



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Rafael Shoenmann de Moura


**Descentralização Fiscal e o Estado Chinês pós-reformas de Deng
Xiaoping: uma análise crítica da perspectiva institucionalista**

Rio de Janeiro

2016

Rafael Shoenmann de Moura

**Descentralização Fiscal e o Estado Chinês pós-reformas de Deng
Xiaoping: uma análise crítica da perspectiva institucionalista**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

M929 Moura, Rafael Schoenmann de.
Descentralização fiscal e o Estado Chinês pós-reformas de Deng Xiaoping: uma análise crítica da perspectiva institucionalista / Rafael Schoenmann de Moura. – 2016.
118 f.

Orientador: Renato Raul Boschi.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Descentralização administrativa - Teses. 2. Federalismo – Teses. 3. Ciência Política – Teses. I. Boschi, Renato Raul. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378(043.2)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rafael Shoenmann de Moura

**Descentralização Fiscal e o Estado Chinês pós-reformas de Deng
Xiaoping: uma análise crítica da perspectiva institucionalista**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 19 de fevereiro de 2016

Banca examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof^a. Dra. Isabela Nogueira de Moraes

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

À minha avó, Francisca Kira, pelo amor, dedicação e sacrifícios por um neto que definitivamente não fez jus a tamanha doação; e a meu falecido avô José Francisco de Moura Filho, ser humano de caráter intocável, e que infelizmente não se encontra mais ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, à minha avó Francisca Kira por todo apoio, carinho, dedicação e sacrifício nessa vida. Sem ela e meu falecido avô José Francisco de Moura Filho, eu nada seria. Ser agraciado com a presença de pessoas tão extraordinárias e altruístas apenas revigora minha crença de que todas as nossas vitórias são construídas coletivamente.

À minha família, tanto paterna quanto materna, com apreço especial por meu pai José Francisco de Moura, minha mãe Márcia Siqueira Silva, e minhas tias Eleonora Valdez e Maria do Socorro Delgado. Um grande agradecimento também para todos os meus irmãos Guanabará Gonzaga; Andressa Martins; José Francisco de Moura Júnior; e Mônica Gonzaga; bem como para meus primos, minha madrasta Ariana Rodrigues e meu padrasto Itamar Gonzaga.

Aos meus grandes amigos André Rocha; Bernardo Aguiar; Carlos Ramos; Gabriel Verdun; Gustavo Duarte; Igor Padilha; João Guilherme Maia Ligeiro; Leonardo Duarte; Lucas Melo; Matheus Patrício; Maurício Rossi; Pedro Pires e Renato Olmos; sem os quais, mesmo com todas as desavenças, não teria tido a mesma motivação na vida.

Às minhas queridas amigas Ana Carolina Moreno; Catharina Hollauer; Helena Rossi; Isabela Lustosa; Juliana Moura; Juliana Salles; Laís Abrunhosa; Laise Mendes e Laryssa Santos, por sempre terem muita atenção e paciência comigo, cada uma à sua maneira. Espero um dia poder retribuir tamanhas gentilezas e a importância que tiveram em diferentes momentos de meu caminho.

Ao prof. e orientador Renato Boschi. Profissional e intelectual solícito, atencioso, gentil e observador com todos os meus equívocos e desatenções ao longo do percurso desta dissertação. Agradeço profundamente por toda a paciência e sabedoria partilhada ao longo desses dois anos.

Aos professores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), por todo o suporte, conhecimento, competência e brilhantismo que possuem. Todos esses quadros, com tanta atenção e dedicação, enobrecem a instituição e tornam a estadia aqui uma fase de grande amadurecimento acadêmico.

Aos amigos do IFCS Cássia Souza; Fernanda Costa; Gabriel Pires; Guilherme Oliveira; Joyce Abbade; Lidiane Matos; Renata Moreno; Ruana Carolina; Thaíza Santos; e

tantos outros, que tornaram minha graduação um ambiente aprazível de estudos e pesquisas sob excelente companhia.

Aos profs. Demian Melo, Grazi Moraes, Helga Gayvha, Kelli Miranda, Ivo Coser e Paulo Baía, que em muito auxiliaram em minha formação e trajetória ao longo do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS/UFRJ).

Aos profs. Carlos Milani e Isabela Nogueira especialmente, que de modo muito gentil aceitaram o convite para participarem de minha banca e sempre se colocaram à disposição para auxiliar em todas as dúvidas, sendo muito solícitos e atenciosos nos momentos em que estive necessitado.

Um abraço forte também para Alexandre Palhano Correa, inspiração tanto para meus estudos sobre China quanto para meu próprio desenvolvimento de uma perspectiva mais crítica. Um amigo que espero levar ainda por muitos anos.

À minha querida professora de mandarim, Bao Hongjuan, por me incentivar e fomentar tanto na vontade de descobrir mais sobre esse país extraordinário.

A todos os meus amigos de turma, nos quais tive oportunidade de encontrar uma verdadeira família e partilhar muitos momentos felizes, os quais espero que se perpetuem: Brenda Cunha; Eduardo Barbabela; Leandro Conde; Lidiane Vieira; Marcia Rangel Candido; Marianna Albuquerque; Matheus Moravia; e também outras tantas pessoas queridas do Iesp, alunos e funcionários, em especial Ábia Marpin; Alessandra Silva; Carolina Peterli; Cristiana Avelar; Felipe Munhoz Albuquerque; Flávia Bozza; Gabriel Rocha; Humberto Machado; Igor Acácio; Jana Martins Leal; Leonardo Magalhães; Louise Veloso; Pedro Bras; Rafael Rezende; Rodrigo Vieira de Assis; Saulo Said; Talita Tanscheit; Victor Piaia e Walkiria Zambrzycki. Gratidão e carinho em especial pela equipe NEIC, como Andrea Ribeiro; Carlos Pinho; Carlos Santana; Roberta Rodrigues e Santiago Bustelo. Todos vocês se revelaram pessoas de nobreza ímpar.

RESUMO

MOURA, Rafael Shoenmann de. *Descentralização Fiscal e o Estado Chinês pós-reformas de Deng Xiaoping: uma análise crítica da perspectiva institucionalista*. 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

O presente trabalho tem como objetivo investigar o papel das instituições em relação ao desenvolvimento econômico, através de um estudo do impacto das reformas políticas do Estado chinês iniciadas por Deng Xiaoping a partir de 1978, com foco específico sobre a descentralização das capacidades fiscais do governo central para as províncias, e seus efeitos sobre o desempenho macroeconômico e o regime produtivo. Para tal esforço analítico, será usada criticamente uma literatura institucionalista do federalismo fiscal e federalismo de preservação de mercado, em suas tentativas de analogia com as mudanças e reestruturação das instituições de governo e as políticas de Estado ocorridas na China, principalmente no eixo temporal compreendido entre 1978 e 2013, com comentários sobre a nova reestruturação fiscal ocorrida em 1994. Antes, os primeiros capítulos irão apresentar discussões sobre as principais diferenças entre os modelos econômicos em voga no país desde a fundação da República Popular; e as estreitas ligações entre o Partido Comunista e o Estado, a fim de melhor contextualizar a ordem política.

Palavras chave: China; Estado; Instituições; Desenvolvimento; Descentralização Política, Federalismo Fiscal; Reformas Econômicas; Regime Produtivo.

ABSTRACT

MOURA, Rafael Shoenmann de. *Fiscal Decentralization and the Chinese State after the reforms of Deng Xiaoping: a critical analysis of the institutionalist perspective*. 2016. 118f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The present work aims to investigate the role of institutions regarding the economic development, through a study of the impact of the political reforms of the Chinese State initiated by Deng Xiaoping from 1978 onwards, with specific focus on the decentralization of the central government's fiscal capacities towards the provinces, and its effects on macroeconomic performance and the productive system. For such analytical effort, it will be critically used an institutionalist literature of the fiscal federalism and the Market-Preserving federalism, in their attempts of analogy with the changes and restructuring of the government institutions and the policies of the State occurred in China, mostly in the time axis between 1978 and 2013, with commentaries about new fiscal restructuring occurred in 1994. Before, the first chapters will present discussions about the main differences between the economic models at work on the country since the foundation of the People's Republic; and the close links between the Communist Party and the State, in order to better contextualize the political order.

Keywords: China; State; Institutions; Development; Political Decentralization, Fiscal Federalism; Economic Reforms; Productive System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais Instituições Políticas Chinesas-----	56
Figura 2 – Estrutura Organizacional e Hierárquica do Partido Comunista Chinês (PCC), a nível nacional-----	58
Figura 3 – Estrutura de governo na China-----	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desenho Metodológico da Dissertação	18
Tabela 2 – Principais elementos dos processos de transição da China e da Rússia-----	35
Tabela 3 – Evolução das Relações Fiscais entre Centro e Províncias, 1971-1984-----	86
Tabela 4 – Gastos Central e Locais enquanto parcela dos Gastos Orçamentários Totais---	99
Tabela 5 – Receitas Orçamentárias enquanto parcela da Renda Nacional Total, 1052-1989-- -----	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento do Investimento no Modelo de Planejamento Central -----	24
Gráfico 2 – Evolução da População Chinesa total e em áreas rurais e urbanas, 1950-1982 (em milhões de habitantes) -----	31
Gráfico 3 – Comparação da trajetória do PIB na China e na URSS, 1952-2003 -----	33
Gráfico 4 – Características Estruturais dos Modelos Produtivos da China e outros países – Participação dos Setores no PIB (%), 1980 -----	38
Gráfico 5 – Participação dos Setores na Composição do Emprego da China e outros países (%), 1980 -----	39
Gráfico 6 – Participação do Investimento Externo Direto (IED) como porcentagem (%) do PIB chinês, 1983-2011 -----	42
Gráfico 7 – Índice de Gini de Desigualdade de Renda na China -----	49
Gráfico 8 – Índice de Gini de Desigualdade de Renda per capita entre Meio Urbano e Rural na China, 1985-2013-----	49
Gráfico 9 – Indicadores de Pobreza Rural na China, 1978-2009 -----	51
Gráfico 10 – Índice de Gini de Desigualdade de Renda Intra-Urbana e Intra-Rural, 1981- 2001 -----	51
Gráfico 11 – Parcela das Receitas e Gastos Orçamentários do Governo Central enquanto porcentagem do PIB -----	98
Gráfico 12 – Parcela Orçamentária do PIB-----	100

Gráfico 13 – Receitas Orçamentárias enquanto porcentagem (%) da Renda Nacional Total -

-----105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCPPC	Conferência Consultiva Política do Povo Chinês
CNP	Congresso Nacional do Povo
GSA	Grande Salto Adiante (<i>Great Leap Forward</i>)
IED	Investimento Externo Direto
KMT	Kuomintang (<i>Guomindang</i> – Partido Nacionalista)
PCC	Partido Comunista Chinês
PIB	Produto Interno Bruto
PQ	Plano Quinquenal
RPC	República Popular da China
SOE	<i>State-Owned Enterprises</i> (Empresas estatais chinesas)
TVE	<i>Township and Village Enterprises</i> (Empresas dos Municípios e Vilas)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZEE	Zonas Econômicas Especiais

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	A EVOLUÇÃO DO CAPITALISMO CHINÊS E SEUS ELEMENTOS DISTINTIVOS.....	23
1.1	A evolução institucional da economia planificada – uma avaliação dos legados do maoísmo.....	23
1.2	A economia política das reformas – distinções transicionais.....	33
1.3	Transformações distributivas na dialética entre Estado e mercado na China.....	43
2	ESTADO, PARTIDO E O DELINEAMENTO DA ORDEM POLÍTICA.....	54
2.1	As reformas e a nova arquitetura do Estado chinês	54
2.2	Elementos e constrangimentos internos: a adaptação contínua dos “capitalistas vermelhos”.....	61
2.3	Elementos e constrangimentos externos: os desafios colocados pela conjuntura internacional.....	68
3	O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DAS RELAÇÕES INTRABUROCÁTICAS NA CHINA.....	75
3.1	Instituições, desenvolvimento e o federalismo fiscal.....	75
3.2	As implicações da economia planificada para os arranjos fiscais.....	82
3.3	As reformas de Deng Xiaoping – estrutura de governança redesenhada.....	88
3.4	Considerações sobre o Federalismo de Preservação de Mercado e elementos da trajetória institucional na relação burocrática.....	101
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
	REFERÊNCIAS.....	111

INTRODUÇÃO – OBJETIVOS E ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação busca refletir sobre as mudanças e paradigmas da trajetória da economia política chinesa, dentro de um processo de crescimento acelerado vigente ao longo das últimas três décadas, iniciando-se em 1978 com as reformas econômicas e diversificação das estruturas produtivas. Evidentemente, uma avaliação de tal ascensão não pode eximir-se de colocar sob escrutínio as bases relegadas pelo modelo anterior. Assim, as fundações e pilares institucionais do período maoísta (1949-1978) também serão alvo de análise, durante o que se convencionou chamar de “economia planificada”, “economia de planejamento central”, ou “economia de comando”. De forma subjacente ao estudo do *modus operandi* de capitalismo do país asiático, há o intento de se trazer, para o núcleo do debate, o arcabouço estrutural do Estado e as estratégias de desenvolvimento sistematicamente perseguidas pelas gerações de lideranças nacionais, inseridas em contextos domésticos e externos bastante específicos, onde distintos desafios e oportunidades se colocavam.

Pensando holisticamente, este trabalho se justifica à luz da inegável relevância causada pelo redesenho econômico e político chinês da ordem mundial. Pela ótica econômica, em função de reformas institucionais adaptativas, um planejamento estratégico de longo prazo, e de taxas anuais de expansão de aproximadamente 10% pelos últimos 30 anos, o país vem alterando a distribuição de poder e lucros dentro das cadeias de valor globais desde a década de 1970, constituindo-se em um gigantesco pólo manufatureiro e também em ponto final de inúmeros segmentos produtivos (BOSCHI e GAITÁN, 2012: p.5). Além disto, adquire maior “peso” e “densidade” a partir do momento em que se vê dotado de um Produto Interno Bruto (PIB) cada vez maior proporcionalmente ao PIB global. Todas estas alterações levam em conta ainda um mundo produtivamente integrado¹ e interconectado, retratando sua influência coletiva sobre a economia nacional e um nível

¹ Seguindo aqui a abordagem de Böröcz sobre o sistema global, enfatiza-se como os Estados não se encontram simplesmente “livres” para determinarem seus caminhos de mobilidade, estando influenciados por uma horda de fatores macroeconômicos, históricos, geopolíticos, demográficos, sociais, culturais e institucionais, conforme circunstâncias e oportunidades de cada momento e as respostas a elas dadas; levando em conta margens de manobra cambiáveis no tempo e espaço, refletindo recursos internos (com o perfil das elites também enquadrado nesta categoria) e a situação externa (2009: p.92).

elevado de acumulação (BÖRÖCZ, 2009: p.89-90; HUNG, 2009: p.188). Politicamente, tal ascensão também criaria, por si própria, novas fontes e potencialidades de conflito e cooperação entre a China e outras potências, se desdobrando conforme os diferentes ciclos da ordem mundial (HUNG, 2009: p.188-9).

Com base nisto, múltiplas interrogações surgiriam acerca da excepcionalidade da nação asiática, remetendo a variadas discussões e visões sobre o próprio papel organizacional do Estado e dos mercados em tal processo, buscando argumentos explicativos para seu êxito, sua modalidade de capitalismo, seus mecanismos propulsores do crescimento, dinamismos setoriais, contradições, etc. Medeiros considera interessante denotar, neste sentido, uma grande clivagem teórica existente entre autores que, por uma via, exaltariam o peculiar exemplo chinês pela excepcionalidade de seu gradualismo e incrementalismo de reformas, e, por outra via, outros mais apegados a uma perspectiva ortodoxa do desenvolvimento que, em última instância, seria bastante cética quanto a tal hibridismo, enxergando-o como amorfo e não-consensual, obstaculizando a modernização econômica no longo prazo (1999: p.93-4).

A contribuição acadêmica pretendida com este estudo é agregar perspectivas para as análises de China dentro do campo de pesquisas de Ciência Política e Economia Política, trazendo reflexões sobre a governança do Estado chinês e buscando enxergar limites e lacunas no debate sobre as relações entre suas esferas de poder central e provincial, tomando como exemplo, para tal empreitada, as mudanças ocorridas pertinentes às capacidades fiscais, nas décadas de 1980 e 1990. A estruturação pensada segue conforme o quadro a seguir:

Tabela 1 – Desenho Metodológico da Dissertação

<p>Pergunta de Pesquisa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Quais foram os efeitos exercidos pelas mudanças institucionais do arcabouço fiscal do Estado chinês para a economia e a correlação política entre esfera nacional e subnacional?
------------------------------------	--

Hipótese	<ul style="list-style-type: none"> • A despeito da descentralização das capacidades fiscais ao longo da década de 1980, pensar uma desconcentração do poder político para as províncias ou federalização de seu modelo na mesma proporção é altamente questionável e problematizável, em virtude da permanência de diversos poderes discricionários por parte da alta esfera do Partido-Estado.
Objeto	<ul style="list-style-type: none"> • Dados empíricos relacionados à estrutura econômica e produtiva chinesa. • Fontes de consulta principais: Banco Mundial (<i>World Development Indicators</i>); Base de dados de Angus Maddison (OCDE); National Bureau of Statistics (<i>China Statistical Yearbook</i>); UNCTAD.
Metodologia	<ul style="list-style-type: none"> • Análise qualitativa e descritiva de indicadores econômicos e de desempenho geral da China, com ênfase para os relacionados à performance fiscal e à estrutura orçamentária.
Variável Explicativa	<ul style="list-style-type: none"> • Transformações nos arranjos institucionais do Estado, relacionados às atribuições fiscais.

Variável Explicada	<ul style="list-style-type: none"> • Correlação de forças políticas entre a esfera de governo central e provincial. • Desempenho econômico chinês.
Recorte Temporal	<ul style="list-style-type: none"> • 1978-2013, com o importante marco inicial dividindo tal periodização sendo o momento político da Terceira Seção Plenária do PCC (1978), deflagrando a iniciação das reformas de Deng Xiaoping. Apesar de tal recorte, relevantes pontos e legados institucionais do período maoísta (1949-1978) serão destacados, embora não constituam propriamente o cerne do debate aqui proposto. Tal escopo busca também obedecer aos marcos das principais mudanças realizadas pelo Partido Comunista Chinês (PCC) no sentido de abrir o país à integração com a ordem global e fomentar seu progresso material, com destaque sobre seus traços do ponto de vista da execução de políticas.

O primeiro capítulo desta pesquisa tentará compreender o percurso histórico chinês e sua emergência em termos das dinâmicas produtiva e distributiva da economia: pela primeira, serão salientados os principais setores privilegiados pelas estratégias de desenvolvimento, conjugadas com os arranjos políticos e objetivos claros do Partido-Estado

para o país em cada momento determinado. Pela segunda dinâmica, se poderá ter maior noção das mudanças na mobilidade social, com reflexões acerca de tal trajetória observada, bem como sobre alguns de seus principais fatores estruturais, conforme literatura pertinente ao tópico. Assim, ao se perscrutar detalhes destas análises, facilitar-se-á apontar eixos paradigmáticos no regime de acumulação da nação asiática e suas respectivas metas desenvolvimentistas, inseridas em perspectivas mais amplas. As seções do capítulo responderão à seguinte divisão: a primeira destrincha o momento onde se encontrava em vigor o modelo de planejamento central, com seus câmbios e pontos políticos primordiais. A segunda parte alude às políticas de abertura e modernização executadas por Deng, jogando luz nos elementos principais permeando a economia política de reformas. Acoplada aqui estará também uma breve síntese comparativa da situação chinesa e de outros países, com intuito de discorrer sobre possibilidades colocadas diante da China para executar políticas de alcance (*catch-up*) e estabelecer a diferenciação de seu processo transicional vis-à-vis outras nações ex-socialistas. Por fim, a última seção se imbuirá do mapeamento da estrutura social e dos indicadores de desigualdade, pensando a questão distributiva ao longo dos distintos ciclos de gerações de líderes do Partido, de Mao até os dias atuais.

O capítulo dois objetivará, por sua vez, circunscrever a estrutura do Estado e o papel ocupado pelo PCC em relação a ele, a fim de esclarecer melhor o funcionamento do ordenamento político. A partir deste ponto, se poderá descrever a interface entre esfera política e a econômica, discorrendo sobre como as linhas e abordagens do Partido, em suma, caminharam e se adaptaram a uma economia política em incessante mutação, considerando variáveis tanto domésticas quanto externas postas diante de seu sistema unitário. Para isto, se pensará desde o isolacionismo relativamente autárquico do modelo maoísta até a estrutura cada vez mais interdependente e integrada às cadeias de produção regionais e globais, não podendo ser aqui desprezada, evidentemente, a atuação dos empreendedores e detentores de capitais privados como novos atores políticos de relevo; bem como a linha diplomática e a conjuntura internacional tomadas de forma ampla.

O terceiro capítulo, finalmente, encarregar-se-á de adentrar na discussão sobre a organização burocrática do Estado ao longo do período de reformas sob o olhar mais

específico das relações entre as esferas de poder central e local. Pensando as decisões tomadas em Beijing pelo *Politburo* enquanto enquadradas na unidade central/nacional, e as províncias como unidades locais/subnacionais de destaque, serão debatidos os impactos econômicos das mudanças institucionais pertinentes à descentralização fiscal, à luz de seus significados para a própria distribuição e alocação de poder político entre os agentes envolvidos, problematizando dilemas de governança efetiva. Para esta tarefa, serão mobilizados dados empíricos pertinentes à composição orçamentária e a matriz de receitas-despesas do governo como um todo. Neste sentido, na esteira das questões colocadas, será feita uma avaliação crítica qualitativa sobre a vertente teórica institucionalista do federalismo fiscal e do federalismo de preservação de mercado, em função de suas tentativas de atribuir um paralelo de tal modelo de reestruturação política para o caso chinês.

As considerações finais trarão um balanço geral dotado de prognósticos e conclusões apreendidas da estrutura geral deste estudo, bem como apontamentos futuros e questões eventuais para pesquisas no que concerne à China.

1. A EVOLUÇÃO DO CAPITALISMO CHINÊS E SEUS ELEMENTOS DISTINTIVOS

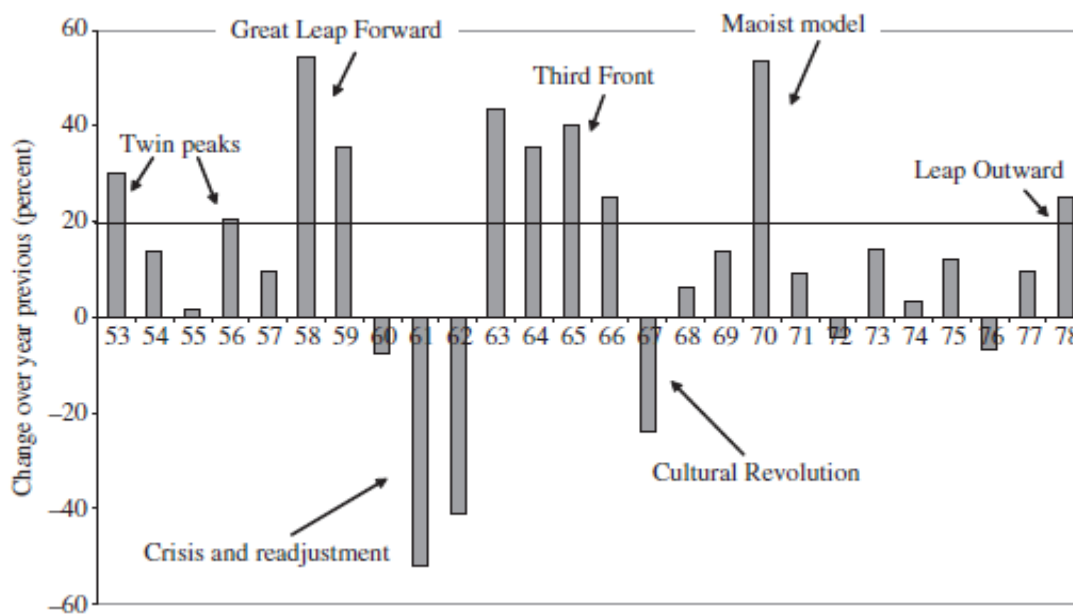
Este capítulo, subdividido em três seções, pensa os principais elementos da economia política da China, em uma segmentação com três distintos enfoques: primeiramente, o período maoísta da República Popular, a partir de 1949, donde os comunistas saem vitoriosos após anos de embate tanto contra os nacionalistas quanto contra os invasores imperialistas, se vendo, em seguida, diante da árdua tarefa de reconstrução nacional após longos anos de mazelas, humilhações, escalada inflacionária e degradação das estruturas produtivas (SPENCE, 1995; NAUGHTON, 2007; SAICH, 2015). O segundo momento inicia-se com o 3. Pleno do PCC, em 1978, onde Deng Xiaoping anuncia uma série de reformas institucionais de transição para um modelo econômico capitalista, incluindo reestruturações na agricultura, abertura aos mercados estrangeiros e modernizações através das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs); com toda uma reorientação para integrar o país nas cadeias de manufaturas existentes. A terceira e última parte centra-se em uma perspectiva estrutural da dimensão distributiva, imbuída da tarefa de refletir como o ímpeto reformista gradual e pragmático transformou o perfil de mobilidade e a geração de renda para distintos estratos e setores da sociedade chinesa. O capítulo termina avaliando o quadro geral de mudanças ocorridas, bem como as questões colocadas para o futuro do país asiático.

1.1. A evolução institucional da economia planificada – uma avaliação dos legados do maoísmo

Com o marco histórico da consolidação da RPC, diversas rupturas estruturais e paradigmáticas foram postas em curso, estando, entre as principais delas, a quebra do poder econômico da classe burguesa a partir da concretização das reformas rurais durante tal período revolucionário, beneficiando o campesinato e estabelecendo uma produção agrícola

familiar de pequena escala (SPENCE, 1995: p.489-90; NOGUEIRA, 2011: p.29). No período compreendido entre sua fundação, em 1949, e a morte do líder Mao Zedong, em 1976, o modelo chinês, convencionado como “economia de comando” ou “economia planejada”², de modo geral, passa por distintas variações nas diretrizes governamentais implementadas, com muitos programas, mobilizações e turbulências que conduziram, por vezes, a resultados adversos (BERGÈRE, 1980: p.33-43; RISKIN, 1987: p.5; NAUGHTON, 2007: p.56; SAICH, 2015: p.32). Um recorte analítico da economia maoísta, justificado para além do desempenho contrastante vis-à-vis o período seguinte, se faz oportuno também pela própria diversificação das instituições e arranjos organizacionais (AGLIETTA e GUO, 2013: p.75). Os conflitos políticos que lhe permearam, reverberando incertezas também no campo econômico, se traduziram, por exemplo, nos investimentos do Estado, cujo comportamento errático é atestado pelo gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Crescimento do Investimento no Modelo de Planejamento Central



Fonte: NAUGHTON, 2007: p.63. Figura 3.2.

² Tal alcunha se dá em virtude da subordinação geral dos agentes a uma estratégia geral delineada nos planos de desenvolvimento por um Estado fortemente centralizado (NAUGHTON, 2007: p.55).

No momento da fundação da República Popular pelo PCC, os constrangimentos e restrições da produção agrícola sobre a industrialização urbana eram bastante altos. Após anos de contínuas guerras e destruições, o país se via em uma condição de miséria extrema, com um cenário dramático tanto no meio rural quanto urbano: no campo, a danificação das estruturas agrícolas, principalmente dos canais e redes de irrigação dos deltas, tornava o interior tão empobrecido que mal era capaz de sustentar a própria sobrevivência da população. Já nas cidades, o baixo desenvolvimento prévio das regiões costeiras, marcadamente da indústria leve e de um comércio rudimentar, se encontrava devastado pelos conflitos fratricidas internos. O mesmo se aplicava ao núcleo da indústria pesada, situado na região da Manchúria, palco central das investidas e da ocupação japonesa até o fim da II Guerra Mundial (AGLIETTA e GUO, 2013: p.76).

Em termos concretos, 1949 também situava o país em meio à Guerra Fria, não lhe conferindo oportunidade, naquele momento, de contar com a ajuda ou com o comércio internacional para aliviar a insuficiência agrícola e de outros produtos críticos, como tecnologias e equipamentos básicos³. Sem auxílio externo, a China teria de desenvolver seu próprio sistema industrial, especialmente o da indústria pesada, o mais rápido possível, tendo em vista a ameaça proveniente da conjuntura geopolítica, requerendo o imperativo de aparatos militares (RISKIN, 1987: p.3). Como afirmam os autores Aglietta e Guo: “Under such circumstances, initiating China’s industrialization process with market mechanisms and weak state regulation was doomed to encounter great difficulties” (2013: p.77). Os primeiros esforços do PCC se dirigiram, portanto, à manutenção da estabilidade social imediata e ao equacionamento da problemática de escassez de alimentos. Para tal objetivo, entre 1950 e 1952, buscaram, por um lado, controlar a especulação sobre os valores dos gêneros rurais; enquanto que, por outro, passaram a cobrar todas as taxas e tributos na

³ Outras necessidades fundamentais atentadas pelos autores, naquele momento, eram pertinentes às condições deploráveis de desnutrição, falta de educação, etc. Altas taxas de mortalidade infantil coexistiam com expectativas de vida bastante baixas. Resumindo, o saldo de guerras, conflitos e mudanças sociais drásticas era de destruição quase completa do (já básico) sistema de provisão de cuidados médicos e educação. De modo a melhorar os padrões de vida básicos do povo chinês, se fazia urgente a provisão de tais serviços públicos (AGLIETTA e GUO, 2013: p.76).

forma de grãos, com intuito de financiar o desenvolvimento industrial⁴ (AGLIETTA e GUO, 2013: p.77).

Findo tal interregno de reabilitação, a economia socialista emergente passava a sintetizar uma orientação endógena, destacada pela “Industrialização do Grande Empurrão” ou “Big Push Industrialization”, que, a despeito das oscilações destacadas⁵, colocou o país em uma trajetória ascendente de crescimento. Um de seus pilares fundamentais foi o controle absoluto, por parte das autoridades públicas, da remuneração da força de trabalho nacional: a população, incluindo residentes da cidade e do campo, receberia proventos equivalentes a níveis de subsistência. Por tal instrumentalização e manipulação dos salários, o governo chinês lograria, assim, aliviar os constrangimentos da produtividade rural sobre a industrialização ao maximizar a “exportação” de produtos agrícolas para as cidades, dentro do sistema de planejamento, com uma notória “mão visível” do Estado (AGLIETTA e GUO, 2013: p.78). A nova autoridade parecia, assim, capaz de mobilizar recursos fiscais e de outras naturezas para financiar um esforço sustentado de investimento, não obstante seus diversos limites (NAUGHTON, 2007: p.55-7).

Para garantir a oferta primária ao setor urbano, o PCC centralizou o gerenciamento das atividades agrícolas de forma que a população rural cultivasse tão somente o necessário, e consumisse a própria produção – isto é, os bens produzidos, que seriam mantidos, para eles, nos menores patamares possíveis de modo a maximizar o escoamento para as cidades. Dentro do sistema de planejamento central, os salários industriais, por seu turno, não aumentavam conforme ganhos de produtividade, possibilitando altas margens de lucro para tal setor emergente. Como o foco industrializante, conforme dito, estava no segmento pesado⁶, os produtos industriais não necessariamente eram absorvidos pelo consumo da população, gerando um desequilíbrio estrutural a partir do momento em que não se diversificava ou consolidava um setor de indústria leve ou de bens de consumo, duráveis ou não-duráveis. Tal problemática é bem salientada por Aglietta e Guo:

⁴ Aglietta e Guo atentam que, naquele período, tais tributações perfaziam, aproximadamente, 7,5% da produção total de grãos, e 40% da receita fiscal total (2013: p.77).

⁵ Oscilações estas referentes principalmente aos períodos entrecortados do Grande Salto Adiante (GSA) e da Revolução Cultural.

⁶ Ainda de acordo com Aglietta e Guo, aproximadamente 80% dos investimentos industriais entre 1953 e 1978 dirigiram-se à indústria pesada (2013: p.79).

O problema da desconexão entre salário e produtividade era, assim, oculto no nível macroeconômico. Entretanto, como um todo, como a população não detinha meios de ter consumo discricionário, o subdesenvolvimento da indústria leve e de serviços era um resultado natural (2013: p.79)⁷.

Em suma, o modelo econômico incipiente preconizava uma produção industrial estritamente controlada pelo Estado através da execução de Planos Quinquenais (PQs), inspirados nos moldes soviéticos de alocação expressiva de recursos em nichos necessários para a constituição de infraestrutura e de um complexo militar moderno (NOGUEIRA, 2011: p.33). Seu esforço de concretização passava por um sistema fortemente centralizado, planejado e público, com a supervisão e disseminação das ordens do Comitê Central do Partido operadas mediante elaborada cadeia de escritórios partidários subprovinciais, geridos por tecnocratas ou profissionais partidários, componentes da nova elite política chinesa (SPENCE, 1995: p.511-2; SAICH, 2015: p.37). O 1. Plano Quinquenal, compreendendo os anos de 1953 a 1957, insere-se como ponto de partida da construção socialista, com pontos nodais de um programa modernizante objetivando a modificação geral das unidades produtivas (BERGÈRE, 1980: p.38; AGLIETTA e GUO, 2013: p.78). Deflagra também um período de colaboração íntima entre a China e a URSS, com partilha de experiências e práticas técnicas visando o planejamento industrial de base. Sintetizando, o eixo norteador do desenvolvimento acelerado era composto por cinco elementos:

- 1) Ênfase no crescimento a altas taxas durante todo o período do Plano.
- 2) Concentração na indústria pesada enquanto fator de crescimento.
- 3) Insistência e manutenção de altas taxas de poupança e investimento, circunscrito basicamente ao investimento governamental; em detrimento ao consumo.
- 4) Transformação institucional profunda da agricultura.
- 5) Inclinação a favor de métodos intensivos em capital; e negligência aos setores intensivos em trabalho.

⁷ “The problem of disconnections between salary and productivity was thus concealed on the macroeconomic level. However, as the whole population did not have the means to afford discretionary consumption, the underdevelopment of light industry and services was a natural result” (tradução própria).

Uma observação aqui pertinente é que, neste contexto histórico, outras partes do Leste Asiático também vinham se industrializando rápido (Hong Kong, Taiwan, Coréia do Sul, Singapura), mas com uma estratégia distinta da utilizada pela RPC: enquanto a China conferia ênfase à indústria pesada, estabelecendo elos intrínsecos tanto com setores mais baixos quanto mais altos da cadeia de valor (exemplo: aço), os chamados NICs (“*New Industrializing Countries*”) optaram por começar tal processo pela ordem inversa, com os setores de têxteis, gêneros alimentícios e outros bens de consumo leves, para só depois empreenderem melhoramentos nas respectivas cadeias produtivas (AMSDEN, 2009). Vale lembrar ainda, conforme Naughton, que apesar do crescimento de segmentos da indústria pesada até ofertarem demandas para outros, haveriam poucos efeitos de *spillover* para o desenvolvimento geral de mercados. Tal abordagem seria condizente, no entanto, com a abertura restrita ao mundo exterior (2007: p.58).

Um primeiro questionamento, concomitante ao gradual afastamento de Mao do caminho soviético, se dá entre o verão de 1955 e o de 1956, com a defesa do líder chinês de uma revisão acerca dos ritmos da planificação. Politicamente fortalecido pela aceleração na coletivização agrária, desejava agora imprimir processo análogo na produção, com revisionismo profundo da distribuição dos investimentos e decisões alocativas. Severas críticas passam então a ser dirigidas à acepção tecnocrática da gestão, centralização excessiva da autoridade, e negligenciamento das iniciativas humanas, sendo estas exatamente as tradições herdadas da abordagem soviética de planejamento e administração central (RISKIN, 1987: p.5-6). Se, por um lado, a China havia se contraposto, desde o início, a determinados traços de tal modelo, agora deliberadamente experimentava novos arranjos organizacionais e administrativos⁸, sendo muitos deles marcados pela maior descentralização e dispersão da autoridade política. Tais respostas institucionais afetaram profundamente a sociedade chinesa, com ataques a valores do sistema e à ordem burocrática funcional no país. Mas tal reestruturação também não se via desprovida de suas insuficiências:

⁸ Arranjos estes que iam desde as “comunas” até os comitês revolucionários.

[...] A característica marcante da resposta Maoísta ao planejamento administrativo central foi seu fracasso em apresentar uma alternativa. Enquanto Mao opôs-se a pré-requisitos hierárquicos e burocráticos do regime de planejamento central, também rejeitou a dependência do mercado enquanto uma instituição que inevitavelmente encorajava a ‘restauração do capitalismo’. Cheio de ideias para a estruturação adequada da autoridade e participação a nível microeconômico, o Maoísmo não tinha praticamente nada de positivo a dizer sobre a confecção de uma macroeconomia integrada e coesa (RISKIN, 1987: p.6-7)⁹.

Em alguns sentidos, o período referido nesta reflexão como “Maoísmo tardio”, compreendido entre 1958, com o início da experiência fracassada do Grande Salto Adiante (GSA), e seu ocaso (de Mao) em 1976, assistiu tentativas reiteradas de conciliar tais questões¹⁰. É relevante enfatizar que, mesmo em tal ciclo, a esfera central do Estado continuou a alocar e redistribuir recursos nacionalmente. Contudo, em face dos contínuos ataques sobre as bases e estruturas hierárquicas existentes da ideologia do planejamento e sobre os corpos de especialistas dedicados à sua implementação, principalmente em meio às mobilizações suscitadas pela Revolução Cultural, iniciada em 1966, o mesmo foi progressivamente perdendo capacidade de executar os planos de forma efetiva (RISKIN, 1987: p.7).

Com profundo impacto sobre a trajetória do país, o GSA, ideologicamente marcado pelo voluntarismo e pela ideia de que constrangimentos naturais deveriam ser superados pelo esforço humano, constitui episódio crucial dentro da história chinesa. Avaliá-lo, como um todo, é difícil, exatamente por seu caráter enquanto “fenômeno social multidimensional” (RISKIN, 1987: p.133). Em um sintético detalhamento, pode ser descrito como o encorajamento e promoção do uso dual de métodos de produção intensivos em capital, modernos e de larga proporção, amalgamados a formas tradicionais de pequena escala, principalmente em localidades rurais, ordenadas para ampliarem metas esdrúxulas

⁹ “[...] The striking characteristic of the Maoist response to central administrative planning was its failure to put forward an alternative. While Mao has objected to hierarchical and bureaucratic prerequisites of a central planning regime, he also rejected reliance on the market as an institution that inevitably encouraged the ‘restoration of capitalism’. Full of ideas for the proper structuring of authority and participation at the the microeconomic level, Maoism had virtually nothing positive to say about the fashioning of an integrated, cohesive macroeconomy” (tradução própria).

¹⁰ Por apego à ortodoxia, ou talvez simplesmente por realismo, outros dirigentes do alto escalão do PCC não deixariam Mao ir muito longe com tais experimentos, cujos primeiros resultados se revelaram catastróficos, sendo condenados no VIII Congresso do Partido (setembro de 1956). Futuramente, o Grande Salto Adiante (*Great Leap Forward*) retornará e aprofundará os pontos abortados neste momento previamente descrito.

de produção bruta em grandes quantidades¹¹, em detrimento de aspectos qualitativos e de variedade (RISKIN, 1987: p.125-6; SPENCE, 1995: p.542-550; SAICH, 2015: p.37-9). Em parte pela própria lógica de campanha de radicalização do ambiente político, deflagrou-se num retumbante fracasso em termos tanto econômicos quanto humanos¹², com comunas e unidades industriais falsificando a produção para demonstrarem maior cumprimento das metas (alvos mandatórios) e não sofrerem retaliações das autoridades centrais. Com isto, para além do aprofundamento da expropriação do campo em prol da cidade, o planejamento foi se tornando cada vez mais ineficiente, desestruturando a economia nacional, esgotando a produção, e provocando escassez, com enorme carestia no interior do país.

Do ponto de vista social, os resultados trazidos pelo período maoísta podem ser apontados, em certo sentido, como mistos: mesmo apresentando baixo nível geral de renda frente a uma superpopulação, o modelo de planejamento central logrou obter baixíssimos patamares de desigualdade intra-urbana e intra-rural, assim como uma provisão aceitável de serviços públicos básicos (cuidados médicos, educação e segurança alimentar). Para tais conquistas, teve a contribuição de fatores cruciais como a já referida eliminação da propriedade e a instauração das comunas rurais¹³ (NOGUEIRA, 2011: p.26-7). Seu ponto crítico foi, por outro lado, de forma semelhante à União Soviética, replicar o padrão de extração de excedente agrícola, em um paradoxo bem descrito na seguinte passagem:

A incapacidade do maoísmo em eliminar o chamado *scissors gap* (a clássica extração de excedente da agricultura para bancar a industrialização, via um sistema de preços favorável a este último) é uma das contradições essenciais de um modelo que não só via na força do camponês a base de sua constituição, como também passou, ao longo de vários anos, a criticar a União Soviética por justamente ter incorrido em tal erro (a crítica de que os soviéticos estariam “pegando o peixe drenando a lagoa”). (NOGUEIRA, 2011: p.51)

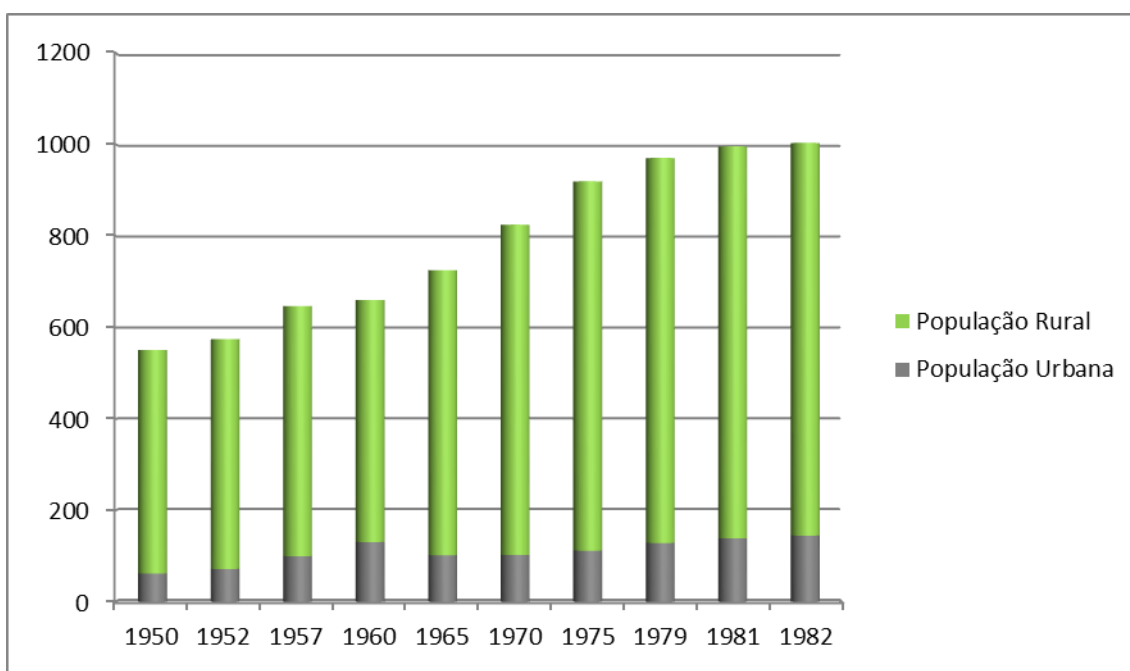
¹¹ Utilizando-se, para isso, de modelos de “fornalhas de quintal” para a produção, principalmente de aço (SAICH, 2015: p.18).

¹² Spence estima algo como aproximadamente 20 milhões de mortos somente entre 1959 e 1962, em função de suas consequências, como a redução da quantidade média de grãos disponíveis por pessoa no campo, sem contar as muitas crianças que padeceriam nos anos seguintes em função da desnutrição endêmica (1995: p.550).

¹³ A baixa desigualdade intra-urbana, por sua vez, teria tido contribuição fundamental do sistema de controle migratório (*Hukou*), que, por outro lado, ajudou na manutenção do *gap* urbano-rural (NOGUEIRA, 2011: p.26).

Os impactos da industrialização se fizeram sentir, principalmente, no aumento da renda média per capita, em função do aumento do número de empregados em setores industriais mais bem remunerados – sem, contudo, distinção salarial regional, uma vez que os trabalhadores do setor público tinham seus rendimentos definidos nacionalmente – e com aumento da produção de bens sujeitos à alocação por parte dos governos locais. Diferentemente de muitos países em desenvolvimento, o processo industrializante chinês não trouxe consigo uma tendência de urbanização, mantendo praticamente inalterada uma composição da força de trabalho majoritariamente agrária (ver Gráfico 2 abaixo). Não obstante a população ter quase dobrado, sua concentração nas zonas rurais implicava uma renda pessoal, para boa parte dos chineses, altamente dependente do ritmo de desenvolvimento agrícola e dos termos de troca (definidos pelos preços relativos) entre o meio rural, com seus bens básicos vendidos ao Estado, e o meio urbano, com seus produtos industriais de maior valor agregado.

Gráfico 2 – Evolução da População Chinesa Total e em áreas rurais e urbanas, 1950-1982 (em milhões de habitantes)¹⁴



Fonte: Elaboração própria a partir de CHINA STATISTICAL YEARBOOK, 1981. *apud* NOGUEIRA, 2011: p.38. Tabela 1.7.

¹⁴ É plausível atribuir o recuo da população rural assinalado entre 1957 e 1960 às perdas humanas provenientes do Grande Salto Adiante (ver SPENCE, 1995).

O arranjo institucional que os *policymakers* chineses acreditavam ser capaz de cumprir a tarefa de equacionar tais desafios era a comuna – unidade administrativa de produção e, concomitantemente, esfera para o exercício efetivo do socialismo rural, com organização da própria vida coletiva e das atividades de trabalho, bem como garantia de acesso a serviços de proteção social (NOGUEIRA, 2011: p.38). Entretanto, a soma de pontos problemáticos como a coletivização forçada, alvos surreais para a produção industrial, conflitos políticos e o foco na indústria pesada evidenciaram a latente desestruturação do meio rural chinês, com os já referidos impactos negativos para a produção agrícola (NOGUEIRA, 2011: p.40).

De 1949 até 1978, principalmente, a história chinesa foi pautada por uma série de episódios que corroboraram um ambiente de altas instabilidades políticas, traduzindo-se em reviravoltas e mudanças repentinas de políticas e orientações. Neste conjunto, destacam-se principalmente momentos como o GSA e a Revolução Cultural, cujas consequências seriam sentidas ainda por muitos anos. Exatamente por tais fatores e fatos históricos elencados, é tarefa relativamente árdua determinar um legado preciso e definitivo em meio a tantas incertezas e guinadas na correlação de forças, com radicalizações e tensões entre os principais atores do país (RISKIN, 1987; NAUGHTON, 2007). Os embates recorrentes entre Mao Zedong e adversários, com expurgos e acusações, também ditou indelevelmente boa parte das mudanças assistidas na política econômica. Após seu falecimento e o desfecho do conflito entre a ala mais “reformista” e pragmática, liderada por Deng Xiaoping e Hua Guofeng, e a mais radical, composta pela Gangue dos Quatro¹⁵, a China finalmente viu-se diante de uma janela de oportunidades para propostas otimistas concernentes ao desenvolvimento, mesmo com a persistência de algumas ambiguidades¹⁶ (SAICH, 2015: p.43-4).

¹⁵ A Gangue dos Quatro era composta por: Jiang Qing (esposa de Mao); Yao Wenyuan; Zhang Chunqiao e Wang Hongwen. Presos por Hua Guofeng em 4 de outubro de 1976, foram responsabilizados por diversos crimes políticos como: ataques facciosos ao ex-líder Zhou Enlai; organização de forças armadas próprias; incitação às massas para lutas desagregadoras; difamar o próprio Hua; acusar membros veteranos do Exército de Libertação do Povo (ELP); etc. Conforme Spence narra, após terem se revelado tão incisivos na invenção recorrente de acusações contra dirigentes e intelectuais opostos às suas políticas pretendidas, alcunhando-os de revisionistas ou “direitistas”, principalmente durante a Revolução Cultural, agora se situavam do outro lado do mesmíssimo processo (1995: p.603-9).

¹⁶ Saich cita, por exemplo, a continuidade do PCC (e do ELP) enquanto veículo de mobilização de campanhas de massa, objetivando metas tanto políticas quanto econômicas (2015: p.44).

1.2. A economia política das reformas – distinções transicionais

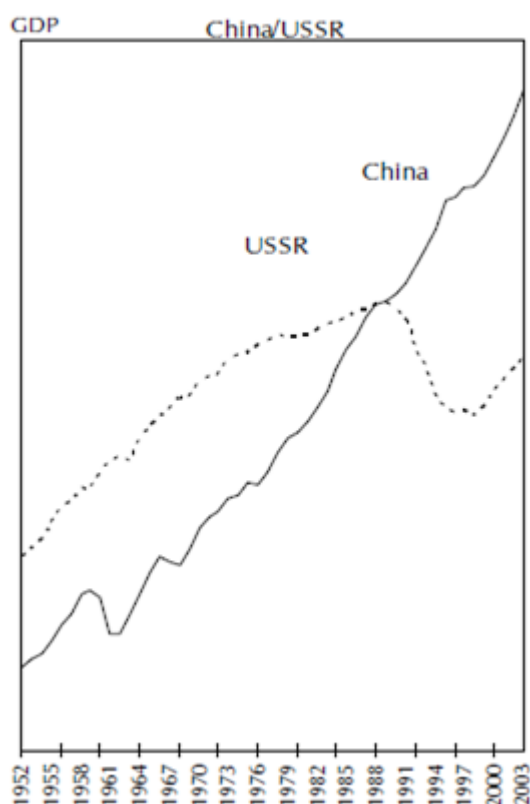
Iniciando-se em 1978, a China adentra em um processo de profundas mudanças concernentes à natureza qualitativa da estrutura de suas instituições econômicas e políticas, diferenciando-se significativamente do modelo planejado anterior. Compreender tal curso requer grande esforço analítico, a fim de detalhar suas devidas especificidades. Esta segunda seção abstrairá, por conseguinte, variações de grande relevo dentro das medidas de reformas do líder Deng Xiaoping, apontando facilitadores para sua transformação em país de configuração capitalista, munido de papel crescente na economia global e com prognósticos de importância ainda maior futuramente (MADDISON, 2007: p.15). Ante os câmbios engendrados pelos programas modernizantes, velhas formas de intervencionismo e engajamento estatal da “economia fechada” declinaram, reorganizando-se em novas capacidades interventoras conforme o país se integrava no sistema mundial e adquiria ritmo mais dinâmico de expansão produtiva (ZHU, 2003: p.142). Uma contribuição essencial para tal crescimento adviria da continuidade do papel estratégico desempenhado pelo Estado, com experiência na gestão do desenvolvimento e planejamento estratégico desde a década de 1950.

Algumas das características mais salientes das reformas podem ser apontadas como: gradualismo¹⁷, experimentações institucionais, flexibilidade, e alto grau de pragmatismo na determinação de políticas e medidas, fortemente imbuídas do particularismo chinês (SHIRK, 1993; AMSDEN *et al.*, 1996; ZHU, 2003; NAUGHTON, 2007; MEDEIROS, 2008). Tais reformas econômicas também diferiram bastante das transições ocorridas nos países ex-comunistas do Leste Europeu, onde, de modo geral, as pautas advogadas pelo Banco Mundial triunfaram. A discrepância entre as políticas da China e destes tangeu, basicamente, aos seguintes aspectos: liberalização de preços (com a controvérsia entre gradualismo e “terapias de choque”); e no que se referia à natureza da reestruturação das empresas, com os chineses eliminando gargalos estruturais e não-competitivos a nível micro (AMSDEN *et al.*, 1996: p.275-6). Enquanto o Leste Europeu equacionou a dívida do

¹⁷ Nolan e Ash, por exemplo, acreditam que a ausência de uma perspectiva visionária definida teria operado vantajosamente para a China, induzindo seus governantes a darem preferência justamente a uma abordagem gradual e evolucionária de reformas (1995: p.985-6).

setor público com privatizações e venda de firmas, a China reformulou o rol de suas estatais, principalmente, mediante mudanças nas lógicas de governança e de alocação de recursos (DULBECCO e RENARD, 2003: p.327-8). Sem adentrar no escrutínio acerca da retração sofrida por grande maioria de tais países, o gráfico 3 permite uma visualização da estabilidade e sistematicidade do crescimento chinês em paralelo com o colapso sofrido pela URSS.

Gráfico 3 – Comparação da trajetória do PIB na China e na URSS, 1952-2003



Fonte: MADDISON, 2007: p.61. Figura 3.1.

É notório como a China, a despeito da reaproximação externa junto aos EUA (estudada no próximo capítulo), não abdicou de uma estratégia autônoma de desenvolvimento, com capacitação militar de defesa, e sem prescindir do planejamento, das empresas públicas, do controle direto sobre alocação de investimentos nem do monopólio estatal da terra (MEDEIROS, 2008: p.177). Na tabela a seguir, é possível ver mais detalhadamente a contraposição de medidas transicionais de soviéticos e dos chineses, com

estes últimos apresentando uma continuidade e resiliência política e institucional muito maior, não rompendo com o predomínio do Partido-Estado ou a herança política de Mao, ainda que com distanciamentos.

Tabela 2 – Principais elementos dos processos de transição da China e da Rússia

Elementos da Transição Russa	Elementos da Transição Chinesa
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Imediata</i> eliminação do controle dos preços domésticos. • Rápida privatização de empresas estatais. • Rápida eliminação da intervenção do Estado sobre decisões empresariais. • Elevado corte de gastos públicos. • Política monetária restritiva. • Rápida abertura comercial e financeira. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminação gradual do controle dos preços (manutenção do “<i>dual track system</i>”)¹⁸. • Lenta privatização das empresas. • Manutenção temporária da intervenção estatal sobre a direção das grandes empresas. • Expansão do gasto público (mediante investimento estatal em infraestrutura, principalmente). • Política monetária expansionista. • Controle do comércio externo e do fluxo de capitais. • Manutenção do sistema bancário estatizado.

Fonte: KOTZ, 2004. *apud* MEDEIROS, 2008: p.178.

¹⁸ O sistema de pista dupla constituiu mecanismo institucional imprescindível das autoridades chinesas, sendo dispositivo altamente distinto e flexível das reformas. Tratava-se da coexistência do planejamento tradicional com canais de mercado – implicando, assim, um sistema de precificação de duas camadas: uma determinada pelo Estado e outra pelas condições de mercado. Não se trata aqui de distintos sistemas de propriedade, mas sim mecanismos coordenadores para alocação de um determinado bem (NAUGHTON, 1995: p.8).

As políticas, dentro do novo paradigma de reformas, objetivavam contribuir para o crescimento sem, no entanto, obstaculizar a capacidade geral do governo de operar o curso produtivo e preservar margem de manobra para alocar recursos. A meta de modernização econômica estaria sempre acima no prosseguimento das transformações sistêmicas realizadas, constituindo fator diferencial na estratégia transicional chinesa vis-à-vis experiência do Leste Europeu. Nesta última, a estabilização monetária, buscada quase sempre mediante uma agenda fortemente ortodoxa e recessiva, foi, por muitas vezes, privilegiada em detrimento de outros indicadores e da questão social, isto sem falar no enxugamento do próprio Estado (NOLAN e ASH, 1995: p.998; NAUGHTON, 1999: p.30-2; OI, 1999: p.2-3).

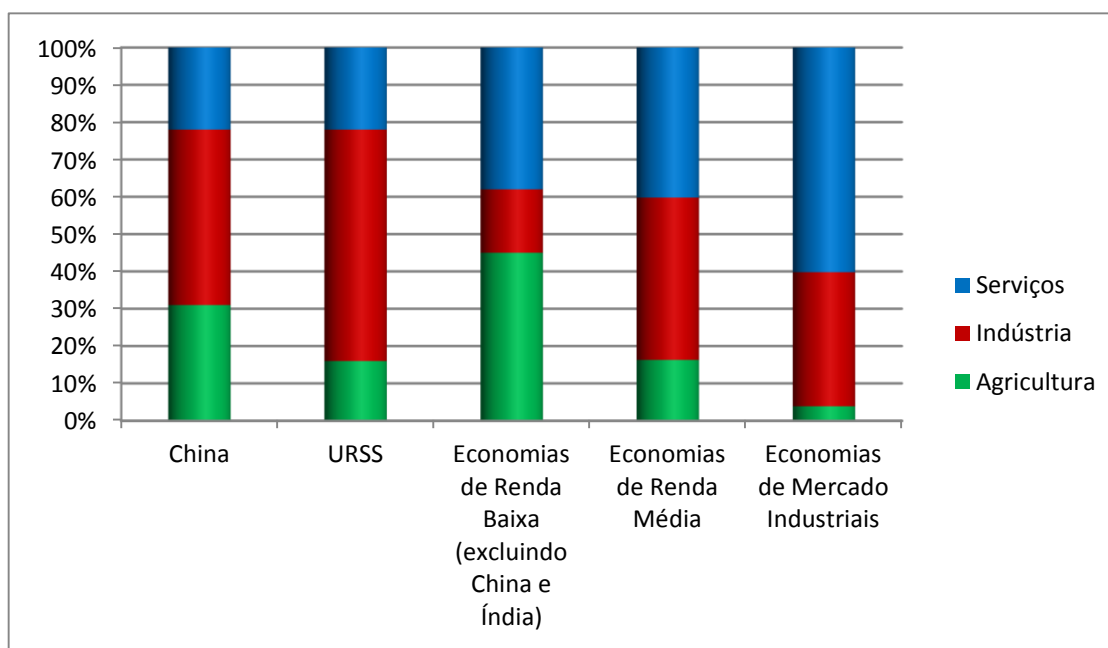
Politicamente, no que tange às coalizões e forças dentro do Partido-Estado, a nova “ortodoxia” emergente, corporificada no processo revisionista liderado por Hua Guofeng e Deng, tecia críticas aos danos causados pelas políticas pregressas de radicalização, com seus saldos materiais sofríveis. Desproporções e desequilíbrios entre os principais setores econômicos e forças produtivas, e entre consumo e acumulação, principalmente, eram fatores que embasavam tal argumentação estruturalista. A urgência das problemáticas e deficiências deixadas pelo modelo anterior evidenciava-se conforme a própria rapidez com que a administração de Hua imputava medidas já no final de 1976¹⁹. Tendo em vista, neste breve interregno, a ordem de conferir perspectivas mais propícias ao desenvolvimento, a estratégia pragmática traçada foi contrabalançada por traços conservadores²⁰. O reconhecimento, por parte de Hua, do imperativo de reabilitação tornou possível uma avaliação mais crítica do legado de Mao; mas teria sido a crença de Deng na função proeminente da construção econômica que encorajou uma perspectiva mais radical a ganhar destaque e pavimentar a estrada para as reformas (MARTI, 2007). Assim, o verdadeiro valor da terceira seção plenária do PCC de 1978 teria sido seu endosso à mesma filosofia que Mao (e parte da linha mais conservadora do PCC) desqualificava por seu suposto viés “excessivamente economicista” (NOLAN e ASH, 1995: p.985).

¹⁹ Dentre elas, incluía-se, conforme apontam Nolan e Ash, o corte nos investimentos em construções básicas, o congelamento de depósitos bancários institucionais e o reajuste dos planos econômicos conforme metas mais críveis e voltadas para os rearranjos institucionais almejados (1995: p.984-5).

²⁰ Riskin aponta, neste período de pré-transição imediata, a existência de uma atmosfera ideológica “híbrida” (1987: p.259).

Ainda no debate comparativo transicional, Nolan e Ash argumentam que, pelas condições pré-reformas na China e URSS, seria questionável se as mesmas forneceriam diferencial explicativo para os desempenhos contrastantes²¹ (1995: p.987). Apesar de 70% da força de trabalho chinesa estar empregada na agricultura (mesmo declinando em proporção do PIB durante o período maoísta), comparado com apenas 14% da ex-URSS (ver gráficos 4 e 5), a parcela soviética permanecia significativamente superior à de países capitalistas avançados. Com isto, vê-se como a agricultura russa possuía condições efetivas de liberar vasto contingente laboral excedente para a atividade produtiva em vários setores da economia, mas a premissa implícita de que uma enorme parcela do setor primário na produção (ou empregabilidade nacional) seria necessariamente vantajosa não se confirmou.

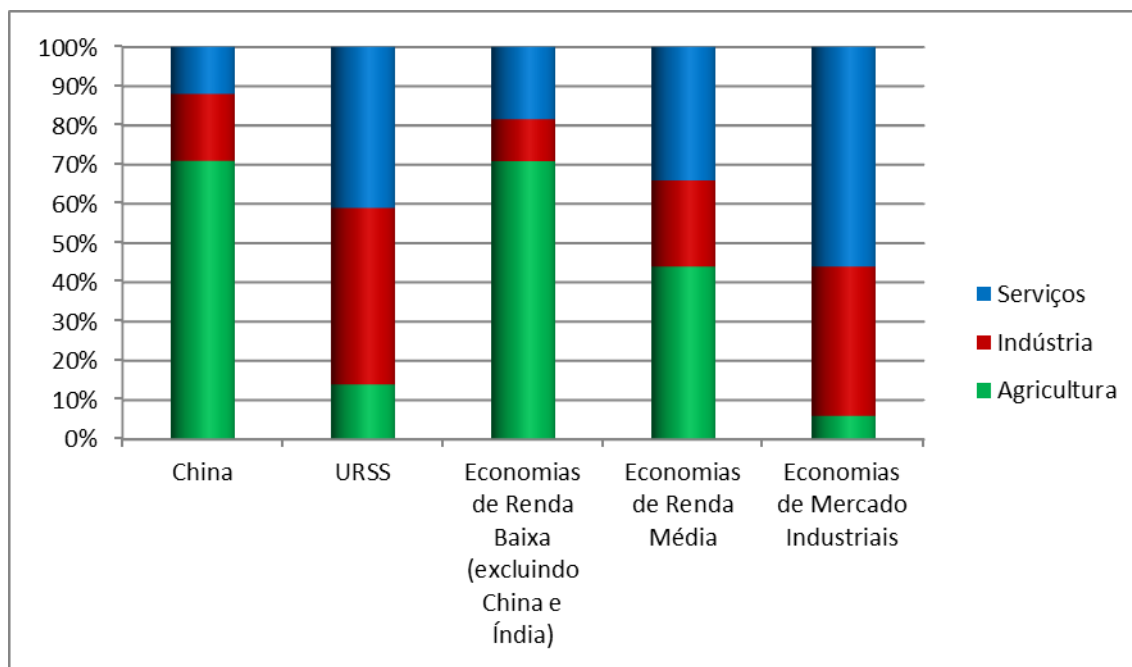
Gráfico 4 – Características Estruturais dos Modelos Produtivos da China e outros países – Participação dos Setores no PIB (%), 1980



Fonte: Elaboração própria a partir de NOLAN e ASH, 1995.

²¹ Este entendimento das “vantagens do atraso” ancora-se na perspectiva de Alexander Gerschenkron, onde os países de desenvolvimento tardio gozariam de potencial para acelerar o crescimento em maior escala que seus predecessores. Supostamente, quanto maior a defasagem tecnológica, maiores as oportunidades para a nação de industrialização retardatária; podendo importar maquinário e *know-how* externo para aplicar as mais modernas e eficientes técnicas, reduzindo a diferença entre potencialidades e atualidades econômicas, procedendo assim na competição com as potências avançadas (GERSCHENKRON, 1962: p.8-9).

Gráfico 5 – Participação dos Setores na Composição do Emprego da China e outros países (%), 1980



Fonte: Elaboração própria a partir de NOLAN e ASH, 1995.

Já tomando indicadores sociais por métrica, nota-se como, a despeito de a China deter patamares de acesso educacional elevados em termos comparativos, todos estes mesmos níveis se encontrariam ainda maiores na URSS, mais urbanizada e menos dotada de um campesinato, em grande parte, analfabeto (conforme ilustra a tabela 3). Em todo caso, o grau chinês de provisão de educação superior detinha muito menos êxito (NOLAN e ASH, 1995: p.990).

Tabela 3 – Indicadores Educacionais Comparativos - Matrículas, 1978

	Escolaridade Primária	Escolaridade Secundária	Educação Superior	Taxa de Alfabetização de Adultos
Economias de Renda Baixa	74%	20%	2%	43%
Economias de Renda Média	95%	41%	11%	72%

Economias Industriais de Mercado	100%	89%	37%	99%
China	93%	51%	1%	66%
URSS	97%	72%	22%	100%
Índia	79%	28%	8%	36%
EUA	98%	97%	56%	99%

Fonte: BANCO MUNDIAL. *World Development Report*, 1981: p.101.

Assim, tais panoramas destoantes contribuem para a perspectiva de que, dentro das transformações sistêmicas, as políticas perseguidas em cada uma foram preponderantes relativamente às dotações iniciais (pré-reformas) de fatores, produtivos ou humanos²². Tal discrepância de escolhas, em seu turno, surge de uma ampla interface entre orientações geopolíticas e econômicas. Sob os impactos iniciais modernizantes, as expectativas por mudanças políticas eram bem mais disseminadas na Rússia, representando grande diferença para o caso chinês, onde um aparente consenso foi tecido entre as autoridades centrais para que a democratização não acompanhasse a modernização econômica (NOLAN e ASH, 1995; MEDEIROS, 2008). O fracasso soviético aparenta derivar bastante, ou pelo menos receber significativa contribuição, da aderência à “ortodoxia transicional” de reformas. Já os resultados apresentados pelo modelo chinês foram provenientes justamente da negação de uma agenda restritiva, mantendo um sistema político unitário²³ acompanhado de um desenvolvimento gradual das forças produtivas de mercado, ajudando na estabilidade fiscal e fornecendo um quadro institucional para aproveitamento dos influxos de capitais externos, bem como a capacidade de intervenção do Estado junto à economia.

²² Tal afirmação constitui arbitragem complicada pelo fato de ser possível apontar, em ambos os casos, características potenciais para o *catch-up*. Não ofuscando sua relevância, a primazia das condições herdadas enquanto alavancas do desempenho não estaria absolutamente aparente (NOLAN e ASH, 1995: p.997).

²³ A estratégia de abertura chinesa jamais deixou de ser, concomitantemente, uma estratégia de manutenção do monopólio de poder do PCC, apresentada no plano político enquanto contraposta ao colapso socialista da desastrosa transição do Leste Europeu. (MEDEIROS, 2008: p.227).

O principal desafio das lideranças reformistas, em um país dotado de uma estrutura semi-industrializada, semi-autárquica e vindo de um regime anterior de pleno emprego²⁴ (ainda que com poucos trabalhadores incorporados na população economicamente ativa), era uma desvinculação do nivelamento social, com baixa diversificação dos padrões de consumo (AGLIETTA e GUO, 2013: p.224). A estratégia dirigida pelo Estado facultou a expansão simultânea de novas formas de produção e propriedade conjuntamente à estatal e pública, viabilizando iniciativas para o crescimento (MEDEIROS, 2008: p.179).

A abordagem chinesa de mudanças institucionais pode ser segmentada, de acordo com alguns autores, em duas lógicas ou momentos distintos: uma englobando os elementos descritos até o presente ponto, de 1978 até meados da década de 1990, mais especificamente o ano de 1994; e outra já a partir das lideranças pós-Deng (Jiang Zemin/Zhu Rongji, marcando a terceira geração do PCC no poder), durando até os dias atuais (NAUGHTON, 2007; NOGUEIRA, 2011; AGLIETTA e GUO, 2013). A primeira etapa, imbuída da retórica pragmática e distintiva de aproveitamento das vantagens relegadas pelo terreno socialista, teria fomentado reorganizações principalmente na agricultura e nas localidades. Já na segunda periodização, opera-se uma dinâmica “orgânica” de desenvolvimento “para fora” da reforma anterior, com a reestruturação fundamental do papel ocupado pelas firmas estatais (SOEs) na economia; maior papel dos investimentos externos diretos (IED); o fim do *dual-track system*; uma clarificação das responsabilidades de gerenciamento entre esferas de governo (central e locais); e, por último, a recentralização das capacidades fiscais do Estado (NAUGHTON, 2007: p.101-110; AGLIETTA e GUO, 2013: p.99-100). Ambas as etapas serão brevemente comentadas a seguir, antes de a terceira e última seção do capítulo trazer a ótica da estrutura social.

É imperativo denotar como, nos anos inaugurais das reformas, entre 1978 e 1984, poucas transformações incisivas ocorreram na costa ou nas grandes cidades chinesas, de maneira geral – a princípio, as medidas executadas pelos líderes de Beijing focaram no arcabouço institucional do campo, rompendo a estagnação da produção per capita existente durante o maoísmo. Com o sistema de comunas sendo desmontado e a criação de estímulos para as indústrias rurais, o governo viabilizou, enfim, a almejada dinâmica amalgamando

²⁴ Medeiros e Nogueira comentam que, no modelo maoísta, seria impossível até mesmo apontar uma instituição tal como um “mercado de trabalho” (MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011: p.105).

agricultura e indústria sem uma extração predatória de excedente (MEDEIROS, 1999: p.106). De tal modo, facultou-se reduzir o *gap* urbano-rural, traço notório das décadas anteriores, melhorando os níveis gerais de provisão de renda em uma nação que já vinha de um paradigma relativamente igualitário (RISKIN, 1987; MADDISON, 2007). Neste sentido, segundo Medeiros e Nogueira:

Associado à melhora distributiva está o acontecimento histórico mais relevante dos anos iniciais das reformas: a radical redução da pobreza, especialmente da pobreza rural. Possivelmente, nunca antes na história mundial, a pobreza, sob uma medida exclusiva de renda, foi reduzida em tais proporções em um espaço tão curto de tempo. (2011: p.106)

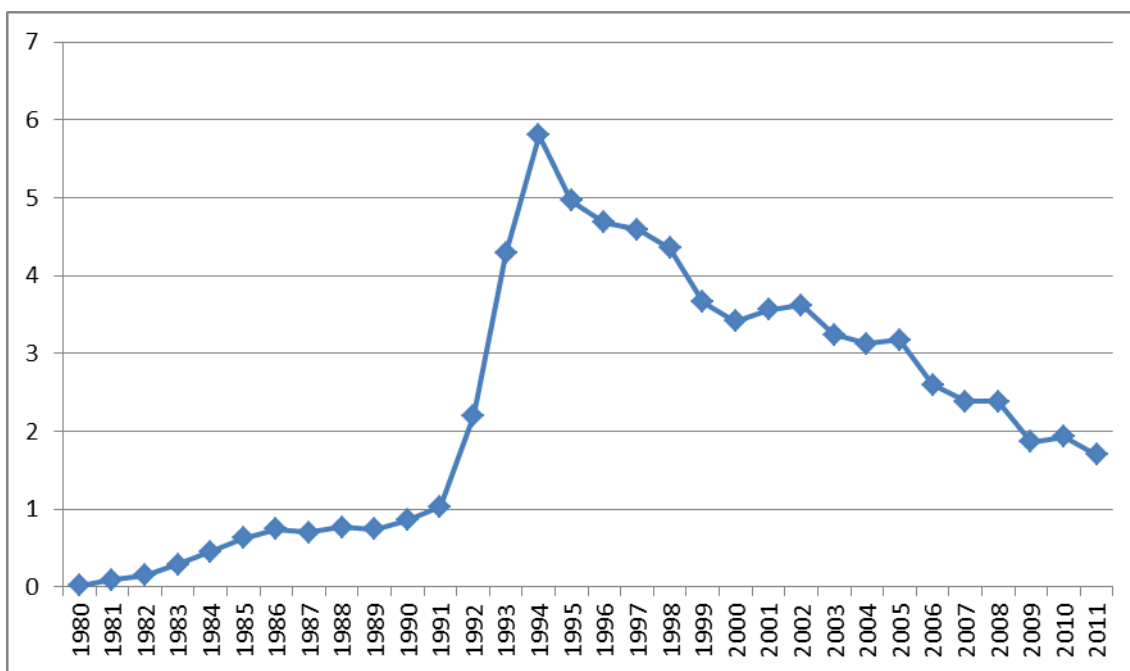
Os reformadores, após anos de economia planificada, cuja canalização de recursos negligenciava a satisfação das demandas dos consumidores e cidadãos, atuaram na crença de que indivíduos e organizações deveriam ter permitidas suas atividades para obterem rendas adicionais. Portanto, gradualmente, retiraram entraves burocráticos para que tais atores pudessem atender demandas de mercado ou empreenderem em nichos produtivos. Nas condições de economia fechada, com importação de alimentos reprimida por décadas, a aceleração do crescimento e do investimento passava a depender justamente da capacidade do setor de bens de consumo. Exatamente por isto, a expansão da produtividade agrícola e de tal setor, ocorrida no início dos anos 80, foi fator crucial para a aceleração da taxa de crescimento ao longo da década (MEDEIROS, 1999: p.106). Tais políticas foram vistas como bastante benéficas uma vez que não ameaçavam os instrumentos gerais do governo para gerenciar o país (NAUGHTON, 2007: p.87-8). As comunidades rurais passaram a poder gerir empresas de municípios e vilas (as chamadas TVEs – *Township and Village Enterprises*)²⁵, contribuindo para o investimento local; e negócios estrangeiros foram autorizados a operar livremente nas ZEEs²⁶, trazendo investimentos e corporações internacionais com suas tecnologias ao país mediante *joint ventures*.

²⁵ Uma leitura que descreve bem a estrutura de propriedade e organização funcional das unidades produtivas das TVEs é a de Li e Rozelle (2003).

²⁶ As Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) seriam quatro: Shantou; Shenzhen; Zhuhai e Xiamen. Sua localização estratégica na região costeira seria condizente com a montagem de parques industriais estratégicos

É imprescindível destacar, não obstante, que o investimento, mensurado em termos de IED, por exemplo, não representou, ao menos na primeira década de reformas (1980), um dos *drivers* fundamentais para o crescimento econômico, trazendo uma parcela ínfima da composição do PIB, conforme atesta o gráfico 6 abaixo. Para Naughton, três características fundamentais pautaram o padrão dos investimentos na China: a) o IED foi a forma predominante pela qual o país encontrou acesso ao capital internacional (ao invés de empréstimos bancários ou ajuda); b) a maior proporção de tais fluxos se concentrou na indústria manufatureira, em oposição a setores de serviços ou extrativistas; e, finalmente, c) o grosso de tal montante adveio predominantemente de outras nações do Leste Asiático, enfaticamente Hong Kong e Taiwan. Em todos os três quesitos, a China divergiu de padrões mundiais convencionais, consequência da particularidade de suas plataformas de exportação (2007: p.401).

Gráfico 6 – Participação do Investimento Externo Direto (IED) como porcentagem (%) do PIB chinês, 1983-2011



Fonte: Elaboração própria a partir de UNCTAD.

O investimento externo direto só adquiriu maior relevância para o grau de acumulação do regime produtivo a partir das condições políticas específicas da turnê de

e corredores de exportação manufatureiros para os principais pólos regionais do Sudeste Asiático (NAUGHTON, 2007; LYRIO, 2010; SAICH, 2015).

Deng ao sul do país, iniciada em 1992. Nela, o líder histórico do PCC percorreu algumas das regiões costeiras essenciais, incluindo as ZEEs, que tinham obtido maior suporte político-institucional para se transformarem em captadoras de fluxos de capitais. Em seus discursos, apregoou o aprofundamento das reformas e um papel maior para a alocação de bens e serviços via mercado, desde que submetido aos marcos da regulação estatal. Portanto, em meio a atritos com anciões e conservadores dentro do PCC, Deng trazia uma retórica de mobilização em torno da visão de constituir um modelo híbrido que sintetizasse uma “economia socialista de mercado”, requerendo aproveitamento tanto do planejamento estatal quanto dos dividendos trazidos pela liberalização e flexibilização do acesso ao capital estrangeiro. Uma reversão de tal ciclo apenas reacenderia possibilidade de eventuais retrocessos ou insatisfações sociais como a da Praça Tiananmen e outros casos, pondo em cheque a própria legitimidade partidária (ZHANG, 2012: p.104-7; SAICH, 2015: p.55). Tal aprofundamento defendido por Deng, inclusive, foi seguido à risca pelo seu sucessor, presidente Jiang Zemin (1993-2003), contando com o endosso a tal abordagem desde o 14. Congresso do PCC, também em 1992.

Sumarizando, o diferencial chinês de reforma é fornecido por uma combinação de distintos níveis de estruturação do processo decisório, facultados pela permanência da ordem política hegemônica pelo PCC e suas lideranças. Por um lado, foram mantidos mecanismos imprescindíveis para o planejamento em diversas firmas estatais, integrando o mercado interno a uma divisão nacional do trabalho; e, por outro, foi reforçada a autonomia das TVEs e dos camponeses na produção e comercialização a preços de mercado, permitindo ganhos e diversificando atividades. Em termos de política econômica, o governo manteve predominância sobre o câmbio e o monopólio do Estado sobre importações, ao passo que ampliou a liberdade de investimentos privados e de comércio nas ZEEs. Permitiu ainda, por alguns anos, a coexistência do sistema de preços administrados para insumos e alimentos básicos (algo vigente desde o modelo planejado) com progressiva liberalização dos mesmos (MEDEIROS, 1999: p.110; NAUGHTON, 2007: p.88). Observando todos estes pontos, afigura-se como a estratégia chinesa de desenvolvimento, a partir de 1978, passou pela flexibilização e redução do escopo do planejamento, ao passo em que promovia a centralização das empresas estatais para integrar mercados regionais e setores estratégicos. Gradualmente, o processo de atração de

novos entrantes para os “bolsões” da economia planificada ultrapassou limites que fizeram com que o equilíbrio relativo existente entre plano e mercado começasse a mudar.

1.3. Transformações distributivas na dialética entre Estado e mercado na China

Nesta terceira e última seção do capítulo, serão mapeadas características gerais da mobilidade social chinesa ao longo do percurso das reformas, resgatando traços estruturais de cada período anteriormente referido, e trazendo discussões sobre o papel e influência de tal questão dentro dos paradigmas de desenvolvimento, assim como diante dos planejadores de Estado. Em seguida, tomando aportes de autores debruçados na temática, serão feitos apontamentos e sumarizações dos distintos legados institucionais para a pobreza e distribuição de renda.

No maoísmo, a despeito das turbulências crônicas, concentradas principalmente durante a década de 1960, dois princípios retóricos básicos permaneceram dominantes para a política econômica e social: tais princípios representariam, para além da justificativa ideológica do regime, uma culminação do pensamento de Mao com relação a qual direcionamento uma China socialista deveria seguir, provendo racionalidade para o próprio fortalecimento da autoridade do Estado (RISKIN, 1987: p.224). Suas lideranças concentraram as atribuições tanto políticas quanto econômicas na instância central do aparato governamental; com o crescimento de uma elite urbana privilegiada de oficiais e tecnocratas, ao passo que se espalhava a burocracia, reforçada por uma longa tradição cultural. Examinando os princípios propagados pelo modelo planificado, duas grandes e amplas categorias podem ser salientadas – a *auto-confiança*, assentada no voluntarismo das massas operárias; e o *igualitarismo* – pilares essenciais de justificação da legitimidade (RISKIN, 1987: p.201; NAUGHTON, 2007: p.217; NOGUEIRA, 2011: p.48). É importante denotar que, para além simplesmente da renda, tais eixos organizacionais da

ordem social referiam-se ao caráter de classe e status da população chinesa²⁷ (NOGUEIRA, 2011: p.48-9). Assim:

Em resumo, do ponto de vista da igualdade nacional de riqueza, o período maoísta deu sua contribuição angular ao eliminar a renda da terra e melhorar os indicadores básicos de bem-estar, bem como ao promover a industrialização nacional e de regiões remotas do país. Esses processos no país mais populoso do mundo distinguiram o caso chinês de outras trajetórias de subdesenvolvimento clássico. (NOGUEIRA, 2011: p.53)

No entanto, mesmo tendo a elevação dos indicadores sociais básicos como a principal herança positiva, as pressões demográficas (citadas na primeira seção) e a paralisação da produtividade da agricultura obstaculizaram melhoramentos muito acima dos meros padrões de subsistência. Isto sem contar certos desequilíbrios estruturais como a discrepância entre as taxas de crescimento dos diferentes setores e o aumento do fosso de renda entre meio urbano e rural, constituindo, esta última, a dicotomia fundamental do país asiático – sua *dualidade*²⁸ (MADDISON, 2007: p.77; NAUGHTON, 2007: p.217-8; NOGUEIRA, 2011: p.25-6). Tais questões despontarão como preocupações prioritárias a serem solucionadas no processo modernizante de Deng.

No perfil distributivo e de geração de renda, assim como o período maoísta portou suas idiossincrasias, a era das reformas também inaugurou um grande paradoxo, com a simultaneidade de um fenômeno histórico de gigantesca redução da pobreza, em termos tanto absolutos quanto relativos, junto a outro de polarização social aguda, partindo definitivamente do padrão predominantemente igualitário que vigorava durante o período planejado (NAUGHTON, 2007; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011; NOGUEIRA, 2011; AGLIETTA e GUO, 2013; SAICH, 2015). Traçando elementos

²⁷ O princípio do igualitarismo, subvertendo múltiplas relações de poder tradicionais que vigoravam, também deu importante contribuição para a equidade de gênero. A partir de Mao, as mulheres chinesas conquistaram liberdade e direito de escolha de seus parceiros para matrimônios (SPENCE, 1995: p.490; SAICH, 2015: p.35).

²⁸ Dualidade que encontrará, como uma de suas principais chaves explicativas, sendo mais bem detalhada na próxima seção, a correlação dos termos de troca, com a ressalva também de que uma grande vantagem de residir nas cidades não seria propriamente a renda, mas também subsídios e toda uma gama de serviços públicos, muito superiores aos que eram convencionalmente ofertados no meio rural (NOGUEIRA, 2011: p.50).

explicativos para tal piora ao longo dos anos, Medeiros e Nogueira julgam ser essencial, de forma a captar suas tendências, focar no aspecto funcional da mobilidade, refletindo sobre condições estruturais e sociopolíticas inerentes ao processo de acumulação, dentro da própria dinâmica de concorrência capitalista e de conflito distributivo entre classes sociais, via rendimentos do trabalho ou da propriedade de capital (2011: p.103). Neste sentido, em importante passagem, argumentam:

Os salários na China guardam uma particular relação com as remunerações na agricultura de subsistência, se, em especial, considerarem-se as particularidades do trabalhador migrante rural-urbano chinês, em sua maioria temporário até a década de 1990, e até hoje muito próximo de sua terra de origem. É este trabalhador, que advém de famílias rurais (ou era ele próprio um trabalhador agrícola), que preenche as ocupações do núcleo capitalista ou informal que pior remunera nas cidades. É razoável admitir que estes deslocamentos demográficos, em larga escala, associados ao baixo nível de renda no universo rural, deprimem o poder de barganha nas cidades. Da mesma forma, custos mais baixos na produção de alimentos permitem salários nominais mais baixos nas cidades. (MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011: p.104)

Pensando o progresso contra a pobreza a partir das reformas institucionais, assiste-se a diversas oscilações e iniquidades²⁹ em seu próprio funcionamento ao longo do tempo. Seu saldo foi um incremento substancial de ganhos para os mais pobres, principalmente nas áreas rurais (RAVALLION e CHEN, 2007). Com foco no interior, tendo início na década de 1980, três pilares foram valorosos para as melhorias de bem-estar da maioria da população: a reconfiguração da morfologia familiar do uso da terra e da propriedade; a industrialização via TVEs; e, finalmente, a alternância na correlação dos termos de troca entre campo e cidade (OI, 1999; MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011; NOGUEIRA, 2011). Será em vista principalmente destes elementos que a presente seção será construída.

Com relação ao primeiro item, o novo arranjo institucional para o uso da terra foi, tanto nos anos 1980 quanto 1990, um componente importantíssimo para a seguridade social, com ênfase sobre os chineses portadores do *hukou* (registro) rural, pois constituiu fator de impedimento para que surgisse uma nova classe de pobres desprovidos de terreno

²⁹ O ritmo de diminuição da pobreza assistiu a mudanças recorrentes – a maior parte do declínio (aproximadamente metade) se concentrou nos primeiros cinco anos da década de 1980, com diversas províncias assistindo a progressos mais rapidamente do que outras (RAVALLION e CHEN, 2007).

para cultivo (sem-terra). Com esta “segunda reforma agrária”, a estrutura fundiária chinesa se viu fragmentada em pequenos lotes familiares, cuja propriedade permanecia, entretanto, sob a posse do Estado ou da coletividade; sendo, em ambos os casos, pública e de responsabilidade dos governos locais (NAUGHTON, 2007: p.241). Contudo, é pertinente comentar que a mesma, exatamente em função de seu caráter único, não poderia constituir uma política de desenvolvimento futura (NOGUEIRA, 2011: p.76-7).

Já o crescimento econômico proveniente da industrialização via TVEs, em diferentes frentes, foi fundamental para a redução da pobreza nacional, muito mais do que o próprio crescimento urbano (OI, 1999: p.2; RAVALLION e CHEN, 2007: p.2). Entre 1978 e 1996, além de acelerarem o incremento dos rendimentos no campo, absorveram diretamente os trabalhadores advindos da agricultura. Diante da estagnação dos preços agrícolas a partir da segunda metade da década de 1980, o crescimento de tal setor rural não-agrícola foi importantíssimo para alavancar o crescimento no interior de forma bastante protuberante. Como constatam Medeiros e Nogueira:

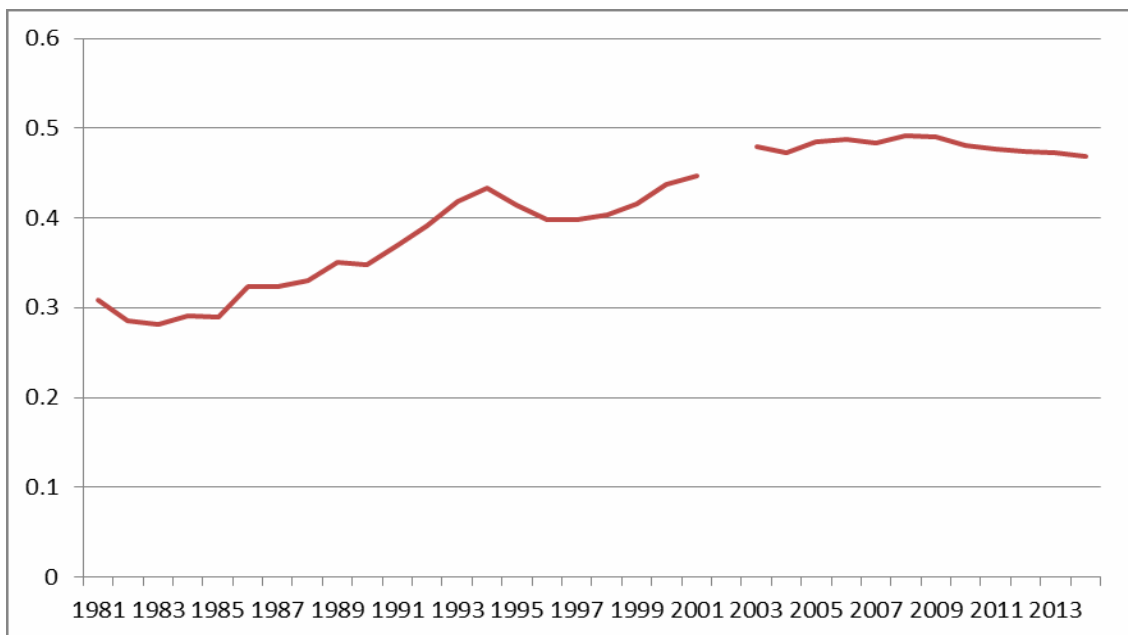
A industrialização rural via TVEs foi crucial na expansão da oferta de emprego rural não agrícola e no incremento da renda rural, mas seu efeito na redução da pobreza não é tão radical quanto aquele conseguido pela agricultura. (2011: p.109)

Em terceiro, sob a lógica da pista dupla de precificação, o governo operacionalizou um sistema extensivo de procuração de grãos, taxando camponeses com cotas e preços fixos abaixo dos patamares de mercado. Isto teria conferido aos seus *policymakers* uma poderosa alavanca anti-pobreza de curto prazo, ao aumentarem os preços de procura – assim como aconteceu em meados dos anos 1990, trazendo os indicadores tanto de pobreza quanto de desigualdade para baixo. Também foi notória, neste sentido, a correlação da experiência chinesa com a perspectiva do desenvolvimento agrícola enquanto condição *sine-qua-non* para o progresso em países em desenvolvimento e de renda baixa (RAVALLION e CHEN, 2007: p.38). Ademais, além da nova política de preços, o Estado facultou que todo o excedente (produção além da cota mandatória e consumo próprio) pudesse ser comercializado em mercados locais. E, caso não houvesse agentes privados

comprando dos camponeses em termos vantajosos, as autoridades públicas uma vez mais interfeririam, adquirindo tal produção sob um prêmio de 50% dos preços dentro da cota (MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011: p.109-110). Assim, não foram os mercados privados, em si, que provocaram o impulso na produção agrícola, mas uma ativa ingerência estatal e reorganização institucional, assegurando a compra dos produtos comercializados a preços bonificados, principalmente se os rendimentos/retornos provenientes dos mercados não fossem atrativos (RISKIN, 1987; OI, 1999; MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011).

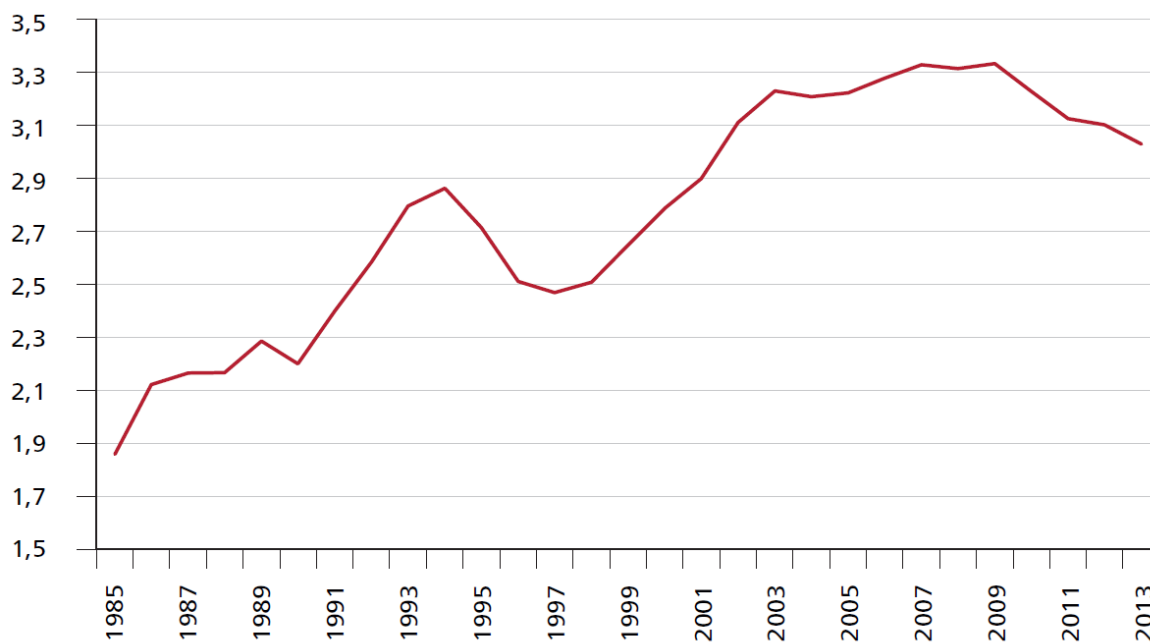
Descontado o alívio nas condições de vida de segmento expressivo da população, a China apresentou, por outra via, crescimento persistente das desigualdades a partir de 1984, se intensificando na década de 1990, com queda da participação salarial na renda e também do consumo das famílias. Uma explicação para tal tendência concerne ao descompasso de rendimentos e serviços públicos entre meio urbano e rural: pela ótica dos preços, como grande parte dos pequenos agricultores (base da pirâmide social) trabalham parte do ano em atividades não-agrícolas, logo aumentos dos preços de tais gêneros possuiriam efeitos ambíguos sobre o padrão distributivo, beneficiando-os como vendedores, mas não como consumidores (MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011: p.104). Até meados da década de 1990, o efeito do aumento dos valores provenientes do campo (produção interna) foi bastante positivo, em função principalmente de o Estado chinês conceder subsídios para a manutenção dos preços estáveis dos gêneros alimentícios nas lojas. Não obstante, uma problemática foi o caráter errático do padrão de apoio público ao desenvolvimento rural, com inconstâncias influenciando a renda no setor, e, conseqüentemente, o padrão distributivo nacional (RAVALLION e CHEN, 2007).

Gráfico 7 – Índice de Gini de Desigualdade de Renda na China, 1981-2013



Fonte: BANCO MUNDIAL, *World Development Indicators*.

Gráfico 8 – Índice de Gini de Desigualdade de Renda per capita entre Meio Urbano e Rural na China, 1985-2013

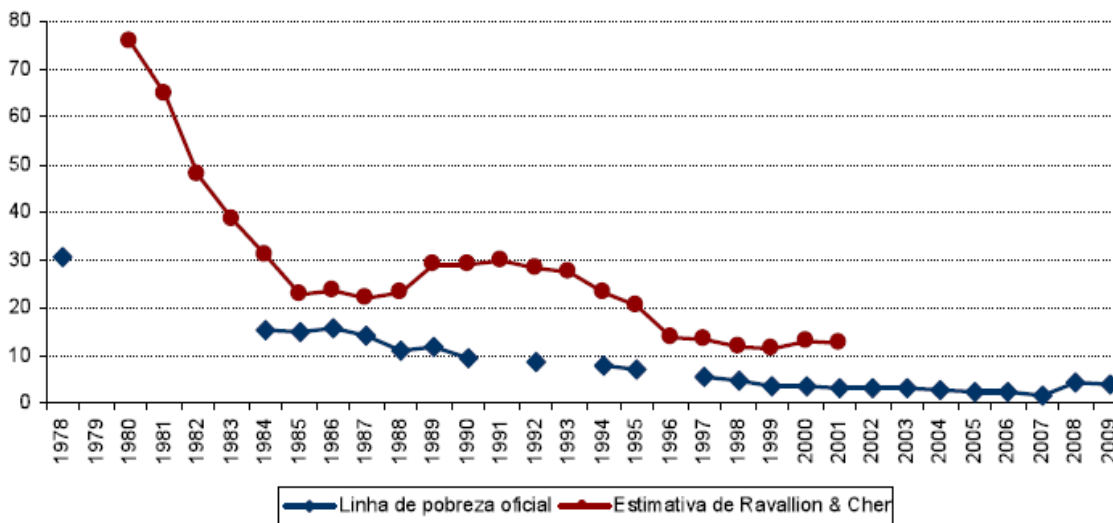


Fonte: NOGUEIRA, 2015: p.240.

Outro elemento pertinente à distribuição de renda foi a divisão da estrutura geral de emprego. Em função da baixa disposição de capital por trabalhador, somada à elevada fatia da força de trabalho fora do setor formal (tendo tal setor produtividade e remunerações mais altas do que a média do país), a distribuição de salários se viu afetada de forma muito negativa (MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011: p.105). A diferença fundamental estaria na maior ocupação informal na década de 1990, reflexo do programa privatizante de 1997, realizado pelo presidente Jiang Zemin. Tal programa realizou um processo de verticalização em muitas empresas de setores estratégicos, ao passo que delegou todas as outras atividades à iniciativa privada, fazendo com que a parcela de empregos das SOEs na economia nacional passasse de aproximadamente 14% para 4% (MEDEIROS, 2010: p.15). Já a segmentação principal no mercado de trabalho urbano hoje se daria entre trabalhadores migrantes sem registro e trabalhadores residentes, com a regulação se dando pela instituição fundamental do *hukou* (registro de moradia cidadã).

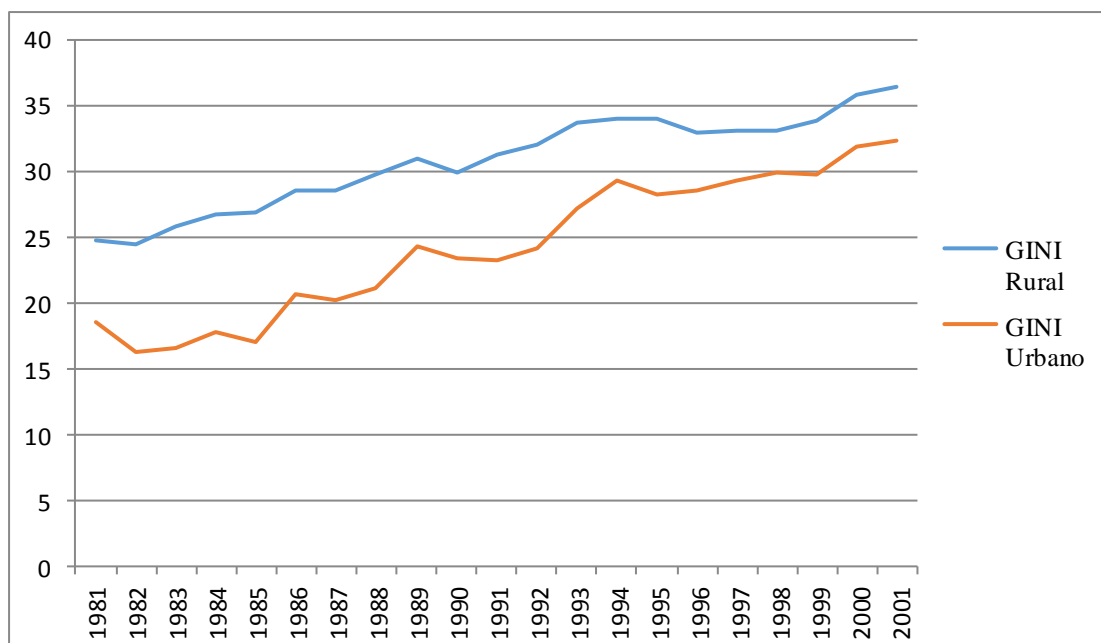
Se, na primeira metade da década de 1980, a expansão da agricultura e das indústrias rurais (TVEs) reduziu os níveis de pobreza extrema de forma notável, afastando definitivamente qualquer espectro de insegurança alimentar, a segunda metade assiste a um enfraquecimento relativo de tal mecanismo, adentrando em um padrão consideravelmente tortuoso, sofrendo revés ao final da década de 1980 e início dos anos 1990 (RAVALLION e CHEN, 2007). Apesar da precariedade de dados para anos mais recentes, é evidente que as transformações sociais ocorridas na esteira do crescimento econômico acelerado têm provocado forte concentração pessoal da renda, tanto no campo como nas cidades. No entanto, a mobilidade ocupacional oriunda destas migrações propiciou também elevação tremenda de rendimentos dos grupos e estratos sociais pertencentes à base da pirâmide distributiva (MEDEIROS, 1999: p.98).

Gráfico 9 – Indicadores de Pobreza Rural na China, 1978-2009



Fonte: NOGUEIRA, 2011: p.65.Gráfico 2.2; RAVALLION e CHEN, 2007.

Gráfico 10 – Índices de Gini de Desigualdade de Renda Intra-Urbana e Intra-Rural, 1981-2001



Fonte: Elaboração própria a partir de RAVALLION e CHEN, 2007.

Visto toda a discussão até aqui, aparenta ser relativamente fácil corroborar o elo entre o desenvolvimento rural, a redução da pobreza (muito mais sistemática e menos volátil do que nas cidades) e o *gap* urbano-rural; conforme evidenciado na primeira metade da década de 1980 com aumento da produtividade agrícola e elevação exponencial da renda do camponês. Tais fatores, em ritmo bastante superior ao dos indicadores urbanos no início das reformas, reduziram a assimetria existente e trouxeram impactos positivos para os níveis de igualdade nacional de renda em diversos momentos, sempre que tal balança de preços relativos mostrou-se favorável. Contudo, sua falta de sistematicidade (de tal balança, bem como de políticas públicas governamentais direcionadas) foi elementar para a inconstância dos indicadores distributivos (MEDEIROS e NOGUEIRA, 2011: p.107).

Após as mudanças esmiuçadas até o presente momento, dentro de um processo histórico e complexo de desenvolvimento, constata-se um balanço social ainda turvo: de um lado, uma redução histórica da pobreza, que desacelerou ao longo dos anos; e, de outro, um aumento da desigualdade de renda e de acesso a bens públicos, trazendo sinais de arrefecimento somente na segunda metade da década de 2000 (NOGUEIRA, 2015: p.237). Se as contradições e tensões das iniquidades sociais já haviam sido reconhecidas pelo próprio governo de Hu Jintao/Wen Jiabao (2002-2012), que promoveram uma série de diretrizes para endereçar tais problemas³⁰, sua definitiva prioridade foi confirmada pelo 12. PQ (2011-2015), objetivando reduzir tais assimetrias de modo a ampliar a fatia do consumo em relação ao PIB (SAICH, 2015: p.58-64). Buscar-se-ia, de tal maneira, uma nova mudança fundamental no paradigma de desenvolvimento e no padrão de crescimento da China até então, com menor peso relativo dos investimentos e exportações, em um cenário de contração internacional desde a crise financeira de 2008 (NOGUEIRA, 2015: p.238). Tal câmbio, indubitavelmente, seria o grande desafio do atual presidente Xi Jinping.

Finalizando o capítulo, no que tange ao combate à pobreza para um país em desenvolvimento, ainda que com suas devidas ressalvas e contrastes, constata-se o inegável

³⁰ Dentre algumas das políticas criadas e aprofundadas ao longo do governo da quarta geração de líderes do PCC, estavam: programas de promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas (Oeste, Nordeste e Centro); intervenções no mercado laboral com políticas mais agressivas tangendo ganhos salariais; uma política fiscal focalizada nos mais pobres; instituição de programas de renda mínima; e anseio de maior acessibilidade a serviços públicos essenciais (NOGUEIRA, 2015: p.238). Estas medidas condiziam com a perspectiva de construção de uma “sociedade harmoniosa” de Hu, corporificando ideias de equidade e maior justiça social (SAICH, 2015: p.61).

sucesso chinês pós-reformas de 1978, diluindo um montante de 250 milhões de residentes (principalmente rurais) vivendo abaixo da linha de pobreza para “apenas” 26 milhões em menos de trinta anos (NAUGHTON, 2007: p.212). Ao longo de toda essa trajetória, as condições de vida teriam melhorado substancialmente e de forma consistente para todos os estratos populacionais, mesmo nos anos de piora distributiva aguda (NOGUEIRA, 2015: p.242). Na perspectiva dos autores mobilizados, é imprescindível ter em mente a base de extrema miséria na China às vésperas do programa de modernização econômica, principalmente em relação à incidência no campo. Assim, a descoletivização e alternância institucional das formas de propriedade, concomitantemente à nova natureza das unidades produtivas, foi meritória pela correção de falhas na organização da estrutura social e por ter facultado o aproveitamento de ganhos per capita relativamente fáceis, trazendo regozijo para os mais pobres, que puderam então desfrutar de padrões mais elevados de consumo e renda (OI, 1999; RAVALLION e CHEN, 2007).

2. ESTADO, PARTIDO E O DELINEAMENTO DA ORDEM POLÍTICA

Após esclarecer dimensões econômicas e algumas de suas facetas em um primeiro momento, caberá a este capítulo a análise das contradições existentes em meio aos rearranjos de poder e o arcabouço de governança do Estado na China. Tal tarefa será feita à luz do cenário nacional e internacional, tornando mais factível, deste modo, pensar e compreender a resiliência da ordem política, relativamente incólume ao longo de tantos anos. Se, por uma lógica doméstica, a escala e diversidade da sociedade chinesa se somam a interesses conflitantes a nível local e na própria ossatura da burocracia produzindo desafios árduos de serem equacionados, também é verdade que o PCC e os gestores chineses não estiveram alheios e insulados de um mundo em transformação, com uma lógica externa na qual a conjuntura mundial lhes demandou posturas pragmáticas em sua linha de diplomacia. Dito isto, a primeira seção circunscreverá as principais instituições e atores do sistema político chinês de modo geral, enquanto que as duas seguintes tratarão, respectivamente, das lógicas anteriormente citadas, com ênfase particular para a relação entre Partido-agentes econômicos privados e o campo da política externa.

2.1. As reformas e o novo desenho do Estado chinês

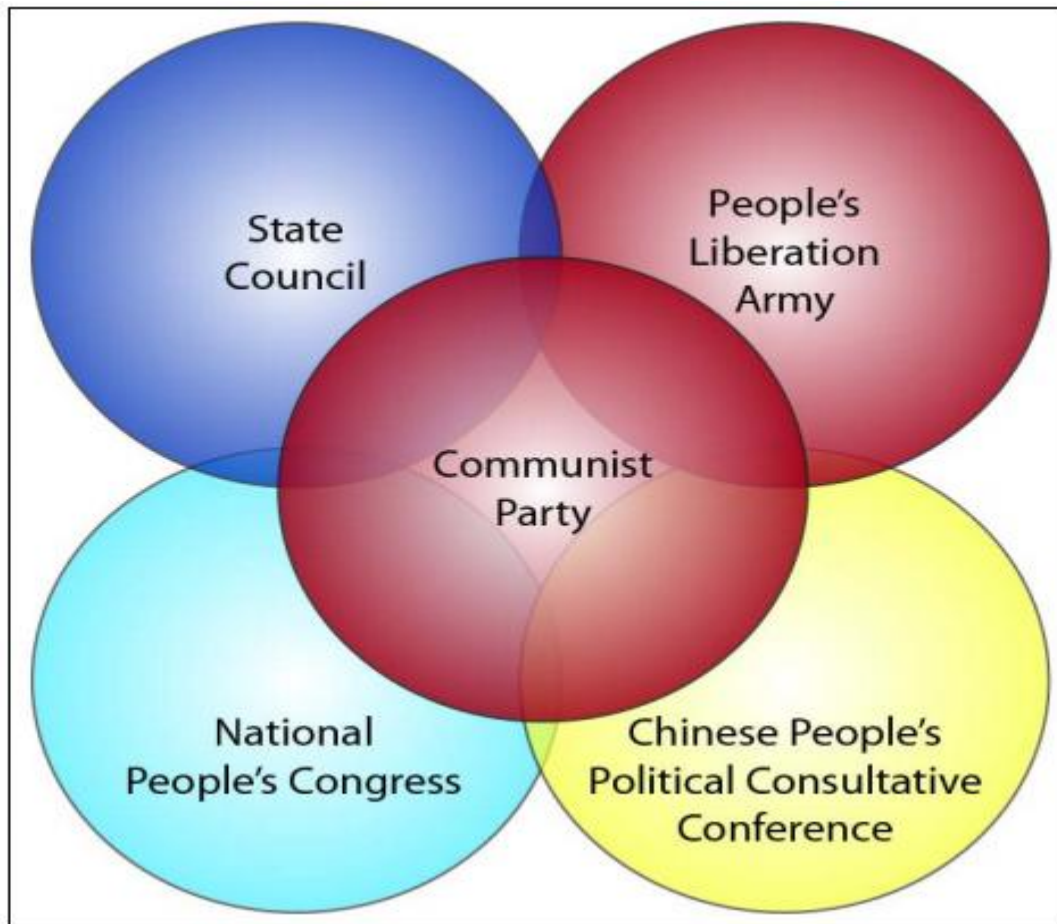
Nesta seção, será feita uma circunscrição sintética do Estado chinês e seus principais órgãos de governança, delineando o papel do PCC em relação a eles. Com isto, pretende-se desenhar o arcabouço institucional de modo a facilitar e qualificar o debate sobre a capacidade adaptativa do Partido-Estado aos novos atores econômicos em cena, e também a respeito das capacidades dos gestores chineses de responderem, prontamente, aos desafios da conjuntura internacional que iam se colocando a cada momento. Apesar de sua resiliência, é importante elucidar como tanto as instituições políticas quanto a cultura chinesa foram capazes de se transformar e evoluir ao longo das décadas, com incorporação

de novos traços e lógicas de funcionamento para sua permanência (LAWRENCE e MARTIN, 2013; SAICH, 2015).

Com as reformas, o PCC teria trabalhado para constituir, quase inteiramente, um novo arranjo de instituições governamentais e um sistema de leis capaz de operacionalizar melhor o rápido desenvolvimento econômico e social doméstico em curso, assim como lidar com complexas interações junto à comunidade global e seus vetores. A insistência das autoridades chinesas no princípio da predominância unipartidária, sem desafiantes dentro do sistema, foi um dos poucos elementos constantes em tal processo histórico (LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.14). Não obstante, a despeito de o Partido ainda deter o monopólio de poder no país, seu sistema político guardaria complexidades e dispositivos que impossibilitariam uma classificação do mesmo enquanto rigidamente hierárquico ou monolítico (LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.1; BUSTELO, 2014: p.2).

Ao se pensar o desenho institucional nacional, algumas entidades destoam em seu peso no processo decisório e na organização sócio-política, sendo algumas das principais: o PCC; o Conselho de Estado; o Congresso Nacional do Povo (CNP), com seu modelo de legislatura unicameral; a Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC); entre outras (LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.1). Nesta seção serão descritas, basicamente, as funções básicas destas quatro citadas, em seus efeitos formais e informais. Dentre essas entidades, o Partido Comunista ocuparia posição sobreposta às demais, com uma configuração onde lhe está assegurada a predominância sobre o Estado e a sociedade na China (SAICH, 2015: p.85). Isto ficaria ilustrado conforme a figura abaixo:

Figura 1 – Principais Instituições Políticas Chinesas



Fonte: LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.3. Figura 1.

Um ponto importante denotado pelos autores relaciona-se ao fato de como a proeminência do Partido encontra referência cinco vezes no preâmbulo da Constituição de 1982 da RPC, muito embora não seja mencionada propriamente em nenhum dos artigos constitucionais, criando uma ambiguidade acerca da base legal para a delimitação dos poderes partidários. Isto cria um quadro mesclado tal como o descrito pelos autores:

O Partido confia a implementação de suas políticas e a administração diária do país à instituição do Estado encabeçada pelo Conselho de Estado e incluindo os ministérios estatais e comissões e camadas dos governos populares abaixo do nível nacional. Os mais importantes oficiais de Estado em cada nível da administração

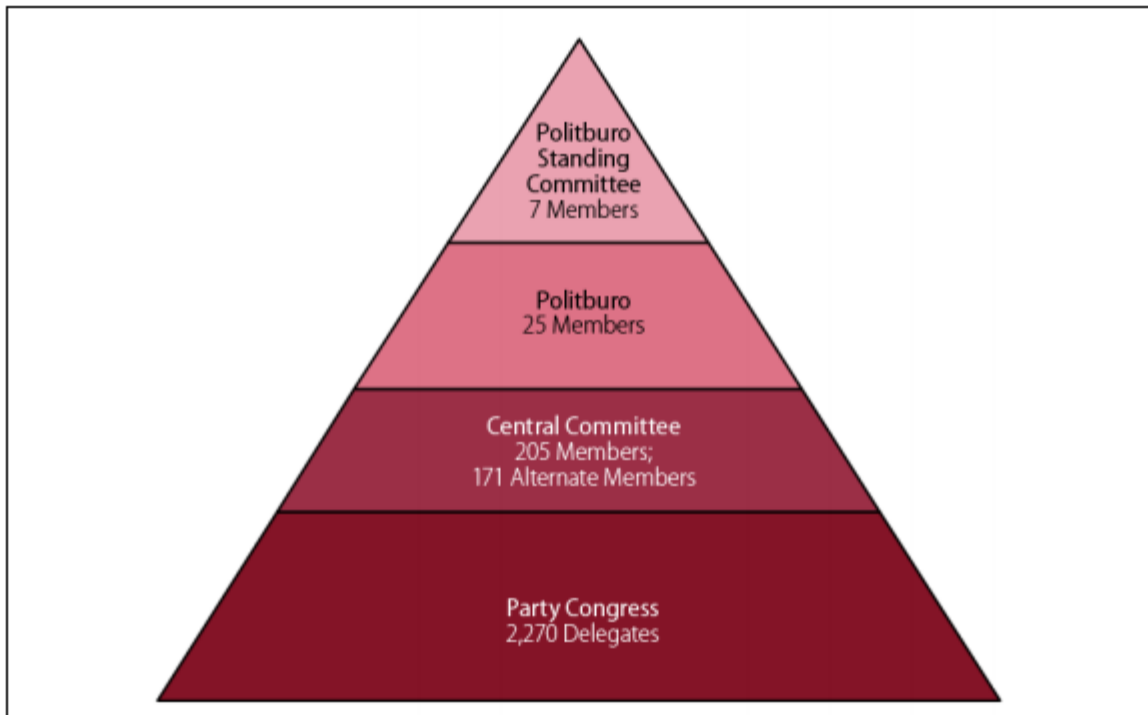
comumente possuem postos partidários relevantes, para garantir o controle do Partido. (LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.4)³¹

No topo da hierarquia partidária, a mais poderosa entidade do processo decisório seria o Comitê Permanente do Politburo³². Seus integrantes seriam componentes também do Politburo ampliado, endossados e pertencentes ao agrupamento sênior de oficiais do PCC, o Comitê Central. Os membros do Comitê Permanente do Politburo possuem suas próprias atribuições, responsáveis por portfólios e tarefas específicas, corroborando a noção de “liderança coletiva” (LAWRENCE e MARTIN, 2013; BUSTELO, 2014). Nesta questão, a costura de acordos entre eles se mostra tarefa complexa, em parte por tais membros geralmente permearem diferentes *constituencies*, grupos de interesses, e, por diversas vezes, dialogarem ainda com correntes do PCC e quadros aposentados do Partido, cujas pautas podem representar informalmente. Mas, em síntese, o papel estrutural do artifício da “liderança coletiva” seria evitar assimetrias ou concentração excessiva de poder: de forma a garantir o controle partidário, os mais altos membros do Comitê Permanente serviriam e atuariam, concomitantemente, como líderes de outras esferas do sistema político (LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.21). O Comitê Central, por fim, seria eleito dentro de um quadro de delegados no Congresso Nacional do Partido, realizado em intervalos de cinco anos. Tais delegados também estão imbuídos de aprovarem o relatório congressual, servindo de afirmação e desenho geral das posições e agendas do Partido pelo próximo quinquênio. Toda essa estrutura organizacional interna do PCC deflagraria um padrão piramidal fortemente condizente com o princípio básico de centralismo democrático que demandaria tais subordinações (SAICH, 2015: p.85), sendo bem esquematizada no desenho trazido por Lawrence e Martin:

³¹ “The Party entrusts implementation of its policies and day-to-day administration of the country to the institution of the State headed by the State Council and including the State’s ministries and commissions and layers of ‘people’s governments’ below the national level. The top State officials at every level of administration usually concurrently hold senior Party posts, to ensure Party control” (tradução própria).

³² Composto, na atual gestão (de Xi Jinping) por sete homens, embora tal número tenha variado um pouco ao longo da história. Dentro do Comitê Permanente também estão inseridos o Presidente e Primeiro-Ministro da China.

Figura 2 – Estrutura Organizacional e Hierárquica do Partido Comunista Chinês (PCC), a nível nacional



Fonte: LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.21. Adaptado a partir de <
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/351757/index.html>>.

A despeito de constituir inovação relativamente recente, em termos do tempo histórico de hegemonia do PCC, é importante salientar a importante mudança introduzida a partir de 1997, com reforço a limites de idade e mandato para posições no topo do Partido e do Estado, inserindo um elemento novo de previsibilidade à dinâmica da governabilidade chinesa. Nos três congressos partidários consecutivos (2002, 2007 e 2012), ninguém acima de 67 anos teria sido nomeado ou renomeado para o Comitê Permanente do Politburo, ou mesmo para o Politburo ampliado. As restrições também atuaram para diminuir o tempo de permanência a um máximo de dois mandatos de cinco anos em uma mesma pasta. Tais termos de idade e tempo definem o número de posições que vagarão a cada Congresso partidário, reduzindo a gama de possíveis candidatos e assegurando um grau de renovação mínimo ao sistema político (LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.12).

O Conselho de Estado, outra das instituições fundamentais elencadas, guardaria sua relevância por ser o mais alto órgão de administração estatal, sendo o braço executivo do CNP. Na teoria, é responsável e interligado ao Congresso e seu Comitê Permanente, enquanto que, em termos concretos, seria o governo efetivo chinês (SAICH, 2015: p.133). Suas atribuições seriam tremendas, deliberando sobre medidas administrativas, leis, planos econômicos nacionais, relatórios orçamentários, etc. Isto sem contar que, sob sua égide, ministérios, comissões, comitês e organizações de muitas outras naturezas estariam submetidas. Saich ressalta ainda como foram recorrentes, ao longo do tempo, tentativas de ampliar ou reduzir o escopo de tal Conselho, seguindo tendências gerais provocadas pelas questões de cada ciclo político de momento (2015: p.133).

A Constituição Chinesa³³ de 1982, promulgada seis anos após a morte de Mao, determinaria o CNP, criado em 1954, como o mais alto órgão de poder de Estado, lhe conferindo autoridade formal para proposição de emendas, supervisionar seu cumprimento e reforço, erigir leis, ratificar ou revogar acordos, aprovar o orçamento público, planos para o desenvolvimento econômico e social do país, eleger oficiais no Estado (tanto na esfera executiva quanto judiciária), dentre outros. Mas, em muitos sentidos, o CNP exerceria tais poderes mais em termos nominais do que práticos: uma das maiores razões para esta “fraqueza” relativa seria a identidade dual de seus quadros congressuais e a própria forma como os mesmos são eleitos, servindo, concretamente, mais para endossar decisões tomadas pelo PCC³⁴ (SAICH, 2015: p.127). Desta forma, o papel do CNP seria reiterado como de ratificador das medidas e políticas dos altos escalões partidários. Ademais, visto que a constituição chinesa rejeita o princípio de separação de poderes, os líderes de várias ramificações constitucionais governamentais sobre as quais o Congresso deveria exercer vistoria são, muitas vezes, componentes do próprio CNP ou de outros órgãos adjacentes

³³ Uma controvérsia pertinente ao estudo do sistema político chinês refere-se à relevância e papel da Constituição na prática. Nesse quesito, Saich afirma que, ainda que boa parte da tomada de decisão e deliberação chinesa seja informal e formalidades constitucionais não possam ser tomadas por valor de face, ainda assim, como um todo, proveria um guia útil para o pensamento das lideranças sobre a situação presente, dando indicativo de como essas preconizariam seu caminho evolutivo (2015: p.123).

³⁴ O Partido nomearia todos os candidatos para as posições congressuais, indicando, geralmente, entre 20% a 50% a mais de candidatos com relação a posições disponíveis. Em seguida, os Congressos do Povo nas esferas provinciais e o ELP escolheriam os deputados dentro dos nomes listados. Lembra-se ainda que as campanhas políticas na China são proibidas (SAICH, 2015).

(LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.8). Ainda assim, na década de 1980 principalmente, ficaria claro uma ligeira mudança nessa estrutura de atribuições:

Dito isto, está claro que o CNP foi fortalecido como uma organização; ele institucionalizou e fortaleceu sua entrada no processo decisório de modo que não seria uma ameaça geral ao domínio partidário, e seus resultados se tornaram menos fáceis de serem preditos, conforme visto em um grande número de votos dissidentes sobre legislação e nomeações pessoais. (SAICH, 2015: p.128)³⁵

Assim como em outras esferas do sistema político, o PCC não teria como assegurar uma manutenção efetiva de seu apoio e predomínio sem, em contrapartida, gerenciar formas mais flexíveis de controle, quando se coloca em perspectiva comparada sua ingerência no período das reformas vis-à-vis o período maoísta. Ademais, o próprio Congresso adquiriu, ao longo das décadas, composição mais heterogênea, perpassando um modelo composto eminentemente de trabalhadores, camponeses, intelectuais e líderes partidários, conforme foi em boa parte da época de Mao (SAICH, 2015: p.128-9).

Por fim, o sistema político formal incluiria ainda outras duas categorias institucionais imprescindíveis, embora detentoras de poucos poderes substantivos – a primeira compreenderia as Conferências Consultivas Políticas do Povo, cuja instância superior seria o Comitê Nacional da já mencionada Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC). Nelas, autoridades tanto do Partido quanto do Estado ostensivamente se “consultariam” acerca de assuntos pertinentes a questões políticas e de efetivação de programas e diretrizes. A segunda categoria, por seu turno, refere-se aos oito partidos políticos minoritários da China, conhecidos por “partidos democráticos”: todos foram fundados e estabelecidos antes mesmo da República Popular, prestando lealdade ao PCC e aceitando seu rol de liderança³⁶. Seria justamente a existência de tais Conferências

³⁵ “That said, it is clear that the NPC has been strengthened as an organization; it has institutionalized and strengthened its input into decision-making in ways that are not an overall threat to party dominance, and its outcomes have become less easy to predict, as seen in its greater number of dissenting votes on legislation and personnel appointments” (tradução própria).

³⁶ Seriam eles: o Comitê Revolucionário da China do Guomindang (KMT), a Liga Democrática da China, a Associação para Construção Democrática Nacional da China, a Associação da China para Promoção da Democracia, o Partido Democrático dos Trabalhadores e Camponeses Chineses, o China Zhi Gong Dang, a Sociedade Jiusan, e, finalmente, a Liga de Auto-Governo Democrático de Taiwan (CRI, 2015).

Consultivas, bem como essas forças políticas irrisórias, que facultariam ao Partido-Estado proclamar o sistema político chinês enquanto um modelo multipartidário cooperativo e de consulta política dirigida pelas autoridades comunistas (LAWRENCE e MARTIN, 2013: p.4).

2.2. Elementos e constrangimentos internos: a adaptação contínua dos “capitalistas vermelhos”³⁷

Após décadas de crescimento econômico rápido na China, uma reflexão que turva muitos prognósticos sobre o futuro do país traz, como questionamento principal, se a continuação das reformas, em particular das privatizações e outros rearranjos institucionais, levará (ou se já estaria levando) a uma eventual mudança de regime político, no sentido de um modelo mais próximo de uma democracia liberal. Tais prognósticos se baseiam na visão comumente defendida de que a modernização, em si própria, carregaria inclinações democratizantes³⁸. Em termos concretos, contudo, tanto o PCC quanto os próprios capitalistas chineses parecem não dar nenhum indicativo em tal sentido (OI, 1999; DICKSON, 2003; 2008; McNALLY, 2008; McNALLY e WRIGHT, 2010). Tendo por base tal problemática, esta parte do capítulo tecerá uma digressão geral sobre os constrangimentos internos diante do Partido-Estado, no que tange à sua relação e maleabilidade com os componentes sociais existentes.

Muitas vezes, o desenvolvimento produtivo capitalista associa-se à democracia, não em função de possíveis qualidades inerentes, mas por transformações estruturais trazidas

³⁷ Referência ao título da obra de Dickson (2003). Por “capitalistas vermelhos” entenderíamos os empresários com laços políticos e pessoais próximos ao PCC, muitos deles inclusive detendo anteriormente postos de altíssimo nível, seja no Partido, seja no governo, sendo alguns até mesmo notórios líderes chineses (2003: p.5).

³⁸ Como será colocado à posteriori, a premissa de que a modernização econômica traria uma classe capitalista inerentemente pró-democrática carrega deficiências, na medida em que ignora o caráter dúbio e contingente de tais classe no apoio à abertura política, principalmente em países de desenvolvimento tardio (DICKSON, 2008: p.18-9). Ademais, ignora como o caminho da democracia nos países atualmente desenvolvidos passou por tremendas turbulências, sendo somente após um escopo temporal bastante prolongado, com múltiplas campanhas de mobilização política, que pode ser concretizado, e ainda assim com as bases institucionais mais elementares (CHANG, 2004: p.134).

em seu bojo, destacadamente o enfraquecimento de aristocracias agrárias e a expansão de uma classe de trabalhadores urbanos, dentre outras (DICKSON, 2003; 2008). O caso histórico chinês, entretanto, seria bastante paradoxal em dois sentidos: primeiramente, na inauguração das reformas econômicas, em 1978, não havia uma aristocracia rural em oposição a uma classe de capitalistas – o PCC simplesmente havia eliminado tal classe tão logo assumiu o poder, com supressão da influência dos terratenentes (*landlords*). Em segundo lugar, a própria emergência de uma classe capitalista resultou de iniciativas empreendidas pelo próprio Estado, com a peculiaridade da geração de um setor privado permeado por muitos quadros outrora pertencentes às diferentes esferas do aparato público (SPENCE, 1995; WONG, 1999; MADDISON, 2007; DICKSON, 2008; AGLIETTA e GUO, 2013). Boa parte dos chamados “capitalistas vermelhos” se encontrava, assim, ou no Partido ou no setor estatal antes de iniciarem negócios particulares; com laços pessoais e familiares continuando a unir ambas as esferas (pública e privada). Desta forma entende-se, como diz Dickson, que:

Capitalistas podem sustentar um regime autoritário por se beneficiarem materialmente ou por estarem preocupados que mudanças políticas venham a prejudicar seus interesses econômicos. Seu ativismo político é frequentemente limitado a questões econômicas que afetam diretamente seus interesses imediatos e que não se ampliam para questões políticas mais amplas. (2008: p.9)³⁹

Na acepção de Chen (2008: p.147), mesmo o advento de um setor privado não teria sido suficiente para germinar uma sociedade civil plural, nem minar significativamente a capacidade do PCC de dominar e utilizar sua permeabilidade junto à sociedade chinesa. Na medida em que o Partido-Estado facultou aos cidadãos gozarem de maior liberdade ou lograrem mais rendimentos e ganhos econômicos junto ao mercado, não o fez forçado por pressões sociais, mas sim de acordo largamente com uma agenda reformista própria. Outrossim, é preciso lembrar que, originalmente, conceitos como sociedade civil e esfera pública estiveram atados ao desenvolvimento do liberalismo e de uma sociedade burguesa

³⁹ “Capitalists may prop up an authoritarian regime because they benefit materially or because they are worried that political change will harm their economic interests. Their political activism is often limited to economic issues that directly affect their immediate interests and does not extend to broader political issues” (tradução própria).

no Ocidente; sendo, exatamente por isto, inapropriados para comparações fidedignas com o caso chinês. Seria necessário, portanto, assimilar uma perspectiva de sociedade civil dotada de autonomia, representação e influência variáveis conforme tempo, país, e até mesmo as distintas organizações em análise (DICKSON, 2003: p.18). Existiria também reconhecimento de que, em certo sentido, autonomia na China significaria, para muitos atores, se situar “fora do sistema”, com perda de capacidades políticas consideráveis para se alavancarem materialmente. Em função disto, os mesmos buscariam enraizamento maior junto ao regime para a busca mais eficiente de seus interesses e maximização de suas influências. Sintetizando, para possibilitar a avaliação do impacto político dos empresários chineses, é imprescindível uma noção diferenciada de sociedade civil, pensando a mesma não necessariamente enquanto antagônica ao Estado (DICKSON, 2003: p.19).

A emergência dos empreendedores privados, principalmente ao longo da década de 1990, foi um dos mais notórios fenômenos da era das reformas. Originalmente limitados a operações de pequena escala pelas políticas de Estado, tal setor agora abrangeria empresas geridas individualmente e operando em segmentos comerciais e industriais de grande porte, contando com centenas de trabalhadores e escopo de atividades cobrindo não somente todo o país, como até mesmo o mercado internacional. O setor privado agora deteria ainda um maior protagonismo, na medida em que, cada vez mais, seria força-motriz no crescimento econômico e na geração de empregos; trazendo suas pautas e interesses para o cenário político (DICKSON, 2003: p.5; 2008: p.4; CHEN, 2008: p.148; McNALLY, 2014: p.64-5)⁴⁰. O ápice de seu reconhecimento e integração pode ser exemplificado com a mudança paradigmática operada em 1 de julho de 2001, no aniversário de 80 anos da fundação do PCC: o líder partidário da terceira geração e presidente Jiang Zemin propôs que empresários tivessem a filiação facultada ao PCC, encerrando assim um banimento que perdurava desde 1989, em função dos protestos em Tiananmen. Jiang argumentava, em sua perspectiva, que os mesmos compunham um novo estrato social responsável por significativas contribuições para o desenvolvimento e modernização do país nos últimos anos, e que, portanto, mereciam devido reconhecimento e seus postos no Partido. Sob o slogan da “Tríplice Representatividade” (*Three Represents*), apregoava o aperfeiçoamento

⁴⁰ Ao mesmo tempo, os empresários também estariam convertendo sua influência econômica em poder político, por exemplo, competindo em eleições nas vilas.

das próprias linhas fundamentais do programa partidário enquanto necessariamente dependente da incorporação de tais forças produtivas sociais avançadas para construir, de forma ampla, tanto o Partido quanto o próprio processo reformista e de abertura (JIANG, 2002: p.546; DICKSON, 2008: p.19)⁴¹.

Aqui é necessário demarcar outro câmbio de padrão importante com relação a diversos países pós-comunistas que passaram por reformas políticas e econômicas: em muitos deles, os agentes políticos beneficiários das fases iniciais das reestruturações instrumentalizaram o processo político de modo a bloquear elementos de sua abertura e continuidade, incluindo privatizações e outras mudanças do setor público (HELLMAN, 1998). Já na economia transicional chinesa, os vencedores das reformas apoiaram seu prosseguimento, apesar de não terem endossado mudanças políticas substantivas, contando com a cooptação, e caindo no quadro descrito por Dickson:

Empreendedores de sucesso, e capitalistas vermelhos em particular, aprenderam como fazer o sistema vigente operar a seu favor. Apesar de empreendedores individuais serem apoiadores declarados da reforma política, os empresários privados da China, como capitalistas em outros países, foram geralmente ambivalentes acerca das necessidades e benefícios da democratização, preferindo o regime autoritário onde triunfaram às incertezas inerentes em um sistema político novo e ainda não tentado. (2008: p.13)⁴²

Outro elemento adicional distintivo do modelo chinês é seu grau descentralizado e difuso, uma vez que muito do conluio entre agentes governamentais e atores da iniciativa privada se daria a nível local (DICKSON, 2008: p.24). Oficiais do Partido e governo não apenas se beneficiam materialmente do crescimento econômico em si, mas seus progressos nas carreiras também dependeriam muitas vezes dos maiores êxitos produtivos logrados, acrescentando incentivos adicionais para o desenvolvimento de uma sinergia maior junto à

⁴¹ Uma leitura aprofundada sobre a conceituação da “Tríplice Representatividade”, suas interpretações, contradições e tratamento por parte das autoridades chinesas, incluindo as da transição geracional de Jiang Zemin para Hu Jintao, pode ser encontrada em Fewsmith (2003).

⁴² “Successful entrepreneurs, and red capitalists in particular, have learned how to make the current system work for them. Although individual entrepreneurs may be outspoken supporters of political reform, on the whole China’s private entrepreneurs, like capitalists in other countries, have generally been ambivalent about the need for and the benefits of democratization, preferring the authoritarian regime in which they thrived to the uncertainty inherent in a new and untried political system. (tradução própria)

esfera não-pública. Diferentemente do caso russo, a economia privada chinesa não seria controlada por um número pequeno de oligarcas (HELLMAN, 1998; VASILEVA, 2014), sendo caracterizada por firmas de tamanho pequeno ou médio. Suas indústrias, a se julgar por padrões internacionais, não seriam tampouco altamente concentradas. A combinação destes traços tangenciados até aqui parece corroborar fortemente a inclinação auto-perpetuante do regime: pelo fato de seus beneficiários serem diversos e numerosos, seria mais difícil a organização da ação coletiva para preservar os benefícios de eventuais vencedores (DICKSON, 2008: p.24).

McNally e Wright (2010: p.189-90) pensam que, a despeito da relevância das motivações instrumentais - incentivos materiais e rentistas provenientes do alinhamento junto ao PCC - outra observação deveria ser acrescentada, acerca do caráter espesso do enraizamento⁴³ dos detentores de capital junto ao Partido-Estado. Tal enraizamento mencionado também estaria justaposto a elos de parentesco e de *guanxi*⁴⁴. Ambos amalgamariam esses grupos privados ao Estado chinês e ao PCC, com um componente afetivo recíproco. Para os empresários, laços íntimos junto ao Partido-Estado, como valorosas relações de *guanxi* com negociadores e membros de relevo do partido e organizações afiliadas, facilitariam seu acesso à informação, crédito, licenças de procuração, ou evitariam tributos onerosos para obtenção de terras, etc. Como dizem os autores: “Instrumental incentives to support the political status quo are interwoven with affective reciprocal links to the agents and institutions of the party-state” (2010: p.196). Somado a isto, intensificando-se nos anos 1990, as medidas do Estado de favorecimento a tal grupo apenas contribuiriam para uma “adaptação institucional informal”, possibilitando ao sistema político chinês incorporar e legitimar práticas de tal setor, integrando possuidores de capital no processo decisório de programação de políticas, e conferindo-os menos motivos ainda para uma oposição ao *status quo*. Foi de tal forma que a amálgama entre poder e riqueza foi se tornando cada vez mais proeminente dentro da estratégia

⁴³ Por “enraizamento espesso”, McNally e Wright buscam traçar um paralelo com a noção de “comunismo camarada” de Dickson (2008), vista mais à frente.

⁴⁴ Laços recíprocos centrados em redes íntimas e informais de troca social, sendo derivados do legado confucionista chinês, muito embora tenham passado por substanciais transformações nos períodos socialista e pós-socialista. Seriam expressão de um tipo chinês particular de rede pessoal. É neste relacionamento por si que o aspecto íntimo/afetivo de transação emergiria, com constituição de confiança mútua (McNALLY e WRIGHT, 2010: p.190; McNALLY, 2011: p.2-3).

corporativista de reforma econômica e sobrevivência política do PCC (DICKSON, 2008: p.20).

A transição capitalista da China foi, ao longo das décadas, um processo eminentemente dominado e iniciado pelo Partido. Em decorrência, não teria ocorrido uma separação efetiva entre o que se poderia convencionar como domínio político e domínio econômico, mitigando as condições de desenvolvimento para um paradigma plural, dotado de poderosos atores pró-democráticos e alianças entre classes, grupos ou movimentos sociais (DICKSON, 2003: p.20; CHEN, 2008: p.147). A primeira esfera (política) poderia vir a endereçar alguma resistência ao controle do Estado por parte de grupos e organizações com agendas e pautas explícitas. Já a segunda (econômica), pertinente à esfera não-crítica das relações de mercado, carregaria preocupação mais detida no gerenciamento e regulação de bens e serviços coletivos, mas não necessariamente com um câmbio no sistema existente. A atuação firme do PCC no cerceamento a qualquer oposição política organizada tem em muito contribuído também para a manutenção do estado atual de coisas, uma vez que impõe altos custos para quaisquer tentativas de pressão por uma ordem mais liberal. Ademais, os interesses dos detentores de capitais privados seriam bastante fragmentados, dificultando e tornando improvável que se convesçam diante de ações coletivas que apregoem reestruturações (McNALLY e WRIGHT, 2010: p.196).

Em suma, ao invés de um engajamento no conflito, as elites políticas e econômicas chinesas estariam crescentemente interligadas, seja nas atividades produtivas ou no seio das fileiras burocráticas de Estado, cooperando para a produção e o desenvolvimento nacional, com conluio no que tange à acumulação de riquezas pessoais. O PCC, de igual modo, não se comportou como ator passivo diante das vicissitudes ocorridas, tomando medidas e tecendo articulações para a prevenção de demandas organizadas por câmbio político emanando de fora do partido. Concomitantemente, acomodou, de forma seletiva, diversos interesses e pautas no seio da sociedade, enquanto suprimiu outros. Particularmente, limitou os tipos de organizações existentes, facultando apenas aquelas percebidas como eventualmente benéficas à efetivação de sua agenda política a cada momento, e suprimindo as que poderiam ser, na percepção de seus líderes, potenciais ameaças ao poder público, gerando assim uma ausência de toda e qualquer alternativa oposicionista organizada. O

PCC teria mantido também a capacidade de nomeação dos indivíduos facultados a serem eleitos ou selecionados para postos políticos, decidindo, portanto, quem poderia deter voz mais ativa dentro do sistema. A soma de todos esses esforços elevou substancialmente os custos de ação coletiva doméstica e arrefeceu perspectivas de alternância política imediata, acrescentando alto grau de estabilidade, resiliência e coesão sistêmica para o modelo chinês. Como afirma Dickson:

Dado o papel central que o PCC desempenha no sistema político chinês, as perspectivas de mudança política são muito relacionadas aos seus próprios líderes e preferências políticas. Se a China irá embarcar em uma democratização significativa ou não dependerá, em larga medida, se o PCC decidir iniciar ou mesmo tolerar tal mudança (2003: p.2)⁴⁵

As evidências até agora seriam bastante claras: o Partido-Estado, em distintas ocasiões e episódios, reprimiu todo e qualquer movimento popular mais amplo compelindo por democratização e reformas políticas. Tal fato não significaria, contudo, uma imutabilidade institucional por parte das esferas governamentais superiores: seus líderes partidários mostraram-se, na verdade, inclinados a apoiarem maior *accountability* via institucionalização de processos eleitorais e de escolha de representantes no nível das vilas, embora, concomitantemente, tenham sido relutantes em sancionar tal processo em instâncias superiores (DICKSON, 2003: p.2-3). A questão da sobrevivência do PCC é, deste modo, visualizada com importância até mesmo pelo desejo de manutenção da estabilidade política nacional, um dos mais resistentes aspectos da cultura política do país, compartilhada tanto por líderes partidários quanto pela sociedade (DICKSON, 2003: p. 3).

⁴⁵ “Given the central role the CCP plays in China’s political system, the prospects for political change are very much related to the CCP’s own leaders and policy preferences. Whether China will embark on significant democratization or not will depend in large part on whether the CCP decides to initiate or tolerate such change” (tradução própria).

2.3. Elementos e constrangimentos externos: os desafios colocados pela conjuntura internacional

Concomitantemente ao êxito produtivo das reformas econômicas, as mudanças operadas por Deng e a segunda geração de líderes do PCC não estiveram isoladas de uma constelação de fatores do cenário geopolítico da Guerra Fria, reformulando e condicionando elementos no âmbito de sua política externa (MEDEIROS, 2008: p.227). Detalhar tais elementos requer, primeiramente, reconstituir as relações previamente existentes para contextualizar as condições que moldaram seu comportamento estratégico; comportamento este que, em termos das relações diplomáticas, viu-se pautado por uma intrínseca e incessante interação entre oportunidades e constrangimentos - desafios e ameaças - tanto a nível doméstico quanto externo (HEBRON, 2011: p.17-8; LI, 2012: p.38). O detalhamento dos condicionantes políticos internacionais se justifica também pela intenção de romper com visões típicas e reducionistas a respeito das experiências nacionais de desenvolvimento, bastante problemáticas para o caso chinês, uma vez que o país asiático teve papel fundamental na política do pós-guerra, com atos responsivos às movimentações e desafios das grandes potências no cenário polarizado (MEDEIROS, 1999: p.94).

Desde a fundação da RPC em 1949, os objetivos imediatos colocados pela diplomacia chinesa pós-revolução foram, basicamente, a independência nacional, a restauração da integridade e soberania do Estado e do território, a recuperação econômica e moral após quase um século de humilhações pelas potências estrangeiras, e, finalmente, o estabelecimento de relações de igualdade junto a outros países, objetivos estes que seriam alcançados apenas com uma liderança forte de postura governamental firme (SPENCE, 1995; ZHANG, 2012: p.57). Em termos retóricos, era uma política externa inequivocamente voltada para a paz e ancorada nos princípios da independência e autoconfiança.

As três linhas práticas básicas adotadas por Mao Zedong nos primeiros anos de seu governo foram, em primeiro lugar: o não reconhecimento dos laços diplomáticos estabelecidos pela “velha China” (do antigo governo nacionalista do Guomindang); em

segundo lugar, o distanciamento das forças ocidentais; e, por último, a política de alinhamento inicial junto à URSS. Para esta última orientação contribuiu significativamente a política de contenção e isolacionismo liderada pelos EUA no cenário bipolar da Guerra Fria⁴⁶. Somente na segunda metade da década de 1950 é que a reputação internacional chinesa iria ganhar algum fôlego e maior espaço diplomático, direcionada no sentido de ampliar contatos com os países intermediários e periféricos da Ásia e África principalmente, vendo no processo descolonizador uma oportunidade de fomentar alianças prospectivas com os novos Estados independentes (HEBRON, 2011: p.23; MILANI e CARVALHO, 2013: p.13; SHAMBAUGH, 2013: p.47)⁴⁷. É neste contexto que se dá o estabelecimento dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica⁴⁸:

Os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, se estendendo além da ideologia e sistemas sociais, eram favoráveis à condução não apenas de relações políticas, mas também de relações econômicas entre os países. Eles eram os pilares da política diplomática na China e gradualmente conquistaram o reconhecimento geral da comunidade internacional (ZHANG, 2012: p.59-61)⁴⁹.

Após a ruptura sino-soviética, em meio às animosidades que se intensificavam desde o final da década de 1950 até o início dos anos 1960, o país ficou em uma situação

⁴⁶ Hebron denota que, inicialmente, Mao Zedong tinha anseios por desenvolver relações razoáveis com os Estados Unidos. Contudo, foi repellido pela administração Truman, que favoreceu o regime de Chiang Kai-Shek e não guardava muitas expectativas acerca do futuro do PCC (2011: p.22). De fato, Mao afirmou por diversas vezes, tanto antes como na própria proclamação da RPC, sua vontade de construção de laços estáveis e prósperos, inclusive na área comercial, com outras nações, desde que obedecessem aos ideais de respeito à integridade territorial, soberania, e de reconhecimento da parte continental como a única China existente (MAO, 1998a; 1998b).

⁴⁷ É válido assinalar como Bandung também representou, na esteira da solidariedade terceiro-mundista de combate ao colonialismo e dominação ocidental, um marco histórico no sentido de ser um primeiro passo, para tais países, no estabelecimento de agendas no campo da cooperação, pelo menos até a década de 1980, quanto boa parte delas se enfraqueceu diante das crises de endividamento externo e programas de ajuste estrutural (MILANI e CARVALHO, 2013: p.13-4).

⁴⁸ Eram eles: respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não-agressão, não-interferência nos assuntos internos das outras nações, igualdade e benefício mútuo, e coexistência pacífica. Assim deveriam se estruturar as relações interestatais. Foram enfatizados de forma mais veemente durante a Conferência de Bandung em 1955, com a delegação chinesa sendo liderada por Zhou Enlai, na esteira de profundos sentimentos opostos ao colonialismo e de promotores da independência nacional em vários países do Terceiro Mundo (ZHANG, 2012: p.59).

⁴⁹ “The Five Principles of Peaceful Coexistence, extending beyond ideology and social systems, were favorable for the conduct not only of political relations but also economic relations between the countries. They were the cornerstones of the diplomatic policy in China and gradually won the general recognition of the international community” (tradução própria).

mais delicada, diante de uma precária correlação de forças onde tinha de equacionar o papel das duas superpotências. Em função de a China agora confrontar tanto estadunidenses quanto soviéticos, munidos de grande poderio nuclear, suas lideranças assim justificaram a estratégia industrializante do Terceiro Front, interiorizando defensivamente a base produtiva do país. Iniciava-se mais um interregno de relativo isolamento, tendo consecução em meio aos radicalismos da Revolução Cultural, quando os embaixadores chineses foram chamados de volta ao país (SHAMBAUGH, 2013: p.47).

Tal cenário perdurou até o início dos anos 1970, após a ascensão de Richard Nixon à presidência dos EUA, quando houve uma adequação de ambas as políticas externas de modo a fomentar a reaproximação estratégica e a reabertura das portas⁵⁰. Por este caminho, o Comunicado Conjunto de Shanghai (1972) deflagrou enfim a aderência dos EUA aos cinco princípios, com a normalização definitiva e histórica entre ambos⁵¹. Este avanço veio a reboque do marco que também representou, em outubro de 1971, com apoio extensivo dos países em desenvolvimento, a moção da 26. Assembleia Geral das Nações Unidas de reconhecimento e restauração dos direitos legítimos da China, fator que conferiu ainda mais ímpeto às suas relações internacionais. Em suma, a década de 1970, assistindo em seu final à abertura, foi marcante no caminho evolutivo na arena diplomática (ZHANG, 2012: p.66). Medeiros (1999), realizando a interlocução desta evolução com a geopolítica, elenca três vetores externos enquanto explicativos para tal delineamento:

- a) Estratégia estadunidense de desgaste e isolamento da ex-URSS.
- b) Ofensiva comercial dos EUA com o Japão.
- c) Estratégia complexa e multifacetada do governo chinês com objetivo de afirmação soberana do Estado via desenvolvimento econômico e modernização industrial.

⁵⁰ Segundo Shambaugh, tal mudança ocorreu principalmente pela percepção de Mao acerca da severidade da posição da China logo após o lançamento da Doutrina Brejnev (1968), que justificava a intervenção em outros países socialistas por parte dos soviéticos. A partir daí, teria buscado arrefecer domesticamente a Revolução Cultural, enquanto contemplava iniciativas de ampliação da segurança no âmbito externo. Seria neste contexto que deveria ser entendida a reaproximação com os EUA (2013: p.48).

⁵¹ Para além de tal aderência, ambos os países afirmaram também a predisposição em reduzir conduções e riscos militares potenciais; em não buscarem hegemonismo na região da Ásia-Pacífico e, finalmente, em não negociarem em nome de terceiros, tecendo acordos ou entendimentos dirigidos a outros Estados (COMUNICADO CONJUNTO DE SHANGHAI, 1972).

O movimento principal, por parte dos Estados Unidos, teria sido a abertura do mercado ocidental para as exportações chinesas. Deste modo, possibilitou-se que a China fosse o último país asiático a trilhar o caminho do “desenvolvimento a convite”, embora com suas peculiaridades (a contenção soviética, por exemplo). O fim do embargo internacional e o acesso ao crédito, facultados já em 1972, viabilizaram também a efetivação de um programa importador de máquinas e equipamentos imprescindíveis à modernização da indústria pesada, sem a contrapartida de prejudicar o setor industrial leve ou a agricultura (MEDEIROS, 1999: p.98-9).

Portanto, os chineses se beneficiaram, no final da década de 1970 e ao longo dos anos 80, de uma macroeconomia regional bastante favorável e expansiva, decorrente de novos alinhamentos cambiais e dos conflitos comerciais nipônico-estadunidenses. Exemplificando, na primeira metade da década, a desvalorização expressiva do iene frente ao dólar resultou, para a maioria dos países da Ásia, em depreciação de suas moedas também com relação à unidade monetária estadunidense, lhes agregando competitividade. Reorganizava-se assim a própria economia regional asiática, deslocando capitais produtivos de Hong Kong, Taiwan, Coréia do Sul (em menor grau) e do Japão na direção das ZEEs chinesas. Diante do aumento dos custos produtivos e do valor dos imóveis e da terra urbana, os custos muito mais baixos e o câmbio desvalorizado na China exerceram estímulo enorme para captar tais influxos de investimentos (NOLAN e ASH, 1995: p.987-8; MEDEIROS, 1999: p.100-1).

No curso das reformas, os esforços de duas décadas contribuíram para que, até a virada do século, a China constituísse uma estratégia multilateral desdobrada em vários níveis e canais dentro das relações internacionais, desempenhando papel cada vez mais importante na manutenção da paz e do desenvolvimento (ZHANG, 2012). Objetivando adequação a um panorama onde dependia do papel dos investimentos estrangeiros e da inserção e amálgama junto às cadeias produtivas regionais e mundiais para alcançar crescimento e geração de renda, o governo chinês determinou uma política externa coordenada exclusivamente para a construção econômica, denotando a importância de um ambiente periférico estabilizado (GLOSNY, 2007; SHI, 2008). Isto requereu, por diversos momentos, reavaliações da situação internacional, com acompanhamento mais atencioso

das tendências existentes e um pragmatismo rígido da linha de atitude de seus representantes⁵². Diversas avaliações destacam uma possível periodização, já se pensando na diplomacia de Deng, entre o período anterior e posterior à década de 1990, onde a derrocada da URSS e os eventos em Tiananmen colocaram novos elementos em jogo e transformam profundamente a política externa chinesa: a crise engendrada pelos eventos na Praça da Paz Celestial em 4 de junho de 1989 reverberou em um forte criticismo ao seu regime por parte dos países ocidentais, com questionamentos principalmente às questões dos direitos humanos e liberdades políticas (HEBRON, 2011; MILANI e CARVALHO, 2013: p.28-9). Foi notável, neste sentido, a postura dos vizinhos asiáticos em apostar na intensificação da integração chinesa, ao invés de tentarem isolá-la, conforme a vontade que alguns governos do Ocidente manifestavam (SHAMBAUGH, 2013).

O enfoque integracionista com a economia regional e global, encontrando facilitador na estratégia comercial *export-led*, requeria boas relações junto a outros países, sendo fator de peso para explicar a maior participação nas instituições multilaterais mundiais (SHI, 2008: p.214; LAI e KANG, 2012: p.114-5; SUTTER, 2012: p.99; SHAMBAUGH, 2013: p.45). Tal postura cooperativa aparentou ser alternativa mais viável diante das oportunidades de inserção internacional que se colocavam na década de 1990, com um reconhecimento concomitante do sucesso econômico e diplomático dotando a China de uma posição mais favorável e proeminente para figurar nos assuntos periféricos e mundiais⁵³. Ressalta-se, contudo, que sua postura no seio do multilateralismo se mostra bastante seletiva, com o grau de engajamento variando conforme o tema; e com claro privilégio da esfera econômica sobre as demais, como, por exemplo, direitos humanos ou questões ambientais (CABESTAN, 2010: p.53-4). Por sua vez, no que tange às grandes potências, que historicamente foram fator-chave no posicionamento de seu padrão de política externa, as lideranças chinesas pós-Deng deram continuidade na instrumentalização

⁵² Zhang denota que a política externa chinesa representativa da era Deng está cristalizada basicamente nos elementos determinados durante a 4. Seção do 6. Congresso Nacional do Povo, em março de 1986, destacando-se entre eles a oposição ao hegemonismo, a recusa chinesa em ser mero apêndice de qualquer superpotência, a manutenção semi-canônica dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, a auto-declaração de sua identidade enquanto pertencente ao Terceiro Mundo, buscando fortalecer solidariedade e cooperação com outros países em desenvolvimento, a defesa da Carta das Nações Unidas, dentre outros... (2012: p.132-3)

⁵³ Vale notar ainda a motivação, em algum grau, pela percepção preocupante no unilateralismo estadunidense e sua “hegemonia”, o que fez com que a China buscasse coalizões internacionais para compelir um pouco mais a balança para um multilateralismo mais democrático (LI, 2012: p.40; SUTTER, 2012: p.103).

das cambiantes tendências para efetivar ao máximo possível resultados positivos, com uma postura de não-alinhamento e não-confrontação (MEDEIROS, 1999; 2008; ZHANG, 2012: p.134-5).

Portanto, desde as reformas seriam perceptíveis condicionamentos e complementaridades econômicas cada vez maiores entre a estrutura interna, concatenando todos os eventos de sua transição ao capitalismo, e as distintas forças e atores globais (SHI, 2008: p.210; LI, 2012: p.44; LAI e KANG, 2012: p.113; SUTTER, 2012: p.2; SHAMBAUGH, 2013: p.7-9). Foi também a crescente e já referida interdependência econômica, adquirida paulatinamente pela integração chinesa aos pólos manufatureiros e fluxos de capitais circulantes, que teria dado aos seus líderes incentivos para influenciar o ambiente externo. Era nítida uma autêntica “primazia da economia” (SHI, 2008: p.212) no campo diplomático, onde a expansão das forças produtivas de mercado deveria ser aprofundada a todo custo. As próprias diretrizes focadas em assegurar condições de estabilidade emergiram, então, como forças-motrizes de sua orientação externa; e mesmo suas metas de segurança nacional seriam condicionadas por motivos de natureza fundamentalmente econômica e programadas para forjarem o “ambiente internacional pacífico” que endossaria ou, pelo menos, não poria empecilhos ao desenvolvimento (LAI e KANG, 2012: p.113-4). Justamente por tal motivo, a ascensão chinesa dificilmente representaria uma transfiguração, ruptura ou reforma do *status quo*, muito menos uma contenda com o *establishment* das grandes potências e as instituições mundiais vigentes, dando meramente prosseguimento à sua política de “portas abertas” (MEDEIROS, 1999: p.102; SHI, 2008: p.213; HEBRON, 2011: p.27-8).

É pela forma como os líderes em Beijing operacionalizam as variáveis para lograr interesses nacionais, considerando os constrangimentos impostos pelos recursos endógenos e o contexto internacional onde estão inseridos, que se pode avaliar o significado da ascensão da China no campo externo. Após tentativas *ad hoc* de tentar lidar com os desafios impostos pela insatisfação da comunidade internacional com as respostas autoritárias às manifestações de 1989, e o desmantelamento do comunismo europeu, sua política externa teria aparentemente entrado em um “ciclo” de ações sistemáticas e

consensuais, principalmente a partir de 1996 e 1997, dentro de um arcabouço coerente⁵⁴ enquadrado no que Avery Goldstein denomina como “grande estratégia” (GOLDSTEIN, 2001: p.835). Deste modo, iriam se desenhando contornos de uma linha diplomática onidirecional mais institucionalizada, assentada e refletida em uma resposta pragmática às circunstâncias do país e também às lições tiradas por seus gestores das tendências turbulentas do imediato pós-Guerra Fria⁵⁵ (GOLDSTEIN, 2001: p.858; SHAMBAUGH, 2013: p.51). Indo na linha dos pontos anteriormente elucidados, além de endereçar preocupações imediatas de sobrevivência política (do próprio PCC no poder), a estratégia da pragmática política externa da China buscou equacionar também uma difícil engenharia visando o desenvolvimento doméstico necessário para potencializar suas capacidades⁵⁶.

Finalmente, atenta-se para um último ponto com relação à diplomacia econômica chinesa, relacionado ao fato de sua absorção na ordem capitalista mundial gerar uma necessidade expansiva de focar sua política externa na busca por ofertas seguras de energia – engatilhada pelo crescimento fervilhante, principalmente industrial, um forte sentido de “obsessão energética” emergiu na China ao longo dos anos mais recentes. Possivelmente acompanhando esta demanda estará o risco de tensões aumentadas com os vizinhos em cenários futuros. As disputas em torno da questão da energia, por conseguinte, vão adquirindo cada vez maior relevância e considerações conforme se intensificam, exigindo comportamentos mais assertivos por parte de Beijing que podem fomentar ou não respostas, entendimentos ou atitudes das outras nações do globo, especialmente do próprio Sudeste Asiático (GLOSNY, 2007; LAI e KANG, 2012: p.121).

⁵⁴ A coerência de tal abordagem foi também vitoriosa, de acordo com Goldstein, em função do regime político centralizado, facultando ao núcleo do PCC prover uma direção ampla dentro da qual os atores deveriam se guiar (2001: p.837).

⁵⁵ Vale lembrar ainda que, se na década de 1980 a dinâmica geopolítica em torno da China tinha um caráter mercantil, nos anos 1990 teria se desenhado outra lógica: com a conquista de um crescente mercado interno por parte dos capitais internacionais, em meio a um cenário de acirramento da competição oligopólica mundial, vai mudando também a postura estadunidense e as condições do desenvolvimento “a convite”, com maior beligerância tanto dos EUA como do Japão, o que renova os termos do tratamento e impõe aos líderes chineses uma questão política mais delicada (MEDEIROS, 1999: p.101).

⁵⁶ Pode-se dizer, de certa forma, que certos elementos desta orientação estavam presentes desde a era Deng, com a busca de uma política externa independente que permitisse lograr vantagens em um ambiente internacional supostamente menos ameaçador onde a bipolaridade conferisse lugar à multipolaridade e à oportunidade pacífica de desenvolvimento.

3. O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DAS RELAÇÕES INTRABUROCRÁTICAS DA CHINA⁵⁷

Tendo em vista a contextualização histórica feita até aqui sobre as bases produtivas, políticas e sociais permeando a ordem nacional, esta última parte investiga efetivamente se, e em qual medida, as instituições teriam afetado o crescimento e a performance econômica; colocando em perspectiva uma gama de leituras de viés institucionalista que atribuiriam à descentralização das capacidades fiscais na década de 1980 – componente do programa amplo de reformas – o ponto pivotal do sucesso chinês.

3.1. Instituições, desenvolvimento, e o federalismo fiscal

Seguindo o estudo sobre o capitalismo chinês e suas transformações, este capítulo enfatizará a dinâmica organizacional e estrutural das unidades burocráticas do Estado, onde tópicos analíticos como descentralização e federalismo fiscal, sem dúvida, adquirem pertinência, principalmente em referência às reformas ocorridas no país asiático ao longo dos anos. Faz-se então imprescindível, primeiramente, um levantamento dos argumentos e tópicos de diversos autores que neste tema se inserem, bem como críticas colocadas, e também a problematização da perspectiva institucionalista com a qual dialogam.

O autor Douglas North (1990), por exemplo, atenta para duas questões fundamentais dentro do campo da economia política: primeiramente, como se dá a evolução das instituições em resposta a incentivos individuais, estratégias e escolhas; e, secundariamente, como as mesmas afetam o desempenho dos sistemas políticos e econômicos. Na obra “Institutions, Institutional Change, and Economic Performance”, tais questionamentos são pensados à luz das variações no desempenho de economias em períodos temporais mais longos. Uma vez criadas, as instituições determinam custos para as ações em determinadas direções e em contextos políticos e econômicos diversos; limitando

⁵⁷ Este capítulo da dissertação é uma versão adaptada e reformulada a partir do trabalho apresentado no IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), no Grupo de Trabalho 5 (Instituições Políticas).

ainda o arranjo de escolhas factíveis aos indivíduos, podendo ser, nesse sentido, formais ou informais, sem se encontrarem atadas meramente a códigos ou regras procedimentais (NORTH, 1990: p.3). Concomitantemente, os constrangimentos impostos pelas instituições sobre as escolhas são penetrantes: seu papel de destaque no funcionamento da sociedade seria a redução da incerteza pelo estabelecimento de uma estrutura estável⁵⁸ (embora não necessariamente eficiente) da interação humana.

A teoria proposta por North se constrói a partir de uma teoria comportamental combinada com uma teoria dos custos transacionais; preconizando também instituições necessárias para fomentar a troca econômica, sendo estas variantes em sua complexidade (NORTH, 1990: p.27). Tais custos, em seu turno, refletirão incertezas existentes mediante a premiação de riscos; que, através da história, atuaram de forma limitadora ao crescimento econômico. Outro ponto importante de sua obra diz respeito à definição dos direitos de propriedade, que ocuparão papel primordial em sua teoria. Seriam, em suma, aqueles que facultam aos indivíduos a apropriação do próprio trabalho e dos bens e serviços os quais são detentores. As instituições se transformam com o tempo, e modificações fundamentais nos preços relativos seriam, de acordo com o autor, as mais importantes fontes de tais mudanças (NORTH, 1990: p.83-4). Afinal, alterariam os próprios incentivos dos indivíduos dentro da interação humana. É preciso reiterar, no entanto, que as estruturas institucionais e de preços se encontram sempre em contínua e incremental mudança e evolução, implicando uma reestruturação gradual do arcabouço onde operam as interconexões entre constrangimentos formais e informais.

Sintetizando, a abordagem de North promete estender pontos construtivos da teoria neoclássica ao passo em que modifica a mesma via incorporação de informações incompletas e modelos subjetivos da realidade. O resultado seria uma amálgama da análise econômica com a política pensando os incentivos fornecidos pelo arcabouço institucional – as fontes da mudança incremental seriam os ganhos obtidos pelas organizações e empreendedores ao adquirirem técnicas, conhecimento, e informações que auxiliariam na ampliação de seus objetivos. O grau de comprometimento do regime político com o enraizamento de regras revela-se um fator crítico; pois, para o crescimento econômico

⁵⁸ Estabilidade esta que de forma alguma deverá ser confundida com uma imutabilidade.

ocorrer, o governo não deve meramente estabelecer uma configuração relevante de direitos, instituições e práticas, mas assumir um comprometimento crível diante deles. O papel elementar da constituição e das instituições políticas, consideradas endogenamente, seria colocar restrições ao poder do Estado, determinando, em parte, se o mesmo deteria um arranjo regulatório e produtivo em prol de uma pequena elite ou se produziria condições propícias para o crescimento de longo prazo (NORTH e WEINGAST, 1989: p.803-5).

Em um artigo acerca do papel econômico a ser cumprido pelas instituições, Weingast (1995) comenta que a inserção de mercados, para além de um sistema político apropriado, também requer fundamentações seguras para colocar uma medida de capacitação do Estado de confisco, com as instituições devendo criar uma amálgama e compromisso entre a esfera estatal e os direitos políticos e econômicos firmados. Um dilema político fundamental do sistema econômico é a dotação do governo de força o suficiente para proteger direitos de propriedade, reforçar contratos e realizar a taxação com relativo equilíbrio. Contudo, as condições de um sistema equitativo neste sentido não seriam nem um pouco óbvias. Para Weingast a melhor resposta diria respeito a uma estrutura de governança que limitasse relativamente o poder político discricionário com relação à esfera econômica e a preservação de mercados:

O componente central de um compromisso crível a um governo limitado seria que esses limites fossem auto-reforçantes. Para os limites sobre o governo serem sustentados, as autoridades políticas devem deter os incentivos para respeitá-los. Isso implica que os formuladores da reforma econômica devem prestar atenção não apenas ao conteúdo da reforma, mas como o exercício futuro da discricção política poderá alterar aquela política (WEINGAST, 1995: p.2)⁵⁹.

A ênfase para lograr tal estrutura estaria então no arranjo do federalismo, mecanismo inerente ao desenvolvimento de muitas nações, com especificação do chamado Federalismo de Preservação de Mercados (*Market-Preserving Federalism*), limitando o grau de eventual

⁵⁹ “The central component of a credible commitment to limited government is that these limits must be self-enforcing. For limits on government to be sustained, political officials must have an incentive to abide by them. This implies that designers of economic reform must pay attention not only to the reform’s content but to how the future exercise of political discretion might alter that policy” (tradução própria).

cerceamento ao fomento da atividade econômica. Weingast definiria, de maneira geral, um sistema federalista enquanto dotado de duas características:

- a) Hierarquia de pelo menos dois níveis de governos, cada qual com seu escopo de autoridade bem delineado.
- b) Autonomia de cada governo sendo institucionalizada de forma a tornar as restrições do federalismo auto-reforçantes.

Em seguida, enfatizaria elementos adicionais que confeririam apelo ao Federalismo de Preservação de Mercado:

- c) Existência de governos subnacionais detendo responsabilidades regulatórias primárias sobre a economia dentro de suas jurisdições.
- d) Um mercado comum sendo assegurado, prevenindo instâncias de governos inferiores de criarem barreiras regulatórias contra movimentações gerais de bens e serviços.
- e) Governos inferiores se defrontando com “constrangimento orçamentário duro” (*hard-budget constraint*), não possuindo nem a habilidade de imprimirem moedas, nem detendo acesso generalizado a crédito.

Assim, a autoridade do governo central na determinação da política econômica se veria limitada, com empoderamento também das unidades políticas inferiores. De forma semelhante, o modelo desenvolvido por Tiebout (1956) pensaria o federalismo enquanto mecanismo descentralizador que mimetizaria o mercado. Contudo, traria pressuposições mais extremadas, acreditando que cada consumidor-eleitor estaria apto a deslocar-se para determinadas localidades ou comunidades detentoras de padrões de gastos, receitas, e provisões de bens e serviços públicos mais adequados à sua preferência. A problemática em tal ideia seria justamente pressupor a plena mobilidade de fatores⁶⁰, assim como o pleno conhecimento e informações acerca dos diferentes padrões fiscais das esferas locais.

A indagação primordial tangendo à forma pela qual governos se comprometeriam com a provisão eficiente de bens públicos e a preservação de incentivos de mercado acabaria, inevitavelmente, sempre no arcabouço institucional e de governança do Estado,

⁶⁰ No caso pessoas, sintetizadas como eleitores ou consumidores.

visto que tal preservação traria como imperativo que o mesmo fosse, concomitantemente, eficiente e parcialmente restringido (QIAN e WEINGAST, 1997: p.83). Ambos propori- am renovar a teoria econômica do federalismo, desvencilhando-se de limitações da vertente progressa, ancorada em Hayek e no próprio Tiebout, buscando elucidar como firmas, instituições e estruturas formariam um arranjo que, interagindo com o mercado e seus agentes privados, alinharia incentivos dos gestores com os dos investidores. Instituições políticas desejáveis, por sua vez, seriam aquelas que, simultaneamente, alinhariam incentivos dos políticos oficiais com o bem-estar dos cidadãos, não arvorando uma predação fiscal contraproducente ao desenvolvimento: “The state must maintain ‘positive’ market incentives that reward economic success. When the government is tempted to take away too much income and wealth generated by the future success, individuals have no incentives to take risks and make effort today” (QIAN e WEINGAST, 1997: p.84). Da mesma forma, o Estado também precisa estar comprometido com incentivos “negativos” que punam falhas, no sentido que, uma vez que os governos prossigam endossando programas públicos ineficientes ou demasiadamente custosos, poderia acarretar na ausência de motivações, tanto por parte de indivíduos quanto dos gestores e *policy makers* em evitarem erros e desperdícios.

Uma problemática negativa emergente na eventual ausência de tais predicados - tanto os incentivos positivos compensando desempenhos economicamente eficientes quanto incentivos negativos punitivos a performances sofríveis - é a do constrangimento orçamentário brando (*soft-budget constraint*), cujo equacionamento se daria apenas pelo já destacado compromisso crível com o mercado e os agentes privados, a ser obtido com o federalismo e uma modalidade apropriada de descentralização, com os governos subnacionais detendo autoridade primária sobre suas respectivas jurisdições (NORTH e WEINGAST, 1989; NORTH, 1990; WEINGAST, 1995; MONTINOLA *et al.*, 1996; QIAN e WEINGAST, 1997; McKINNON, 1997).

Uma interpretação mais crítica do federalismo de preservação de mercados é fornecida por Rodden e Rose-Ackerman (1997), detidos nas implicações normativas de tal conceito. Os autores salientam que, ainda que um modelo institucional perfeitamente estável e eficiente de tal federalismo pudesse ser constituído, não consideraria questões

importantes como a redistribuição de riquezas e o impedimento ao aumento das disparidades regionais. Na ausência de um governo central redistributivista ou uma base de taxaço confiável, jurisdições mais pobres se veriam possivelmente diante de consideráveis desvantagens competitivas vis-à-vis as mais ricas. Por outro lado, também reconhecem pontos de tal teoria, alegando que a perspectiva de interferência excessiva atuaria sobre os investimentos e a atividade econômica; de modo que, para promover o crescimento, instituições políticas deveriam comprometer crivelmente o Estado à preservação de mercados (RODDEN e ROSE-ACKERMAN, 1997: p.1522). Também sustentam que o controle descentralizado da economia, por parte de governos subnacionais dentro de um mercado comum, preveniria a interferência excessiva do governo central. Ademais, a competição intergovernamental por fontes móveis de receitas também constringeria os governos subnacionais individualmente. Desta forma, sob tais considerações e circunstâncias, o federalismo de preservação de mercados poderia entrar em um equilíbrio auto-reforçante. Contudo, escancaram e criticam largamente a visão maniqueísta do Estado apresentada por tais estudiosos:

O modelo transmite a mensagem de que a melhor forma de encorajar o investimento e o crescimento é restringir crivelmente o governo de regular a economia e redistribuir recursos. O modelo do FPM assume um Estado rentista e predatório – um Leviatã que deve ser impedido de expropriar os excessos de valores de cidadãos e empresas. O problema do desenvolvimento econômico é apresentado apenas como uma questão de constringer esse Leviatã, e o FPM tenta explicar como isso pode ser realizado mediante instituições federais descentralizadas (RODDEN e ROSE-ACKERMAN, 1997: p.1568-9)⁶¹.

Justamente por tal literatura demonstrar demasiada ênfase na limitação das capacidades estatais, problemas como a coordenação, redistribuição, entre outros, receberiam pouca atenção. Uma posição extremada de boa parte dos autores pertencentes ao arcabouço do federalismo de preservação de mercados creditaria muitas vezes ao Estado

⁶¹“The model conveys the message that the best way to encourage investment and growth is credibly to restrain the government from regulating the economy and redistributing resources. The MPF model assumes a rentier or predatory state – a Leviathan that must be constrained from expropriating excess value from citizens and firms. The problem of economic development is presented only as a matter of constraining this Leviathan, and MPF attempts to explain how this can be achieved through decentralized federal institutions” (tradução própria).

nada além de expropriação e má gestão, argumentando que as melhores instituições seriam aquelas que o insulassem das pressões de demandas ineficientes e coalizões distributivas. Para Rodden e Rose-Ackerman, finalmente, o principal desafio seria germinar uma economia política do federalismo que concilie pressões do lado da demanda com constrangimentos pelo lado da oferta - sob determinadas condições institucionais e políticas, líderes subnacionais de fato poderão responder a demandas ampliadoras da eficiência. Concomitantemente, sob outras condições, instituições federais descentralizadas podem também prover o arcabouço para um Estado limitado, mas capaz. A tarefa elementar da teoria do federalismo de preservação de mercado é exatamente especificar todas essas condições.

Embora concorde com a consideração de Rodden e Rose-Ackerman de que a problemática da equidade pode vir a ser um elemento danoso à viabilidade do federalismo de preservação de mercado, McKinnon pondera que políticas fiscais pautadas na equalização intergovernamental seriam ainda mais perniciosas pela possibilidade de solaparem a independência fiscal das localidades e abrandar seus constrangimentos orçamentários. O problema de pressão existente com o cerceamento federal seria muito mais orçamentário do que regulatório: enquanto as restrições governamentais permanecerem rígidas, a competição efetivamente terá caráter de preservação de mercados. Caso contrário, os mercados financeiros se verão incapazes de prevenir um excessivo cerceamento por parte do centro, erodindo essa lógica do federalismo (McKINNON, 1997: p.1578). Apesar de tal reiteração, a validade das proposições de Rodden e Rose-Ackerman não se perderia, com os autores defendendo, na verdade, estudos mais meticulosos das instituições políticas de forma a isolar quais condições exatas propiciariam ao governo central uma estrutura de incentivos que vislumbre além de demandas e determinados interesses, programando políticas eficientes e favoráveis ao desenvolvimento.

Por fim, para destacar a importância histórica, política e econômica do federalismo fiscal, recorre-se à visão de Oates, para quem a descentralização teria assumido relevância enquanto mecanismo de ruptura com o modelo centralizador de planejamento anteriormente vigente em muitos países, dentre eles a própria China. Assim, o objetivo da reestruturação do setor público não seria descentralizar em si, mas alinhar

responsabilidades e instrumentos fiscais com os níveis apropriados de governo (OATES, 1999: p.1120). Ademais, conforme denota, o potencial da descentralização fiscal melhorar o desempenho político e econômico só pode ser avaliado nos termos das circunstâncias específicas que caracterizam a condição de uma nação em desenvolvimento (OATES, 1999, p.1143). Uma frequente e alta dependência das localidades das transferências de instâncias superiores tolheria seus estímulos para decisões fiscais prudentes e responsáveis, pois as decisões nessa área seriam, em tese, produto de negociações políticas entre autoridades centrais e locais, pouco considerando custos e benefícios de programas públicos prospectivos.

Em síntese, o destaque do programa de reforma e descentralização fiscal, engendrando supostamente controles mais rígidos e auto-reforçantes a níveis subnacionais de governo, seria a introdução de mecanismos institucionais de provisão de incentivos para autoridades burocratas atuarem efetivamente em interesse público. Com base nos elementos e na caracterização do federalismo de preservação de mercado fornecida, adentraremos no escrutínio das mudanças da estrutura fiscal da China durante o período das reformas, com suas peculiaridades e particularidades, e também o delineamento geral dos pilares do modelo econômico de planejamento central existente durante o período maoísta, antes das modernizações e transformações de grau mais profundo operarem, conforme será visto em seguida.

3.2. As implicações da economia planificada para os arranjos fiscais

A presente seção buscará reconstituir, à luz do desenvolvimento histórico da RPC no período maoísta, destrinchado no primeiro capítulo da dissertação, e pontuando até as modificações fundamentais de sua estrutura produtiva quando da ascensão de Deng e a ala reformista em 1978, os eventos determinantes para a formatação e alteração de seus distintos arranjos fiscais existentes.

Tendo em vista o delineamento geral da macroeconomia planificada, caberá aqui aprofundar a questão fiscal propriamente, traçando a evolução deste sistema formal em tal período, com ênfase para o recorte temporal compreendido a partir de 1970 até a abertura econômica e início das reformas. O tópico das relações orçamentárias central-provinciais está entre um dos mais significativos, enigmáticos e intrincados elementos dos procedimentos governamentais chineses (OKSENBERG e TONG, 1991). O sistema de tais relações teve diversos traços resilientes desde 1949, a saber:

- 1) Pelo menos em teoria, o governo central detinha predominância, para não falar em um monopólio virtual, sobre a política fiscal: autoridade orçamentária, controle sobre vários sistemas de gerenciamento, e alguns outros poderes extraordinários neste sentido.
- 2) O governo central adotava um orçamento unificado e presidia um processo orçamentário incluindo os do governo central, das províncias e das unidades subprovinciais. Tudo administrado conforme uma hierarquia de planejamento e departamentos financeiros.
- 3) O governo central se engajava em transferências inter-regionais e inter-setoriais, redistribuindo recursos e fundos de algumas regiões e setores para outros.
- 4) O governo central se utilizava de vasta regulação administrativa para executar a tarefa da estabilização, preferencialmente à intervenção via mercado.

O governo central, desse modo, determinava quase unilateralmente os orçamentos gastos nas esferas provinciais, monopolizando a autoridade financeira formal e compartilhando responsabilidades fiscais e recursos com as instâncias inferiores. Em função da ausência de uma burocracia institucionalizada nacionalmente para a coleta de receitas, os oficiais locais atuavam na coleta de lucros e taxas enquanto agentes do governo central (TONG, 1989: p.1-4; SHIRK, 1993: p.156-7).

Para lograr uma equidade macroeconômica e a transferência de recursos, o governo central deteria quatro arranjos de controles sobre os gastos e receitas provinciais: atribuiria fontes de receitas para as províncias e estipularia níveis de compartilhamento das mesmas; determinaria o nível de gasto local em períodos de controle central mediante alvos mandatórios acerca dos montantes a serem gastos para cada categoria (de gastos) principal;

poderia regular as receitas e dispêndios provinciais através dos calendários e cronogramas de gastos e coletas de receitas, operações financeiras e procedimentos de registros; poderia promulgar medidas fiscais extraordinárias, como: requisição de excedentes provinciais, empréstimos forçados, congelamento de contas e registros bancários locais, etc. Evidentemente, existiriam limites aos controles do governo central, devendo este, em contrapartida, induzir a responsabilidade fiscal provincial, conferindo alguma flexibilidade às províncias para adaptarem os direcionamentos centrais às suas condições locais extremamente díspares e variadas. Conforme Oksenberg e Tong argumentam:

A mistura dos mecanismos acima de controle central e poderes fiscais locais variou de período para período, dependendo se o objetivo das políticas era expansão ou retração, e fomentando as iniciativas locais ou impondo uma uniformidade nacional. Em geral, quando as autoridades centrais buscaram a expansão econômica, as províncias receberam maiores receitas e maior autonomia para alocarem seus recursos expandidos, enquanto que a centralização acompanhou esforços para arrefecer o crescimento econômico. (1991: p.4-5)⁶²

Na visão dos autores, ao longo dos anos da RPC, as rupturas administrativas e descontinuidades estruturais enfraqueceram as próprias capacidades estatais do governo central no que tange ao planejamento econômico e o reforço a metas fiscais.

Seguindo-se à morte de Mao em 9 de setembro de 1976, a economia política chinesa parece entrar em uma trajetória de evolução acentuada, com o lócus do conflito passando do “assalto” populista e ideológico do planejamento central para as relações dialéticas entre planejamento e mercado. A eliminação conseguinte dos antípodas à Gangue dos Quatro, opositora ferrenha a qualquer “revisionismo”, joga por terra praticamente todos os obstáculos políticos e impedimentos até aquele momento às Quatro Modernizações, resgatadas intensamente por Zhou Enlai, Hua Guofeng e Deng Xiaoping. A produção, em dimensão unicamente quantitativa, tornava-se agora prioridade e objetivo fundamental do Estado, em meio à antinomia produção-revolução; e a estabilidade política tornava-se tanto

⁶² “The mix of the above mechanisms of central control and fiscal powers has varied from period to period, depending on whether the policy goals were expansion or retrenchment, and fostering local initiative or imposing national uniformity. In general, when central authorities seek economic expansion, the provinces receive more revenue and greater autonomy to allocate their expanded resources, while centralization accompanies efforts to constrict economic growth” (tradução própria).

fim quanto meio para as novas lideranças, com rejeição a princípios organizacionais da sociedade previamente existente (MARTI, 2007: p.1-3; LYRIO, 2010: p.89).

No desempenho fiscal, melhorias seriam observadas em meio às mudanças engendradas, com a administração de Hua buscando experimentações político-institucionais diversas, e dotadas de horizonte de curto prazo, refletindo demandas que as províncias e seus líderes desejavam acomodar, dentre elas a mais importante sendo a manutenção de uma maior autoridade orçamentária (OKSENBERG e TONG, 1991: p.13). A descrição de tal evolução tortuosa guarda em si uma série de complexidades e problemas inerentes à reforma fiscal, com duas pontuações: primeiramente, foi a Revolução Cultural o verdadeiro divisor de águas na evolução das relações central-provincial. Se, entre 1950 e 1966, o sistema era relativamente simples, após 1970 passou a ser objeto de contínua mudança e gradualismo. Secundariamente, sua lógica se tornou mais complexa de modo a dificultar a capacidade de gerenciamento por parte de seus operadores; com isso se atribuindo, em certo sentido, à inconsistência na sua implementação.

A seguir, a tabela 3 sintetiza o quadro geral dos principais arranjos existentes neste período histórico⁶³. Dentre os pontuados abaixo, o arranjo de compartilhamento de receita total será o que prosperará futuramente para o esquema de contratação fiscal, inspirando o debate acerca da descentralização, com todas as receitas localmente coletadas sendo reunidas e havendo sobre elas deliberação entre as esferas do governo para definição do nível de compartilhamento.

⁶³ Por questões de escopo do trabalho, não serão esmiuçadas as micro-facetadas, processos de curta duração, e as variações internas inerentes a cada um de tais arranjos institucionais.

Tabela 3 – Evolução das Relações Fiscais entre Centro e Províncias, 1971-1984: Cinco Principais Arranjos Institucionais

Arranjo Institucional	Escopo Espaço-Temporal ⁶⁴	Ministérios Centrais determinam metas fiscais mandatórias	Economias Orçamentárias recebidas por	Duração do contrato (em anos)
Centralização Total	1950, 1968	Sim	Centro	1
Divisão de Receitas	1951-1957	Sim	Centro/Províncias	1
	1958, 1979 em Sichuan; 1980-1982 em 15 províncias	Não	Províncias	5
Compartilhamento Total de Receitas	1959-1967, 1969-1970, 1976-1978	Sim	Centro/Províncias	1
	1980-1982 em Beijing, Tianjin, Shanghai	Sim	Centro/Províncias	1
	1977-1980 em Jiangsu	Não	Centro/Províncias	4
	1982-1984	Não	Centro/Províncias	5
Dissociação dos Gastos das Receitas	1974-1975	Não	Províncias	1
Transferências de Montante Fixo	1971-1973	Não	Províncias	1
	1979-1984 em Guangdong, Fujian	Não	Províncias	5

Fonte: OKSENBURG e TONG, 1991.

⁶⁴ Para casos não especificados a abrangência é nacional.

Para além da dicotomia centralização-descentralização, é enriquecedor considerar os mecanismos orçamentários alternativos com os quais o centro busca equilibrar as necessidades politicamente conflitivas do controle central e autonomia provincial. De maneira geral, desde a Revolução Cultural a estrutura fiscal se vê menos centralizada; e desde 1971 as províncias adquirem autoridade orçamentária para formatar o gasto local, uma parcela do excedente orçamentário, e taxas de compartilhamento de receitas fixas por diversos anos.

Passado o episódio histórico de paralisia administrativa das agências planejadoras do governo central, Beijing procurou elucidar bases para um regime dotado de maior esforço fiscal provincial, gerando maiores receitas para o governo central por um lado, enquanto preservaria, por outro, o controle sobre as localidades e a manutenção de algum grau de igualdade interprovincial. Desta maneira, a reforma do sistema em 1971 iniciou a longa busca por uma reconciliação dos interesses entre tais esferas, com experimentações favorecendo as províncias, principalmente na década de 1980. Seria simplista, entretanto, descrever tal tendência unicamente como uma descentralização crescente, principalmente em virtude de o padrão apresentado não ser linear. O equívoco da dicotomia centralizado/descentralizado é supor um jogo de soma zero, quando a correta compreensão deveria destacar a complexidade dos arranjos contratuais, arregimentando maior esforço local, contextualizado em uma mudança das estruturas a qual, afetando tanto o lado das receitas quanto das despesas do orçamento central e provinciais, levaria a constantes barganhas políticas e alterações nestes mesmos arranjos (OKSENBERG e TONG, 1991: p.30).

3.3. As reformas de Deng Xiaoping – estrutura de governança redesenhada

Embora uma gama de fatores possa ser apontada no debate acerca do paradigma mudancista do país, ainda assim o entendimento das reformas ficaria incompleto e inadequado se ignorasse as transformações realizadas na estrutura fiscal (OI, 1992; SHIRK, 1993; WEINGAST, 1995; MONTINOLA *et al.*, 1996; LIN e LIU, 2000; QIAN, 2002; DULBECCO e RENARD, 2003). O início teria se dado com uma reforma política, delegando mais liberdade em grau substancial aos governos locais para fomentarem a criação de mercados, empresas, e o próprio crescimento econômico:

Como parte dos esforços para prosseguir com as reformas econômicas, as autoridades centrais chinesas instituíram uma forma de descentralização política que limitou seu próprio poder. Essa descentralização produziu uma forma de federalismo de preservação de mercado. Este federalismo, de estilo chinês, difere consideravelmente do federalismo de estilo Ocidental – por exemplo, ao não ter conexão com direitos individuais e liberdades políticas. Não obstante, o sistema político chinês se aproxima das cinco características necessárias ao federalismo de preservação de mercados identificado acima. Crítica para o sucesso econômico da China, a nova descentralização teria dotado os governos locais discrição considerável sobre a política econômica (WEINGAST, 1995: p.22)⁶⁵.

Interpretações como a de Weingast acima atribuem diretamente à descentralização o principal propulsor para o desenvolvimento e crescimento econômico subsequente, tendo o particularismo de conciliar, na mesma lógica, a permanência da ordem institucional estabelecida, requerida para a coordenação e o planejamento, e a flexibilidade das instituições necessárias para adaptação à abertura (DULBECCO e RENARD, 2003: p.327). Tal visão seria mobilizada também em torno da instauração de um suposto “federalismo de estilo chinês”, que se mostraria um arranjo capaz de preservar o incipiente mercado e seus agentes, obedecendo, na visão geral da literatura pertinente a tal conceito, os cinco

⁶⁵ “As part of the efforts to pursue economic reform, the Chinese central authorities instituted a form of political decentralization that limited their own power. This decentralization produced a form of market-preserving federalism. This federalism, Chinese-style, differs considerably from Western-style federalism – for example, in having no connection to individual rights and political freedom. Nonetheless, China’s political system approximates the five necessary characteristics of market-preserving federalism identified above. Critical to China’s economic success, the new decentralization affords local governments considerable discretion over economic policy” (tradução própria).

requisitos do federalismo de preservação de mercados (WEINGAST, 1995; MONTINOLA *et al.*, 1996; QIAN, 2002). O objetivo desta seção é, então, explicitar os principais argumentos desta literatura e interpretação, arguindo em que medida seus pontos defendidos se sustentam ou não, diante de dados empíricos e uma perspectiva crítica de autores que contribuem para o debate.

Montinola *et al.* (1996) sustentam como fatores de mudança fundamentais dentro do processo de transição chinesa: a descentralização política, fortalecendo governos locais e alterando as relações entre esfera central e local quase de modo irreversível; a mudança na ideologia de um dogmatismo maoísta-leninista para um pragmatismo; e, finalmente, a própria abertura econômica ao mundo exterior. Todas estas mudanças teriam se agregado de modo a produzir justamente o que determinam como “federalismo de estilo chinês”, possuindo o caráter de preservar o funcionamento de mercados pela presença de uma durabilidade política contida em tal arranjo, significando que a descentralização do poder político não se daria somente sobre a discricção da autoridade de poder central. O ponto relevante seria que tais reformas se encontrariam agora, conforme tal visão, em um ponto árduo de serem revertidas, revelando, em certo sentido, um grau de comprometimento.

A descentralização chinesa diferiria das Ocidentais em muitas formas, com o federalismo ocidental quase sempre se encontrando enraizado em um sistema explícito de proteção dos direitos individuais; com fundações constitucionais explícitas e fortes; e também se encontrando associado à democratização, representação, e liberdade política. Nenhum de tais fatores se veria presente na China. Ainda assim, suas instituições evoluíram de forma a se complementarem com as condições iniciais para funcionarem como ponto de partida para o objetivo do desenvolvimento. Por trás das reformas chinesas jaz uma profunda transformação institucional amalgamando mercado, firmas e o governo, no que pode ser alcunhado de instituições transicionais (QIAN, 2002: p.1).

Não obstante, como definido previamente, o federalismo de preservação de mercados não dependeria propriamente apenas de relações políticas entre os níveis de governo (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.60); o que levaria os autores a buscarem evidências do país com relação a cada um dos cinco pontos pertinentes a tal conceito. As diferenças notadas acima entre o federalismo ocidental e o chinês constituem o primeiro aspecto desta

conceituação. O segundo tange à natureza específica das mudanças institucionais da descentralização permeando as reformas, a crescente dependência dos mercados e a abertura para o exterior. É imprescindível destacar que a ideia de descentralização não era nova no país – duas ondas de descentralização administrativa ocorreram durante o Grande Salto Adiante (*Great Leap Forward*) em 1958 e a Revolução Cultural em 1970. Salienta-se, com isso, que os líderes reformistas teriam em muito aprendido com o próprio Mao a questão de “apelar para as províncias”, conforme ocorrido nestes dois episódios históricos, onde se deu a ampliação da participação política proporcional dos líderes locais junto ao Comitê Central do PCC, feito este repetido por Deng Xiaoping nos anos 1980, enquanto estratégia política de modo a buscar facilitar o caminho das reformas (SHIRK, 1993: p.150-1).

A diferenciação efetiva da descentralização dos anos 1980 com relação às ondas anteriores seria a relegação agora a mecanismos de mercado, controle maior das instâncias estatais e governamentais inferiores sobre suas respectivas economias, e a abertura às cadeias produtivas externas. Tais traços, sem dúvida, projetariam consequências tanto para as instituições políticas quanto para o próprio desempenho econômico. O estopim das reformas foi a delegação de diversas empresas estatais (*State-Owned Enterprises*, ou SOEs) para os governos locais.

Caberá agora adentrar propriamente na questão dos incentivos, que, encontrando-se enraizados nas instituições, condicionam as ações dos agentes (SHIRK, 1993; OI, 1995). Pelo início da década de 1980, a China implementou um sistema de compartilhamento de receitas fiscais entre dois níveis adjacentes de governo, sob o slogan “comendo em cozinhas separadas” (*eating in separate kitchens*). A ideia era de um governo regional, de nível inferior, estabelecendo contrato fiscal com outra instância governamental de nível superior sobre uma quantia total das receitas tributárias e lucros a serem remetidos nos anos seguintes. Ao final do período, a unidade subnacional ficaria com o eventual excedente. Tal sistema foi mantido até o fim de 1993, como nova reforma fiscal ocorrendo em 1994. As intenções deste arranjo seriam, na visão de Qian, garantir ao centro montante fixo de receitas e prover aos governos provinciais incentivos para fomentarem as economias locais e suas próprias bases de arrecadação. A lógica de tal esquema de contratação fiscal, de

lograr grandes montantes fixos de remessas e altas taxas de retenção marginal das receitas locais, supostamente teria atendido ambas as intenções (QIAN, 2002: p.28). O arranjo de contratação fiscal poderia ser interpretado ainda como uma estratégia de caráter corporativista⁶⁶ que disseminaria o risco e recursos para maximizar os interesses das localidades (OI, 1995: p.1148). Corroborando seu papel, Montinola *et al.* argumentam que estes novos arcabouços institucionais fiscais induziram a uma correlação fortemente positiva entre as receitas e a prosperidade econômica local para todas as províncias e cidades, provendo aos oficiais as condições para induzi-la (1996: p.64).

Para além da contratação fiscal das receitas, outro aspecto interessante na descentralização seria a expansão dos chamados fundos extra-orçamentários, categorias de receitas coletadas pelos governos locais e ministérios, incluindo alguns lucros retidos das empresas estatais. No início da década de 1990 as receitas extra-orçamentárias alcançaram praticamente o mesmo patamar que as orçamentárias. Contudo, diferentemente destas últimas, submetidas à distribuição com os governos superiores, as receitas extra-orçamentárias são retidas pelos governos locais em sua totalidade; com estes passando a deter também autoridade total para definirem impostos ou taxas enquadradas nesta categoria, assegurando assim um uso mais flexível e uma proteção contra a predação por parte dos governantes centrais, conforma a passagem abaixo atesta:

A título de resumo, essas mudanças provêm independência substancial aos governos na China, do provincial ao municipal, o que garante que os governos em cada região assumam responsabilidades primárias para o desenvolvimento econômico naquela região. Portanto, esses governos possuem tanto uma autonomia fiscal significativa do governo central quanto considerável autoridade independente sobre suas economias (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.64)⁶⁷.

Anteriormente às reformas, os governos locais não detinham autoridade para determinarem seus gastos. Já depois, teriam a adquirido e se fortalecido diante dos próprios

⁶⁶ Tal “corporativismo” operaria pelo fato de, no processo de descentralização e empoderamento, os governos locais atuarem muitas vezes como “corporações de negócios” (OI, 1992: p.100).

⁶⁷ “By way of summary, these changes provide for substantial independence of the governments in China, from the provincial to the township, which ensures that governments in each region assume primary responsibility for economic development in that region. Hence, these governments possess both significant fiscal autonomy from the central government and considerable independent authority over their economies” (tradução própria).

orçamentos e sobre a estruturação dos gastos dentro do amplo rol de guias e diretrizes dispostos pelo governo central (QIAN, 2002). As províncias também adquiriram autoridade para determinarem os arranjos fiscais dentro das instâncias sub-provinciais que lhes eram pertinentes. Com relação ao terceiro ponto do federalismo de preservação de mercados, de forma contrastante às descentralizações que acompanharam o GSA e a Revolução Cultural, a descentralização no atual estágio de reformas guarda uma associação com a crescente mercantilização. Apesar das imperfeições, o desenvolvimento de uma maior mobilidade de fatores entre regiões atingiu um grau considerável, corroborando possivelmente a proximidade com um mercado comum onde a autoridade governamental policiasse tal mobilidade entre as jurisdições subgovernamentais chinesas (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.65). O constrangimento fiscal e orçamentário, por sua vez, seria relativamente duro a todos os níveis de governo devido às receitas tributárias declinantes e as transferências limitadas sob os esquemas de compartilhamento. A única exceção seria o sistema estatal bancário, que teria se tornado a mais significativa fonte de constrangimento orçamentário brando a nível dos condados ou acima (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.66).

Buscando sumarizar o tópico do federalismo de estilo chinês, denota-se uma gama de fatores, amplamente recorrida ao longo de tal literatura, que contribuiria para a durabilidade das reformas perpetradas, limitando consideravelmente a discricão do governo central de forma a compeli-lo bastante em não tentar uma eventual reversão. São estes fatores os seguintes:

a) Como resultado das reformas, “centros de poderes” rivais emergiram na China, no sentido de que governos locais, particularmente aqueles em áreas de grande crescimento, agora possuiriam fontes substanciais e independentes de receitas, autoridade, e suporte político;

b) Apesar de muitos oficiais locais ainda serem apontados ou demitidos pelo governo central, sua autoridade é consolidada e estendida por seu acesso e controle de informações locais e recursos (caso das receitas extra-orçamentárias);

c) Declínio gradual da autoridade pessoal dos líderes nacionais e a emergência dos governos locais enfraqueceu em certa medida o alcance do PCC nos níveis inferiores, com

muitos oficiais agora detendo maior lealdade às suas respectivas localidades do que ao governo central;

d) Com a expansão da economia privada de mercado, a capacidade do governo central de monitorar e controlar o comportamento econômico local reduziu-se enormemente;

e) Como notado acima, qualquer eventual empreitada pelo centro de cerceamento econômico às localidades restringiria suas próprias capacidades financeiras, possivelmente levantando o espectro da derrocada da União Soviética.

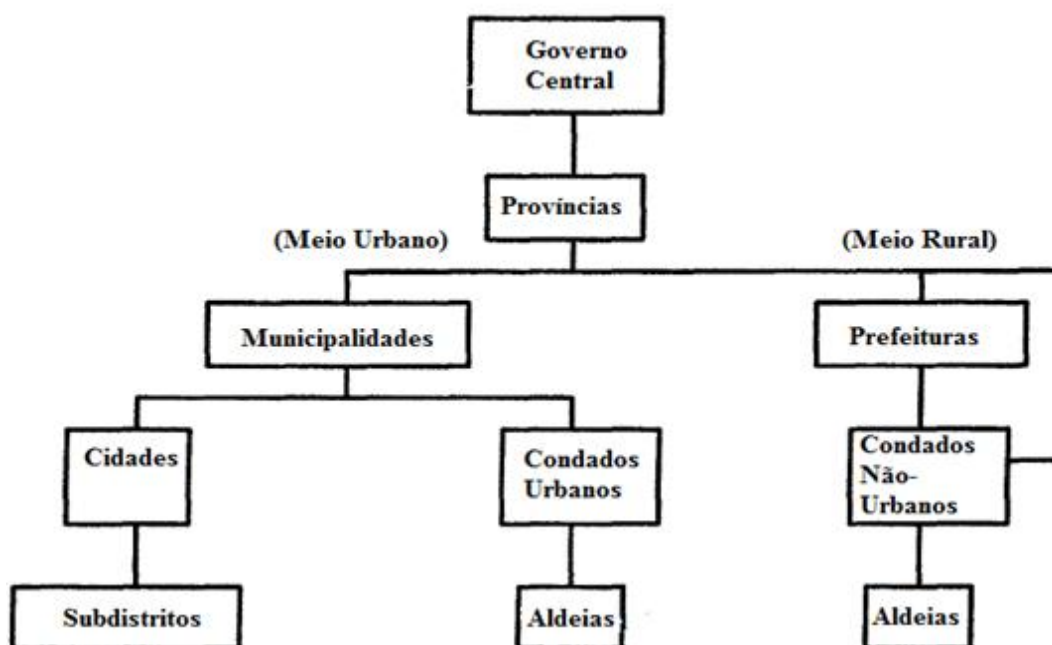
Seria perceptível, conforme os autores, como estas modificações endossariam as reformas econômicas com algum patamar de durabilidade política, ampliando os custos de uma recentralização da autoridade política. Os intentos frustrados de recentralização seguindo os acontecimentos da Praça Tiananmen corroborariam a consistência de tal lógica. O argumento aqui estruturado não implica que qualquer cerceamento futuro se veja impossibilitado, mas sim que seria mais custoso e factível de falhar, tornando-se improvável (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.72-3).

As mudanças ocorridas na estrutura fiscal do Estado chinês ao longo da década de 1980 atuaram então no sentido de deslocamento de um sistema mais unitário, donde o governo central tinha absoluto controle sobre a coleta de receitas, que eram compartilhadas entre governos centrais e provinciais. Sob o arranjo do período maoísta, a maioria das províncias era requerida a remeter uma porção de suas receitas orçamentárias para o governo central. Em casos onde as receitas provinciais não poderiam cobrir os gastos específicos, o governo central atuava provendo subsídios para tais unidades. Deste modo, arranjos fiscais similares foram traçados entre esferas governamentais a nível subnacional. Se as mudanças no sistema fiscal se mostrarem realmente tão condutoras do crescimento econômico, as reformas futuras, em tese, deveriam então, supostamente, fortalecer e institucionalizar ainda mais o sistema descentralizado (LIN e LIU, 2000: p.2).

Não obstante, ao se esmiuçar os pontos nodais da bibliografia pertinente ao federalismo de estilo chinês, contextualizando suas premissas e os cinco itens prévios dentro de um escopo mais amplo e confrontando com alguns dados empíricos, ficariam

nítidas diversas pontuações e incompatibilidades dentro de tal raciocínio argumentativo. Primeiramente, de fato, se tornou mais perceptível a hierarquia entre níveis de governo, com relações fiscais estabelecidas entre esfera central e subnacional mediante o regime de contratação, que teria logrado a descentralização fiscal mais efetivamente. Para além deste quesito, os poderes dos governos locais se viram cristalizados na própria constituição, com um princípio de divisão de poderes bem delineado (BANCO MUNDIAL, 1993: p.52):

Figura 3 – Estrutura de Governo na China



Fonte: BANCO MUNDIAL, 1993. Figura 13.1. Tradução própria.

Seria problemático, no entanto, partilhar do ponto salientado por Montinola *et al* de que “centros de poder” locais emergiriam com fontes substanciais de receitas, autoridade, e suporte político. Se, de fato, as localidades, enfaticamente as províncias, estariam agora inclinadas para obter ganhos financeiros e maior produção industrial dentro do horizonte temporal dos contratos fiscais tecidos, atenta-se que sua efetiva institucionalização era restrita pelo escopo de tempo dos próprios contratos (WONG, 1991).

A evolução dos esquemas fiscais revela também a habilidade dos oficiais provinciais em obterem concessões por parte do centro em virtude da necessidade dos

líderes políticos deste último de apoio para a condução das reformas. Contudo, a conjuntura tanto política quanto econômica interferia fortemente nos processos de barganha da autoridade fiscal, travados entre oficiais das localidades e o departamento orçamentário do Ministério das Finanças da China, com um equilíbrio relativo entre ambas as esferas de poder (SHIRK, 1993: p.169-170). Seria mais coerente a retórica de que, defrontados com pressões orçamentárias intensas do esquema de compartilhamento de receitas, e um sistema tributário que permanecia dependente do setor secundário para geração de arrecadação de receitas, os governos locais não tiveram escolha a não ser engajarem-se na expansão industrial (WONG, 1991: p.694). Seria controverso então falar em independência tanto quanto a receitas, quanto à autoridade e suporte político. Muito embora o novo arcabouço institucional facultasse efetivamente maior autonomia local sobre os gastos, a descrição sobre as esferas governamentais locais era restringida em termos, com o governo central influenciando e tolhendo a composição através de quotas de controle do Ministério das Finanças, determinando os gastos permitidos (BANCO MUNDIAL, 1993: p.54).

A autonomia das instâncias governamentais inferiores vis-à-vis a central, no sentido de imbuir uma restrição auto-reforçante ao federalismo; amalgamada à visão da autoridade regulatória local primária e efetiva sobre a economia dentro de suas jurisdições, também se veria difícil de ser corroborada, por carecer de uma real visão desempenhada politicamente pelo governo central durante a década das reformas. Os poderes “abdicados” por Beijing não necessariamente seriam logrados pelo governo local: o verdadeiro cenário seria de uma crescente complexidade da economia e sociedade chinesa conforme o país adentrava no ciclo modernizante, tornando as capacidades de monitoramento uma tarefa bastante mais abrangente e difícil (CAI e TREISMAN, 2006: p.5).

O real “localismo” das iniciativas econômicas chinesas também deve ser examinado em profundidade. As autoridades centrais sempre estiveram profundamente engajadas no paradigma de crescimento econômico: contribuindo, acelerando e compartilhando descobertas de arranjos institucionais mais úteis, mitigando, sempre que possível, resistências políticas ao processo reformista. Reitera-se, igualmente, o papel do próprio Deng, efetivando substituições por parte do governo central por quadros políticos mais comprometidos com a velocidade das mudanças econômicas sempre quando necessário. As

províncias foram facilitadoras da implementação, mas as autoridades centrais mantiveram-se na regulação de tal processo todo o tempo, determinando parâmetros, monitorando resultados e autorizando extensões (CAI e TREISMAN, 2006: p.15). O controle central também elucida a forma como a própria localização das ZEEs e os novos experimentos fiscais foram programados, com predileção, a fim de riscos políticos e econômicos reduzidos, por províncias subdesenvolvidas.

Uma exemplificação que atesta definitivamente a incapacidade plena dos governos locais de resistirem às intervenções centrais “predatórias” refere-se à investigação histórica do próprio interregno conservador seguido após os eventos em Tiananmen, onde o governador de Guangdong e quadro histórico do PCC, Ye Xuanping, foi demovido pelo governo central ao discordar de suas diretrizes. Ademais, em 1994 o sistema de contratação fiscal, eixo estrutural de tal descentralização, foi substituído por outro arranjo institucional, de preferência do líder Li Peng, com os governos provinciais não mais coletando tributos para o centro, e com sua parcela de retenção sendo diminuída consideravelmente. O ponto aqui enfatizado é que as autoridades centrais dificilmente encontravam obstáculos na remoção de líderes regionais em várias ocasiões: se é inegável que os gestores nacionais em Beijing tiveram atritos mais salientes no intento de demoverem líderes mais recalcitrantes como o próprio Ye, tal fato não se atribuía a nenhum mecanismo de coordenação de protesto ou defesa corporativa por parte dos oficiais locais. O fato era que diversos desses próprios governadores e líderes exploravam individualmente suas redes de conexões verticais, buscando proteção de importantes “patrões” políticos na esfera central do Estado (CAI e TREISMAN, 2006: p.18-9).

A próxima questão problematizada refere-se ao suposto “mercado comum” - garantidor de que instâncias dos governos inferiores não criassem barreiras regulatórias contra movimentações gerais de bens e serviços; e também que haveria sido reduzida a capacidade do governo central de monitorar e influir no comportamento econômico local. Tal concepção entraria em contradição direta com a descrição de Oi, alegando que, a despeito do empenho para aumentarem as receitas, os governos locais de forma alguma poderiam se comportar simplesmente com o mero intento corporativista de maximização de

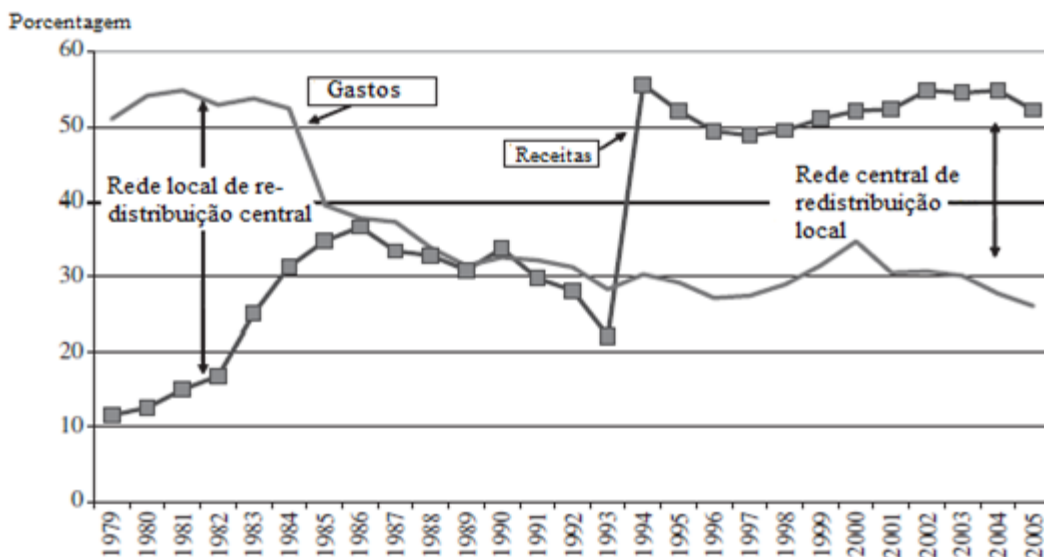
lucros, em função das tensões da “dupla representatividade”⁶⁸. Tais tensões perpassariam quaisquer quadros de oficiais, tendo de olhar pelos interesses tanto locais quanto centrais, muito embora não negligenciassem seus próprios objetivos políticos (OI, 1992: p.114-5). Também foi perceptível a segmentação do mercado nacional em função do protecionismo, resultado direto da competição entre governos locais pelo comércio exterior e pelos investimentos, com um grau de interferência administrativa local e fragmentação onde despontava o rentismo do comportamento empresarial (SHIRK, 1993; HUNG, 2009: p.192). A importância do fomento industrial em tal modalidade descentralizadora também favoreceu a indução dos oficiais à intervenção burocrática sempre que possível, exacerbando as já existentes tendências de protecionismo regional (WONG, 1991: p.694; HUNG, 2009: p.192).

Por fim, a retórica da descentralização fiscal engendrando constrangimentos orçamentários duros⁶⁹ (*hard budget constraints*) não se sustenta, tanto pela ótica da firma quanto do próprio governo; não ficando nítido de que forma contribuiria para o melhor desempenho econômico. Ainda que a competição por capital tenha endurecido o constrangimento orçamentário de algumas estatais das localidades, simultaneamente relaxou para outras firmas, detentoras de parcerias com investidores externos. Assim, a descentralização fiscal parece ter flexibilizado, com uma disciplina financeira maior sendo lograda apenas no final dos anos 1990, refletindo a reimposição de controles por parte do governo central (CAI e TREISMAN, 2006: p.30). Concomitantemente, a parcela de empresas industriais estatais deficitárias caiu entre 1976 e 1985, somente para aumentar dramaticamente ao longo dos anos seguintes, em especial da década posterior (CAI e TREISMAN, 2006: p.31). Concluindo, um elemento interessante a ser notado, e que salienta um aspecto pernicioso da descentralização da capacidade fiscal da esfera central de governo, refere-se à sua própria parcela de gastos e receitas, seja com referência à renda nacional ou ao Produto Interno Bruto:

⁶⁸ Onde seriam, ao mesmo tempo, agentes do Estado central encarregados da coleta de tributos.

⁶⁹ Tal argumento alegaria que os governos locais estariam menos dispostos a proverem subsídios vis-à-vis o governo central, uma vez que se defrontariam, em um cenário descentralizado, com custos de oportunidade maiores para financiarem a insolvência, o que enrijeceria seus constrangimentos orçamentários.

Gráfico 11 – Parcela das Receitas e Gastos Orçamentários do Governo Central enquanto porcentagem do PIB



Fonte: NAUGHTON, 2007. Figura 18.4. Tradução própria.

Os dados trazidos e compilados por Naughton mostram a diminuição dos gastos centrais coincidindo com a instituição do sistema de contratação fiscal e sua formalização da partilha de receitas a partir da metade da década de 1980, corroborando parcialmente a ocorrência da descentralização. Tal tendência acentuou-se até depois de 1990, devendo ser vista à luz da parcela orçamentária geral enquanto fração do PIB, que encontrou seus índices em queda ao longo de todo o período das reformas, refletindo arrefecimento tanto nos gastos quanto nas receitas. Os gastos orçamentários centrais, contando em 1985 por 39,7% do total, declinaram para uma cifra em torno de 28,3% em 1993, ano anterior à reestruturação fiscal, conforme a tabela seguinte:

Tabela 4 – Gastos Central e Locais enquanto parcela dos Gastos Orçamentários Totais⁷⁰

Ano	% de gastos centrais	% de gastos locais	Gastos do governo central	Gastos dos governos locais
1978	47,4	52,6	532.12	589.97
1980	54,3	45,7	666.81	562.02
1985	39,7	60,3	795.25	1209.00
1990	32,6	67,4	1004.47	2079.12
1991	32,2	67,8	1090.81	2295.81
1992	31,3	68,7	1170.44	2571.76
1993	28,3	71,7	1312.06	3330.24
1994	30,3	69,7	1754.43	4038.19
1995	29,2	70,8	1995.39	4828.33
1996	27,1	72,9	2151.27	5786.28
1997	27,4	72,6	2532.50	6701.06
1998	28,9	71,1	3125.60	7672.58
1999	31,5	68,5	4152.33	9035.34
2000	34,7	65,3	5519.85	10366.65

Fonte: CHINA STATISTICAL YEARBOOK, 2014.

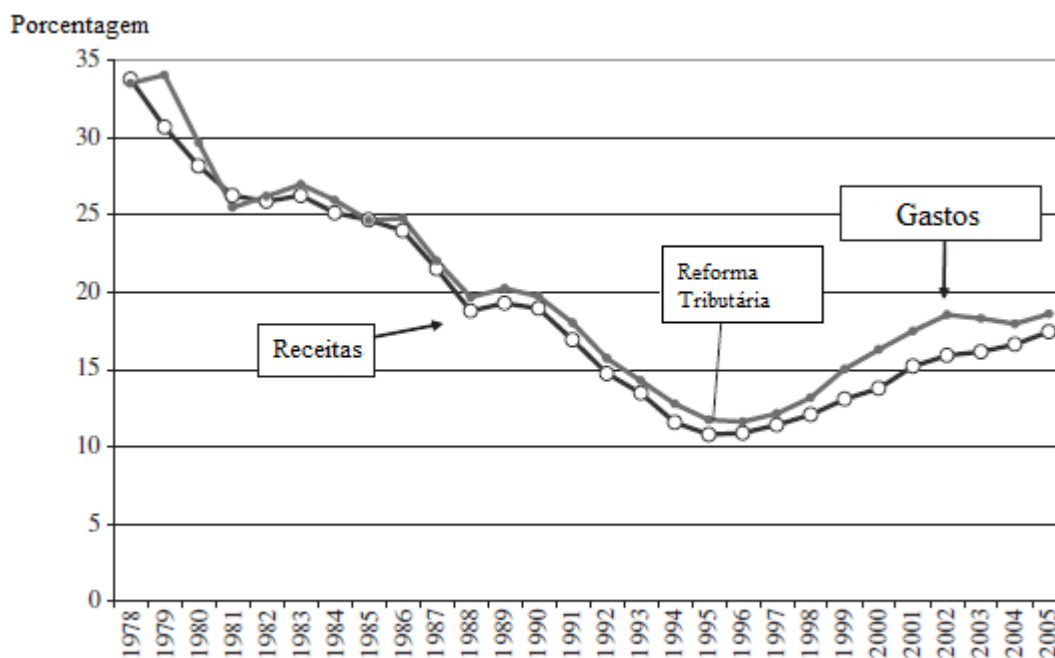
Uma vez que tal declínio fiscal, de caráter geral, se revelou em termos relativos e não absolutos, residiria justamente aí sua importância enquanto medida, pelo fato da demanda por muitos serviços providos pelos governos locais ser guiada exatamente pelo próprio crescimento econômico (WONG, 1991: p.700). Apesar do discutível fomento ao empreendedorismo e à atuação das unidades políticas provinciais, a erosão fiscal se mostrou, de fato, um grave desafio aos *policy makers* chineses (NAUGHTON, 2007: p.430-

⁷⁰ Gastos mensurados em 100 milhões de Yuans.

1). Em resposta à questão, em 1994 o governo anunciou uma reforma de grandes proporções do sistema fiscal.

O novo sistema tinha, como pilar, a atribuição de distintas categorias de tributos para os governos central e local, com um sistema mais institucionalizado. Seus três elementos cruciais foram: novos tributos, mais uniformes entre as empresas; um sistema de compartilhamento e atribuição tributária; e uma nova agência de taxaço do governo central, delegada de bastante autoridade para operacionalizar tais mudanças (NAUGHTON, 2007: p.432).

Gráfico 12 – Parcela Orçamentária do PIB



Fonte: NAUGHTON, 2007. Figura 18.2. Tradução própria.

Como o gráfico 12 mostra, a reforma tributária de 1994 estabilizou as receitas orçamentárias, com estas aumentando como parcela do PIB a cada ano, demonstrando uma tendência consolidada⁷¹. A reforma também turbinou o montante de receitas coletadas pelo nível central, em um passo concreto rumo a um controle maior sobre o processo

⁷¹ A maior parte da redução nos gastos entre 1978 e 1995 foi acomodada pela redução simultânea dos investimentos e desembolso de subsídios (NAUGHTON, 2007: p.436-8).

orçamentário e sobre a redistribuição de receitas, muito embora as localidades continuem responsáveis por grande margem dos gastos (NAUGHTON, 2007: p.437).

3.4. Considerações sobre o Federalismo de Preservação de Mercado e elementos da trajetória institucional nas relações burocráticas

Antes das reformas e abertura em 1978, a questão acerca da descentralização e redistribuição de poder dentro das hierarquias do Partido-Estado já permeava discussões na China. Neste contexto, a descentralização econômica implicava atribuição de poderes para diferentes níveis e esferas dentro da estrutura burocrática. Um ponto imprescindível refere-se à distinção entre dois tipos de descentralização, sendo, por vezes, contraditórios: a descentralização administrativa e a descentralização de mercado (BRESLIN, 2000: p.208-9). A primeira modalidade teria sido a forma dominante existente na era pré-reformas, referindo-se à escassa transferência de poder previamente facultada à administração central do Estado para níveis inferiores de sua organização. Já a descentralização de mercado implicava em um dismantelamento incremental do sistema planejado de alocação de recursos e uma diluição da importância dos objetivos e metas compulsórias traçadas para os atores econômicos (BUSTELO, 2014: p.2).

As mudanças institucionais pós-Mao mesclaram papéis empreendedores e governamentais das esferas subnacionais, com distintas consequências: o legado maoísta proveu a capacidade política para o Estado corporativista local, mas a adaptação a tal legado para maximizar interesses econômicos e políticos através do desenvolvimento rápido criou um sistema qualitativamente destoante do original, com outra morfologia de capacidades estatais (ZHU, 2003: p.158). Em certo sentido, os oficiais das localidades simplesmente modificaram o sistema maoísta para adotarem um *modus operandi* de alocação de recursos preferencial. Por outro lado, contudo, a ampliada pressão fiscal em prol da atividade econômica compeliu às autoridades locais serem mais vigilantes para garantir que suas unidades produtivas fizessem melhor uso de recursos (OI, 1995: p.1139-1144).

Outro ponto a se atentar, contudo, diz respeito à resiliência do processo político chinês enquanto pautado por intensas negociações entre unidades burocráticas dotadas de poderes de veto, em variados graus, que utilizarão de diferentes instrumentos e maneiras para protegerem seus interesses. Tem-se como produto, por conseguinte, um cenário onde, para implementar as decisões estratégicas relacionadas com as grandes políticas de desenvolvimento, as lideranças do PCC devem transitar por um complexo percurso de negociação e construção de consenso que determinará os rumos do processo decisório. Foi desta forma que se mantiveram importantes elementos de coerência, compensando as tendências relativamente descentralizadoras mediante adoção de mecanismos tendentes ao aprimoramento da coordenação governamental geral⁷² (BUSTELO, 2014: p.2-3).

A despeito da coincidência entre o crescimento chinês elevado e a descentralização relativa do processo decisório a partir da década de 1980 (incluindo neste bojo as medidas fiscais e os novos dispositivos de gestão intragovernamental; havendo em seguida uma recentralização nos anos 1990), esta última, todavia, não poderia ser responsável pelas liberalizações do país, em função de tais traços das reformas, concomitantemente às taxas de crescimento mais substanciais, terem se iniciado já em fins da década de 1970, antes que qualquer delegação de capacidades ou responsabilidades efetivas ocorresse. De igual forma, Beijing se manteve capaz de demover dos cargos governantes provinciais desobedientes às suas políticas, desconsiderando as tensões políticas internas entre os grupos mais conservadores e modernizantes subjacentes a tal processo. Por fim, a melhoria, também relativa, dos incentivos fiscais às localidades nos anos 1980 não pode explicar em si a intensificação do crescimento em função do aumento na partilha provincial ter sido ofuscado por um rápido encolhimento do montante total. Tal fato encontra corroboração nas estatísticas trazidas por Wong:

⁷² É mister ainda salientar, dada a complexidade de se ter uma governança factível para um país de proporções como a China, como a liderança central do PCC arquiteta também um processo consultivo e progressivamente institucionalizado junto às unidades provinciais/subnacionais para equacionar as etapas de implementação de políticas (BUSTELO, 2014: p.5).

Tabela 5 – Receitas Orçamentárias enquanto parcela da Renda Nacional Total, 1952-1989⁷³

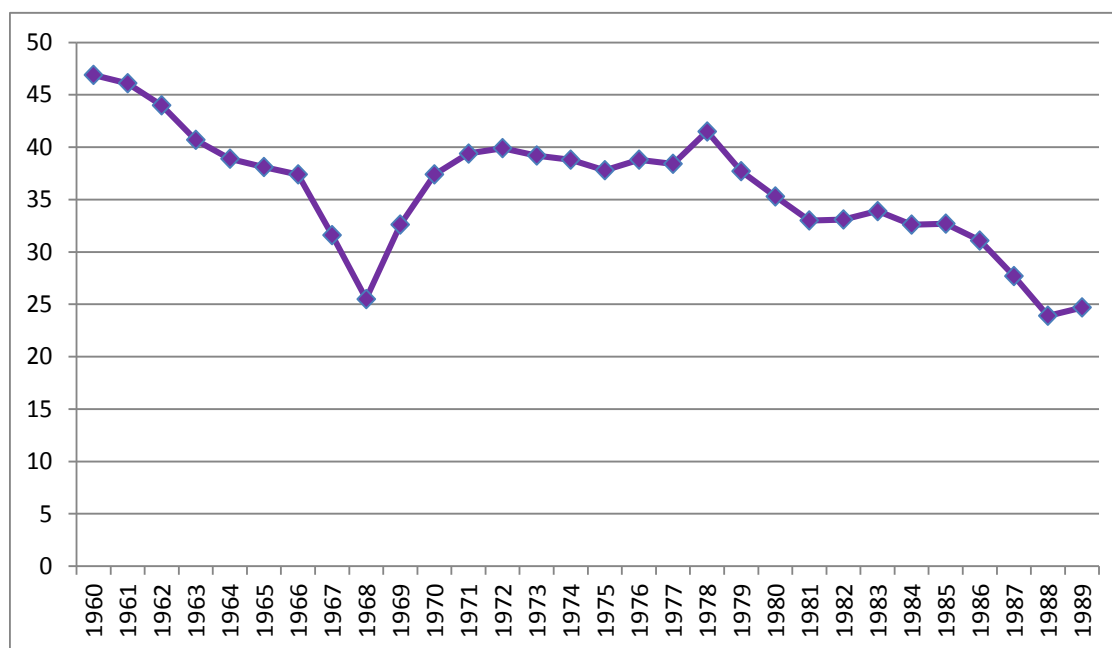
Ano	Receitas Orçamentárias	Renda Nacional	% da Renda Nacional
1952	17,4	58,9	29,5%
1953	21,3	70,9	30,0%
1954	24,5	74,8	32,8%
1955	24,9	78,8	31,6%
1956	28,0	88,2	31,7%
1957	30,3	90,8	33,4%
1958	38,0	111,8	34,0%
1959	48,7	122,2	39,9%
1960	57,2	122,0	46,9%
1961	45,9	99,6	46,1%
1962	40,7	92,4	44,0%
1963	40,7	100,0	40,7%
1964	45,4	116,6	38,9%
1965	52,9	138,7	38,1%
1966	59,4	158,6	37,4%
1967	47,0	148,7	31,6%
1968	36,1	141,5	25,5%
1969	52,7	161,7	32,6%
1970	72,1	192,6	37,4%
1971	81,9	207,7	39,4%

⁷³ Receitas e renda nacional mensuradas em bilhões de Yuans.

1972	85,3	213,6	39,9%
1973	90,8	231,8	39,2%
1974	91,1	234,8	38,8%
1975	94,6	250,3	37,8%
1976	94,1	242,7	38,8%
1977	101,5	264,4	38,4%
1978	124,8	301,0	41,5%
1979	126,4	335,0	37,7%
1980	130,1	368,8	35,3%
1981	130,2	394,1	33,0%
1982	140,9	425,8	33,1%
1983	160,7	473,6	33,9%
1984	184,3	565,2	32,6%
1985	229,7	702,0	32,7%
1986	244,7	785,9	31,1%
1987	257,6	931,3	27,7%
1988	280,4	1173,8	23,9%
1989	324,5	1312,5	24,7%

Fonte: WONG, 1991.

Gráfico 13 – Receitas Orçamentárias enquanto porcentagem (%) da Renda Nacional Total, 1960-1989



Fonte: Elaboração própria a partir de WONG, 1991.

Ademais, diversas problemáticas são negligenciadas pelos estudiosos do “federalismo de estilo chinês”. Uma delas seria a consideração da descentralização fiscal enquanto eventual condutora de corrupção em nível local⁷⁴ (JIN e ZOU, 2005; NAUGHTON, 2007); e outra a da já referida remessa provincial central declinante desde a implementação do esquema de contratação fiscal nos anos 1980, com a recentralização perpetrada pela reforma de 1994 não obstaculizando a trajetória de crescimento econômico, conforme atestado pelas contas nacionais chinesas.

Ao invés de evoluir para uma parceria econômica “racional” entre os agentes envolvidos, o sistema fiscal da década de 1980 acabou, contrariamente, vítima de certo “desarranjo”, com os resultados piorando não apenas entre os governos central e local, mas entre os próprios governos locais, em função da natureza parcial, não-institucionalizada, e não-coordenada das reformas (WONG, 1991: p.711-3). No entanto, paradoxalmente, a

⁷⁴ Principalmente pelo fato de conferir maiores poderes discricionários para políticos e burocratas mais suscetíveis e acessíveis às demandas dos grupos de interesses locais; além da frequente ausência ou insuficiência de mecanismos de transparência e *accountability*.

descentralização também trouxe em seu bojo um legado de maiores responsabilidades do que recursos ou poderes formais às esferas subnacionais, além de sua indução ao engajamento produtivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito da presente dissertação foi, a princípio, trazer uma recapitulação do caminho evolutivo trilhado pela economia política chinesa, com um olhar sobre diversos de seus principais elementos condicionantes internos e externos, para, em seguida, adentrar propriamente na problematização dos efeitos políticos de seu modelo à luz de referências das responsabilidades fiscais do Centro e das Províncias.

Uma forma que em muito auxilia no entendimento do sino-capitalismo é o foco sobre como o Estado reformulou e adaptou seu arcabouço institucional, de modo a incorporar as pressões colocadas para a acumulação incessante de capital. O processo de emergência chinês foi gerado e possibilitado por uma evolução incremental dotada de perspectiva de médio e longo prazo, viabilizada por um Partido Comunista concentrando funções sobre um aparato estatal empoderado, somente tendo sucesso por sua aptidão de instrumentalizar as vantagens colocadas pelo cenário internacional, bem como por potencializar suas forças organizacionais domésticas/endógenas. Pelas peculiaridades de seu exemplo histórico, assim como por sua experiência sob uma economia socialista planejada, dotada de legados específicos, os arranjos institucionais da China não fornecem uma base comparativa fácil para noções típico-ideais de estruturação de um modelo político ou de capitalismo liberal, em conformidade com moldes ocidentais. O que se convencionaria então uma utilização pragmática de instrumentos de mercado: o modelo chinês, em última instância, move-se para além de debates reducionistas e dicotômicos, representando um novo sistema, dentro do capitalismo global, onde opera uma dinâmica e simbiótica mescla entre Estado planejador e políticas de engajamento junto às redes de comércio da economia mundial.

A pergunta primordial de pesquisa que embasou a presente dissertação tangeu à relação intrínseca entre Estado, instituições políticas e desenvolvimento econômico. Dentro de tal triangulação, arguiu-se sobre a real procedência de apontamentos de parte da literatura institucionalista de economia política acerca das consequências das reformas fiscais para os arranjos de poder. De modo a encontrar respostas para tais aportes, realizou-

se uma análise descritiva e qualitativa da própria constituição estatal chinesa, bem como também foram esmiuçados dados empíricos relativos ao tópico. Com tal investigação, foi possível testar a hipótese de que, não obstante a concreta descentralização fiscal ocorrida na década de 1980, com o fortalecimento relativo das unidades provinciais, a atribuição de que tal trajetória teria representado um câmbio de modelo político ou o fator acelerador determinante do crescimento econômico do País do Meio seria extremamente problemática.

Precedendo tal foco, julgou-se necessário realizar um mapeamento geral do desenvolvimento econômico da nação asiática, de modo a ambientar o leitor com os principais paradigmas incrustados na história do país. Com tal intento, o primeiro capítulo da dissertação buscou introduzir os principais episódios e traços constituintes do regime produtivo da China enquanto nação sob a vigência da República Popular. República esta que nasce já defrontada com inúmeros desafios e dificuldades de atendimento das demandas em um país bastante populoso (já naquele momento) e que tinha pela frente penosos anos a fim de recuperar uma estruturação social básica para a sociedade após os conflitos civis entre comunistas e os militares do KMT, assim como com os japoneses. Neste sentido, um componente imprescindível é a legitimidade adquirida pelo PCC para guiar tal processo, sendo reconhecido efetivamente pelo povo chinês enquanto aquele que realmente teria apoiado a luta e os anseios populares contra os causadores das mazelas nacionais, após quase um século de humilhações nas mãos de diferentes países e forças políticas.

Não obstante a meritória recuperação e reorganização da economia nacional, outros estrangulamentos vão se colocando no plano geopolítico, determinando irreversivelmente os caminhos que Mao Zedong e seus seguidores no Partido irão trilhar para determinarem as diretrizes do novo ordenamento econômico. Em pleno cenário internacional de Guerra Fria, com um bloqueio ocidental contra ela decretado, a China envereda por um modelo endógeno e planejado, com industrialização estatal e coletivização agrária, alterando determinantemente a própria organização da vida social e laboral. Em função dos riscos político-militares latentes, o país possui poucas alternativas a não ser constituir um complexo militar garantidor da segurança doméstica, o que demandou priorizar a industrialização pesada em *clusters* pelo país, dentro de uma estrutura de baixa

diversificação dos bens de consumo e extração de excedente da produção dos campos para as cidades. Os desequilíbrios latentes em tal modelo se exacerbam justamente no momento em que o mesmo é intensificado, mediante o GSA.

As reformas chinesas, contrastando com diversas percepções, não se veem ancoradas, inicialmente, no mero crescimento alavancado por comércio ou investimentos, mas sim em mudanças institucionais pertinentes à questão produtiva no meio rural, reorganizando um modelo predatório de expropriação dos rendimentos e produção do camponês através de termos de troca desiguais. Somado a isto, a hábil transformação de um sistema previamente estruturado em comunas para outro de propriedade coletiva e familiar sob a égide pública possibilita uma otimização da produtividade agrícola, e, por conseguinte, um processo acelerado de redução da pobreza e melhora das condições de vida dos chineses em larga medida. Este foi o mais importante destaque pensado ao se tratar, nesta dissertação, dos elementos distributivos do modelo econômico.

Já no capítulo 2, a intenção foi delinear as instituições às quais a estrutura política do país asiático se vê assentada, com suas respectivas funcionalidades, atribuições e limitações, em termos de escopo. Sendo estas pensadas, evidentemente, em referência a um sistema político onde a fronteira exata entre o Partido e o próprio Estado nacional não são bem clarificadas, busca-se entender, concomitantemente, e dentro de um processo de hegemonia do PCC que já dura mais de meio século, como as gerações de líderes do mesmo foram vitoriosas em sua maleabilidade e adaptação aos desafios de ordem interna e externa.

O capítulo 3, por último, enriquecido pela contextualização da economia política chinesa exposta nos dois capítulos anteriores, foi incumbido de colocar em perspectiva a literatura institucionalista do federalismo fiscal e do federalismo de preservação de mercado (MPF), que alcunha o sistema chinês com um paralelo de tal modalidade política, encontrando inspiração, em tais leituras, majoritariamente no caso estadunidense. Confrontando dados empíricos, enfaticamente as contas nacionais do governo, e até mesmo eventos políticos históricos de grande significação passados no período compreendido, foi possível perscrutar e assinalar ilustrativamente que as premissas pontuadas por tal literatura em analogia ao federalismo, grosso modo, são falhas e encontram muitas distorções e

incompletudes no esforço comparativo à situação concreta dos indicadores. A conceituação e compreensão minimalista das funções do Estado e do mercado, por parte de tal vertente teórica, não permite dimensionar verdadeiramente os dilemas de governança nem o *modus operandi* que vigora no processo decisório da China e as respectivas relações entre a esfera central de governo e as locais.

Ao fim e ao cabo, deve-se ter em vista que a pesquisa aqui apresentada, evidentemente munida de incompletudes e desdobramentos teóricos frente a um país tão complexo e cujo regime político e produtivo guarda tantas facetas, se alçou a trazer novas óticas capazes de melhor esmiuçar a lógica de funcionamento do Estado chinês em sua interface estratégica com a dimensão econômica. Crê-se que os números e dados empíricos, arrolados junto a diversas leituras eminentes sobre o país e o funcionamento do sino-capitalismo, facultaram, por fim, traçar um perfil mais fidedigno sobre as capacidades fiscais e estatais para alavancar o desenvolvimento, tão bem como os desafios, entraves e detalhamentos políticos que as compõem.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M.; GUO, B. *China's Development: Capitalism and Empire*. London: Routledge, 2013.

AMSDEN, A.; LIU, D.; ZHANG, X. "China's Macroeconomy, Environment, and Alternative Transition Model". *World Development*, Vol.24, No.2, 1996. p.273-286.

AMSDEN, A. *A Ascensão do "Resto": Os Desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia*. São Paulo: UNESP, 2009.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report: Annex World Development Indicators*. Washington, D.C., 1981. Disponível em < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5964/WDR%201981%20-%20English.pdf?sequence=1> >.

_____. *China Budgetary Policy and Intergovernmental Fiscal Relations*. Washington, Vol.1, D.C., 1993. Disponível em < http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/07/28/000009265_3961003132934/Rendered/PDF/multi_page.pdf >.

_____. *World Development Indicators*. Disponível em < <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> >.

BERGÈRE, M.C. *A Economia da China Popular*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BÖRÖCZ, J. "The 'Rise of China' and the Changing World Income Distribution". In.: HUNG, H. (Ed.) *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p.86-108.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. "Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e dimensão político-institucional". *Workshop IPEA "Capacidades estatais para o desenvolvimento: vantagens institucionais comparativas em países emergentes"*, 2012. Disponível em < www.cdes.gov.br >. p.1-16.

BRESLIN, S. “Decentralization, Globalization and China’s Partial Re-engagement with the Global Economy”. *New Political Economy*, Vol. 5, No.2, 2000. p.205-226.

BUSTELO, S. “China: Coordenação governamental e policy process”. *Projeto IPEA-INCT sobre Políticas Públicas e Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada*, 2014. p.1-8.

CABESTAN, J.P. *La Politique Internationale de la Chine*. Paris: Presses de Sciences Po., 2010.

CAI, H; TREISMAN, D. “Did government decentralization cause China’s economic miracle?”. *World Politics*, Vol.58, No.4, 2006. p.505-535.

CHANG, H. *Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

CHEN, A. “Why does capitalism fail to push China toward democracy?”. In.: McNALLY, C. (Ed.) *China’s Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon’s Lair*. London: Routledge, 2008. p.146-166.

CHINA RADIO INTERNATIONAL - CRI. “*Eight Political Parties in China*”. Disponível em < <http://english.cri.cn/1702/2004-11-1/116@159461.htm> >. Acesso em 21/10/2015.

COMUNICADO CONJUNTO DE SHANGHAI. *Joint Communiqué of the People’s Republic of China and the United States of America*. 28 de Fevereiro de 1972. Disponível em: < <http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/doc/ctc/t36255.htm> >. Acesso em 06/10/2015.

DICKSON, B. *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge University Press, 2003.

_____. *Wealth into Power: The Communist Party’s Embrace of China’s Private Sector*. Cambridge University Press, 2008.

DULBECCO, P.; RENARD, M.F. “Permanency and Flexibility of Institutions: The Role of Decentralization in Chinese Economic Reforms”. *The Review of Austrian Economics*. 16:4, 2003. p.327-346.

FEWSMITH, J. “Studying the Three Represents”. *China Leadership Monitor*, n.8, 2003. p.1-11.

GERSCHENKRON, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GLOSNY, M. “Stabilizing the backyard: recent developments in China’s policy toward Southeast Asia”. In.: EISENMAN, J. et al (Eds.). *China and the Developing World: Beijing’s Strategy for the Twenty-First Century*. London: East Gate Books, 2007. p.150-186.

GOLDSTEIN, A. “The Diplomatic Face of China’s Grand Strategy”. *The China Quarterly*, No.168, 2001. p.835-864.

HEBRON, L. “The Evolution of China’s Grand Strategy with the Developing World”. In.: CURRIER, C.L.; DORRAJ, M. (Eds.). *China’s Energy Relations with the Developing World*. London: Continuum, 2011. pp.17-37.

HELLMAN, J. “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”. *World Politics*, 50 (2), 1998. p.203-234.

HUNG, H. “A Caveat: Is the Rise of China Sustainable?”. In.: HUNG, H. (Ed.). *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p.188-202.

JIANG, Z. “Discurso Pronunciado na Celebração do 80. Aniversário da Fundação do Partido Comunista da China”, discurso de 1 de julho de 2001. In.: *Reforma e Construção da China*. Rio de Janeiro: Record, 2002. p.527-564.

JIN, J.; ZOU, H. “Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignments, and growth in China”. *Journal of Asian Economics*, 16, 2005. p.1047-1064.

LAI, H.; KANG, S. “Economic Development and China’s Foreign Policy”. In.: KAVALSKY, E. (Ed.). *The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy*. Surrey: Ashgate, 2012. p.113-121.

LAWRENCE, S.; MARTIN, M. *Understanding China's Political System*. Washington D.C.: CRS Report for Congress, 2013. p.1-41

LI, H.; ROZELLE, S. "Privatizing Rural China: Insider Privatization, Innovative Contracts and the Performance of Township Enterprises". *The China Quarterly*, No.176, 2003. p.981-1005.

LI, M. "International Status: China's Pursuit of a Comprehensive Superpower Status". In.: KAVALSKY, E. (Ed.). *The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy*. Surrey: Ashgate, 2012. p.33-45.

LIN, J.Y.; LIU, Z. "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China". *Economic Development and Cultural Change*, 49:1, 2000. p.1-21.

LYRIO, M.C. *A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos*. Brasília: FUNAG, 2010.

MADDISON, A. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. 2.ed. Paris: OCDE, 2007. Disponível em < <http://www.oecd.org/dev/chineseeconomicperformanceinthelongrun-secondedition.htm> >

MAO, Z. "The Chinese People wish to have Friendly Cooperation with the People of All Countries", discurso de 15 de junho de 1949. In.: *Mao Zedong on Diplomacy*. Beijing: Foreign Languages Press, 1998a. p.70-71.

_____. "The Chinese Government's Principle for Establishment of Diplomatic Relations with Foreign Countries", discurso de 1 de outubro de 1949. In.: *Mao Zedong on Diplomacy*. Beijing: Foreign Languages Press, 1998b. p.89.

MARTI, M. *A China de Deng Xiaoping*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

McKINNON, R. "The Logic of Market-Preserving Federalism". *Virginia Law Review*, Vol.83, No.7, 1997. p.1573-1580.

McNALLY, C. (Ed.) *China's Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon's Lair*. London: Routledge, 2008.

_____. "China's changing guanxi capitalism: private entrepreneurs between Leninist control and relentless accumulation". *Business and Politics*, Vol.13, 2011. p.1-28.

_____. "The evolution and contemporary manifestations of Sino-capitalism". In.: BECKER, U. (Ed.) *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective: political economy, liberalisation and institutional change*. London: Routledge, 2014. p.53-78.

McNALLY, C.; WRIGHT, T. "Sources of social support for China's current political order: The 'thick embeddedness' of private capital holders". *Communist and Post-Communist Studies*, 43, 2010. p.189-198.

MEDEIROS, C. "Economia e Política do Desenvolvimento Recente na China". *Revista de Economia Política*, vol.19, n.3 (75), 1999. p.92-112.

_____. "Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China". In.: FIORI, J.L. et al. *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008. p.173-277.

_____. "O Ciclo Recente de Desenvolvimento Chinês e seus Desafios". *Observatório de Economia Global*, n.3, 2010. p.1-23.

MEDEIROS, C.; NOGUEIRA, I. "Uma Abordagem Estruturalista das Desigualdades de Renda na China Contemporânea". *Revista Tempo do Mundo*, 3 (3), 2011. p.99-122.

MILANI, C.; CARVALHO, T. "Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano". *Estudos Internacionais*, v.1, n.1, 2013. p.11-35.

MONTINOLA, G.; QIAN, Y.; WEINGAST, B. "Federalism, Chinese style: the political basis of economic success". *World Politics*, 48:1, 1996. p.50-81.

NAUGHTON, B. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge University Press, 1995.

_____. “China’s Transition in Economic Perspective”. In: GOLDMAN, M.; MACFARQUHAR, R. (Eds.). *The Paradox of China’s Post-Mao Reforms*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999. p.30-44.

_____. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2007.

NATIONAL BUREAU OF CHINA. *China Statistical Yearbook 2014*. Disponível em: < <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm> >.

NOGUEIRA, I. *Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza na China Contemporânea*. Tese de Doutorado. UFRJ-IE, 2011.

_____. “Desigualdades e Políticas Públicas na China: Investimentos, Salários e Riqueza na Era da Sociedade Harmoniosa”. In.: CINTRA, M. et al. (Orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p.237-273.

NOLAN, P.; ASH, R. “China’s Economy on the Eve of the Reform”. *The China Quarterly*, No.144, 1995. p.980-998.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D.; WEINGAST, B. “Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”. *The Journal of Economic History*, 49 (4), 1989. p.803-832.

OATES, W. “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, Vol.37, No.3, 1999. p.1120-1149.

OI, J. “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”. *World Politics*, Vol.45, No.1, 1992. p.99-126.

_____. “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy”. *The China Quarterly*, No.144, 1995. p.1132-1149.

_____. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press, 1999.

OKSENBERG, M.; TONG, J. "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System". *The China Quarterly*, No.125, 1991. p.1-32.

QIAN, Y. "How Reforms Worked in China". *William Davidson Working Paper*, No. 473, 2002. p.1-61.

QIAN, Y.; WEINGAST, B. "Federalism as a commitment to preserving markets". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No.4, 1997. p.83-92.

RAVALLION, M.; CHEN, S. "China's (uneven) progress against poverty". *Journal of Development Economics*. 82, 2007. p.1-42.

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

RODDEN, J.; ROSE-ACKERMAN, S. "Does Federalism preserve Markets?". *Virginia Law Review*, Vol.83, No.7, 1997. p.1521-1572.

SAICH, T. *Governance and Politics of China*. 4.ed. London: Palgrave Macmillan, 2015.

SHAMBAUGH, D. *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford University Press, 2013.

SHI, Y. "The impact of China's capitalist transition on foreign policy". In.: McNALLY, C. (Ed.) *China's Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon's Lair*. London: Routledge, 2008. p.209-227.

SHIRK, S. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press, 1993.

SPENCE, J. *Em Busca da China Moderna: Quatro Séculos de História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SUTTER, R. *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. 3.ed. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2012.

- TIEBOUT, C. “A Pure Theory of Local Expenditures”. *The Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5, 1956. p.416-424.
- TONG, J. “Fiscal Reform, Elite Turnover and Central-Provincial Relations in Post-Mao China”. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.22, 1989. p.1-28.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Unctad Stat Data Center*. Disponível em: <
<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>>. Acessado em 10/11/2015.
- VASILEVA, A. “Continuity and change in Russian capitalism”. In.: BECKER, U. (Ed.). *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective: Political economy, liberalisation and institutional change*. London: Routledge, 2014. p.100-122.
- WEINGAST, B. “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth”. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1995. p.1-31.
- WONG, C. “Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China”. *The China Quarterly*, No.128, 1991. p.691-715.
- WONG, R.B. “The political economy of agrarian empire”. In.: BROOK, T.; BLUE, G. (Eds.) *China and Historical Capitalism: Lineages of Sinological Knowledge*. Cambridge University Press, 1999. p.210-245.
- ZHANG, B. *The Path of the CPC: Revolution, Construction and Reform*. Beijing: Foreign Languages Press, 2012.
- ZHU, T. “Building institutional capacity for China’s new economic opening”. In.: WEISS, L. (Ed.) *States in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press, 2003. p.142-160.