

FÓRUM

Submetido 31-10-2023. Aprovado 05-03-2024

Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editores Convidados: Carmen Augusta Varela, Cristina Helena Pinto de Mello, Evelyn Levy e José Marcio Rebolho Rego

Avaliadores/as: Elias Marco Khalil Jabbour , Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. O/a segundo/a avaliador/a não autorizou a divulgação de sua identidade, e ambos não autorizaram o relatório de avaliação por pares.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v29.90293>

PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO: LIÇÕES DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO NA CHINA

Planning for development: Lessons from planning processes in China

Planificación para el desarrollo: Lecciones de los procesos de planificación en China

Theo Fleider^{1,2} | theofleiderwp@gmail.com | ORCID: 0009-0007-8132-9770

José A. Puppim de Oliveira^{1,3,4*} | jose.puppim@fgv.br | ORCID: 0000-0001-5000-6265

*Autor correspondente

¹Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

²Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

³Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

⁴Institute for Global Public Policy, Fudan University, Xangai, China

RESUMO

Planejamento tem sido uma ferramenta fundamental para organizar o processo de desenvolvimento dos países. Os processos de planejamento tiveram um papel-chave no desenvolvimento da China, mas ainda são pouco discutidos na literatura internacional, e praticamente inexistentes na literatura brasileira. Assim, o presente artigo faz uma análise histórica e crítica dos planos quinquenais (PQs) chineses realizados no período compreendido entre 1953 e 2020. Foi realizada uma análise qualitativa das principais características de cada plano, tal como a discussão sobre quais são as mais importantes lições que podem ser obtidas de cada plano à luz da literatura de planejamento e gestão pública. As principais delas são: a importância da descentralização no planejamento, a necessidade de dinâmica bottom-up, colocar planos como política de Estado e de governo, pensar desenvolvimento como processo diversificado, planos e metas seguirem estratégias de flexibilidade e incentivo e obter aprendizado com o processo de tentativa e erro.

Palavras-chave: China, plano, planejamento, desenvolvimento, plano quinquenal.

ABSTRACT

Planning has been a fundamental tool for organizing the development process in many countries. Planning processes played a key role in China's development, but they are still little discussed in international literature, and practically non-existent in Brazilian literature. Therefore, this article provides a historical and critical analysis of the Chinese five-year plans carried out in the period from 1953 to 2020. A qualitative analysis of the main characteristics of each plan was carried out, as well as a discussion of the most important lessons that can be obtained from each plan in light of the planning and public management literature. The main lessons to be learned are: the importance of decentralization in planning, the need for bottom-up dynamics, placing plans as state and government policy, thinking of development as a diversified process, plans and goals following flexibility and incentive strategies and obtaining learning through the trial and error process.

Keywords: China, plan, planning, development, five-year plan.

RESUMEN

La planificación ha sido una herramienta fundamental para organizar el proceso de desarrollo de los países. Los procesos de planificación jugaron un papel clave en el desarrollo de China, pero todavía son poco discutidos en la literatura internacional y prácticamente inexistentes en la literatura brasileña. Por lo tanto, este artículo proporciona un análisis histórico y crítico de los planes quinquenales (PQ) chinos, llevados a cabo en el período de 1953 a 2020. Se realizó un análisis cualitativo de las principales características de cada plan, así como una discusión de los aprendizajes más importantes que se pueden obtener de cada plan a la luz de la literatura de planificación y gestión pública. Las principales lecciones son: la importancia de la descentralización en la planificación, la necesidad de dinámicas de abajo hacia arriba, considerar los planes como política de Estado y de gobierno, pensar el desarrollo como un proceso diversificado, planes y metas que sigan estrategias de flexibilidad e incentivos y obtención de aprendizajes a través del proceso de prueba y error.

Palabras clave: China, plan, planificación, desarrollo, plan quinquenal.

INTRODUÇÃO

Planejamento tem sido fundamental para organizar o desenvolvimento dos países. Muitos países têm agências ou mesmo ministérios, como o Brasil, para guiar os processos de planejamento. A literatura indica o crescimento no número dos países que têm planos de desenvolvimento (Chimhowu et al., 2019). Nas discussões sobre Novo Desenvolvimentismo, é sugerido um Estado que possa controlar os cinco preços macroeconômicos (taxa de lucro, taxa de juros, taxa de câmbio, taxa salarial e taxa de inflação) (Bresser-Pereira et al., 2020) e, para isso, necessita da aplicação de processos de planejamento de médio e longo prazos. Porém, nem sempre os processos de planejamento fazem com que os governos consigam entregar resultados no Brasil (Puppim de Oliveira, 2006, 2017) e em outros países.

A China tem sido um exemplo de resultados expressivos no processo de planejamento das últimas quatro décadas. A China tinha menos de 10% da renda *per capita* (nominal) do Brasil em 1978, quando começaram os processos de reforma de Deng Xiaoping, e hoje tem uma renda *per capita* maior do que o Brasil. Nos indicadores socioeconômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o país teve um salto. Por exemplo, na educação, a China ocupa o topo do *ranking* de Pisa de 2018 (Organisation for Economic, Co-operation and Development [OECD], 2019). Porém, nem sempre o planejamento chinês foi exitoso. Foi um processo que se aperfeiçoou com o tempo, que deixa lições para outros países.

Assim, o presente artigo visa analisar a trajetória dos planos quinquenais (PQs) chineses no período entre os anos de 1953 e 2020, com ênfase numa abordagem macroeconômica e qualitativa, buscando realizar uma análise crítica da literatura especializada sobre planejamento e desenvolvimento estatal. O planejamento quinquenal chinês remonta aos primeiros anos da Revolução Comunista no país de 1949 e tem um histórico de cerca de sete décadas de diferentes planos. Dentro disso, os documentos tiveram um processo de formulação, implementação e desenho que variou ao longo do tempo, sendo alterado de acordo com as necessidades históricas e os aprendizados dos acertos e falhas nos planos anteriores. Com isso, o artigo traçou um processo de evolução no planejamento econômico estatal chinês, que pode ser dividido em cinco fases (Tabela 1): Impositiva Centralizada, Impositiva, Reconstrução de Mecanismos de Planejamento, Planejamento de Orientação e Planejamento Indicativo. Nestas, pode-se verificar uma mudança constante em questões como descentralização, formato e modelo de metas, estratégias econômicas e formato de planejamento. Isso caracterizou um processo no qual se pode tirar importantes lições para o planejamento do desenvolvimento, dado que a pesquisa verificou que o sucesso econômico e social do país nos últimos 40 anos pode ser atribuído em parte a essa metodologia do instrumento de planejamento, e houve um crescimento no número de objetivos qualitativos atingidos durante o período do plano.

O artigo segue em quatro partes. A seguinte aborda a discussão sobre planejamento, a segunda explica a metodologia utilizada na pesquisa, a terceira mostra os resultados com uma análise do histórico dos PQs e uma discussão sobre os resultados do planejamento estatal. A última traz as principais conclusões que se pode tomar com a pesquisa.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

O planejamento enquanto prática governamental é como “um ato político, econômico, administrativo e jurídico, de teorização e de estabelecimento de comportamentos, metas e diretrizes para guiar as ações estatais” (Groos, 1965, pg 23; Ursine & Clark, 2016, pg 17). Durante a segunda metade do século XX, o planejamento econômico (muitas vezes realizado de maneira quinquenal) foi algo largamente adotado por grandes países como Brasil, Índia, Alemanha Ocidental, tal como em grande parte do bloco comunista, caracterizando um marco econômico importante durante o período.

Por mais que essa tendência possa ser encontrada com certa frequência tanto no passado como no presente, a existência de tais planos não está associada necessariamente ao seu sucesso ou pleno cumprimento. Pode-se dividir o processo de planejamento de políticas públicas em formulação e implementação, sendo a segunda a etapa a mais importante do processo e onde normalmente se encontram os problemas (Puppim de Oliveira, 2006). O planejamento também pode ser colocado como um “processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado” (Puppim de Oliveira, 2006, pgs 43-44). A participação é fundamental para transformar os planos em resultados (Puppim de Oliveira, 2005), mas nem toda participação no planejamento é efetivamente incorporada na implementação (Puppim de Oliveira & Fra.Paleo, 2016). Portanto, o planejamento deve ser visto como um processo com ênfase na implementação, e não meramente como um produto técnico, que só fica como documento orientador, como por vezes foi percebido em alguns países em desenvolvimento, por exemplo, o Brasil. Ainda neste ponto, é necessário realizar uma distinção entre planejamento econômico em países em desenvolvimento e nos países já desenvolvidos, com os primeiros tendo maior dificuldade em questões técnicas, financeiras e culturais, as quais são significativas no processo de implementação.

Para compreender melhor o fenômeno do planejamento chinês, precisa-se levar em conta o fato de que o conteúdo da formulação do planejamento nacional e o formato e escala de sua implementação mudam significativamente de acordo com o sistema econômico do país. Países com economias socialistas têm diferentes formas de realização de planejamento estatal em relação a países capitalistas ou com sistemas como o atualmente adotado na China, Vietnã e Laos (Shultz, 2012).

A ideia de planejamento econômico como norte do desenvolvimento do país surge após a Revolução Russa em 1917, e está profundamente associada à posição econômica soviética de uma economia planificada, tendo como um dos marcos históricos a criação, em 1921, da Comissão Estatal de Planejamento Soviético (Gosplan), que iniciou a realização dos primeiros PQs (Franca, 2019), que futuramente influenciariam os chineses em sua metodologia de planejamento. A literatura de planejamento econômico para países socialistas e socialistas de mercado tem como nomes notáveis o economista polonês Oskar Lange e o russo Abraham Lerner, que desenvolveram os primeiros modelos para uma economia sob a égide planificada. Iniciado pelo

debate do cálculo socialista entre Lange e expoentes da Escola Austríaca e expandido futuramente por Lerner, o modelo propunha que, em uma economia centralizada, o planejamento estatal seria responsável por direcionar os investimentos e os *inputs/outputs* de uma economia e, caso tal ação fosse combinada com um mecanismo de regulação de preços, essa economia seria Pareto-eficiente. Dentro dessa lógica, os gerentes das empresas seriam orientados a igualar o preço ao custo marginal a fim de realizar a melhor alocação possível (Breit et al., 2003; White, 2012, pp. 33-67). Embora não tenha sido aplicado no bloco soviético, o modelo influenciou fortemente a metodologia de planejamento da URSS durante o período stalinista e da China pré e pós-Mao Tsé-Tung.

Segundo Hui (2001, p. 42), para Lange, uma economia socialista com mercado deveria: conter grandes empresas que seriam públicas enquanto se permitiriam pequenas empresas privadas; possuir uma economia planejada por um processo econômico monetizado; possuir mercado de trabalho e de consumo; manter liberdade de consumo e escolha de trabalho da população; produção e alocação de recursos deveriam ser determinadas pela preferência dos consumidores expressa nos preços; e, por fim, fixar o preço relativo via mecanismos de mercado, determinado pela Central, de acordo com a demanda/oferta. Embora a influência de tal modelo de planejamento não fique tão clara durante o período maoísta, a partir de 1978 tais ideias passam a integrar o debate econômico do país (Hui, 2001, p. 52; Li, 2003, p. 16), influenciando visões de economistas chineses. Curiosamente, muitos destes também foram influenciados pelas posições institucionalistas de Douglas North, colocando o manejo das instituições, como regras do jogo econômico, político e social, como fundamental para a economia socialista de mercado (Hui, 2001, pp. 52, 75-76).

Com efeito, o processo de planejamento econômico e de políticas públicas tem evidentes diferenças ao se compararem países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Li (2003) também afirma que o processo de desenvolvimentismo asiático e de política de planejamento de países como Japão e Coreia do Sul distingue-se do processo de desenvolvimento da Europa ocidental e, portanto, deve-se ter cautela para defender modelos únicos. Contudo, a China apresenta uma formação histórica, social e política que a coloca em posição singular dentro da literatura de planejamento e desenvolvimento econômico, apesar de o país integrar a categoria e formato de planejamento dos países do bloco soviético, embora existisse significativa diferenciação entre o modelo de alguns destes (Hui, 2001, p. 44). A partir de 1978, uma nova configuração econômica emerge, com funcionamento e características diferentes dos demais países em estágio de desenvolvimento. Em 1993, a China diferencia-se dos demais países em desenvolvimento, tanto quanto de seus pares ao redor do mundo (Heilmann & Melton, 2013). Assim, cabe refletir sobre o lugar que a China ocupa na literatura de planejamento estatal, levando em consideração suas singularidades.

Contudo, há alguns paralelos que podem ser considerados. De acordo com Haggard (2018, p. 3), a literatura sobre os planos de desenvolvimento teve impacto significativo no sucesso desses países, na medida que possibilitam um processo de aprendizado derivado de experiências de tentativa e erro. O autor também afirma que a maior parte dos estados chamados desen-

volvimentistas asiáticos adquiriu seu atual *status* por intermédio de um modelo de poder e de governo diferente das democracias ocidentais (Haggard, 2018, p. 37).

Por fim, o planejamento econômico tem papel considerável na obra de três autores brasileiros: Celso Furtado, Ignácio Rangel e Luiz Carlos Bresser-Pereira. Segundo Wasques (2021), o planejamento econômico tem papel fundamental no pensamento furtadiano:

Com efeito, o planejamento passou a ser visto como um instrumento de ação reformadora, orientado para a reconstrução estrutural, condição básica para a edificação de uma sociedade democrática. Em outras palavras, o planejamento foi vinculado à ideia de ação transformadora, o que, nos escritos posteriores de Celso Furtado, significará uma ação voltada às modificações estruturais, condição *sine qua non* para se franquear a barreira do subdesenvolvimento (pg 10).

Portanto, o planejamento não seria apenas uma forma de construir uma base industrial e complexa em um país, mas seria um dos fatores que construíram a estrutura do seu caminho para o desenvolvimento e saída da condição de pobreza.

Celso Furtado não escreveu nenhuma obra que trabalhasse de maneira explícita sua visão teórico-conceitual do Estado, mas por meio de seus escritos se deduzem algumas de suas ideias de planejamento (Wasques, 2021). A administração deveria organizar-se para executar a política de “entrar em contato com a vida social, sentir a sua realidade e elaborar o material sobre o qual se imprimirá a forma da Política, e executar o programa traçado pelo governo” (Furtado, 2014, p. 145). Porém, de modo geral, o Estado age de maneira corretiva ocasionalmente, quando é estimulado por forças da sociedade (Furtado, 1974, p. 57). Rangel (2021) dedicou-se a criar uma cultura de planejamento econômico no Brasil, em níveis nacional e estadual. Uma de suas preocupações principais era ter planejamento para uso dos recursos ociosos na nossa economia.

Para Bresser-Pereira (2003), o planejamento tem um papel central na coordenação dos agentes econômicos. O papel do Estado para uma economia novo-desenvolvimentista, no que tange à coordenação, seria o

de coordenar os setores não competitivos da economia; perseguir uma política industrial estratégica que não se limite à proteção da indústria em estágio inicial, mas também busque incentivar a inovação tecnológica por meio de parcerias entre empresas privadas e o setor público, e adotar uma política macroeconômica ativa que garanta que os cinco preços macroeconômicos (taxa de lucro, taxa de juros, taxa de câmbio, taxa salarial e taxa de inflação) estejam “corretos” ou equilibrados – algo que o mercado é incapaz de fazer. (Bresser-Pereira et al., 2020, pg 12).

Dentro dessa ideia, a aplicação de planejamento de médio e longo prazos seria fundamental, uma vez que esses objetivos necessitam consistência ao longo do tempo e estar presentes dentro de uma política de Estado ao longo do tempo. Ainda, o autor argumenta que o planejamento econômico tem papel fundamental na coordenação de políticas, estabilidade e crescimento sustentável em economias de rendas médias, uma vez que os mercados podem ser menos eficazes em coordenar investimentos e der uma visão mais curto previstas nesses

países, e variáveis como taxas de juros e câmbio devem estar atreladas a um projeto de desenvolvimento de longo prazo.

Dessa forma, é possível de traçar uma reflexão do processo de planejamento estatal chinês com a literatura de planejamento econômico e traçar quais são as principais características que essa experiência histórica pode trazer como lições para um planejamento desenvolvimentista.

METODOLOGIA

A fim de realizar um levantamento dos principais efeitos do planejamento quinquenal chinês, bem como os principais pontos por trás de sua formulação e aplicação, foi realizada uma análise qualitativa de diferentes documentos históricos e indicadores macroeconômicos antes e depois dos planos, bem como a análise relativa às conjunturas econômicas e políticas que os cercavam no período e uma revisão de literatura sobre o planejamento quinquenal chinês e sobre planejamento estatal. Essa análise foi feita por meio da literatura, documentos e fontes de informação secundárias entre junho de 2022 e setembro de 2023, em inglês e português.

No que tange à análise realizada, buscou-se responder para cada plano: Como foi o processo de formulação dos planos? Qual o contexto social e político que estes enfrentavam em sua formulação e aplicação? Quais as principais metas do plano e o que mudou para o plano anterior? Foi possível atingir essas metas? Quais os principais indicadores da economia chinesa relativos aos principais objetivos do plano nos períodos prévio e póstumo do plano?

As questões anteriores foram respondidas por meio da análise de documentos do governo chinês relativos aos planos (incluindo os documentos com os próprios em alguns casos), levantamento de documentos históricos de registro da formulação e aplicação dos planos provido por instituições estrangeiras, revisão de literatura relativa a estado e planejamento quinquenal chinês, análise de indicadores econômicos como PIB, IDH, complexidade econômica, composição industrial, índice de investimento público, GINI, PTF, produção agrícola, além de indicadores relativos a metas específicas de cada plano. A pesquisa examinou as metas de cada plano relativo a esses indicadores. Também se buscou analisar se as medidas tomadas foram determinantes para o eventual crescimento nesses indicadores, verificando se houve as mudanças quantitativas almejadas nesses indicadores e se estas vieram, entre outras razões, por conta das ações do plano. Entretanto, vale reconhecer que uma limitação do trabalho foi que essa observação não pode ser feita por meio de verificação empírica quantitativa, pois não temos informações suficientes e estaria fora do escopo desta pesquisa.

Os documentos utilizados para as questões levantadas anteriormente divergiram para cada plano, uma vez que uma limitação do trabalho foi encontrar pouca documentação e literatura referentes ao período que compreendeu do segundo ao sexto PQ, devido ao forte isolamento internacional do país no período e à baixa capacidade de captação estatística e documental do estado chinês na época. Portanto, foi necessário cruzar dados e informações de diferentes periódicos, documentos e relatos a fim de compreender no que consistem e como eram feitos os planos referentes a esse período. Relativo aos outros planos, obteve-se o acesso aos documen-

tos dos planos em si, bem como seus processos de formulação por meio de diferentes fontes do estado chinês, sendo a principal delas a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, ou National Development and Reform Commission (NRDC), além do Departamento de Estatística do Estado chinês, periódicos internacionais sobre o país (principalmente o *The China Quarterly*, publicado pelo Cambridge Academic Press) e artigos e livros que tratam sobre os planos em si.

Somados à análise anterior da literatura de planejamento estatal, com enfoque em países subdesenvolvidos, os resultados a seguir discutem a evolução histórica do planejamento chinês buscando entender se este se encaixa em suas principais definições e propostas (seção 4). Por fim, o artigo buscou delimitar as principais características do planejamento estatal chinês no que tange aos principais pontos que o levaram a ter sucesso ou não e realizar um levantamento da principais lições que podem ser tiradas para literatura de planejamento e para o caso brasileiro.

A HISTÓRIA DOS PLANOS QUINQUENAIS CHINESES

Os PQs chineses podem ser definidos como a principal estratégia do país para o desenvolvimento econômico e social em nível de médio e longo prazos. Os documentos consistem em trazer os principais objetivos e medidas a serem tomados pelo Estado e sociedade chinesa para os próximos cinco anos, e são formulados e implementados por meio de um complexo processo que envolve diferentes níveis do governo e sociedade para chegar aos principais consensos da nação relativos ao que deve ser feito para alcançar o desenvolvimento. Tais planos são constituídos em fases ligadas a formulação, avaliação e consolidação de metas, e foram alterados substancialmente ao longo das mais de sete décadas nos quais foram implementados, passando por diversas fases (Tabela 1).

A história recente chinesa está profundamente ligada à existência e aplicação dos planos. Ao longo das primeiras décadas, durante o governo de Mao Tsé-Tung, o Partido Comunista Chinês (PCCCh) tentou induzir um programa de rápida transição para um país com indústria pesada, coletivização do campo e universalização de serviços de educação pública. Segundo [Zhu \(2012\)](#), nesse período, o país teve um crescimento das matrizes industrial e produtiva, contudo tal crescimento deu-se principalmente devido ao aumento de capital físico e humano, com impacto na produtividade total, mas sem evitar o problema da fome, causada pela má alocação de recursos ou pelas catástrofes climáticas. Vale ressaltar que, a partir da morte de Joseph Stalin (1953) e durante a Guerra Fria, o país viveu um período de isolamento diplomático que só terminaria com a visita do presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, à China em 1972. Foi justamente nessa época que se elaboraram os primeiros PQs chineses, com o objetivo de cumprir metas e dar diretrizes econômicas nacionais, e promover a educação e a inserção internacional. Os primeiros planos visavam construir uma China moderna, menos dependente da economia agrícola, fortalecendo a matriz econômica, fortemente inspirada nos PQs soviéticos do período stalinista ([Spence, 2013](#)). Os cinco primeiros planos chineses nas fases impositivas buscaram tirar o país da condição de economia agrária de baixa complexidade. O primeiro

PQ (1953-1957) estimulou o crescimento da renda nacional a uma taxa anual média de 8,9% e a produção agrícola em cerca de 3,8%, crescimento ancorado no aumento populacional de cerca de 2,4% (Fairbank & Goldman, 2008).

Em 1976, com o falecimento de Mao Tsé-Tung, iniciou-se um novo ciclo da história da República Popular da China, marcado inicialmente pelo fim da Revolução Cultural e pelas intensas discussões no interior do PCCCh. Com efeito, foi em 1978 que de fato se iniciou a série de reformas econômicas que modernizaram a matriz econômica chinesa. Tais reformas foram implementadas de maneira gradual, experimental e descentralizada, e tiveram como norte os PQs, que, por sua vez, também alteraram drasticamente sua forma de elaboração e de implementação.

Previamente às reformas vivenciadas após 1978, o país alocou seus recursos na direção de aumentar a escolaridade média e a construção de infraestrutura física em conjunto um complexo setor de indústria de base que buscava reduzir a dependência de exportações. A razão entre o capital físico sobre o produto alcançou uma escalada de crescimento constante, sendo uma das principais fontes de renda que explicam o crescimento do PIB durante essa época. Por outro lado, depois de 1978, esse fluxo de acumulação de capital passou a seguir uma lógica diferenciada.

Após 1978, o governo chinês implementou uma série de políticas econômicas que garantiram o crescimento econômico e a mitigação do problema da fome estrutural. Entre elas, é possível destacar os diversos incentivos governamentais estabelecidos para auferir um excedente ao consumidor pelo setor agrícola que pudesse ser usado como investimento nos setores industriais e, ao mesmo tempo, como incentivos para garantir que os agricultores não deixassem as áreas rurais e as atividades agrícolas quando as condições fossem desfavoráveis. Ainda assim, mesmo com tais políticas, o sistema chinês ainda não era capaz de interromper o ciclo da fome no país: no final da década de 1970, o setor agrícola incluía mais de 70% da força de trabalho da China, mas não era nem mesmo capaz de fornecer à população chinesa 2.300 calorias *per capita* por dia. Dessa forma, por mais que apresentasse melhoria dos indicadores econômicos gerais e alcançasse uma posição de maior destaque no cenário nacional, a China ainda tinha problemas estruturais a serem enfrentados.

Em decorrência das políticas econômicas propostas nesse momento, houve uma diminuição da participação de trabalhadores na agricultura de 69% em 1978 para 26% em 2007. Simultaneamente, houve o crescimento expressivo do setor não estatal – que, em 1978, concentrava 15% dos trabalhadores – para 62% em 2007; um deslocamento dos trabalhadores do setor agrícola para o setor urbano da economia conseguiu absorver essa mão de obra, gerando rápido crescimento da produtividade. Conforme observa Zhu (2012, pg 21): “Entre 1978 e 1984 [...] vários estudos argumentam que a maior parte do crescimento da produtividade durante este período pode ser atribuída ao preço e às reformas institucionais que geraram fortes efeitos positivos de incentivo sobre os esforços dos agricultores e escolhas de insumos” (por exemplo, Lin, 1992; McMillan et al., 1989). Assim, nesses anos, houve um aumento de 50% da produção agrícola, amenizando consequentemente o problema da fome, permitindo a realocação setorial dos trabalhadores.

Contudo, essa dinâmica teve sua estagnação a partir da segunda metade da década de 1980, no contexto da crise econômica no bloco comunista, levando os dirigentes chineses a reconfigurar a matriz econômica. Dessa maneira, gradualmente as relações entre o setor estatal e o privado foram alteradas, sendo introduzida a liberalização dos mercados de insumos e de produtos agrícolas, ao mesmo tempo que novas tecnologias foram adotadas nesse setor. Ainda que haja outros fatores envolvidos, muitos estudiosos, como [Young \(2003\)](#), argumentam que as reformas no setor agrícola representaram a principal fonte de renda para o crescimento econômico dos anos que seguiram. Para além disso, também foram implementadas reformas no setor estatal, que passou a ser muito mais descentralizado, atribuindo maior poder aos governos locais e às empresas estatais, que foram introduzidas ao modelo de *dual track* ([Kissinger & Ladino-Orjuela, 2015, p. 32](#)).

As reformas econômicas foram postas de maneira gradual e podem ser descritas em duas partes: a primeira mudava o formato de atuação do Estado para que se pudesse alcançar uma maior abertura diante do comércio mundial e melhorias nos termos de troca, tendo como principais áreas de atuação a agricultura, a indústria, os setores tecnológico e de segurança. Nesse contexto, ocorre a implementação das *trading companies* e as chamadas *Zonas Econômicas Especiais* (ZEE), seguidas pelas *Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico* (ZDET). Tais iniciativas visavam trazer um maior Investimento Estrangeiro Direto (IED), orientando o desenvolvimento da produção nacional, para o aumento do volume das exportações ([Acioly et al., 2011](#)). Nesse âmbito, cidades como Shenzhen viram o caráter de sua economia transformar-se rapidamente.

Ainda nesse período, o Estado chinês passou a alterar a forma como realizava os PQs, algo essencial para o funcionamento do país. Segundo [Hu \(2013\)](#), o processo de formulação e os objetivos dos planos foram alterados de acordo com o período em que eram implementados. Assim, houve um aumento do número de pessoas e instâncias que os elaboravam, garantindo um processo mais descentralizado de tomada de decisões, bem como no modo como eles eram colocados em prática. Além disso, devido às novas tecnologias na área de informação, o Estado ganhou maior capacidade de elaborá-los baseando-se nas evidências e em projeções empíricas ([Chen & Naughton, 2016](#)). Se antes os planos eram elaborados em um modelo similar ao soviético, acompanhado por poucos entes e com adesão a um formato *top-down* de desenho e aplicação, passou-se a considerar as metas baseadas primeiro em nível local e postos com menos indicadores econômicos de caráter numérico em termos de nível de produção como sua base, permitindo um salto de uma fundamentação quantitativa para uma qualitativa ([Hu, 2013](#)) tendo a NRDC como principal agente.

Durante esse período, o país viu suas taxas de crescimento subirem tal como sua produtividade em um momento em que os países ligados à URSS entraram em crise. Entretanto, a conjuntura e o formato de desenvolvimento sofreriam significativas alterações durante a década de 1990

Com a chegada de Zhu Rongji à liderança do país em 1998, as políticas apresentadas pelo governo passaram a ser combinadas com um Estado mais forte e com instituições mais impositivas. Tais políticas buscaram regular a competição pela via do mercado interno, empre-

gando novas regras em cinco pontos muito importantes da economia: as esferas fiscal, bancária e financeira, corporativismo estatal e atuação externa (Naughton, 2007). No que toca à área fiscal, buscou-se um maior aumento das receitas do Estado, fragilizadas pelas grandes vantagens dadas para o estabelecimento de diversas empresas ao longo do período das reformas, aumentando os impostos sobre determinados setores, oferecendo ao governo central/local uma base financeira mais sólida. Ainda, The People's Bank of China (PBC) passou por reformas estruturais e começou a desempenhar um papel central na determinação e na implementação da política monetária chinesa (Naughton, 2007). Além disso, estimulou-se ainda mais a liberalização no campo dando incentivos para os agricultores implementarem novas tecnologias na produção, processo que já estava ocorrendo ao longo da década (Huang et al., 2008). No entanto, o papel do crescimento da produtividade da agricultura diminuiu ao longo do tempo, de uma contribuição de 2,1 pontos percentuais por ano, entre 1978 e 1988, para uma contribuição de apenas 0,6 pontos percentuais por ano para o período entre 1998 e 2007. Tal fenômeno ocorreu, em parte, porque, à medida que a economia cresceu, a participação da agricultura no valor agregado diminuiu. Outra variável importante foi que a contribuição marginal da realocação teve uma função decrescente do nível de produtividade agrícola (Zhu, 2012).

Após o período que compreendeu o nono PQ (1995-2000), a indústria ganhou papel ainda mais vital na economia chinesa, as indústrias de manufatura de *software*, eletrônica e informática cresceram mais de 30% ao ano (Naughton, 2007). Durante esse período, a China mudou ainda mais seu posicionamento geopolítico ao adentrar a Organização Mundial de Comércio (OMC), o que lhe permitiu ser elevada para um novo patamar no comércio internacional. As sinalizações que possibilitaram esse acontecimento já haviam sido gestadas nos anos anteriores, mas fato é que as tarifas médias de importação caíram de 41%, em 1992, para 6% após a entrada do país nove anos depois. Portanto, o país combinou uma política de receptividade às importações com uma mudança em sua matriz produtiva (Lyrio, 2010).

O 10o plano visou a continuidade do crescimento veloz, a posição do setor privado no direcionamento da agenda de desenvolvimento era cada vez mais notável, e o país observou de maneira contínua a ascensão de empresários que tentavam adquirir vantagens a partir dessa mudança de posição manifestada naquele período. Referente à construção do plano, sua formulação desenvolveu-se de uma maneira distinta dos anteriores, com o comitê de planejamento recebendo sugestões e consultas de organizações internacionais, como o Banco Mundial, em conjunto com a construção de planos especializados e planos regionais baseados nesses estudos e sugestões. A partir da ascensão ao poder de Hu Jintao e de seu premier Wen Jiabao, aumentou-se a inclusão dos chamados “capitalistas vermelhos” dentro do PCCh (Dickson, 2003; Oliveira, 2003), o que desenvolveu as contradições internas dentro do âmbito político do país. O plano foi formulado no período em que a situação econômica geral da China era entusiasmante, o PIB havia passado de US\$ 1 trilhão, a escassez de bens de consumo foi em grande parte eliminada e um novo mercado consumidor interno começou a se formar (Chen & Naughton, 2016).

Seguindo a mesma tendência, o 11o plano foi formulado de maneira mais democrática e transparente. Diferentes estratos sociais participaram da sua formulação (Jiang, 2006; Naughton 2005), como o Comitê Nacional de Desenvolvimento e Reforma, que era composto por

especialistas de vários departamentos e organizações governamentais. Além disso, comentários e sugestões foram obtidos de membros do Congresso Nacional Popular, Congresso Consultivo Político Nacional, Comitê de Especialistas do 11o PQ, organizações políticas e militares, dos outros partidos existentes no país, representantes de províncias, cidades administrativas diretas e minorias de regiões autônomas, como de Xinjiang. O plano representou uma mudança de filosofia por parte do país que agora visava um crescimento muito mais estável do que uma explosão da economia de maneira oscilante e desregulada. Tal questão não veio à toa, dado o alto contingente de problemas que havia acompanhado o crescimento anteriormente citado, como a degradação ambiental e o aumento da desigualdade. Passou-se a aumentar a centralidade do desenvolvimento científico e a noção de sociedade socialista harmoniosa, que foram articuladas com as noções de sustentabilidade em longo prazo e uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico (Naughton, 2007). Tal plano, em conjunto com os que o sucederam, propiciou um crescimento do país enquanto potência tecnológica e passou a olhar mais para os indicadores sociais do país, em parte pelas manifestações ocorridas nos períodos antecedentes.

O 12o plano veio em um contexto de batida de metas do anterior, mantendo os objetivos relativamente parecidos e ressaltando que o setor de alta tecnologia passou a ter posição central na economia do país junto com os setores mais competitivos em nível internacional, incentivando ainda mais as grandes empresas do país, como a Huawei. Nesse período, o país deixou ainda mais de ser simplesmente a fábrica do mundo e um mero absorvedor de tecnologia.

Os anos que se seguiram até o presente momento viram o desenvolvimento maior de um mercado interno e uma mudança nas posições geopolíticas do país em um cenário de maior tensão com os EUA e um crescimento de influência na África. A epidemia do coronavírus também mudou radicalmente algumas estratégias do país, que agora vive uma guerra comercial com os EUA e enfrenta sérios problemas demográficos (Jabbour et al., 2020).

Destarte, nos últimos 40 anos de desenvolvimento da economia asiática, a China observou seu retorno ao centro da dinâmica econômica mundial, em um processo pelo qual traz a reflexão relativa ao impacto do planejamento e da execução dos PQs para que tal fenômeno ocorresse é algo ímpar na história econômica moderna.

LIÇÕES DO PLANEJAMENTO CHINÊS

O planejamento mudou e aperfeiçoou-se ao longo do tempo na China, tanto para ajustar pontos do processo que precisavam melhorar como para incluir novos indicadores e se adaptar às mudanças nas sociedades local e global. A Tabela 1 resume as principais características dos processos de planejamento e dos PQs chineses com suas fases.

Tabela 1 – Os Planos em Perspectiva Comparada

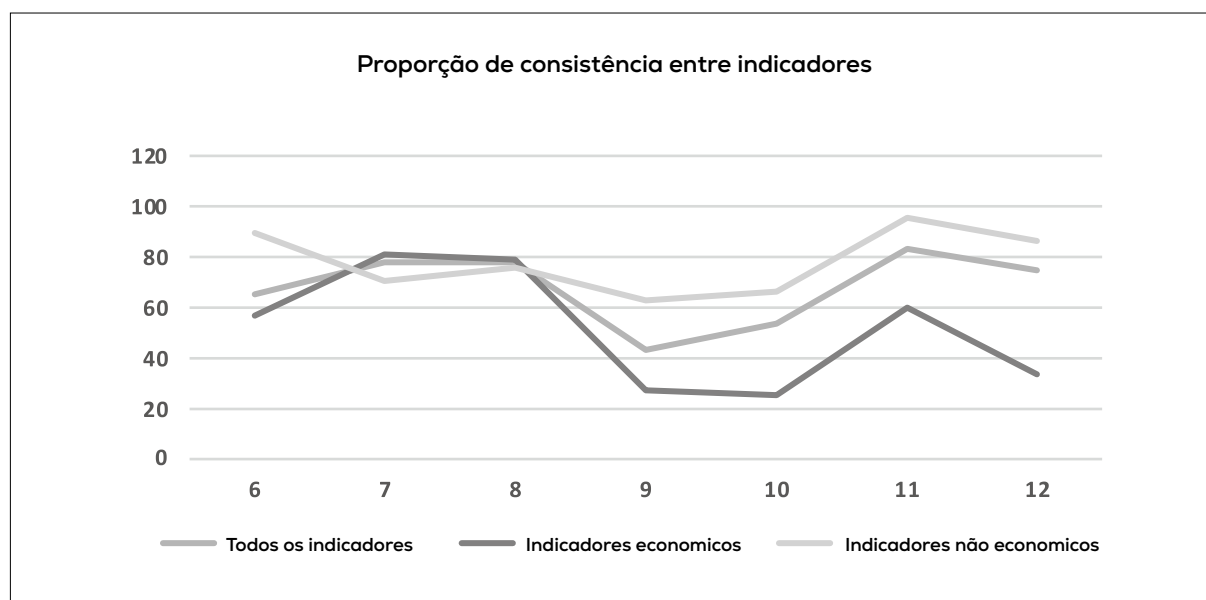
	Fase “Impositiva centralizada” 1º a 2º plano	Fase “impositiva” 3º a 5º	Fase de reconstrução dos mecanismos de planejamento 5º a 7º	Fase do planejamento de “orientação” 7º a 9º	Fase do planejamento “indicativo” 10º a 13º
Nível de centralização	Formato top down com agências e entidades governamentais centrais traçando a maior parte do plano e localidades o seguindo	Maior descentralização com mais participação de entes locais, mas formato essencialmente top down ainda	Crescimento da autonomia e representação de entes locais e municipais devido aos efeitos da Revolução Cultural e mudança no caráter da instituição de planejamento	Crescimento na autonomia e representação de entes locais e municipais, aumento no processo consultativo destes	Descentralizado e com formato mais bottom-up, localidades e municipalidades são parte integral do processo de formulação e implementação
Principal estratégia econômica	Criação e crescimento massivo de uma indústria de base através dos recursos advindos da agricultura	Crescimento massivo de uma indústria de base através dos recursos advindos da agricultura	A partir do sexto plano, inserir o projeto das reformas macroeconômicas e abrir o país, ao mesmo tempo em que se aumentava suas forças produtivas	Continuar projeto das reformas, aumentar eficiência e produtividade, criar sistema financeiro robusto	Mudança no modelo de crescimento, aumento no investimento em P&D, criação de mercado interno robusto, indústria tecnológica endógena e verde
Modelo de promoção das metas	Impositivo, empresas e localidades recebiam as demandas de produção e deveriam cumpri-las, com estado repassando os recursos	Impositivo, empresas e localidades (agora com um pouco mais de poder) recebiam as demandas de produção e deveriam cumpri-las, com estado repassando os recursos.	Metas sugeridas para as micro unidades (empresas estatais, produtores agrícolas, etc.) com base nas metas de produção agregada desejadas e usam “alavancas econômicas” para induzir maior compliance dos entes.	Consolidação do modelo de metas por incentivos e focadas em aspectos mais macro	Diferenciação entre metas esperadas e compulsórias. Maior intervenção do estado para atingir objetivos. Diversificação de mecanismos de incentivos
Tipo de planejamento	Planejamento Impositivo: Técnico e pouco participativo, poucas centrais desenhavam implementavam o plano instituições	Planejamento Impositivo: Técnico e pouco participativo, poucas instituições centrais desenhavam implementavam o plano	Transição do planejamento impositivo e pouco participativo para o de “orientação”, mais flexível, participativo e consultativo	Planejamento de orientação	Planejamento indicativo: Processos baseados em brainstorm, mais diversificados e com processos de consulta mais profundos e capilarizados
Principais lições	Há problemas em desenvolver setor as custas da agricultura, planejamento não pode ser extremamente top-down e precisa envolver localidades.	Planejamento precisa ser flexível e é necessário pensar em metas mais abrangentes e com melhores mecanismo de incentivo.	Deve-se atentar para problemas de estimação ligados a sobreotimismo ou subestimação das capacidades produtivas. Planejamento de médio prazo é um bom mecanismo para aplicar reformas	Planejamento precisa ser consultativo e envolver diferentes entes. Desenvolvimento precisa ser visto como processo diversificado e complexo.	Planejamento em países grandes necessita ser bottom-up. Planos precisam ser política de estado e não apenas de governo, política industrial deve caminhar junto com planos de médio prazo

O primeiro ponto a ser abordado é o movimento de crescente descentralização que foi observado nos PQs. Conforme citado, durante as primeiras décadas, o planejamento era composto por um alto grau de centralização decisória e de implementação, com as agências do governo central tomando a maioria das decisões sobre como o plano seria desenhado e quais eram os objetivos para cada localidade. Entretanto, com o passar do tempo, foi se notando que muitas vezes essas localidades não eram capazes de cumprir as metas impostas, e o formato dos objetivos propostos não condizia, muitas vezes, com suas realidades. Assim, a partir do sétimo plano, iniciou-se um processo de progressiva descentralização decisória e de desenho dos documentos, tendo seu ponto de quebra a partir de 1993, quando os planos começaram a realmente ser concebidos com a participação majoritária dos governos locais e das entidades provinciais

(Heillman & Melton, 2013). Desde então, os PQs passaram a funcionar de maneira que, a partir do lançamento do documento em nível nacional, os governadores provinciais e municipais e os reguladores do setor elaboraram esboços semelhantes e planos especiais de acordo com suas realidades locais. Dessa forma, na prática, os PQs são apenas um elo nos documentos de política promulgados pelo governo central, entre documentos de prazos mais longo e mais curto, e são constantemente revisados e revistos ao longo de cinco anos por entidades de planejamento locais e centrais, para uma implementação mais concreta dos objetivos do documento nacional.

Quanto à questão anterior, pode-se afirmar que parte do sucesso dos planos foi a crescente descentralização ao longo do tempo, muito embora em alguns momentos específicos tenha retrocedido, devido a diferentes fatores, e a consistência entre indicadores locais e centrais tenha variado ao longo do tempo (Figura 1). Conforme já explorado, maiores índices de descentralização decisória podem estar associados a maiores índices de sucesso no planejamento proposto, uma vez que tal circunstância permite, no caso de um país com dimensões continentais e estrutura administrativa complexa, maior adaptabilidade às realidades locais e melhor alocação de recursos. Dessa maneira, pode-se argumentar que um planejamento descentralizado é algo a se desejar quando se trata de planos econômicos, principalmente em países de largas área e população como o Brasil.

Figura 1 – Proporção de Consistência entre Indicadores Locais e Centrais



Fonte: Baseado em Hu (2013).

Nessa mesma linha, um outro aspecto crescente nos planos foi a adoção de uma abordagem mais *bottom-up* e consultiva com o passar do tempo. Os primeiros planos tinham seu processo de formulação e desenho com poucos entes participando, com o projeto seguindo uma abordagem mais *top-down* na qual as entidades centrais e os gabinetes mais altos do governo

eram responsáveis pela maior parte do processo, embora a metodologia chinesa fosse mais participativa que em outros países comunistas que realizavam o planejamento. Como articular o planejamento central com o local, passando pela escala regional. Contudo, com o passar do tempo, os planos foram se tornando cada vez mais consultivos, com diversas entidades locais, internacionais e acadêmicas participando de seu processo de formulação e, posteriormente, de avaliação. Assim, principalmente após 1993, os PQs foram se tornando um processo mais *bottom-up*, envolvendo diferentes extratos da sociedade e dando mais poder de voz a entidades que seriam responsáveis por aplicá-lo. Tal movimento pode ser associado com o crescente sucesso dos objetivos dos planos, dado que um processo mais participativo e consultivo promove um melhor entendimento sobre as demandas e as capacidades do período, estimação de possibilidades e perspectivas complementares. Vale ressaltar, entretanto, que, se não for realizada da maneira adequada, essa transição pode causar a promoção de grupos de interesse e demandas para os planos que não necessariamente são as mais corretas e eficientes. Dessa forma, pode-se tirar do caminho histórico realizado pela China que maiores índices de participação e consulta nos planos tendem a criar um melhor planejamento e garantir melhores alocações de recursos e esforços, entretanto, caso não seja feito de uma maneira com forte arcabouço institucional e equidade na representação, isso pode gerar problemas.

O formato de metas é outro ponto central a ser destacado no planejamento chinês. Conforme as diretrizes gerais do sistema econômico foram mudando, também foi alterado o formato pelo qual as metas eram construídas e reforçadas. Se no começo os documentos centrais concentravam-se em aspectos “micro”, com o nível quantitativo de produção de indústrias específicas sendo lançado em conjunto com as quantidades exatas de recursos que seriam repassados para tal, após o período Deng, iniciou-se um processo pelo qual as metas eram anunciadas em formato “macro”, no qual os setores e áreas designados deveriam alcançar os objetivos econômicos gerais. Além disso, as metas pararam de ser impositivas para empresas e passaram a serem feitas por incentivo, o que ficou conhecido como planejamento de orientação; tal movimento parece funcionar melhor para companhias aumentarem suas produções e se atingirem os objetivos gerais do plano. Com isso, os mecanismos de planejamento para economias com setor privado parecem exigir mais flexibilidade e um sistema de metas por incentivos para as empresas dos setores estratégicos, criando uma estrutura mais adaptável a eventuais imprevistos e com maiores índices de produtividade. Vale ressaltar, entretanto, que, se não forem aplicados com cautela, tais mecanismos podem produzir uma estrutura de subsídios que cria espaço para empresas mais ineficientes se manterem no mercado, portanto eventuais incentivos precisam de constante avaliação de impacto e estimação de custo-benefício para serem implantados de modo eficiente.

Assim, pode-se afirmar que o planejamento do desenvolvimento na China contemporânea é conduzido por um processo incessante de coleta de informações, consulta, análise, redação de documentos, implementação, experimentação, avaliação e revisão, que é mais bem pensado como um ciclo recorrente de coordenação de políticas plurianuais entre níveis, em vez de um sistema de planejamento integrado e unitário, considerando a combinação de mecanismos de coordenação, bem como a variação na eficácia e credibilidade dos esforços de planejamento

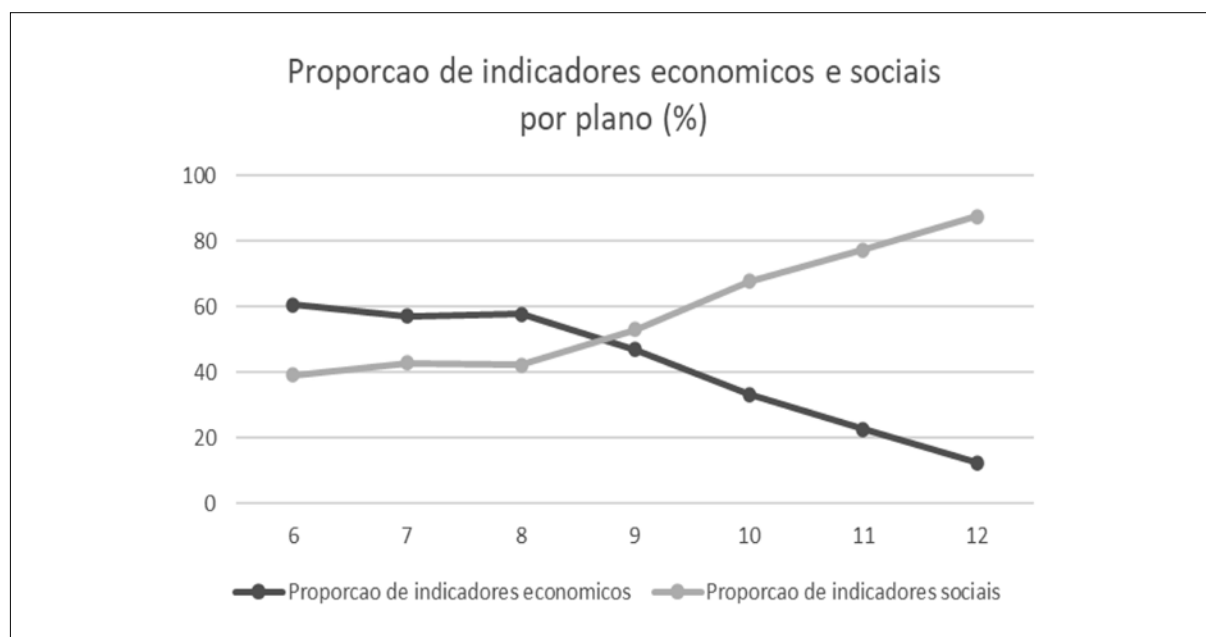
entre os setores políticos, mesmo que o sistema de planejamento não seja capaz de lidar com tudo o que afirma abordar de uma só vez. No entanto, ao mesmo tempo, a função de avaliação e atualização que abrange tem papel mesmo quando falha, uma vez que as questões podem ganhar prioridade à medida que os formuladores de políticas identificam deficiências.

Também é possível notar que, para se garantir um bom planejamento, deve-se constantemente focar os métodos de estimação e a confiabilidade dos dados. Uma das principais razões pela qual os primeiros planos não eram capazes, muitas vezes, de atingir suas metas era o fato de as capacidades produtivas e possibilidades materiais de crescimento do país estarem mal estimadas, levando a planos que eram incompatíveis com a realidade. Destarte, o planejamento deve ser acompanhado de um processo rigoroso de avaliação de dados e de avaliação dos resultados, embora essa tenda a melhorar com o tempo devido a avanços nas tecnologias de abordagem estatística.

A trajetória dos PQs chineses também nos permite tirar algumas lições relativas às políticas econômica e industrial. Em primeiro lugar, um dos principais traços da evolução dos documentos foi passar a considerar o desenvolvimento como um conjunto integrado de fatores em vez de simples indicadores de produção e crescimento bruto, assim como o desenvolvimento visto como puramente crescimento do PIB era questionado em nível internacional, com a criação do IDH pela ONU, e hoje com o mais abrangente Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Com o tempo, os indicadores dos planos pararam de ser estritamente “econômicos” e de “*output*” e começaram a incluir indicadores sociais que, embora não estivessem diretamente associados com a produção, contribuíram para o aumento contínuo da produtividade do país, como os indicadores de capital humano, saúde e posteriormente de poder de compra, por exemplo (Figura 2). A atual literatura de desenvolvimento reconhece que esse é um processo muito mais diversificado e complexo do que se acreditava quando os primeiros planos foram feitos, com fatores como nível de educação, poupança e câmbio tendo relações diretas com este. Portanto, pode-se tomar como exemplo do planejamento chinês que o crescimento econômico e industrial deve ser pensado como uma combinação de fatores que atuam em um processo complexo de retroalimentação, provocando assim um aumento razoavelmente sustentável da produtividade. Ainda no que diz respeito à economia, a trajetória descrita parece demonstrar, também, uma correlação entre qualidade das reformas e da política industrial com o planejamento de médio prazo (Figura 3). Conforme argumentado anteriormente, um dos fatores que permitiram ao país escapar dos efeitos negativos das “terapias de choque” e de uma dissolução industrial durante a década de 1990 foi sua insistência com o planejamento como norte do processo de reformas e mudanças econômicas. Durante os anos de 1998-2005, houve uma redução de intervenção direta do governo central na economia. Porém, a partir de 2006, começou a crescer a intervenção do governo na economia. Essa maior tendência de intervenção governamental foi em parte para conservar problemas estruturais que estavam desacelerando a economia e em parte para se adaptar às novas tendências tecnológicas, que seguem até hoje. Planejadores e tomadores de decisão viram uma oportunidade de passar à frente (“*leapfrog*”) em algumas tecnologias emergentes, nas quais não havia uma liderança clara mundial, como inteligência artificial (Naughton,

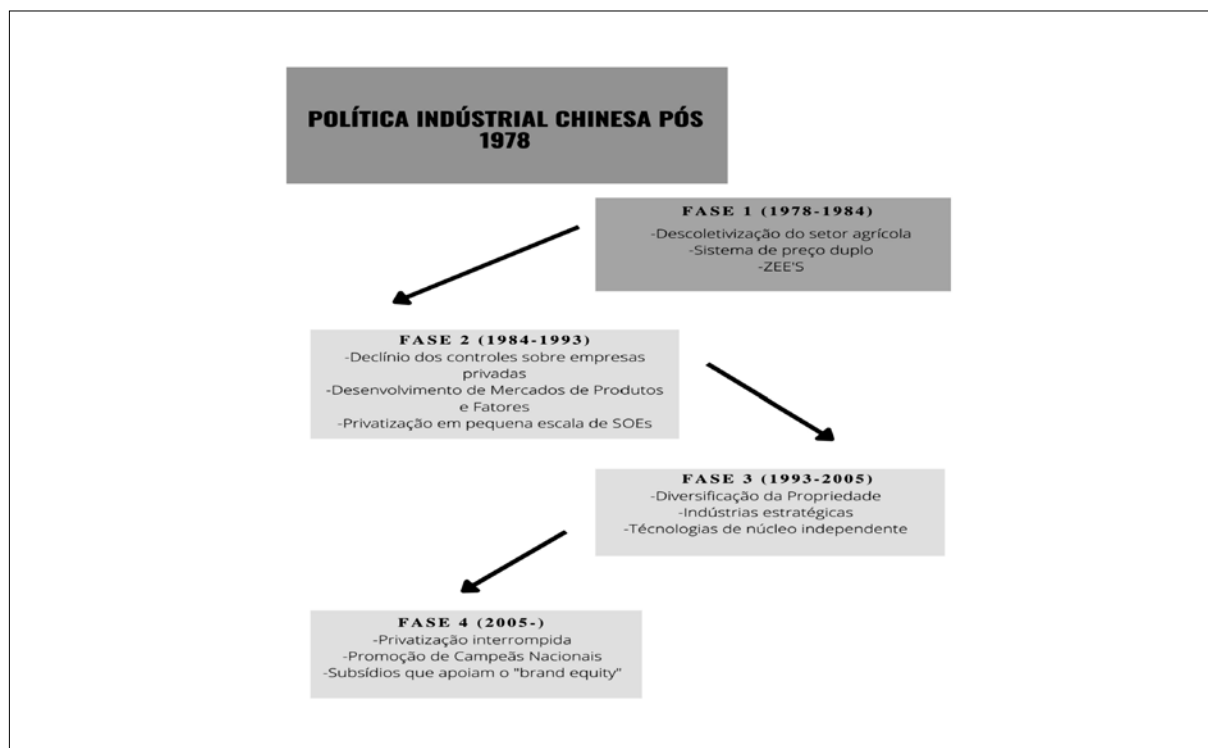
2021). O processo de constante avaliação e coleta de informações presente no planejamento quinquenal permite a aplicação mais gradual de reformas e mudanças mais bem articuladas na política industrial. Portanto, a visão de longo prazo precisa estar associada à política de investimento e alocação de incentivos; um exemplo disso foi a relação construída através do tempo entre os PQs e o crescimento do setor de P&D e indústria complexa no país. Levando isso em consideração, a experiência chinesa parece dar respaldo às ideias de Furtado e Rangel de que a política industrial precisava estar associada com planejamento de médio e longo prazos (Castro et al., 2014; Jabbour et al., 2020; Wasques, 2021).

Figura 2 – Proporção de Consistência entre Indicadores Econômicos e Sociais por PQ



Fonte: Baseado em Hu (2013).

Figura 3 – Política Industrial Chinesa pós-1978



Fonte: Baseado em Hemphill e III (2013).

A trajetória do planejamento quinquenal chinês também traz contribuições no tocante a como a adesão a este é reforçada dentro da administração pública. O planejamento estatal está profundamente ligado à promoção ou remoção individual dentro da administração do país. Os PQs são concebidos como roteiros para reguladores e funcionários provinciais, que são responsáveis pela sua implementação. Existe uma responsabilização quase rígida por sua implementação. Os PQs podem, assim, ser entendidos como indicadores-chave das direções e mudanças na filosofia de desenvolvimento nos níveis mais altos da liderança chinesa, e atingir seus objetivos ou não pode significar uma perda de cargo ou uma promoção para os responsáveis por sua implementação. Dessa forma, atingir as metas é uma das principais formas para o avanço dos funcionários do Partido, com aqueles que fazem um trabalho superlativo sendo escolhidos para cargos de liderança e os que falham em atingir essas metas sendo desviados, o que torna poderosa a motivação para cumpri-las. Embora esse processo seja específico da realidade chinesa e de difícil replicação, é possível tomá-lo como exemplo para considerar o ponto de que um dos principais mecanismos que levaram ao crescente sucesso nos planos foi torná-los parte essencial de diferentes âmbitos da administração pública, com as atividades de diferentes partes do funcionalismo tendo suas ações ligadas ao cumprimento de suas metas, de uma certa forma, assim tornando os PQs mais que simplesmente um documento simbólico de importância apenas para os níveis executivos do governo, mas também uma política de Estado. Soma-se a isso o fato de que o plano é um processo compartilhado da burocracia estatal de diferentes

níveis e das instâncias governamentais de diferentes níveis, como o PCCh e o Politburo, o que garante um caráter não apenas político ou burocrático aos planos.

Por fim, uma vantagem dos planos que constitui importância para o conceito de planejamento público é o fato de a maior parte de suas propostas e ideias para implementação ser baseada em um processo de tentativa e erro. Como dito anteriormente, os planos em níveis nacional e local estão em constante processo de avaliação por parte das agências de planejamento, bem como diferentes políticas para tentar cumpri-los. Com base nisso, durante a parte de formulação, é levado em consideração o que deu certo ou não nos planos anteriores e que políticas testadas foram capazes de produzir os resultados desejados em nível local, assim produzindo um processo de planejamento baseado em constante autocrítica e avaliação de políticas públicas. Tal fato representa um importante avanço institucional, uma vez que permite um planejamento econômico baseado em evidências, o que, por sua vez, aumenta a probabilidade de sucesso do plano. Portanto, deve-se levar da experiência chinesa que o planejamento é, entre outras coisas, um constante processo de revisão sobre as próprias ações e exige constantes observação e acompanhamento. Essa questão, articulada com o ponto de promoção dos planos dentro da administração pública, é mais um demonstrativo de que um dos pontos centrais dos planos é a construção de uma política de Estado, em detrimento da ideia de política de um governo específico, e ligado a uma visão de longo prazo de desenvolvimento.

Assim, a trajetória do desenvolvimento por meio de PQs na China permite compreender, em parte, o que esteve por trás do rápido desenvolvimento do país a partir de 1978. Esse processo envolveu uma constante evolução e mudança na forma pela qual esses projetos eram feitos e aplicados, passando por diversas fases e etapas que variaram de acordo com a conjuntura histórica e geopolítica do país. Em conclusão, pode-se tirar uma série de lições sobre como se deve realizar um projeto de planejamento econômico e como é possível utilizá-lo para sair de uma condição de subdesenvolvimento.

CONCLUSÃO

Os quase 70 anos de experiência de planejamento transformaram a economia chinesa e foram parte essencial de seu processo de desenvolvimento. Os resultados deste trabalho indicam que a trajetória de planejamento estatal foi sofrendo sucessivas alterações, variando de acordo com a conjuntura histórica, as demandas da economia interna e internacional, assim como incorporando a correção de erros verificados nos planos anteriores. Esse processo de autotransformação permitiu uma evolução *sui generis* nas práticas de planejamento, uma evolução contínua que sofreu mudanças estruturais em alguns momentos. Segundo [Inch \(2018\)](#), pode-se notar um nível de adesão e um aprimoramento qualitativo das metas ao longo do tempo, e melhoria do sistema institucional.

A China passa de uma economia planificada com metas sobre quantidades a serem produzidas para uma economia que gradativamente incorpora elementos de mercado após as reformas de 1978, com metas de crescimento econômico nacional e para setores econômicos,

para posterior ampliação de objetivos mais recentes, como a partir dos anos 2000, incorporando as dimensões social, tecnológica e ambiental, inclusive, mais recentemente, sem meta específica para crescimento do PIB, inaugurando uma preocupação maior com metas qualitativas no planejamento dentro de uma estratégia ampla de desenvolvimento.

Como resultado do trabalho, algumas lições sobre como planejar podem ser tiradas. Destacamos aqui algumas das principais: a importância da descentralização no planejamento, necessidade de dinâmica *bottom-up*, colocar planos como política de Estado e de governo, pensar desenvolvimento como processo diversificado, planos e metas seguirem estratégias de flexibilidade e incentivo e obter aprendizado com o processo de tentativa e erro.

Ao longo do século XX, diversos países em condições de subdesenvolvimento tentaram algum tipo de planejamento de médio prazo, como o Brasil e a Índia (Kamath, 1994; Puppim de Oliveira, 2006), entretanto poucas dessas tentativas foram bem-sucedidas no que tange ao batimento de suas principais metas, com diversos planos sendo abandonados e metas sendo inconsistentes, e havendo pouca responsabilização pelo seu descumprimento, o que fez que o planejamento perdesse legitimidade como um processo relevante no planejamento do desenvolvimento, virando uma espécie de “lista de desejos” (*wish list*) sem relevância na gestão pública. Assim, uma maior ênfase na “*accountability*” é uma tendência que vemos na administração para o desenvolvimento (Puppim de Oliveira et al., 2015), um aspecto que ainda é pouco incorporado nos processos de planejamento no Brasil.

Diferente desses casos, os PQs chineses foram em parte responsáveis pelo rápido desenvolvimento do país, entre outras coisas, por possuírem características que os fizeram ter maior índice de sucesso ao longo do tempo (algo que pode ser verificado pelo maior número de metas sendo cumpridas), embora tal fato tenha vindo após inúmeras tentativas e erros das políticas planejadas. Na gestão pública, os resultados e o cumprimento das metas dos PQs foram instrumentos importantes para a promoção de funcionários e políticos. Portanto, a partir deste trabalho pode-se tirar algumas lições de por que o planejamento quinquenal chinês teve uma taxa de sucesso maior que outros países e o que foi melhorado nesses planos ao longo do tempo, conforme foi abordado nas análises específicas de cada plano.

REFERÊNCIAS

- Acioly, L., Pinto, E. C., & Cintra, M. A. M. (2011). *As relações bilaterais Brasil-China: A ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil*. IPEA.
- Breit, M., Lange, O., & Toporowski, J. (2003). The way to the socialist planned economy. *History of Economics Review*, 37(1), 51-70. <https://doi.org/10.1080/10370196.2003.11733389>
- Bresser-Pereira, L. C. (2003). *É hora do planejamento econômico*. Fundação Getulio Vargas. https://www.bresserpereira.org.br/articles/2003/03.03.24.E_hora_do_planejamento_Economico.pdf

- Bresser-Pereira, L. C., Jabbour, E., & Paula, L. F. D. (2020). South Korea's and China's catching-up: A new-developmental analysis. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(2), 264-284. <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3102>
- Castro, M. H. M. de, Bielschowsky, R., & Benjamin, C. (2014). Notas sobre o pensamento de Ignácio Rangel no centenário de seu nascimento. *Brazilian Journal of Political Economy*, 34, 527-543. <https://doi.org/10.1590/0101-3157-2014-2515>
- Chen, L., & Naughton, B. (2016). An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy. *Research Policy*, 45(10), 2138-2152. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.04.004>
- Chimhowu, A. O., Hulme, D., & Munro, L. T. (2019). The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development*, 120, 76-89 <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.008>
- DICKSON, B. J. *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Franca, A. G. (2019). Estado e planejamento na antiga URSS: Revisitando a Revolução Russa e resgatando as ideias e práticas revolucionárias de Lenin. *Revista Cantareira*, (31). <https://periodicos.uff.br/cantareira/article/view/40270>
- Furtado, C. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico* (2a ed.). Paz e Terra.
- Furtado, C. (2014). *Anos de formação 1938-1948: O jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Contraponto.
- Groos, B. M. (1965). National planning: Findings and fallacies. *Public Administration Review*, 25(4), 263. <https://doi.org/10.2307/975819>
- Haggard, S. (2018). *Developmental states*. Cambridge University Press.
- Heilmann, S., & Melton, O. (2013). The reinvention of development planning in China, 1993–2012. *Modern China*, 39(6), 580-628. <https://doi.org/10.1177/0097700413497551>
- HEMPHILL, Thomas A.; WHITE III, George O. China's national champions: The evolution of a national industrial policy—or a new era of economic protectionism?. *Thunderbird international business review*, 55(2), 193-212, 2013. <https://doi.org/10.1002/tie.21535>
- Hu, A. (2013). The distinctive transition of China's five-year plans. *Modern China*, 39(6), 629-639. <https://doi.org/10.1177/0097700413497549>
- Huang, J., Otsuka, K., & Rozelle, S. (2008). Agriculture in China's development: Past disappointments, recent successes, and future challenges. In J. G. Roemer (Ed.), *China's great economic transformation* (pp. 467-505). Oxford University Press.
- Hui, W.-S. (2001). *Socialist market economy and industrial reform in China during the Dengist era from 1978 to 1997* (Tese de doutorado, École Nationale Supérieure des Mines de Paris).
- Inch, J. (2018). *China's 13th five year plan: A short introduction*. <https://www.linkedin.com/pulse/chinas-13th-five-year-plan-short-introduction-jason-inch/>

- Jabbour, E. M. K., Dantas, A. T., Espíndola, C. J., & Vellozo, J. (2020). A (Nova) Economia do Projeto: o conceito e suas novas determinações na China de hoje. *Geosul*, 35(77), 17-48. <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2020v35n77p17>
- Jiang, Y. (2006). *How was the eleventh five-year plan formulated*. People's Net.
- KAMATH, Shyam J. (1994). The Failure of Development Planning in India. In: The Collapse of Development Planning. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1077801219835057>
- Kissinger, H., & Ladino-Orjuela, W. (2015). On China de Henry Kissinger. *Memorias*, 13(23), 129-132.
- Li, S. (2003). Transforming China: Economic reform and its political implications. *China Review International*, 10(2), 488-492. <https://doi.org/10.1353/cri.2004.0084>
- Lin, J. Y. (1992). Rural reforms and agricultural growth in China. *The American Economic Review*, 34-51. <https://doi.org/10.2307/2117758>.
- Lyrio, M. C. (2010). *A ascensão da China como potência: Fundamentos políticos internos*. Funag.
- McMillan, J., Whalley, J., & Zhu, L. (1989). The impact of China's economic reforms on agricultural productivity growth. *Journal of Political Economy*, 97(4), 781-807. <http://dx.doi.org/10.1086/261628>
- Naughton, B. (2005). The new common economic program: China's eleventh five-year plan and what it means. *China Leadership Monitor*, 16(2), 1-10. <https://www.hoover.org/research/new-common-economic-program-chinas-11th-five-year-plan-and-what-it-means>
- Naughton, B. (2007). *The Chinese economy*. MIT Press.
- Naughton, B. (2021). *The rise of China's industrial policy, 1978 to 2020*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
- Oliveira, A. P. de. (2003). Governando a China: A quarta geração de dirigentes assume o controle da modernização. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, 138-160. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200006>
- Puppim de Oliveira, J. A. (2005). Enforcing protected area guidelines in Brazil: What explains participation in the implementation process? *Journal of Planning Education and Research*, 24(4), 420-436. <https://doi.org/10.1177/0739456X04270196>
- Puppim de Oliveira, J. A. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: Diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40, 273-287. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>
- Puppim de Oliveira, J. A. de. (2017). Brazilian public administration: Shaping and being shaped by governance and development. *Chinese Political Science Review*, 2, 7-21. <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0052-4>
- Puppim de Oliveira, J. A., Jing, Y., & Collins, P. (2015). Public administration for development: Trends and the way forward. *Public Administration and Development*, 35(2), 65-72. <https://doi.org/10.1002/pad.1716>

- Puppim de Oliveira, J. A. de, & Fra.Paleo, U (2016). Lost in participation: How local knowledge was overlooked in land use planning and risk governance in Tōhoku, Japan. *Land Use Policy*, 52, 543-551. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.09.023>
- Organisation for Economic, Co-operation and Development. (2019). *PISA 2018 results (Volume I): What students know and can do*. OECD. Paris, France.
- Rangel, I. (2021). *Ignácio Rangel: Obras reunidas* (Vol. 2). Contraponto Editora.
- Shultz, C. J. (2012). Vietnam: Political economy, marketing system. *Journal of Macromarketing*, 32(1), 7-17. <https://doi.org/10.1177/0276146711428323>
- Ursine, Í. M., & Clark, G. (2016). O planejamento estatal e o incentivo às cooperativas: Estudo das últimas 6 leis dos planos plurianuais da união. In *Anais do XXV Congresso do Conpedi*, Curitiba, PR.
- Wasques, R. N. (2021). O pensamento de Celso Furtado sobre Estado e planejamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, pgs 156-181. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v1i78p156-18>
- White, L. (2012). *The clash of economic ideas: The great policy debates and experiments of the last hundred years*. Cambridge University Press.
- Young, A. (2003). Gold into base metals: Productivity growth in the People's Republic of China during the reform period. *Journal of Political Economy*, 111(6), 1220-1261. <https://doi.org/10.3386/w7856>
- Zhu, X. (2012). Understanding China's growth: Past, present, and future. *Journal of Economic Perspectives*, 26(4), 103-124. <https://doi.org/10.1257/jep.26.4.103>

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Theo Fleider: Conceituação, curadoria de dados, análise formal, Investigação; Metodologia; Visualização; Redação

José Antônio Puppim de Oliveira: Supervisão; análise formal; Validação; rascunho original; Redação .