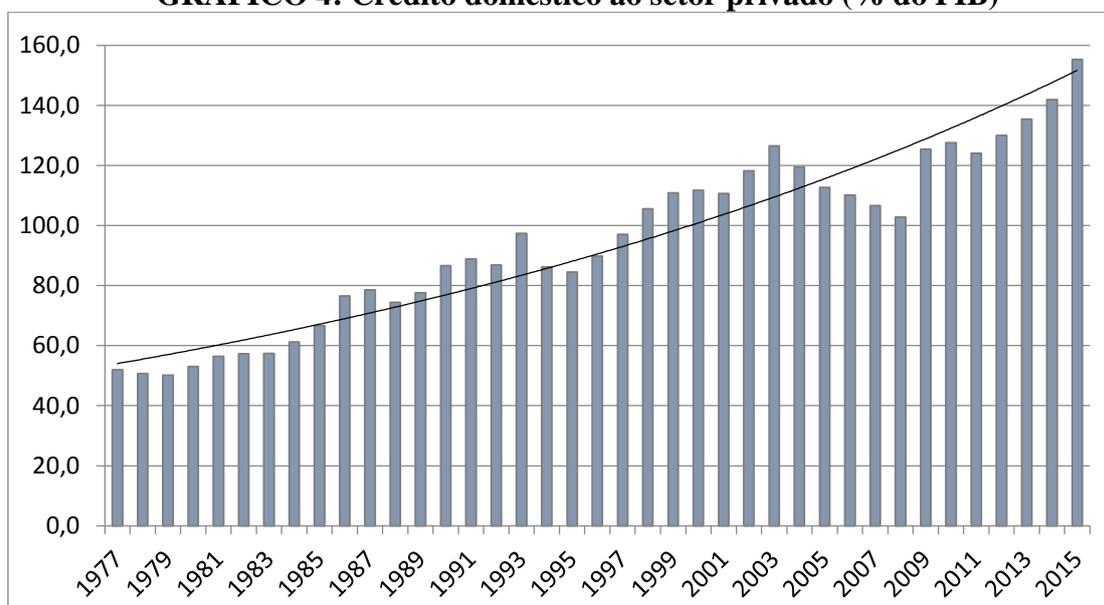
<sup>19</sup> Como será vista a seguir, esta questão está diretamente relacionada à tese de desenvolvimento desequilibrado de Hirschmann.

<sup>20</sup> Uma análise da evolução institucional e do grau de capilaridade do sistema financeiro chinês é feita por Cintra e Silva Filho (2015).

<sup>21</sup> Segundo dados do World Bank (2016), a relação crédito doméstico para setor privado/PIB em 2015 era de 67,9% no Brasil, 52,6% na Índia, 56,4% na Rússia e 153,3% na China.

financiamento do investimento em setores e empresas selecionadas, regiões e infraestrutura, se tornando “a coluna vertebral do dinamismo quantitativo e qualitativo do investimento” (Cintra e Silva Filho, 2015, p.448).

**GRAFICO 4: Crédito doméstico ao setor privado (% do PIB)**



Fonte: World Bank (2016)

Entre 1978 e 1984 o Banco Popular da China, o banco central chinês, se tornou o responsável pela regulação do sistema financeiro, regendo comissões como a de Regulação Bancária da China (CBRC), 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>22</sup>), além de emergirem um grande número de bancos nacionais e regionais de variados tipos de controle de capital, atendendo as exigências colocadas pela agricultura, construções urbanas, infraestruturas e financiamento de exportações e importações<sup>23</sup>, tendo havido também um gradual desenvolvimento do mercado de capitais na China. O avanço da urbanização – incluindo o financiamento de grandes eventos como os Jogos Olímpicos

<sup>22</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).

<sup>23</sup> O Banco Popular da China (*Peoples's Bank of China - PBC*), o banco central chinês, é o responsável pela regulação do sistema financeiro e rege, ainda, comissões como a de Regulação Bancária da China (CBRC), de Regulação dos Valores Mobiliários da China (CSRC) e a de Regulação de Seguros da China (CIRC).

de 2008, as políticas de desenvolvimento do oeste do país e a reação coordenada entre o governo central e as províncias à crise de 2008 – demandou a formação *ex ante* de grandes bancos provinciais e municipais de desenvolvimento forjadas concomitante com o processo de fusões e aquisições de pequenas e médias empresas públicas na década de 1990 e o surgimento, neste bojo, de 149 conglomerados estatais.

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, como veremos a seguir.

### **3.3. Hirschman e o crescimento desequilibrado: o papel estratégico do Estado na China**

A transformação da China na “Oficina do Mundo” foi um processo histórico de longo prazo marcado por uma sequência de eventos que mais se assemelham a respostas a diferentes desafios postos pela dinâmica da vida econômica real que a implantação “em bloco” de soluções ao problema do desenvolvimento nacional. Os exemplos são inúmeros, desde a implantação gradual das ZEE (1982) até a percepção acerca da evolução institucional do sistema financeiro e a planificação do anexa ao relaxamento do controle do sistema de migração interna, conhecido como Sistema Hukou<sup>24</sup>. O mesmo gradualismo pode ser notado na elaboração e execução de políticas industriais e internalização e construção de novas capacidades produtivas.

Assim como Gershenkron, Albert Hirschman (1915-2012) é um dos “autores-marco” de uma visão de desenvolvimento que busca superar as noções baseadas em “etapas” e/ou “equilíbrio”, conforme ele mesmo aponta ao descrever sua experiência na Colômbia (1984, p. 96):

*“A major battle I fought in Strategy was against the then widely alleged need for a “balanced” or “big push” industrialization effort; that is, against the idea that industrialization could be successful only if it were undertaken as a large-scale effort, carefully planned on many fronts*

---

<sup>24</sup> Sistema Hukou é uma institucionalidade criada para controlar a migração interna instituída na era Mao. Oficialmente é proibido trocar de cidade de moradia na China, mas esse sistema – desde 1978 - tem sido relaxado para atender as demandas do desenvolvimento e do mercado de trabalho. Esse relaxamento está sendo feito de forma planificada de forma a não criar uma massa de dezenas de milhões de trabalhadores sem terra na China.

*simultaneously. To contradict this idea I pointed to the processes of industrialization that could in fact be observed in Colombia and other developing countries. Their entrepreneurs, domestic and foreign, had apparently hit upon a good number of sequential rather than simultaneous solutions to the problem of industrialization (...)*

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). Assim, o desenvolvimento é visto como um processo de saltos entre um desequilíbrio a outro, tendo na contradição o seu motor primário e no desequilíbrio o pressuposto à planificação. Do ponto de vista do processo de industrialização, a maximização dos efeitos de *input-output* entre diferentes ramos industriais seria expressão do aproveitamento máximo das possibilidades de encadeamento: o desenvolvimento de um setor a frente do outro ensejaria tanto a solução a um problema *ex ante* quanto o surgimento de outro problema *ex post*. Hirschmann argumenta que concentrando o investimento em indústrias-chave, os governos podem estimular a geração de oferta em pontos de estrangulamento como insumos para essas indústrias. Os gargalos na oferta podem criar oportunidades de lucro para as indústrias e, assim, induzir o investimento privado (“encadeamento para trás”). Similarmente, a produção nacional de um novo produto é susceptível de criar oportunidades de lucro em indústrias derivadas e, assim, induzir o investimento privado em tais indústrias (“encadeamento para frente”). A presença estatal ganha, assim, grande relevância sob a forma de utilização de mecanismos de indução e investimentos governamentais em indústrias-chave, com vistas a: 1) superação de pontos de estrangulamento da economia e 2) criação de oportunidades de investimento e de “encadeamentos para frente e para trás” ao setor privado (Hirschman, 1958, p.24).

A aplicação da hipótese do “desenvolvimento desequilibrado” na China pode permitir explorar variados campos, dentre as quais a própria dinâmica da intervenção estatal e as relações com um novo setor privado que surge pós-1978<sup>25</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*

---

<sup>25</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 Rosenstein-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.

*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.*

As possibilidades de aproveitamento dos efeitos de encadeamento industrial na China, abertas desde as reformas econômicas, devem ser analisadas a partir do desafio de frequente *recolocação estratégica do Estado* concomitante com a elevação do papel do setor privado na economia. Um processo dinâmico de reorganização de atividades tem garantido ao setor estatal da economia o comando do processo de *encadeamento*. Ao setor privado tem cabido aproveitar as oportunidades lucrativas geradas pelo “desenvolvimento desequilibrado”, através das possibilidades abertas pelo “investimento na frente” executado pelo setor estatal em setores-chave, como refino de petróleo, química, carvão e máquinas e equipamentos<sup>26</sup>.

Foi evidente o avanço do setor privado na China. Além da propriedade privada ter sido reconhecida, legitimada e sustentada por leis e regulamentos (Naughton, 2006, p.2), a ampliação de seu escopo de atividades elevou-se, também, a partir de transferências massivas de ativos estatais ao setor privado ocorridas entre 1994 e 2000, sobretudo em pequenas e médias empresas estatais. Ao mesmo tempo, o número de falências no setor estatal atingiu 1.232 empresas em 1995, 4.198 em 1998 e 5.429 no ano de 2001 (Imai, 2006, p.5). 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%<sup>27</sup>. Este avanço teve contrapartida em mais concentração, centralização e protagonismo do próprio capital estatal, através de fusões e aquisições, investimentos conjuntos, joint-ventures com empresas privadas, etc. Segundo Gabriele (2009, p.17):

*State-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*

---

<sup>26</sup> Ainda segundo Holz (2010, p.3), “If linkage effects matter for economic growth, then Hirschman’s theory of unbalanced growth applied to a transition economy such as China implies that the government can maximize economy-wide growth if it continues to play an important role in sectors with high linkage effects on profit opportunities in other sectors, and withdraws from sectors with low linkage effects.”

<sup>27</sup> Afora os setores estatal e privado “puros”, pode ser verificada na China a existência de uma miríade de formas coletivas e mistas de propriedade.

*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.*

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. No ano de 2007, esta relação<sup>28</sup> nas empresas estatais fora, respectivamente, de 58,3 e 84,7; nas TVEs, 41,2 e 24,8; nas empresas privadas 48,1 e 32,5 e 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 (NBS, 2009)<sup>29</sup>. Este diferencial de produtividade entre empresas estatais, TVEs, 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):

*“(...) 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)”.*

Em outro patamar de atuação, deve-se destacar o grau de coordenação do investimento conferido ao Estado que passa a ser o núcleo gerenciador de políticas de socialização do investimento. Esta função ganha corpo e forma com a formação, em 2002, da SASAC (*State-Owned Assets Supervision and Administration Commission*) criada no sentido de representar os interesses do Estado e de suas ações nas 149 principais companhias do país – companhias estas formadas ao longo de um longo processo de centralização e concentração do setor estatal sobre os alicerces estratégicos do setor produtivo chinês, sobretudo nas áreas relacionadas a indústrias de base, energia, transportes, comunicações, construção e defesa nacional.

### **3.4. Prebisch e a superação da relação desigual centro-periferia na China**

Os resultados apresentados sobre o desenvolvimento econômico chinês demonstram que o seu *catching up* tem tido sucesso em combinar intensa transformação estrutural de sua economia com efeitos de espraiamento tanto na estrutura industrial

---

<sup>28</sup> 10.000 yuanes por unidade.

<sup>29</sup> É latente a relação entre produtividade do trabalho e induções em matéria de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A evolução chinesa nesta matéria é impressionante: A China já é o segundo maior país em números de patentes registradas – atrás apenas dos EUA. Segundo o relatório anual do *World Intellectual Property Indicators* (WIPI), o registro de patentes no mundo cresceu 4,5% entre 2013 e 2014. No mesmo período o crescimento na China foi de 12,5%.

quanto no próprio território nacional. A junção entre a crescente amplitude de seu mercado interno e transformação do país em uma dupla potência de caráter comercial e financeira é um fator que requer mudanças qualitativas – e amplo questionamento - na análise convencional acerca do desenvolvimento desigual entre nações. Neste sentido não é possível não relacionar o *catching up* chinês, e seus efeitos sobre o mundo, sem nos remetermos a Raul Prebisch (1901-1986), secretário-executivo da CEPAL (1949-1963), e sua tese lançada em 1949-50 sobre a relação centro-periferia intrínseca no progresso técnico e a difusão desigual de seus ganhos entre as nações. Segundo Prebisch (1950, p.1)

*“In Economics, ideologies usually tend either to lag behind events or to outlive them. It is true that the reasoning on the economic advantages of the international division of labor is theoretically sound, but it is usually forgotten that it is based upon an assumption which has been conclusively proved false by facts”.*

A falsidade aludida por Prebisch tem expressão na tendência de os países centrais não apenas reterem integralmente o fruto do progresso técnico de suas indústrias, como também por se apropriarem de parte dos modestos progressos tecnológicos da periferia, via sistema de preços no comércio internacional, nos quais os produtos primários estão sujeitos a uma deterioração nos termos de troca. Esta estrutura do comércio exterior gera uma heterogeneidade estrutural nas economias periféricas (com setores com diferentes níveis de produtividade) *vis-à-vis* a maior homogeneidade na estrutura produtiva das economias centrais. Assim, a especificidade do subdesenvolvimento na periferia reside no fato de que enquanto as economias centrais, produtoras de bens manufatureiros, são diversificadas e tecnologicamente homogêneas, as economias periféricas, produtoras de bens primário-exportador, possuem uma estrutura produtiva especializada e dual: o progresso técnico é introduzido apenas nos setores exportadores (e aqueles relacionados a eles), que coexistem com setores atrasados de baixa produtividade. Dois níveis de mudanças são essenciais à superação do ciclo vicioso do subdesenvolvimento periférico, segundo Ocampo (2001, p. 24), “(...) overcoming the basic asymmetries of the international system requires not only a change in the international economic structure, but also an effort to transform the structures of the peripheral countries themselves”.

Em Prebisch, e naquilo que ficou conhecido como abordagem estruturalista latino-americana, o processo de industrialização estava na base ao enfrentamento tanto das assimetrias comerciais em nível internacional quanto na transformação estrutural

capaz ao mesmo tempo de elevar o nível geral de produtividade quanto reverter a tendência de deterioração dos termos de troca. O papel do Estado e o planejamento econômico seriam o núcleo em torno da *mudança estrutural*, tendo na estratégia de *industrialização por substituição de importações* a própria essência do processo<sup>30</sup>. Cabe destacar, ainda, que Prebisch passou a defender, a partir do final dos anos 1950, um “modelo misto” de crescimento que combinava substituição de importações com promoção de novas exportações, especialmente de origem industrial. A reorientação exportadora tinha o duplo papel de conferir ao processo de industrialização maior eficiência alocativa e de redução de restrições externas ao crescimento<sup>31</sup> (Rodríguez, 2006).

O caso da China requer algumas mediações importantes. Sua *condição periférica* é de natureza diversa em comparação à América Latina. O nó político à superação dos ditames do “desenvolvimento desigual” entre as nações fora desatado pela Revolução de 1949, não com as reformas econômicas de 1978<sup>32</sup>. Do ponto de vista da mudança estrutural, diferentemente das experiências latino-americanas, o “Estado Revolucionário” fundado em 1949 fincou as bases para o *catching up* pós-1978, ao estabelecer: 1) uma unidade política, controle pleno de seu território e, diferentemente de seus vizinhos desenvolvimentistas (Japão, Coreia do Sul e Taiwan), grande margem de manobra para escolhas estratégicas *próprias*, sem interferência de outras potências; 2) uma preexistente sólida indústria de base; 3) pequenas e médias unidades produtivas espalhadas pelo interior do país, que seriam, em grande parte, convertidas

---

<sup>30</sup> Industrialização por substituição por importações (ISI) é um processo é dinâmico, induzido por alguma forma de proteção ao mercado doméstico, no qual o coeficiente de importações pode até aumentar em vez de reduzir. Déficits externos são vistos tanto como estímulo original para as atividades de substituição de importações quanto como uma barreira a continuidade do processo de industrialização. Ver mais a respeito em Rodríguez (2007).

<sup>31</sup> A tese Prebisch-Thirlwall sustenta que que a baixa elasticidade-renda dos produtos de menor valor agregado exportado por países em desenvolvimento, comparada com a maior elasticidade-renda das importações produzidos pelos países desenvolvidos, gera déficits de caráter estrutural no balanço de pagamentos nos primeiros. Esses déficits crescentes podem resultar em um obstáculo significativo ao crescimento econômico em países em desenvolvimento, uma vez que a manutenção de um déficit em conta corrente não explosivo requer que taxa doméstica de crescimento seja mantida abaixo da taxa de crescimento mundial para que as importações e exportações se equilibrem. Ver, a respeito, Thirlwall (2002).

<sup>32</sup> Observando em processo histórico, as reformas econômicas chinesas sintetizam uma fusão entre o Estado Revolucionário fundado em 1949 e o Estado de caráter desenvolvimentista. Segundo Castells (2001, p. 317): “China’s economic development and technological modernization, within the framework of the new global economy, were (are) pursued by the Chinese communist leadership both as an indispensable tool for national power, and as a new legitimacy principal of the Communist Party. In this sense, Chinese communism in the early twenty-first century represents the historical merger of the developmental state and the revolutionary state”.

posteriormente nas TVEs; e 4) preexistência de instituições forjadas à planificação econômica.

A análise de Prebisch se associa à China juntamente com o “Estado Desenvolvimentista” no final da década de 1970 e após a decisão política e estratégica do país de integração à economia internacional. Na verdade, construiu-se consenso interno para quem os objetivos estratégicos do “Estado Revolucionário” só poderiam ser alcançados com a reforma da estrutura econômica e a abertura ao investimento estrangeiro. Mudança estrutural, diversificação industrial, estratégia de inserção internacional, substituição de importações e estímulo as exportações manufatureiras são preceitos de Prebisch perfeitamente aplicáveis ao recente processo de desenvolvimento chinês.

A dinâmica *prebishiana* adaptada às condições chinesas tem no desenvolvimento das TVEs um sugestivo espelho<sup>33</sup>. O exemplo de seu desenvolvimento, incluindo intensa diversificação, é paradigmático acerca da relação entre políticas industriais e estratégia de inserção internacional. Oficialmente reconhecidas desde 1984, no final da década de 1990 as TVEs eram responsáveis por 40% de toda produção industrial (Masiero, 2006, p. 432) e 27% das exportações do país (Kang, 2006, p. 137). Em 1989, as exportações de têxteis e calçados pelas TVES correspondeu a 47,7% das exportações destes produtos, número que caiu a 29,1% em 2002 e 23% em 2007; a participação nas exportações de bens duráveis de consumo passou de 14,4% em 1989 para 29,1% em 2002 e 30,3% em 2007<sup>34</sup>.

O desenvolvimento das TVEs pode servir de ilustração acerca das diferentes estruturas de demanda verificadas na China nas últimas décadas. O deslocamento de eixo do consumo às exportações sedimenta-se na década de 1990, após a consolidação do poder dos reformistas sobre os conservadores no seio do Partido Comunista a China (PCCh). As ZEEs deslancharam com seu espraiamento a todo litoral do país. A dianteira tomada pelas exportações na década de 1990 foi a verdadeira chave à quebra da tendência à deterioração dos termos de troca na China, que passou paulatinamente de produtora de bens manufaturados de menor valor agregado para bens de maior valor

---

<sup>33</sup> Uma das características fundamentais do processo de desenvolvimento recente chinês está no caráter *rural* da grande manufatura *expandida* na década de 1980. As elevações da renda e da produtividade do trabalho agrícola teve nas TVES`s escoadouro de mão-de-obra sobranete.

<sup>34</sup> Exemplos de expansão global de TVEs, são inúmeros, entre elas pode-se de citar a Haier com 50% do mercado de pequenos frigoríficos dos EUA; a Galanz, com 33% do mercado mundial de microondas; a Legend, com 20% do mercado mundial de placas para computadores, e a China International Marine Containers com 40% do mercado internacional de contêineres refrigerados (Masiero, 2006, p. 441).

agregado (equipamento elétrico e eletrônico, máquinas, reatores nucleares, construções pré-fabricadas, aparelhos de ótica e médico-cirúrgicos, automóveis e tratores, etc.). A manipulação da taxa de câmbio para fins de promoção de exportações e indução à produção interna (substituição de importações) foi particularmente crucial neste processo, além da existência de uma oferta ilimitada de mão-de-obra a baixo custo.

A China conseguiu atravessar tanto as avalanches políticas internas do final da década de 1980 quanto às 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>35</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 o “*policy space*” 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”. Como visto na seção 2, a China combinou uma estratégia de substituição de importações com uma estratégia de crescimento de exportações manufatureiras.

Dado seu tamanho e população, e a transformação de seu poderio econômico em força política, não tardou para que surgissem iniciativas de formação de instituições internacionais, como o Novo Banco de Desenvolvimento surgido no âmbito da reunião de cúpula dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) ocorrida em 2014<sup>36</sup>. Se na América Latina de Prebisch suas estratégias foram subvertidas em prol de integrações de tipo financeira, pode-se dizer que está na China a realização plena de sua concepção de desenvolvimento e superação do subdesenvolvimento.

#### 4. CONCLUSÕES

Analisar uma economia em franco processo de desenvolvimento guarda grande diferença em comparação ao estudo de um país em estado de estagnação. Com relação ao último, uma gama de possibilidades e especulações se abrem no sentido de encontrar

---

<sup>35</sup> Esta expressão “poderoso Estado socialista” é muito comum nos discursos dos líderes chineses, de Mao Tsétung à Xi Jinping.

<sup>36</sup> Cabe destacar que Prebisch era amplamente favorável a integração regional e acordos multilaterais, tendo sido o primeiro Secretário-Geral da UNCTAD (1963-69).

possíveis caminhos à retomada do desenvolvimento. Porém, quando se trata de uma economia em desenvolvimento reduzem-se as possibilidades de especulação na medida em que respostas às razões e possibilidades de desenvolvimento, e a história deste processo, são a demanda primeira do economista do desenvolvimento. É neste sentido que o “retorno aos clássicos” se torna um imperativo para análises de processo de *catching up*, sendo este “retorno”, a nosso ver, necessária no sentido de encontrar elementos essenciais de validação teórica capazes de abrir luzes e relevo ao objetivo em investigação deste trabalho: analisar o processo de desenvolvimento chinês. E esse foi o objetivo deste artigo: após a apresentação de dispositivos gerais do crescimento econômico chinês e através das necessárias mediações – tendo em vista o alto grau de complexidade do caso em análise – desenvolveram-se elementos de validação teórica ao estudo do recente processo de desenvolvimento chinês, ao qual buscamos analisar a partir das contribuições de alguns dos principais “clássicos do desenvolvimento”.

Em contraponto a uma interpretação “etapista” do processo de crescimento chinês, o retorno aos clássicos do desenvolvimento permitiu-nos uma visão ampla e integrada de um processo histórico onde se combinam e entrelaçam os seguintes elementos: 1) liberação de mão-de-obra do setor atrasado ao setor moderno, ensejando profunda mudança estrutural na economia chinesa; 2) planejamento econômico e papel ativo do Estado que assume diferentes papéis ao longo do processo de desenvolvimento; 3) utilização plena das possibilidades do “desenvolvimento desequilibrado”, beneficiando o novo setor privado surgido ao longo das reformas econômicas; 4) capacidade do Estado em perceber necessidades de mudança na “estrutura de demanda”: do consumo ao *export-led* até combinação entre *export-led* e *investment-led*; 5) constituição de um sistema nacional de fomento, com papel central dos bancos públicos no financiamento da produção; 6) gradual e intenso processo de substituição de importações; 7) política cambial e industrial ativas promotoras de exportações.

Existem ainda muitas possibilidades a serem abertas no que cerne este tipo de análise e os autores escolhidos, não se pretendendo aqui esgotar as possibilidades analíticas desses autores. Arthur Lewis, Alexander Gershenkron, Albert Hirschman e Raúl Prebisch são autores essenciais ao estudo do processo de desenvolvimento industrial tardio, como mostramos ser o caso do desenvolvimento recente da China, desde que mediado por especificidades históricas e estruturais do caso analisado.

## REFERÊNCIAS

- Ahuja, A. & Nabar, M. (2012). “Investment-led growth in China: global spillovers”. *IMF Working Paper*, 12/267, November.
- Castells, M. (2001). *End of Millenium - The Information Age: Economy, Society and Culture*. New York: Wiley-Blackwell.
- Cintra, M. & Silva Filho, E. (2015). “O sistema financeiro chinês: a grande muralha” (The Chinese financial system: The great wall). In Cintra, M.; Silva Filho, E. e Pinto, E. (org.). *China em Transformação* (China in Transformation). Brasília: IPEA.
- Cai, F. & Wang, D. 2005. “China’s demographic transition: Implications for growth”. In Garnaut, R. & Song, L, (ed). *The China Boom and its Discontents*. Canberra: Asia Pacific Press.
- Costa, F.N.(2009). “Comparando capitalismo financeiros” (Comparing financial capitalisms). Texto para Discussão IE/Unicamp, nº 160, Maio.
- Das, M. e Diaye, P. (2013). “Chronicle of a decline foretold: Has China reached the Lewis turning point?”. *IMF Working Paper*, 13/26, January.
- Gabriele, A. (2009). “The role of state in China’s industrial development: A reassessment”. *MPRA Working Paper*, 1451. April.
- Gershenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. New York: Frederick A. Praeger Publishers.
- Heilmann, S. & Shih, L. (2013). “The rise of industrial policy in China, 1978-2012”. *Harvard-Yenching Institute Working Papers*.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A. (1984). “A dissenter’s confession: ‘The Strategy of Economic Development’ revisited”. In Meir, G. & Seers, D. (ed.). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Hols, C. (2011). “The unbalanced growth hypothesis and the role of the State: the case of China’s state-owned enterprises”. *Journal of Development Economics*, 96(2): 220-338.
- Imai, K. (2006). “Explaining the persistence of state ownership in China”. Institute of Developing Economies, *Discussion Paper* no. 64.
- Islam, N. e Yokota, K. (2008). “Lewis growth model and China’s industrialization”. The International Centre for the Study of East Asian Development, Kitakyushu. *Working Paper Series*, 2008-17, May.
- Jabbour, E. (2006). *China: Infra-estruturas e Crescimento Econômico*. (China: Infrastructure and Economic Growth). São Paulo: Anita Garibaldi.
- Kang, H. (2006). *China’s Township and Village Enterprises*. Beijing: Foreign Language Press.
- Keynes, J.M. (1937). “The Ex-Ante theory of the rate of interest”. *Economic Journal* 47(188), 663–69.

- Keynes, J.M. (2007). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Ki, S. e Yuk-Shing, C. (1994). “China's tax reforms of 1994: Breakthrough or compromise?” *Asian Survey*, 34 (9): 769-788.
- Kissinger, H. (2011). *On China*. New York: New York Penguin Press.
- Lam, R.; Liu, S. & Schipke, A. (2015). “China’s labor market in the ‘New Normal’”. *IMF Working Paper*, 15/51, June.
- LEWIS, A. (1954). “Economic development with unlimited supplies of labour”. *The Manchester School*, 22(2): 139-191.
- Lo, D., Li, G. & Jiang, Y. (2011). “Financial governance and economic development: making sense of the Chinese experience”. *PSL Quarterly Review*, 64(258): 267-286.
- Lo, D. e Wu, M. (2014). “The State and industrial policy in Chinese economic development”. In Salazer-Xirinachs, J.M.; Nubler, I. & Zozul-Wright, R. (ed). . *Transforming Economies*. Geneva: International Labour Office.
- Marx, K. (1964). *Capital (A Critique of Political Economy)*. Moscow: Progress Publishers.
- Masiero, G. (2006). “Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas” (Origin and development of Chinese Township and Village Enterprises – TVEs). *Brazilian Journal of Political Economy*, 26(3): 425-444.
- Medeiros, C.A. (2006). “A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática” (China as a double polo in world economy and recentralization of Asian economy). *Brazilian Journal of Political Economy*, 26( 3): 341-400.
- Meier, G. e Seers, D. (1984) (ed.). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Módulo, D. e Hiratuka, C. (2012). “Impacto da concorrência chinesa em terceiros mercados: uma análise por regiões e por categorias tecnológicas” (The impact of Chinese competition in foreign markets: an assesement by regions and technological categories). *Estudos Econômicos Ministério da Fazenda*, n. 03, Dezembro.
- Naughton, B. (2006). “Claiming profit for the State: SASAC and the capital management budget”. *China Leadership Monitor* n° 13.
- Hirschman, A. (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. London: MIT Press.
- \_ Hirschman, A. (2009). “Understanding the Chinese stimulus package”. *China Leadership Monitor*, n°. 28.
- NBSC - National Bureau of Statistics of China (2016), <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/AnnualData>, acessado em 22/7/2016.
- OCampo, J. A. (2001). “Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century”. *CEPAL Review*, 75: 23-37.
- OECD (2016), <http://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/chn>, acessado em 06/06/2016.

- OIT – Organização Internacional do Trabalho, [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_192956/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_192956/lang--en/index.htm), acessado em 05/06/2016.
- Oliveira, A. P. (2003). "O salto qualitativo de uma economia continental" (Qualitative jump of the continental economy). *Política Externa*, (11) 4: 6-13.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations Department of Economic Affairs, 1950.
- Rodriguez, O. (2006). *El Estructuralismo Latinoamericano* (Latin American Structuralism). Mexico: Siglo XXI/CEPAL.
- Rodrik, D. (2006). "What's so special about China's exports". *NBER Working Paper*. No. 11947, January.
- Rostow, W.W. (1956). "The take-off into self-sustained growth". *The Economic Journal*, 66(161): 25-48.
- Singh, A. (1993). "The plan, the market and evolutionary economic reform in China". *UNCTAD Discussion Papers*, n. 76.
- Stiglitz, J. (1999). "More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington consensus". *Brazilian Journal of Political Economy*, 19(1): 94-120.
- Studart, R. (1995). "The efficiency of financial systems, liberalization, and economic development." *Journal of Post Keynesian Economics* 18(2): 269-292.
- Thirlwall, A.P. (2002). *The Nature of Economic Growth*. Cheltenham, UK: Edgard Elgar.
- Williamson, J. (1999). "What should the World Bank think about the Washington Consensus?", *The World Bank Research Observer*, 15(2): 251-264.
- World Bank, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, acessado em 5/7/2016.
- Zhang, M. (2012). "China's capital controls: Stylized facts and referential lessons". In Gallagher, K.P., Griffith-Jones, S. & Ocampo, J.A. (ed). *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report. Boston: Boston University.
- Zhang, X., Yang, J. & Wang, S. (2010). "China has reached the Lewis Turning Point". *International Food Policy Research Institute Discussion Paper* No. 977, May.
- Zhao, M. (2006). "External liberalization and the evolution of China's exchange system". The World Bank Beijing Office.
- Zhu, A. & Cai, W. (2012). "The Lewis turning point in China and its impacts on the world economy". *AUGUR Working Paper*, February.