

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**BRUNO VILAS BOAS LEMOS**

**ESTRUTURA E DINÂMICA DO INVESTIMENTO NA CHINA DE 1978 A 2018**

**Porto Alegre**

**2022**

**BRUNO VILAS BOAS LEMOS**

**ESTRUTURA E DINÂMICA DO INVESTIMENTO NA CHINA DE 1978 A 2018**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade acadêmica, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior

**Porto Alegre**

**2022**

CIP - Catalogação na Publicação

Vilas Boas Lemos, Bruno  
Estrutura e dinâmica do investimento na China de  
1978 a 2018 / Bruno Vilas Boas Lemos. -- 2022.  
120 f.  
Orientador: Ronaldo Herrlein Júnior.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,  
BR-RS, 2022.

1. Economia chinesa. 2. Investimento. 3. Formação  
Bruta de Capital Fixo. 4. Desenvolvimento Econômico.  
5. Sistema Financeiro. I. Herrlein Júnior, Ronaldo,  
orient. II. Título.

**BRUNO VILAS BOAS LEMOS**

**ESTRUTURA E DINÂMICA DO INVESTIMENTO NA CHINA DE 1978 A 2018**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade acadêmica, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 07 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior - Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. André Moreira Cunha  
UFRGS

---

Prof. Dr. Célio Hiratuka  
UNICAMP

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik  
UFRGS

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar a estrutura e a dinâmica dos investimentos na China de 1978 a 2018 à luz dos condicionantes institucionais do país. Para realizá-lo, abordamos um intervalo de tempo mais amplo, abrangendo o período maoísta, que vai de 1949 a 1978, o qual criou bases políticas, econômicas e sociais para estabelecer condições que permitissem a busca reiterada pelo desenvolvimento econômico, cujos resultados conferem legitimidade ao Partido Comunista Chinês, que exerce a liderança e o controle das variáveis estratégicas até os dias de hoje. A China apresenta um dos maiores produtos internos brutos do mundo, a maior indústria manufatureira, e é detentora do maior volume comercial negociado internacionalmente, além das maiores taxas de formação bruta de capital fixo. Nossa análise demonstrou que apesar das sucessivas ondas de inovações da institucionalidade experimentadas pelo gigante asiático, especialmente após as grandes reformas liberalizantes iniciadas em 1978, com privatizações e abertura econômica, o desenvolvimento das forças produtivas foi possível sob o protagonismo das intervenções do Estado, central e local, sendo o investimento o motor do crescimento econômico até meados da década de 2010, seguido da ampliação da importância do consumo doméstico a partir da crise do *subprime* de 2008. As exportações também contribuíram para o crescimento econômico, embora em menor medida. Procuramos expor como essas mudanças condicionaram os níveis de investimento, a distribuição por indústrias, por tipos de organizações produtivas, entre o setor rural e o urbano, bem como as características de financiamento do setor financeiro predominantemente estatal.

**Palavras-chave:** Economia chinesa. Investimento. Formação bruta de capital fixo. Desenvolvimento econômico. Sistema financeiro.

## ABSTRACT

This work aims to present the structure and dynamics of investments in China between 1978 and 2018 in light of the country's institutional constraints. In order to do so, we approach a wider time interval, covering the Maoist period, which goes from 1949 to 1978, responsible for creating political, economic and social bases that allowed the reiterated search for economic development. Such development's results confer legitimacy to the Chinese Communist Party, which exercises leadership and control of strategic variables to this day. China has one of the largest gross domestic products in the world, the largest manufacturing industry, and holds the largest volume of international trade, in addition to the highest rates of gross fixed capital formation. Our analysis showed that, despite the successive waves of institutional innovations experienced by the Asian giant, especially after the major liberalizing reforms begun in 1978, with privatization and economic opening, the development of productive forces was possible under the leading role of state intervention, centrally and locally, with investment being the engine of economic growth until the mid-2010s, followed by the increasing importance of domestic consumption after the 2008 subprime crisis. Exports also contributed to economic growth, albeit to a lesser extent. We seek to expose how these changes conditioned investment levels, the distribution by industries, by types of productive organizations, between the rural and urban sectors, as well as the financing characteristics of the predominantly state-owned financial sector.

**Keywords:** Chinese economy. Investment. Gross fixed capital formation. Economic development. Financial system.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICA E INVESTIMENTO NO PERÍODO MAOÍSTA.....</b>	<b>11</b>
2.1	REVOLUÇÃO COMUNISTA DE 1949, AUMENTO DA AUTONOMIA POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS .....	11
2.2	OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DO INVESTIMENTO .....	15
<b>2.2.1</b>	<b>Os antecedentes da Revolução de 1949 .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2</b>	<b>A Revolução de 1949 e os investimentos .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Os fatores que levam à falência do regime maoísta e precedem as reformas de 1978.....</b>	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICA E INVESTIMENTO NO PERÍODO DE DENG XIAOPING .....</b>	<b>37</b>
3.1	CRISE, RECONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS .....	37
3.2	O INVESTIMENTO COMO MOTOR DA ECONOMIA CHINESA.....	39
3.3	O PROCESSO POLÍTICO NO FINAL DA DÉCADA DE 1970 E NA DÉCADA DE 1980 .....	44
<b>3.3.1</b>	<b>3ª Plenária: vitória política de Deng Xiaoping e das reformas .....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.2</b>	<b>As diretrizes das reformas econômicas .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3.3</b>	<b>As reformas no setor rural .....</b>	<b>49</b>
<b>3.3.4</b>	<b>As reformas no setor urbano.....</b>	<b>53</b>
<b>3.3.5</b>	<b>As reformas no sistema financeiro.....</b>	<b>54</b>
3.4	O PROCESSO POLÍTICO NO FINAL DA DÉCADA DE 1980 E NA DÉCADA DE 1990 .....	58
<b>4</b>	<b>DESENVOLVIMENTO E COMPLEXIFICAÇÃO ECONÔMICA PÓS DENG XIAOPING .....</b>	<b>66</b>
4.1	APROFUNDAMENTO DAS PRIVATIZAÇÕES, DA ABERTURA ECONÔMICA COM CONTROLE DO ESTADO .....	66
<b>4.1.1</b>	<b>O desenvolvimento econômico continua um grande objetivo pós Deng Xiaoping.</b>	<b>66</b>
<b>4.1.2</b>	<b>O aprofundamento das privatizações e a continuidade do papel estratégico das estatais no final da década de 1990 e nas décadas de 2000.....</b>	<b>68</b>
<b>4.1.3</b>	<b>O aprofundamento da abertura econômica controlada no final da década de 1990 e nos anos 2000 .....</b>	<b>77</b>

<b>4.1.4 Reformas no sistema financeiro estatal no final da década de 1990 e nos anos 2000 e crise asiática .....</b>	<b>82</b>
<b>4.1.5 O Estado continua no controle: os tipos de intervenções estatais.....</b>	<b>94</b>
4.2 MUDANÇA NO PADRÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	99
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>112</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A China é atualmente uma das grandes potências econômicas, demográficas e geopolíticas globais, com destaque aos fluxos comerciais e de capitais internacionais, sendo um dos maiores parceiros do Brasil. O Produto Interno Bruto (PIB) do país se tornou um dos maiores do mundo após décadas de elevadas taxas de crescimento econômico, impulsionadas principalmente pelo investimento e, em menor medida, pela demanda externa, que foram importantes para a construção das capacidades produtivas da maior produção manufatureira do planeta.

O país é responsável pelo maior volume internacional de importações e exportações transacionados, além de ser detentor de saldos expressivos da balança comercial, os quais cresceram particularmente após o início das reformas liberalizantes no final de 1978, embora o Estado tenha continuado no controle das variáveis chaves do desenvolvimento econômico até os dias de hoje. Os produtos constituintes da pauta de exportação chinesa foram se sofisticando nas últimas décadas enquanto as importações apresentaram o aumento da importância relativa das matérias-primas e dos combustíveis, que são complementados pelos alimentos. Também houve o incremento dos fluxos de entrada e saída de investimento direto externo (IDE), que auxiliou na transferência de tecnologia para a produção interna e fomentou a criação de um sistema de inovação que possui uma série de setores na vanguarda tecnológica global.

O processo histórico chinês é marcado de forma importante pela revolução comunista de 1949 que desencadeou ondas sucessivas de reformas institucionais. Elas moldaram e foram moldadas pelas disputas políticas na sociedade e no Partido Comunista Chinês, pelas questões geopolíticas, pelos tipos de intervenção do Estado, pelo nível de abertura econômica, pela organização social da produção e pelas características do sistema financeiro, que proporcionaram desde então um incremento dos investimentos, da técnica, da produção e da produtividade agrícolas e industriais, sobretudo após as reformas significativas que se iniciaram no final da década de 1970. Essa dinâmica possibilitou a redução da pobreza no país, a elevação dos níveis de expectativa de vida e de escolaridade, além de assegurar a unidade territorial e a soberania nacional chinesas.

Devido à importância atual da China na ordem mundial e a centralidade que a formação bruta de capital fixo exerce para o seu desenvolvimento econômico desde a revolução de 1949, atribuída como o motor da economia pós-1978 até meados da década de 2010 por autores importantes da literatura especializada, essa dissertação trata de analisar como objeto de estudo o comportamento quantitativo e qualitativo dos investimentos à luz das principais alterações

institucionais pelas quais passou o país. A hipótese que norteia este trabalho é que essas modificações institucionais as quais aconteceram no âmbito do processo político e econômico condicionaram o comportamento da estrutura e da dinâmica do investimento ao longo da história. Assim, optamos por uma abordagem mais ampla de investigação que considerasse as transformações políticas, econômicas e sociais e o impacto delas no comportamento dos investimentos.

O período focado vai de 1978 a 2018, do início das reformas do final da década de 1970, sob a liderança de Deng Xiaoping, até um tempo posterior à crise do *subprime*, que irrompe em 2008 nos Estados Unidos e se manifesta globalmente, quando as medidas adotadas pelo Partido Comunista sob a nova conjuntura econômica mundial de arrefecimento da demanda externa levaram o consumo doméstico a ampliar sua contribuição ao crescimento econômico. O escopo deste trabalho é ampliado para a investigação do período maoísta, que se inicia em 1949, após a revolução, e se estende até o final da década de 1970, quando se iniciam as grandes reformas. Isso porque nesse período prévio foram criadas as bases econômicas, políticas e sociais que possibilitaram a criação de uma institucionalidade, que apesar das sucessivas mudanças experimentadas permitiram a busca sistemática do desenvolvimento econômico, sobretudo por meio da expansão do investimento.

Para desenvolver esta pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica de autores destacados sobre a literatura especializada e uma análise de dados empíricos retirados principalmente do National Bureau of Statistics da China, das estatísticas de Angus Maddison e da base de dados do Banco Mundial. O trabalho se divide em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro deles referente ao período maoísta, que vai de 1949 a 1978, o segundo compreende o intervalo de liderança de Deng Xiaoping, que se inicia após a 3ª Plenária do Comitê Central do Partido Comunista, ocorrida em dezembro de 1978, quando começam a entrar em vigor as reformas das quatro modernizações, a industrial, a agrícola, a tecnológica e a militar, e vai aproximadamente até 1997, ano da morte do político chinês, e o terceiro que contempla o período pós Deng, primeiramente liderado pelo presidente e secretário do partido Jiang Zemin, quando há o aprofundamento dessas reformas liberalizantes, particularmente em relação às privatizações das empresas públicas e a abertura econômica do país, com o crescimento do comércio externo, mas acompanhado da preservação do controle do Estado nas variáveis-chaves do desenvolvimento econômico.

O primeiro capítulo trata do período maoísta, erguido após a revolução anticolonial de 1949, que propiciou o rompimento com a subordinação aos países imperialistas ocidentais e a criação de condições para o desenvolvimento interno das forças produtivas. Nesse momento há

a socialização dos meios de produção e das terras, que se submetem à primeira reforma agrária da história chinesa. Expomos que o controle econômico exercido pelo Estado por meio do planejamento estabelecido nos planos quinquenais, de inspiração soviética, direcionava a alocação dos recursos produtivos e do excedente. Eles eram geridos via orçamento público e determinavam os investimentos realizados pelas comunas e sobretudo pelas empresas estatais, que priorizou a indústria pesada, em detrimento da indústria leve e da produção agrícola, tendo como guia a busca pelo desenvolvimento econômico.

Abordaremos como a questão geopolítica influenciou de maneira importante os rumos adotados pela China na descentralização dos investimentos, uma vez que estava em guerra ou sob constante ameaça de conflito. A decisão política do governo chinês vislumbrava a autossuficiência das províncias do país diante das ameaças de confronto e reduzir a necessidade de importação por parte delas. Apesar do crescimento econômico, do investimento bruto em relação ao PIB, e da indústria pesada, a falta de eficiência produtiva na indústria e de recursos direcionados à agricultura culminou na estagnação da produtividade agrícola per capita, que somada ao fracasso das campanhas como o Grande Salto a Frente e a Revolução Cultural, dentre outros aspectos, comprometeram a legitimidade do regime e vão ensejar o início das reformas que vão alterar a institucionalidade que permitiu a manutenção do pacto social pelo desenvolvimento econômico liderado pelo Partido Comunista.

O segundo capítulo investiga o período que vai do início das reformas no final de 1978 até o final da década de 1990, quando morre Deng Xiaoping, o principal líder chinês a época. Foram trazidos autores, argumentos e dados que indicam que desde o começo das reformas o investimento foi o motor da economia chinesa, apesar da importância que já apresentavam no período maoísta. Em seguida, apresentamos as reformas de caráter liberalizante e as segmentamos pelo conteúdo e pelos impactos no setor rural, no setor urbano, na estrutura patrimonial das empresas que vão sendo privatizadas, e no sistema financeiro, procurando elucidar as consequências sobre o comportamento do investimento.

Além disso, buscamos destacar as políticas econômicas e as disputas políticas em torno da extensão das reformas que produziam avanços e constrangimentos na sua evolução. Elas buscaram dar início à retomada dos mercados na China, reduzir o número de preços administrados controlados, privatizar as empresas estatais e promover a abertura econômica. Mesmo com as mudanças significativas foi possível observar o crescimento das taxas de investimento, do crescimento econômico, e a manutenção das variáveis estratégicas pelo Estado no período.

No terceiro capítulo demonstramos que há um aprofundamento das privatizações e da abertura econômica na China. Isso produziu um impacto amplo na estrutura patrimonial das empresas chinesas, no sistema financeiro, nas importações, nas exportações, nos fluxos do IDE e na dinâmica dos investimentos. Explicitamos como se desenvolveram as participações das empresas privadas e estatais em relação ao número de estabelecimentos e a participação no produto. Demonstramos também como se comportaram e em quais setores se concentraram os investimentos das empresas privadas, das empresas estatais e das empresas estrangeiras.

As companhias privadas aumentaram de forma importante os investimentos, tanto em termos absolutos quanto relativos enquanto as empresas estatais, apesar da redução relativa de participação, não se concentram nos setores estratégicos. O fluxo de entrada e saída do IDE cresceu em maior proporção do que o volume observado na década de 1990, influenciado pela intensificação de política de atração de capitais, com a redução e a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Além disso, tratamos de como essas reformas impactaram nos tipos de intervenções estatais realizadas, tanto em aspectos econômicos quanto não econômicos, como a descentralização das decisões em favor das províncias. Procuramos também analisar as reformas do sistema financeiro e como elas foram centrais para a expansão dos investimentos que condicionaram os processos de urbanização e industrialização da China.

No final do capítulo, discorremos que os investimentos continuaram sendo o motor da economia chinesa até meados da década de 2010. Após a crise do *suprime*, essa dinâmica é reforçada pelas decisões do governo de estímulo aos investimentos. No entanto, o arrefecimento da demanda externa e o aumento da capacidade ociosa vai forjar uma nova conjuntura na qual as novas intervenções do Estado vão priorizar o fomento do consumo doméstico, sendo uma das medidas importantes o lançamento do programa da Nova Rota da Seda.

## 2 POLÍTICA E INVESTIMENTO NO PERÍODO MAOÍSTA

A categoria do investimento é central para explicar o crescimento econômico da China desde o final da década de 1970 até 2018, objeto de estudo dessa dissertação. Durante o período maoísta, pós-revolução de 1949 e precedente às grandes reformas que foram sendo executadas a partir de 1978, o investimento já exercia o papel relevante enquanto alavanca do desenvolvimento econômico chinês, especialmente no que se refere ao setor da indústria pesada. O propósito desse capítulo é investigar as características políticas do período maoísta e demonstrar como elas condicionaram a expansão dos investimentos, além de construírem as bases para as readequações institucionais que vieram ao final da década de 1970 na China.

### 2.1 REVOLUÇÃO COMUNISTA DE 1949, AUMENTO DA AUTONOMIA POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS

Para Losurdo (2018), as revoluções ocorridas na periferia do sistema capitalista mundial no século XX, especialmente na África e na Ásia, em países como a Rússia e a China, sugerem que as difíceis condições de vida da população oprimida exerceram preponderância enquanto um fator disruptivo dessas eclosões sociais. Esta tese difere das concepções que postulavam como tendência que as revoluções socialistas ocorreriam de forma pioneira nos países centrais do capitalismo, onde a economia havia se desenvolvido com maior desenvoltura, a exemplo da Europa ocidental. O desenvolvimento das forças produtivas nestes lugares, particularmente no setor industrial, facilitaria aos trabalhadores assumirem o controle da produção e a tomarem o poder do Estado para construção de uma sociedade socialista, uma vez que o processo de proletarianização levaria ao incremento da organização política no espaço das fábricas.

Na visão do autor, a maioria das revoluções<sup>1</sup> de independência nacional no século XX foram antes reações às práticas imperialistas e colonizadoras por parte dos países centrais do capitalismo que afetavam diretamente a vida da população. No caso da China, após as Guerras do Ópio, ocorridas em meados do século XIX, consolidou-se o chamado “século das humilhações”, com as potências estrangeiras, sob a liderança do império inglês, subjugando o país em termos sociais, culturais, políticos e econômicos, transformando-a em um tipo de semicolônia. A Revolução Chinesa de 1949, que forjou a criação da República Popular, teria

---

<sup>1</sup> Para maiores informações de onde e quando ocorreram essas revoluções ver Losurdo (2004, 2015 e 2018).

sido o rompante que devolveria ao país maior grau de autonomia política nas decisões enquanto uma unidade nacional.

Losurdo (2018) argumenta que essas revoluções de caráter anticolonial tiveram o comunismo como guia, sendo o marxismo uma teoria social fundamental para oferecer ferramentas capazes de desarmar os grilhões coloniais. Apesar disso, diante da impossibilidade de execução de uma perspectiva messiânica que reconfigurasse por completo toda a sociedade, colocando fim ao Estado, à moeda, à lei do valor, à extração da mais-valia e ao mercado, foram endereçadas ações políticas que propiciaram condições adequadas para o desenvolvimento das forças produtivas e a expansão dos investimentos foi peça chave nesse processo.

A China aumentou de forma significativa as taxas de crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB) após a Revolução de 1949, elevando-as de uma média anual de 0,22% de 1890 a 1952 para 4,39% entre 1952 e 1978, intervalo de tempo que contempla o período maoísta, que vai de 1949 a 1976. Com esse incremento, a taxa média anual chinesa de crescimento do produto, que ficava abaixo da observada na Europa, nos Estados Unidos e no mundo (1890-1952), passa a figurar em um patamar próximo ao verificado nessas regiões (1952-1978) (Tabela 1) (MADDISON, 2007).

**Tabela 1 - Taxas médias de crescimento do PIB (em %)**

	1890-1952	1952-1978	1978-2003
China	0,22	4,39	7,85
Índia	0,56	3,85	5,28
Japão	1,74	7,86	2,53
Europa	1,71	4,37	2,00
Estados Unidos	3,76	3,61	2,94
URSS	2,05	4,50	-0,40
Mundo	1,64	4,59	3,12

Fonte: Adaptado de Maddison (2007).

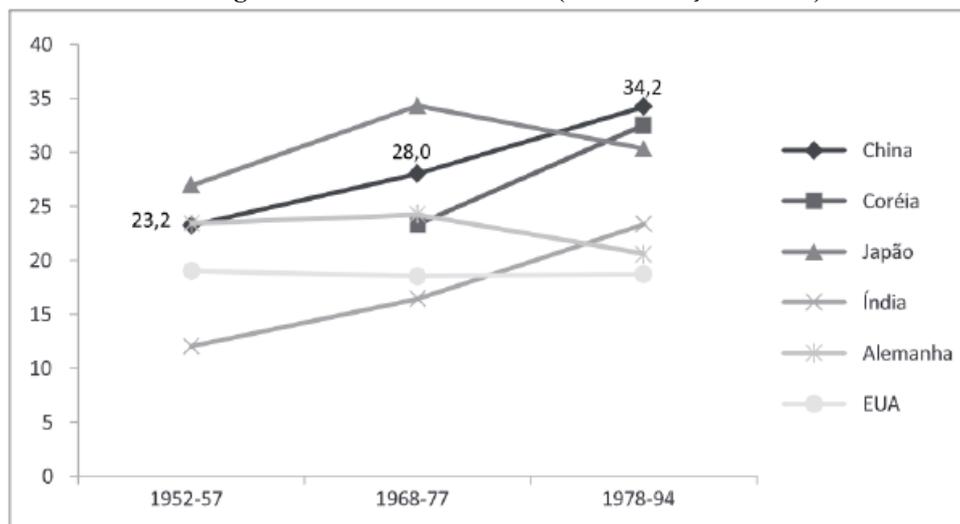
Em relação à taxa de crescimento do PIB per capita, também houve um incremento relevante. A média anual entre os anos de 1890 e 1952 foi de -0,10% enquanto de 1952 a 1978 ela atingiu 2,33%. Desse modo, além da reversão da tendência negativa para positiva entre os dois períodos indicados, observou-se a redução da distância que havia em comparação aos Estados Unidos e ao mundo (Tabela 2). Após o ano de 1978, com as reformas políticas e econômicas experimentadas pela China, tanto a taxa média anual de crescimento do PIB quanto do PIB per capita aumentam ainda mais e se tornam as maiores do mundo (1978-2003) (MADDISON, 2007).

**Tabela 2 - Taxas médias de crescimento do PIB per capita (em %)**

	1890-1952	1952-1978	1978-2003
China	-0,10	2,33	6,57
Índia	0,13	1,66	3,27
Japão	0,95	6,69	2,11
Europa	1,05	3,63	1,79
Estados Unidos	1,61	2,24	1,85
URSS	1,11	3,55	-0,78
Mundo	0,93	2,62	1,55

Fonte: Adaptado de Maddison (2007).

O investimento bruto do país em relação ao PIB também se elevou. No intervalo entre os anos de 1952 e 1957, a taxa média anual foi de 23,2%, atrás do Japão e em patamar semelhante ao da Índia, enquanto de 1968 a 1977 ela atingiu 28%, somente abaixo do Japão. Portanto, no período maoísta já haviam sido criadas condições para a expansão dos investimentos. Após as reformas de 1978, o investimento bruto relativo ao PIB acelera sua trajetória de alta, alcançando uma média de 34,2%, a maior do mundo no período entre 1978 e 1994 (NOGUEIRA, 2019. Apud MADDISON, 1998).

**Figura 1 - Investimento bruto (% em relação ao PIB)**

Fonte: Maddison (1998<sup>2</sup> apud NOGUEIRA, 2019)

Uma série de limitações restringiram mudanças sociais mais profundas no sentido do comunismo, parte delas de cunho conjuntural e vinculadas ao plano externo. Nesse sentido, após a Revolução Comunista de 1949, enfatizou-se o nacionalismo como um importante valor

<sup>2</sup> MADDISON, A. **Chinese Economic Performance in the Long Run**. Paris: OCDE Development Centre, 1998.

social, além de haver persistido as clivagens de classe em maior ou menor escala, a depender do período, instituições que, em tese, deveriam deixar de existir em uma sociedade comunista. Assim, ao longo dos mais de 70 anos em que está no poder, o movimento político do comunismo na China teria cumprido papel central para a maior aproximação da dinâmica e da estrutura da sociedade chinesa do conceito de progresso, dotado do atributo da capacidade de impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas, do que das características de uma sociedade comunista, que rompesse com a produção de mercadorias, suprimisse a circulação do dinheiro e socializasse os meios de produção, embora tenha feito isto por um período (LOSURDO, 2018).

As revoluções anticoloniais protagonizadas pelas classes dominadas e suas características de libertação nacional se impuseram então como alternativas à submissão às potências estrangeiras, buscando independência política, econômica e humana (LOSURDO, 2018). No caso da experiência chinesa, o período maoísta foi capaz de derrotar a subordinação colonial nos moldes pré-revolução, estatizar e coletivizar grande parte da propriedade privada da terra e dos meios de produção, dominar as forças armadas para atuação contra o inimigo externo, além de promover a coordenação midiática local, blindando-se do oligopólio dos grandes meios de comunicação ocidentais que controlam a ampla maioria da produção e circulação da informação no mundo até os dias de hoje. A construção desse novo horizonte de comando, permeado de disputas políticas no plano interno, permitiu a gestão das variáveis macroeconômicas chaves e o desenlace de um projeto nacional e das forças produtivas internas, mesmo tendo que passar por diversas ondas de inovações institucionais.

Losurdo (2018) considera parte das revoluções de independência nacional como experiências socialistas de transição, incluindo a revolução chinesa de 1949, e se contrapõe a uma série de teóricos marxistas do ocidente, representantes do que o filósofo chama de marxismo ocidental, pela crítica demolidora às revoluções em questão, muitas vezes não reconhecidas como socialistas. O autor argumenta que essas análises jogam peso em demasia à verificação na sociedade chinesa da ausência de características comunistas estabelecidas teoricamente de forma prévia, especialmente após as reformas que se iniciam em 1978. Elas desprezariam as restrições impostas pelas potências ocidentais, hegemônicas globalmente, que determinam o estado de exceção, como as sanções econômicas, que atingiram sistematicamente os países recém independentes, e, portanto, a historicidade como parte dos processos de superação do capitalismo.

Losurdo (2018) acredita que os processos revolucionários que conferiram a libertação do jugo colonial, bem como possibilitaram maior autonomia política para tomadas de decisão

nacionais estratégicas com certa independência da burguesia interna e externa, proporcionando desenvolvimento das forças produtivas nacionais, como aconteceu no caso chinês, podem caracterizar essas experiências como socialistas, uma vez que se trata de uma transição e o comando do Estado está sob as rédeas do Partido Comunista Chinês. Essa posição faz parte de um debate<sup>3</sup> mais amplo na literatura especializada sobre o sistema social vigente na China, especialmente no que se refere às características sociais que emergem após as reformas de 1978, no qual aparecem distintas teorias explicativas, dentre as quais que a China se trata de uma experiência de capitalismo de Estado, ou de um “neoliberalismo com características chinesas”, tendo havido uma restauração capitalista depois das reformas, ou mesmo de um “socialismo de mercado”. Apesar de indicar a existência deste debate, ele não será objeto de estudo desta dissertação, o nosso foco é de jogar luz ao processo político e aos condicionantes institucionais que daí emergem e moldam o curso dos investimentos no país.

## 2.2 OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DO INVESTIMENTO

Dividiremos esta seção em dois períodos marcantes para focar a análise, o primeiro referente aos antecedentes da Revolução de 1949 e o segundo na edificação pós-revolucionária.

### 2.2.1 Os antecedentes da Revolução de 1949

Nogueira (2019) afirma que antes da Revolução Comunista de 1949 na China, o país apresentava uma estrutura produtiva predominantemente agrária, com aproximadamente 90% da população vivendo na zona rural e cultivando uma fração de terra correspondente a somente 10% da superfície total do território. Do ponto de vista geográfico, a China é composta por regiões áridas no Nordeste, cadeias montanhosas e planaltos elevados no oeste e terrenos irregulares no sudoeste, caracterizando o país como um dos menores do mundo em termos de área agricultável por habitante.

Menos de 50% da população era proprietária de terra e a maior parte daqueles que não a possuíam a cultivavam em lotes arrendados, pagando em contrapartida o equivalente à metade da produção agrícola aos proprietários. Em torno de 23% destes controlavam por volta de 72% da área agricultável, indicando que a sociedade chinesa nesse período não era igualitária, apesar de certa mobilidade social e uma baixa média nacional de concentração de terra. A

---

<sup>3</sup> Jabbour (2010), Harvey (2005) e Nogueira (2018) são autores que participam desse debate sob diferentes perspectivas.

tradição regia que a propriedade deveria ser dividida como herança por todos os filhos homens, o que ajuda a explicar que 73% dos proprietários detinham lotes de até 1 hectare (NOGUEIRA, 2019).

O parque industrial chinês era diminuto, composto sobretudo por indústrias leves, majoritariamente de capital estrangeiro, distribuídas principalmente na porção nordeste e próxima ao litoral, em cidades como Xangai, Tianjin, Qingdao e Guanzhou, onde os estrangeiros passaram a desfrutar de privilégios após as Guerras do Ópio (1839-42 e 1856-60) e da ocupação japonesa (1931-45). A base fabril nesse período era menor que a da Índia, quando ela se tornou independente, e da Rússia, no ano de 1914, antes da Revolução Russa, empregando um contingente de trabalhadores nas atividades não-artesanais menor do que 2% da força total de trabalho, em setores de bens de consumo com baixo valor agregado, como têxteis, cigarro e moagem de farinha (NOGUEIRA, 2019).

Em linha, Jabbour (2010) afirma que 72% dos investimentos em ativos fixos na China e 69% da produção industrial se encontravam nas províncias costeiras ainda em 1952. Apesar da base industrial pequena, a economia chinesa apresentava as províncias litorâneas como eixo, orientadas ao comércio internacional, depois que o capitalismo se instaurou no país, que ingressou na divisão social do trabalho pressionado pelos países centrais do capitalismo, especialmente após a Guerra do Ópio (1839-1842).

Nogueira (2019) argumenta que o imperialismo ocidental emergente nas Guerras do Ópio somado à violência da ocupação japonesa e às décadas de guerra civil tiveram por consequência a debilitação da reduzida estrutura produtiva, o desarranjo econômico na área urbana, a pauperização no setor rural e a geração de um sentimento de humilhação difundido na população. Os indicativos são que a produção industrial de 1949 tenha se reduzido à metade daquela verificada antes do início da fase final da guerra civil em 1946, enquanto a inflação em meados de 1948 atingiu patamares estratosféricos.

Losurdo (2004) defende que diante desse quadro de vulnerabilidade, o Partido Comunista Chinês estabeleceu o desenvolvimento das forças produtivas como um dos eixos programáticos necessários para o país restabelecer sua independência nacional e a integridade territorial antes mesmo da Revolução de 1949. Em 1940, Mao Tsé Tung postulava que:

Por seu caráter social, na primeira fase ou no primeiro passo, a revolução de uma colônia ou semi-colônia permanece fundamentalmente uma revolução democrático-burguesa, e objetivamente sua meta é deixar o terreno livre para o desenvolvimento do capitalismo [...] Portanto, esta revolução é necessária também para abrir um caminho ainda mais amplo para o desenvolvimento do socialismo. (MAO, 1940, p.)

## 2.2.2 A Revolução de 1949 e os investimentos

Esta seção se dividiu em três perspectivas principais, a primeira referente a como o Partido Comunista e o Estado conduziram o desenvolvimento econômico e a expansão do investimento, a segunda em como a questão geopolítica condicionou as inversões e a terceira sobre os impactos sociais desta dinâmica.

### 2.2.2.1 Partido e Estado conduzem o desenvolvimento econômico e a expansão do investimento

A emergência do Partido Comunista ao poder se confrontou com três principais desafios. O primeiro seria a reversão do declínio econômico e geopolítico chinês de longo prazo, desde meados do século XIX. A presença da China no sistema-mundo e a pretensão de se colocar em posição de destaque, com distanciamento da situação semi-colonial, implicaria na necessidade de seguir as regras do jogo industrial e militar estabelecidas, que impingiam certos constrangimentos ao desenvolvimento do país. Além destes, o país teria ainda que lidar com as demandas advindas da própria revolução, como uma condição de vida materialmente mais satisfatória para as massas. Tais restrições externas e internas levariam ao segundo desafio, o de criar condições econômicas e sociais para que essas necessidades construídas socialmente fossem atendidas. O terceiro desafio seria de profundas transformações nas relações políticas, econômicas e sociais com direção a características mais igualitárias e democráticas, de modo que ajudassem a tornar realidade a revolução socialista mundial. Os dois primeiros desafios teriam sido atingidos com sucesso, enquanto o último teria fracassado (MINQ LI, 2008).

No âmbito desses desafios, o desenvolvimento econômico foi empenhado como prioridade do período maoísta desde o princípio. Além dele, garantir a soberania do território e a unidade territorial eram outros objetivos de primeira ordem. A garantia da integridade do território passava pela recuperação de Taiwan, sob resguardo norte-americano, que apoiava o governo nacionalista de Chiang Kai-shek, estabelecido no local em oposição à China continental comandada pelo Partido Comunista. Mao entendia que esses três objetivos eram necessários para garantir o pacto social que alçou e dava sustentação aos comunistas no poder, uma vez que poderiam garantir maior autonomia política e territorial ao país, melhores condições de vida à população chinesa e uma sociedade mais igualitária por meio da distribuição de renda e riqueza e dos ganhos de produtividade.

Diante desses objetivos, Minq Li (2008) argumenta que o Partido Comunista Chinês foi capaz de liderar a unificação da China continental sob a condução do governo central pela primeira vez na história moderna do país e entre os êxitos, destaca-se a atuação que assegurou a soberania no Tibet. Esse alcance foi possível com a construção do Exército de Libertação Popular, em condições de enfrentar os Estados Unidos na Guerra da Coreia e que contribuiu para a integridade territorial chinesa no continente, apesar da impossibilidade de reintegração de Taiwan. O domínio do Estado pelo Partido Comunista garantiu ascendência sobre a instituição militar e possibilitou o aumento da autonomia política chinesa diante das potências estrangeiras na condução das diretrizes econômicas de cunho nacionalista.

O desenvolvimento econômico permitiria enfrentar a grande disparidade econômica existente entre um país periférico colonizado ou semi-colonizado e os países centrais do capitalismo, tida pelo governo chinês como a principal contradição depois da tomada do poder por forças revolucionárias das classes dominadas, a frente do conflito interno entre burguesia e proletariado. O líder comunista acreditava que seria possível haver uma expropriação política da burguesia mesmo que em alguma medida parte dela ainda mantivesse a propriedade dos meios de produção e preservasse parte do seu poder.

Quanto a nossa política nas cidades, à primeira vista dá um pouco a impressão de ser de direita: de fato, conservamos os capitalistas, concedendo-lhes também uma rentabilidade fixa por sete anos. Decorridos os sete anos como nos regularemos? Quando chegar o momento, veremos o que fazer. A solução melhor é deixar a questão em aberto e conceder-lhes ainda um pouco de ganhos. Com pouco dinheiro compraremos esta classe [...] Comprando esta classe a privaremos de seu capital político, assim não haverá nada a dizer [...] Este capital político devemos expropriá-lo até o fundo e continuar a fazê-lo até que não sobre uma única migalha. Eis por que não se pode dizer que nossa política na cidade seja de direita. (LOSURDO, 2004, p. 145, *apud.* MAO, 1998)

No ano de 1958, o líder comunista declarou a um embaixador da União Soviética que “Na China ainda há capitalistas, mas o Estado está sob a direção do Partido Comunista” (LOSURDO, 2004). Nesse sentido, a revolução de 1949 desencadeou um reordenamento institucional na sociedade chinesa que concentrou o poder no Estado e no Partido Comunista, em detrimento da burguesia interna e externa. Ademais, houve uma maior centralização do poder no governo central em comparação aos governos províncias e locais em termos históricos (CHUNG, 2016). As ações políticas de promoção do desenvolvimento econômico que levaram à expansão do investimento tiveram o Estado e o Partido como os dois principais agentes protagonistas do processo, mesmo que ainda remanescesse uma fração da classe burguesa no país e que houvesse conflito entre essas instituições.

Minq Li (2008) afirma que para se inserir de maneira estável na economia capitalista mundial e realizar o *catching up* tecnológico com a finalidade de reduzir a disparidade econômica em relação ao ocidente, duas condições seriam necessárias. A primeira delas seria gerar um arcabouço institucional capaz de mobilizar todo o potencial disponível do excedente econômico para acelerar a acumulação de capital. A segunda seria mitigar a transferência do excedente interno para as grandes potências do capitalismo enquanto tivesse que operar no mercado internacional, especialmente partindo da condição de ser uma economia periférica.

A primeira condição foi atingida com a concentração do excedente econômico sob controle direto do Estado, acompanhada da eliminação da maioria dos senhores de terra, dos capitalistas internos e estrangeiros. A taxa de acumulação em relação à renda nacional subiu de 21% em 1952 para 30% na década de 1970. (MINQ LI, 2008). O governo chinês controlava a totalidade da renda nacional, apropriando-se do excedente após o consumo dos trabalhadores e o canalizando para os investimentos. Esse excedente, que era investido sobretudo pelas indústrias, advinha principalmente da incorporação do excedente agrícola ao orçamento do Estado via sistema de preços. O baixo preço relativo dos grãos garantia altas taxas de lucro às empresas estatais que era absorvido pelo orçamento do governo. Essas empresas estatais eram financiadas pelo orçamento, pelos lucros operacionais e pelo endividamento junto aos bancos públicos (MEDEIROS, 2013).

Como o excedente agrícola ficou estagnado no período, o investimento e o produto industrial ocorreram em detrimento do consumo dos camponeses nas primeiras décadas da República Popular Chinesa, assim como se passou na União Soviética durante os planos quinquenais iniciais. Essa escolha política que buscava favorecer a indústria pesada tinha por objetivo fortalecer a segurança nacional. O governo maoísta passou a ter também o controle do sistema de crédito e da política fiscal logo após assumir o comando político do país. (MEDEIROS, 2013).

Para alcançar a segunda condição, foi utilizada uma forma de propriedade estatal dos meios de produção, semelhante à estratégia verificada na União Soviética, e um planejamento econômico centralizado, que permitiu o monopólio do Estado sobre o mercado interno e externo (MINQ LI, 2008). No ano de 1952, foi criada a Comissão Estatal do Planejamento, cuja finalidade era a determinação de metas e cotas de produção nacional para produtos agrícolas e indústrias chaves. Até 1978, especialmente no intervalo entre o Grande Salto Para Frente e a Revolução Cultural, esta Comissão decidia tanto a taxa de investimento quanto a sua composição, pautada pelos planos quinquenais, e cuja execução ficava a cargo particularmente

das empresas estatais, uma vez que haviam se estabelecido as comunas agrícolas<sup>4</sup> e as empresas privadas foram praticamente extintas (MEDEIROS, 2013).

O primeiro Plano Quinquenal foi reproduzido entre 1953 e 1957, com o auxílio soviético, que forneceu equipamentos para 156 unidades industriais, além de garantir o país com um aparato de assistência médica. Alinhados a essa iniciativa, foram criados inúmeros ministérios constitutivos do governo central com o objetivo de complementar o gerenciamento da produção em setores específicos. (MINQ LI, 2008).

Apesar desse processo de expropriação da propriedade privada após a Revolução de 1949, que culminou na dominação da propriedade estatal no setor industrial moderno, no ano de 1953 o setor privado respondia ainda por cerca de 37% do produto industrial chinês. Esse cenário produziu a intensificação do conflito entre o Estado e a burguesia chinesa e durante os anos de 1952 e 1953 há uma ofensiva do governo com duas campanhas contra a corrupção, visando os capitalistas urbanos e os funcionários públicos ligados a eles. No ano de 1956, a maioria das empresas urbanas haviam sido nacionalizadas, com os capitalistas recebendo compensações indenizatórias e sendo alocados no gerenciamento dessas organizações (MINQ LI, 2008). Nesse sentido, os investimentos brutos do país eram feitos quase que integralmente por instituições nacionais, destacadamente de propriedade estatal e coletiva. Dessa forma, o Estado aumentava seu poder e atuava em múltiplas funções, como planejador, coordenador, regulador, financiador e executor dos investimentos em detrimento do mercado privado.

#### 2.2.2.2 Geopolítica, guerras e ameaças de guerra condicionam o investimento regional descentralizado

A geopolítica, as guerras ou as ameaças de guerra condicionaram o desenvolvimento chinês e a orientação dos investimentos durante o período maoísta, pautando a estratégia de mudança na estrutura econômica do país. A intenção de se tornar uma potência industrial e militar era impulsionada pelo século das humilhações, quando houve uma série de derrotas militares experimentadas, mas também em função das muitas guerras e conflitos militares que se desenrolaram no século XX, a começar pela Guerra da Coreia (1950-1953) logo após a vitória dos comunistas na guerra civil chinesa e do final da Segunda Guerra Mundial. Seguem-se a esses conflitos, a recuperação do Tibet no ano de 1950, a ruptura com a União Soviética em 1960, a guerra com a Índia em 1962 por disputa de fronteira, os litígios com a União

---

<sup>4</sup> A formação das comunas será tratada no decorrer do capítulo.

Soviética na área da Manchúria entre 1963 e 1969 e o embate com o Vietnã em 1979 (NOGUEIRA, 2019).

Segundo Losurdo (2004), o primeiro-ministro inglês Winston Churchill em carta enviada à Eisenhower, então presidente dos Estados Unidos, em fevereiro de 1955, defendia que o território taiwanês era uma importante cabeça-de-ponte para uma potencial invasão da China continental, apesar de considerar legítima a reivindicação chinesa da área, juridicamente pertencente ao país. Evidencia-se um esforço separatista e bélico que vinha sendo empenhado pelas grandes potências ocidentais na região para enfraquecer e ter melhores condições de ataque à China continental, à revelia da concepção contrária de que ao governo de Mao caberia a titularidade da jurisdição da área. Essa ofensiva proativa impunha ao país ter de lidar com ela caso quisesse assegurar a própria soberania e a unidade nacional.

Adicionalmente, a China revolucionária conviveu com um embargo comercial imposto pelos Estados Unidos até o final de 1970, além de não manter relações diplomáticas com grande parte dos países capitalistas, os quais consideravam Taiwan o governo legal da China. A retirada do embargo estadunidense aconteceu somente em 1971, quando há aproximação do governo sob liderança de Mao, resultando na entrada da República Popular da China na ONU em detrimento de Taiwan, que foi excluído de forma automática do sistema interestatal por conveniência política (NOGUEIRA, 2019).

As evidências contidas tanto nos discursos de Mao quanto nas ações políticas do governo demonstram o vínculo do tipo de industrialização empenhada com os desígnios estratégicos-militares. Assim, o desenvolvimento industrial no período maoísta se caracterizou pela descentralização e amplitude no território, com a finalidade de reduzir as disparidades regionais, de ocupar e dotar de recursos as áreas menos desenvolvidas, tornando-as relativamente autônomas umas das outras, especialmente para eventuais enfrentamentos de guerra, além de priorizar a indústria pesada (NOGUEIRA, 2019).

O fomento do investimento industrial descentralizado no interior do país também afastava as indústrias chinesas da região costeira, por onde o domínio imperialista se inseria e se concentrou a produção industrial, de capital estrangeiro, pré-revolução de 1949. Com a reforma agrária, também houve certa descentralização da produção agrícola. Para Medeiros (1999), essa experiência de industrialização produziu um conjunto de economias regionais de baixíssimo grau de especialização e grande descentralização, que geravam ineficiência alocativa e produtiva.

### 2.2.2.3 Alterações na estrutura econômica e social

Subdividimos a seção enfocando inicialmente na alteração econômica e social fruto da primeira reforma agrária na China e depois referente ao processo de industrialização.

#### *2.2.2.3.1 A primeira reforma agrária da história e as comunas*

A Revolução Comunista de 1949 gerou um impacto radical na estrutura econômica e social do país, uma vez que engendrou uma readequação rápida da produção, deu amplitude à reforma agrária e proliferou os serviços sociais, que foram reativados. Logo após a tomada do poder, o governo central assumiu o controle do sistema bancário e da política fiscal, com a finalidade de conter a inflação e exercer ascendência sobre o setor privado da economia do país, que foi mantido no início do período maoísta em busca de auxílio na retomada do funcionamento da estrutura produtiva. O resultado foi o aumento da produção industrial e agrícola aos patamares observados antes da guerra civil (1937-1949) atingindo crescimento anual de cerca de 50% no produto de bens de capital e 30% no de bens de consumo entre 1949 e 1952 (NOGUEIRA, 2019).

Nos primeiros anos do período maoísta, uma alteração estrutural contundente foi a reforma agrária, tida como a primeira executada na história do país, que já havia começado a ser realizada antes mesmo de 1949, ainda que de forma incipiente e restrita às regiões de domínio do Partido Comunista. Ela se processou até 1952, com a extinção dos antigos senhores de terra, contemplando cerca de 300 milhões de camponeses e cimentando a agricultura familiar de pequena escala. A produção agrícola apresentou crescimento anual de 3,6% entre 1952 e 1955, correspondente à 1,3% no incremento per capita, além do aumento significativo da área irrigada, que passou de 16 milhões de hectares em 1952 para 23 milhões em 1957, elevação de 7,5% ao ano. A segunda reforma agrária da China seria realizada na década de 1980, após o desencadeamento das reformas de 1978 (NOGUEIRA, 2019).

Apesar da extensa dimensão experimentada na primeira reforma agrária, houve uma distribuição relativamente desigual, endereçada de maneira deliberada pelo governo chinês, que entendia ser necessário preservar a existência de lotes maiores de agricultores mais abastados no intuito de produzir também em largas escalas para acelerar a retomada econômica, já que o país contava com área cultivável reduzida diante do tamanho da população. Mesmo assim houve uma redução na concentração de terras, acompanhada do decréscimo de participação na renda nacional dos 10% mais ricos do país. Mao acreditava que a redução mais profunda na

distribuição da renda rural em busca da igualdade estaria atrelada ao aumento da produtividade e só seria possível se houvesse a coletivização das terras junto à construção das comunas (NOGUEIRA, 2019).

A realidade permeada de contradições promoveu posições políticas antagônicas no alto escalão do Partido Comunista Chinês em relação à coletivização da terra logo nos primeiros anos da República Popular. Uma ala do partido entendia que ela só seria bem-sucedida caso fosse precedida de um alto grau industrial e tecnológico. Mao acreditava que tendências perigosas poderiam emergir das limitações da pequena propriedade camponesa e de um mercado desregulamentado. Diante desse quadro, após um debate intenso, o Comitê Central do Partido Comunista aprovou as “Decisões sobre Cooperação Agrícola” em 1955 e no ano seguinte aproximadamente 100 milhões de famílias camponesas começaram a se organizar em cerca de 485 mil cooperativas de produção agrícola, onde a propriedade era coletiva e a renda era dividida conforme as contribuições advindas do trabalho (MINQ LI, 2008).

No período durante o Grande Salto Adiante<sup>5</sup>, entre 1958 e 1960, cerca de 750 mil cooperativas se fundiram e deram origem a 24 mil comunas populares, com o tamanho das unidades variando entre 5 mil e 100 mil pessoas, abrangendo cerca de 90% das famílias camponesas. No início de 1960, essas comunas foram reduzidas mais ainda em termos de tamanho e organizadas em três categorias econômicas, a comuna, a brigada de produção e a equipe de produção, que era a unidade básica de trabalho e usualmente contava com vinte a trinta famílias (MINQ LI, 2008). Com os ajustes acontecidos nos anos subsequentes à criação das comunas, decorrentes da dificuldade de gerir as primeiras comunas, o número delas se elevou a 70 mil, embora com tamanho médio mais modesto, de aproximadamente 15 mil pessoas (NOGUEIRA, 2019).

As comunas criadas exerceram um papel institucional central na reorganização da vida coletiva na China, sendo um elemento estruturante na proposição do socialismo rural, conferindo um tipo de sociabilidade que ia além da unidade administrativa da produção como veículo de descentralização industrial, do investimento e forma de gerir a atividade agrícola, mas que englobava novas relações sociais no trabalho e o oferecimento local de uma gama de serviços à população, como educação, saúde e proteção social. Elas faziam parte da política de desenvolvimento do governo chinês, que também tinha o objetivo de torná-las mecanizadas, capazes de canalizar o excedente do trabalho para atividades como obras de irrigação e

---

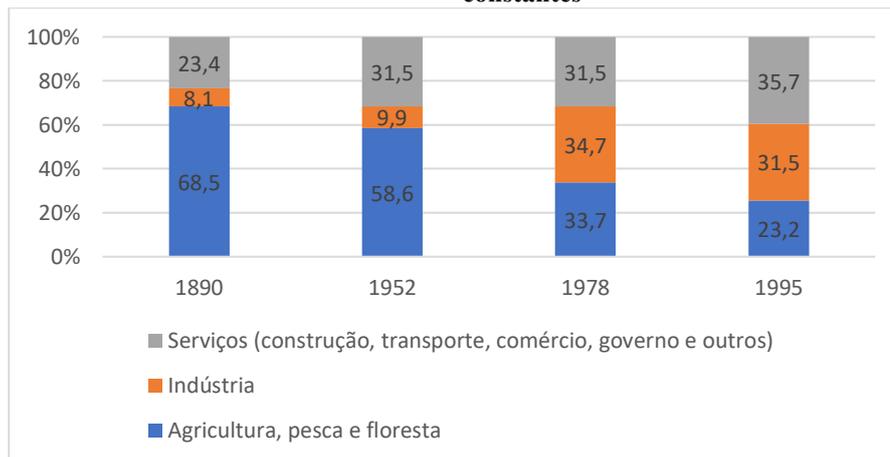
<sup>5</sup> Abordaremos esse movimento político mais à frente neste capítulo.

construção civil, além de prover insumos industriais para a própria agricultura. (NOGUEIRA, 2019).

### 2.2.2.3.2 O início do processo de industrialização

Dos anos que vão de 1952 a 1981, o PIB per capita se multiplicou por três, enquanto a participação da indústria saltou de 9,9% em 1952 para 34,7% em 1979, ao passo que a agricultura reduziu sua parcela de 58,6% para 33,7% (Figura 2). Entre 1952 e 1978, a taxa média de crescimento da indústria foi de 9,2% ao ano, segundo base de dados de Maddison (2007), ou 11% de acordo com os números oficiais do governo, indicando que em ambas as fontes se observa um crescimento robusto. Nesse sentido, durante o período maoísta a industrialização não pode ser considerada algo pouco representativa nem do ponto de vista da sua importância nem como uma experiência confinada a um grupo de cidades localizadas na costa, apesar de apresentar certa ineficiência (NOGUEIRA, 2019).

**Figura 2 - Industrialização e transformação estrutural: estrutura do PIB chinês em % do total, preços constantes**



Fonte: Adaptado de Maddison (1998).

As lideranças chinesas compreendiam que a elevação da taxa de crescimento econômico apenas seria viável caso houvesse um aumento considerável da taxa de investimento, que foi substancialmente elevada no âmbito do planejamento central de inspiração soviética, que entrou em vigor por meio do primeiro plano quinquenal, válido para os anos de 1952 a 1956, o qual canalizou recursos para indústria, especialmente a pesada, com destaque aos setores chaves da indústria militar (Tabela 3). A taxa de investimento cresceu substancialmente, passando de 10%

do PIB em 1952 para 20% ao final de 1956 e 36,5% em 1978, conferindo uma média de 28% entre 1958 e 1977, com participação ínfima do capital estrangeiro (NOGUEIRA, 2019).

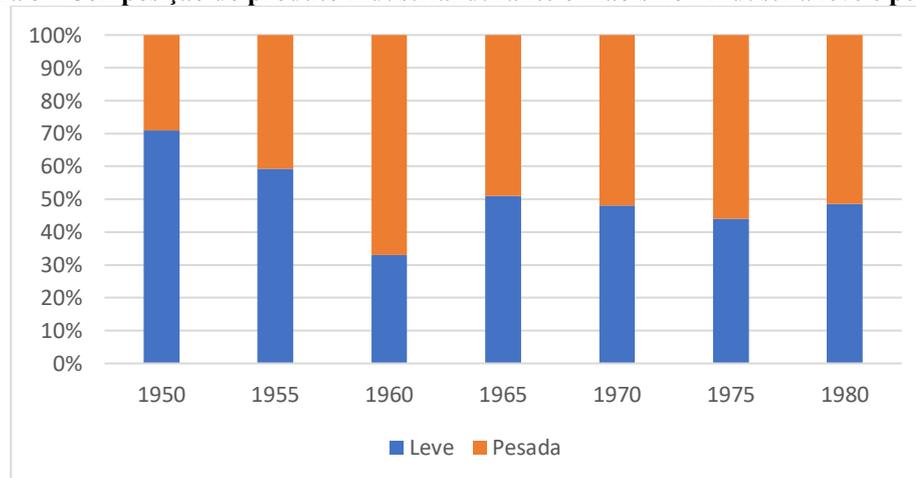
**Tabela 3 - Taxa de crescimento do PIB (por setor e total) (%)**

	1890-1952	1952-1978	1978-1995
Agricultura, pesca e floresta	0,3	2,2	5,1
Indústria	1,7	9,6	8,5
Construção	1,6	7,2	11,1
Transporte e comunicação	0,9	6,0	10,0
Comércio e restaurantes	0,8	3,3	9,9
Outros serviços (incl. Governo)	1,1	4,2	6,7
PIB	0,6	4,4	7,5
PIB per capita	0,0	2,3	6,0

Fonte: Maddison (1998<sup>6</sup> *apud* NOGUEIRA, 2019).

Ao longo das primeiras três décadas pós-revolução, a indústria pesada vai aumentando sua importância no produto industrial em comparação à indústria leve, chegando a atingir o patamar de 66,6% do produto industrial bruto em 1960 e permanecendo superior a 55% no decorrer da década de 1970 (Figura 3). Em alinhamento com as diretrizes militares de não concentrar a indústria territorialmente na costa, as províncias do interior alcançaram a proporção de um terço do produto industrial no período maoísta, recebendo metade dos investimentos totais já no primeiro plano quinquenal, com as regiões mais pobres apresentando taxas de crescimento do investimento acima das mais ricas. Com efeito, reduziu a diferença relativa da produção industrial per capita entre Xangai, a província mais rica, e outras mais pobres, como Henan, Ningxia, Yunnan e Ghizou, diminuindo de 1:52 em 1957 para 1:31 em 1979 (NOGUEIRA, 2019).

**Figura 3 - Composição do produto industrial durante o maoísmo - indústria leve e pesada, % do total**



Fonte: Maddison (2007).

<sup>6</sup> MADDISON, A. **Chinese Economic Performance in the Long Run**. Paris: OCDE Development Centre, 1998.

### 2.2.2.3.3 Os impactos das mudanças nas estruturas econômicas e sociais

O processo de industrialização na experiência chinesa durante o período maoísta apresentou a especificidade de manter a força de trabalho no campo, com a disposição das indústrias no meio rural, em comparação a outras experiências de países que se industrializaram, mas tiveram esse processo marcado pela urbanização. Ademais, a contenção da migração para as cidades teve o impacto do *hukou*, o sistema de registro populacional chinês, um importante instrumento de controle migratório, que indica qual a origem geográfica municipal do indivíduo. Após a construção das comunas em 1958, o *hukou* determinava as cotas de alimentos para cada cidadão de acordo com a sua cidade de nascimento e os cupons de compras que realizavam nas lojas de alimentos do Estado era específico para aquele lugar, contribuindo para a limitação da mobilidade. Em 1950, a população chinesa que vivia no campo era de 88,8%, enquanto no ano de 1982 esse montante era de 85,6%, apenas uma ligeira alteração (NOGUEIRA, 2019). Essa orientação política foi fundamental para evitar a construção de bairros não planejados nas cidades, sem equipamento sociais de atendimento à população e repleto de moradias precárias como favelas.

A reforma agrária e a construção das comunas proporcionaram a segurança alimentar, o atendimento básico de saúde, a alfabetização e a proteção social a toda população rural, que representava a grande maioria do país, em níveis relativamente maiores do que países com condições socioeconômicas análogas. Em comparação à Índia, a produção média de grãos da China era somente 25% maior, número suficiente para que todos os chineses se alimentassem de forma adequada, exceto entre os anos de 1959 e 1961, quando houve a grande fome, e acessassem serviços públicos de saúde e educação. Além disso, a coletivização da terra em 1957 extinguiu a renda de propriedade, estabelecendo os salários como fonte exclusiva de remuneração, garantindo uma distribuição mais equitativa do produto entre os camponeses (NOGUEIRA, 2019).

**Tabela 4 - Mortalidade infantil, expectativa de vida e educação primária durante o maoísmo**

Anos	Mortalidade infantil (a cada mil)	Expectativa de vida (anos)	Educação primária para pessoas acima de 15 anos (anos)
1952	37,0	38,0	1,7
1978	18,2	64,0	5,3
1995	17,1	69,0	8,9

Fonte: Maddison (1998<sup>7</sup> apud NOGUEIRA, 2019).

<sup>7</sup> MADDISON, A. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. Paris: OCDE Development Centre, 1998.

O sistema de saúde que emerge por meio das comunas garantiu a presença de uma clínica rural por comuna, ampliou as campanhas preventivas de longo alcance e arregimentou os chamados “médicos de pés descalços”, grande contingente de pessoas treinadas para a prática de primeiro atendimento simples e comum, como nutrição infantil e diarreia, uma vez que os médicos formados eram poucos e atendiam os casos mais complexos, elevando substancialmente o acesso. Consequentemente, verificou-se o aumento significativo da expectativa de vida e redução da mortalidade infantil em termos nacionais (Tabela 4) (NOGUEIRA, 2019).

### **2.2.3 Os fatores que levam à falência do regime maoísta e precedem as reformas de 1978**

Esta seção é subdividida em duas, a primeira joga luz aos aspectos geopolíticos e políticos internos da China para explicar a crise do pacto social de sustentação do Partido Comunista no poder. A segunda foca na questão da ineficiência produtiva, sobretudo no que se refere à indústria pesada e à produtividade agrícola.

#### **2.2.3.1 A Geopolítica, o Grande Salto a Frente, a Revolução Cultural e a crise do Pacto Social**

Conforme argumentado anteriormente, o quadro geopolítico da Guerra Fria condicionou a política econômica chinesa no sentido da descentralização e dispersão dos investimentos fixos no território e, portanto, se apresenta como um fator relevante para a explicação do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país no período maoísta. Se por um lado a Revolução de 1949 foi capaz de aumentar a autonomia política da China e favorecer a promoção da expansão dos investimentos e das forças produtivas, por outro, o tipo de política industrial descentralizada e com baixo grau de especialização implicaria em ineficiência produtiva. As relações diplomáticas chinesas também cumpriram um papel central nos rumos políticos e econômicos que conduziram o país ao Grande Salto a Frente (1958-1960) e à Revolução Cultural<sup>8</sup> (1966-1976), que por sua vez, contribuiu para desestabilizar o pacto social que dava sustentação ao Partido Comunista no comando político do Estado, instituições que concentravam poder na sociedade chinesa e entraram em crise, desembocando nas reformas de 1978.

---

<sup>8</sup> Trataremos da Revolução Cultural adiante no capítulo.

No ano de 1955, no âmbito da política chinesa de integridade territorial que visava à recuperação de Taiwan, a União Soviética se comprometia a fazer uma cobertura das forças armadas da China restrita à porção continental do país. Os soviéticos não se dispuseram a se alinhar em uma ofensiva diretamente no território taiwanês para recuperação local da soberania da China pela intenção de tornar menos rígida a sua própria relação com os Estados Unidos e amortecer a carga exercida pela corrida armamentista durante a Guerra Fria. Nesses termos, os chineses se encontraram em uma situação de vulnerabilidade, com menos apoio soviético do que o desejado, tendo que renunciar ao objetivo de reintegração de uma parte da sua unidade política, a ilha de Taiwan, onde os Estados Unidos planejavam desmembrar em definitivo, contribuindo para torná-la autônoma, o que desencadeou o início dos conflitos entre os países socialistas (LOSURDO, 2004).

Após o desalinhamento em relação à extensão do apoio militar no conflito supracitado, outra divergência emerge entre a China e a União Soviética, decorrente de uma proposta por parte do governo soviético de Krushov de formação de uma força naval conjunta, que foi recebida pelos chineses como um afronta à autonomia da marinha do país. Adicionalmente, a percepção da China era de que a tratativa da União Soviética em relação a ela acontecia de forma arrogante, no estilo hierárquico entre “pai e filho”. Lobo (2007) defende que o rompimento entre União Soviética e China se deu por conta da disputa pela hegemonia do campo socialista e pela busca do país à autonomia nuclear. O acúmulo de contradições entre os dois países produziu o rompimento entre eles, com a União Soviética retirando seus técnicos da China em 1960, o que causou danos à economia que já experimentava uma severa crise.

A cisma coincidiu com a primeira crise profunda do pacto social fundacional da República Popular Chinesa. Com as dificuldades econômicas e a carência de apoio da União Soviética para a reintegração política da unidade territorial, o temor de um isolamento internacional crescia na China e Mao intensificou as ações no sentido de queimar etapas para o desenvolvimento econômico. Se em meados de 1950 o líder comunista declarava que eram necessários 10 planos quinquenais para construir um grande país socialista, no final da década seus discursos continham a proposição de ultrapassar os Estados Unidos, a maior potência global, em tamanho do PIB, em 8 ou 10 planos. Ou seja, a ideia seria se tornar a hegemonia mundial, aventando inclusive a hipótese de lográ-la em 8 planos quinquenais. Para tal, gestou-se o Grande Salto à Frente que mobilizou a massa de trabalhadores para um tipo de comportamento militar no âmbito da produção, reproduzindo a disciplina dos soldados, que promoveu um forte sentido comunitário, radical igualitarismo e camaradagem de guerra, características as quais eram enaltecidas como o início do comunismo (LOSURDO, 2004).

Como conduzir o imenso país asiático em direção, ao mesmo tempo, à modernidade e ao socialismo, superando a dilaceração e a humilhação nacionais impostas pelo imperialismo? E como consegui-lo nas difíceis condições da guerra fria e do embargo econômico, ou pelo menos tecnológico, decretado pelos países capitalistas desenvolvidos? Mao Tsé-tung acreditou que resolveria tais problemas apelando para uma incessante mobilização de massa: é esta a gênese primeira do “Grande salto à frente” e depois da “Revolução Cultural”. Enquanto se delineavam as dificuldades e o beco sem saída do modelo soviético, Mao lançou a palavra de ordem da “continuação da revolução sob a ditadura do proletariado”. Para garantir ao mesmo tempo o desenvolvimento econômico e o posterior avanço em direção ao socialismo, era preciso começar uma nova etapa da revolução, destinada a libertar a iniciativa das massas de qualquer empecilho burocrático, mesmo o do partido comunista e do Estado por ele dirigido (LOSURDO, 2004, p. 64).

A mudança no plano interno, com a readequação do pacto social, amparado na mobilização das massas, na militarização da economia e na queima de etapas no processo do desenvolvimento econômico, ou seja, na proposição da diminuição do tempo necessário para se alcançar os Estados Unidos em termos econômicos, era estimulada pelo cenário externo, para além da ruptura com a União Soviética. Eclodem diversos movimentos anticoloniais no planeta, suscitando prognósticos de aumento da probabilidade de ocorrer a revolução mundial socialista, com o imperialismo e o neocolonialismo sendo fortemente golpeados. As disputas que havia entre as potências coloniais acentuavam a impressão de virtual derrocada. Mao chegou a acreditar que o mundo ocidental pudesse se desintegrar.

Apesar disso, o capitalismo ainda estava em voga e existia uma classe burguesa dentro da própria China. O temor de uma contrarreação do setor capitalista no país diante da crise, considerando inclusive a possibilidade de uma bomba atômica jogada em território chinês, estimulou as respostas adotadas pela Revolução Cultural. No plano interno, o movimento brandiu o entusiasmo da massa, vislumbrando a intensificação do desenvolvimento econômico a partir disso. No plano internacional, parecia que havia uma escalada anticapitalista e anti-imperialista no mundo, até mesmo dentro de setores excluídos nos países ricos ocidentais, o que contribuía para tornar a Revolução Cultural algo simpático e até admirado, com a China apontando para a consecução dos seus objetivos do pacto social de 1949, como a redução da disparidade econômica em relação aos países centrais do capitalismo e a libertação definitiva da pressão imperialista. No entanto, esta estratégia fracassou, a revolução mundial socialista não aconteceu no Terceiro Mundo e não houve a derrota do imperialismo (LOSURDO, 2004).

A tentativa de promoção do desenvolvimento das forças produtivas por meio da mobilização revolucionária persistente das massas, contra a burguesia interna remanescente, se

mostrou ilusória. O autor acrescenta que mesmo com as intenções antiburocráticas explícitas e declaradas, a ampliação da democracia não foi alcançada.

Não há dúvida: o balanço disso tudo só pode ser considerado falimentar. No plano político, o processo de democratização, longe de conhecer o auspiciado desenvolvimento impetuoso, sofreu uma temerosa diminuição ou retrocesso. Foram canceladas as regras do jogo e as garantias democráticas no âmbito do próprio partido comunista e, ainda mais, no interior da sociedade. Piorou claramente a relação entre os han e as minorias nacionais, tratadas, no curso da “Revolução Cultural”, como uma gigantesca Vendéia a ser reprimida ou catequizada por meio de uma pedagogia bastante incipiente, baseada num “iluminismo” intolerante e agressivo proveniente de Pequim e dos outros centros urbanos habitados pelos han. Eliminada a mediação do partido e do Estado, só permaneceu de pé a ligação direta entre chefe carismático e massas, mobilizadas e fanatizadas pelos meios de informação e controladas pelo exército (pronto a intervir em caso de necessidade). Foram os anos do triunfo, de fato, do bonapartismo.

(LOSURDO, 2004, p. 63-64)

Losurdo (2004) apresenta uma reflexão mais geral quanto às relações de poder que dão sustentação às revoluções, permitindo comparar a revolução chinesa com as outras, identificando traços comuns entre elas,

No curso do processo de desenvolvimento das revoluções, o entusiasmo inicial da participação parece suspender por algum tempo a divisão do trabalho e as incumbências da vida quotidiana, que acabam, no entanto, reaparecendo: assim, apenas por essa razão, inevitável se torna uma limitação da base social ativamente empenhada, e inevitável resulta um certo grau de profissionalização da vida política. A mesma dialética caracterizou o processo de desenvolvimento das instituições nascidas da Reforma protestante, dos clubes da revolução francesa, dos soviets russos, das seções do PCI abertas ou reabertas com a Resistência, das assembleias estudantis que se impuseram na onda de 1968: o “sacerdócio universal” não pode ser eterno; ele cede terreno a alguma coisa de mais limitado e de mais prosaico que, porém, em caso de vitória da revolução ou do movimento, não significa a volta ao passado. (LOSURDO, 2004, p. 74).

Durante o processo do Grande Salto à Frente e da Revolução Cultural, há uma tendência de redução da concentração e centralização do poder político no Partido Comunista e no Estado em favor da liderança carismática de Mao e das massas (LOSURDO, 2004). Chung (2016) pondera que mesmo durante essas campanhas, o governo central tendeu a concentrar poder em detrimento das províncias. Para Losurdo (2004), ambos os movimentos “não levaram em conta o processo de secularização: não se pode apelar permanentemente e eternamente à mobilização, à abnegação, ao espírito de renúncia e sacrifício, ao heroísmo das massas. Este apelo pode constituir a exceção, não a regra.”. O arranjo político que vislumbrava dar soluções para os problemas econômicos chineses e ampliar a democracia no país diante do cenário geopolítico da época fracassou e colocou em xeque o pacto social que dava sustentação ao Partido Comunista. No entanto, o autor ressalva que ele se deu em condições de exceção impostas

permanentemente pelas potências ocidentais sob diversas formas, como sanções políticas e econômicas unilaterais.

### 2.2.3.2 As ineficiências produtivas

Para Nogueira (2019), o lento incremento da produtividade agrícola é o principal fator que levou à desagregação do sistema desenvolvido durante o período maoísta. Apesar da expansão dos investimentos em ativos fixos e infraestrutura, um dos problemas verificados durante o Grande Salto Adiante foi a exacerbação da concentração demasiada do investimento na indústria pesada, em consonância aos objetivos militares, que ajuda a explicar a falta de crescimento da produtividade na agricultura, culminando na carência de bens de consumo básicos, particularmente de alimentos.

**Tabela 5 - Indicadores de performance setorial**

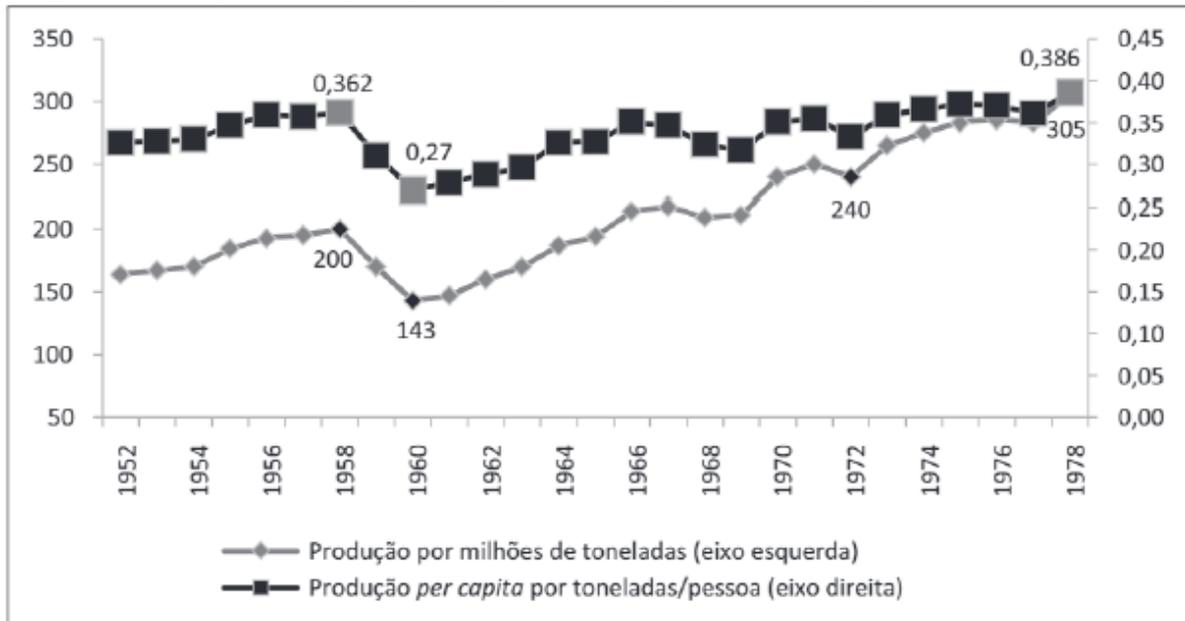
Taxa de crescimento %, média anual		
	1952-78	1978-95
<b>PIB agrícola</b>	2,20	5,15
Emprego agrícola	2,02	0,84
Produtividade do trabalho agrícola	0,17	4,27
<b>PIB industrial</b>	9,29	8,82
Emprego industrial	5,84	4,83
Produtividade do trabalho industrial	3,25	3,81
<b>PIB serviços</b>	4,18	7,86
Emprego serviços	3,20	6,73
Produtividade trabalho serviços	0,96	1,05
<b>Produtividade do trabalho agregada</b>	1,78	4,74

Fonte: Maddison (1998<sup>9</sup> *apud* NOGUEIRA, 2019).

Outros elementos que elucidam a questão segundo a autora são o final do apoio técnico e industrial soviético, a coletivização forçada da terra, as metas de produção industriais inexecutáveis, o receio por parte de autoridades de reportarem a falta de alimentos e as políticas nacionais como de altos-fornos no quintal das moradias, onde se produzia aço de maneira desorganizada e deslocava mão-de-obra da produção agrícola. Medeiros (1999) argumenta que a ruptura da China e da URSS levou os chineses a enfrentarem dificuldades na manutenção de importações de máquinas e equipamentos para a industrialização. Somam-se a esses aspectos desastres naturais, que em conjunto justificam a queda da produção de alimentos de 200 milhões de toneladas para 143 milhões de toneladas, entre 1958 e 1960, recuperando o primeiro nível apenas em 1966.

<sup>9</sup> MADDISON, A. **Chinese Economic Performance in the Long Run**. Paris: OCDE Development Centre, 1998.

**Figura 4 - Produção total e per capita de grãos, óleos vegetais, carnes e vegetais na China (1952 - 1978)**



Fonte: NBS, China Statistical Yearbook (1981)<sup>10</sup> apud Nogueira (2019, p. 41).

Entre os anos de 1957 e 1978, a taxa anual de crescimento da produção de grãos foi de 2,1% em média, praticamente no mesmo patamar do crescimento populacional anual, de 2%. Para Maddison (1998), a produtividade agrícola alcançou um crescimento de apenas 0,17% de 1952 a 1978, enquanto a indústria apresentou uma elevação de 3,25%. Com efeito, no final da década de 1970, o consumo de grãos per capita era equivalente àquele observado em meados da década de 1950, fazendo com que mais de 30% da demanda urbana de grãos, óleos, açúcar e algodão fosse importada, que por sua vez fragilizava o balanço de pagamentos e o próprio desenvolvimento econômico chinês.

Além dos motivos citados acima que explicam o baixo crescimento da produtividade, Nogueira (2019) aponta dois outros aspectos centrais. O primeiro deles é a falta de especialização, uma vez que a política do período prezava pela autossuficiência das comunas, sobretudo para garantir a autonomia de uma em relação às outras diante de eventuais guerras, somada ao fato da possibilidade de redução de importação de bens, já que poderiam ser produzidos internamente. O segundo se refere à dissociação entre o produtor e a tomada de decisão do que produzir, considerando que esta era definida centralmente pelo governo. Esse problema é acentuado pela ausência de consideração das especificidades de cada região no que tange às condições do solo, tradição de plantio e irrigação. Tal sistema viria a ser alterado no

<sup>10</sup> NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA - NBS. **China Statistical Yearbook. National Bureau of Statistics of China**, 1981. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/AnnualData/>.

âmbito das reformas de 1978, quando se estabelece um sistema de responsabilidade familiar, que passa a ser a unidade responsável pela produção.

Nesse sentido, a autora crê que tais políticas eram geradoras de ineficiência, se contrapondo à uma parte da literatura que associa a baixa produtividade às comunas como algo intrínseco ao sistema, apesar do crescimento industrial que foi verificado durante o período que ela vigorou, pelo fato de não incorporarem incentivos materiais aos indivíduos, já que eles não consumiam aquilo que produziam. O acesso à comida era feito por meio de um sistema de pontuação, em que cada família somava pontos e teria direito aos alimentos como contrapartida. Porém, a possibilidade de acessar maiores quantidades de alimentos em virtude do trabalho extra dependia das sobras no âmbito da comuna, depois de descontados custos de combustíveis, compra de vegetais, formação de reservas e venda do excedente compulsório ao Estado. Apesar do entendimento de Mao que o incentivo material e auto interesse eram valores do capitalismo e que o socialismo deveria cultivar a valorização do incentivo do bem-estar coletivo, houve períodos quando os incentivos materiais também foram mobilizados durante o período maoísta.

Segundo Nogueira (2019), o igualitarismo ocupava um papel chave na ideologia maoísta, se referindo sobremaneira à concepção de classe, para além da renda. Acreditava-se que uma vez solapadas as estruturas formadoras de classe e produtoras de desigualdades, os valores culturais também contribuiriam para a redução das disparidades. Nesse sentido, as ações políticas no campo, como a criação das comunas nos moldes supracitados, promoveram a redução da desigualdade social, especialmente àquela vinculada à propriedade da terra, embora houvesse o acesso diferenciado entre as pessoas de diferentes regiões em relação à bens e serviços, condicionado pelos diferentes níveis de fertilidade da terra, acesso à água e insumos industriais, que, no entanto, não eram suficientes para fomentar um alargamento das condições de vida entre as pessoas e grupos em comparação a outros países.

De um ponto de vista intraurbano, as políticas do período também suscitaram a compressão da desigualdade, advinda da baixa desigualdade relativa da proporção entre salários de corpo administrativo e técnico e a remuneração mais baixa. O índice de gini chinês intraurbano estava entre os menores do mundo, atingindo 0,16 em 1981, e muito menor comparado a países asiáticos populosos e do sudeste do continente, como na Índia, 0,42, Indonésia, 0,43, Filipinas, 0,47, Malásia, 0,42, que eram muito mais desiguais. Apesar disso, quando havia a comparação das condições de vida na China entre o setor rural e urbano, verificava-se uma desigualdade nos níveis dos demais países da Ásia citados.

**Tabela 6 - Distribuição da renda urbana na China e comparações internacionais**

	<b>40% mais pobres</b>	<b>20% mais ricos</b>	<b>10% mais ricos</b>	<b>Coef. Gini</b>
China (1981)	28,8	29,5	16,5	0,16
Bangladesh (1966/67)	17,1	47,2	31,5	0,40
Índia (1975/6)	16,9	48,4	34,1	0,42
Paquistão (1970/1)	19,1	44,4	39,7	0,36
Sri Lanka (1969/70)	16,3	47,5	31,7	0,41
Indonésia (1976)	16,0	49,4	34,5	0,43
Malásia (1970)	11,2	56,5	40,3	0,52
Filipinas (1971)	13,7	54,1	35,3	0,47
Tailândia (1975/6)	17,5	46,6	32,2	0,40

Fonte: Riskin (1987)<sup>11</sup> *apud* Nogueira (2019, p. 45).

**Tabela 7 - Distribuição da renda total na China e comparações internacionais**

	<b>40% mais pobres</b>	<b>20% mais ricos</b>	<b>10% mais ricos</b>	<b>Coef. Gini</b>
China (1979)	18,4	39,3	22,5	0,33
Bangladesh (1973/4)	18,2	42,2	27,4	0,34
Índia (1975/6)	18,5	46,5	31,4	0,38
Paquistão (1970/1)	20,6	41,5	26,8	0,33
Sri Lanka (1969/70)	20,8	41,8	27,4	0,33
Indonésia (1976)	14,4	49,4	34,0	0,44
Malásia (1973)	12,5	55,1	39,8	0,50
Filipinas (1971)	14,2	54,0	38,5	0,47
Tailândia (1975/6)	15,8	49,3	33,4	0,42

Fonte: Riskin (1987)<sup>11</sup> *apud* NOGUEIRA, 2019, p. 46).

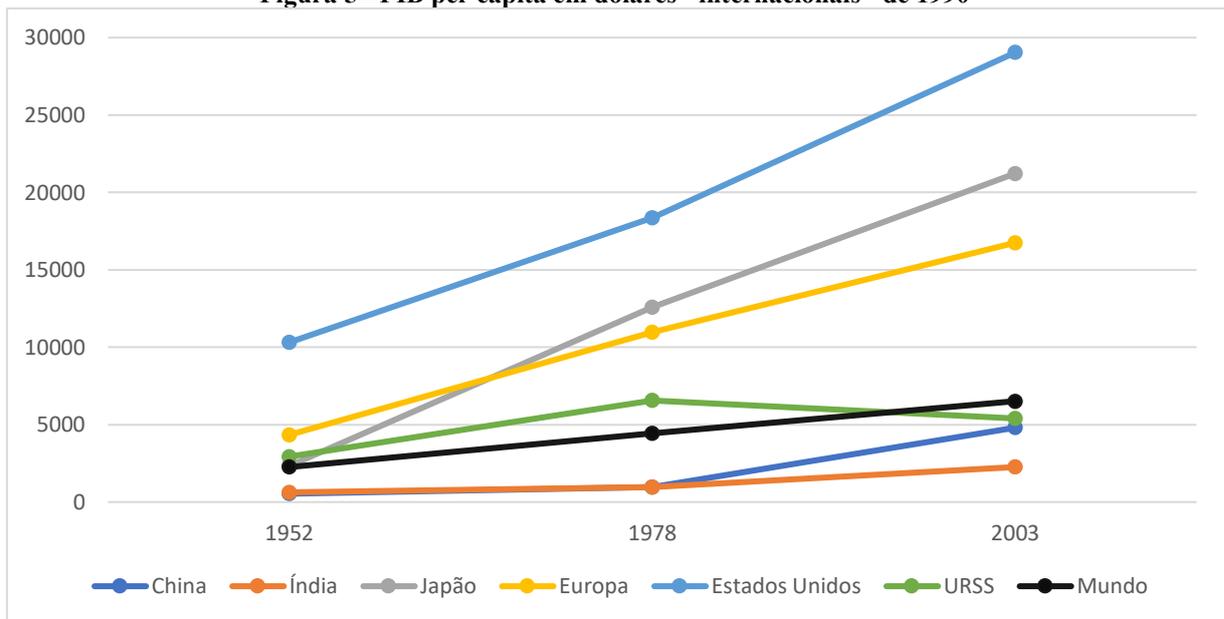
No período maoísta, o desempenho econômico chinês pela ótica do crescimento do PIB e do PIB per capita, tanto por fontes oficiais quanto por Angus Maddison (2007), foi próximo a diversas regiões do planeta, o que colocou o país em uma posição relativa estável ou até melhor do que tinha antes (MINQ LI, 2008). Entretanto, mesmo com o crescimento significativo das taxas de investimento, da indústria e das taxas de crescimento econômico, bem como a redução da distância entre as tecnologias chinesas e os países imperialistas, o tamanho do PIB chinês em 1978 ainda era significativamente menor do que da Europa e dos Estados Unidos, distância bem mais estreita em 2003. O PIB per capita era menor que dos países Europeus, dos Estados Unidos, da União Soviética, do Japão, do mundo e no mesmo patamar que a Índia em 1978.

<sup>11</sup> RISKIN, Carl. China's Political Economy: The Quest for Development since 1949. Oxford: Oxford University Press, 1987.

**Tabela 8 - PIB (em bilhão de dólares "internacionais" de 1990)**

	1952	1978	2003
China	306	935	6188
Índia	234	626	2267
Japão	202	1446	2699
Europa	1731	5268	8644
Estados Unidos	1625	4090	8431
URSS	546	1715	1552
Mundo	5913	18969	40913

Fonte: Maddison, 2007

**Figura 5 - PIB per capita em dólares "internacionais" de 1990**

Fonte: Maddison, 2007.

Apesar das dificuldades emergentes do processo do Grande Salto à Frente e da Revolução Cultural, além dos problemas mais gerais do período maoísta, que aumentaram o risco do desmembramento da China e o potencial de retorno às condições subordinadas do “século da humilhação”, o governo de Mao ainda conseguiu se aproximar dos Estados Unidos em 1972, insular de forma diplomática o governo de Taiwan e se tornar membro da ONU e do seu Conselho de Segurança em 1971. Retomava-se no país um debate acerca da pertinência de um degelo nas relações com o Estados Unidos, rechaçadas no início da República Popular Chinesa pelo líder do Partido Comunista (LOSURDO, 2004).

Diante da crise gerada, há uma reconfiguração política no país com a finalidade de recuperar o pacto social de 1949. Nessa nova conjuntura, após a morte de Mao, Deng

Xiaoping<sup>12</sup> assume a liderança chinesa, com o entendimento de que uma abertura política seria necessária para além das fronteiras do partido, tanto para a conduzir a integridade do território quanto para o seu desenvolvimento econômico, e essa alternativa parecia de certa forma imperativa naquele momento. O desmanche do “campo socialista” contribuiu na sequência para o estreitamento das relações entre a China, que não havia completado sua revolução industrial, e os Estados Unidos, potência imperialista que detinha um domínio tecnológico e científico à frente dos outros países (LOSURDO, 2004).

Minq Li (2008) defende que a construção de estoques de capital e capacidades técnicas foi mais importante que os resultados econômicos apresentados em função de edificar condições que permitissem as reformas de 1978 e o crescimento econômico robusto subsequente. Dentre os setores que contaram com uma massa significativa de investimentos e seriam a base para o novo ciclo de expansão, destacam-se a irrigação, a indústria pesada, os transportes e os equipamentos sociais. Segundo o autor, o planejamento central também teve papel importante enquanto difusor de tecnologias industriais e agrícolas que permitiram produzir uma gama de produtos consumidos no país.

---

<sup>12</sup> Deng Xiaoping se tornou a principal liderança chinesa, apesar de não ter assumido os cargos de primeiro-ministro ou presidente. Ele foi membro permanente do Politburo, além de presidente da comissão militar, o que foi essencial para articular o apoio do Exército de Libertação Popular às reformas (MARTI, 2007).

### 3 POLÍTICA E INVESTIMENTO NO PERÍODO DE DENG XIAOPING

Este capítulo está dividido em quatro seções, a primeira trata das mudanças institucionais depois da crise do pacto social maoísta, a segunda se refere à importância do investimento como motor da economia chinesa, a terceira aborda o processo político no final da década de 1970 e na década de 1980 e a quarta o processo político no final da década de 1980 e na década de 1990.

#### 3.1 CRISE, RECONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS

A crise política, econômica e social do período maoísta, conforme discutido no capítulo anterior, provocou uma reconfiguração institucional na China. Durante o processo em que se tornou o principal líder político do país, Deng Xiaoping teceu críticas à Revolução Cultural por entender, dentre outros aspectos, que o movimento liderado por Mao Zedong foi incapaz de dar respostas positivas a um desenvolvimento consistente das forças produtivas chinesas, além de considerar que foi mobilizado no período um populismo o qual buscou um ascetismo universal e um igualitarismo criticados no próprio *Manifesto Comunista*<sup>1</sup>. Deng argumentava que tanto o socialismo quanto o comunismo não seriam compatíveis com a socialização da pobreza e defendia que, primeiramente, a função do socialismo seria a erradicação da miséria (LOSURDO, 2004).

Apesar da crítica contundente que o dirigente chinês fazia à Revolução Cultural e a Mao, ele não rompia de forma terminante com seus legados, assim como fizera Krushov no balanço acerca dos governos de Joseph Stálin na União Soviética. Ademais, o chefe do Comitê Central do Partido Comunista reivindicava o socialismo como sistema social capaz de desenvolver a China economicamente e o marxismo-leninismo como ferramenta teórico-metodológica chave de compreensão da realidade e guia político. “Mao dizia que o marxismo-leninismo era a verdade finalmente encontrada da arma ideológica capaz de assegurar a revolução anticolonial e antifeudal; Para Deng esta arma é um marxismo-leninismo libertado de suas incrustações populistas e pauperistas.” (LOSURDO, 2004).

Embora não tenha ocorrido uma ruptura definitiva de Deng com os legados de Mao e da Revolução Cultural, a tentativa da nova liderança política de dismantelar o culto à

---

<sup>1</sup> Ver Marx e Engels (1998)

personalidade de Mao Zedong inviabilizava a possibilidade de reivindicá-lo para legitimação do regime. Em substituição a isso se colocava a promessa de um crescimento econômico robusto em um curto espaço de tempo, e, nesse sentido, a legitimidade do Partido Comunista e dos novos líderes emergentes adviria da capacidade de entrega de um desenvolvimento econômico prometido (SAICH, 2004).

Diante dessa nova conjuntura política, Deng Xiaoping e seus aliados vão liderar o início de uma série de reformas que modificaram de forma significativa os mais diversos aspectos da vida social na China com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico almejado, desencadeando ondas de inovações institucionais importantes ao longo do processo. A princípio, as reformas se dariam em três dimensões fundamentais, a econômica, a política e a urbana. No entanto, como veremos adiante, o processo político intrincado fez com que a ênfase das mudanças se desse preferencialmente no campo econômico em comparação às outras esferas (SAICH, 2004).

As reformas se iniciaram sob um novo quadro geopolítico mundial, de afastamento do país da União Soviética, que viria a se desintegrar anos depois, e de aproximação dos Estados Unidos, o que ensejou a abertura da economia chinesa para o comércio exterior. Ao mesmo tempo em que medidas econômicas liberalizantes foram instituídas, minando o planejamento econômico central e a propriedade pública dos meios de produção, preservou-se o comando político centrado no partido único. Apesar das taxas de crescimento econômico elevadas e o crescimento da renda, houve contestações vindas de diferentes espectros políticos após o começo das reformas, tanto em relação aos que faziam oposição ideológica, como daqueles que de alguma maneira eram desfavorecidos, ou mesmo dos que achavam que o curso das transformações deveria ser mais rápido e profundo (SAICH, 2004).

Peilin (2013) afirma que as grandes reformas de 1978 expressam uma importante mudança de rumo na sociedade chinesa, cujo foco passou da luta de classe como elemento organizador social para a centralidade da construção da economia em conjunto. Deng Xiaoping, líder do processo, procurou realizar uma série de discursos que incorporaram essa ideia e fomentaram a mudança que causaria relevante impacto na estratificação chinesa. Acoplada a essa noção estava a proposta de passagem de um sistema de distribuição igualitário para outro que encorajasse as pessoas a ficarem ricas por meio do trabalho duro.

Em linha, Losurdo (2004) aponta que o Partido Comunista Chinês desenvolveu uma política de frente única, da unidade nacional, com o socialismo conduzido pelo partido sendo central para o renascimento da nação chinesa em direção ao desenvolvimento econômico e se afastando da condição de país semifeudal e semicolonial, chegando Deng a definir o período

como “segunda revolução”. Esse novo arranjo político levaria adiante a missão de garantir a unidade e a integridade territorial, sendo a expansão do investimento elemento chave, o qual ampliaria sua importância no processo que já havia sido grande durante o período maoísta. A reconfiguração institucional que se desenhou naquele momento acontecia com a presença inexpressiva de uma classe burguesa com poder político significativo e vinculada a interesses econômicos do capital estrangeiro.

As reformas que ficaram conhecidas como as “Quatro Modernizações” tiveram como eixos de intervenção a agricultura, a indústria, o exército e a ciência e tecnologia (LEÃO, 2010). Para Medeiros (2013), elas produziram a mudança de um sistema de economia socialista, no qual o planejamento e a alocação do investimento aconteciam de forma centralizada e no âmbito administrativo, para um sistema de economia mista, chamado *dual track system*, onde coexistiam os princípios distintos de comando e mercado, com o governo influenciando as decisões e a taxa de investimento pela via direta, por meio do orçamento público e das empresas estatais, e pela via indireta, recorrendo a um sistema de incentivos condicionado pelas políticas macroeconômicas, de crédito, tecnológicas e de preços, que estimulavam a iniciativa privada.

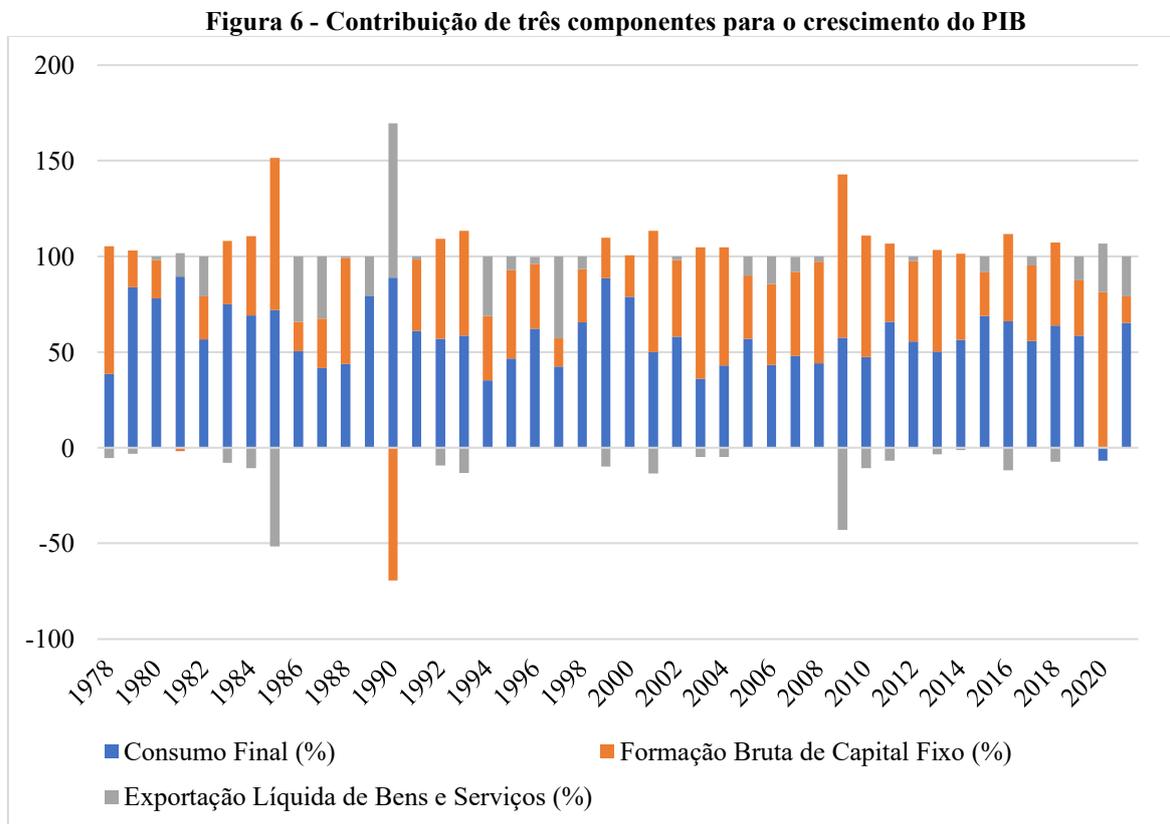
Apesar das mudanças significativas que aproximaram a China da lógica do capital, Leão (2010) argumenta há uma continuidade de comando das diretrizes estratégicas por parte do Partido Comunista que controla o Estado. Além disso, o nacionalismo chinês se consolidou como elemento de fomento da soberania e modernização do país, buscadas desde a Revolução de 1949. O Estado conseguiu realizar uma apropriação mais ampla do acúmulo de capital por meio de limites estabelecidos e o excedente foi drenado em favor da população no seu conjunto com grande incremento do investimento, da indústria e da tecnologia. Embora tenha havido ampliação da desigualdade de renda no processo e as condições de trabalho não tenham sido as ideais, verificou-se significativa redução da pobreza no país e a criação sistemática de empregos.

### 3.2 O INVESTIMENTO COMO MOTOR DA ECONOMIA CHINESA

Hiratuka (2018) destaca a rapidez do desenvolvimento chinês em termos históricos comparados, indicando que o país levou aproximadamente 12 anos para dobrar a renda per capita em paridade de poder de compra de USD 1.300 para USD 2.600, entre 1982 e 1994, com uma população acima de 1 bilhão de habitantes, enquanto a Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e Japão demoraram 154, 53, 65 e 33 anos, respectivamente, partindo de uma população de 9, 10, 28 e 48 milhões. Ou seja, a China iniciou seu desenvolvimento econômico

no século XX com resultados mais velozes e partindo de uma população significativamente maior que os países selecionados na comparação. O autor traz à baila a tese de alguns teóricos<sup>2</sup> importantes da literatura especializada sobre o tema de que o investimento cumpre o papel de motor da economia chinesa após o início das reformas de 1978 até meados da década de 2010 e foi acompanhado da urbanização e da industrialização planejadas pelo Estado.

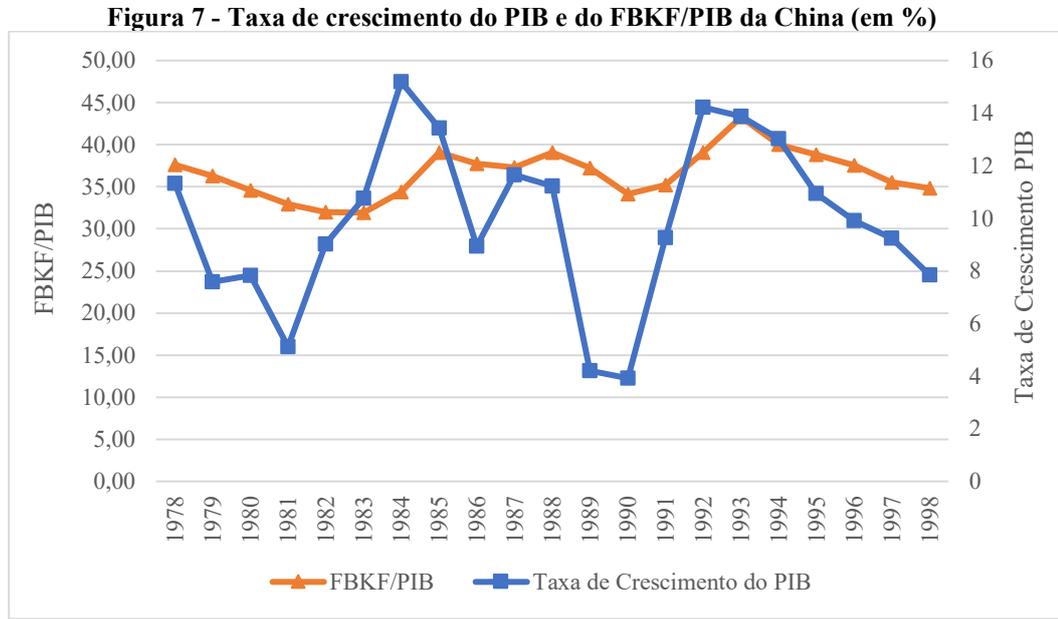
Medeiros (2013) é um desses autores e argumenta que o Estado chinês liderou e coordenou o processo de investimento desde a Revolução Chinesa de 1949. Porém, uma nova dinâmica macroeconômica que teve o investimento como principal elemento e indutor do ciclo econômico se inicia após as reformas que começam em 1978, respondendo ao desequilíbrio em que se encontrava a economia chinesa no período maoísta, apesar do crescimento industrial, especialmente da indústria pesada (Figura 6).



A Formação Bruta de Capital Fixo já respondia por cerca de 37,6 % do Produto Interno Bruto em 1978 (Figura 7) e chegou ao seu patamar mais elevado em 2013, atingindo cerca de 46,4% do PIB. Em comparação a outros países no mesmo intervalo de tempo, observamos que a China se destaca nesse aspecto, seja em relação aos Estados Unidos, à Alemanha, ao Japão,

<sup>2</sup> Ver Medeiros (2013), Protti (2015) e Medeiros e Cintra (2015)

aos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) ou à Coreia do Sul, que apresentaram importante crescimento econômico e possuíam relevância industrial no período, uns mais outros menos (Tabela 9). O crescimento médio das décadas selecionadas da China também supera todos os países utilizados na comparação (Tabela 10).



Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

**Tabela 9 - Comparativo taxas anuais de formação bruta de capital fixo e médias (em % do PIB)**

Ano	China	Coreia do Sul	Índia	Japão	Alemanha	EUA	Rússia	Brasil	África do Sul
1978	37,60	34,48	23,25	32,55	25,50	24,83	..	23,03	26,67
Média 1980	35,62	33,19	22,39	31,63	23,89	23,39	..	21,86	24,95
Média 1990	37,26	37,00	26,74	31,44	24,31	21,52	25,44	18,97	16,85
Média 2000	39,51	32,21	34,30	25,97	20,99	22,04	21,23	18,51	17,20
Média 2010	44,76	31,18	34,25	24,61	20,66	20,38	23,06	18,48	17,75
2020	43,54	31,86	29,28	25,51	21,15	21,09	23,99	15,40	12,75

Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

**Tabela 10 - Taxas de crescimento anual do PIB e médias (em %)**

Ano	Brasil	China	Alemanha	Coreia do Sul	África do Sul	Índia	Japão	Rússia	Estados Unidos
1978	4,97	11,33	3,01	10,95	3,01	5,71	5,27	..	5,54
Média Década de 1980	3,02	9,74	1,96	8,88	2,24	5,69	4,33	..	3,12
Média Década de 1990	1,75	9,99	2,17	7,30	1,39	5,77	1,48	-4,92	3,22
Média Década de 2000	3,39	10,35	0,77	4,92	3,60	6,28	0,47	5,48	1,91
Média Década de 2010	1,46	7,68	1,97	3,33	1,72	6,66	1,26	2,02	2,30
2019	1,41	5,94	1,05	2,24	0,11	4,04	0,27	2,03	2,16

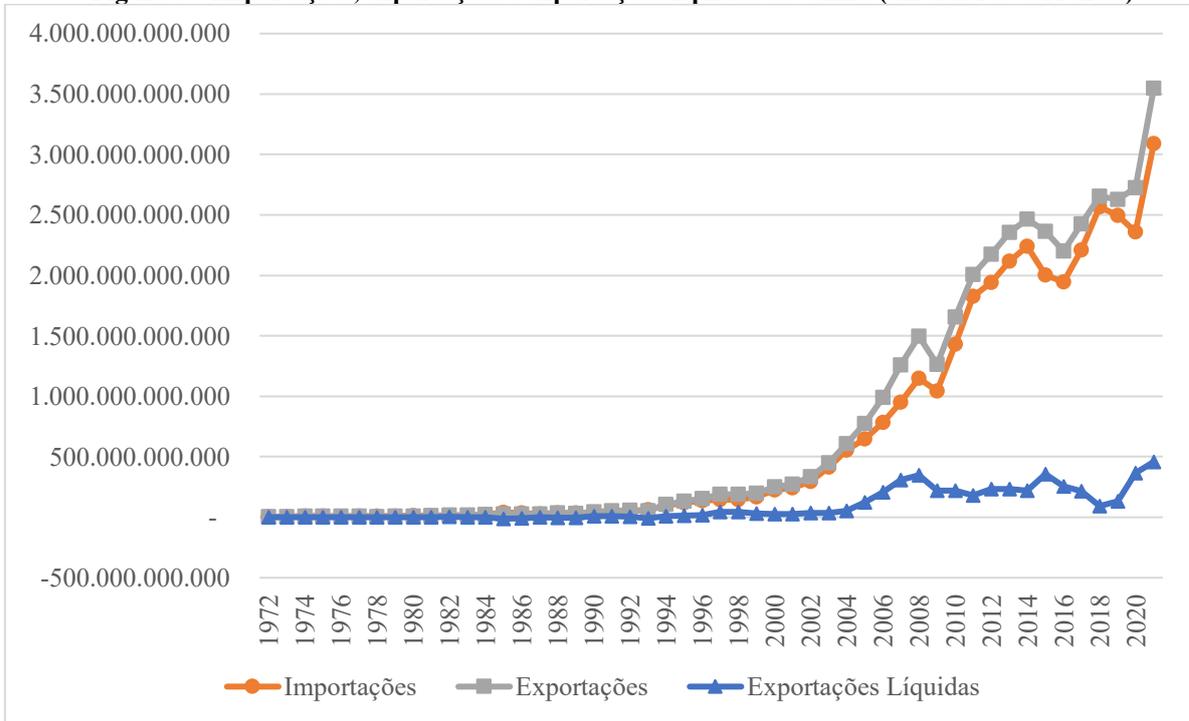
Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

Medeiros (2013) se opõe à tese defendida por uma outra parte da literatura que debate o crescimento econômico chinês a qual estabelece que as exportações se tornaram o motor da economia após as reformas que se iniciaram no final da década de 1970 até meados da década de 2010. Apesar disso, o autor reconhece a importância das exportações e também do consumo das famílias para o crescimento econômico. Segundo o autor, há evidências abundantes acerca da ampliação do consumo de bens duráveis, como automóveis, e difusão do consumo de massas, mesmo em regiões menos desenvolvidas. Protti (2015) é outro exemplo de teórico que advoga pela explicação *investment-led* do crescimento chinês. No entanto, a metodologia do autor remete a uma consideração maior da importância da exportação no processo quando comparado a autores que também defendem que o investimento é o motor da economia chinesa.

Os três principais critérios que Medeiros (2013) estabelece para considerar se uma economia é liderada pela exportação é se ela apresenta exportações relativamente elevadas em comparação aos demais componentes da renda autônoma, se o conteúdo interno das exportações caracteriza parcela significativa da renda nacional e se o crescimento econômico se ajusta ao crescimento das exportações em um período significativo. O autor afirma que em uma economia onde a importação é elevada, como é o caso da chinesa, mesmo que as exportações também sejam, o multiplicador das exportações é canalizado para fora do país (Figura 8). Adicionalmente, a taxa de crescimento econômico chinês apresentou uma estabilidade não verificada nas taxas de crescimento das exportações, diferentemente de outras economias menores do leste asiático, com forte correlação entre elas (Figura 9). Medeiros (2013) apresenta uma evidência que ocorreu em 2001, quando a contração no setor de

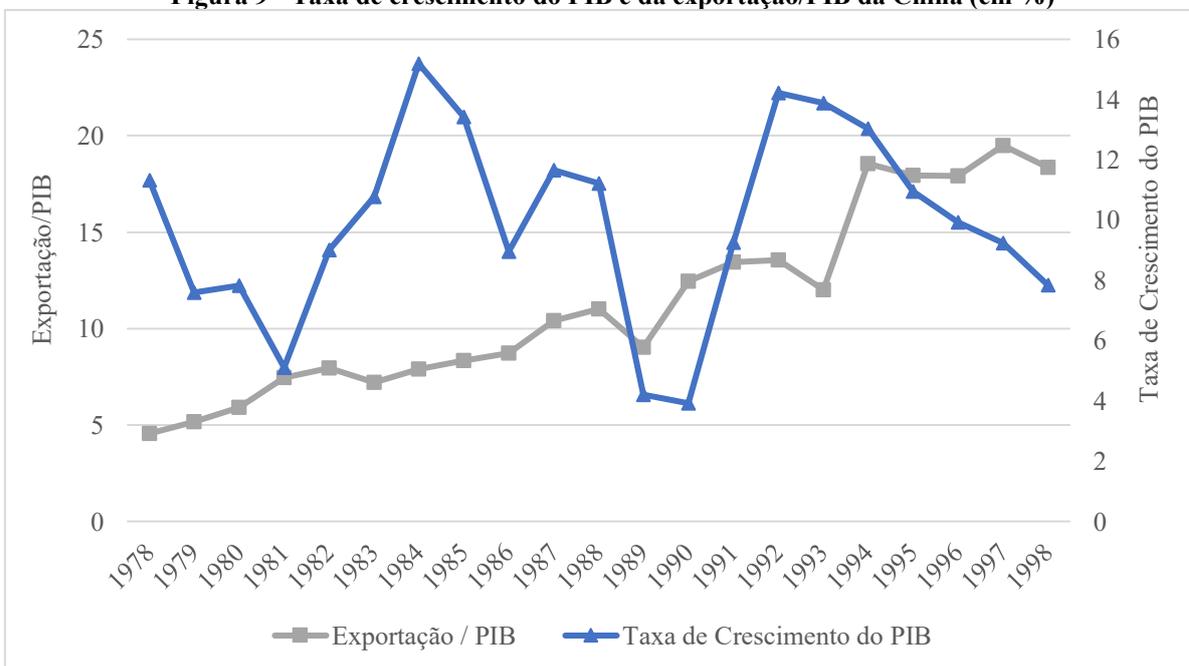
tecnologia da informação impactou negativamente as exportações de países como Hong Kong, Tailândia e Cingapura, que também apresentaram queda do PIB, o que não foi observado na China. Além disso, as exportações chinesas tiveram um comportamento muito mais volátil em relação ao PIB do que a taxa de crescimento do produto.

**Figura 8 - Importações, exportações e exportações líquidas da China (em dólares correntes)**



Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

**Figura 9 - Taxa de crescimento do PIB e da exportação/PIB da China (em %)**



Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

Os investimentos na China se destacaram tanto no movimento tendencial quanto nos ciclos econômicos. Os ciclos econômicos que emergem a partir das reformas e abertura em 1978 evidenciam similaridades com ciclos verificados nas economias capitalistas, onde as restrições externas, as desproporções intersetoriais e as oscilações da demanda efetiva impactaram sobremaneira a taxa de investimento. No caso chinês, esse processo se subordinou a ciclos políticos sob tensão entre a ala daqueles que defendiam a centralização e o equilíbrio econômico e social e partidários das estratégias liberalizantes que apoiavam maior celeridade à execução das reformas, embora a descentralização tenha prevalecido. A influência direta e indireta do governo chinês sobre a composição e a taxa de investimento foi fundamental para a sustentação em patamares elevados desta e das taxas de crescimento do PIB, as quais foram qualificadas pelo Estado como essenciais ao longo dos ciclos econômicos observados após 1978 (MEDEIROS, 2013).

### 3.3 O PROCESSO POLÍTICO NO FINAL DA DÉCADA DE 1970 E NA DÉCADA DE 1980

Esta seção está dividida em cinco partes, a primeira se refere ao processo político que possibilitou o início das grandes reformas, a segunda diz respeito às diretrizes econômicas das reformas, e a terceira, a quarta e a quinta, em relação aos impactos nos setores rural, urbano e no sistema financeiro, respectivamente.

#### 3.3.1 3ª Plenária: vitória política de Deng Xiaoping e das reformas

Deng Xiaoping alcançou um avanço político importante na 3ª Plenária do Comitê Central do Partido Comunista acontecida em dezembro de 1978, quando começa uma agenda inicial de reformas que vai até 1984. O líder chinês se associou aos chamados planejadores pragmáticos, especialmente à Chen Yun, os quais compreendiam que para se buscar o desenvolvimento econômico desejado deveria se empenhar por meio das reformas um modelo econômico mais flexível, no qual o planejamento econômico central assumiria uma importância mais limitada (SAICH, 2004).

A vitória política de uma agenda de reformas de tendência liberalizante na 3ª Plenária poderia ser atribuída mais a Chen Yun do que ao próprio Deng, mas o desenrolar da história oficial relegou esse fato em favor de Deng, o qual conseguiu concentrar para si os créditos do programa original. Diante deste litígio e da percepção de que as reformas haviam se radicalizado, Chen se tornaria a principal figura de oposição a Deng após um período como

aliados. Além da discordância referente à extensão e à velocidade amplas adquiridas por elas, também iria acusá-lo adiante de atentar contra os princípios da liderança coletiva que haviam sido invocados no Plenário por ignorar as opiniões de outros atores importantes. Os embates verificados no final da década de 1970 anunciavam a dura disputa política que haveria no processo em torno dos destinos das reformas que moldariam a economia chinesa e seriam moldadas por ela. (SAICH, 2004).

Três decisões centrais com efeitos duradouros foram implementadas a partir da 3ª Plenária. A primeira delas dizia respeito à chamada modernização econômica da China, que se transformou em matéria prioritária extensiva ao trabalho de todo Partido Comunista. O pragmatismo se constituiu como elemento característico da política do desenvolvimento econômico, minimizando a luta de classes como eixo do processo. Assim, a formulação política deveria responder mais ao teste observado na realidade do que a matrizes ideológicas pré-estabelecidas e as alterações necessárias seriam percebidas ao longo do percurso (SAICH, 2004).

A segunda decisão se refere ao recrudescimento da disputa pela significação de atos políticos prévios verificada tanto na 3ª Plenária quanto na prática política subsequente. Eventos que já tinham seu julgamento político estabelecido foram ressignificados, apesar do *slogan* corrente de que a prática e o olhar para o futuro eram os norteadores do novo período que se iniciava. Dentre esses eventos, destaca-se a mobilização para minar a base de legitimidade de Hua Guofeng, presidente do partido à época, e seus aliados, que foram removidos dos respectivos cargos no 5º Plenário do 11º Encontro do Comitê Central do Partido Comunista em fevereiro de 1980, enquanto, por outro lado, reforçava-se a credibilidade das posições políticas mais liberais de Deng Xiaoping e Chen Yun, embora houvesse divergência entre eles (SAICH, 2004).

Nessa disputa de significados, criticava-se a Revolução Cultural e os anos finais mais radicais de Mao Zedong à frente da República Popular, enquanto se elogiava as tentativas de liberalização econômica que haviam sido feitas ainda no período maoísta, na busca de legitimação das reformas que começavam. Nesse sentido, a “Gangue dos Quatro”<sup>3</sup> foi condenada pela atuação na Revolução Cultural e o ex-presidente Liu Shoqui, que havia sido perseguido durante ela por ser considerado um traidor, “defensor da via capitalista”, foi postumamente reabilitado, recebendo um memorial que levou o seu nome como um importante gesto simbólico (SAICH, 2004).

---

<sup>3</sup> A “Gangue dos Quatro” foi um grupo composto por membros do Partido Comunista, inclusive Jiang Qing, esposa de Deng, que ganhou protagonismo na mobilização pela Revolução Cultural (FAIRBANK; GOLDMAN 2006).

Contudo, nesse momento não foi possível avançar nas avaliações mais gerais sobre a Revolução Cultural e o papel exercido pela liderança de Mao, uma vez que eles haviam marcado a ascensão de Hua Guofeng e seus partidários, importantes figuras da 3ª Plenária, apesar das derrotas políticas sofridas por essas lideranças em declínio. Outro evento reconsiderado foram as manifestações de abril de 1976, rotulando-as como um movimento revolucionário em prol de Zhou Enlai e Deng Xiaoping, com a finalidade de conferir legitimidade popular a ambos (SAICH, 2004).

A terceira decisão implementada a partir da 3ª Plenária foi o estabelecimento de fonte de poder para a constituição de uma nova direção política que levaria a cabo a decisão de modernização econômica liberalizante na China, com incremento gradual das forças de mercado, cujas primeiras medidas foram percebidas primeiramente no setor rural. As três decisões, portanto, mantinham a perseguição ao desenvolvimento econômico como objetivo central da sociedade chinesa e davam sustentação às reformas que ampliariam os mercados, produzindo novas ondas institucionais. Os investimentos foram impactados por essa nova dinâmica liberalizante e ampliaram na sequência do processo a sua importância em relação à contribuição ao crescimento econômico chinês que já havia sido grande durante o período maoísta (SAICH, 2004).

### **3.3.2 As diretrizes das reformas econômicas**

Na sequência da 3ª Plenária, Deng e os partidários da ala a favor das reformas, como Chen Yun e Bo Yibo, criticavam o que chamavam de caráter extensivo do planejamento econômico central, defendido pelo grupo ligado a Hua Guofeng, acusando-o de “imprudência” econômica, insistindo na necessidade de seguir aquilo que entendiam como as “leis objetivas da economia”, e se afastar de um eventual voluntarismo econômico que afligia a China desde o final da década de 1950. Essas críticas públicas contribuíram para dar sustentação às novas políticas de orientação econômica, as quais foram apresentadas à 2ª Sessão do Congresso Nacional do Povo (CNP) ocorrido nos meses de junho e julho de 1979, que contaram com maior participação dos reformadores de diversas matizes na sua construção, como Chen Yun, que teve maior influência até que Deng Xiaoping neste momento. O espírito da época tinha se alterado e a pressão por reformas levaria Hua Guofeng a renunciar aos cargos de primeiro-ministro em setembro de 1980 e presidente do Partido Comunista em junho de 1981, posições que seriam assumidas, respectivamente, por Zhao Ziyang e Hu Yaobang, aliados de Deng (SAICH, 2004).

Com essa nova dinâmica política, o Plano Decenal adotado em março de 1978 foi adiado e descontinuado em seguida, na 3ª Sessão do CNP. Em substituição, foi estabelecido um plano de reajuste para três anos, com o objetivo de reestruturar a economia chinesa. Dentre as principais mudanças, houve a readequação das prioridades econômicas, atribuindo maior importância à agricultura, com novas metas ao setor agrícola, e à indústria leve, em detrimento da indústria pesada, a qual ao invés de ser o motor da economia do país receberia os fundos necessários para conseguir atender as demandas dos outros setores. Assim, a indústria pesada que havia sido privilegiada pelos investimentos durante o período maoísta deixava de ter a mesma importância (SAICH, 2004). Entre 1952 e 1978, a taxa média de crescimento do valor agregado da agricultura foi de 2,2% enquanto de 1978 a 2003 ela se elevou a 4,5%. Nesse mesmo período, a taxa média de crescimento do valor agregado da indústria se manteve em 9,8% (MADDISON, 2007)

Em relação à política econômica, ela foi redefinida para promover mecanismos de mercado que dessem conta de reduzir as ineficiências de alocação de recursos e da distribuição dos bens percebidas no sistema de planejamento econômico centralizado, segundo a consideração dos novos líderes do governo central. Existia também o entendimento de que novas tecnologias surgiam de maneira acelerada em outras partes do mundo, o que estimulou os líderes chineses em trabalhar para um reordenamento institucional de caráter mais flexível, que fosse mais propenso a mudanças que contemplassem essas disrupções técnicas. Parte dessa reorientação seria destinada à construção de um sistema de inovação, além da concessão de maior poder de decisão a nível local, particularmente às unidades de produção, como forma de potencializar o comércio no mercado. Dessa forma, deu-se início a uma autonomia das unidades de produção em relação à decisão do que produzir, do volume produzido e de onde comercializá-lo pela via de mercado (SAICH, 2004).

Nesse processo, houve a promoção de incentivos materiais aos trabalhadores, invocando o princípio socialista de “a cada um segundo seu trabalho”, com a finalidade de produzir estímulos à ampliação do trabalho, enquanto o igualitarismo foi um dos alvos, tido como um dos responsáveis dos problemas econômicos que retardavam o crescimento econômico do país. Essas reformas internas se conectavam com a proposição de uma abertura significativa ao mundo, com a procura de mercados para exportação de produtos chineses e a atração ao país de investimentos diretos externo, tecnologia mais desenvolvida e produtos de melhor qualidade, especialmente no âmbito da formação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) (SAICH, 2004).

As primeiras ZEEs surgiram entre 1979 e 1980 com a finalidade de estimular as exportações por meio da junção de empresas locais e empresas transnacionais. Elas possuíam

isenção fiscal, liberdade cambial e recebiam investimentos em infraestrutura, com o objetivo de atrair Investimento Direto Externo (IDE), possibilitando assim a geração de receita em moeda estrangeira. Inicialmente, a entrada de IDE estava vinculada a associação entre empresas estrangeiras e empresas locais enquanto uma forma de garantir a transferência de tecnologia e instrumentos de governança para a China (ACCIOLY, 2004).

As ZEEs foram espaços onde se promoveram experimentações liberalizantes, procurando aumentar a integração em relação ao exterior e conferir maior autonomia administrativa à região, de maneira que precedessem a extensão dessas políticas para outras partes do país depois de aprovados os resultados. Elas reproduziram um modelo observado em outras experiências asiáticas de industrialização, como Taiwan. Em um primeiro momento, se concentravam na faixa litorânea, na porção sul da China, próximas a Taiwan e Hong Kong, em cidades como Shenzhen, Zhuhai e Shantoun, na província de Guandong, e Xiamen, na província de Fujian. Em 1984, 14 novas cidades foram classificadas como Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDETs) e receberam incentivos fiscais em um patamar inferior às ZEEs (NAUGHTON, 2007).

Apesar do caráter liberalizante das reformas institucionais econômicas, as políticas macroeconômicas tiveram um perfil expansionista durante a década de 1980, ensejando uma ampliação significativa da base monetária e do crédito, que possibilitou a transição de um sistema baseado no orçamento e na poupança pública para outro centrado no crédito. Adicionalmente, elas também contribuíram para a contenção inflacionária, associada ao controle direto de preços pelo governo, embora tenha se verificado elevação das taxas de inflação a patamares relativamente altos durante alguns anos da década (MEDEIROS, 2013).

A liberalização progressiva dos preços não afetou significativamente três preços básicos centrais para a regulação macroeconômica do país, os preços dos grãos, a taxa de câmbio e o preço de energia e insumos estratégicos. No caso do preço dos grãos, apesar da possibilidade de comercialização do excedente no mercado por parte dos camponeses no transcorrer das reformas, eles estiveram sob permanente intervenção do governo, dada a relevância que têm para a renda da agricultura e para o salário real (MEDEIROS, 2013).

Em relação à taxa de câmbio, o governo a administrou enquanto uma variável estratégica, sendo um importante instrumento de estabilização, competitividade das exportações e de proteção ao mercado interno, apresentando estabilidade nominal e desvalorização real contra o dólar e uma cesta de moedas. Até 1994, havia duas taxas de câmbio, a oficial, definida pelo governo, e a taxa no mercado *swap*, definida no mercado. O sistema dual de câmbio manejado pelo Estado conjuntamente aos regimes especiais de subsídios

fomentou as exportações de bens industriais de consumo, como têxtil, vestuário e brinquedos, que se desenvolviam nas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), e as importações de máquinas e equipamentos, que cresceram de forma significativa (MEDEIROS, 2013).

Tanto a liberalização dos preços como as altas taxas de crescimento implicaram na elevação do déficit comercial e no aumento da taxa de inflação. A redução do crescimento econômico, no bojo da queda das taxas de investimento, no final da década de 1980 explica em grande medida a compressão do déficit e das pressões inflacionárias, o que, no entanto, não afetou o processo de mudança estrutural em busca do desenvolvimento econômico (MEDEIROS, 2013).

Nos anos seguintes, houve a unificação do câmbio e a sua estabilização foi possível mediante o controle dos fluxos financeiros, que favorecia o isolamento do sistema monetário e cambial das flutuações exógenas, permitindo a atuação do Banco Central por meio da política de compras da moeda, que lhe conferiam sustentação. Durante a crise asiática de 1997/98, embora a China tenha sido afetada em decorrência da contração externa e das desvalorizações significativas das moedas de outros países da Ásia, ela não sofreu ataque especulativo em virtude do mecanismo de controle desenvolvido (MEDEIROS, 2013)

### **3.3.3 As reformas no setor rural**

As mudanças no setor rural foram as mais significativas e rapidamente percebidas pela população, enquanto na área urbana elas se processaram de forma moderada nesse período inicial de reformas. A 3ª Plenária produziu apoio político para estimular o crescimento da produção agrícola, que passou pelo aumento dos preços de aquisição dos produtos, via Estado e mercado, e pela modernização produtiva, desenvolvida por meio dos investimentos. Ao mesmo tempo em que se elevavam os preços regulados da agricultura pelo Estado, permitia-se a venda do excedente nos mercados, fazendo com que eles voltassem a ser tolerados no país como arena de troca (SAICH, 2004). Apesar do aumento dos preços agrícolas controlados no campo em 1979, os preços de mercado desses produtos no campo só convergiriam em patamar superior no ano de 1985.

Adicionalmente, os agricultores foram autorizados a produzir em áreas particulares e os produtos oriundos dessa produção que excedia o montante determinado por cotas estabelecidas pelo Estado eram canalizados para o mercado, em uma reversão à política adotada pela Revolução Cultural. Com efeito, as regiões rurais passaram a intensificar as trocas e a despeito das mudanças descritas acima, a política em vigor no início de 1979 ainda continuava baseada

no modelo coletivo e as novas iniciativas seguiam o curso do que foi executado na sequência do Grande Salto Adiante (SAICH, 2004).

No âmbito dessa nova perspectiva política de fomento à agricultura, que ocorria sob determinadas estruturas remanescentes do período maoísta, houve um aumento dos gastos públicos em subsídios estatais direcionados aos cultivadores de grãos que abasteciam as cidades. No entanto, o incremento tecnológico verificado nesse curto período depois da 3ª Plenária não impulsionava o crescimento da produtividade agrícola o suficiente. Como resposta, inicia-se o abandono massivo do coletivismo por meio de uma grande reestruturação dos estímulos obtidos pelos agricultores, da redução do estabelecimento de cotas a serem produzidas e vendidas ao Estado e da ampliação significativa das produções domésticas, desenvolvendo um sistema que veio a ser chamado de “sistema de responsabilidade de produção”. Apesar da diretriz política de fomento à agricultura emanada da 3ª Plenária, e das características liberalizantes das reformas em geral, esse novo sistema que descontinuava o coletivismo foi sendo articulado sobretudo pelos próprios fazendeiros, que impingiam seu ritmo e determinavam seu alcance, em grande medida sem haver decretos oficiais por parte do governo chinês. Embora se verificasse a oposição de grupos políticos locais à essa reestruturação, o abandono do coletivismo contava com o apoio tácito de quadros políticos pró reformas de relevância nacional (SAICH, 2004).

Ainda no ano de 1979, os agricultores das regiões mais pobres iniciaram o processo de desestruturação do coletivismo, passando a produzir domesticamente, prática que gradualmente se difundiu pelas demais regiões rurais do país. Até 1981, o próprio Deng Xiaoping, principal líder chinês e partidário das reformas, ainda estava em dúvida em relação ao sucesso do processo em curso. Porém, à medida que ele se aprofundava e as principais lideranças do país não o controlavam, a alternativa que se impôs foi de fazer pronunciamentos políticos para tentar se adequar à realidade vigente, declarando apoio público mesmo que com certo atraso. Apesar da influência concreta advinda das bases agricultoras que impactavam as autoridades centrais chinesas, nem todas as regiões rurais optaram pela descoletivização. Como exemplo, a comuna de Heilongjiang adotou a mudança para um sistema salarial, indicando outro caminho percorrido na esteira das grandes mudanças (SAICH, 2004).

O processo descentralizado da descoletivização somado ao estímulo de concessão de poder a novos entes de mercado que emergiam na China chegou a sugerir que o sistema político de partido único do país pudesse se alterar, de forma forçosa ou não, e abrir espaço para o surgimento de diferentes modelos políticos organizacionais em diferentes áreas do país. Entretanto, nos anos de 1982 e 1983, decisões oriundas do centro político nacional foram

tomadas no sentido de padronizar nacionalmente o novo sistema de produção agrícola que emergia em determinadas regiões indicando força de centralização da política chinesa na instituição partidária. A coexistência da alta velocidade do processo e a manutenção do controle foi um sintoma disso, características que remeteram ao processo de coletivização ocorrido na década de 1950 (SAICH, 2004).

Em 1982, uma nova Constituição entra em vigor na China e estabelece a restauração e restituição dos poderes políticos e administrativos dos municípios, em detrimento das comunas, que continuam sendo desidratadas, havendo a substituição de cerca de 55 mil comunas por 96 mil governos municipais. Em 1983, o Estado oficializa o sistema de responsabilidade familiar como a base da produção e do comércio agrícola no país, retificado no ano seguinte com a extensão para 15 anos dos contratos de comercialização de safra com cotas fixas estabelecidas para compras estatais, além de medidas para promover a concentração da propriedade nas famílias com maior produtividade da terra. Vale lembrar que nessa época o comércio agrícola nos mercados já havia sido intensificado e, assim, encaminhou-se o desfecho do sistema das comunas. Em 1985, o governo chinês anunciou que o sistema de contratos de compras estatais das cotas fixas das safras dos agricultores que havia sido estendido para 15 anos em 1982 seria encerrado, indicando que o desenvolvimento do mercado já era evidente. Em substituição, estabeleceu-se um sistema de contratos de compra e venda para que todos os produtos agrícolas fossem negociados entre diferentes agentes nos mercados (SAICH, 2004).

Leão (2010) afirma que apesar do aumento da liberalização dos preços acompanhado da distensão do comércio e da privatização da poupança no setor agrícola, as terras continuaram a ser propriedades públicas. Houve crescimento na autonomia da tomada de decisão de investimento agrícola pelos camponeses em relação ao produto e à quantidade a serem produzidos, em comparação ao período maoísta.

Para Medeiros (2013), o reordenamento institucional na área rural com a desintegração das comunas e a constituição de um “sistema de responsabilidade familiar”, acompanhados da redução das cotas públicas de produção e possibilidade de negociação do excedente no mercado acarretaram a elevação dos preços agrícolas, tanto os administrados quanto os de mercado. Com efeito desses inventivos, observou-se o incremento da produção e da produtividade, culminando no crescimento da renda rural. A taxa de crescimento média da produtividade do trabalho na agricultura saltou de 0,2% (1952-1978) para 4% (1978-2003) (MADDISON, 2007).

Esses fatores juntamente à maior autonomia de empresas e bancos estatais possibilitaram o surgimento de milhares de *Township and Village Enterprises (TVEs)*, empresas de vilas e municípios de forte presença rural, localmente estabelecidas e com mais elevada

autonomia de investimentos, uma vez que não estavam vinculadas diretamente ao planejamento central. Elas eram subordinadas aos governos locais, embora geridas pelos trabalhadores, e foram importantes para o incremento da produção industrial e do emprego rural não-agrícola, destacadamente nas primeiras duas décadas de reformas a partir de 1978. Contavam com cerca de 28 milhões de trabalhadores no ano de 1978, quando respondiam por aproximadamente 5% do PIB, e deram continuidade à operação da base industrial existente no período maoísta. Após o início das reformas sob a liderança de Deng, essas unidades produtivas se concentraram na produção de insumos agrícolas, de materiais de construção e de bens que eram antigamente oferecidos pelas comunas, os quais podiam ser comercializados nos mercados. Em seguida, expandiram a participação para setores de bens de consumo como têxteis e móveis (NAUGHTON, 2007).

Portanto, além da produção, as TVEs fomentaram a ampliação e a disseminação da posse dos bens de consumo industriais. Além disso, aquelas que estavam presentes nas ZEEs foram instituições importantes para as exportações, sendo responsáveis por um terço do volume exportado em 1993 (NAUGHTON, 2007). Nos anos de 1980, o país experimentou uma aceleração econômica acentuada impulsionada pelo consumo das famílias, pelos investimentos das empresas de vilas e municípios e pelos investimentos estatais (MEDEIROS, 2013).

**Figura 10 - China - Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto - 1978 a 2018**



Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

### 3.3.4 As reformas no setor urbano

No setor urbano, as mudanças foram menos drásticas quando comparadas ao setor rural. Os interesses em disputa no setor industrial refrearam uma alteração institucional mais profunda e a política direcionada a ele se encaminhou no estilo *stop-go*, com as propostas mais radicais apresentando dificuldades de serem implementadas à medida que os efeitos das primeiras reformas iam causando impacto na população. Após os ajustes gerais do início da década de 1980, que mais rapidamente impactaram o setor agrícola, a liderança política chinesa aumentou seu foco nas reformas do setor industrial, cujas aspirações se materializaram em um importante documento do Comitê Central do Partido Comunista chamado “Decisão sobre a Reforma da Estrutura Econômica”, de outubro de 1984, o qual aglutinou em um plano experimentos urbanos fragmentados e medidas adotadas nas áreas rurais, de caráter liberalizante, que promoviam os incentivos e as forças de mercado (SAICH, 2004).

No bojo das reformas industriais, foi adotado em 1983 o sistema de retenção de lucros nas empresas e de tributação sobre eles, com o intuito de elevar a responsabilidade das organizações em relação aos próprios resultados financeiros, em substituição ao regime anterior em que os lucros eram direcionados ao Estado e os prejuízos cobertos por ele. No âmbito desse processo, conferiu-se maior poder de decisão aos gerentes empresariais, os quais poderiam responder de maneira mais eficaz à dinâmica de mercado, particularmente no tocante aos planos de produção e marketing, escolha de fornecedores, distribuição de lucros no interior da empresa e contratação e demissão de trabalhadores. Como consequência, o início do processo das reformas para o setor industrial gerou a compreensão nos quadros políticos do governo central de que elas faziam parte de um conjunto mais geral de reformas estratégicas do Estado. Isto, por sua vez, abriu um intenso debate em relação aos rumos que estavam sendo tomados, acentuado pelo aquecimento econômico no final de 1984 e início de 1985, sendo Chen Yun um dos políticos de envergadura a se oporem a reformas pela extensão que apresentavam (SAICH, 2004).

As reformas das estatais nas décadas de 1980 e 1990 restringiram a transferência de lucros dessas empresas para o orçamento do governo, o que por sua vez contribuiu para a amplificação da discricionariedade na decisão dos investimentos em favor da gestão das companhias. As reformas traziam descentralização nas decisões de investimento tanto na esfera rural quanto urbana. Apesar da redução da quantidade e do faturamento total das estatais, elas se concentraram em setores estratégicos da grande indústria, preservando a importância destas instituições nas decisões globais de investimento. Outro tipo de empresa emergente no período

foram as instituições privadas nacionais, derivadas, sobretudo, das privatizações de pequenas estatais. Elas serão instituições chaves nas decisões de investimentos na China nas décadas seguintes às reformas (LEÃO, 2010).

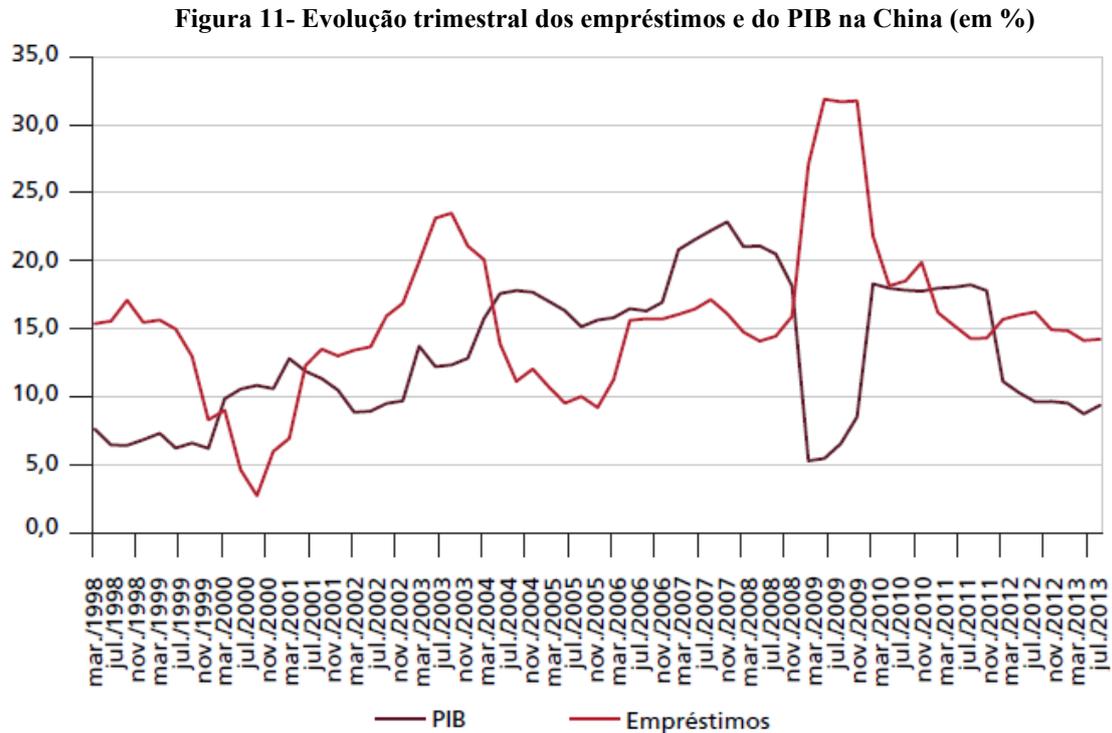
Em meados da década de 1980, o orçamento público perdia relevância no financiamento das estatais, que era compensado pela retenção dos lucros nas empresas e pelos quatro grandes bancos estatais alçados à condição de bancos comerciais. Medeiros (2013) afirma que apesar da diminuição da importância do papel do orçamento público no financiamento do investimento e da ampliação do sistema financeiro para esta finalidade, o Estado manteve sua posição de coordenador por excelência, uma vez que o sistema financeiro permaneceu sob seu controle.

### **3.3.5 As reformas no sistema financeiro**

Mendonça (2015) defende que as altas e sustentadas taxas de crescimento econômico chinês nas décadas de 1980, 1990 e 2000, derivadas do aumento da produtividade e da capacidade produtiva, está intimamente ligada ao sistema financeiro chinês e suas alterações a partir das reformas de 1978. Os novos mecanismos de financiamento propiciaram as condições favoráveis para as decisões que vinham sendo descentralizadas, as quais expandiram e mantiveram os níveis de investimento em patamares elevados. Após a Revolução Comunista de 1949, o sistema financeiro apresentava um único grande banco, o Banco Popular da China (BPC), que reunia tanto as funções de banco central quanto de financiamento comercial. No ano de 1979 uma série de medidas marcariam uma nova configuração institucional do sistema financeiro, moldando-o e sendo fundamentais para explicar as suas características observadas até na segunda década do século XXI.

O sistema bancário assume grande relevância dentro do sistema financeiro da China pela função chave que exerce no processo de financiamento dos atores econômicos do país, mesmo considerando que também houve o crescimento da importância do mercado de capitais. Há uma forte correlação entre o movimento do volume de crédito e a evolução do PIB, considerando um intervalo de tempo entre as duas variáveis. Ao mesmo tempo em que se verificou a ocorrência de intenso crescimento econômico, se observa uma intensa elevação dos empréstimos. As altas taxas de investimento observadas nas últimas três décadas estão associadas ao crescimento do crédito doméstico. Ademais, a elevação significativa do volume

de crédito em períodos de crise como a do *subprime*<sup>4</sup> destaca seu uso como política anticíclica do governo chinês (Figura 11) (MENDONÇA, 2015).



Fonte: Ceic Data (2015)<sup>5</sup> apud Mendonça (2015, p.336).

As profundas transformações do sistema financeiro chinês a partir das reformas de 1978 ainda estão em movimento. Há a substituição do PBC enquanto único banco do sistema e emerge uma nova estrutura composta por múltiplas instituições para prover o financiamento das decisões do investimento e de produção, que no período precedente acontecia sobretudo por meio de recursos orçamentários. Um dos objetivos do Conselho de Estado no âmbito das reformas era deslocar o financiamento dos investimentos de recursos orçamentários para empréstimos bancários e logo nos anos subsequentes às reformas as evidências apontavam sucesso neste sentido. Em 1978, 70% do financiamento industrial era de origem orçamentária enquanto em 1982 houve uma reversão, sendo 80% oriundos de empréstimos bancários. Apesar desse processo na China ser permeado de privatização, liberalização e abertura comercial, ele foi controlado, sob a forte presença do Estado, diferentemente do que ocorreu nas economias do Leste Europeu (MENDONÇA, 2015).

<sup>4</sup> A crise do *suprime* será tratada no próximo capítulo.

<sup>5</sup> CEIC DATA. Global Economic Data, Indicators, Charts and Forecasts. Hong Kong. Disponível em: <https://www.ceicdata.com/pt>. Acesso em: 14 set. 2021.

Mendonça (2015) caracteriza o processo das reformas em 6 fases<sup>6</sup>. A primeira delas é o desenvolvimento do segmento bancário, estabelecendo-se grandes bancos comerciais e instituições não-bancárias, no período que vai de 1978 a 1984. Nesta fase, a partir de 1979, o PBC foi aliado do Ministério das Finanças, preservando uma parte de sua função comercial. Somente em 1983 a instituição é formalmente definida como banco central, de tipo tradicional, deixando de executar as tarefas bancárias urbanas remanescentes, as quais foram transferidas para o recém-criado Banco Industrial e Comercial da China (ICBC), que foi criado para financiar transações comerciais e depois se especializou em transações econômicas internacionais.

O ICBC foi um dos quatro grandes bancos especializados de propriedade estatal que fizeram parte do reordenamento do sistema bancário, concebidos de forma embrionária ou gestados a partir do desmembramento dos departamentos comerciais do PBC. Os outros três bancos eram o *Bank of China* (BOC), cuja função primordial era atender o segmento de comércio exterior, o Banco da Construção da China (CCB), com a finalidade de financiar o investimento na construção civil e o Banco da Agricultura da China (ABC) com mandato para atuar em áreas rurais (MENDONÇA, 2015).

Das instituições não-bancárias constituídas, boa parte delas se orientavam para a concessão de crédito e fornecimento de serviços bancários ao pequeno produtor agrícola, sendo estabelecida uma malha de cooperativas de crédito rural supervisionada pelo banco ABC. Outras instituições financeiras surgiram nesse intervalo, particularmente em regiões costeiras, com a finalidade de angariar fundos de origem estrangeira e direcionar para companhias de outros países, como o International Trust and Investment Companies (TICs), o China International Trust and Investment Corporation, subordinado ao Conselho de Estado, e o China Investment Bank, controlado pelo BPC (MENDONÇA, 2015).

A fase 2 é apresentada por Mendonça (2015) como aquela que vai de 1984 a 1988, quando houve diversificação, abertura e inovação do sistema financeiro, já predominantemente bancário. No caso da diversificação, houve a construção de instituições bancárias e não-bancárias, acompanhada da ampliação das atividades destas. Em relação à abertura, verificou-se o início de um processo lento e estritamente controlado pelo Estado de permissão de operação de bancos de capital misto e bancos estrangeiros em áreas específicas, primeiramente fazendo transações apenas em moeda estrangeira e na jurisdição das zonas econômicas especiais, depois tendo a atuação em uma gama maior de cidades. Esse processo foi motivado pela concepção de

---

<sup>6</sup> As quatro primeiras fases serão apresentadas neste capítulo e as duas últimas, a quinta e a sexta, no próximo.

que o restabelecimento bancário, com destaque à criação de quatro bancos estatais, por si só não seria suficiente para contemplar as necessidades de financiamento e que a concorrência ajudaria a mobilizar mais recursos a serem canalizados para os investimentos.

A retomada da presença de bancos de capital misto se deu com a reinauguração em 1987 do Banco das Comunicações (BOCOM), que havia sido fundado em 1908 e incorporado ao PBC em 1958. No mesmo ano entrou em operação o Citic Industrial Bank, o primeiro banco de propriedade empresarial a entrar em funcionamento pós-revolução de 1949. Outros bancos mistos foram criados, como os regionais que contavam com a participação parcial dos governos locais. Ademais, os quatro grandes bancos que foram a alavanca do novo sistema bancário experimentaram menores restrições à construção de suas carteiras, particularmente no que diz respeito aos empréstimos, os quais extrapolavam a especialização característica de cada um deles. Eles também se vincularam à instituição de TIC's, sugerindo a busca por ludibriar a sujeição às cotas de créditos a que estavam submetidos (MENDONÇA, 2015).

No ano de 1986, começou um processo de expansão das cooperativas de crédito, para além da fronteira rural do país, com a criação de 1200 unidades urbanas, com vistas a atender as necessidades de financiamento de pequenas empresas urbanas, de propriedade individual ou coletiva. Adicionalmente, verificou-se a diversificação do sistema por meio da criação e difusão de intermediários financeiros não-bancários, de propriedade individual ou coletiva, de propriedade de governos provinciais ou de bancos. A autora destaca a emergência das TIC's que começaram a receber *trust deposits* tanto de governos quanto de empresas, especialmente as grandes, atuando também na subscrição e comercialização de títulos, sendo que parte dessas TIC's foram estabelecidas pelos quatro grandes bancos. Além disso, surgiram nesse período corretoras e distribuidoras de títulos mobiliários, companhias financeiras e de leasing (MENDONÇA, 2015).

À diversificação e abertura do sistema financeiro se somou o movimento de institucionalização. Como dito anteriormente, em 1984, o PBC vai se restringir à função de banco central, assumindo moldes de atuação ocidentais, após decisão do Conselho de Estado. Esse novo rumo adotado é dificultado pela reminiscência de aspectos da estrutura anterior, como a administração das condições de liquidez via requerimentos de reserva e uso de quotas de crédito. Ademais, algumas filiais do PBC continuavam tendo companhias financeiras que faziam empréstimos diretos. Apesar disso, as mudanças foram transcorrendo e em 1995 há aprovação da primeira lei do PBC, que recebeu um novo mandato a partir de 1996, com responsabilidade sobre a política monetária, regulação e supervisão do sistema financeiro,

deixando de se vincular ao Ministério das Finanças e governos locais, tornando-o mais centralizado nas suas funções (MENDONÇA, 2015).

A fase 3 é caracterizada por Mendonça (2015) como de retificação e recentralização, em um curto período que vai de 1988 a 1991, quando ocorreu um intervalo no processo de liberalização e diversificação do sistema financeiro chinês. O governo central voltou seu foco para a contenção da inflação, relegando as reformas que vinham ocorrendo a papel secundário na prioridade da política econômica. Nesse processo, houve uma centralização das decisões dos agentes, elevando-se a participação do crédito direcionado e a importância dos recursos orçamentários no financiamento do investimento, reduzindo a flexibilidade na definição das taxas de juros concedidas e concentrando as atividades creditícias dos quatro grandes bancos dentro dos limites das suas especialidades. Soma-se a isso a depuração das instituições financeiras não bancárias, particularmente as TIC's, já que o entendimento do governo chinês era de que elas apresentavam um caráter inflacionário pró-cíclico, uma vez que permitiam a grandes bancos aumentarem o volume de empréstimos para além dos limites impostos a eles. Algumas delas foram fechadas ou mesmo absorvidas em bancos especializados, enquanto as que sobraram se submeteram a maiores regulações do PBC.

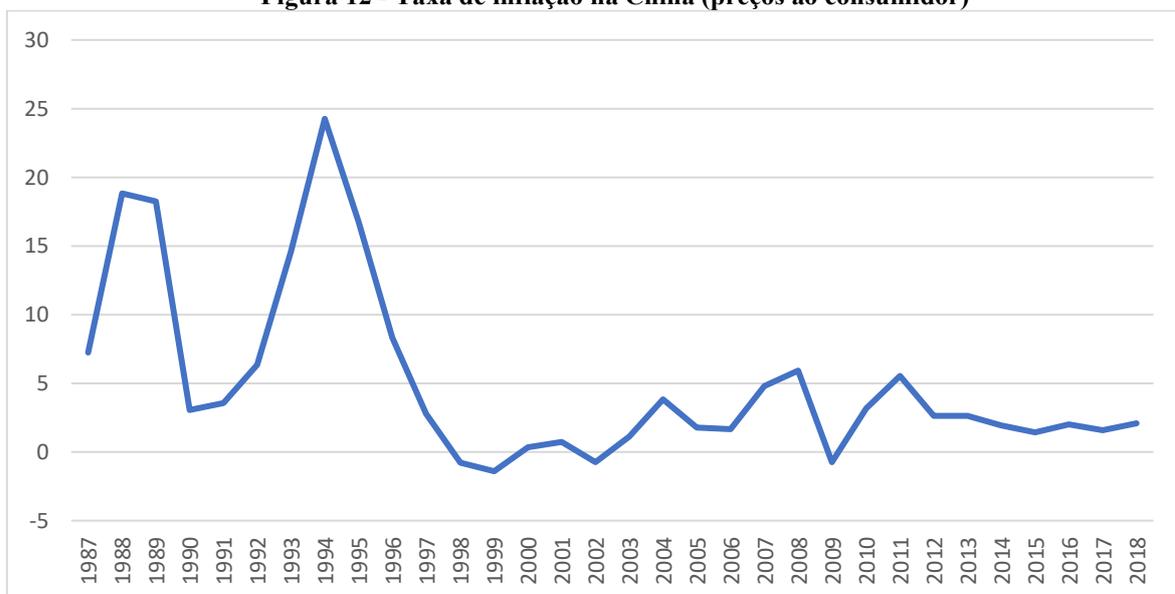
#### 3.4 O PROCESSO POLÍTICO NO FINAL DA DÉCADA DE 1980 E NA DÉCADA DE 1990

No campo das reformas políticas, não houve grandes avanços, com mudanças restritas à reforma administrativa, como a introdução de ações para redução da burocracia estatal, a sobreposição funcional, o acúmulo de poder restrito a poucos membros do partido e a seleção e treinamento de novos integrantes. Mudanças estruturais de reorganização do poder com maior distribuição entre outros grupos e organizações da sociedade para além do Partido Comunista foram freadas por membros da instituição, que defendiam a manutenção do sistema de partido-estado, caminho pelo qual Deng viria a seguir, além de temerem os rumos tomados nas ex-repúblicas socialistas do Leste europeu (SAICH, 2004).

Apesar do período que abrange os anos de 1978 até 1980 ter sido frutífero para propostas mais radicais de reforma política, partindo tanto de movimentos sociais quanto de importantes membros do Partido Comunista, elas foram sendo criticadas e desidratadas durante o processo, abrindo espaço apenas para aquelas que garantiam a continuidade das reformas. O sistema socialista que tinha o Partido Comunista como garantidor da ordem social era tido como compatível com a modernização econômica (SAICH, 2004).

Até o início dos anos de 1990, as privatizações, as liberalizações de preços e a abertura econômica ainda haviam sido relativamente limitadas. Apesar disso, a descontinuação das comunas, o crescimento das TVEs e o desenvolvimento das ZEEs estabeleceram novos parâmetros para a economia chinesa, que contava com ampla participação das empresas estatais e dos controles diretos exercidos pelo governo. Sob esse cenário, verificou-se uma aceleração inflacionária em 1988 e 1989, com os índices de preço ao consumidor atingindo 19% e 18%, respectivamente (Figura 12). Consequentemente, nesses mesmos anos, o governo chinês promoveu a restrição do crédito, que culminou no arrefecimento da economia do país, com a taxa de crescimento econômico reduzida a 4% (MEDEIROS, 2013).

**Figura 12 - Taxa de inflação na China (preços ao consumidor)**



Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

A queda da expansão do PIB e a elevação dos preços em 1988, com a maior taxa inflacionária observada desde a Revolução de 1949, promoveram ceticismo em relação às reformas em amplas camadas da população, tanto no setor rural quanto no urbano. Os agricultores temiam a flutuação dos preços dos grãos enquanto parte dos trabalhadores das cidades sofriam com demissões. Os funcionários de Estado também se mostraram refratários a apoiar o andamento das reformas mais amplas nesse período. A mudança em curso para os trabalhadores urbanos remetia a deixar de usufruir um sistema que garantia salários, apesar de não tão altos, seguridade social e um custo de vida subsidiado para a possibilidade de alcançarem maior nível salarial, porém sob um contrato mais arriscado, estando suscetível à ampliação do desemprego. Neste quadro, o aumento dos preços como o verificado naquele ano se tornava particularmente sensível. Outros elementos instigavam a insatisfação na população

urbana, como uma maior percepção da corrupção, do abuso de autoridade daqueles que detinham cargos públicos e da acumulação privada de quem exercia função pública (SAICH, 2004).

O panorama crítico do final dos anos de 1980 colocava em xeque a legitimidade moral e a competência do Partido Comunista como líder da sociedade chinesa entre os trabalhadores das cidades e os estudantes, o que suscitou em uma série de manifestações. Em um primeiro momento, a resposta do governo chinês às manifestações foi letárgica e incongruente, em função do tamanho dos protestos, dos conflitos internos na liderança do Partido Comunista e da visita do presidente da União Soviética Mikhail Gorbatchov, além das dificuldades socioeconômicas daquele momento. O grupo de manifestantes atuava de forma pacífica o que refreava possíveis tendências de reação inicial violenta e nesse sentido o partido adotou a linha do estabelecimento do diálogo até que essa via fosse exaurida. Ademais, os estudantes eram favoráveis às reformas e, portanto, em certa medida aliados de figuras como Deng Xiaoping e Zhao Ziyang (FAIRBANK; GOLDMAN 2006).

Com a persistência das manifestações, o diálogo foi deixando de ser considerado a forma prioritária de interlocução para não legitimar a autonomia de uma organização da sociedade civil em detrimento do Partido. Uma repressão mais dura contra os manifestantes foi executada, sob a promulgação da Lei Marcial e o uso de forças militares para dissuadir os manifestantes da Praça da Paz Celestial, o epicentro do movimento (FAIRBANK; GOLDMAN 2006).

Ao mesmo tempo em que as manifestações da Praça da Paz Celestial e a queda de Zhao abriam oportunidade para críticas às reformas econômicas liberalizantes, sobretudo por parte da ala mais conservadora do Partido Comunista, essas críticas rapidamente se diluíam e parte disso é explicado pelo comportamento da inflação que havia sido de cerca de 18% em 1989 e se reduziu à casa de 3% em 1990. O papel das empresas privadas e das Zonas Econômicas Especiais como elementos que contribuía para o desenvolvimento da China foram reafirmados. Houve certo relaxamento das medidas de austeridade econômica implantadas em 1988, que não resolviam problemas estruturais chineses e ajudaram a diminuir a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto que passou de 11% em 1988 para 4,2% em 1989 e 3,92% em 1990. A taxa de crescimento do PIB voltou a crescer em 1991, atingindo 9,2%. Uma campanha de dimensão nacional contra a especulação e a corrupção foi lançada em 1989, de certa forma para dar legitimidade às medidas de austeridades que persistiam. Dentre as medidas do programa constava o fechamento de empresas que se envolviam em corrupção e a limitação de privilégios de ocupantes de cargos oficiais. Nesse processo, uma das demandas dos

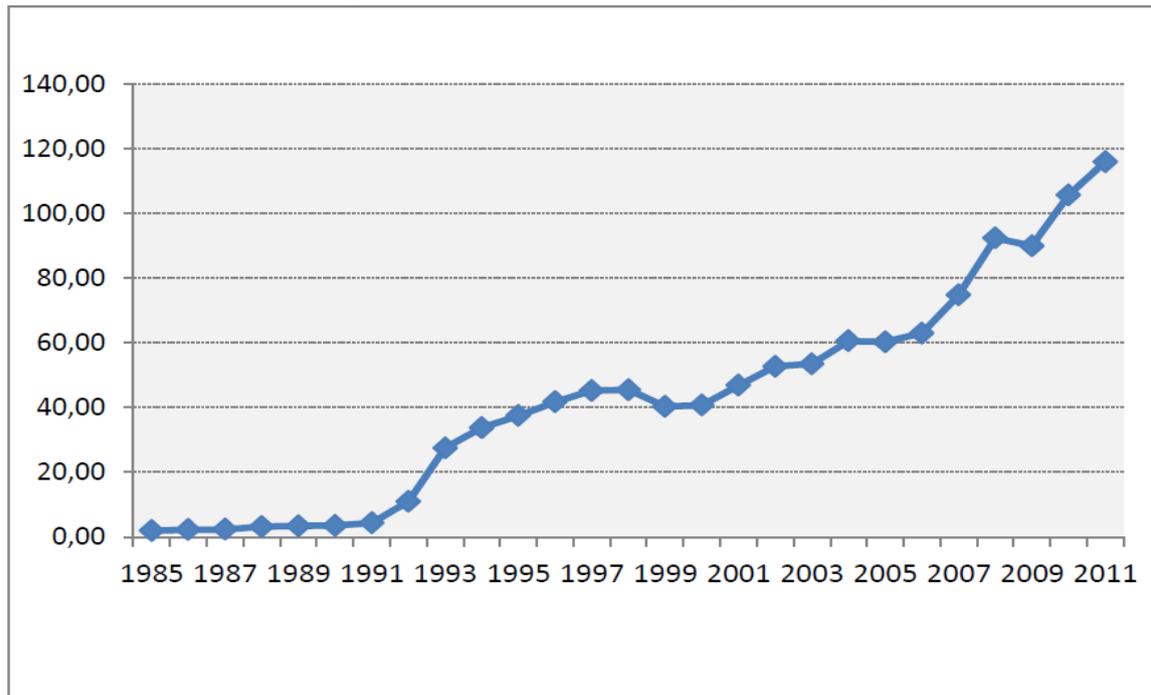
estudantes das manifestações recém-encerradas foi atendida e Deng Xiaoping deixou seu último cargo oficial como presidente da Comissão de Assuntos Militares (SAICH, 2004).

Durante a década de 1990, a política chinesa de liberalização de preços agrícolas incorreu em aumento destes e do poder de compra dos camponeses os quais contribuíram para o aumento do nível geral de preços, que alcançou seu pico em 1996, com o índice de preços ao consumidor amplo se elevando em 20%. Em resposta, o governo chinês atuou nas frentes de contenção dos preços agrícolas e salários, estabelecendo controle sobre eles. Na questão salarial, foi executada uma reforma em 1994 e 1995 cuja finalidade principal era mitigar os efeitos da indexação salarial sobre a inflação, através da limitação do crescimento dos salários de maneira inferior à produtividade. Com efeito, a inflação arrefeceu, mas foi acompanhada da defasagem dos salários e da pressão negativa sobre a renda agrícola. A queda da renda agrícola, somadas às flexibilizações do sistema de residência e das demissões nas empresas estatais, fruto das políticas de privatizações de 1996, e a elevação do volume de investimentos nas regiões costeiras, levaram a cabo a concentração de renda e do consumo e aumento do desemprego geral, a partir de outras regiões do país (MEDEIROS, 2013).

No final dos anos 1990, o aumento do desemprego e o reflexo da crise asiática na economia chinesa fizeram com que o país adotasse medidas de maior centralização e grau mais elevado de intervenção econômica, uma vez que a conjuntura favorecia o grupo político mais afeito ao controle exercido pelo Estado. Nesse sentido, houve uma política monetária expansionista por meio do corte da taxa de juros e da expansão do crédito, estimulada pelo crescente ingresso de divisas no país, que facilitava a atuação através de bancos locais. A política fiscal também foi de caráter expansionista, com o governo lançando mão de um orçamento maior do que os anteriores, impactando positivamente e de forma indireta os investimentos públicos e privados (MEDEIROS, 2013).

Esse período se caracterizou pelo crescimento do IDE em solo chinês (Figura 13) e das exportações do país, que atingiu seu ápice em meados da década de 1990, tendo como motor as altas taxas de investimento em capital fixo, que se aceleraram tanto nas empresas estatais quanto nas privadas, além de aumento também do consumo doméstico. O baixo patamar relativo da taxa de juros produziu estímulos a essa expansão. Já a política cambial se alterou em 1994, quando a taxa de câmbio foi unificada, mantida indexada ao dólar de forma nominal. Porém, ela se manteve comprometida com a estratégia de controle em relação ao balanço de pagamentos, por meio da manutenção dos instrumentais de controle de capitais e divisas, centralizados no Banco Central, apesar do crescimento do IDE no país (MEDEIROS, 2013).

**Figura 13 - Fluxo de IDE na China (USD Bilhões)**



Fonte: Protti (2015), National Bureau of Statistics of China.

Na década de 1990, houve a ampliação do processo de privatização das empresas estatais e a abertura ao capital estrangeiro, o qual visava mão-de-obra barata, flexibilidade das legislações ambientais e exploração do mercado interno chinês, além de condições favoráveis de exportação. Como contrapartida, o Estado chinês requisitava a transferência de tecnologia e o cumprimento de metas de exportação e investimento das empresas estrangeiras, que também foram condicionadas a se associarem a instituições e capitais chineses, como por meio das *Joint Ventures*. Dessa forma, a China começava a se reinserir no comércio internacional com maior volume transacionado, aumento gradual da sua participação no comércio global, bem como do valor do seu quantum exportado (LEÃO, 2010).

Leão (2010) afirma que a abertura econômica permitiu superar o sufocamento do mercado internacional, a elevada restrição externa do balanço de pagamentos e acelerar a acumulação de capital, incorporando mecanismos capitalistas e tecnologias que permitiram a expansão da renda na agricultura e na indústria. Em função do caráter liberalizante e privatista das reformas, entre 1978 e 1995, a receita do governo chinês em relação ao produto interno bruto se reduziu de 35% para 11%, enquanto o orçamento federal comparado à poupança nacional caiu de 38,5% para 1,7%, ao passo que a fatia das famílias em relação à poupança se elevou, saindo de 11,6% para 56,3% (CHUNLIN, 2002). Houve a redução da propriedade coletiva da terra em favor da estatização e da privatização dos meios de produção, no entanto,

Leão (2010) argumenta que a abertura e privatização ocorreram ao mesmo tempo em que se preservou a intervenção estatal na economia.

A quarta fase do processo de reformas do sistema financeiro ocorreu entre os anos de 1992 a 1997, quando houve diversificação e alargamento. Foram criados novos bancos, com destaque aos *policy banks*, dotados da responsabilidade de executarem o financiamento das políticas governamentais. Os quatro grandes bancos foram sendo gradualmente transformados em bancos comerciais, pautados pelas regras de mercado, deixando de estar subordinados diretamente pelo governo central e seguirem a lógica política de alocação de recursos. Assim, eles foram sendo encaminhados para se tornarem cada vez mais intermediadores responsáveis pelos lucros e prejuízos da operação. Observou-se no período o início de uma limitada internacionalização do sistema bancário (MENDONÇA, 2015).

Em 1994, o Conselho de Estado decidiu pela criação do Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank - CDB), Banco de Importações e Exportações da China (China Import-Export Bank – China Ex-Im) e o Banco de Desenvolvimento da Agricultura da China (Agricultural Development Bank of China – ADBC), sendo escolhidos como as principais instituições de fornecimento de empréstimos estruturados determinados pela política de desenvolvimento do governo central chinês, para atuação em áreas subdesenvolvidas, rurais, especialmente na produção de alimentos, além de financiarem as exportações e importações, bem como o setor da infraestrutura. Diante desse quadro, pavimentou-se as condições para a transformação das funções dos quatro grandes bancos que poderiam se pautar por regras de mercado, evitando resultados negativos segundo esses parâmetros, sem renunciar a veículos para o direcionamento de políticas de financiamento (MENDONÇA, 2015).

Além dos *policy banks*, novos bancos comerciais de atuação regional foram criados no período, muitos deles de propriedade de governos provinciais ou locais, além dos *city commercial banks*. Na busca pela dinamização das cooperativas de crédito, o PBC promoveu a fusão dos *city commercial banks* com as cooperativas de crédito urbanas, o que acarretou enorme diminuição do número de cooperativas entre 1998 e 2003, saindo de 5 mil em 1994 para somente 22 em 2008. Os *city commercial banks* absorveram mais de 2 mil cooperativas nesse processo. Apesar da debilidade do funcionamento das cooperativas para o propósito de financiar pequenas e médias empresas, pelo qual foram criadas na primeira fase das reformas, um dos efeitos das novas alterações foi a deturpação dessa função enquanto parte da fusão. Em contrapartida, as instituições que emergiram desta apresentaram melhoria no gerenciamento de riscos acompanhada de uma carteira composta de clientes de tamanhos maiores. O governo central também admitiu a entrada de nove bancos estrangeiros que passaram a operar em

mercados de renminbi nas zonas econômicas especiais, como Pudong, na região de Xangai (MENDONÇA, 2015).

Em 1990, há a decisão de se restabelecer as bolsas de valores de Xangai e Shenzhen, revigorando Xangai como centro financeiro da China, marcando o início de uma nova adequação dos mercados e intermediários financeiros não-bancários, que foram estimulados a concederem recursos de médio e longo prazos. No setor de seguros também há alterações relevantes, com a admissão pelas autoridades centrais à entrada de quatro empresas estrangeiras em 1992, enquanto as TIC's experimentaram crescimento mesmo que limitado (MENDONÇA, 2015).

Paulatinamente as políticas de austeridade econômica iam sendo descontinuadas e Deng Xiaoping sentiu a necessidade de demarcar em discurso que essa reversão de fato estava acontecendo, considerando que no contexto geopolítico ocorria o colapso da União Soviética e das experiências socialistas no Leste Europeu. Ao contrário, na China, o Partido Comunista demonstrava força como instituição chave da manutenção da ordem social, do socialismo como sistema e fazia declarações públicas para produzir esse sentido. Em meados de 1991, no 70º aniversário da instituição, a celebração foi relativamente contida em virtude da ressaca das manifestações da Praça da Paz Celestial. No entanto, havia um sentimento de orgulho pela superação desse episódio traumático e da própria sustentação do regime quando outros países do campo socialista se decompunham. Uma declaração simbólica em defesa do socialismo foi do secretário-geral Jiang Zemin<sup>7</sup> que afirmou que a luta de classes iria continuar em determinadas regiões do país, se distanciando de certa forma dos discursos de Deng no final dos anos de 1970 em defesa da unidade nacional e do desenvolvimento econômico. Zemin endossava a tarefa do partido contra a restauração capitalista na China, especialmente naquele momento de crise em que viviam as ex-repúblicas socialistas (SAICH, 2004).

Entre idas e vindas em relação às reformas, que são o fio condutor da disputa política na China no período em que Deng Xiaoping exerce o papel de principal líder político, ele fez uma visita ao sul do país em 1992 e declarou que as reformas econômicas liberalizantes haviam sido chaves para a manutenção do socialismo. Naquele momento, enfatizava que o problema não eram as “tendências burguesas”, mas o “esquerdismo” que agia contra as reformas. O 14º Congresso do Partido Comunista adotou a abordagem de continuidade das reformas e elevou as metas de crescimento econômico para cerca de 9%, indicando que haveria capacidade de expansão da economia com taxas de inflação controladas. Nesse Congresso Deng foi

---

<sup>7</sup> Jiang Zemin foi secretário do Partido Comunista até 2002, sucedendo Zhao Zyang em 1989. Também foi presidente da China de 1993 a 2003 (MARTI, 2007).

reconhecido como o principal arquiteto das reformas liberalizantes e da abertura econômica, garantindo a ele os créditos da teoria do “socialismo com características chinesas”<sup>8</sup>, que seria fundamentalmente um regime socialista que contasse com as forças de mercado. Um documento foi produzido neste encontro endossando a prerrogativa do Estado de fazer o controle macroeconômico do país e, portanto, apresentando ascendência sobre o mercado. Por outro lado, ele referendava uma “economia socialista de mercado” e colocava o mercado enquanto instituição destacada na sociedade chinesa. Outro elemento importante presente no texto era a indicação de maior aceitação ao capital estrangeiro, para além de ser uma via de transferência tecnológica, mas que atuasse em setores como das finanças, do comércio, do turismo e imobiliário. Mesmo conferindo relevância ao mercado e ao capital estrangeiro, reforçava-se o compromisso do sistema de partido único, com o Partido Comunista no controle (SAICH, 2004).

---

<sup>8</sup> Essa expressão começou a ser utilizada pelos políticos chineses no início da década de 1980 e foi assumida como ideologia e estratégia oficial do governo chinês no 14º Congresso Nacional do Partido Comunista em 1992 (MARTI, 2007).

## **4 DESENVOLVIMENTO E COMPLEXIFICAÇÃO ECONÔMICA PÓS DENG XIAOPING**

Este capítulo se divide em duas partes principais. A primeira se refere aos diversos aspectos do aprofundamento das privatizações e da abertura econômica com o controle do Estado. A segunda aborda a mudança no padrão do desenvolvimento econômica chinês, do motor como investimento para a ênfase no consumo doméstico.

### **4.1 APROFUNDAMENTO DAS PRIVATIZAÇÕES, DA ABERTURA ECONÔMICA COM CONTROLE DO ESTADO**

Esta seção está subdividida em cinco partes. A primeira sobre a continuidade do desenvolvimento econômico como um objetivo importante para a sociedade chinesa. A segunda sobre o aprofundamento das privatizações, mas com o controle do Estado das variáveis estratégicas. A terceira referente ao aprofundamento da abertura econômica, enquanto a quarta trata das reformas no sistema financeiro e a quinta dos tipos de intervenções estatais.

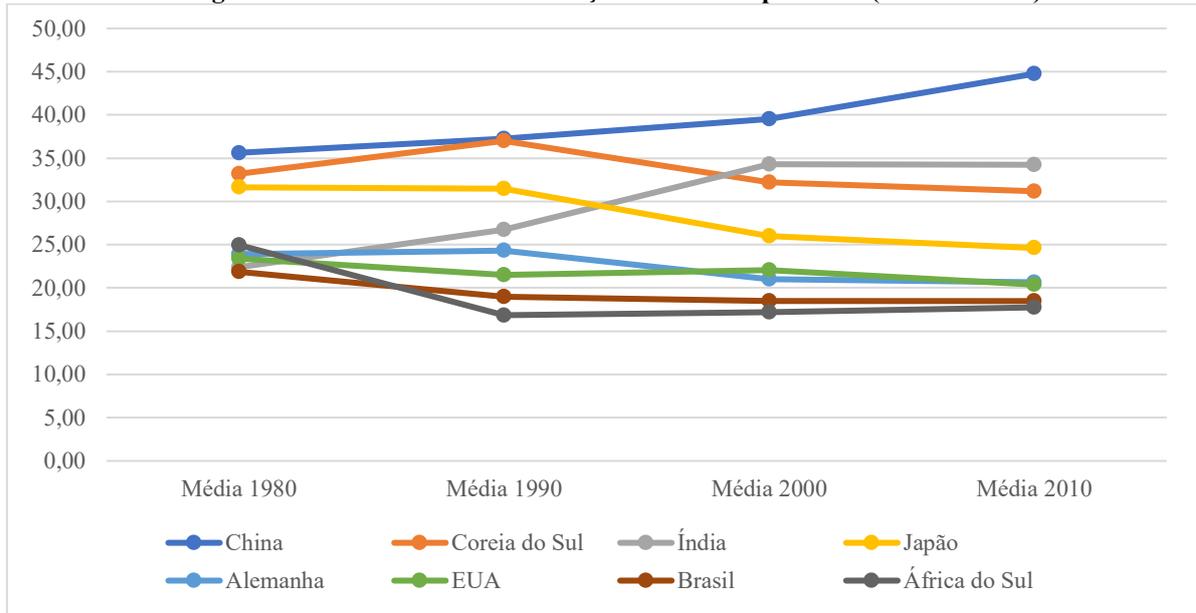
#### **4.1.1 O desenvolvimento econômico continua um grande objetivo pós Deng Xiaoping**

Em meados da década de 1990, a percepção de Jiang Zemin era de que a maioria dos chineses voltavam sua atenção aos meios que garantiam a sua subsistência e, nesse sentido, a legitimidade do Partido Comunista advinda da capacidade de entrega do desenvolvimento econômico, a qual emergiu do novo pacto social surgido no final da década de 1970, era reforçada. Havia na China naquele momento um debate sobre as causas do colapso da União Soviética que dialogava com as disputas políticas chinesas internas. De um lado, a ala mais à esquerda do Partido Comunista argumentava que as reformas de Gorbachev foram responsáveis diretas pela queda do regime, de outro, os partidários da continuidade e do aprofundamento das reformas que se iniciaram no ano de 1978 defendiam que, ao contrário, foi a falta de reformas no período de governo de Brezhnev que justificava a estagnação econômica que levaria ao fim da URSS (SAICH, 2021).

Zemin fazia parte do grupo que advogava por reformas mais significativas e visitou à Universidade de Pequim, onde havia sido o epicentro das manifestações de 1989, que culminou no episódio da Praça da Paz Celestial, em busca de apoio. O líder chinês procurava o fortalecimento de laços políticos com intelectuais em favor das reformas, na véspera do 15º

Congresso do Partido, que foi o primeiro ocorrido desde o início das reformas sem a presença de Deng Xiaoping, que morreu em fevereiro de 1997. A atitude do presidente chinês denotava a postura de busca por alianças com atores opositoristas, como membros da ala conservadora do Partido Comunista, que possibilitaria o aprofundamento das reformas na China. O congresso aconteceu em meio às discussões acerca das questões geopolíticas envolvendo Taiwan e o regresso de Hong Kong à soberania chinesa e foi a oportunidade simbólica de Zemin projetar a sua imagem como líder da terceira geração de líderes do partido, algo que o político já vinha trabalhando nos últimos anos, associado à busca de se tornar herdeiro da legitimidade de Deng (SAICH, 2021).

Tanto o 15º Congresso do Partido Comunista quanto o Congresso Nacional do Povo, realizados em setembro de 1997 e março de 1998, respectivamente, jogaram luz à conduta que vinha sendo exercida pela liderança de Zemin capaz de dar continuidade às reformas mesmo após a morte de Deng. As seis principais diretrizes políticas eram: o compromisso com o elevado crescimento econômico para assegurar a estabilidade social, uma economia mista entre planejamento econômico e mercado, a reestruturação das empresas estatais, o fortalecimento do Partido Comunista no sistema de partido único e a ampliação da integração com a economia global e das boas relações com os Estados Unidos. A teoria de Deng da construção do “socialismo com características chinesas” foi apontada como guia para o desenvolvimento econômico no século XXI e incluída no estatuto do partido junto ao Marxismo-Leninismo e o pensamento de Mao Zedong, servindo como um importante instrumento ideológico na mobilização das reformas. Adicionalmente, o slogan que se referia à China como o estágio inicial do socialismo ressurgiu na seara política de modo que conferisse legitimidade à maior abertura para experimentações de soluções diferentes daquelas estabelecidas (SAICH, 2021). Os investimentos continuariam sendo o motor do crescimento econômico até meados da década de 2010, quando se ampliou a ênfase no consumo doméstico. A taxa média anual de formação bruta de capital fixo nas décadas de 2000 e 2010 foram as maiores do mundo (Figura 14).

**Figura 14 - Taxas médias de formação bruta de capital fixo (em % do PIB)**

Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

#### **4.1.2 O aprofundamento das privatizações e a continuidade do papel estratégico das estatais no final da década de 1990 e nas décadas de 2000**

No rol das mudanças priorizadas pela esfera política no 15º Congresso do Partido Comunista estava a reforma das estatais. Em 1995, elas eram responsáveis por 60% dos investimentos totais no país, recebendo um crédito líquido de 12% do Produto Interno Bruto, a maior fatia dos empréstimos oriunda dos bancos estatais e um montante de subsídios da ordem de um terço do orçamento nacional. O custo dessas empresas em relação à seguridade social aumentou, passando de 13,7% para 34% da folha de pagamentos. Em 1996, pela primeira vez desde a Revolução de 1949, elas encerraram o ano em déficit líquido e a capacidade de pagamento das dívidas era questionada, ao passo que as falências das estatais cresceram 260%, acarretando aumento no desemprego neste ano (SAICH, 2021).

Como resposta, Zemin endereçou uma alteração que permitiria a participação acionária nas mil maiores empresas estatais do país. Houve também o início de um processo de reestruturação proprietária, com fusões, arrendamentos, sociedade por ações e privatizações. Além do desemprego que essas mudanças poderiam trazer aos trabalhadores, havia o temor relacionado à perda de direitos sociais vinculados aos empregos nas estatais. Para se defender das críticas dessa política controversa, o líder chinês defendia em seu discurso que era necessário manter as grandes estatais no comando do Estado, liberando apenas as pequenas, e incluía as empresas coletivas como parte do setor estatal ampliado, indicando que o sistema

socialista não seria afetado. Ademais, propunha o incremento da formação profissional, das pensões e de um sistema de seguros como compensação (SAICH, 2021).

Parte dos beneficiários desse processo de privatização foram antigos funcionários das estatais, especialmente de níveis gerenciais, que, em geral, assumiam essas empresas que se tornavam privadas pagando por elas um valor abaixo do estipulado e em muitos casos não chegavam a liquidar a dívida contraída de maneira integral (NOGUEIRA, 2018). Além das empresas estatais, as *Township and Village Enterprises* (TVEs), que perdiam a competitividade tecnológica e em setores de capital intensivo, também passaram pelo processo de privatização. As vantagens que elas haviam adquirido em função de serem um tipo de propriedade coletiva foram abolidas no âmbito da autorização de funcionamento das empresas privadas. As TVEs chegaram a apresentar um crescimento em relação ao número total de estabelecimentos produtivos e de pessoas empregadas entre o final da década de 1980 e o ano de 1993, quando empregaram mais de 60 milhões de pessoas em aproximadamente 1,7 milhões de empresas. Nos anos seguintes, entretanto, houve uma rápida reversão dessa tendência, com a redução do número de trabalhadores para 38 milhões e do número de estabelecimentos para 730 mil em 2002 (PROTTI, 2015).

Esse cenário de reordenamento institucional nas organizações produtivas, com a ascensão das empresas privadas e a demissão dos trabalhadores, gerou instabilidade política, que por sua vez, causava preocupação e moderação no ritmo de avanço das reformas, fruto das disputas políticas que aconteciam especialmente nas frações divergentes do Partido Comunista. O cenário foi agravado pela deflação nos anos de 1998 e 1999, pelo atingimento da maior taxa de desemprego desde 1949, pelo arrefecimento do crescimento econômico, e pela crise asiática<sup>1</sup> iniciada em 1997. O impacto desta crise na China foi amortecido pelo controle de capitais e pelas reservas em moeda estrangeira, o que suscitava cautela nas reformas liberalizantes do sistema financeiro que vinham sendo realizadas (SAICH, 2021).

Apesar disso, as propostas de reformas econômicas foram expandidas no Congresso Nacional do Povo em 1998 pelo primeiro-ministro Zhu Rongji, que destacou a reorganização do sistema bancário, especialmente das agências locais e das linhas de crédito do Banco do Povo, indicando a participação do sistema financeiro como parte do processo<sup>2</sup>. As medidas visavam reduzir as ingerências políticas nas decisões de empréstimos pelos secretários de província do Partido Comunista, prefeitos e governadores. Adicionalmente foi anunciado um conjunto de medidas importantes, a primeira delas de criação de um mercado nacional de grãos,

---

<sup>1</sup> Essa crise será tratada adiante no capítulo na seção das reformas financeiras.

<sup>2</sup> A reforma do sistema financeiro será tratada com destaque na seção 4.1.4.

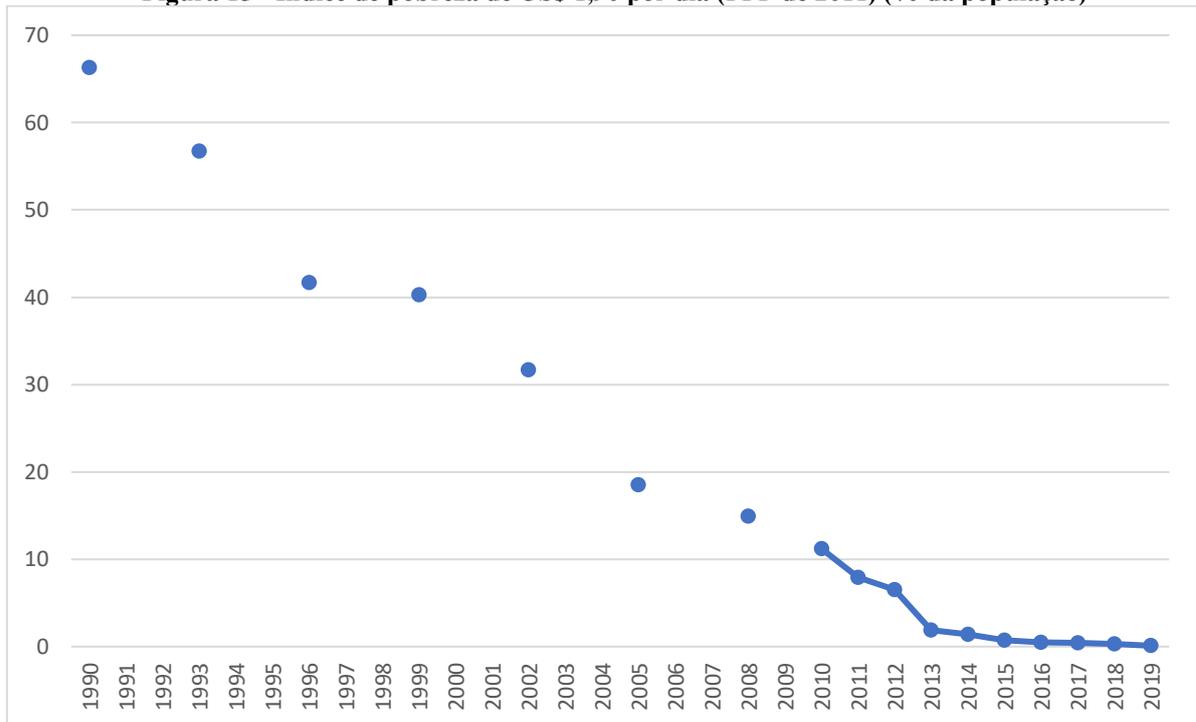
com o objetivo de reduzir a pressão sobre os estoques em determinadas localidades, além da diminuição dos subsídios alocados para essa atividade produtiva. A segunda delas foi a intensificação da reforma do Banco Central, como parte das mudanças institucionais do sistema financeiro cuja finalidade era minorar o desperdício e promover a duplicação do capital investido. Os bancos comerciais tiveram a sua autonomia de decisões sobre os investimentos ampliada (SAICH, 2021).

A terceira medida proposta no Congresso Nacional do Povo foi de redução do montante destinado ao bem-estar social dos trabalhadores. Embora esta decisão tenha demorado para ser tomada, também em virtude da ausência de uma contrapartida substituta bem definida, ela foi um sintoma do desenvolvimento do mercado que havia no país e uma política de redução de custos nas empresas. A descontinuação da política de bem-estar social vinculada às organizações estatais indicava que a alternativa que viria seria de ampliação da responsabilização individual em contribuições como pensões, seguros médicos e na obtenção de moradia. O efeito foi significativo sobre a classe trabalhadora do setor rural e urbano, sobretudo a partir das reformulações nas empresas estatais, tendo como consequência a demissão de cerca de 50 milhões de trabalhadores do setor industrial, apesar do governo chinês ter canalizado esforços para readequações compensatórias nas cidades. Por exemplo, os trabalhadores que viviam em acomodações empresariais foram autorizados a comprá-las com desconto, ao passo que aqueles que não tiveram essa oportunidade obtiveram um aumento de 15% na renda familiar (SAICH, 2021).

Portanto, de forma simultânea à acentuação da privatização da propriedade produtiva, há o desmonte da seguridade social e do pleno emprego urbano, cujos direitos sociais dos trabalhadores estavam atrelados em grande medida às empresas estatais que predominavam na antiga institucionalidade. Os impactos gerados pela política de privatização e de descontinuação dos benefícios de seguridade social aos trabalhadores foram significativos, uma vez que cerca de dois terços da força de trabalho urbana era de funcionários públicos e apenas parte dos 50 milhões demitidos foram realocados em empresas não-estatais (PROTTI, 2015).

Um dos efeitos colaterais desse processo foi o aumento do trabalho urbano informal, que anos mais tarde atingiu 60% em 2010 e desencadeou inúmeros protestos na China na última década. Dentre os desafios colocados pelo governo chinês na atualidade está a reconstrução de um sistema de bem-estar social para a maioria da população (NOGUEIRA, 2018). Apesar disso, houve a retirada de centenas de milhões de chineses da miséria desde a Revolução de 1949, com a queda acentuada da taxa de extrema pobreza a partir de 1978, atingindo 0,3% no ano de 2019 (Figura 15).

**Figura 15 - Índice de pobreza de US\$ 1,90 por dia (PPP de 2011) (% da população)**



Fonte: Banco Mundial, 2022. Elaboração Própria.

Outro ponto importante de disputa política no âmbito do aprofundamento das privatizações no país se deu em relação às terras. Ao longo do processo, houve muitas expropriações em decorrência da confluência de interesses tanto do mercado imobiliário, que vislumbrava a realização de empreendimentos, quanto dos governos locais, com a busca de arrecadação, objetivando robustecer a situação fiscal e angariar negócios para a região, a despeito da terra rural continuar coletiva. O mercado imobiliário das grandes cidades foi um dos principais mecanismos de aumento das desigualdades na China. A cota que permitia tais expropriações de terra, que também tiveram seu uso público para fins industriais, construções comerciais ou bens públicos, era sistematicamente extrapolada (NOGUEIRA, 2018).

Contudo, esse processo não comprometeu a política de segurança alimentar do país, apesar da estimativa de que cerca de 70 milhões de agricultores perderam suas terras, sem as devidas contrapartidas indenizatórias. A questão do direito de uso da terra também provocou manifestações de massa contra o poder central que geraram inúmeros conflitos com a polícia, além de estarem relacionadas com as grandes greves ocorridas no período pós-2000. Embora tenha havido recentralização arrecadatária no governo federal a partir de 1994, o que estimulou

as práticas supracitadas por parte da municipalidade, há certa descentralização<sup>3</sup> do poder na sociedade chinesa em favor das esferas sub-provinciais, bem como da classe capitalista doméstica, em que pese a manutenção do Partido-Estado no controle de variáveis estratégicas (NOGUEIRA, 2018).

O avanço das privatizações e da abertura de capital das empresas estatais e coletivas durante a década de 1990 contribuiu de forma importante para a concentração de capital em instituições privadas no país, no maior volume desde a Revolução de 1949. Esse movimento de reorganização da propriedade produtiva, no entanto, preservou boa parte das grandes empresas estatais, que se tornaram importantes conglomerados, concentrados em setores estratégicos como o de energia, o de recursos naturais, o petroquímico, o siderúrgico, o de armamentos, o químico, o de distribuição de grãos, o de telecomunicações e o bancário, os quais expressam e conferem poder ao Partido Comunista (NOGUEIRA, 2019).

Em 1989, as empresas privadas perfaziam 1,8% do total das empresas domésticas na China. Em 2008, essa fração era de 67,7%, indicando um crescimento substancial (Tabela 11). Por outro lado, de 1998 a 2011, o número de empresas estatais decresceu 73,6%, passando de 64.637 para 17.052, enquanto a participação relativa delas no total do produto se reduziu menos, 47%, saindo de 49,6% para 26,2% no período (Tabela 12). No ano de 2003, foi criada a *State-Owned Asset Supervision Administration (Sasac)* cuja função é coordenar de forma estratégica as empresas estatais, em substituição à condução política dispersa em ministérios, participando delas como um acionista controlador, escolhendo a alta administração e supervisionando as metas financeiras, em articulação à atuação das empresas privadas. (KROEBER, 2016).

---

<sup>3</sup> A característica da descentralização do poder na China entre as diferentes esferas administrativas será tratada na seção sobre os tipos de intervenção estatal no país.

**Tabela 11 - Desenvolvimento das empresas privadas na China (em 10 mil e em %)**

Ano	Total ( 10 mil)	Crescimento		Participação do total de empresas domésticas
		Absoluto ( 10 mil)	Relativo %	Em %
1989	9,06			1,8
1990	9,81	0,75	8,3	2,1
1991	10,78	0,97	9,9	2,2
1992	13,96	3,18	29,5	2,4
1993	23,79	9,83	70,4	3,2
1994	43,22	19,43	81,7	5,2
1995	65,45	22,23	51,4	7,8
1996	81,93	16,48	25,2	9,9
1997	96,07	14,14	17,3	12,4
1998	120,09	24,02	25,0	17,7
1999	150,89	30,80	25,6	23,1
2000	176,18	25,29	16,8	29,0
2001	202,85	26,67	15,1	26,8
2002	263,83	60,98	20,1	35,9
2003	328,72	64,89	23,6	42,7
2004	402,41	73,69	21,3	49,4
2005	471,95	69,54	29,3	55,1
2006	544,14	72,19	15,3	59,2
2007	603,05	58,91	10,8	62,6
2008	657,82	54,37	9,0	67,7

Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

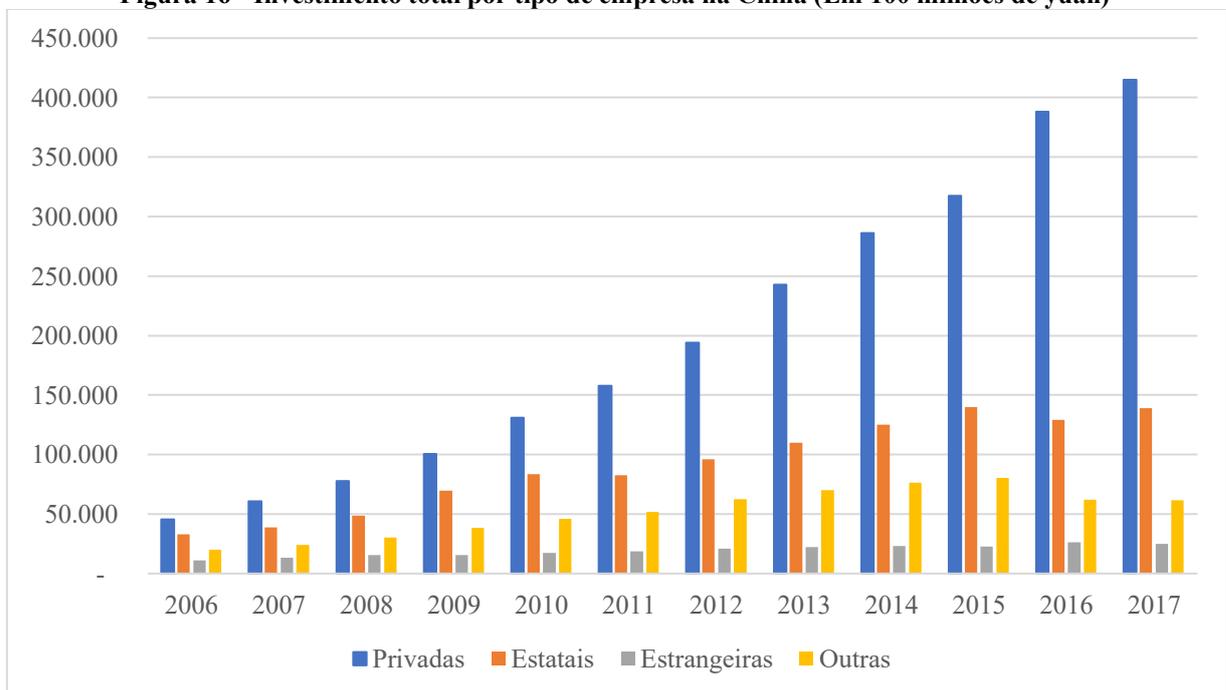
**Tabela 12 - Participação de empresas estatais e de economia mista no PIB industrial da China (em 100 milhões de yuan e em %)**

Ano	Produto Total da Indústria	Empresas Estatais e de Economia Mista		
		Número de Empresas	Produto Industrial	Participação %
1998	67.737	64.737	33.621	49,6
1999	72.707	61.301	35.571	48,9
2000	85.674	53.489	40.554	47,3
2001	95.449	46.767	42.408	44,4
2002	110.776	41.125	45.179	40,8
2003	142.271	34.280	53.408	37,5
2004	201.722	35.597	70.229	34,8
2005	251.620	27.477	83.750	33,3
2006	316.589	24.961	98.910	31,2
2007	405.177	20.680	119.686	29,5
2008	507.285	21.313	143.950	28,4
2009	548.311	20.510	146.630	26,7
2010	698.591	20.253	185.861	26,6
2011	844.269	17.052	221.036	26,2

Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

Como resultado das privatizações das empresas estatais e coletivas na China, houve um aumento da concentração dos investimentos em instituições privadas nas duas primeiras décadas do século XXI, que se tornou o tipo patrimonial que mais investe no país em termos absolutos e relativos, superando todos os outros somados. Em 2006, as empresas privadas já eram as que mais investiam, respondendo por 41% do total investido em ativos de capital fixo, e ampliaram sua participação relativa até 2017, quando atingiram cerca de 64,7%. Nesse intervalo de tempo, as empresas estatais apresentaram crescimento no volume absoluto investido, embora tenham reduzido a sua fração no todo, saindo de 42% para cerca de 21,7%. Já as instituições que apresentam capital estrangeiro na sua estrutura patrimonial mantiveram um volume absoluto de investimento relativamente estável, porém, assim como as estatais, diminuíram sua participação relativa, passando de 9,8% para 3,8% (Figura 16).

**Figura 16 - Investimento total por tipo de empresa na China (Em 100 milhões de yuan)**

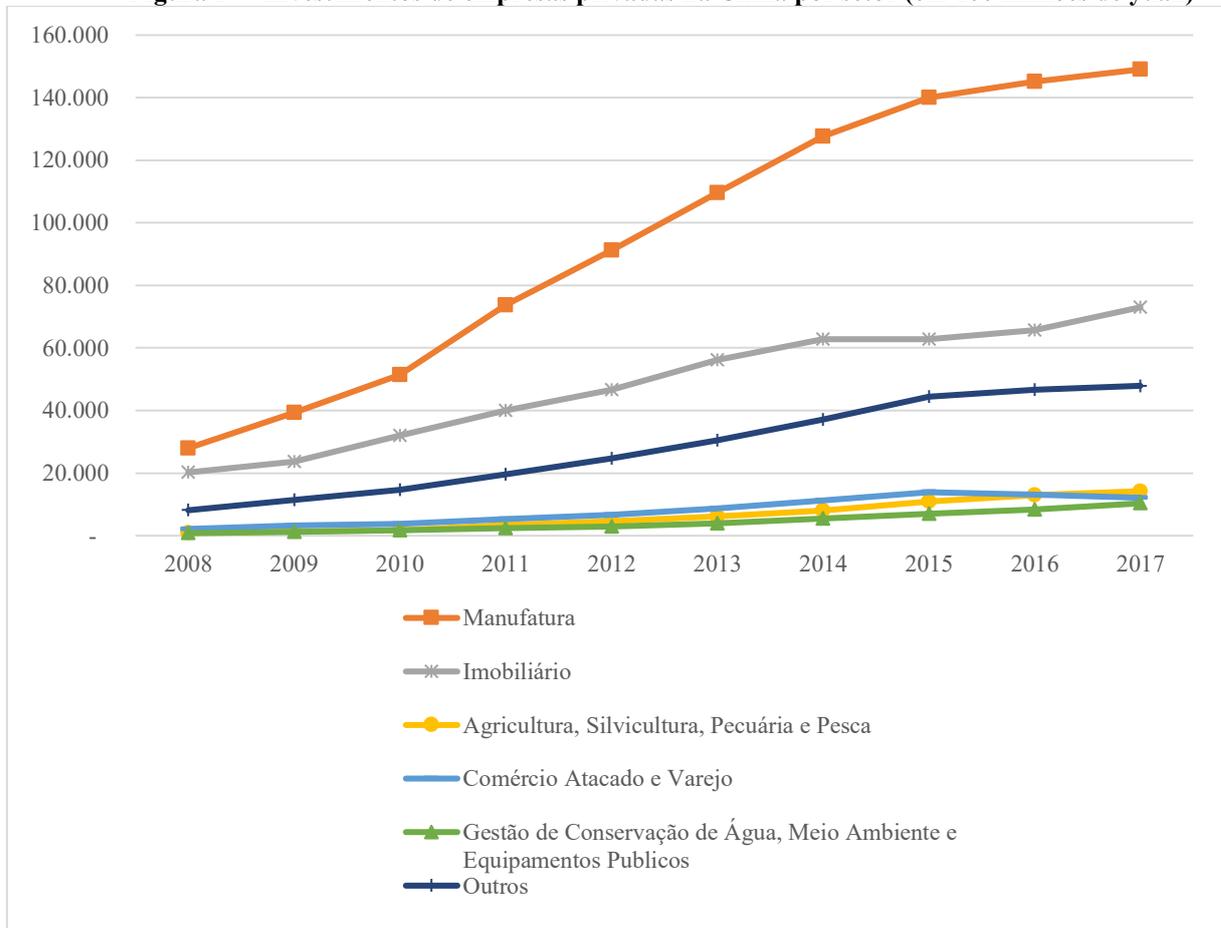


Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Os investimentos crescentes realizados pelas empresas privadas se concentraram no setor manufatureiro, com mais de 36% do total investido em capital fixo pelas empresas privadas em 2017. Outro setor que se destaca em relação à participação no total dos investimentos privados é o imobiliário, responsável por aproximadamente 17,5%, que juntamente à manufatura responderam por cerca de 53,5% dos investimentos em capital fixo feitos por empresas privadas no país neste ano (Figura 17). Na década de 2010, há uma ampliação absoluta e relativa dos recursos canalizados para estes setores, em partes como

resposta à crise do *subprime*<sup>4</sup> de 2008, mas também como parte de um longo processo de urbanização<sup>5</sup> e industrialização. Os investimentos privados na manufatura são relativamente desconcentrados, distribuídos entre os setores primário e secundário e nenhuma indústria específica supera a participação relativa além dos 10% do investimento total em capital fixo realizado pelas empresas privadas na média dos anos de 2013 a 2017 (Tabela 13).

**Figura 17 - Investimentos de empresas privadas na China por setor (em 100 milhões de yuan)**



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

<sup>4</sup> A crise do *suprime* e os efeitos sobre a economia chinesas serão abordados na seção 4.2.

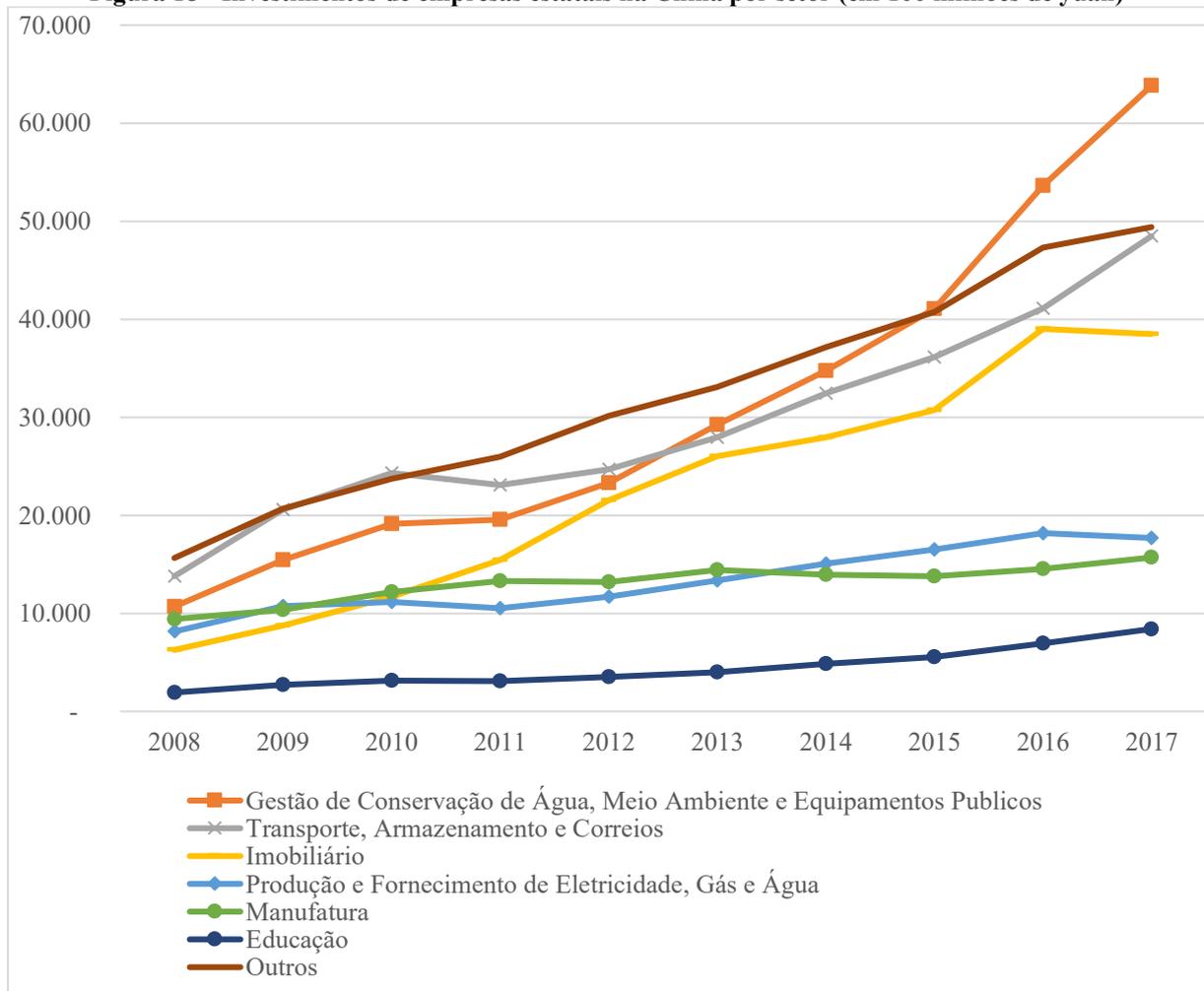
<sup>5</sup> O processo de urbanização será abordado com mais profundidade na seção 4.2.

**Tabela 13 - Investimentos de empresas privadas em manufatura por tipos de indústria (em 100 milhões de yuans e em %) - média 2013 a 2017**

Processamento de alimentos de produtos agrícolas	8.868	7%
Fabricação de alimentos	4.077	3%
Fabricação de tabaco	28	0%
Fabricação de têxteis	5.078	4%
Processamento de madeira, fabricação de produtos de madeira, bambu, vime, palma e palha	3.360	3%
Fabricação de moveis	2.448	2%
Fabricação de papel e produtos de papel	2.236	2%
Impressão, reprodução de gravação de mídia	1.401	1%
Processamento de petróleo, coqueificação, processamento de combustível nuclear	1.462	1%
Fabricação de matérias-primas químicas e produtos químicos	10.159	8%
Fabricação de medicamentos	4.222	3%
Fabricação de fibras químicas	875	1%
Fabricação de produtos minerais não metálicos	13.458	10%
Fundição e prensagem de metais ferrosos	3.005	2%
Fundição e prensagem de metais não ferrosos	3.868	3%
Fabricação de produtos de metal	7.628	6%
Fabricação de máquinas de uso geral	10.390	8%
Fabricação de máquinas para fins especiais	9.210	7%
Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	9.001	7%
Fabricação de equipamentos de comunicação, computadores e outros equipamentos eletrônicos	5.074	4%
Reciclagem e descarte de resíduos	1.023	1%
Outras	27.425	20%
Total	134.297	100%

Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

Os investimentos feitos pelas empresas estatais se concentraram principalmente em quatro setores, de gestão de conservação de água, meio ambiente e equipamentos públicos, de transporte, armazenamento e correios, o imobiliário e o de produção e fornecimento de eletricidade, gás e água, que em 2017 responderam pela fração do total do investimento em capital fixo em 27,3%, 20,7%, 16,4% e 7,5%, respectivamente, e 72% em conjunto (Figura 18). No ramo do transporte, armazenamento e correio, destaca-se a importância do montante investido pelas empresas estatais destinado à construção de rodovias, o equivalente a 73% do investimento feito por elas neste setor. Nota-se que há uma importância relativa do setor imobiliário tanto nos investimentos realizados por empresas privadas quanto às públicas, ao passo que há uma menor participação relativa nos investimentos manufatureiros executados pelas empresas públicas em comparação com as empresas privadas.

**Figura 18 - Investimentos de empresas estatais na China por setor (em 100 milhões de yuan)**

Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

A despeito da redução da fatia de propriedade estatal e coletiva da produção industrial de 90,2% em 1990 para 27,5% em 2011, que afetou significativamente as condições de vida dos trabalhadores chineses, o Estado foi capaz de manter a sua relevância estratégica política e socioeconômica, comandando os principais instrumentos de acumulação de capital por meio das estatais remanescentes, do controle do investimento e da consolidação do patamar elevado das exportações, fundamentais para o alcance de parâmetros do desenvolvimento econômico como a geração de emprego e renda (NOGUEIRA, 2018).

#### 4.1.3 O aprofundamento da abertura econômica controlada no final da década de 1990 e nos anos 2000

A política externa chinesa enfrentou um período de grandes desafios após a queda da União Soviética em 1991, que caracterizava uma nova ordem mundial, destituída da

bipolaridade da Guerra Fria. Sob esse novo arranjo geopolítico, a China procurou manter sua relação com os Estados Unidos sem renunciar a seus interesses nacionais, porém os dois países se aproximavam ou se distanciavam conforme as circunstâncias, influenciando o comércio internacional chinês. A China também buscou estabelecer relações diplomáticas com as ex-repúblicas soviéticas, apesar do anticomunismo difundido por esses países, especialmente pela possibilidade de estabelecerem vínculos com Taiwan, induzindo o separatismo, e pelo risco de estimularem o fundamentalismo islâmico dentro da China. Além disso, o país que era membro do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) perseguia a entrada na OMC, que tinha por finalidade reduzir as chances de acusações ocidentais de dumping, de ser alvo anual de decisões do Congresso estadunidense sobre o comércio exterior que poderiam provocar sanções unilaterais e do estímulo à competição e ao incremento de comercialização por parte das empresas exportadoras chinesas (SAICH, 2021).

As exportações e a demanda externa, fundamentais nas décadas de 1980 e 1990, estimularam inicialmente à produção nas cadeias mais intensivas em trabalho em setores como o têxtil, o de vestuário, o de calçados e em alguns estágios da indústria eletrônica. A China também conseguiu se estabelecer como receptora de indústrias manufatureiras oriundas de países desenvolvidos que migravam para países em desenvolvimento. Esse movimento foi protagonizado pelas corporações transnacionais que inicialmente deslocavam geograficamente a fração tecnológica menos sofisticada da sua produção fragmentada em âmbito global. Não obstante, logo essa transferência se deu em estágios técnicos mais complexos, acompanhados do crescimento da participação do setor privado chinês e das empresas estatais nestes níveis de sofisticação. O setor externo, dentre outras coisas, permitiu à China angariar moeda estrangeira, que constrangia eventuais fragilidades no balanço de pagamentos, além de assegurar transferência de tecnologias para o país (HIRATUKA, 2018).

A abertura econômica foi sendo realizada de forma controlada pelo governo e se articulava aos interesses das frações domésticas capitalistas que emergiam no processo de privatização. Como exemplos de atuação, a China promoveu uma política de câmbio desvalorizado e benefícios fiscais para que as empresas estrangeiras atingissem as metas de exportação, além de uma forte ação anticíclica por meio da política fiscal, que em certa medida também beneficiava as firmas nacionais. Outro objetivo buscado pelo Estado chinês foi a obtenção do controle de fontes naturais fora do seu território de modo que fosse garantido o abastecimento interno de combustíveis e dos insumos necessários à produção doméstica (NOGUEIRA, 2018).

O crescimento das exportações chinesas se deu junto à sofisticação dos produtos comercializados. No intervalo entre 1985 e 2011, os produtos primários reduziram sua participação na pauta de exportação de 50% para cerca de 5%, enquanto o setor de manufaturados aumentou sua fração de 50% para 95%. Dentre as mercadorias que compunham os setores mais complexos estão o transporte e maquinaria, além de produtos minerais e de metalurgia, os quais respondiam por 68% do setor de manufaturados em 2011 (PROTTI, 2015).

Em relação à pauta de importações, a intensidade das mudanças foi menor, com os produtos primários ganhando importância relativa, especialmente a partir dos anos 2000. De 1985 a 2011, os bens primários ampliaram a sua relevância no total de importações de pouco mais de 10% para aproximadamente 35%, enquanto houve decréscimo da participação dos produtos manufaturados de cerca de 90% para algo em torno de 65%. A importação de bens primários é majoritariamente composta por matérias-primas e combustíveis, sendo complementada por alimentos, ao passo que a de manufaturados é constituída predominantemente por insumos e máquinas e equipamentos destinados ao setor industrial (PROTTI, 2015).

Apesar do país ter atingido o maior valor de exportações do mundo, de mais de 3,5 trilhões de dólares em 2021, as importações também foram as mais altas, alcançando mais de 3 trilhões de dólares e, portanto, parte do dinamismo das exportações foi canalizado para fora do país. No entanto, além do saldo positivo da balança comercial, as exportações produzem um estímulo de investimento e de produção interna em setores de maior complexidade tecnológica, enquanto as importações se concentraram em produtos de conteúdo menos sofisticados (BANCO MUNDIAL, 2022).

As Zonas Econômicas Especiais criadas na década de 1980 tiveram importante participação no incremento da sofisticação da pauta de exportações chinesas. Em 1981, elas representavam quase a totalidade da origem das exportações chinesas enquanto a contribuição do restante das regiões era quase nula. No entanto, com o aumento das exportações do país, as áreas do regime tradicional, fora das ZEEs, foram ganhando importância relativa, de modo que respondiam por cerca de 40% do total exportado em 2009, montante próximo àquele oriundo das ZEEs. A explicação desse comportamento reside principalmente no fato de que as empresas locais, particularmente as pequenas e médias, também são orientadas para exportação. Elas formam uma teia de firmas que investem em setores intensivos em mão-de-obra e recursos naturais como o têxtil, o de calçados e o de acessórios. A transformação dessas empresas de TVEs para privadas não alterou esse direcionamento aos mercados externos e elas continuaram

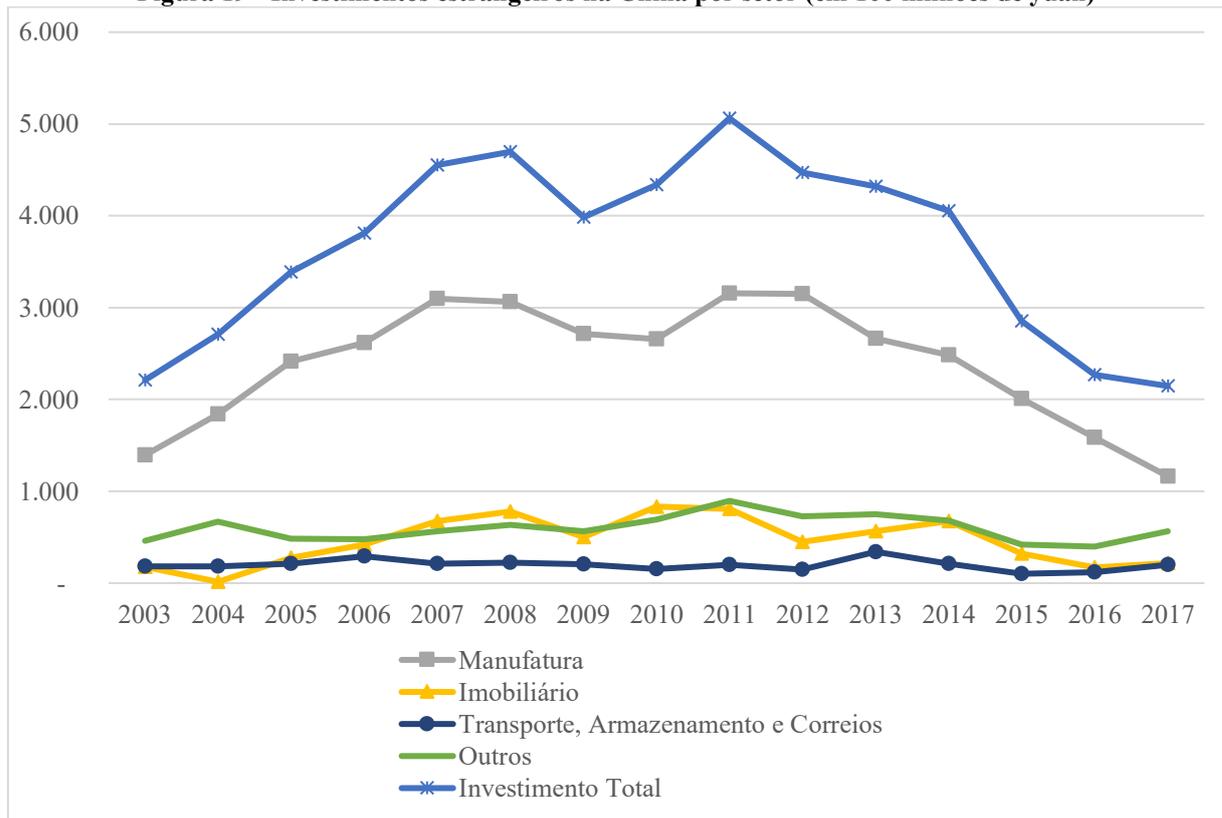
contando com o apoio dos governos locais, este condicionado pelo cumprimento de metas de exportação, produção e emprego (PROTTI, 2015).

O Investimento Direto Externo e a entrada de empresas estrangeiras foram ainda mais impulsionados na segunda metade da década de 1990 e nos anos 2000 pela ampliação dos incentivos que vinham sendo promovidos pela política externa chinesa desde o início dos anos de 1990. Dentre as medidas adotadas estavam a redução de obstáculos à importação, com o decréscimo a 8,9% da tarifa média de importação de produtos manufaturados no final da década de 1990, e ao acesso das empresas estrangeiras ao mercado doméstico, que fazia parte da política do país de entrada na OMC, indicando prévio compromisso com as regras do organismo multilateral mesmo antes de se tornar país membro. Alguns grupos de produtos chegaram a receber isenção do imposto de importação, além de ter havido eliminação de barreiras não-tarifárias, a exemplo de cotas e licenças prévias para importar. O país visava a atração de investimentos estrangeiros, que geravam divisas e tecnologias, e a ampliação da abertura do comércio internacional a produtos chineses, enquanto mantinha o monopólio estatal de exportação em setores estratégicos como combustíveis, fertilizantes, petróleo e grãos (PROTTI, 2015).

As condições para os investimentos nos setores de comércio exterior (*Trade Related Investment Measures – TRIMs*) por parte das empresas estrangeiras na China também se alteraram, sendo readequadas aos moldes das normas estabelecidas pela OMC. Foram extinguidas a obrigação de transferência de tecnologia em projetos de investimento ou parcerias com empresas chinesas, embora elas continuassem existindo, a necessidade de um percentual mínimo de uso de insumos domésticos e a compensação de insumos importados em volume exportado de produtos finais. As empresas estrangeiras, bem como as privadas nacionais, poderiam comercializar sem maiores controles, a exceção dos setores estratégicos. Conseqüentemente, os fluxos de entrada do IDE aumentaram na década de 2000, atingindo 50 bilhões de dólares em 2002, revertendo a tendência de estabilização da segunda metade da década de 1990. Adicionalmente, reconfigurou-se a composição de origem desse capital, com ganho de importância daqueles oriundos dos Estados Unidos, do Japão e da Europa, que se somaram à Hong Kong e Taiwan, as principais fontes. (PROTTI, 2015).

Os investimentos totais estrangeiros em capital fixo na China apresentaram crescimento até 2011, ponto de inflexão, quando iniciaram uma trajetória de queda. No total desses investimentos, o setor mais expressivo é o manufatureiro, perfazendo 54% do capital fixo investido. Do total investido em manufatura, destaca-se a fabricação de equipamentos de comunicação, computadores e outros equipamentos eletrônicos, com cerca de 24% (Figura 19).

**Figura 19 - Investimentos estrangeiros na China por setor (em 100 milhões de yuan)**



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

A internacionalização financeira e empresarial chinesa foi catalisada pela entrada do país na OMC em 2001. Apesar de ter havido um aumento da saída do IDE da China em direção ao exterior na década de 1990, quando comparado à década de 1980, somente na década de 2000 as novas regras criadas ampliaram significativamente os investimentos das companhias do país no exterior, sobretudo a partir de 2007. Dentre elas, sublinha-se o lançamento do *Qualified Domestic Institutional Investor* em abril de 2006, que autorizava instituições e indivíduos chineses a realizarem investimentos de portfólio no exterior por meio de intermediários previamente licenciados que se enquadrassem em parâmetros específicos. Adicionalmente, permitiu-se o reinvestimento dos lucros no exterior de empresas chinesas e se facilitou processos que favoreciam as saídas de capitais do país. No ano de 2007 foi gestada a China Investment Corporation (CIC), um fundo soberano que objetiva diversificar as aplicações das reservas chinesas em moedas estrangeiras. As deliberações do governo chinês faziam parte da política “*Going Global*” que buscava reduzir o superávit externo, assegurar o acesso a recursos naturais, particularmente na África e na América do Sul, e estimular o crescimento das grandes empresas do país, as quais visavam ampliar seus mercados e acessarem novas tecnologias. Em 2009, a China já tinha se tornado o 16º maior investidor do mundo em relação aos estoques e 6º no que se refere a fluxos (CUNHA, 2011).

#### **4.1.4 Reformas no sistema financeiro estatal no final da década de 1990 e nos anos 2000 e crise asiática**

Esta seção está dividida entre quatro fragmentos. O primeiro sobre a fragilidade do sistema financeiro chinês e o aprofundamento das reformas com a crise asiática. O segundo sobre a drenagem dos recursos para a infraestrutura. O terceiro em relação à recapitalização dos bancos estatais e a abertura de capital e o quarto acerca do sistema financeiro com características chinesas.

##### **4.1.4.1 Fragilidade do sistema financeiro e continuidade das reformas catalisada pela crise asiática**

O sistema financeiro chinês não ficou imune ao aprofundamento do processo de privatização e abertura econômica que aconteceu na China no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Apesar das mudanças, a institucionalidade vigente apresenta uma estrutura que remete ao início da década de 1990, quando houve reformas impulsionadas pela aprovação no Congresso Nacional do Povo de leis específicas para o banco central, para bancos comerciais e para os direitos societários. As principais instituições desse sistema são o Estado e os bancos de fomento às políticas de desenvolvimento, que foram criados com o intuito de reduzir o volume de empréstimos dos bancos comerciais nos setores da agricultura, do comércio exterior e da infraestrutura doméstica. Entretanto, o montante emprestado pelos bancos comerciais apresentou rigidez de baixa, uma vez que a demanda, as taxas de retorno e a disputa concorrencial permitiram que eles ainda continuassem operando nesses mercados (BURLAMAQUI, 2015).

O sistema financeiro chinês é regulado pelo banco central da China, também conhecido como Banco Popular da China (People Bank of China – PBC), fundado em 1948, e mais três comissões, a Comissão de Regulação Bancária da China (China Banking Regulatory Commission – CBRC), a Comissão de Regulação dos Valores Mobiliários da China (China Securities Regulatory Commission – CSRC) e a Comissão de Regulação dos Seguros da China (China Insurance Regulatory Commission – CIRC). O sistema bancário, por sua vez, está sob monitoramento do PBC e da CRBC (BURLAMAQUI, 2015).

O PBC é o órgão central para a formulação e implementação da política monetária e responde pela estabilidade do sistema financeiro do país. Dentre as principais atividades da instituição, destacam-se a emissão da moeda nacional, a gestão da circulação dela, a execução

da política monetária, o gerenciamento das reservas cambiais e de ouro, a regulamentação do mercado interbancário, a contenção da lavagem de dinheiro e a administração e registro do sistema de crédito e do sistema de pagamentos. Ele possui a estatura de ministério e está sob a liderança do Conselho de Estado. Nesse sentido, embora o banco central chinês tenha apresentado uma certa ampliação de sua independência no período recente, o órgão não é propriamente independente, mas opera em articulação com outras instituições políticas, coordenadas pelo Politburo, subordinado ao Partido Comunista Chinês (BURLAMAQUI, 2015).

Os bancos estatais como o BOC, o CCB, o ICBC e o ABC, desde o início dos anos de 1990 se encaminharam no sentido de se tornarem integralmente comerciais, com maior independência política, de modo que reduzissem os riscos sistêmicos econômicos e políticos no país a partir de balanços mais equilibrados. Em 1994, uma série de leis de estímulo nesse sentido foram aprovadas, além da criação de base jurídica para aumentar a independência do Banco Central. No entanto, a crise asiática de 1997 atingiu frontalmente a economia chinesa e seu sistema bancário, expressando-se na queda acentuada da qualidade dos ativos e na elevação da inadimplência dos empréstimos nacionalmente, indicando a fragilidade do sistema financeiro e fortalecendo as reformas, como a dos bancos comerciais, os quais passaram por um reposicionamento e um processo de recapitalização. No ano de 1998, o ICBC, a maior instituição credora do país, tinha como irrecuperável mais da metade dos empréstimos realizados. A totalidade do sistema bancário apresentava atraso no pagamento de aproximadamente 45% dos empréstimos concedidos antes do ano 2000 (BURLAMAQUI, 2015).

Segundo o PBC, entre 20% e 25% do total dos empréstimos no país apresentavam caráter duvidoso de liquidação, representando aproximadamente 20% do PIB chinês, sendo 15,6% presentes nos balanços dos quatro grandes bancos. O risco elevado das carteiras destes que continham parcelas significativas de empréstimos de liquidação duvidosa (*non-performing loan* – NPL) era explicado sobretudo pelo formato de concessão de empréstimo, muitas vezes desconsiderando a capacidade de pagamento das contrapartes, especialmente as estatais, já que uma das missões políticas dessas instituições era garantir o financiamento das operações dessas empresas. A avaliação hegemônica global considerava essas instituições tecnicamente insolventes (MENDONÇA, 2015).

A falta de eficiência na gestão e a corrupção dos bancos estatais associadas à fragilidade da dinâmica dos empréstimos do sistema financeiro chinês acentuada pela crise asiática não implicavam em danos restritos aos próprios balanços, mas à economia do país como um todo e

a própria legitimidade do Partido Comunista. Em resposta, a fração do partido em Pequim, juntamente ao Departamento de Organização Central, obteve o poder de intervir diretamente nas direções de bancos e outras empresas estatais por meio da possibilidade de contratação e demissão de executivos sêniores. Com essas novas regras e o aumento do poder do Politburo sobre as instituições financeiras, uma série de medidas significativas foram adotadas (BURLAMAQUI, 2015).

A quinta fase do processo de reformas do sistema financeiro iniciadas no final da década de 1970 foi inaugurada em 1998 e durou até 2008, sendo desencadeada, em grande medida, tanto pela fragilidade das instituições e do sistema, expressa no alto índice de empréstimos de liquidação duvidosa, especialmente no decorrer da crise asiática de 1997, quanto pela criação de condições para se alcançar o objetivo de entrada do país na OMC. Ela foi marcada principalmente pela reformulação dos bancos de propriedade pública e as principais deliberações se concentraram na reestruturação patrimonial dos quatro grandes bancos, por meio da capitalização e a transferência de ativos, além da criação dos *policy banks*. Observou-se o aprofundamento da institucionalização, com a criação da Comissão de Regulação Bancária da China (China Bank Regulatory Commission – CBRC), que se juntou ao PBC para a divisão das funções de regulação e supervisão do sistema. O sistema passou por um processo de privatização com características chinesas semelhante ao experimentado pelas empresas produtivas, ou seja, sem que o Estado perdesse o controle do sistema. (MENDONÇA, 2015).

A CBRC foi criada em 2003 com a finalidade de ampliar a independência do banco central e fortalecer a regulação das instituições bancárias do país. Assim como o PBC, a CBRC também está vinculada ao Conselho de Estado e, portanto, à condução política realizada pelo Partido Comunista Chinês. O órgão exerceu a liderança da reforma e recapitalização do sistema financeiro chinês após a crise asiática e da prevenção da difusão de ativos financeiros de caráter altamente especulativo, a exemplo dos derivativos, como ocorreu nos Estados Unidos e parte da Europa desde os anos 1980, que blindou o país do aumento da exposição a riscos em posições financeiras em ativos tóxicos que geram volatilidade e instabilidade sistêmica, como as que culminaram na crise do *subprime*, a qual teve efeito limitado na China (BURLAMAQUI, 2015).

#### 4.1.4.2 A canalização de recursos para a infraestrutura, o desenvolvimento e a política anticíclica

Além da conjuntura econômica desfavorável gerada principalmente pela crise asiática, outros elementos contribuía para a instabilidade política no país, como a percepção elevada

de corrupção e as campanhas contra ela, que chegavam a atingir membros do alto escalão político e militar. Nos anos 2000, essas campanhas continuaram e atingiram cerca de 23 mil investigações, que culminou com a determinação de Zemin de excluir os militares de atividades comerciais. A imagem transmitida à comunidade internacional pelos escândalos de corrupção que emergiam na China era contraproducente à intenção do país de entrada na OMC, que se somava à pressão interna da corrente que acreditava que fazer parte do organismo multilateral seria um risco à soberania chinesa e aos empregos domésticos. Adicionalmente, as reformas produziam efeitos colaterais negativos em parte da população, que se não era prejudicada, tampouco desfrutava de benefícios como os habitantes da costa do país. A dificuldade encontrada naquele momento incluía a desigualdade regional de renda que aumentou nos anos de 1990 tanto em relação à comparação leste-oeste, quanto na rural-urbana, sendo a taxa da renda urbana sobre a rural elevada a 2,38:1. Os serviços como os de saúde e educação tiveram o acesso piorado sobretudo nas áreas mais pobres da China (SAICH, 2021).

Em consequência, algumas medidas importantes foram tomadas. No final de 1998, o governo central lançou um programa de infraestrutura que deveria contribuir para a sustentação do patamar de 7 a 8% da taxa de crescimento econômico e parte dele seria financiado por meio da emissão de *bonds* do Ministério das Finanças no total de 401,5 bilhões de yuans, que além disso promoveu uma recapitalização bancária. Na 3ª Plenária do 15º encontro do Comitê Central do Partido Comunista ocorrida em 1998, parte da atenção esteve voltada ao setor rural e como forma de enfrentar a disparidade regional verificada no período foi proposta a expansão dos investimentos na área rural. Outra medida significativa de infraestrutura foi o destacado plano de desenvolvimento do oeste do país, “*Develop West*”, lançado por Zemin em 1999 e confirmado no 10º Congresso Nacional do Povo em março de 2003. A iniciativa tinha por finalidade a expansão dos investimentos no setor liderada pelo Estado e com foco no interior do país, além de buscar angariar apoio político para a continuidade das reformas (SAICH, 2021).

Entre 1996 e 1997, sob os efeitos da crise asiática, os gastos com infraestrutura dobraram, chegando a aumentar quase o triplo até 2002, tendo os bancos de desenvolvimento e os produtos financeiros desenvolvidos por eles como elementos chaves. O CDB é um banco de desenvolvimento estatal chinês fundado em 1994 que atualmente se situa entre os maiores bancos do mundo e produziu uma importante inovação financeira de modelo de financiamento dos governos locais, que contribuiu para o processo de urbanização chinês imbricado à industrialização do país. Essa inovação consistia no LGFV (local-government financing vehicle), um SIV (structured investment vehicle) público, ou seja, um instrumento de

financiamento público estruturado, focado no desenvolvimento econômico em detrimento da especulação (BURLAMAQUI, 2015).

Os governos locais criavam empresas pertencentes ao município, o que possibilitava o gasto para além dos seus limites de orçamento público, e captavam recursos por meio do LGFV junto à bancos, especialmente o CDB, o qual, em contrapartida, recebia como garantia porções de terra dos municípios. Essa estratégia resultou no aumento do valor da terra com os investimentos que nela eram realizados e da própria garantia de posse dos bancos. Com efeito, gerava-se mais renda e fluxo de pagamento dos empréstimos, permitindo a criação de condições favoráveis para novos empréstimos e gastos. Uma das cidades precursoras dessa política foi Wuhu, que se tornou uma metrópole, onde abriga a Chery Automobile, um dos maiores fabricantes de automóveis da China. Esse sistema se difundiu pela China, sendo reproduzido em cidades como Xangai, Tianjin e Suzhou, e se consolidou em 2008 enquanto instrumento de resposta à crise do subprime. Cada província da China atualmente possui uma empresa que permite executar a operação nos moldes supracitados (BURLAMAQUI, 2015).

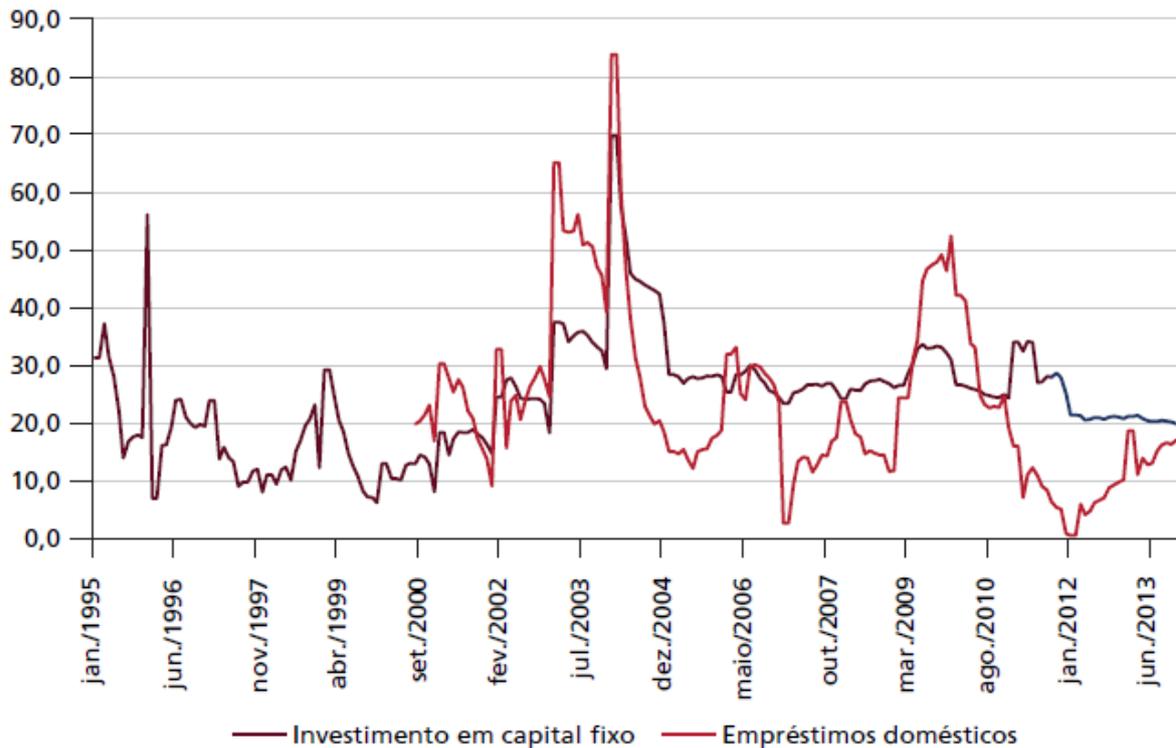
Em uma perspectiva de longo prazo, esse tipo de operação foi viabilizado pela alteração da política de redistribuição de terras de latifundiários para camponeses sem-terra, que marcou o período após a Revolução de 1949, havendo a transferência do uso da propriedade de camponeses para empresários do ramo da construção civil, apesar da propriedade continuar pertencendo ao Estado. Além da reconfiguração atrelada ao processo de urbanização e de industrialização que modificava a geografia econômica e a distribuição populacional do país, os investimentos em infraestrutura faziam parte de uma política anticíclica conduzida pelo governo, sob análise de prazo mais curto. Após a crise do *subprime*, essa política recrudescer nos anos de 2008 e 2009, com a urbanização em massa e a reapropriação de terras pelo Estado tendo por finalidade a criação de zonas de desenvolvimento, onde se construíram de forma acelerada rodovias, trens de alta velocidade, complexos desportivos, centros comerciais, prédios de apartamentos, dentre outros equipamentos urbanos. O CDB se tornou um agente relevante tanto para o crescimento interno quanto para a expansão global das operações chinesas. Em 2011, o banco apresentava uma carteira de crédito de 884 bilhões de dólares enquanto no final de 2013 atingiu o montante de aproximadamente 1 trilhão de dólares em ativos totais e taxa de inadimplência da ordem de 0,48%, estando presente em mais de 116 países distribuídos pela Ásia, África e América Latina (BURLAMAQUI, 2015).

Esse tipo de modelo de financiamento estruturado não é análogo aos empréstimos alavancados para pessoas físicas a partir de hipotecas efetuadas por bancos privados nos Estados Unidos, que geraram bolhas especulativas. No caso chinês, os atores envolvidos na

operação eram instituições públicas, sendo os empréstimos concedidos por bancos públicos para governos locais, avalizados pelo PBC e pelo Ministério das Finanças. Esses empréstimos de curto e longo prazo tinham por objetivo fomentar o desenvolvimento da economia real no país, não se davam por meio de instrumentos sintéticos e alavancados como os derivativos e nem ensejavam sucessivas tomadas de novos empréstimos para o pagamento de antigos, tampouco eram concedidos a contrapartes desprovidas de condição de honrar com os fluxos de pagamentos das dívidas contraídas (BURLAMAQUI, 2015).

Dessa forma, tanto as características dos empréstimos, voltados ao desenvolvimento econômico, bem como dos seus emprestadores e tomadores, entidades públicas, produziam condições para que, se necessário, em última instância, os bancos chineses fossem recapitalizados, especialmente porque o Partido Comunista Chinês entende os bancos estatais como instituições que exercem funções estratégicas para o desenvolvimento do país. Entre 1999 e 2010, observou-se a queda da taxa de inadimplência dos maiores bancos chineses, evidenciando a capacidade do Estado de executar uma expansão econômica por meio de operação financeira de magnitude nacional via bancos estatais sem grandes riscos sistêmicos de solvência e liquidez até aquele momento. No caso dos Estados Unidos, o Federal Reserve (FED) e o Tesouro optaram pela permissão da falência do banco Lehman Brothers. O programa de estímulos por meio dos bancos de desenvolvimento não favoreceu somente as empresas estatais, mas também contemplou as empresas privadas, que continuaram ampliando seu acesso ao crédito no sistema bancário.

**Figura 20 - Taxa de crescimento anual dos investimentos em ativos de capital fixo e das fontes de financiamento de ativos de capital fixo, modalidade de empréstimos domésticos (informações mensais em %)**



Fonte: Ceic Data (2015)<sup>6</sup> apud Mendonça (2015, p.337).

#### 4.1.4.3 A recapitalização dos bancos estatais e a abertura de capital

Em 1998, nos estertores da crise asiática, iniciou-se a transferência dos *NPL* para empresas de administração de ativos, boa parte delas criadas para esse fim, e a recapitalização dos bancos. Cerca de 400 bilhões de dólares foram transferidos dos balanços dos quatro maiores bancos chineses para quatro outros criados para absorverem esses créditos “podres”, em ação análoga à acontecida nos Estados Unidos com a Resolution Trust Corporation (RTC). O governo central emitiu cerca de 270 milhões de Renminbi em títulos especiais para injeção de capital no plano de recapitalização, em ação combinada à diminuição dos requerimentos de capital, que passaram de 13% para 8%, com a liquidez adicional gerada servindo para os bancos comprarem títulos emitidos pelo Ministério das Finanças (MENDONÇA, 2015).

Adicionalmente, houve uma injeção de cerca de 50 bilhões de dólares aos grandes bancos, oriunda principalmente das reservas internacionais, além da listagem de parte do capital dessas instituições em forma de ações nas bolsas de valores de Hong Kong e Shanghai, a partir

<sup>6</sup> CEIC DATA. Global Economic Data, Indicators, Charts and Forecasts. Hong Kong. Disponível em: <<https://www.ceicdata.com/pt>>. Acesso em: 14 set. 2021.

de 2005 e 2006. Na sequência, uma fração dessas ações foi vendida a grandes instituições estrangeiras com o intuito de robustecer a estrutura patrimonial e a governança dos grandes bancos chineses. O autor traz alguns exemplos, como a comercialização de 9% do capital do CCB ao Bank of America, no valor de 2,5 bilhões de dólares, e 5% ao Temasek, fundo soberano de Cingapura, pelo montante de 1,5 bilhões de dólares (BURLAMAQUI, 2015). Novas regras de empréstimos foram estabelecidas com intuito de reduzir a criação de novos empréstimos de liquidação duvidosa, além da introdução de um novo sistema de classificação e provisionamento de empréstimos, da extinção do sistema de cotas para empréstimos e, como citado anteriormente, do estabelecimento de *policy banks*. Nesse sentido, o governo chinês buscava dar soluções para o problema considerando tanto o fluxo quanto o estoque dos empréstimos de liquidação duvidosa (MENDONÇA, 2015).

As negociações envolvendo uma fatia do capital de diversas instituições financeiras chinesas e o capital estrangeiro fez parte de uma estratégia do Estado de arremeter importantes *players* da comunidade financeira internacional a apoiarem as reformas e internalizar aprendizados provenientes dessas instituições empresariais como gestão, monitoramento de riscos e governança financeira, admitindo uma participação apenas minoritária nos bancos chineses. A profissionalização dos bancos estatais se acelerou, contribuindo para a emissão pública de ações em mercados externos (BURLAMAQUI, 2015).

Esse processo de internacionalização de ativos chineses do sistema financeiro repercutiu de forma negativa em determinados setores nacionalistas do Partido Comunista, que entendiam que estava havendo uma transferência de valiosos ativos do país para o capital estrangeiro. Esse processo de venda de ativos a organizações do exterior não se restringia ao setor financeiro e já ocorria desde o início dos anos 1990 em empresas de outros mercados como a Sinopec, no caso do petróleo, embora desde essa época o banco ICBC também tivesse sido alvo. A resistência política nacionalista permitiu que se estancasse essas reformas financeiras, limitando a participação estrangeira nos bancos chineses ao patamar de então, além de contribuir para um arcabouço institucional de regulação financeira que facilitaria o país a lidar com a crise *subprime* de 2008. Ademais, as autoridades do país reforçavam que era necessário ter um sistema financeiro com características chinesas e não reproduzir internamente a cópia de modelos estrangeiros. O resultado desse processo foi uma queda significativa dos empréstimos inadimplentes nos principais bancos da China (BURLAMAQUI, 2015).

O processo de financeirização na China ocorre em menores proporções em comparação aos Estados Unidos, Europa, América Latina e África. No país asiático, o caráter fundamentalmente estatal do sistema financeiro, associado ao controle de capitais por meio de

restrições ao fluxo e a especulação de curto prazo instituídos pelo Partido-Estado caracterizam os limites. Apesar desse cenário que era bastante controlado nos anos 1990, houve uma intensificação da financeirização a partir da década de 2000. Apesar do controle sobre a conta de capitais, os capitalistas domésticos se inserem no circuito financeiro principalmente através do aumento da participação acionária nas empresas estatais, pela via da compra de ações, participação de holdings financeiras, fundos de investimentos e seguradoras, e por meio da infraestrutura, especulação imobiliária e plataformas de transação de produtos estruturados, as SPV (special purpose vehicles) (BURLAMAQUI, 2015).

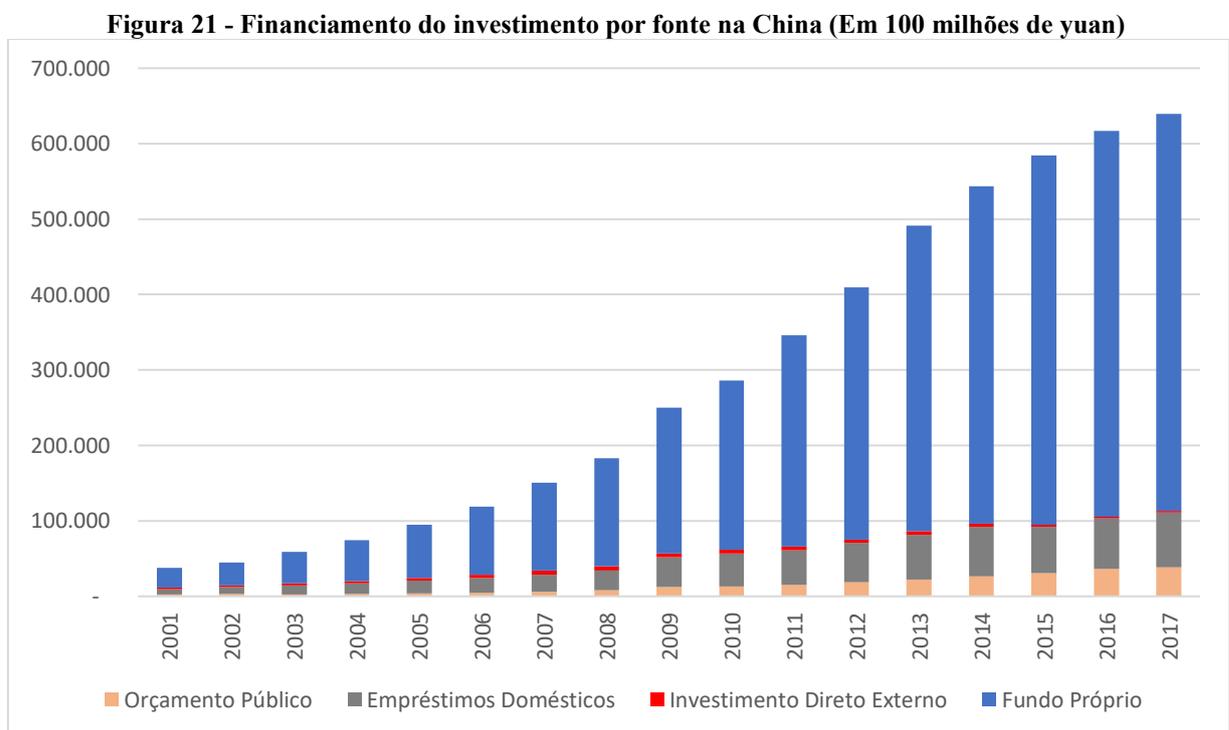
Ainda que não se tenha verificado um tipo de financeirização sob a hegemonia do dólar, a forte influência do capital estrangeiro e o deslocamento das empresas produtivas de suas atividades originais, com transferência de parte do faturamento ao mercado financeiro, poderia apontar para a formação de uma bolha imobiliária. Nesse sentido, a “financeirização chinesa” procura uma dinâmica monetária menos dependente à moeda norte-americana e um amparo em instituições multilaterais sob influência chinesa. Contudo, evidencia-se a pressão crescente dos agentes financeiros e de outros segmentos internos ligados ao setor, como ocorrido em março de 2017, em meio ao 12º Congresso Nacional do Povo, quando executivos vinculados à esfera financeira e da construção civil teceram críticas explícitas ao controle de capitais, alegando que dificultam as aquisições da China no exterior (NOGUEIRA, 2018).

#### 4.1.4.4 Sistema financeiro com características chinesas

O sistema financeiro chinês se orientou para absorver elementos dos padrões internacionais definidos sobretudo pelas grandes potências ocidentais, com certa liberalização, tanto das estruturas como das atividades do setor financeiro, bem como o aumento da profissionalização do setor, das instituições financeiras e particularmente os bancos. Além disso, houve a internacionalização com a venda de parte das ações de instituições financeiras chinesas ao capital estrangeiro, acompanhadas de paradigmas de governança, se arrogou ao sistema bancário da China a responsabilidade do desenvolvimento econômico de longo prazo, a promoção da estabilidade macroeconômica, do investimento, e da responsabilidade social, o que o particulariza em comparação a outros sistemas encontrados globalmente. Ademais, verificou-se que o processo levou a um aumento da concentração de empréstimos bancários, principalmente quando se observa aqueles de larga escala destinados a empresas estatais. Sob esse arcabouço, o Estado chinês não seguiu a ideologia de que a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico estão vinculados a um sistema financeiro reduzido ao indicador

de resiliência financeira, entendida aqui como maximização do lucro e minimização do risco. Com a internacionalização de bancos e empresas produtivas chinesas pelo mundo, o arcabouço institucional do país, liderado pelo Estado, pode na forma que se estrutura a arquitetura financeira internacional (BURLAMAQUI, 2015).

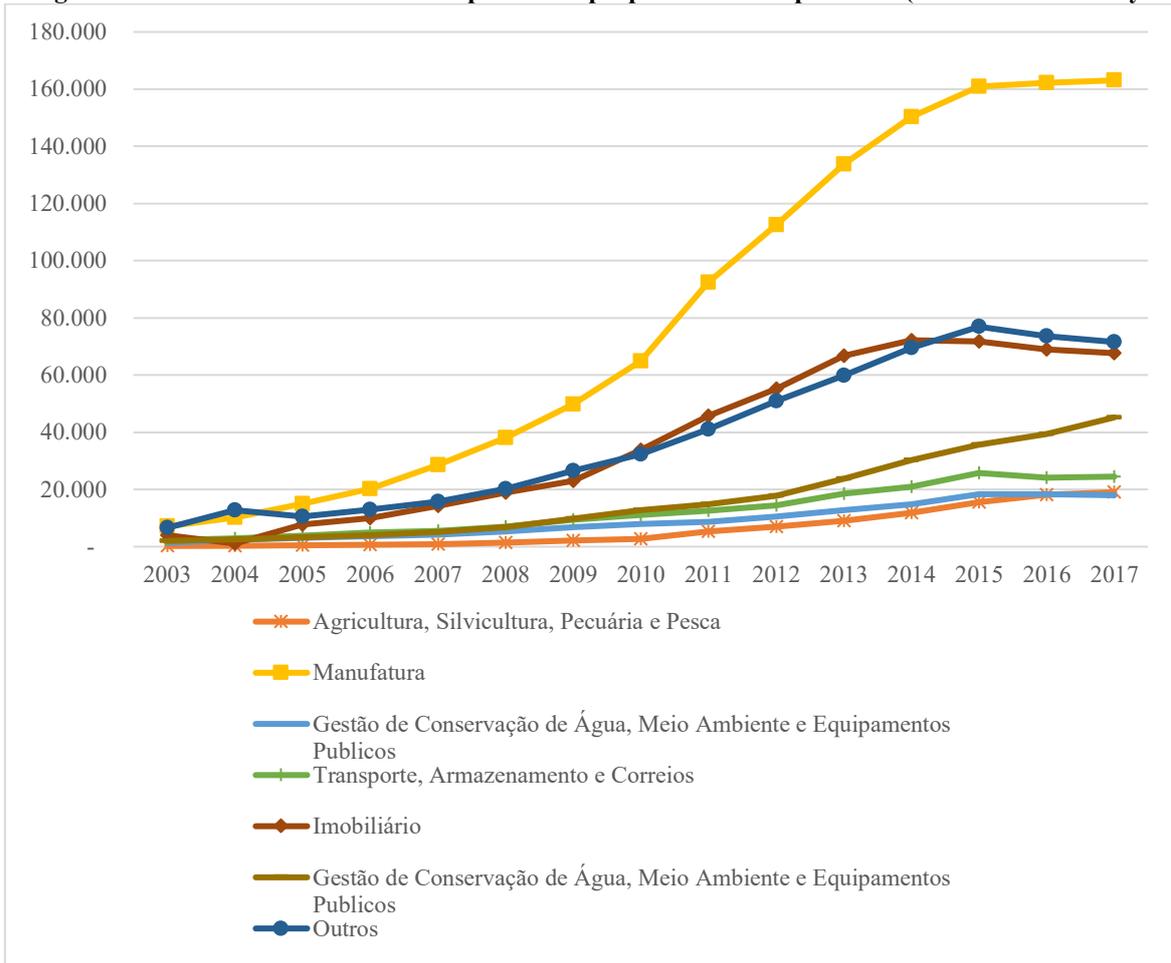
O volume de recursos que financia os investimentos da China é majoritariamente oriundo de recursos próprios, uma vez que se concentram nas próprias organizações que detêm a posse do capital e reproduzem a sua valorização nos distintos setores da economia. Os empréstimos domésticos são a segunda maior fonte de recursos para o financiamento dos investimentos e vêm ampliando a quantidade mobilizada, apesar da redução de sua participação relativa. O mesmo acontece com os financiamentos advindos do orçamento público, enquanto aqueles que têm origem em países estrangeiros vêm reduzindo tanto a participação relativa quanto a absoluta (Figura 21).



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Os recursos provenientes dos fundos próprios se direcionam principalmente para o setor manufatureiro (Figura 22). Neste setor, há uma distribuição relativamente desconcentrada, com nenhuma indústria específica abarcando mais de 10% dos recursos (Tabela 14). Em relação aos empréstimos domésticos (Figura 23) e ao orçamento público (Figura 24), o setor imobiliário é aquele que mais recebe recursos para financiamento dos investimentos.

**Figura 22 - Investimentos financiados por fundo próprio na China por setor (em 100 milhões de yuan)**



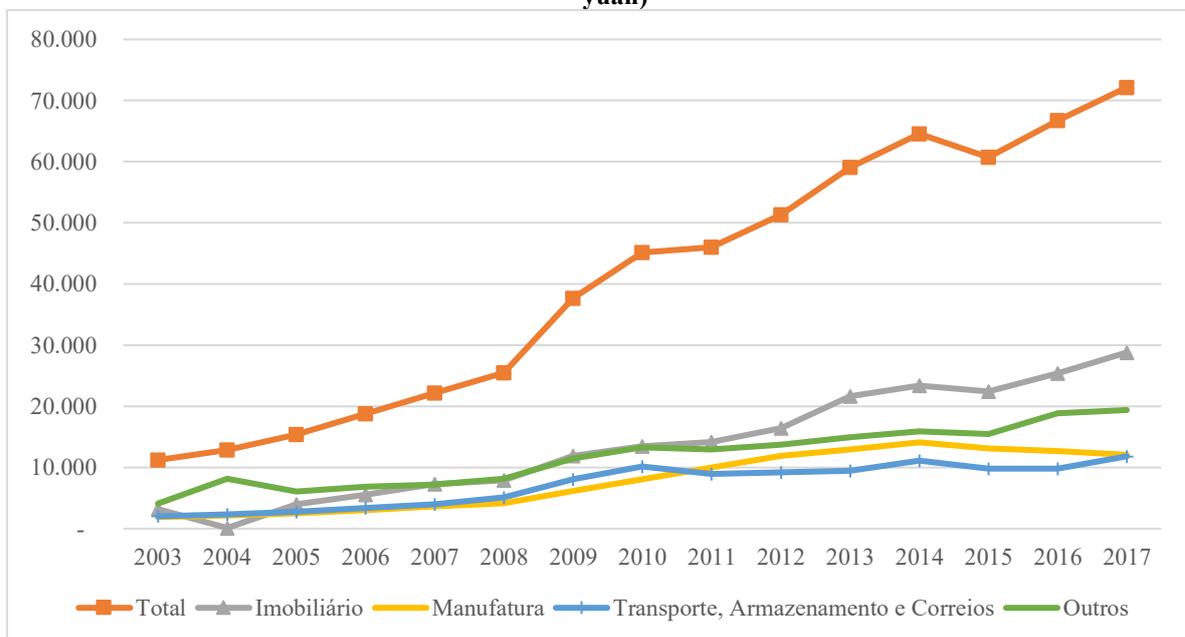
Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

**Tabela 14 - Investimentos financiados por fundo próprio por tipos de indústria (em 100 milhões de yuans e em %) - média 2013 a 2017**

Processamento de alimentos de produtos agrícolas	9.428	6%
Fabricação de alimentos	4.425	3%
Fabricação de tabaco	224	0%
Fabricação de têxteis	5.256	3%
Processamento de madeira, fabricação de produtos de madeira, bambu, vime, palma e palha	3.455	2%
Fabricação de moveis	2.533	2%
Fabricação de papel e produtos de papel	2.500	2%
Impressão, reprodução de gravação de mídia	1.523	1%
Processamento de petróleo, coqueificação, processamento de combustível nuclear	2.271	1%
Fabricação de matérias-primas químicas e produtos químicos	12.044	8%
Fabricação de medicamentos	4.981	3%
Fabricação de fibras químicas	1.007	1%
Fabricação de produtos minerais não metálicos	14.245	9%
Fundição e prensagem de metais ferrosos	3.846	2%
Fundição e prensagem de metais não ferrosos	4.616	3%
Fabricação de produtos de metal	8.287	5%
Fabricação de máquinas de uso geral	11.082	7%
Fabricação de máquinas para fins especiais	10.333	7%
Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	10.129	7%
Fabricação de equipamentos de comunicação, computadores e outros equipamentos eletrônicos	7.993	5%
Reciclagem e descarte de resíduos	1.134	1%
Outras	32.755	21%
<b>Total</b>	<b>154.068</b>	<b>100%</b>

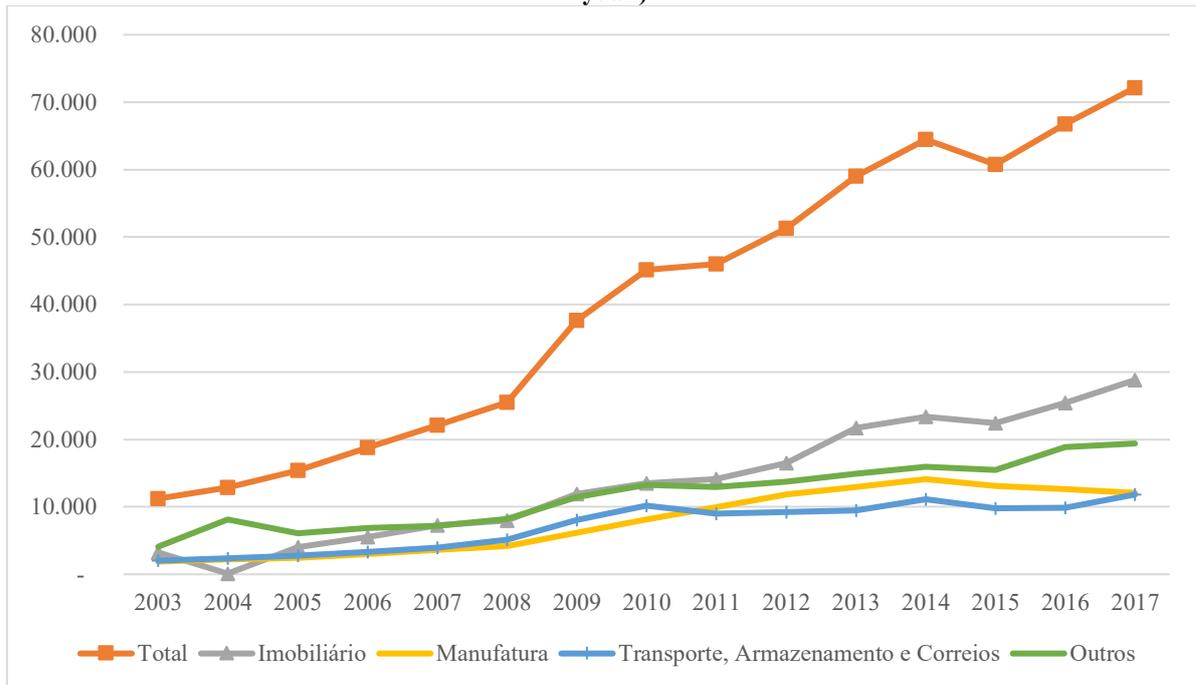
Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

**Figura 23 - Investimentos financiados por empréstimos domésticos na China por setor (em 100 milhões de yuan)**



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

**Figura 24 - Investimentos financiados por orçamento público na China por setor (em 100 milhões de yuan)**



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

Apesar das sucessivas ondas de mudanças institucionais, o sistema financeiro chinês demonstrou historicamente, de 1980 até o final da década de 2010, a capacidade de produzir pacotes de estímulos à economia ao mesmo tempo em que preservou a dívida pública em níveis relativamente baixos em comparação ao PIB. Enquanto o país possuía uma relação dívida/PIB média em torno de 20% durante a década de 2000, a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão apresentaram uma taxa em torno de 80, 102 e 220% para 2014. Nesse período, a taxa de crescimento do produto interno bruto chinês foi consistentemente maior, ao passo que o índice de preços ao consumidor se manteve estável a partir do final da década de 1990, após um período de aumento e volatilidade na década anterior, quando atingiu o pico de 24% em 1994 (BURLAMAQUI, 2015).

#### 4.1.5 O Estado continua no controle: os tipos de intervenções estatais

Para Chung (2016), o período maoísta, mesmo durante o Grande Salto a Frente e a Revolução Cultural, caracterizou-se em grande medida por uma exceção em relação ao tradicional império centrífugo chinês, cujo poder se afasta do centro político, dominante na história chinesa. O autor defende que existe uma característica milenar de vida própria nas províncias da China que são relativamente autônomas em relação à capital política. No período

de Deng Xiaoping e após a morte do líder chinês, essa característica de império centrífugo é retomada e pode ser observada tanto em aspectos econômicos quanto não econômicos.

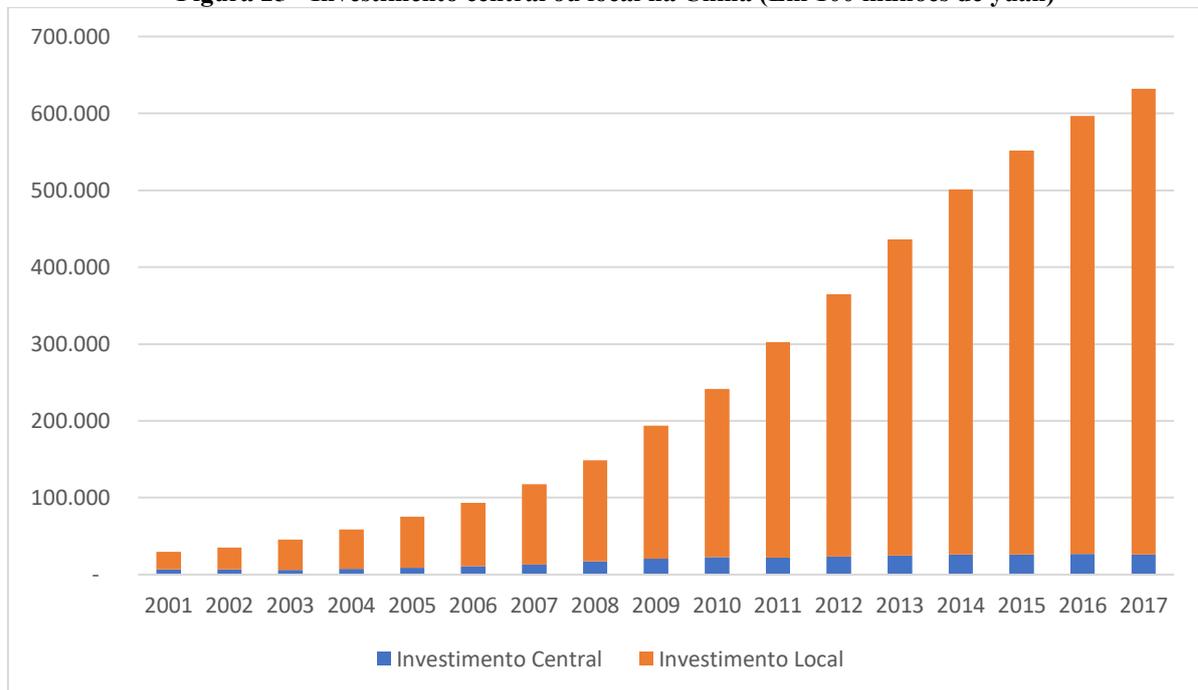
No caso dos aspectos econômicos, há a diminuição da renda do Estado em relação ao PIB, que caiu de 31% em 1978 para 16% em 1993, além da redução de participação da renda do governo central em relação ao total arrecadado pelo Estado, que se reduziu de 57% em 1981 para 33% em 1993. Após as reformas fiscais no ano de 1993, a parcela de apropriação do governo central em relação ao total arrecadado pelo Estado voltou a subir, passando para o patamar médio de 52% entre 1994 e 2002 e 53,2% entre 2003 e 2010. Em relação ao planejamento central, foram reduzidos os itens contidos neste instrumento e se adotou um caráter mais orientativo do que de estabelecimento de metas específicas a serem cumpridas, que vinham sendo descumpridas em certa medida. Em termos políticos, reduziu-se a concentração das decisões referentes ao planejamento no interior dos ministérios em favor das lideranças provinciais. A *State Planning Control (SPC)* teve sua relação com as provinciais alterada, passando de uma liderança vertical para uma coordenativa. A participação do valor bruto da produção industrial sob a responsabilidade desta comissão decresceu de 95% em 1979 para 7% em 1993. Além disso, o governo passou a ter menor participação no controle de preços que foram sendo crescentemente definidos no mercado. Os preços industriais administrados diretamente pelo *State Bureau of Commodity* se reduziram, passando de 737 para 89. Houve redução das estatais (CHUNG, 2016).

Os investimentos foram centralmente afetados por essa dinâmica restabelecida, de modo que os projetos industriais e agrícolas que antes tinham que ser submetidos à *State Development and Reform Commission (SPRC)*, que substituiu a SPC, passaram a se subordinar às províncias e às cidades em maior medida, inclusive em relação à investimentos diretos externos. Apenas projetos de altíssimo valor, critério estabelecido pelo Estado, e de setores específicos como energia nuclear, barragens, estradas, ferrovias, construção de aeroportos e fabricação de automóveis ainda permaneceram sob a necessidade de autorização do governo central para serem executados. Os líderes por meio das províncias podiam tomar a iniciativa do investimento e realizar captações para financiamento, sendo reconhecidos por isso, já que a performance deles era avaliada principalmente pela capacidade de entrega de produção, emprego e renda. Grande parte das decisões de investimentos são tomadas a nível local. Essas decisões se referem tanto às unidades produtivas quanto à jurisdição a qual está submetida a liderança política responsável pelo fomento ou autorização do investimento (Figura 25) (CHUNG, 2016).

No campo político, houve redução da extensão das indicações feitas pelo Partido Comunista que passaram a se restringir ao primeiro escalão. Assim, o desenvolvimento

econômico chinês é fruto tanto das ações políticas do governo central quanto dos líderes das províncias e cidades, o que caracteriza um estilo de governança do país descentralizado, embora variáveis chaves continuem sob o comando de Pequim (CHUNG, 2016).

**Figura 25 - Investimento central ou local na China (Em 100 milhões de yuan)**



Fonte: National Bureau of Statistics of China

A despeito das reformas econômicas empenhadas desde o final da década de 1970, caracterizadas pela privatização e a abertura econômica, a China manteve o controle das variáveis estratégicas que conduziram o desenvolvimento econômico, permitindo ao país continuar perseguindo o objetivo de possuir uma indústria relevante em termos mundiais. Apesar das privatizações, as estatais, que foram concentradas em setores chaves da economia, apresentam uma importância relativamente alta em relação ao PIB do país e o Estado continua com participação acionária elevada nas empresas privadas, além de exercer uma política de controle do oferecimento de empréstimos por meio de bancos públicos e da distribuição de subsídios (LIN, 2011; HALEY e HALEY, 2013).

A reforma política mais uma vez foi deixada em segundo plano na prioridade das medidas a serem tomadas naquele momento, apesar de ser uma das temáticas do Congresso, quando Hu Jintao se tornou vice-presidente. Apesar de mencionar de forma recorrente a palavra *democracia*, Zemin rejeitou replicações de modelos ocidentais à sociedade chinesa, reafirmando a necessidade de alinhamento da imprensa nacional com os interesses do partido,

o qual deveria cooperar com outros partidos chineses, mas continuar exercendo o controle da ordem social (SAICH, 2021).

As intervenções estatais não partem apenas do governo central do país, apesar de controlar efetivamente boa parte das variáveis-chaves da economia. Ao longo do processo de reformas houve a descentralização institucional das decisões, enquanto o governo federal controla diretamente cerca de 120 conglomerados estatais, há aproximadamente 100 mil instituições sob o comando das províncias e cidades chinesas, que apresentam uma autonomia relativa de atuação em relação ao governo central e buscam defender o interesse dos habitantes e das empresas locais, especialmente se julgam que as determinações da esfera federal tendem a impactar negativamente na renda e no emprego das áreas dessas localidades. A relação entre os diferentes entes da federação, federal e provincial, é frequentemente permeada de contradições (PROTTI, 2015).

A fusão que abrangeu a Anshon Iron and Steel Group é uma das expressões desse conflito. A empresa controlada pelo governo central era a terceira maior produtora de aço da China e se fundiria com uma outra companhia, menor, localizada na mesma província. A disputa se dava sobretudo pela definição de qual esfera seria responsável pela empresa e sobre a distribuição dos impostos gerados pela atividade econômica. Com efeito, o impasse afetou diretamente a governança em relação ao planejamento e execução da produção e da comercialização e, em termos mais amplos, as contendas entre as diferentes esferas atingem a capacidade produtiva do país. No ano de 2010, a produção de aço na China era maior que a demanda mundial do produto em aproximadamente 186 milhões de toneladas, o que indicava certo desequilíbrio não solucionado previamente pelo planejamento, e a necessidade de exportação do produto poderia pressionar para baixo o preço da mercadoria internacionalmente (PROTTI, 2015).

Os tipos de intervenções estatais dependem dos setores aos quais são direcionadas e dos interesses dos governos centrais e locais, mas em geral procuram favorecer a defesa do país, a geração de empregos, o desenvolvimento tecnológico e a criação de vantagens competitivas para suas indústrias (HALEY e HALEY, 2013). Podem ser exemplificados setores que se encaixam nesses critérios mais gerais os de energia elétrica, tanto na geração quanto na distribuição, do petróleo, da petroquímica, do carvão, da construção naval, de máquinas e equipamentos, da construção civil, de automóveis, de ferro e aço, de metais não-ferrosos, da química e da tecnologia da informação (PROTTI, 2015).

A indústria do aço, onde a maior parte das empresas são estatais, é um exemplo de atuação direta do governo de Pequim. Aquelas que não são estatais estão suscetíveis à regulação

do Estado, a qual abre a possibilidade de intervenções nos negócios por parte dos oficiais do Partido Comunista, os quais podem nortear potenciais fusões e aquisições com a finalidade de gerirem as participações de mercado, restringir a fração do capital estrangeiro nas empresas privadas e estabelecer padrões técnicos produtivos (PROTTI, 2015).

Em indústrias de média e alta intensidade tecnológica, o governo chinês prioriza sua atuação para induzir a transferência de tecnologia, como no setor de produção do automóvel e de máquinas e equipamentos, onde as grandes companhias estrangeiras estão associadas a estatais chinesas, formando as *Joint Ventures*, as quais detêm a maior fatia do mercado. Como exemplo, pode ser citada a Shanghai Automobile Industry Co. (SAIC), uma das maiores produtoras de veículos da China, que fabrica tanto modelos próprios quanto da Volkswagen (PROTTI, 2015).

A via indireta é um outro tipo de intervenção estatal dos governos centrais e provinciais chineses, que concedem subsídios direcionados aos investimentos e à atividade produtiva no país. Parte dessa política consiste em promover isenção tributária e incentivos fiscais às empresas investidoras, além do exercício de controle de preços da terra, dos imóveis e dos insumos provenientes das estatais para proporcionar condições de acesso a esses bens a preços abaixo do mercado a companhias com planos de investimento desejáveis. Há exemplos de empresas das indústrias do aço e do alumínio no interior da China que são beneficiadas por governos locais por medida de contenção da alta das tarifas de energia elétrica. Adicionalmente, os governos chineses subsidiam ações de pesquisa e desenvolvimento como um via indireta de oferecer apoio às atividades produtivas. (PROTTI, 2015).

Além das privatizações e expropriações de terras, Nogueira (2018) postula que o estímulo ao desenvolvimento da tecnologia autóctone também se junta a elas enquanto mecanismos de concentração de capital. Esse programa de apoio com participação protagonista do Estado visa incentivar às inovações e o fomento de marcas chinesas com vistas à subida do país nas cadeias globais de valor, ancorando a demanda tanto no mercado interno quanto nos mercados internacionais. Dentre os instrumentos utilizados pelo governo chinês para celebração do estímulo estão as compras públicas e os padrões técnicos estabelecidos para favorecer determinados agentes em detrimento de outros, notadamente a classe capitalista doméstica, a qual pressionava por proteção e defesa da tecnologia autóctone, em um processo que suscita o estreitamento das relações da burguesia para com o Estado. Como exemplo, a autora cita o caso das fibras óticas, instaladas no país a partir da década de 1990, cujas compras governamentais para alimentar sistemas de bancos, alfândega, coleta de impostos, postos de saúde, hospitais e universidades seguiram padrões técnicos que favoreceram a Legend, holding de envergadura,

a qual possui o controle de marcas chinesas de expressão como a Lenovo. Esse mecanismo de concentração de capital, diferentemente dos dois primeiros citados, privatizações e expropriações de terras, não incorre em luta de classe nem mobilização de massa, mas se trata de um projeto nacional, com apoio na sociedade chinesa, sendo a resistência observada sobretudo nos países centrais, como os Estados Unidos e Europa (NOGUEIRA, 2018).

Os setores estratégicos contam com ao menos um tipo de subsídio e dentre eles se destaca o crédito subsidiado ofertado pelo sistema bancário chinês, que é dominado por bancos estatais, de controle estrito do Estado. Além dos bancos comerciais estatais e das instituições financeiras do país, que têm participação elevada do Estado, ainda há a presença de bancos de desenvolvimento, os quais permitem maior discricionariedade na oferta de crédito alinhada à política chinesa. A institucionalidade que permite o comando da oferta de crédito e do custo do capital, que são alvos de uma política de subsídios por parte do Estado, contribuiu para o histórico de uma taxa de investimento chinesa elevada (PROTTI, 2015).

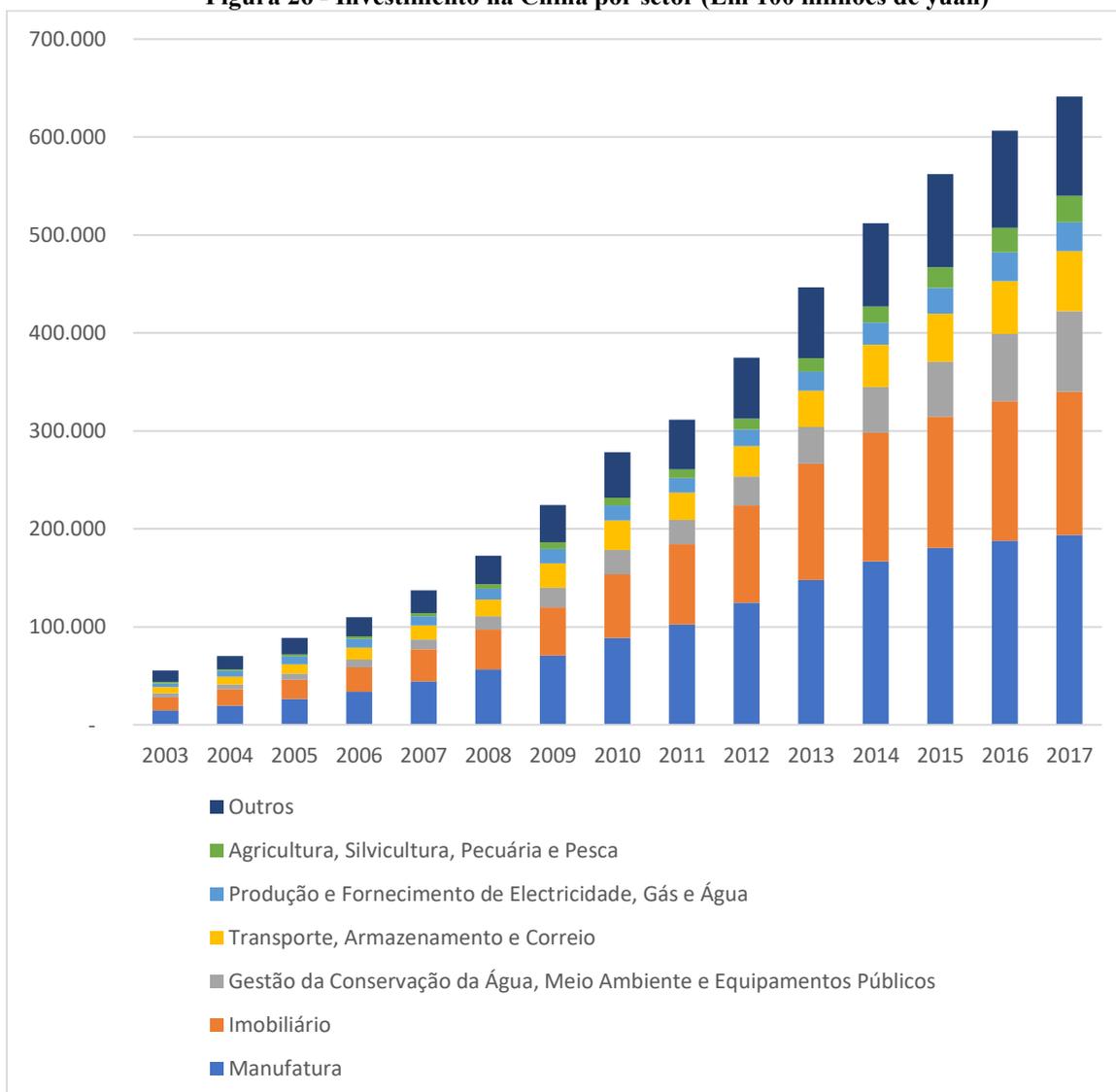
As empresas estatais são privilegiadas no que refere ao acesso a recursos do sistema financeiro, em relação às condições de pagamento e aos custos de captação. Enquanto as companhias privadas apresentaram uma taxa média de juros ao ano de 5,4% sobre os empréstimos realizados de 2001 a 2008, as estatais registraram um custo bem menor, de 1,6%. Uma parcela dos empréstimos contraídos pelas estatais não teve a necessidade de ser paga, como recompensa pelo atingimento de metas de geração de emprego e transferência de tecnologia. Em função das considerações dos empréstimos irem além das métricas financeiras e por vezes serem operacionalizados fora dos balanços oficiais, suscitam-se dúvidas acerca da solvência do sistema bancário da China (HALEY & HALEY, 2013).

#### 4.2 MUDANÇA NO PADRÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

As transformações sociais nas décadas de 1980, 1990 e 2000 passaram pela urbanização, cuja taxa passou de 35% em 2000 para 55% em 2015, e se deram por meio de volumes massivos de investimentos em infraestrutura, que provocaram uma expansão urbana e a conexão entre grandes metrópoles, possibilitando o aumento da população nas cidades em cerca de 300 milhões de habitantes. Boa parte desses investimentos foram canalizados para setores como construção civil, transportes, energia, telecomunicações e saneamento básico, que adicionalmente ao aumento da renda per capita, produziu um impacto positivo na demanda por commodities de energia, metálicas, agrícolas e minerais, em escala global, havendo uma consequente alta dos preços praticados internacionalmente (HIRATUKA, 2018).

A partir dos anos 2000, iniciou-se um novo ciclo expansivo, caracterizado pelos investimentos em infraestrutura, especialmente construções rodoviárias e residenciais, como parte do processo de urbanização e intensificação da comercialização das terras urbanas. Tais investimentos encadearam outros na indústria pesada, a exemplo do ferro, aço, cimento, alumínio, vidro e química, que permitiu um processo robusto de substituição de importação e a diversificação acelerada das exportações (MEDEIROS, 2013).

O investimento continuou sendo fundamental para explicar a retomada do crescimento econômico chinês no final da década de 2000 e o montante canalizado para a construção imobiliária jogou um peso relevante nesse processo, embora menor do que o investimento industrial. A soma do investimento industrial, do investimento em infraestrutura e do investimento imobiliário correspondia a 72% do investimento total da China e 32% do PIB do país. Detalhando cada uma dessas categorias, percebe-se que o investimento industrial foi de 31%, o investimento em infraestrutura de 19% e o investimento imobiliário de 22% do total investido, o equivalente a 16%, 10% e 12% do PIB, respectivamente. Portanto, tanto a construção civil quanto a indústria, especialmente a pesada, contribuíram para o investimento no âmbito do processo de urbanização e industrialização chinês, apesar da maior relevância da última (Figura 26). Nesse sentido, embora o país tenha experimentado uma série de reformas institucionais como o aprofundamento das privatizações e da abertura econômica, o investimento continuou sendo o motor da economia chinesa no século XXI até meados da década de 2010. (MEDEIROS, 2013).

**Figura 26 - Investimento na China por setor (Em 100 milhões de yuan)**

Fonte: National Bureau of Statistics of China

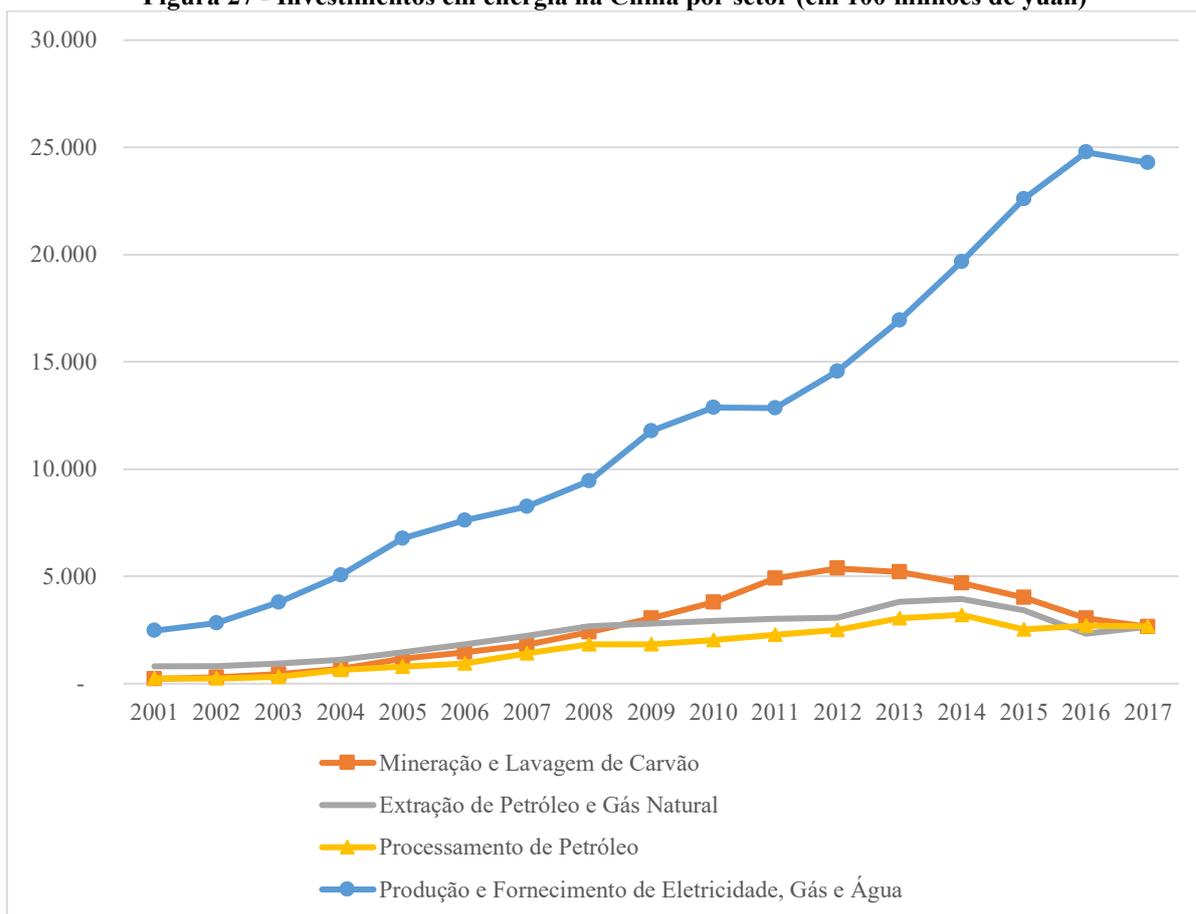
Os investimentos nesse período também contribuíram para a criação de um amplo mercado consumidor na China, constituindo-se um dos maiores mercados automobilísticos do mundo, além de se tornar um dos maiores produtores de carros. O crescimento do mercado interno em conjunto com as substituições de importação de produtos mais sofisticados incrementou a atração do investimento externo direto e possibilitou inclusive o aumento das exportações em maiores proporções em comparação às importações a partir de 2003, em cenário favorecido pela entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 (MEDEIROS, 2013).

No contexto do aprofundamento das privatizações e da abertura econômica, mas com a manutenção do controle Estatal das variáveis chaves do desenvolvimento, a crise do *subprime* em 2008 que irrompeu nos Estados Unidos e se espalhou pelo mundo se tornou um importante

fator de influência sobre as reformas e os rumos econômicos da China. Após a eclosão dela, a expectativa do PBC era de que haveria uma desaceleração do crescimento econômico globalmente (LARDY, 2012). Diante disso, o banco central chinês deu início a uma política monetária de flexibilização logo em setembro de 2008 que foi articulada ao lançamento de um pacote de estímulos de 586 bilhões de dólares feito pelo Conselho de Estado, o que representava aproximadamente 15% do PIB chinês naquela data, correspondente ao dobro do programa de estímulo econômico estadunidense (BURLAMAQUI, 2015).

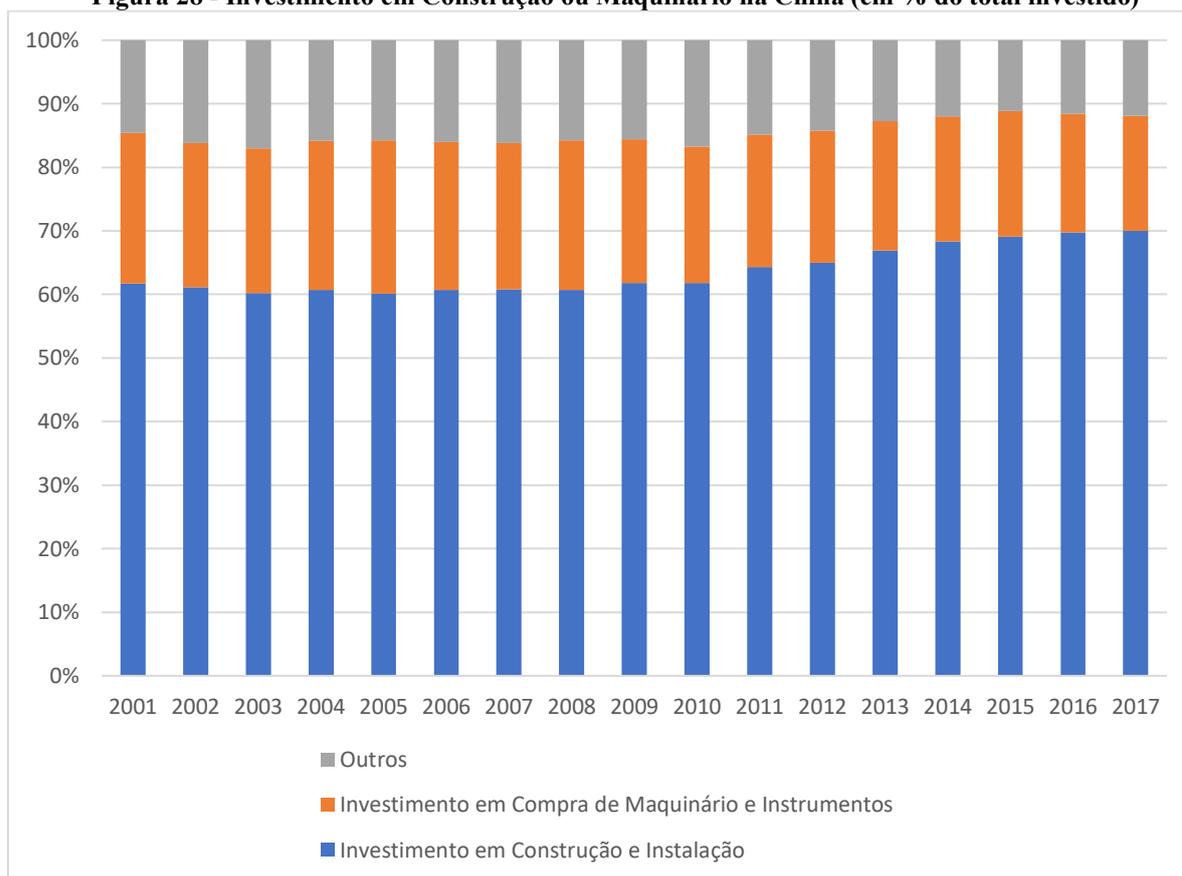
Ainda que as instituições financeiras do país tivessem baixa exposição aos ativos tóxicos que estavam no epicentro da crise, presentes nas carteiras dos grandes bancos ocidentais comprometidos, havia o temor de que uma queda das exportações chinesas implicasse em drástica redução da taxa de crescimento econômico. A solução endereçada pelo governo chinês foi responsiva em termos de velocidade e dimensão, passando por políticas econômicas e regulatórias que já vinham sendo executadas antes mesmo da crise. Nesse sentido, a expansão do crédito foi um elemento central da política anticíclica temporária em resposta à crise, mas também um instrumento que fazia parte de uma estratégia de longo prazo de desenvolvimento da China, não se restringindo às empresas públicas, abarcando também as instituições privadas. Os recursos mobilizados foram direcionados sobretudo para usos produtivos, especialmente sob a forma de investimentos em infraestrutura (BURLAMAQUI, 2015).

No 12º Plano Quinquenal (2011-2015), os empréstimos de longo prazo dos bancos chineses foram destacados como imprescindíveis para a consecução de uma agenda schumpeteriana que tinha por objetivo elevar a participação das sete indústrias “mágicas” (*magic seven*) na economia chinesa de 3% para 15%. Esse plano foi aprovado em março de 2011 e as indústrias chaves na economia do futuro foram: proteção ao meio ambiente, tecnologia da informação, biotecnologia, manufatura de alto conteúdo tecnológico, novas formas de energia, novos materiais e veículos de energia limpa. (BURLAMAQUI, 2015). Desde o ano de 2011, os investimentos em produção e fornecimento de gás, eletricidade e água se aceleraram enquanto aqueles direcionados para setores de combustíveis fósseis diminuíram tanto em termos relativos quanto absolutos (Figura 27).

**Figura 27 - Investimentos em energia na China por setor (em 100 milhões de yuan)**

Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

No âmbito do reforço da política de estímulo ao investimento como resposta à crise, verificou-se o crescimento do número de empresas estatais e privadas que foram chaves na organização das inversões em áreas como energia elétrica, petróleo, construção civil e transportes. Com efeito, estimulou-se a indústria pesada tanto dos materiais básicos, como petróleo, petroquímicos, cimento, vidro, aço e alumínio, quanto de equipamentos e maquinários, como rodoviário, ferroviário, de transporte e telecomunicações (HIRATUKA, 2018). Em termos relativos, os investimentos em construção aumentaram sua participação no volume total de capital fixo investido em relação à compra de maquinários e instrumentos (Figura 28).

**Figura 28 - Investimento em Construção ou Maquinário na China (em % do total investido)**

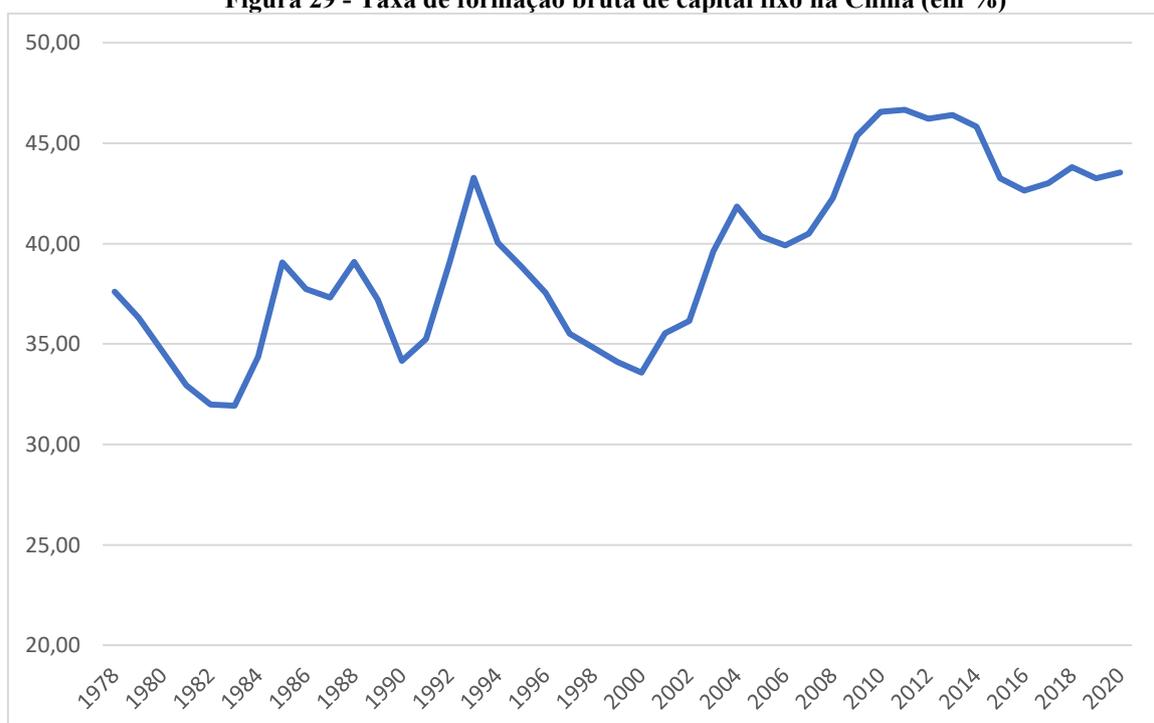
Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaborado pelo autor.

A indústria de bens de consumo também foi impulsionada diante de uma mudança no padrão de consumo da população chinesa associada ao incremento da renda per capita, tendo como destaque os bens de consumo duráveis, particularmente o setor automotivo. Apesar da importância das indústrias supracitadas, a pesada e de bens duráveis, não se prescindiu de outros tipos de manufatura como aquelas menos intensivas em trabalho e segmentos de produtos eletrônicos, de informação e da comunicação, vinculadas às cadeias globais de valor. Os recursos financeiros para o processo de urbanização e industrialização foram mobilizados por meio de um sistema bancário de crédito que girava em torno dos bancos públicos de desenvolvimento (HIRATUKA, 2018).

Nos primeiros anos posteriores à conflagração da crise, o objetivo de manter as taxas de crescimento econômico segundo o que havia sido estabelecido como meta foi alcançado, não havendo redução significativa do Produto Interno Bruto chinês. No entanto, a partir de 2011, com o arrefecimento da atividade econômica na União Europeia, há uma piora no cenário internacional, que reverbera na China, maior exportadora do mundo e, nesse sentido, a taxa de crescimento econômico do país cai abaixo de 8% em 2012, pela primeira vez no século XXI.

Ao mesmo tempo em que a demanda externa e a doméstica diminuía, a capacidade produtiva do país aumentava, acompanhada do aumento das taxas de investimento acima dos patamares pré-crise (Figura 29). Observou-se o aumento da capacidade ociosa entre 2008 e 2014, em setores como aço, alumínio, refino de petróleo, cimento, vidro e papel e celulose, tanto regionalmente quanto nacionalmente, fruto da continuidade da política de estímulos aos investimentos. (HIRATUKA, 2018).

**Figura 29 - Taxa de formação bruta de capital fixo na China (em %)**



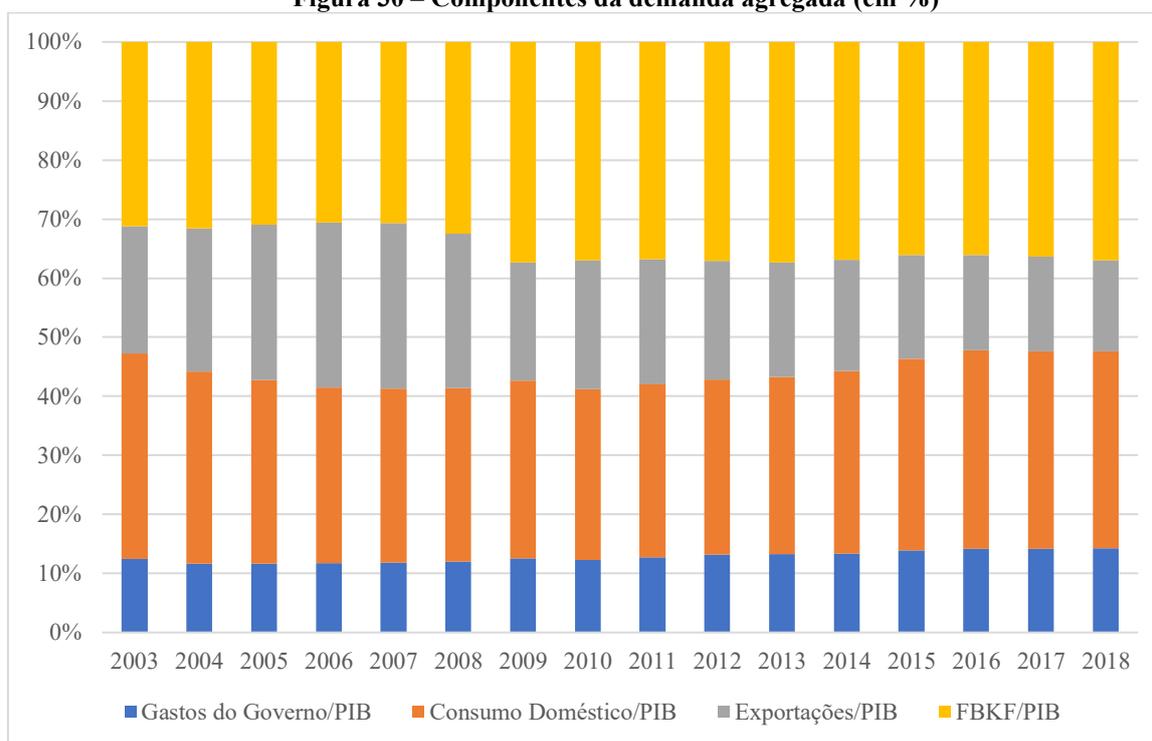
Fonte: World Bank Database. Elaborado pelo autor.

O início da mudança de estratégia de desenvolvimento da China impactada pela conjuntura global de 2007-2008 deflagrada pela crise do *subprime* pode ser especialmente percebido a partir do 13º Plano Quinquenal (2016-2020) e do lançamento da iniciativa da Nova Rota da Seda, os quais norteariam uma transição do país em direção à uma economia de “prosperidade moderada”, expressão que consta no documento de planejamento. O 13º Plano Quinquenal sinalizou ainda que havia aumentado a tensão no comércio mundial, com a estagnação da demanda e uma política comercial da China que buscava incrementar a exportação do país e reduzir a capacidade ociosa interna (HIRATUKA, 2018). ).

O Estado chinês alterou a estratégia de desenvolvimento para uma menor dependência das exportações e dos investimentos, com maior ênfase no consumo doméstico, diretrizes as quais também podem ser observadas no 13º Plano Quinquenal, mas que já vinham sendo discutidas anteriormente, desde o 11º Plano Quinquenal. Com efeito, o Estado chinês lançou

mão de novas medidas para contenção do crédito, como o aumento dos requerimentos de capital e depósitos compulsórios, em meados de 2009, na tentativa de refrear os financiamentos com tendências especulativas, parte de um receituário de “políticas minskyianas”. Além disso, procurou-se enfatizar a alocação seletiva de crédito em detrimento de uma redução global. Tais respostas denotariam a consciência das autoridades políticas chinesas de que a expansão do crédito e do endividamento poderia levar a uma fragilização financeira (BURLAMAQUI, 2015). A formação bruta de capital fixo que havia aumentado sua proporção em relação ao PIB no primeiros anos após a crise do *subprime* se estabilizou enquanto a fração correspondente ao consumo doméstico apresentou uma trajetória ascendente (Figura 30).

**Figura 30 – Componentes da demanda agregada (em %)**



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração do autor.

Uma série de direcionamentos estratégicos estavam postos, dentre eles o de tornar o crescimento da economia chinesa menos subordinado aos setores de capital-intensivo, em um patamar mais baixo, em torno de 6,5%, e mais atrelado a atividades econômicas de inovação, com a taxa de investimento em pesquisa e desenvolvimento elevada a 2,5% do PIB. Ademais, constavam no plano orientações de redução das desigualdades regionais e entre áreas urbanas e rurais, de manutenção da diminuição da pobreza, de aumento da seguridade social com ampliação dos serviços de saúde à toda população, de resiliência do sistema bancário e das

empresas estatais, além da internacionalização de companhias chinesas que permitisse também maior expansão das transações internacionais em renminbi (HIRATUKA, 2018).

Outra preocupação chinesa candente era o crescimento da capacidade de inovação e a redução da dependência tecnológica e de conhecimento sob domínio estrangeiro, os quais foram endereçados no plano *China Manufacturing 2025*, incorporado pelo 13º Plano Quinquenal. Foi estabelecida uma lista de dez setores preferenciais, como veículos a base de energia renovável, tecnologia da informação, biotecnologia, novos materiais, aeroespacial, engenharia oceânica e navios de alta tecnologia, equipamentos ferroviários avançados, robótica, equipamento de energia e maquinário agrícola, parte deles já compunham as indústrias “mágicas” escolhidas. Além dos objetivos de cunho econômico, como aumento da produtividade, renda per capita, atividades manufatureiras em setores mais intensivos em tecnologia e setor de serviços, acompanhados de metas de atingimento de indicadores de inovação, patentes e qualidade de produto, o plano conferia importância ao impacto ambiental gerado pelas atividades produtivas, enfatizando a necessidade de redução das emissões de gases poluentes (HIRATUKA, 2018).

No ano de 2016, a China lançou o *Innovation-Driven Development Strategy* (IDDS), um plano cujo objetivo era fomentar a inovação tecnológica nos setores de fronteira, destacadamente o de telecomunicações, gerenciamento massivo de dados e inteligência artificial, e os impactos que geravam na Indústria 4.0, nas cidades inteligentes e nos veículos militares autoguiados. Essa estratégia apresentava metas com objetivos de longo prazo, estipuladas até 2050, e contemplava outros planos setoriais e específicos como o *Made in China 2025*, o *Military-Civilian Fusion Plan* e o *Artificial Intelligence Plan* (NOGUEIRA, 2021).

A medida estabelecia novas políticas industriais e de ciência e tecnologia, promovendo instrumentos como o financiamento de longo prazo, os incentivos para P&D e alterações regulatórias de proteção do mercado doméstico. Além da readequação institucional com a finalidade de manter o desenvolvimento chinês, o governo do país entendia que há uma revolução tecnológica de âmbito global em processo, a qual impactaria de maneira importante a produção, o transporte e o campo militar. A evolução tecnológica nessa atual fase é estimulada pelo consumo doméstico e pelas compras governamentais (NOGUEIRA, 2021).

Silva e Cunha (2018) entendem que o atual modelo de desenvolvimento tecnológico chinês apresenta características que indicam um potencial de superação da armadilha da renda média, com a possibilidade de se tornar um país de alta renda e com capacidade elevada de inovação. Porém, para atingir essa condição, as trajetórias de crescimento econômico, de produtividade e de acumulação de capital precisam continuar ascendentes. Para isso, as inovações exercem um papel central, uma vez que podem permitir a China se especializar em

setores mais intensivos em conhecimento, como nanotecnologia, biotecnologia, energias renováveis, tecnologia aeroespacial, ciências médicas e tecnologia da informação, os quais possuem a capacidade de produção de surtos de inovações, que podem transbordar ganhos de produtividade para outros ramos. Apesar disso, são setores de difícil imitação e a internalização de tecnologia por meio da absorção de técnicas de multinacionais, bem como a transferência de mão de obra de setores de menor produtividade, como na área rural, para outros de maior produtividade no setor industrial, como houve historicamente, não são aplicáveis.

Os programas chineses vêm endereçando soluções para os problemas do desenvolvimento científico e tecnológico do país, como o MLP (2006/2020), que se articulou com as metas dos Planos Quinquenais subsequentes para a criação de tecnologias em setores estratégicos e a ampliação das capacidades produtivas. O ano de 2006, data de lançamento do programa, é uma data importante que marca a mudança do país em direção a potencialização da inovação interna para promover o desenvolvimento local. O crescimento da Produtividade Total dos Fatores da China se acelerou na década de 2000, ultrapassando a dos Estados Unidos em meados do decênio de 2010. Contudo, as questões ambientais e de distribuição de renda podem impingir limites ao alcance do patamar de renda alta (SILVA e CUNHA, 2018)

A Nova Rota da Seda, ao lado do 13º Plano Quinquenal, foi o outro eixo preponderante do processo de alteração do padrão de desenvolvimento chinês. O programa anunciado no final de 2013 e lançado em documento oficial em março de 2015, também incorporado ao 13º Plano Quinquenal, era focado no desenvolvimento da infraestrutura, conectividade e integração entre a Ásia, Europa e África, mas abarcava países para além desses continentes. Ele reflete uma política externa chinesa cuja finalidade é aumentar seu raio de influência geopolítica nessas regiões ao mesmo tempo em que permite a expansão dos seus capitais, dando continuidade a um movimento que se intensifica na década de 2000 e se acentua posteriormente à *crise do subprime*. De um ponto de vista econômico, o programa facilitaria a redução da capacidade ociosa no interior do país em diversos setores e a expansão internacional de grandes transnacionais chinesas que executariam os novos projetos de infraestrutura, além de permitir o gerenciamento das taxas de investimentos internas, as quais tenderiam a cair em consonância ao patamar menos elevado de incremento do Produto Interno Bruto estabelecido no plano, e o crescimento da importância do consumo doméstico (HIRATUKA, 2018).

A Rota da Seda, com seus impactos em infraestrutura e conectividade, tenderia a potencializar o crescimento econômico dos países partícipes, que por sua vez poderia incrementar a demanda de importação de produtos chineses industrializados, contribuindo para a redução da capacidade ociosa do país. Em termos de longo prazo, o autor acredita que o

crescimento econômico proporcionado pelo programa na região poderia ser uma via importante não só de escoamento de produtos oriundos de indústrias mais intensivas em tecnologia, facilitando a mudança da estrutura produtiva neste sentido, mas de deslocamento de capacidade de produção chinesa em setores mais intensivos em capital e de menores salários para países menos desenvolvidos. Adicionalmente, essa teia econômica construída na região possibilitaria o estabelecimento de padrões técnicos de acordo com a normatividade chinesa, o que beneficiaria o país em uma seara importante da indústria de alta tecnologia, como tecnologia da informação, telecomunicações e trens de alta velocidade (HIRATUKA, 2018).

O *One Belt, One Road*, como também é conhecida a Nova Rota da Seda, é articulado por meio de uma teia de bancos de desenvolvimento de presença multinacional, como o *Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)* e o *BRICS Development Bank*. Os projetos dessa iniciativa contam com a prioridade na alocação de recursos das instituições em questão e em complemento a elas estão envolvidos outros bancos de desenvolvimento, como os chineses *China Development Bank (CDB)*, o *Export-Import Bank of China* e o *Industrial and Commercial Bank of China (ICBC)*, aos quais são atribuídos o importante papel de financiamento, sendo o CDB o principal agente esperado (HIRATUKA, 2018).

A internacionalização de corporações chinesas, que não se restringiu ao setor de infraestrutura, e a modernização tecnológica da indústria tiveram como contribuição importante o financiamento público e, em última instância, o Estado empreendedor (schumpeteriano), e aconteciam antes mesmo da Nova Rota da Seda. O montante das linhas de crédito dos bancos de desenvolvimento, especialmente o CDB, conferia segurança às empresas de que o financiamento necessário seria oferecido e garantia aos bancos comerciais, que por sua vez aumentavam o volume de crédito ofertado, o que, por exemplo, favoreceu a expansão das companhias chinesas de energia em comparação aos seus concorrentes mundiais, proporcionando aumento da fatia de mercado na Europa e nos Estados Unidos, onde as empresas não contam com o apoio de um banco estatal com a dimensão de escala e ativos como aqueles encontrados na China (BURLAMAQUI, 2015).

A Huawei se tornou a maior empresa do mundo na fabricação de equipamentos de telecomunicações, ultrapassando a Ericsson, da Suécia. Fundada em 1987, a companhia atingiu em 2012 o patamar de 140 mil funcionários, negociando em 140 país e com 65% da receita proveniente do exterior. No final de 2004, a instituição e o CDB celebraram um acordo de 10 bilhões de dólares para fomentar a entrada dela em mercados externos, oferecendo linhas de crédito para clientes estrangeiros da empresa, a primeira iniciativa desse tipo do banco, período que marca a sua inserção no apoio a internacionalização das empresas chinesas. No início do

ano seguinte, em 2005, o CDB e a Huawei assinaram um contrato de compartilhamento de riscos, disponibilizando de forma mútua informações sobre clientes e projetos e no final desse ano, a Vodafone, líder de telefonia móvel do mundo, aceitou a Huawei como primeiro fornecedor chinês de equipamentos para rede própria. Na Europa, mais da metade das redes de telecomunicações super-rápidas 4G apresentam algum tipo de envolvimento com a companhia, tornando-se também uma das principais concorrentes no mercado de celulares. A África é outra região com importante presença da instituição, cujos custos-benefícios dos aparelhos proporcionou uma alteração profunda no setor de telecomunicações (BURLAMAQUI, 2015).

Outros exemplos são a Haier, maior empresa global de fabricação de produtos de linha branca, e a Lenovo, que desafia a Hewlett-Packard enquanto líder mundial na produção de computador pessoal. No ano de 2010 a China investiu aproximadamente 51,1 bilhões de dólares em energia limpa, o maior investimento do mundo no setor. No mesmo ano, o país contava com 8 das 10 maiores empresas do planeta de produção de painéis solares, segundo o relatório do Bloomberg New Energy Finance (BNEF). Dentre elas, encontrava-se a Yingli, que foi fundada no ano de 1998 e se tornou uma das empresas preferenciais do portfólio de empréstimo para painéis solares do CDB, recebendo aportes de ao menos 1,7 bilhão de dólares entre 2008 e o começo de 2012. A partir de 2009, a companhia inaugurou escritórios em Nova Iorque e São Francisco, alcançando 27% do mercado na Califórnia. No ano de 2011, a China produziu 72% do fornecimento mundial de módulos de silício cristalino, o mais difundido modelo solar de conversão de luz em energia, expressão de um significativo salto tecnológico (BURLAMAQUI, 2015).

O caráter expansionista do crédito bancário e sua grandeza no pós-crise em 2008 e 2009 indicam a importância do sistema financeiro público nas políticas anticíclicas da China e nos projetos de desenvolvimento, como A Nova Rota da Seda, mas também fomenta a preocupação dentro e fora do país de que a magnitude dessas políticas poderia comprometer a estabilidade macroeconômica e o comportamento da taxa de juros. Existiam algumas evidências de bolhas especulativas no mercado imobiliário e de ações do país gerando indícios de que o padrão de expansão do crédito chinês seria coerente com a tendência das características do setor para inflação de ativos no âmbito do financiamento produtivo, em virtude do excesso de oferta de crédito buscando rentabilidade, e suas consequências se ajustariam à hipótese de instabilidade financeira de Minsky, podendo culminar em uma estrutura patrimonial Ponzi (BURLAMAQUI, 2015).

Internamente, a *Belt and Road Initiative* é considerada capaz de contribuir para a redução das disparidades regionais, que apesar dos esforços recentes que culminaram na sua

diminuição, ainda são consideráveis, com a região oeste apresentando um grau de desenvolvimento menor que a região leste. A maior parte dos projetos do programa busca atender regiões de menor renda, como, por exemplo, o corredor econômico China-Paquistão, cuja construção se iniciou em 2013, e vislumbra pavimentar uma infraestrutura que ligue a cidade de Kashgar em Xinjiang na China ao Porto de Gwadar no Paquistão e fomenta o comércio na região, com custo estimado de 46 bilhões de dólares. Apesar das dificuldades políticas e econômicas que rondam um programa desta envergadura, essa iniciativa é um aspecto central da nova morfologia do desenvolvimento chinês e de sua projeção internacional. (HIRATUKA, 2018).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a Revolução Comunista de 1949, a China foi capaz de expandir significativamente os investimentos como eixo de uma política de defesa dos interesses nacionais que estabeleceu como prioridade o desenvolvimento econômico, ampliando a taxa média decenal de formação bruta de capital fixo de forma sistemática nas décadas subsequentes e atingindo mais de 46% na taxa anual de 2013, o maior patamar do período. Nesse sentido, a regularidade da mobilização de recursos produtivos sob a forma de investimentos configurou a formação bruta de capital fixa como um elemento central da estrutura econômica da sociedade chinesa. O investimento se tornou o motor da economia na maior parte do período que contempla essa dissertação, de 1978 a 2018, apesar das contribuições relevantes geradas pelas exportações. Em meados da década de 2010, as políticas econômicas do país estimularam o aumento da participação relativa do consumo doméstico no PIB em resposta aos desdobramentos da crise do *subprime*, que provocou o arrefecimento da demanda externa e interna combinado ao aumento da capacidade ociosa produtiva chinesa derivada do reforço ao investimento como primeiros estímulos depois de deflagrada a crise.

A revolução de 1949 e o período maoísta permitiram à China lançar as bases sociais, políticas e econômicas que possibilitaram maior autonomia em relações às potências ocidentais imperialistas e de defesa dos interesses nacionais. A institucionalidade gestada foi se alterando de maneira significativa ao longo do tempo, mas preservou o controle do Estado sobre as variáveis estratégicas, a busca constante pelo desenvolvimento econômico que garantiu o pacto social de sustentação do Partido Comunista na liderança do país, e a trajetória ascendente das taxas médias decenais de investimento e de crescimento econômico. Conforme a hipótese deste trabalho, as modificações institucionais que ocorreram no âmbito do processo político e econômico permitiram que a China se tornasse uma das maiores economias do mundo, responsável pela maior taxa de formação bruta de capital fixo, pela maior indústria manufatureira, pelo maior volume comercializado internacionalmente, por um sistema de inovação que apresenta inúmeros setores na vanguarda tecnológica global e conseguiu reduzir a pobreza de maneira substancial, reduzindo a mortalidade infantil e aumentando os níveis de escolaridade.

A revolução de independência nacional de 1949 alçou o Partido Comunista da China ao poder do Estado após um período de Guerra Civil, rompendo com a dominação exercida pelas potências ocidentais de longa duração, iniciadas após as Guerras do Ópio de 1849, o que ficou caracterizado como o “Século das Humilhações”. Durante esse intervalo de tempo, os países

imperialistas se concentraram principalmente na região litorânea do país, por onde comercializavam as suas mercadorias aos chineses. O movimento político liderado por Mao Zedong entendia que para conferir melhores condições de vida à população e se assegurar no poder era necessário promover o desenvolvimento das forças produtivas, que passava pela expansão dos investimentos.

As condições geopolíticas de guerra ou ameaças de guerra moldaram esse período, condicionando o governo central a optar por uma estrutura de investimento descentralizado, para se afastar das regiões litorâneas dominadas anteriormente pelas potências imperialistas, reduzir as disparidades regionais e assegurar a autossuficiência das diversas regiões do país diante dos potenciais conflitos, permitindo a produção local e a redução da dependência de importação. Esse período foi marcado pelo reduzido comércio exterior, que se concentrava nas trocas com os países do campo socialista, especialmente a União Soviética, até o momento de ruptura entre os países, e com distanciamento dos Estados Unidos.

Internamente, verificou-se um aumento do controle econômico do Estado em relação ao período pré-revolução, seja pela via direta, por meio do planejamento centralizado, do orçamento público e das empresas estatais, seja pela via indireta, por meio de políticas econômicas. Realizou-se a primeira reforma agrária da história da China e a socialização dos meios de produção, com a expropriação de boa parte do poder político e econômico da classe burguesa, incrementando a autonomia política interna do Partido Comunista no comando da acumulação de capital.

Uma série de medidas foi adotada no intuito de fomentar os investimentos e o crescimento econômico, particularmente na indústria pesada, para onde foi direcionada a maior fatia da formação bruta de capital fixo, que aumentou significativamente e se tornou um elemento importante da estrutura do investimento no período maoísta, que se estende até o final do ano de 1978. Apesar disso e da preocupação em garantir uma produção agrícola que atendesse às necessidades da população, a alocação prioritária de recursos para a indústria pesada, em detrimento da indústria leve e da agricultura, provocou um desequilíbrio produtivo no país, culminando na estagnação da produção agrícola per capita.

Ao longo do processo, emergiram-se disputas como a Guerra da Coreia e o litígio fronteiriço com a Índia. Já com a União Soviética, a compreensão de que ela não oferecia o apoio político e militar suficiente para a reconquista da ilha de Tawain, que era dominada pelo governo nacionalista e contava com o suporte estrangeiro dos Estados Unidos, além da competição pela autonomia nuclear e da liderança do campo socialista, dentre outros aspectos, levaram ao rompimento entre os países. Diante disso e da necessidade de melhora das condições

de vida da população, o Partido Comunista e seu principal líder Mao Zedong entenderam que havia a necessidade de acelerar o crescimento econômico do país como meio de preservação da autonomia nacional. Nesse sentido, são empenhadas as campanhas do Grande Salto Adiante e da Revolução Cultural. A primeira pretendeu incrementar a produção e a produtividade, lançando mão de uma militarização do processo produtivo e apelando para os sentimentos nacionalistas do povo. Como consequência houve a intensificação da transferência de recursos da agricultura para a indústria no âmbito da dinâmica do investimento, sobretudo a indústria pesada, tida como chave, e se incrementou, por exemplo, a produção de aço em fundos de quintal, com baixa produtividade. A segunda mobilizou a juventude e a classe trabalhadora contra supostos valores burgueses encontrados na sociedade chinesa, considerados como restrições ao desenvolvimento chinês, especialmente no Partido, na burocracia estatal e na intelectualidade. Ambos os movimentos fracassaram em relação a um crescimento econômico equilibrado e a ampliação da democracia no país e se somaram à estagnação da produtividade agrícola, que foi um dos elementos-chaves para se explicar a derrocada do pacto social maoísta.

Em decorrência da crise econômica, política e social que se instaura na década de 1970, haverá uma reconfiguração institucional no país, sem que se alterasse o padrão do sistema político de partido único no comando. Após a 3ª Plenária do Comitê do Partido Comunista ocorrida em dezembro de 1978, inicia-se uma série de reformas econômicas na China, sob a liderança de Deng Xiaoping, que se torna o político mais influente do país. Apesar das mudanças ocorridas, o objetivo de se alcançar o desenvolvimento econômico estabelecido depois da Revolução Comunista de 1949 continuou sendo uma das prioridades do regime. Para persegui-lo, os investimentos continuaram sendo um elemento central da estrutura econômica chinesa, foram impulsionados para além do que já haviam sido no período maoísta e se tornaram o motor da economia. Esse redirecionamento foi sendo executado sob intensa disputa política no interior do partido e da sociedade e aconteceu sem a presença de uma classe burguesa representativa que defendesse seus próprios interesses ou estivesse vinculada aos interesses do capital estrangeiro. Ademais o Partido Comunista contava com o apoio militar e exercia ascendência sobre a instituição e o aparato midiático do país.

Durante o período de liderança de Deng, o setor rural experimentou a desintegração das comunas e o processo de criação do “sistema de responsabilidade familiar”, no qual as famílias produtoras se tornaram responsáveis pela produção agrícola doméstica e individual. O governo chinês autorizou a retomada dos mercados agrícolas para a comercialização do excedente, que vieram acompanhados da redução do volume das cotas de produção que cada família deveria destinar ao Estado e da quantidade de preços administrados pelo Estado. Os preços controlados

remanescentes foram aumentados por deliberação estatal e os preços de mercado convergiram para este patamar mais alto posteriormente, favorecendo os agricultores.

Em relação às organizações do sistema produtivo, foram criadas as *Towship and Villages Enterprises (TVEs)*, empresas industriais de propriedade coletiva com maior autonomia de atuação que se localizavam principalmente na porção rural do país, e mais adiante as empresas privadas, originárias principalmente da privatização de empresas estatais menores. Apesar da dinâmica que provocou o aumento da participação das inversões no setor urbano desde as grandes reformas iniciadas em 1978, a formação bruta de capital fixo no campo ainda continuou exercendo um papel relevante na estrutura do investimento na China.

O governo chinês permitiu que os lucros das empresas estatais começassem a serem retidos nas próprias firmas ao invés de serem transferidos para o orçamento público, aumentando a responsabilidade dos gestores na determinação dos investimentos. Como consequência do processo, o número de empresas privadas e a participação delas na composição do produto interno bruto do país aumentaram significativamente ao longo das décadas de 1990 e 2000, tornando-se maioria no país e concentrando o maior volume da estrutura de investimentos realizados. Por outro lado, apesar de se reduzirem, as estatais se concentraram nos setores estratégicos e continuam tendo importância central nos rumos econômicos da China, uma vez que estão subordinadas às políticas de desenvolvimento do Estado como parte das variáveis estratégicas de controle e são responsáveis por um volume significativo de investimentos, que contribuem para dinamizar o setor privado.

O sistema financeiro também sofreu alterações importantes no período de Deng Xiaoping, deixando de ser operado por meio do orçamento público, que organizava a concentração e distribuição de recursos a partir do planejamento econômico centralizado, e foi se readequando por meio da construção de instituições como o banco central, cuja função se aproximou dos padrões ocidentais, os bancos estatais comerciais, os bancos regionais, muitas vezes de propriedades das províncias, e, mais adiante, na década de 1990, os bancos de desenvolvimento. Em 1982, os empréstimos bancários respondiam por cerca de 80% do financiamento industrial, uma rápida reversão considerando que 70% tinham origem orçamentária em 1978.

Apesar do avanço do mercado bancário ao longo do processo, tendo sido permitida a participação acionária de instituições estrangeiras de forma minoritária nas companhias locais e a presença de organizações privadas e mistas, ele continuou sendo estritamente regulado pelo Estado, com a predominância de bancos estatais, os quais estavam submetidos à influência política do governo chinês. A permissão de entrada de capitais estrangeiros cumpria

principalmente a missão de angariar divisas internacionais e absorver elementos dos padrões de governança e gerenciamento de riscos de inspiração ocidental. Houve também a concepção de instituições não bancárias, como a reativação da Bolsa de Xangai, restaurando-a como centro financeiro asiático, estimulando a concessão de empréstimos de médio e longo prazos a partir do mercado de capitais, além da ampliação da inovação e dos serviços financeiros ofertados no conjunto do sistema. Organizava-se um arcabouço institucional complexo de financiamento que contava com instituições de diferentes tipos, tanto aquelas pautadas pela lógica de mercado, como os bancos comerciais, quanto as submetidas às diretrizes políticas e estratégica chinesas, como bancos de desenvolvimento, que provinham diferentes tipos de financiamento com foco de atuação segmentado, dependendo do segmento produtivo ao qual atendiam.

As reformas em questão não se deram sem maiores disputas políticas, sobretudo no interior do Partido Comunista, entre as alas mais favoráveis às reformas e as alas menos favoráveis e, na sociedade, as manifestações da Praça da Paz Celestial foram simbólicas das tensões do período. Conseqüentemente, no início da década de 1990, verificou-se um processo de recentralização dos empréstimos bancários, concentrados nos quatro principais bancos estatais, e um freio à dinâmica das reformas, também como forma de conter os efeitos econômicos indesejados, como a alta da inflação, que causavam insatisfação social. Apesar das amplas reformas institucionais liberalizantes e os contrapesos que as acompanhavam, o sistema financeiro com forte intervenção estatal continuou sendo capaz de prover o financiamento necessário para as decisões de investimento, oferecendo condições tanto para a execução de políticas anticíclicas quanto de continuidade do desenvolvimento econômico. As altas taxas de crescimento econômico das décadas de 1980, 1990 e 2000, advindas do aumento da capacidade produtiva e da produtividade, tiveram o sistema financeiro como fator imprescindível.

No período de liderança de Jiang Zemin, que se torna o político mais proeminente da China após a morte de Deng Xiaoping, em fevereiro de 1997, houve um processo de aprofundamento das reformas que se iniciaram no final da década de 1970, caracterizadas principalmente pela ampliação das privatizações e da abertura econômica. A maior parte das empresas estatais se tornou privada, beneficiando antigos gestores dessas companhias, os quais recebiam a propriedade da empresa em contrapartida à contração de dívidas que muitas vezes não chegavam a ser pagas. Elas se tornaram maioria na China em relação ao número de estabelecimentos, à participação no PIB e ao volume de investimento. Essa condição gerou impacto na estratificação social, com a retomada da presença da burguesia no país, que gradualmente vai aumentando seu poder, inclusive em relação à participação no Partido

Comunista. Apesar disso, as empresas estatais remanescentes se concentraram em 149 conglomerados em setores chaves da economia como de energia, de recursos naturais, o petroquímico, o siderúrgico, o de armamentos, o químico, o de distribuição de grãos, o de tecnologia e o bancário, e continuaram sendo relevantes na expansão dos investimentos e no desenvolvimento econômico chinês, expressando e conferindo poder ao partido.

As privatizações aumentaram significativamente os investimentos privados em capital fixo, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, e as empresas privadas foram responsáveis por aproximadamente 64% do total investido na China em 2017. Destacam-se o setor manufatureiro e o imobiliário, que responderam por 36% e 17,5%, respectivamente. Em relação às manufaturas, houve certa descentralização, com nenhum setor concentrando mais de 10%. No caso das empresas estatais chinesas, a parcela investida se reduziu, atingindo 21,7% do total investido em 2017. Desse volume, quatro principais setores concentraram 72%, de gestão de conservação de água, meio ambiente e equipamentos públicos, de transporte, armazenamento e correios, o imobiliário e o de produção e fornecimento de eletricidade, gás e água. Já as empresas que apresentam capital estrangeiro na sua estrutura patrimonial, foi mantido um volume absoluto de investimento relativamente estável, assim como as estatais, porém também diminuíram sua participação relativa, de 3,8% em 2017, com destaque ao setor manufatureiro. A ampla maioria desses investimentos estão ligados a um regime de autorização governamental descentralizada, ligado às províncias e localidades. Poucos projetos e setores, os mais sensíveis estrategicamente, dependem de permissão do governo central para serem executados atualmente.

O processo de privatização refletiu-se em limitação do acesso aos direitos sociais de grande parte da população chinesa, uma vez que estavam diretamente vinculados aos empregos dos trabalhadores das estatais. A piora no acesso a serviços públicos como saúde, educação e moradia teve efeitos imediatos e de longo prazo, estimulando uma série de protestos na China a partir dos anos 2000. Em que pese a necessidade de construção de um sistema de bem-estar social que está posto como um desafio atual à gestão do país, desde a Revolução de 1949, a pobreza e a mortalidade infantil vem sendo reduzida, ao passo que os níveis de escolaridade vêm aumentando, embora também tenha havido o crescimento da desigualdade social pós-1978.

A política externa chinesa promoveu o aprofundamento da abertura econômica na segunda metade da década de 1990, permitindo com que se ampliasse o comércio exterior chinês, tanto as importações quanto as exportações, embora estas últimas tenham crescido em maiores proporções, impactando positivamente o saldo comercial do país e as reservas em

moeda estrangeira, especialmente o dólar, que neutralizava possíveis fragilidades no balanço de pagamentos. Essa política deu-se no âmbito da queda da ex-União Soviética e da aproximação aos Estados Unidos e às ex-repúblicas socialistas do leste europeu, ocorrendo de modo a preservar os interesses nacionais da China. Diante desse novo quadro geopolítico que caracterizava o fim da ordem mundial bipolar, o país também adotou medidas que atendessem aos seus anseios de inserção na OMC, cuja finalidade era reduzir eventuais sanções unilaterais sofridas pelas potências ocidentais, particularmente os Estados Unidos, além de fomentar seu comércio exterior e a competitividade internacional das companhias exportadoras chinesas.

As importações foram se tornando cada vez maiores em produtos primários, que vieram a ocupar a maior parte delas, destacadamente as matérias-primas, os combustíveis e, em menor medida, os alimentos. As barreiras tarifárias e não-tarifárias foram reduzidas, como o decréscimo de imposto sobre importação, que chegou a 8,9% no final da década de 1990, a isenção deste sobre determinados grupos de produtos, além da extinção de cotas máximas e licenças, as quais beneficiaram empresas chinesas e estrangeiras, que tinham sua produção fragmentada globalmente.

As exportações aumentaram seu grau de sofisticação ao longo do tempo, constituindo-se predominantemente por máquinas e equipamentos e insumos ao setor industrial. Em um primeiro momento, a demanda externa fomentou setores mais intensivos em trabalho, como o têxtil, o de vestuário, o de calçados e alguns da indústria eletrônica, para em seguida se estabelecerem em indústrias de maior sofisticação tecnológica. As Zonas Econômicas Especiais que surgiram no início da década de 1980 cumpriram um papel importante enquanto origem das exportações chinesas. No entanto, elas foram se tornando menos relevantes em termos relativos e no início da década de 2010 as exportações dessas regiões correspondiam a um patamar semelhante àquelas oriundas das áreas do regime tradicional.

A China empenhou uma política de câmbio desvalorizado, concedeu benefícios fiscais às empresas estrangeiras e realizou políticas fiscais anticíclicas que criavam condições favoráveis à entrada dessas companhias no país de modo que conseguissem atingir as metas de exportações definidas pelo governo chinês. Essas companhias buscavam acessar o mercado consumidor potencial, a mão-de-obra barata e as legislações trabalhistas e ambientais flexíveis. Em contrapartida, o país tinha como um dos objetivos prioritários a transferência de tecnologia.

Nesse sentido, o fluxo de entrada e saída de Investimento Direto Externo aumentou, sobretudo a partir das décadas de 1990 e 2000. Em relação ao primeiro, uma série de medidas foram tomadas para que fosse autorizada a aquisição de uma parcela das companhias chinesas, inclusive no setor bancário, ainda que acompanhada de certos limites, e incentivos para que as

empresas do exterior adentrassem ao país. A origem dos capitais era principalmente de Hong Kong e Taiwan, mas aos poucos aqueles provenientes dos Estados Unidos, da Europa e do Japão foram ganhando importância relativa. No que se refere ao segundo, houve a política de estímulo às saídas de capitais do país e a permissão do reinvestimento dos lucros das empresas chinesas que operavam no exterior, dentre outras medidas. Elas figuravam no plano *Going Global*, que pleiteava estimular o crescimento das empresas chinesas, acessando mercados e tecnologias, a redução do superávit externo, e o acesso a recursos naturais, especialmente na África e na América do Sul. Apesar do aumento do número de empresas estrangeiras no país, os investimentos continuaram concentrados nas empresas nacionais, especialmente as privadas, embora os conglomerados estatais apresentem um montante importante, fundamentalmente nos setores estratégicos.

O sistema financeiro também aprofundou seu processo de liberalização, agravado pelos efeitos da crise asiática, com a privatização e a abertura ao capital estrangeiro, endereçadas com limites impostos. Os bancos chineses carregavam uma quantidade elevada de empréstimos de liquidação duvidosa que geravam temores quanto a solvência do sistema. Uma das medidas foi a transferência de boa parte desses empréstimos para empresas que se encarregariam de administrar esses passivos junto à imposição de novas regras de funcionamento para os bancos, que se orientaram em maior medida a seguirem regras de mercado voltadas a análise dos fluxos de pagamentos das empresas para concederem empréstimos, em detrimento das influências políticas.

O aprofundamento da privatização, assim como em outros setores da economia, ocorreu com a manutenção do controle do Estado por meio das instituições como o Banco Central e as Comissões, que têm a função reguladora e de comando, como a execução da política monetária, e a presença dominante dos bancos estatais comerciais, além dos bancos de desenvolvimento, responsáveis pela oferta de crédito submetida à política econômica do governo chinês e não às regras de mercado. Essa institucionalidade foi capaz de continuar fornecendo recursos direcionados a setores estratégicos da China de maneira satisfatória, como da construção civil, da indústria manufatureira e da tecnologia da informação, financiando investimentos tanto das empresas estatais quanto das privadas.

A crise do *subprime* que eclode nos Estados Unidos e se difunde pelo mundo contribuiu centralmente para a mudança no padrão de desenvolvimento econômico chinês. Em um primeiro momento, a resposta dada pelo governo chinês à crise reforçou o estímulo às políticas de fomento ao investimento, especialmente na área de infraestrutura. O pacote promovido foi da ordem de 586 bilhões de dólares, o equivalente a 15% do PIB do país, e dentre as medidas

adotadas podem ser citadas a expansão do crédito de longo prazo, direcionados tanto às empresas públicas quanto às privadas, e a flexibilização monetária.

Mais do que uma política anticíclica executada pela China no campo fiscal, monetário e creditício, ela fazia parte de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, da qual pertenciam os investimentos e a urbanização, cuja taxa passou de 35% em 2000 para 55% em 2015, decorrente de transformações sociais das décadas de 1980, 1990 e 2000, em um processo que contou com volumes substanciais de investimento em infraestrutura para a expansão urbana e a ligação entre as grandes metrópoles chinesas, além de elevar em 300 milhões a população das cidades. Uma grande fatia desse investimento foi mobilizada para os setores da construção civil, transportes, energia, telecomunicações e saneamento básico, que por sua vez, incrementaram a demanda global por commodities de energia, metálicas, agrícolas e minerais, impactando positivamente a cotação desses produtos. Na década de 2000, o aumento da construção de rodovias e residências como parte da urbanização e da comercialização de terras para empreendimentos imobiliários encadearam o crescimento da demanda em setores da indústria pesada como ferro, aço, alumínio, vídeo e química. No final desta década, o investimento industrial, o investimento em infraestrutura e o investimento imobiliário representavam 31%, 19% e 22% do total investido, respectivamente, correspondente a 16%, 10% e 12% do PIB. Houve uma expansão do investimento em energias renováveis em detrimento dos combustíveis fósseis.

As políticas efetuadas foram suficientes para manter a taxa de crescimento econômico conforme constavam as metas indicativas nos planos quinquenais do período. Entretanto, o arrefecimento da demanda externa e interna provocou a expansão da capacidade ociosa, o que motivou o redirecionamento das políticas em favor do consumo doméstico. A Nova Rota da Seda foi um projeto lançado no âmbito dessa mudança, estabelecendo a exportação de capitais em setores de infraestrutura para países parceiros, com a finalidade geopolítica de estreitar laços, além de reduzir a capacidade ociosa chinesa. O consumo foi estimulado como uma forma de compensar a queda das exportações e reduzir a capacidade ociosa e se estendeu a setores diversos da indústria, como a automobilística. Essa medida apresentou uma motivação conjuntural, mas é sintomática do desenvolvimento do mercado consumidor chinês e da estratificação social que vem passando o país desde 1978. Aliado ao fomento do consumo doméstico, procurou-se construir um sistema de inovação que permita ganhos de produtividade ao país de modo que ofereça condições de continuidade do crescimento da renda.

## REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Luciana. Brasil. **China e Índia**: o investimento direto externo nos anos noventa. 2004. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/377257>. Acesso em: 06 jul. 2022.
- AGLIETTA, M. e BAI, G. **China's Development**: Capitalism and empire. London: Routledge. 2013.
- AKYÜZ, Y. Export Dependence and Sustainability of Growth in China. **China & World Economy**, n. 1, v. 19, 2011.
- ANDERSON, J. **Is China Export-Led?** Global Economic Research. UBS Investment Research Asian Focus, 2007.
- BURLAMAQUI, L. As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado. *In*: BURLAMAQUI, L. *et al.* (org.). **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, 2015. v. 1, p. 277-332. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4606>. Acesso em: 13 out. 2021.
- CEIC DATA. **Global Economic Data, Indicators, Charts and Forecasts**. [2021]. Hong Kong. Disponível em: <https://www.ceicdata.com/pt>. Acesso em: 14 set. 2021.
- CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. da. O Sistema Financeiro Chinês: a Grande Muralha. *In*: CINTRA, M. A.; SILVA FILHO, E. B.; COSTA PINTO, E. (org.). **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, 2015. v. 1, p. 425-490. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4606>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 381-400, abr./jun. 2017.
- CHUNG, J. H.; LAM, T-C. **China's Local Administration**. Traditions and changes in the sub-national hierarchy. London: Routledge, 2016.
- CUNHA, M. A.; ANDRADE, L. C. de. A diplomacia do yuan: breves comentários sobre a internacionalização financeira da China (parte II – evidências e conclusões). **Economia & Tecnologia**, ano 07, v. 24, p. 15-26, 2011.
- CUNHA, M. A.; SILVA, R. M. da. Desenvolvimento orientado à inovação: a estratégia da China para evitar a armadilha da renda média. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO, 3., 2018, Uberlândia. **Indústria e desenvolvimento econômico**: desafios e perspectivas. Uberlândia: ENEI, 2018.

DEOS, S. S. de (2015). Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente. *In*: CINTRA, M. A.; SILVA FILHO, E. B.; COSTA PINTO, E. (org.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2015. v. 1, p. 391-423. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4606>. Acesso em: 07 mar. 2022.

FAIRBANK, John K.; GOLDMAN, Merle. **China: uma nova história**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

GABRIELE, A. The role of the state in China's industrial development: a reassessment. *In*: GABRIELE, A. **Comparative Economic Studies**. Geneva. Association for Economic Studies. 2010. p. 325-350. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/14551/>. Acesso em 15 fev. 2022.

HALEY, U.C.V.; HALEY, G.T. **Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy and Trade Policy**. New York: Oxford University Press, 2013.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HIRATUKA, Celio. Changes in the Chinese Development Strategy after the Global Crisis and its Impacts in Latin America. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 1, p. 1-25, 2018.

JABBOUR, Elias Marco Khalil. **Projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado na China de hoje**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18012011-103155/pt-br.php>. Acesso em: 08 jun. 2022.

JABBOUR, E. M. K. **China Socialismo e Desenvolvimento: sete décadas depois**. São Paulo: Anita Garibaldi; Fundação Maurício Grabois, 2019.

Karl M.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 34, p. 6-46, 1998.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KROEBER, A. **China's Economy: What Everyone Needs to Know**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LEÃO, R. P. F. **O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/775192>. Acesso em 05 maio 2022.

LI, M. **The rise of China and the demise of the capitalist World-Economy**. London: Pluto Press, 2008.

LIN, N. Capitalism in China: A centrally managed capitalism (CMC) and its future. **Management and Organization Review**, v. 7, n. 1, p. 63-96, 2011.

LOSURDO, D. **Fuga da História?** A revolução russa e a revolução chinesa vistas de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

LOSURDO, D. **A luta de classes:** uma história política e filosófica. São Paulo: Boitempo, 2015.

LOSURDO, D. **O marxismo ocidental:** como nasceu, como morreu, como pode renascer. São Paulo: Boitempo, 2018.

MADDISON, A. **Chinese Economic Performance in the Long Run.** Paris: OCDE Development Centre, 1998.

MADDISON, A. **Chinese Economic Performance in the Long Run: 960–2030 AD.** 2nd ed. Paris: Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, 2007.

MARTI, M. E. **A China de Deng Xiaoping:** homem que pôs a China na cena do século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MEDEIROS, C. A. de. China: entre os séculos XX e XXI. *In:* FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Vozes, 1999.

MEDEIROS, C. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. *In:* MEDEIROS, C. **Padrões de Desenvolvimento Econômico.** Brasília: CGEE, 2013. p. 435-489. Disponível em: [https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/PDE\\_V2\\_Web\\_08082014\\_9603.pdf/24aaf2a0-5225-4eb9-adfe-8449d8be545e?version=1.5](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/PDE_V2_Web_08082014_9603.pdf/24aaf2a0-5225-4eb9-adfe-8449d8be545e?version=1.5). Acesso em 11 jan. 2022.

MENDONÇA, A. R. Sistema Financeiro Chinês: Conformação, Transformações e Controle. *In:* CINTRA, M. A.; SILVA FILHO, E. B.; COSTA PINTO, E. (org.). **China em transformação:** dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, 2015. v. 1, p. 335-390. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4606>. Acesso em: 22 mar. 2022.

NAUGHTON, B. **The Chinese Economy:** transitions and growth. Cambridge: MIT Press, 2007.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA - NBS. **China Statistical Yearbook.** National Bureau of Statistics of China, 1972-2022. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/AnnualData/>. Acesso em: 08 mar. 2022.

NOGUEIRA, I. Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias globais de valor. *In:* NOGUEIRA, I. **China em transformação:** dimensões econômicas e políticas do desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 45-79. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4606>. Acesso em: 25 maio 2022.

NOGUEIRA, I. Estado e Capital em uma China com Classes. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 1, p. 1-23, 2018.

NOGUEIRA, I. Industrialização, Distribuição e Estratégia: Legados do maoísmo para a trajetória de desenvolvimento econômico da China. **Carta Internacional**, v. 14, n. 2, p. 27-51, 2019.

NOGUEIRA, I.; GUIMARÃES, J.; BRAGA, J. Inequalities and Capital Accumulation in China. **Revista de Economia Política**, v. 39, n.3, p. 449-469, 2019.

PEILIN, L. **The Change of Social Stratification in China since the Reform, Handbook Social Stratification in the BRIC Countries**. Singapore: World Scientific. 2013.

PROTTI, A. T. **China**: uma análise do papel das exportações e do investimento doméstico para o modelo de desenvolvimento econômico no período recente. 2015. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/946147>. Acesso em 15 abr. 2022.

RISKIN, C. **China's Political Economy: The Quest for Development since 1949**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

SAICH, T. **Governance and Politics of China**. Palgrave Macmillan, 2011.

SAICH, T. **From rebel to ruler: one hundred years of the Chinese Communist Party**. Cambridge: Harvard University Press, 2021.

SHAMBAUGH, D. **China's Communist Party: atrophy and adaptation**. Washington, DC: University of California Press, 2008.

SANTOS, L. T. dos. 2018. **O rebalanceamento dos impulsionadores do crescimento da China e os seus efeitos econômicos para o Brasil, a Rússia, a Índia e a África do Sul (2001-2015)**. Tese (Doutorado em Estudos Estratégias Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/187517>. Acesso em: 10 mar. 2022.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. Washington, 2022. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>. Acesso em: 13 jul. 2022.

XU, C. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. **Journal of Economic Literature**, v.49, p. 1076-1151, Dec. 2011.

XU, Z.; ZHANG, X. The Evolution of Chinese Entrepreneurial Firms: Township-Village Enterprises Revisited. **IFPRI Discussion Paper**, n. 854, Apr. 2009.