

Política industrial com características chinesas: a economia política das instituições intermediárias da China

Neste artigo, o termo “política industrial” se refere ao conjunto das políticas empreendidas pelo Estado para influenciar o desenvolvimento, a recuperação e a inovação de indústrias específicas. De acordo com esta definição, a política industrial é seletiva ao ter indústrias específicas como foco, não sendo, portanto, uma política universal ou funcional aplicada amplamente à maioria das indústrias. As origens desta definição podem ser rastreadas pelo menos até a teoria do estado desenvolvimentista.¹ Em contraste com esta perspectiva, alguns autores argumentam que a política industrial abrange políticas universais ou funcionais, como o fortalecimento da infraestrutura, a promoção do investimento em capital humano, a manutenção da concorrência justa e a criação de um ambiente de mercado eficiente. Esta definição alternativa tem duas desvantagens. Primeiro, tende a confundir os limites entre a política industrial e outras políticas, como a política de investimento, de exportação, de recursos humanos e até mesmo a regulamentação macroeconômica. Segundo, é suscetível a ser cooptada pela economia neoliberal, usando o disfarce de políticas universais para se opor à política industrial seletiva.

Em artigo publicado em 2023 pelo Escritório Nacional de Pesquisa Econômica dos Estados Unidos (NBER, pela sigla em inglês), vários pesquisadores, incluindo o renomado economista Dani Rodrik, definiram a política industrial como “aquelas políticas governamentais que visam explicitamente a transformação da estrutura da atividade econômica em busca de algum objetivo público (...) uma característica fundamental é o exercício de escolha e discrição pelas autoridades públicas, como em ‘Nós promovemos X, mas não Y’, embora a última parte desta declaração seja normalmente deixada implícita”.² Na verdade, o que esses pesquisadores destacam é o papel da política industrial seletiva na reformulação da divisão do trabalho dentro da sociedade. Da mesma forma, em discurso proferido na *Brookings Institution* na primavera de 2023, o Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, interpretou a estratégia industrial e de inovação do governo Biden pelas lentes da política industrial seletiva: “Uma estratégia industrial americana moderna identifica setores específicos que são fundamentais para o crescimento econômico, estratégicos de uma perspectiva de segurança nacional e onde a indústria privada por si só não está preparada para fazer os investimentos necessários para garantir nossas ambições nacionais”.³

A formulação e implementação da política industrial são aspectos críticos da governança econômica na economia socialista de mercado da China. A política industrial é essencial para alcançar objetivos socialistas de produção, observando falhas de mercado e promovendo desenvolvimento econômico de alta qualidade. A política industrial aparenta ser um sistema que integra objetivos e meios específicos. No entanto, um exame mais profundo revela que esse sistema consiste em formas institucionais particulares que, no conjunto,

compreendem a estrutura institucional da política industrial. Essas formas institucionais podem ser analisadas a partir de duas perspectivas. A primeira perspectiva é a fundação institucional geral, que inclui o sistema de liderança fundamental – a liderança do Partido Comunista da China (PCCh) – e o sistema econômico básico durante o estágio primário do socialismo. A segunda perspectiva inclui instituições específicas, que serão chamadas de instituições intermediárias. Quatro instituições intermediárias são particularmente notáveis: os mercados construtivos, o mercado de capital socialista com características chinesas, a concorrência intragovernamental e a concorrência intergovernamental local. Essas quatro instituições são interconectadas, com mercados construtivos ocupando a posição central. O mercado de capital socialista com características chinesas atende aos mercados construtivos, e a integração dos dois mercados reflete os padrões de comportamento da economia estatal sob as condições de uma economia socialista de mercado. Da mesma forma, as duas formas de competição – intragovernamental e intergovernamental local – são baseadas nos mercados construtivos e direcionadas a seu desenvolvimento.⁴ A análise dessas instituições intermediárias nos ajuda a entender como a política industrial da China evoluiu para um sistema nacional de mobilização de recursos, ao mesmo tempo em que alavanca totalmente o papel decisivo do mercado.

I. Mercados construtivos

Mercados construtivos representam uma forma singular de mercados que emergem em setores estratégicos e fundamentais. Duas perspectivas são contrastantes nas teorias de formação de mercado. A primeira é a visão de Friedrich Hayek, segundo a qual os mercados emergem por meio da evolução espontânea e não podem ser construídos racionalmente pelo Estado. A segunda é a visão marxista de que os mercados são criados por meio da intervenção ativa do Estado. Karl Polanyi argumentou que, embora os mercados exibam uma tendência à auto-expansão, nunca existiu um mercado “desenraizado”, completamente autônomo e autorregulado. Essa seria, portanto, uma construção utópica.⁵ Este artigo adota a última perspectiva. Em setores estratégicos e fundamentais, o Estado atua como o arquiteto do mercado, guiando sua trajetória de desenvolvimento e coordenando a divisão do trabalho na sociedade por vários meios e em graus variados.



Figura 1: A dupla integração dentro do sistema econômico básico no estágio primário do socialismo.

A análise de mercados construtivos deve começar pelo sistema econômico básico no estágio primário do socialismo. Em pesquisa anterior, propusemos que, na economia socialista de mercado, a governança econômica estatal e a regulação do mercado são mecanismos distintos, mas interconectados, de alocação de

recursos e coordenação econômica. A relação entre eles forma o núcleo do sistema econômico básico no estágio primário do socialismo. Este sistema compreende três dimensões: propriedade, relações distributivas e a economia socialista de mercado como um modo de organização do trabalho social. Essas três dimensões são verticalmente integradas, pois são interconectadas e mutuamente inclusivas (Figura 1). Ao mesmo tempo, dentro de cada dimensão existe uma estrutura dupla, representando uma integração horizontal. Essa integração horizontal reflete a combinação entre governança econômica estatal — caracterizada por propriedade pública, distribuição de acordo com o trabalho e um governo que funciona bem — e mecanismos de regulação do mercado — representados por propriedade não pública, distribuição baseada em fatores de produção e mercados eficientes. Por meio dessa integração, tanto a governança econômica estatal quanto a regulação do mercado se combinam, com o Estado não apenas operando fora do mercado, mas também participando ativamente dele por meio de capital estatal e das empresas estatais (SOEs).

A análise do papel econômico do Estado requer um exame mais aprofundado dos princípios que regem o comportamento econômico do Estado. Sob a economia socialista planejada, Stalin propôs que o comportamento econômico do Estado fosse governado pela lei econômica fundamental do socialismo e pela lei do desenvolvimento proporcional planejado da economia nacional.⁶ A lei econômica fundamental do socialismo significa a alocação de recursos de acordo com a necessidade social. A lei do desenvolvimento proporcional planejado significa o uso de objetivos estratégicos definidos pelo Estado para planejar e alterar relações intersetoriais. Essas duas leis representam uma relação entre objetivos e meios. Sob condições de economia de mercado, a lei econômica fundamental do socialismo continua a operar por meio de mecanismos como planos de desenvolvimento nacional. Enquanto isso, a lei do desenvolvimento proporcional planejado evolui para duas dimensões distintas.⁷ A primeira dimensão é a coordenação estatal dos mercados, onde o Estado se envolve na gestão macroeconômica para equilibrar a economia nacional. Isso inclui abordar gargalos do lado da oferta em áreas como população, terra, meio ambiente e produção de conhecimento, enquanto, no lado da demanda, envolve mitigar a demanda efetiva insuficiente para estabilizar o crescimento e o emprego de curto prazo. A segunda dimensão é a construção estatal de mercados, por meio da qual o Estado assume o papel de criador e líder de mercado, alterando relações proporcionais entre setores-alvo, ou criando novos setores por meio de investimentos de longo prazo para cumprir objetivos estratégicos nacionais.

Cabe refletir que, quando Stalin propôs as duas leis acima mencionadas, ele também afirmou que as relações de produção são o objeto da economia política socialista. No entanto, para Stalin, as relações de produção não eram mais a sociedade civil ou a economia de livre mercado estudada por Karl Marx em *O Capital*, mas o próprio Estado. Em outras palavras, ao examinar as leis que governam o comportamento econômico do Estado, Stalin considerou o Estado como possuidor de um caráter dual. Por um lado, o Estado continua sendo parte da superestrutura. Por outro lado, ele também constitui parte da base econômica, tornando-se, portanto, um objeto da economia política. Reconhecer essa dualidade representa uma contribuição teórica significativa de Stalin.⁸ Na economia socialista de mercado, a lei do comportamento do Estado na construção de mercados é uma nova manifestação dessa dualidade.

Visualizar os mercados construtivos como um produto das leis que governam o comportamento econômico do Estado ajuda a conceituar a política industrial como um assunto da economia política socialista. Mercados construtivos na economia socialista de mercado têm duas características principais. Primeiro, o Estado assume a tarefa de construir mercados tanto do lado da oferta quanto da demanda, frequentemente agindo como um agente especial enraizado no mercado de diversas maneiras para guiar continuamente o desenvolvimento do

mercado e coordenar a divisão do trabalho. Segundo, o Estado introduz no mercado uma meta de valor de uso alinhada com sua estratégia de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que combina essa meta com os objetivos de valor de troca perseguidos pelas empresas. O valor de uso é colocado em uma posição relativamente dominante.⁹ Tal mercado construtivo incorpora a integração do Estado e do mercado, servindo como um intermediário institucional crítico para atingir objetivos de política industrial.

Deve-se notar que, no conceito de um mercado construtivo, o termo “mercado” é derivado do Volume II d’O

Capital.¹⁰ Ao contrário da visão dominante do mercado como meramente um sistema de transações, Marx define o mercado (ou a circulação) como a esfera do movimento do capital, caracterizada pela unidade de produção e troca. Este mercado é composto pelos circuitos de muitos capitais individuais (aqui limitados ao capital industrial), expressos pela fórmula: $D - C \dots P \dots C' - D'$, onde $D - C$ (compra) e $C' - D'$ (venda)

representam o processo de troca, e P representa o processo de produção.¹¹ Devido à natureza repetitiva deste circuito, os estágios de produção e troca não apenas se condicionam e mediam entre si, mas também ocorrem sequencialmente no tempo e coexistem espacialmente. A fórmula de Marx expressa simultaneamente o movimento do capital individual e, ao abstrair fatores como diferenças no tempo de circulação do capital, também pode representar o movimento unificado de todo o capital dentro do mercado. Em outras palavras, pode expressar o movimento do capital em um mercado construtivo. Como a circulação de capital de cada mercado também faz a mediação dos outros, quando o capital de um mercado está no estágio $D - C$, o capital de outros mercados deve estar no estágio $C' - D'$ e vice-versa. Isso implica que cada mercado individual transcende a si mesmo por meio de tais interconexões, juntando-se ao mercado geral e tornando-se enraizado no sistema geral de divisão do trabalho. Nesse sentido, a construção de mercados pelo Estado também é um processo de remodelação da divisão do trabalho e suas conexões internas.

II. Concorrência Intragovernamental

O Estado não é um conceito abstrato, mas uma entidade composta por uma série de instituições e suas relações estruturais. Como o cientista político marxista britânico Ralph Miliband sugeriu: “O governo, a administração, os militares e a polícia, o poder judiciário, os governos locais e as assembleias parlamentares são as instituições que compõem o *Estado*, e suas inter-relações moldam a forma do sistema estatal. O *poder estatal* reside nessas instituições.”¹² Essa visão leva a duas conclusões.

Primeiro, o sistema estatal é definido por suas relações internas, que podem ser divididas em duas dimensões interconectadas. A primeira é a dimensão vertical, que inclui os órgãos decisórios centrais no topo da pirâmide do partido-estado socialista, os vários ministérios e as relações hierárquicas ou administrativas entre os governos central e local. A segunda é a dimensão horizontal, que contém dois tipos de relações: as relações entre vários ministérios dentro do governo central (ou local) e as relações entre governos locais. O sistema estatal é delineado por essas diferentes relações dimensionais.

Segundo, definido por suas relações internas, esse Estado passa por vários estágios de mudança no curso da reforma. Como resultado, o Estado – como o principal órgão de implementação de políticas industriais – não é uma entidade fixa. Não apenas o ajuste das relações central-locais afeta as relações internas, mas as mudanças nas relações entre governos locais e entre departamentos governamentais também redefinem continuamente a distribuição de poder e responsabilidades dentro do Estado, influenciando assim o próprio sistema estatal. Com base nessa consideração, este artigo introduz os conceitos de concorrência

intragovernamental e intergovernamental para fornecer uma análise mais detalhada do papel do Estado na implementação de políticas industriais. Esta seção introduz brevemente a concorrência intragovernamental, enquanto a próxima seção abordará a concorrência intergovernamental.

Há um corpo considerável de literatura em economia e ciência política que examina a concorrência intragovernamental. Esses estudos geralmente analisam a concorrência intragovernamental a partir das perspectivas de recursos e de autonomia, que influenciam as motivações do comportamento da agência governamental, resultando em dois pontos de vista complementares. Um ponto de vista sugere que os departamentos governamentais, movidos pela necessidade de maximizar o poder e os recursos (incluindo recursos internos e externos), buscarão novas funções e irão competir com outros departamentos por tais recursos. O outro ponto de vista postula que, além de competir por mais recursos, as motivações também estão relacionadas à autonomia administrativa (ou seja, a autonomia em relação a outras agências governamentais, em vez da autonomia econômica enfatizada pela teoria do estado desenvolvimentista). Isso ocorre porque, em muitos casos, a aquisição de mais recursos geralmente leva a uma maior supervisão ou avaliação por departamentos de nível superior. Em geral, a busca das agências governamentais por autonomia é mais intensa do que sua busca por recursos.

É importante enfatizar que, embora os pontos de vista acima nos ajudem a entender as motivações para a concorrência intragovernamental, eles também têm limitações. Esses pontos de vista abstraem a relação entre o governo e o mercado. Em outras palavras, eles expressam o denominador comum mais amplo das visões de diferentes vertentes sobre a questão. Como resultado, esses pontos de vista apenas definem as motivações para a concorrência intragovernamental em um sentido abstrato, sem conectar a relação do governo com o mercado para definir melhor essas motivações ou responder à questão dos padrões de comportamento dessa concorrência. Para entender melhor a concorrência intragovernamental, precisamos desenvolver o modelo acima para refletir tanto a particularidade da relação entre o governo e o mercado na economia socialista de mercado quanto o conteúdo específico da concorrência intragovernamental neste contexto. Para esse fim, propus que a concorrência intragovernamental, que surgiu durante o processo autônomo de inovação do trem de alta velocidade, tem motivações mais diretas – especificamente, a busca por liderança e poder organizacional dentro da indústria. Para obter esse poder, os departamentos governamentais relevantes promovem reformas institucionais, implementam estratégias de desenvolvimento industrial correspondentes e, ao fazê-lo, alcançam autonomia de tomada de decisão e maximização de recursos.

A concorrência intragovernamental gira em torno da liderança e do poder organizacional dentro da indústria. Essa proposição implica o seguinte: primeiro, essa concorrência é, em última análise, uma manifestação das leis nacionais de coordenação e construção de mercado discutidas na seção anterior. A concorrência intragovernamental não ocorre apenas dentro da superestrutura política; ela abrange os domínios político e econômico. Em segundo lugar, essa concorrência tem efeitos de desvio e restrição. Por um lado, devido à necessidade de adquirir recursos e autonomia, o comportamento competitivo de departamentos individuais pode se desviar das metas de desenvolvimento inicialmente definidas pelos órgãos centrais de tomada de decisão, que refletem os propósitos de produção socialista para a indústria relevante. Por outro lado, a concorrência intragovernamental também restringe este efeito de desvio, em última análise, direcionando-o de volta para as metas definidas pelos órgãos centrais de tomada de decisão.

Em artigo anterior, analisei a competição entre o Ministério das Ferrovias (China Railway Corporation) e o Ministério da Ciência e Tecnologia, que se manifestou como concorrência entre diferentes departamentos

governamentais por meio de suas respectivas estratégias.¹³ Esse processo competitivo de estratégias diferenciadas também é um processo de “interpretação” autônoma da política industrial e, portanto, pode desencadear a produção de conhecimento correspondente. Portanto, essa concorrência pode ser vista como um mecanismo para a produção de “conhecimento local”. Esse conhecimento local contrasta com o “conhecimento coletivo” que o Estado possui e que sustenta toda a política industrial. Durante a evolução da política industrial, se esse conhecimento local puder ser efetivamente coordenado e usado para produzir novo conhecimento coletivo, ele se tornará um fator importante que influencia o desempenho da política industrial.

III. Concorrência intergovernamental local

Em uma economia socialista de mercado, os governos locais são entidades econômicas importantes e, juntamente com as empresas e o governo central, formam a “economia de mercado tridimensional”.¹⁴ Com a devolução de poderes fiscais e administrativos entre os governos central e local no processo de reforma, os governos locais se tornaram entidades econômicas com comportamentos independentes e modelos de definição de metas. No sistema socialista, os poderes fiscais e administrativos geralmente têm características duplas, servindo não apenas como poder político na superestrutura, mas também como poder econômico na base econômica. Portanto, a devolução fiscal e administrativa inerente ao sistema de partilha de impostos da China implica em poder político e econômico para ajustar as relações de produção.¹⁵ Esse ajuste na dimensão vertical das relações de produção leva, ainda, a mudanças na forma como os governos locais adquirem e usam o excedente, o que molda a concorrência horizontal entre os governos locais. Na perspectiva da receita, a receita não tributária tornou-se uma forma importante de arrecadação do governo local – como são, por exemplo, as taxas de transferência de terras. Na perspectiva da despesa, os governos locais fornecem bens públicos, ao mesmo tempo em que se envolvem em investimentos estratégicos regionais e na formulação e implementação de políticas industriais. As duas últimas se sobrepõem, de modo que as regras que governam a construção de mercado pelo Estado não são apenas um fenômeno do governo central, mas também se aplicam aos governos locais. No entanto, no nível local, essa regra é frequentemente mediada pela concorrência intergovernamental.

Os investimentos estratégicos dos governos locais têm duas implicações. Primeiro, para atrair investimentos, os governos locais se envolvem em investimentos estratégicos usando a bandeira de cidades operacionais. Os custos incorridos pelos governos locais para atrair investimentos podem ser vistos como investimentos, porque os gastos governamentais, por um lado, têm um efeito significativo de incentivo ao investimento das empresas em capital fixo e, por outro lado, aumentam as receitas do governo por meio de métodos como aumento de impostos, valorização do patrimônio e aumento do valor da terra. Nesse sentido, os gastos do governo local são investimentos que visam obter retornos futuros esperados. Segundo, além de operar cidades, os governos locais também desempenham um papel direto como investidores estratégicos. Isso se refere aos governos locais que usam capital e empresas estatais locais para investir em indústrias estratégicas e fundamentais. Os governos locais têm certas vantagens em fazer tais investimentos estratégicos porque, em comparação com governos de níveis superiores, eles possuem mais conhecimento e informações relevantes para o desenvolvimento local; e, em comparação com investidores não públicos, eles estão mais dispostos a apoiar investimentos com maior incerteza e horizontes de tempo mais longos.

Dadas tais funções dos governos locais, a política industrial deve ser examinada em conjunto com as relações central-local e a competição entre governos locais. Wan-wen Chu destacou que, diferentemente do sistema de

dois níveis dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, como Japão e Coreia do Sul, a política industrial da China conforma um sistema multinível. O chamado sistema de dois níveis se refere ao governo central como o criador e implementador da política industrial, normalmente sem envolvimento dos governos locais no processo dessa política. Como resultado, funcionários dos departamentos econômicos do governo central se envolvem diretamente com o setor industrial. Essa relação entre o governo central e o setor industrial é frequentemente chamada de “autonomia incorporada”.¹⁶ Por um lado, os departamentos de tomada de decisão têm autonomia relativa ao se envolver com o setor industrial e/ou empresas, enquanto, por outro lado, mantêm canais de comunicação com as empresas para obter informações oportunas sobre a situação real do desenvolvimento industrial, tendo assim a capacidade de formular e implementar políticas viáveis. Devido à grande escala da China, um sistema de política industrial de dois níveis é difícil de ser implementado. O sistema da China pode ser descrito como um modelo multinível no qual o governo central define a política, e os governos locais a implementam. Como os governos locais têm suas próprias estratégias para a implementação de políticas centrais, modificando ou mesmo violando essas políticas em graus variados, isso cria um espaço experimental para avaliar o desempenho da política industrial. Na ausência de informações de mercado suficientes nas unidades centrais de tomada de decisão, as práticas de diferentes regiões enriquecem o conteúdo da política e expandem suas opções potenciais. O governo central, em resposta aos resultados experimentais dos governos locais, selecionará ativa ou passivamente as melhores práticas, levando a um sistema de política industrial multinível caracterizado por “experimentação local e seleção central dos melhores resultados”.¹⁷

As mudanças de política na indústria automotiva da China, por volta de 2004, foram uma importante base empírica para a formação dos conceitos acima. Em 1994, a China criou sua primeira Política da Indústria Automobilística, incentivando grandes empresas automobilísticas estatais a formarem *joint ventures* com empresas automobilísticas estrangeiras. A política definiu estritamente as qualificações de fabricantes e modelos de automóveis por meio de um catálogo de produção, com foco no suporte aos “Três Grandes” (China FAW Group, Dongfeng Motor Corporation e SAIC Motor Corporation) e aos “Três Pequenos” (BAIC Group, Tianjin Automotive Industry Group e Guangzhou Automobile Group) – todas empresas estatais. Sob essa política industrial, modelos como o SAIC-Volkswagen Santana, FAW-Volkswagen Jetta e Shenlong’s Fukang dominaram o mercado nacional de automóveis na década de 1990. Empresas fora do catálogo de produção só podiam produzir carros categorizados como microcarros. Para crescer, algumas empresas buscaram maneiras de entrar no ranking de fabricação de automóveis de passeio. A Chery Automobile é um exemplo típico disso.

A Chery Automobile Co., Ltd. foi fundada em março de 1997 como uma empresa estatal com investimentos do governo provincial de Anhui e do governo municipal de Wuhu. Em dezembro de 1999, o primeiro sedan Chery Fengyun saiu da linha de produção. Em 2000, a produção da Chery havia excedido 2 mil veículos. No entanto, apesar de produzir carros, a Chery enfrentou um grande problema: não tinha licença de produção de carros e não podia ser listada no catálogo nacional de produção de carros de passeio, o que significa que não podia vender carros legalmente em todo o país. Para resolver esse problema, a Chery fez *lobby* nos níveis superiores de governo e se filiou à SAIC Motor. No início de 2001, a Chery transferiu 20% de seu capital registrado (aproximadamente 350 milhões de yuans) para a SAIC Motor sem compensação, juntando-se oficialmente à SAIC Motor por meio da transferência de ações e obteve, assim, uma licença de produção de carros. A empresa foi renomeada e tornou-se SAIC Chery. Após a parceria com a SAIC, o Fengyun da Chery rapidamente ganhou aceitação no mercado, entrou rapidamente em produção em massa e passou a competir com modelos mais antigos, como o Santana, a um preço um terço menor. Em 2001, as vendas de sedans da

Chery atingiram 28,2 mil unidades (3,9% de participação de mercado), com uma receita de vendas de mais de 2 bilhões de yuans. Em 2002, as vendas aumentaram para 50,2 mil unidades (4,45% de participação de mercado), com receita superior a 4 bilhões de yuans.

O desenvolvimento de marcas nacionais, como Chery e Geely, desempenhou um papel significativo na promoção da evolução das políticas industriais nacionais. Em 2004, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma introduziu uma nova Política de Desenvolvimento da Indústria Automobilística para apoiar explicitamente o crescimento de marcas automotivas nacionais e independentes. Antes disso, em junho de 2003, a Chery saiu da SAIC Motor. Em setembro, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma anunciou sua aprovação para a SAIC-Chery Automobile Co., Ltd. produzir todos os produtos listados no Anúncio sobre Fabricantes e Produtos de Veículos Motorizados Rodoviários, e o nome da empresa foi alterado de SAIC-Chery Automobile Co., Ltd. para Chery Automobile Co., Ltd.

As mudanças na política da indústria automotiva nacional expuseram falhas significativas em políticas anteriores. Chu destacou que o uso do catálogo para limitar fabricantes de automóveis refletia a mentalidade de planejamento dos formuladores de políticas. Alcançar economias de escala para assegurar eficiência de produção era o objetivo principal dos formuladores de políticas na época. Como resultado, fatores como o número de fabricantes e a concentração da indústria tornaram-se restrições políticas importantes, e os direitos de aprovação tornaram-se a principal ferramenta política. No entanto, como Chu corretamente enfatizou, o número de fabricantes e a alta concentração de indústrias são características que surgem em um mercado maduro. Para uma indústria emergente, ainda em desenvolvimento, é ineficaz restringir o número de fabricantes antes que a concorrência de mercado tenha efeito total.¹⁸

Por volta de 2004, a mudança na política da indústria automotiva da China destacou o importante papel dos governos locais na implementação e formulação de políticas industriais. A interação central-local no sistema de política industrial multinível pode ser amplamente vista como um mecanismo coletivo de produção e coordenação de conhecimento. Sob as restrições do antigo pensamento de economia planejada e suas ferramentas políticas, muitas vezes quem tomava decisões no governo central não tinha o conhecimento necessário para formular políticas industriais racionais. Essa lacuna agora foi preenchida pelas práticas de concorrência dos governos locais. A diversidade de novos fenômenos ou comportamentos dentro da indústria provocados por tal concorrência é acompanhada pela produção de “conhecimento local”. Se esse conhecimento for respeitado e utilizado, ele pode ajudar a superar a subjetividade no processo de formulação da política industrial. Com essa perspectiva, os debates recentes entre Lin Yifu e Zhang Weiying sobre a eficácia das políticas industriais são amplamente irrelevantes, pois ambos os lados falham em incorporar em suas análises o sistema de política industrial multinível e a concorrência intragovernamental discutida na seção anterior.¹⁹

IV. Mercado socialista de capitais com características chinesas

Um mercado construtivo se refere a um mercado onde a produção e a troca são unificadas. Assim, o mercado de capitais atende ao mercado construtivo. Já em 2010, o Conselho de Estado da China emitiu as Resoluções sobre Aceleração do Cultivo e Desenvolvimento de Indústrias Emergentes Estratégicas, que encorajaram o governo a estabelecer fundos orientados para a indústria (como fundos especiais e fundos de investimento industrial) para apoiar o desenvolvimento de indústrias emergentes estratégicas, incluindo novos veículos elétricos (NVEs). Essas decisões enfatizam o papel dos mercados de capitais multinível na expansão do

investimento em indústrias emergentes e no direcionamento de fundos sociais para empresas inovadoras nos estágios inicial e intermediário do empreendimento. O Esboço do 12º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Econômico e Social Nacional da República Popular da China, lançado em 2011, reiterou essas orientações políticas.²⁰

Desde o início, o mercado de capitais da China foi encarregado de financiar indústrias estratégicas básicas. Após várias reformas importantes, especialmente o estabelecimento da SSE STAR Market (Conselho da Bolsa de Valores de Ciência, Tecnologia e Inovação de Shanghai), em 2019, e a implementação piloto do sistema baseado em registro, o foco do mercado de capitais da China mudou ainda mais para empresas inovadoras relacionadas com nova revolução tecnológica. O desenvolvimento de novas formas de capital financeiro – como capital de risco, capital privado e plataformas de investimento de capital estatal – atraiu e encorajou mais empreendedores e inovadores a se engajarem em indústrias fundamentais alinhadas com os principais objetivos estratégicos do país. Isso desempenhou um papel crucial na promoção do desenvolvimento e inovação dessas indústrias. Conforme apontado por Yi Huiman, presidente da Comissão Reguladora de Valores Mobiliários da China, “o mecanismo de risco compartilhado e de benefícios compartilhados do mercado de capitais não apenas fornece suporte financeiro, mas também desempenha um papel importante na melhoria da governança corporativa e na motivação do espírito empreendedor”.²¹

É importante enfatizar que o desenvolvimento do mercado de capitais da China nos últimos anos está intimamente ligado à reforma do capital estatal e das SOEs (empresas estatais, pela sigla em inglês). A Terceira Sessão Plenária do 18º Comitê Central do PCCh, realizada em novembro de 2013, marcou o início de uma nova etapa no aprofundamento da reforma das SOEs. As mudanças relacionadas incluem principalmente: promover a classificação das SOEs com base na função, melhorar o sistema de gestão de ativos estatais com foco na gestão de capital, reformar o sistema de autorização de capital estatal e reorganizar o investimento de capital estatal e as empresas operacionais. Além disso, essas reformas também visavam fortalecer a liderança abrangente do PCCh sobre as SOEs, integrar a liderança do PCCh em todos os aspectos da governança corporativa, esclarecer e implementar o *status* estatutário das organizações do Partido na estrutura jurídica corporativa e garantir a implementação de políticas nacionais e outras decisões importantes.

Após as reformas de 2013, as SOEs foram divididas em duas categorias: SOEs comerciais e SOEs de bem-estar público. As SOEs comerciais foram divididas em duas subcategorias: Categoria I, inclui empresas que operam em setores competitivos, enquanto a Categoria II inclui empresas que operam em setores estratégicos relacionados à segurança nacional e à economia nacional. A reforma baseada em categorias das SOEs foi importante para elucidar o papel das SOEs da China. Em uma economia socialista de mercado, o capital estatal e as SOEs são ferramentas para a governança econômica do país, ajudando a nação a atingir funções importantes. Primeiro, as SOEs fornecem bens e serviços públicos que atendem às necessidades da sociedade. Segundo, as SOEs coordenam as relações dentro da economia nacional para superar falhas de mercado, como superprodução ou demanda efetiva insuficiente, mantendo assim a estabilidade econômica e o pleno emprego. Terceiro, as SOEs realizam investimentos estratégicos de longo prazo em indústrias fundamentais para construir e liderar o desenvolvimento do mercado. Essa função é especialmente necessária para que os países retardatários alcancem a recuperação econômica e garantam a segurança econômica nacional. A reforma baseada em categorias das empresas estatais foi significativa, pois ajudou a otimizar a organização do capital estatal e a estabelecer um sistema corporativo moderno com características chinesas.

As diretrizes de 2013 também propuseram melhorar o sistema de gestão e supervisão de ativos estatais. Com esse objetivo, encorajaram o estabelecimento de empresas estatais de investimento e operação de capital que exerceriam responsabilidades de acionistas e teriam responsabilidade limitada até o valor de seu investimento. Essas empresas seriam responsáveis por melhorar a distribuição de capital estatal, melhorar o desempenho das operações de capital estatal e manter e aumentar o valor dos ativos estatais. Essencialmente, essas diretrizes eram sobre usar os princípios operacionais das modernas operações de capital financeiro para fortalecer e otimizar a economia estatal.

As implicações de extrair e usar os princípios do capital financeiro moderno para promover reformas na gestão de estatais e nos ativos estatais têm consequências profundas para o mercado de capitais da China. Na perspectiva da economia política, o capital financeiro não é apenas o capital de instituições financeiras que operam no mercado de capitais, mas também uma forma especial de capital decorrente da fusão do capital financeiro com o capital funcional (como capital industrial, comercial e de plataforma).²² O capital financeiro representa uma relação de poder no controle da produção social. Nas visões de Rudolf Hilferding e Vladimir Lenin, o capital financeiro tende a dominar o capital funcional.²³ No ambiente institucional do estágio primário do socialismo, o Estado usa o capital financeiro estatal para influenciar ou mesmo controlar a produção e atingir grandes objetivos de desenvolvimento nacional. O mercado de capitais da China é, essencialmente, um mercado socialista de capitais com características chinesas. Por meio desse mercado, a relação entre o governo e um mercado efetivo é aprofundada, a posição das estatais em setores estratégicos fundamentais é consolidada e fortalecida, e o sistema econômico básico no estágio primário do socialismo é reproduzido de uma nova forma.

À medida que o foco do mercado de capitais da China muda para empresas tecnologicamente inovadoras e com a reforma orientada para a gestão de capital das estatais, isso inevitavelmente transformará o capital financeiro estatal em uma ponte que liga a política industrial ao mercado de capitais. O capital financeiro estatal, por meio do mercado de capitais, se integra ao capital funcional para formar um novo tipo de capital financeiro estatal. Este desempenha um papel significativo na orientação do desenvolvimento de mercados construtivos e na formação de cadeias industriais e na divisão social do trabalho. No entanto, um mercado de capitais dominado pelo capital financeiro estatal também tem implicações ambivalentes. Por um lado, esse mercado pode se tornar uma ferramenta para a governança econômica nacional, desempenhando um papel significativo e positivo na condução do desenvolvimento de mercados construtivos. Por outro lado, o desenvolvimento de um mercado de capitais com características chinesas também deve abordar e prevenir as novas contradições e problemas que ele pode trazer. Uma questão proeminente nas operações de capital financeiro é que a circulação de capital funcional, como o capital industrial ($D - C \dots P \dots C' - D'$), é integrada ao ciclo do capital financeiro ($D - C'$). O primeiro se torna um meio de manter e aumentar o valor do último. Neste contexto, o capital financeiro pode se concentrar em impulsionar a lucratividade de curto prazo do capital funcional, potencialmente prejudicando sua capacidade de conduzir aprendizado ou inovação coletiva de longo prazo, o que dificultaria a realização de planos de desenvolvimento nacional e objetivos estratégicos.²⁴ Para lidar com isso, é necessário orientar e regular o comportamento e as metas do capital financeiro estatal para garantir que ele atenda às metas de desenvolvimento nacional e produção socialista de forma eficaz.

Em obras como *Crescimento extraordinário: a economia da China de 1979 a 2049*, publicada em 2013, Shi Zhengfu analisou o papel do capital financeiro estatal.²⁵ Ele argumentou que, em uma economia socialista de

mercado, a promoção do crescimento de longo prazo e a superação de crises econômicas podem ser alcançadas alavancando os investimentos macro estratégicos do Estado. Esses investimentos macro estratégicos têm como foco as indústrias estratégicas fundamentais e os fatores de produção relacionados que beneficiam o desenvolvimento econômico nacional de longo prazo. O Estado pode coordenar e implantar tais investimentos por meio de estratégias e planos de desenvolvimento de médio e longo prazo, com o governo e as empresas estatais de investimento de capital estabelecendo conjuntamente fundos estratégicos de desenvolvimento nacional para realizá-los. O fundo estratégico de desenvolvimento nacional é apoiado pelo crédito nacional, com vários subfundos especializados sob seu guarda-chuva operando de forma orientada para o mercado.

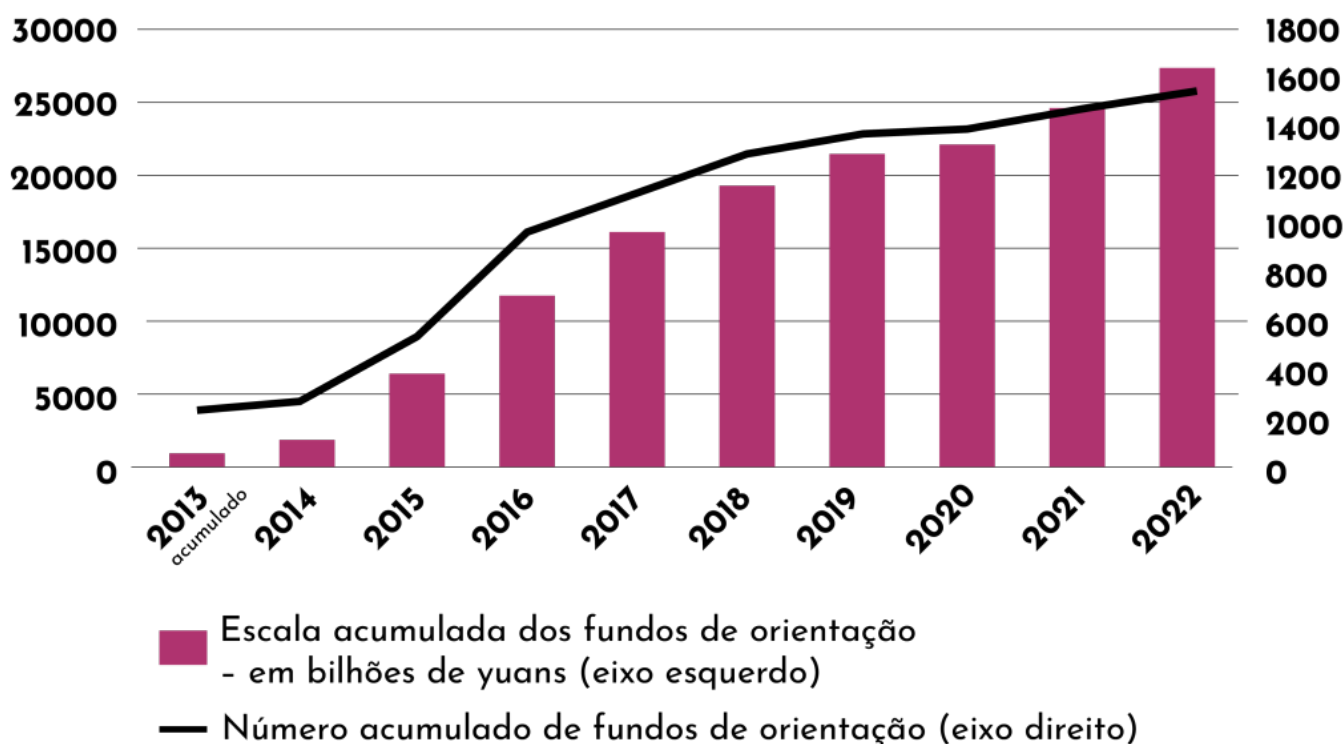


Figura 2: Número e escala dos fundos de orientação da indústria criados por todos os níveis de governo (2013-2022).

Na última década, testemunhamos o papel do capital financeiro estatal e do mercado de capitais na implementação de políticas industriais orientadas a indústrias estratégicas fundamentais (Figura 2). O papel do Estado na utilização do mercado de capitais para construir mercados é uma característica comum na história do desenvolvimento industrial global. A economista evolucionista britânica Mariana Mazzucato estudou práticas de países capitalistas desenvolvidos e observou que o papel do investimento do setor público vai muito além de consertar falhas de mercado. Ao estar mais disposto a participar da incerteza Knightiana e investir nos estágios iniciais do desenvolvimento tecnológico, o setor público pode realmente criar novos produtos e mercados relacionados.²⁶ Aqui, Mazzucato distingue deliberadamente entre o papel do Estado na superação de falhas de mercado e seu papel na construção de mercados, enfatizando a importância deste último. O papel do Estado na construção de mercados significa que o próprio Estado assume as funções de um empreendedor. Mazzucato chama isso de “estado empreendedor”, cujo papel inclui: fazer escolhas sobre a direção da inovação tecnológica, estar disposto a arcar com os riscos de investimento e incertezas relacionadas

à criação de mercado e construir uma relação distributiva razoável entre arcar com os riscos e obter recompensas. Mazzucato enfatiza particularmente o último ponto, afirmando que o investimento público em inovação também deve obter retornos públicos. No entanto, sob o sistema capitalista, essa relação distributiva é frequentemente difícil de ser alcançada, enfraquecendo, assim, o papel do estado empreendedor.²⁷ Como um intermediário institucional a serviço da política industrial, o mercado socialista de capitais com características chinesas validou amplamente as visões de Mazzucato.

A operação bem-sucedida do capital financeiro estatal delineada acima pode ser resumida usando a relação entre capital financeiro e capital funcional mencionada anteriormente. Quando esses dois tipos de capital se combinam, a seguinte fórmula cíclica emerge:

$$D - \{D - C \dots P \dots C' - D'\} - D' \quad (1)$$

O movimento de capital resumido por esta fórmula tem as seguintes características:

Primeiro, ele reproduz o capital financeiro (a fusão do capital bancário e do capital industrial) examinado por Hilferding e Lenin. A distinção está no fato de que, no caso da China, o capital financeiro é o capital estatal socialista que reflete as relações de produção estatais. Quando combinado com o capital não público, ele recria as relações de propriedade no estágio primário do socialismo, ou seja, uma estrutura simbiótica entre o público e outras formas de propriedade.

Em segundo lugar, a relação entre os dois tipos de movimentos de capital também reflete a relação entre o mercado construtivo e o mercado de capitais com características chinesas. O capital financeiro estatal e o outro capital social que ele alavanca suportam a incerteza dos investimentos, servindo, em última análise, ao desenvolvimento do mercado construtivo. Ao contrário do capital bancário examinado por Hilferding e Lenin, o capital financeiro estatal não busca necessariamente dominar o capital funcional. Seu papel de liderança e coordenação é refletido principalmente em sua influência na cadeia de valor industrial e na divisão social do trabalho.

Terceiro, o ciclo do capital financeiro é uma realização da regra do mercado construtivo nacional, refletindo a combinação de valores de uso definidos pelos planos de desenvolvimento nacional e os objetivos de valor de troca das empresas. Quando instituições financeiras estatais investem em indústrias emergentes, elas precisam ser capazes de sair com um lucro razoável para investir em novos projetos. A natureza cíclica deste movimento reflete o comportamento previsível do mercado construtivo nacional.

Vale ressaltar que, embora esse ciclo alcance a manutenção e a valorização do capital estatal, obter lucros não é o objetivo principal. O objetivo principal do capital estatal é implementar os objetivos da produção socialista e cumprir as tarefas definidas pelos planos e estratégias nacionais de desenvolvimento. A fórmula acima sugere que o ciclo deve atingir simultaneamente os objetivos duais de valor de uso e de troca.

V. Enraizamento e instituições

A política industrial em uma economia socialista de mercado frequentemente significa que o Estado está, de alguma forma, enraizado na estrutura econômica. Esse enraizamento não é apenas uma característica das

economias socialistas de mercado, mas também das economias de mercado modernas. No entanto, em uma economia socialista de mercado, o enraizamento do Estado é mais universal e intencional, levando à regra de comportamento econômico nacional de coordenação do Estado e construção de mercado discutida anteriormente.

Neste ponto, é necessário explorar mais a fundo o significado teórico do conceito de incorporação ou enraizamento. O termo “enraizamento” foi introduzido por Polanyi. Ele aponta que, em sociedades pré-capitalistas, a economia nunca foi independente, mas “enraizada” em outros sistemas, como política, religião e ética. A ascensão do capitalismo trouxe uma tendência de libertar a economia desses sistemas, tornando-a cada vez mais autônoma e auto regulada. Em sua terminologia, esse era um processo de “desenraizamento”. No entanto, Polanyi também apontou que essa tendência ao desenraizamento era, na verdade, uma utopia, porque se baseava no surgimento de uma série de mercadorias fictícias, como trabalho, terra e dinheiro. A existência dessas mercadorias fictícias traria o risco de desintegração social, levando, em última análise, a crises, guerras ou mesmo revoluções que poderiam ameaçar o capitalismo. Portanto, na visão de Polanyi, as economias de mercado modernas estão sempre sob o domínio de duas tendências: uma é o desenraizamento favorecido pelo liberalismo – a tendência do mercado a se expandir infinitamente – e a outra é o que Polanyi chama de “proteção social” – a tendência de reinserir instituições no mercado para limitar a expansão infinita deste último.²⁸

Em seu estudo da política industrial, o pesquisador estadunidense Peter B. Evans usou o conceito de “autonomia enraizada” para descrever o papel dos Estados desenvolvimentistas no Leste Asiático. Como parte da segunda geração de teóricos do Estado desenvolvimentista, seguindo Chalmers Johnson e outros, Evans argumentou que o estudo do papel do governo não deveria se concentrar apenas na autonomia relativa da tomada de decisão do Estado e suas fontes. Em vez disso, a atenção deveria ser dada à relação entre o governo e o setor empresarial. De acordo com Evans, a autonomia do Estado se refere à capacidade do governo de tomar decisões independentes, livres da influência de grupos de interesses especiais na economia. No entanto, em questões de política industrial, o governo deve contar com a assistência de grupos de interesse econômico para garantir uma implementação tranquila. Portanto, o governo permanece autônomo e mantém vínculos estreitos com as empresas para coletar informações e tomar decisões informadas.²⁹

Vale notar que, embora o conceito de autonomia enraizada de Evans adote a terminologia de Polanyi, ele não utiliza todo o conteúdo do conceito de Polanyi. Este ponto raramente é mencionado pelos pesquisadores. A noção de incorporação de Evans tende a enfatizar a função epistemológica da conexão governo-empresas, especificamente com o propósito de adquirir informações relevantes da indústria, mas ignora as implicações mais amplas do conceito de enraizamento de Polanyi. Antropólogo e marxista francês, Maurice Godelier tomou emprestado, interpretou e desenvolveu o pensamento de Polanyi a partir de uma perspectiva marxista. Para Godelier, o enraizamento pode ser entendido como uma certa forma institucional fora da esfera da produção social que desempenha as funções das relações de produção, determinando a propriedade dos meios de produção e a distribuição dos produtos, e coordenando a divisão social do trabalho, tornando-se assim um componente da base econômica. Quanto às economias de mercado modernas, embora seu desenvolvimento inicial tenha apresentado uma clara tendência de desenraizamento, em estágios posteriores de desenvolvimento o enraizamento do Estado tornou-se novamente inevitável. O keynesianismo é uma expressão teórica dessa tendência de enraizamento.³⁰

A partir da discussão neste artigo, a formação e desenvolvimento da política industrial da China também representa o processo pelo qual o Estado é enraizado na economia de alguma forma. No entanto, isso não se limita ao entendimento de Evans, mas carrega as implicações mais profundas cunhadas por Polanyi e Godelier. Com base nos casos aqui discutidos, buscamos categorizar o enraizamento do Estado (Tabela 1).

Tabela 1: Categorias de envolvimento do Estado na implementação da política industrial

Categoria	Método de enraizamento	Caso	Categoria Conceitual
Enraizamento no processo de produção ou na criação de valor	Estabelecimento direto de empresas estatais; uso do poder de mercado para coordenar a divisão do trabalho	Papel do Ministério das Ferrovias (China Railway Corporation) na inovação independente de ferrovias de alta velocidade	
Envolvimento no processo de investimento	Utilizar capital financeiro estatal para participar do ciclo de capital funcional visando alterar as cadeias industriais e a divisão regional do trabalho	Capital financeiro estatal alavancando mercados de capitais para desenvolver indústrias emergentes estratégicas	Enraizamento conforme Polanyi-Godelier
Enraizamento no processo de troca e consumo	Alteração de preços relativos, reestruturação de sistemas de demanda e a divisão social do trabalho	Vários subsídios financeiros apoiando a compra e o uso de VNEs	
Estabelecer canais de comunicação com a indústria	Coordenar recomendações de políticas e consultas	Fórum EV100 da China	Enraizamento conforme Evans

Conforme mostrado na Tabela 1, as diferentes categorias de enraizamento estatal formam um espectro, variando nos modos e níveis em que ocorrem. O enraizamento no estilo Polanyi-Godelier sempre implica um profundo envolvimento com as relações de produção, pois o Estado é encarregado de executar certas funções de produção. Na primeira das três categorias de enraizamento, segundo Polanyi-Godelier, o Estado assume um papel mais abrangente nas relações de produção, manifestado em seu profundo envolvimento na criação de valor dentro do processo de produção. Na segunda categoria, o Estado altera a divisão social do trabalho ou os padrões da cadeia de valor em uma região por meio do investimento (que também é uma forma de relação de produção), sem se envolver diretamente na criação de valor dentro do próprio processo de produção. A terceira categoria, comumente encontrada em Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, é caracterizada pela reformulação dos sistemas de demanda e da divisão social do trabalho, alterando os preços relativos de fatores ou produtos para atingir a eficiência econômica dinâmica.

Comparado às formas acima mencionadas, o enraizamento segundo Evans não requer necessariamente que o Estado assuma as funções das relações de produção. Essa categoria de enraizamento busca abordar a questão da assimetria de informação na formulação e implementação de políticas industriais. No entanto, a questão é que, para Evans, os mecanismos de coordenação dentro da autonomia incorporada envolvem principalmente a comunicação de informações, sem necessariamente exigir a produção de conhecimento local por meio da incorporação no estilo Polanyi-Godelier, que forneceria fontes de conhecimento e informação para verificar políticas e expandir opções de políticas. A implementação bem-sucedida da política industrial precisa ser

baseada na produção de conhecimento e fontes de informação apropriadas. Se as agências orientadoras em papel de liderança não tiverem as informações necessárias, elas não poderão implementar políticas industriais com sucesso. No entanto, de acordo com a experiência da China, essa questão não é resolvida simplesmente por meio da troca de informações puras, mas sim pela criação de um mecanismo de produção e coordenação de conhecimento que inclui conhecimento local. A formação desse mecanismo, por sua vez, é baseada no enraizamento do Estado na economia e seu papel na regulação das relações de produção. À primeira vista, isso pode parecer um paradoxo do ovo e da galinha, mas esse paradoxo é resolvido, em última análise, por meio da prática, ou de “aprender fazendo”.

VI. Conclusão

As quatro instituições intermediárias discutidas neste artigo – mercados construtivos, economia socialista de mercado com características chinesas, concorrência intragovernamental e concorrência intergovernamental – são formadas com base no sistema econômico básico no estágio primário do socialismo. Existem instituições específicas que servem como intermediárias para a reprodução do sistema básico. Essas quatro instituições intermediárias são interconectadas e às vezes se sobrepõem, formando coletivamente um sistema intermediário que define a política industrial com características chinesas. O sistema de política industrial com características chinesas tem três características principais.

Primeiro, o mercado construtivo ocupa uma posição central dentro do sistema. Várias instituições estatais orientam e coordenam a divisão do trabalho dentro do mercado construtivo, combinando objetivos de valor de uso que refletem imperativos socialistas e os objetivos de valor de troca das empresas. Nesse sentido, o mercado construtivo é a forma concreta do sistema econômico básico. A combinação orgânica do mercado e do Estado, bem como da propriedade pública e privada, faz parte do sistema econômico básico. As outras instituições intermediárias servem à formação e ao desenvolvimento do mercado construtivo.

Em segundo lugar, o Estado como o principal órgão para implementar a política industrial apresenta um sistema descentralizado inclusivo, baseado em uma liderança unificada. O termo “inclusivo” aqui se refere à promoção intencional da descentralização pelo Estado dentro de sua própria estrutura e arranjos institucionais, mantendo uma liderança centralizada e unificada. A concorrência intergovernamental e a concorrência intragovernamental são as principais expressões institucionais desse sistema de descentralização. Esse sistema determina as características do sistema de política industrial com características chinesas. Por um lado, da perspectiva da concorrência dos governos locais, esse é um sistema de política industrial multinível. Por outro lado, da perspectiva da competição intragovernamental, as agências estatais responsáveis pela orientação e coordenação também exibem uma natureza diversificada. Com a ascensão do capital financeiro estatal no mercado socialista de capital com características chinesas, esse sistema descentralizado inclusivo ganhou mais impulso para o desenvolvimento.

Terceiro, o sistema de política industrial com características chinesas introduz um mecanismo único de produção e coordenação de conhecimento que combina conhecimento local e conhecimento coletivo. Isso evita as deficiências inerentes da falta de conhecimento local sob o sistema de economia planejada, criando assim condições para o Estado formular e revisar razoavelmente as políticas industriais. Esse mecanismo consiste em dois níveis: primeiro, estratégias diferenciadas formadas dentro dos dois tipos de competição dão origem a um mecanismo para a produção de conhecimento local. Segundo, com base nisso, surge a questão de se, e como, o conhecimento local pode ser coordenado no nível central para criar conhecimento coletivo (ou conhecimento organizacional). Esse conhecimento coletivo é o conhecimento que as agências estatais

responsáveis pela formulação de políticas industriais podem possuir e aplicar.

Infelizmente, não há discussão abrangente e sistemática sobre o mecanismo de produção de conhecimento mencionado acima, especialmente a transformação mútua entre conhecimento local e conhecimento coletivo. Na literatura existente, apenas alguns pesquisadores reconheceram essa questão e a analisaram de dimensões específicas. Por exemplo, Chu propôs que a coordenação no nível central requer um certo consenso de valor social como pré-requisito. Ela se referiu a esse consenso como o “consenso de recuperação”, que é “o objetivo final gradualmente formado pelo povo chinês desde a Guerra do Ópio”. A percepção de Chu é profunda, mas negligencia o fato de que o consenso de recuperação também é o cerne da ideologia do PCCh. Lu Feng aponta que existe uma correção política profundamente enraizada na China sobre a necessidade de a tecnologia ser desenvolvida principalmente de forma independente para ser considerada uma grande conquista. Isso decorre do fato de que o PCCh confiou na demanda popular por independência para tomar o poder, e que a independência política foi uma pré-condição para o estabelecimento do sistema industrial da China. Portanto, sempre que o desenvolvimento industrial enfrentar escolhas estratégicas fundamentais, a ideologia do PCCh guiará as políticas de volta à direção da independência.³¹

A perspectiva de Lu Feng destaca o fato de que, no contexto chinês, o Estado – como principal entidade no processo de política industrial – não é um Estado comum, mas um Estado-partido socialista. A liderança do PCCh sobre o Estado resulta na homogeneidade entre a organização do partido e as várias agências estatais em termos de hierarquia, bem como a liderança do partido em termos de valores e ideologia essenciais. O PCCh é um partido orientado por uma missão com significado especial e sua liderança é a força de coordenação mais fundamental na evolução das políticas industriais.³² A premissa básica do sistema de coordenação de conhecimento e descentralização inclusiva que caracteriza o sistema de política industrial com características chinesas é a liderança centralizada e unificada do PCCh. Atualmente, não há suficiente pesquisa empírica e análise abrangente sobre esta importante questão.

O Secretário-Geral do PCCh, Xi Jinping, descreveu as características deste sistema da seguinte forma: “Precisamos melhorar o novo tipo de sistema nacional sob a economia socialista de mercado, alavancar totalmente o papel do Estado como organizador de grandes inovações tecnológicas, apoiar planos científicos estratégicos e projetos científicos com ciclos longos, altos riscos, grandes desafios e perspectivas promissoras, focar no *layout* sistemático, organização e integração intersetorial e combinar as forças do governo, mercado e sociedade para formar uma vantagem coletiva para o futuro”.³³

O sistema institucional intermediário centrado no mercado construtivo é uma parte do estágio primário do socialismo. Este sistema também deve ser entendido como uma ferramenta para reproduzir o sistema de liderança fundamental. Entender esta relação é essencial para entender por que a política industrial com características chinesas é um sistema novo que visa alavancar totalmente o papel decisivo do mercado para o propósito da modernização socialista.

Notas

¹ Wan-wen Chu, pesquisadora da Academia Sinica em Taipei, é uma teórica contemporânea do Estado desenvolvimentista cuja compreensão da política industrial seletiva é representativa da experiência chinesa. Segundo a autora, “política industrial significa que o governo escolhe certas indústrias específicas para

fomentar”. Para saber mais, consulte: Wan-wen Chu, *O modelo de desenvolvimento das indústrias da China: uma análise do papel da política industrial* [中国产业的发展模式—探索产业政策的角色] (Social Studies Journal Press, 2020), 102; Wan-wen Chu e Alice Amsden, *Beyond Late Development: Taiwan’s Upgrading Policies* (Peking University Press, 2016).

² Réka Juhász; Nathan J. Lane; Dani Rodrik. “A nova economia da política industrial”, *NBER Working Paper* 31538, (2023). Acesso em: <http://www.nber.org/papers/w31538>

³ Jake Sullivan. “Comentários do Conselheiro de Segurança Nacional Jake Sullivan sobre a renovação da liderança econômica americana na Brookings Institution”. *The American Presidency Project*, 27 de abril de 2023, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-national-security-advisor-jake-sullivan-renewing-american-economic-leadership-the>

⁴ Este artigo não considera a relação simbiótica entre as empresas estatais (SOE, pela sigla em inglês) e outras formas de propriedade como um sistema intermediário, porque este é o conteúdo do próprio sistema econômico básico. O papel das SOEs na implementação da política industrial é uma questão pouco estudada na comunidade acadêmica. Uma análise relacionada ao tema pode ser encontrada em Xudong Gao, “Approaching the Technological Innovation Frontier: Evidence from Chinese SOEs”, *Industry and Innovation* 26, n. 1 (2019): 100–120. Para uma discussão teórica sobre o tema, ver Jia Genliang, “A nova missão das empresas estatais: a vanguarda da inovação tecnológica” [国有企业的新使命：核心技术创新的先锋队], *Revista da Universidade de Renmin da China* [中国人民大学学报], n. 2 (2023) e Jia Genliang, : A nova missão das empresas estatais: um instrumento de políticas para a inovação da vontade nacional [国有企业的新使命：国家创新意志的政策工具], *Ensino e Pesquisa* [教学与研究], no. 2 (2023).

⁵ Karl Polanyi, *A grande transformação: as origens da nossa época*. (Editora Campus, 2000); Karl Marx, *O Capital – Livro 3* (Boitempo Editorial, 2017). Para um comentário sobre as visões de Marx, ver Meng Jie, *Economia política socialista com características chinesas como método* [作为方法的中国特色社会主义政治经济学] (Fudan University Press, 2023).

⁶ Joseph Stalin. *Problemas econômicos do socialismo na URSS* (Editorial Vitória, 1953).

⁷ Meng Jie, “Uma nova teoria das leis econômicas básicas no primeiro estágio do socialismo” [社会主义初级阶段基本经济规律新论], *Academia mensal* [学术月刊], n. 12 (2022); Meng Jie e Zhang Zibin, “Mercados construtivos, concorrência intragovernamental e inovação independente nas ferrovias de alta velocidade na China: uma explicação na perspectiva da economia política socialista” [建构性市场、政府内竞争与中国高铁的自主创新—社会主义政治经济学视角的阐释], *Perspectivas Econômicas* [经济学动态], n. 4 (2023).

⁸ Meng Jie, *Economia Política Socialista com Características Chinesas como Método* [作为方法的中国特色社会主义政治经济学] (Fudan University Press, 2023).

⁹ Meng Jie, “Uma nova teoria das leis econômicas básicas no estágio primário do socialismo” [社会主义初级阶段基本经济规律新论], *Acadêmico Mensal* [学术月刊], 12, (2022).

¹⁰Karl Marx, “O Capital volume 2”, em *Obras Completas de Marx e Engels volume 24* (Editora Popular, 1974).

¹¹Nota do editor: Nesta fórmula, D representa dinheiro, C representa mercadoria e P representa o processo de produção. Além disso, C’ representa a nova mercadoria com valor agregado criado após o processo de produção, enquanto D’ representa o quantum aumentado de dinheiro obtido após a venda da mercadoria produzida.

¹²Ralph Miliband, *O Estado na Sociedade Capitalista* (Weidenfeld & Nicolson, 1969), 54.

¹³Meng Jie e Zhang Zibin, “Mercados Construtivos, concorrência intra-governamental e inovação independente nas ferrovias de alta velocidade na China” [建构性市场、政府内竞争与中国高铁的自主创新], *Perspectivas Econômicas* [经济学动态], 3, (2023).

¹⁴Shi Zhengfu, *Crescimento extraordinário: a economia chinesa 1979-2049* (Shanghai People’s Publishing House, 2013).

¹⁵Nota do editor: O sistema de partilha de impostos se refere à maneira como as responsabilidades fiscais são divididas entre o governo local e o central na China. A essência da reforma de partilha de impostos de 1994 foi recentralizar o controle fiscal, levando a maior parte da receita das províncias de volta para Pequim. Em troca, Pequim permitiu que os governos locais vendessem terras para aumentar a receita.

¹⁶Peter B. Evans, *Autonomia incorporada: Estados e transformação industrial* (Princeton University Press, 1995).

¹⁷Wan-wen Chu, *The Development Model of China’s Industries: Exploring the Role of Industrial Policy* [中国产业的发展模式—探索产业政策的角色] (Social Studies Journal Press, 2020).

¹⁸Wan-wen Chu, *O modelo de desenvolvimento das indústrias da China: explorando o papel da política industrial* [中国产业的发展模式—探索产业政策的角色] (Social Studies Journal Press, 2020).

¹⁹“O grande debate sobre da política industrial entre Lin Yifu e Zhang Weiying” [林毅夫、张维迎 “产业政策大辩论” 实录], *The Paper* [澎湃新闻], 21 November 2016, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1565467.

²⁰Xinhua News Agency, “Resumo do décimo segundo plano quinquenal de economia nacional e desenvolvimento social da República Popular da China” [国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要], Governo central da República Popular da China, 16 de fevereiro de 2011. http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm#.

²¹Yi Huiman, “Esforços para construir um mercado moderno de capitais com características chinesas” [努力建设中国特色现代资本市场], *Qiushi* [求是], n. 15 (2022).

²²Nota do editor: O capital de plataforma se refere a modelos de negócios baseados em plataformas na

economia digital. Essas plataformas normalmente atuam como intermediárias no processo de compra e venda e geram receita por meio de comissões. O capital de plataforma pode ser considerado uma nova forma de capital mercantil.

²³Rudolf Hilferding, *Capital Financeiro* (Imprensa Comercial, 2011); VI Lenin, ‘O imperialismo, fase superior do capitalismo’, em *Obras selecionadas de Lenin 2* (Editora Popular, 1972) .

²⁴Meng Jie, “Sobre o capital estatal na economia socialista de mercado” [略论社会主义市场经济中的国有资本], *Marxismo e Realidade* [马克思主义与现实], n. 2 (2023).

²⁵Shi Zhengfu, *Crescimento extraordinário: a economia da China 1979-2049*, (Shanghai People’s Publishing House, 2013); Shi Zhengfu, ‘Functional Monetary Theory and the High-Quality Development of China’s Economy’ [功能货币论与中国经济的高质量发展], *Wenhua Zongheng* [文化纵横], no. 4 (2020).

²⁶Nota do editor : A incerteza knightiana é um termo que se refere à falta de conhecimento quantificável. Esse tipo de incerteza é diferente do conceito econômico de risco, que se refere à probabilidade de um determinado resultado. Enquanto o risco implica ação tomada sabendo a probabilidade de um resultado, a incerteza descreve uma total falta de informação. Esse conceito de incerteza foi articulado pelo economista da Universidade de Chicago, Frank Knight. Veja: Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit* (Cosimo Inc., 1921).

²⁷Mariana Mazzucato, *O Estado empreendedor: desmascarando os mitos do setor privado versus o setor público* (Public Affairs, 2018), 63–64; p. 68; Mariana Mazzucato, “Da fixação de mercado à criação de mercado: um novo quadro para a política de inovação”, *Indústria e Inovação* 23, n. 2 (2016), 140–156.

²⁸Karl Polanyi, *A grande transformação: as origens da nossa época*. (Editora Campus, 2000).

²⁹Peter B. Evans, *Autonomia incorporada: Estados e transformação industrial* (Princeton University Press, 1995).

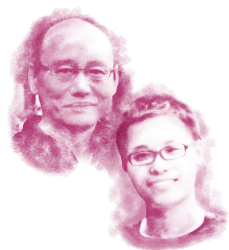
³⁰Meng Jie, *Economia Política Socialista com Características Chinesas como Método* [作为方法的中国特色社会主义政治经济学] (Fudan University Press, 2023).

³¹Lu Feng, ‘Breaking Through the Fog: Uncovering the Source of China’s High-speed Rail Technology Progress’ [冲破迷雾—揭开中国高铁技术进步之源], *Gestão Mundial* [管理世界] 9, no. 1 (2019).

³²Para uma explicação sobre o PCCh como partido orientado por uma missão, ver: Meng Jie, ‘The Communist Party of China and the Socialist Market Economy with Chinese Characteristics’ [中国共产党与中国特色社会主义市场经济], *Horários Abertos* [开放时代], no. 3 (2022).

³³Xi Jining, ‘Discurso na 20ª Assembleia Geral da Academia Chinesa de Ciências, na 15ª Assembleia Geral da Academia Chinesa de Engenharia e no 10º Congresso Nacional da Associação Chinesa de Ciência e Tecnologia’ [习近平：在中国科学院第二十次院士大会、中国工程院第十五次院士大会、中国科协第十次全国代表大会上的讲话], *China Government Network*, 28 de maio de 2021,

https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/28/content_5613746.htm.



Meng Jie e Zhang Zibin

Meng Jie (孟捷) é um ilustre professor da Escola de Marxismo da Universidade Fudan, em Xangai. Suas áreas de pesquisa incluem a teoria básica da economia marxista, análise institucional da economia de mercado da China com foco na teoria do Estado e na história do pensamento econômico. Entre suas publicações estão *Materialismo histórico e economia marxista* (2016), *Teorias do valor e acumulação* (2018) e *A lógica do desenvolvimento econômico da China* (2019, em coautoria). Meng também é editor-chefe do *Chinese Journal of Political Economy*.

Zhang Zibin (张梓彬) integra o Centro de Pesquisa de Desenvolvimento do Governo Provincial de Fujian e a Escola de Economia da Universidade Fudan.