

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIO HENRIQUE DE OLIVEIRA CASTRO

CAPACIDADES ESTATAIS E O MODELO DE CAPITALISMO CHINÊS: uma análise
da implementação da *Belt and Road Initiative*.

Volta Redonda
2024

MARIO HENRIQUE DE OLIVEIRA CASTRO

CAPACIDADES ESTATAIS E O MODELO DE CAPITALISMO CHINÊS: uma análise da implementação da *Belt and Road Initiative*.

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

Volta Redonda

2024

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C355c Castro, Mario Henrique de Oliveira
Capacidades estatais e o modelo de capitalismo chinês : uma
análise da implementação da Belt and Road Initiative /
Mario Henrique de Oliveira Castro. - 2024.
103 f.: il.

Orientador: Arnaldo Provasi Lanzara.
Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta
Redonda, 2024.

1. Capacidades estatais. 2. State-Permeated Market Economy
(SME). 3. Complementaridades estratégicas. 4. Belt and Road
Initiative (BRI). 5. Produção intelectual. I. Lanzara,
Arnaldo Provasi, orientador. II. Universidade Federal
Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III.
Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

MARIO HENRIQUE DE OLIVEIRA CASTRO

CAPACIDADES ESTATAIS E O MODELO DE CAPITALISMO CHINÊS:
uma análise da implementação da *Belt and Road Initiative*.

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 26 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara – UFF
Orientador

Prof. Dr. Carlos Henrique Vieira Santana – UNILA

Prof. Dr. Márcio Barcelos – UFPEL

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, Cristiane Castro, por seu incondicional apoio em todos os meus projetos, sonhados e realizados, dos quais o mestrado ocupa um lugar especial; Aos amigos que fiz nesta jornada, fica meu agradecimento pelas boas lembranças e companheirismo; Assim como aos professores, por sua constante dedicação em busca de oferecer a melhor formação possível. Em especial, agradeço meu orientador, professor Arnaldo Lanzara, por suas aulas inspiradoras, suas incansáveis correções e observações, e por ter sempre me motivado a seguir em frente. Meus agradecimentos se estendem à Cynthia Nascimento, por seu excelente trabalho na secretaria do curso. Deixo também meu reconhecimento pelo apoio dado por meus colegas de trabalho, Karen Guimarães e Luana Couto, e pela Coordenadora de Bibliotecas, Maria Helena Xavier.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo principal identificar as capacidades estatais utilizadas pela China no desenvolvimento e sustentação do seu modelo de capitalismo, que pode ser considerado um *State-Permeated Market Economy* (SME), segundo classificações recentes. A análise inclui a revisão dos conceitos de capacidades estatais, capacidades dinâmicas do Estado e aborda diferentes modelos de desenvolvimento econômico através de temas como capitalismo comparado e complementaridades institucionais. É feito também um estudo de caso sobre a *Belt and Road Initiative* (BRI), o principal programa de expansão econômica da China, com um foco especial na atuação do modelo econômico e das capacidades estatais. A pesquisa constatou que a China desenvolveu um conjunto de capacidades estatais e de complementaridades estratégicas para implementação e desenvolvimento do seu modelo de crescimento através de fatores endógenos. Além disso, o papel da relação entre agentes públicos e privados e de interações institucionais informais se mostrou de grande relevância para o estabelecimento do tipo de coordenação econômica praticado na China. Compreender esse processo e encontrar as capacidades estatais que se destacam colabora para um melhor entendimento da dinâmica entre Estado e mercado e como as políticas públicas e econômicas podem ser direcionadas para ampliar vantagens institucionais comparativas em países emergentes.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidades estatais; Capacidades dinâmicas do Estado; *State-Permeated Market Economy*; *Belt and Road Initiative*; Modelos de desenvolvimento econômico; Complementaridades institucionais.

ABSTRACT

This research aims to identify the state capacities employed by China in the development and maintenance of its model of capitalism, which can be considered a State-Permeated Market Economy (SME), according to recent classifications. The analysis includes a review of the concepts of state capacities, state dynamic capacities, and addresses different models of economic development through themes such as comparative capitalism and institutional complementarities. A case study is also conducted on the Belt and Road Initiative (BRI), China's main economic expansion program, with a special focus on the performance of the economic model and state capacities. The research found that China has developed a set of state capacities and strategic complementarities for the implementation and development of its growth model through endogenous factors. Moreover, the role of the relationship between public and private agents and informal institutional interactions proved to be highly relevant for establishing the type of economic coordination practiced in China. Understanding this process and identifying the prominent state capacities contributes to a better understanding of the dynamics between state and market, and how public and economic policies can be directed to enhance comparative institutional advantages in emerging countries.

KEY-WORDS: State capacities; Dynamic capabilities of state; State-Permeated Market Economy; Belt and Road Initiative; Economic development models; Institutional complementarities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I – DINÂMICAS DE INTERVENÇÃO ECONÔMICA E CAPACIDADES ESTATAIS.....	15
1.1 Intervenção estatal e liberdade de mercado na economia.....	15
1.2 Capacidades estatais e as dimensões do poder estatal.....	22
1.3 Capacidades dinâmicas do Estado.....	28
CAPÍTULO II – MODELOS DE COORDENAÇÃO ECONÔMICA.....	33
2.1 Variedades de capitalismo e capitalismo comparado.....	33
2.2 Complementaridades institucionais.....	37
2.3 Mudanças institucionais.....	40
CAPÍTULO III – CAPACIDADES ESTATAIS E O MODELO ECONÔMICO CHINÊS.....	44
3.1 Capitalismo ao modo chinês.....	44
3.2 <i>State-permeated market economy</i>	50
3.3 Capacidades estatais e capacidades dinâmicas do Estado na China.....	60
3.4 <i>Belt and road initiative</i>	73
CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	89
APÊNDICE – Produto Técnico-Tecnológico.....	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Características dos modelos de capitalismo.....	19
Quadro 2: Desafios dos modelos de capitalismo.....	19
Quadro 3: Diferenças entre LME e CME.....	35
Quadro 4: Comparação entre modelos econômicos.....	58
Quadro 5: Capacidade transformativa na China.....	63
Quadro 6: Despesas internas brutas com P&D.....	68
Quadro 7: P&D financiada pelo governo em % do PIB.....	69
Quadro 8: PIB entre 1990 e 2021.....	70
Quadro 9: Capacidades dinâmicas na China.....	71
Quadro 10: Mapeamento do modelo de financiamento da BRI.....	77

LISTA DE ABREVIACÕES

ACFTA	<i>China Free Trade Area</i>
ACFTU	<i>All-China Federation of Trade Unions</i>
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
BRICS	Grupo constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CME	<i>Coordinated Market Economy</i>
CS&S	<i>China National Software and Service Company</i>
DME	<i>Dependent Market Economies</i>
EE	Empresa Estatal
ETNs	Empresas Transnacionais
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FS	Fundo Soberano
HME	<i>Hierarchical Market Economies</i>
IED	Investimento Estrangeiro Direto
LME	<i>Liberal Market Economy</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	Organização Mundial do Comércio
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PCC	Partido Comunista Chinês
PIB	Produto Interno Bruto
RDIF	<i>Russian Direct Investment Fund</i>
RMB	<i>Renminbi</i> (moeda oficial da República Popular da China)
SME	<i>State-Permeated Market Economy</i>
SRF	<i>Silk Road Fund</i>
TVEs	<i>Township and Village Enterprises</i>
ZLCs	Zonas Livres de Comércio

INTRODUÇÃO

As economias emergentes, grupo em que o Brasil está incluído, são responsáveis por uma mudança a longo prazo fundamental na dinâmica das economias globais, sendo a China o país que se destaca neste processo devido ao seu crescimento econômico e influência marcante no contexto global¹. Como veremos, o capitalismo praticado na China vem desafiando teorias e modelos de crescimento, principalmente o modelo liberal, já que as economias emergentes mais liberais (caso, por exemplo, da África do Sul) têm um desempenho pior do que as “lideradas pelo Estado”; e a China, com instituições políticas mais exclusivas, ultrapassou países emergentes mais democráticos. Além de trazer novas questões que desafiam modelos de crescimento informados por uma lógica mais liberal, os países de economia emergente, em especial a China, vêm provando a possibilidade do crescimento econômico e do desenvolvimento social induzidos pelo Estado e de forma estável, mesmo fora da OCDE ² (Nölke *et al.*, 2020).

O estudo das relações entre capacidades estatais e modelos econômicos permite compreender a dinâmica complexa entre o Estado e o mercado e suas influências na organização econômica e social das nações. Como equilibrar o papel do Estado na promoção do bem-estar e o papel do mercado na eficiência econômica é uma questão que segue em aberto na ciência política e na administração pública. Portanto, compreender as características e os desafios desses modelos nos permite avaliar o impacto das decisões de políticas econômicas e políticas públicas em um nível mais amplo.

Nesse sentido, a China oferece uma oportunidade para entender esses processos e relações, não somente por ser a economia emergente que mais se destaca no cenário global, mas também por sua história única de conciliação entre socialismo e capitalismo. A China pode ser descrita como uma economia de mercado com uma forte intervenção estatal, caracterizada por Nölke *et al.* (2020) como uma Economia de

¹Segundo Nölke *et al.* (2020), entre 1995 e 2011 a participação da China no Produto Interno Bruto (PIB) mundial saltou de 3.5% para 17%.

² *The Organisation for Economic Co-operation and Development.*

Mercado Permeada pelo Estado ou *State-Permeated Market Economy* (SME). Essa caracterização reflete a complexa interação entre o setor público e privado, com o Estado desempenhando um papel ativo na orientação do desenvolvimento econômico e na regulamentação de setores estratégicos. Como a China estabeleceu seu modelo econômico e como emprega capacidades estatais e capacidades dinâmicas do Estado para atingir seus objetivos e manter sua abordagem de desenvolvimento é uma questão central que esta pesquisa pretende abordar.

Esta dissertação adotou como estudo de caso a *Belt and Road Initiative* (BRI) para observar o funcionamento do modelo econômico chinês e a mobilização dos seus recursos estratégicos e capacidades estatais para se projetar no cenário do capitalismo global. O rápido crescimento econômico da China e de sua influência no cenário internacional motivaram a busca por uma estratégia para consolidar sua posição global, alcançar novos mercados e manter seu desenvolvimento econômico. Foi nesse contexto que surgiu a BRI, uma iniciativa que busca promover a conectividade global através de investimentos em infraestrutura e o estabelecimento de corredores econômicos. Com a BRI, a China não apenas busca expandir sua influência econômica, mas também permite ao país exportar seu modelo de crescimento baseado em um tipo de capitalismo de Estado³. Analisar a implementação da BRI ajudou a confirmar aspectos sobre o modelo econômico da China e sobre o uso de capacidades estatais que foram identificados durante a revisão teórica.

Para o Brasil e outras economias emergentes, essa pesquisa pode revelar *insights* sobre alternativas aos modelos econômicos tradicionais, além de contribuir para um melhor entendimento da relação entre agentes públicos e privados na formação de complementaridades institucionais, que por sua vez, influenciam consideravelmente as políticas públicas implementadas no país. Além disso, entender o modelo econômico da China, o principal parceiro comercial do Brasil (OEC, 2022), é relevante para contribuir com a tomada de decisões sobre como colaborar e competir com a China em uma variedade de setores.

³É necessário notar que o significado do termo "capitalismo de Estado" pode variar dependendo do contexto e de quem o utiliza. Dessa forma, ele é muitas vezes empregado de forma pejorativa por marxistas, em críticas liberais e em contextos históricos quando associado a regimes autoritários. Neste trabalho o termo é empregado em sua forma mais elementar, significando uma situação em que o Estado desempenha um papel significativo na economia, muitas vezes controlando ou influenciando diretamente setores-chave da mesma. Posteriormente, quando devidamente conceituado, será adotado o termo proposto por Nölke *et al.* (2020), *State-Permeated Market Economies* (SME), para descrever de forma mais específica o modelo econômico da China.

Com o objetivo de destacar os principais aspectos do modelo de desenvolvimento econômico chinês e identificar como as capacidades estatais são aplicadas neste modelo, foi feita uma revisão bibliográfica e documental. As fontes foram coletadas em portais de pesquisa científica como *Web of Science*, *Scopus*, *Science Direct* e *Google Scholar*, repositórios institucionais e citações de autores em obras relacionadas. O estudo de caso sobre a BRI seguiu uma abordagem qualitativa/exploratória a partir da revisão bibliográfica e da análise documental, observando as principais características de sua implementação e desenvolvimento.

A pesquisa foi organizada em três capítulos, sendo os dois primeiros capítulos dedicados a revisão bibliográfica e o terceiro capítulo voltado à análise do modelo econômico e das capacidades estatais na China a partir do referencial teórico construído. No primeiro capítulo, o papel do Estado é abordado a partir da perspectiva de diferentes teorias, destacando os conceitos de capacidades estatais e capacidades dinâmicas do setor público. No segundo capítulo são abordados os conceitos e teorias envolvendo complementaridades institucionais, mudanças institucionais e variedades de capitalismo. O terceiro capítulo ficou reservado para a análise sobre o *State-Permeated Market Economy* e o uso de capacidades estatais na China, assim como para a apresentação do estudo de caso sobre a *Belt and Road Initiative*. Dessa forma, a pesquisa possibilitou uma análise do modelo econômico da China a partir da teoria sobre capacidades estatais e de modelos de coordenação, identificando várias características e instituições que sustentam seu desenvolvimento. Através de um arranjo institucional próprio, com influência de relações informais e um autoritarismo fragmentado, a China conseguiu combinar a expansão do setor privado sem comprometer seu sistema político socialista. Entre as capacidades estatais identificadas, destacam-se as capacidades financeira, transformativa e de inovação, funcionando de forma simbiótica para impulsionar a expansão industrial e patrocinar grandes projetos de desenvolvimento econômico. A China criou um robusto sistema de financiamento através de bancos públicos e fundos de investimento, operando globalmente, como demonstrado na *Belt and Road Initiative* (BRI). No entanto, o modelo também enfrenta desafios, como a falta de transparência, corrupção e condições de trabalho inadequadas. O estudo de caso sobre a BRI mostrou algumas vantagens e deficiências do modelo econômico chinês, incluindo a capacidade de investimentos estatais e a rápida implementação de projetos, mas também a necessidade de relações mais simétricas e mutuamente benéficas entre países parceiros para evitar problemas financeiros. A

pesquisa ressaltou também a importância de adaptar políticas econômicas às necessidades específicas de cada país, utilizando uma abordagem estratégica e de longo prazo para desenvolver capacidades estatais, direcionar o crescimento econômico e manter vantagens.

CAPÍTULO I - DINÂMICAS DE INTERVENÇÃO ECONÔMICA E CAPACIDADES ESTATAIS

O Estado não apenas corrigiu mercados, mas ativamente os moldou e criou. Do Vale do Silício à revolução verde, o Estado tem sido um ator principal.

— Mariana Mazzucato

Este capítulo explora o papel do Estado sob a perspectiva de diferentes teorias, com destaque para dualidades existentes, como o neoliberalismo e o capitalismo de Estado. Em seguida, serão apresentados os conceitos de capacidades estatais e capacidades dinâmicas do Estado, destacando como a centralidade do Estado na compreensão das mudanças sociais e políticas importa para a discussão em questão, influenciando profundamente a organização econômica e social das nações. Com isso espera-se estabelecer uma discussão teórica mais aprofundada para ajudar a identificar e compreender o impacto das estratégias de desenvolvimento econômico e das iniciativas de políticas públicas empregadas pela China em seu modelo econômico.

1.1 Intervenção estatal e liberdade de mercado na economia

A mídia frequentemente se refere à China como um exemplo de capitalismo de Estado, principalmente para ressaltar a interferência estatal no país ou para pontuar uma oposição com o capitalismo de mercado que é valorizado nos EUA. Independentemente da precisão desses termos, afirmações como essas são eivadas de conotações ideológicas e partem, em sua essência, de uma oposição existente sobre o papel do Estado na economia. Entender essa oposição é o ponto de partida da nossa pesquisa, pois ela serve de fundamento para análises mais específicas sobre a atuação dos Estados nos processos de desenvolvimento.

O termo capitalismo de Estado (*State capitalism*) é empregado em diversas áreas, alcançando economia, sociologia, relações internacionais, políticas públicas, finanças, gestão e ciência política. Dado o seu caráter abrangente, é difícil estabelecer

uma definição que sintetize todos os seus aspectos (Du, 2023). Grosso modo, o capitalismo estatal é entendido como um sistema econômico em que o Estado desempenha um papel central e ativo na organização e direção da economia de um país. Nesse modelo, o governo exerce um controle significativo sobre as principais indústrias e setores econômicos, muitas vezes por meio da propriedade ou participação acionária em empresas estatais (Saich, 2011). No entanto, a ausência da identificação de uma separação bem marcada entre a esfera estatal e a esfera econômica se tornou uma ideia frágil para definir a presença de capitalismo de Estado, pois, como destacam Dolfisma e Grosman (2019), o ciclo de expansão e contração do Estado, marcado, em alguns países, por processos de privatização e nacionalização, promoveram uma ampla gama de formas para o envolvimento do Estado na economia, fazendo com que as empresas estatais apresentassem formas mais híbridas de atuação, diferentemente de como atuavam antes de 1970.

Autores que gozam de certo prestígio nos círculos econômicos neoliberais, como Milton Friedman (1985) e Frederic Hayek (2010), defendem que a intervenção do Estado na economia deveria ser minimizada. Friedman (1985) endossa uma visão de Estado mínimo com base em suas crenças no poder do livre mercado e na liberdade individual. Ele acredita que, em um mercado livre e competitivo, as forças da oferta e da demanda seriam capazes de coordenar a alocação de recursos de forma eficiente e assim maximizar o bem-estar geral. Segundo Friedman (1985), a interferência do Estado poderia distorcer as forças do mercado, levar a ineficiências econômicas alocativas e restringir a liberdade individual de escolha. Friedman (1985) ainda considera a intervenção governamental como um potencial fator de corrupção, ineficiência e falta de responsabilidade, o que poderia prejudicar a capacidade do mercado de se autorregular e gerar prosperidade. Hayek (2010) também argumenta sobre os perigos associados à concentração excessiva de poder nas mãos do Estado. Ele adverte sobre as ameaças à liberdade individual e as possíveis consequências totalitárias que podem surgir quando se adota um planejamento econômico e social centralizado. Ele ressalta que a informação necessária para coordenar eficientemente uma economia complexa está dispersa entre os indivíduos e não pode ser totalmente conhecida por uma autoridade central. Portanto, ele via o planejamento central como propenso a ineficiências e distorções.

Karl Polanyi (2021), por outro lado, argumenta que a ideia de um mercado autorregulado, apesar de fictícia, produz consequências sociais prejudiciais. Segundo o

autor, a economia não pode ser separada da sociedade e a busca pelo lucro e a mercantilização de todas as esferas da vida poderiam colocar em risco o bem-estar das pessoas e a coesão social. Para Polanyi (2021), a interferência do mercado na sociedade e a transformação de todas as relações sociais em relações de mercado poderiam levar a crises econômicas, desigualdades sociais e instabilidade política. Ele defende a necessidade de instituições políticas e sociais fortes para enquadrar o mercado e proteger os interesses sociais, evitando que a economia dominasse todos os aspectos da vida humana.

Neste embate, um conjunto de ideias que ficaram conhecidas como neoliberalismo impactou vários países, que realizaram reformas significativas para diminuir a interferência do Estado na economia a partir das décadas de 1970 e 1980. O neoliberalismo representa uma resposta ao keynesianismo, que foi a principal abordagem econômica dominante no período pós-Segunda Guerra Mundial. A ascensão do neoliberalismo como um movimento político e econômico está associada a eventos, líderes políticos e influências intelectuais e acadêmicas (Slobodian, 2018). Entre esses eventos é possível destacar: crises econômicas na década de 1970 que levantaram críticas ao keynesianismo; o governo de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha, que implementou políticas de desregulamentação, privatização e enfraquecimento dos sindicatos; e o governo de Ronald Reagan nos EUA, com sua política de redução da regulamentação e promoção do livre mercado. Em paralelo, também teve influência o Consenso de Washington, que estabeleceu uma série de políticas econômicas recomendadas para países em desenvolvimento, amplamente influenciadas por ideias neoliberais. Essas políticas enfatizavam a abertura dos mercados e a liberalização financeira (Harvey, 2005).

A influência do neoliberalismo variou ao longo do tempo. Embora tenha sido adotado, em certo grau, por muitos governos em todo o mundo, também enfrentou críticas e resistências, especialmente em relação aos seus efeitos na desigualdade social e na erosão do Estado de bem-estar social. Mesmo assim, o neoliberalismo moldou significativamente as políticas econômicas em muitos países nas últimas décadas, influenciando a forma como as economias são organizadas e como as relações entre mercado e Estado são equacionadas (Harvey, 2012).

Wendy Brown (2019) critica de forma contundente o neoliberalismo e examina suas consequências políticas e sociais. Seu trabalho não apenas analisa as implicações econômicas do neoliberalismo, mas também explora como ele afeta as estruturas

políticas e contribui para a erosão dos valores democráticos em muitas sociedades. A autora argumenta que o neoliberalismo não é apenas uma teoria econômica, mas também uma ideologia que permeou profundamente diversas áreas da vida social e política. Ela aborda como a busca do lucro, a privatização de serviços públicos, a desregulamentação e a valorização do individualismo exacerbaram as desigualdades econômicas e sociais. Além disso, ela destaca como o neoliberalismo, ao enfraquecer o poder do Estado e promover uma mentalidade de mercado em todos os aspectos da vida, contribuiu para minar a esfera pública e a participação democrática. Brown (2019) também explora como a ascensão do populismo de direita e do autoritarismo está conectada ao contexto neoliberal. Ela argumenta que a erosão das proteções sociais, a desigualdade econômica e a sensação de deslocamento de muitos setores da sociedade levaram a uma busca por soluções simplistas, muitas vezes lideradas por figuras populistas que exploram a insatisfação com as elites políticas e econômicas tradicionais, destacando como o neoliberalismo influenciou a erosão das bases democráticas e como ele pode estar relacionado ao surgimento de movimentos políticos autoritários e populistas em várias partes do mundo (Brown, 2019).

Portanto, tanto o capitalismo de Estado quanto o capitalismo de livre mercado apresentam desafios que são um reflexo de suas principais características. A centralidade do Estado, para o capitalismo de Estado, controlando diretamente as principais indústrias e setores estratégicos, pode gerar concentração de poder e falta de transparência. Por outro lado, a mínima intervenção do governo na economia, para o capitalismo de livre mercado, em que a alocação de recursos é determinada pelas forças de mercado, pode acarretar fragilidade de direitos trabalhistas e maior desigualdade social. Branko Milanovic (2020) aborda as questões de desigualdade de renda e riqueza em escala global, considerando como diferentes sistemas econômicos e políticos podem afetar a distribuição de recursos e oportunidades. Sua visão não é categoricamente alinhada a um dos dois modelos extremos, mas oferece uma análise mais matizada sobre as vantagens e desvantagens de cada sistema. Em suas análises, Milanovic (2020) busca compreender os impactos desses sistemas econômicos em diferentes países e regiões, considerando suas particularidades históricas, culturais e institucionais. Ele defende que não existe um modelo único que seja ideal para todos os países, mas sim a importância de adaptar as políticas econômicas às necessidades e circunstâncias específicas de cada sociedade. Os Quadros 1 e 2, bem como as passagens subsequentes que se referem a

eles, foram construídos com base em Milanovic (2020) e ajudam a apresentar de forma sintética as características e desafios de cada modelo.

Quadro 1: Características dos modelos de capitalismo

Capitalismo de Livre Mercado	Capitalismo de Estado
Ênfase na desregulamentação do mercado	Forte intervenção estatal na economia
Privatização de setores econômicos	Presença significativa de empresas estatais
Redução do papel do Estado	Papel central do Estado na economia
Ênfase na competição	Ênfase na cooperação econômica
Lógica de mercado livre e políticas econômicas neoliberais	Políticas econômicas dirigidas pelo Estado
Priorização dos interesses privados	Priorização dos interesses estatais
Foco na acumulação de riqueza	Foco no desenvolvimento equitativo
Papel limitado do Estado na infraestrutura	Investimentos estatais em infraestrutura

Fonte: Milanovic (2020)

Quadro 2: Desafios dos modelos de capitalismo

Desafios do Capitalismo de Livre Mercado	Desafios do Capitalismo de Estado
Desigualdade econômica e social	Concentração de poder econômico de uma elite política
Erosão dos serviços públicos	Concentração de poder estatal
Destruição ambiental	Falta de transparência e prestação de contas
Fragilização dos direitos trabalhistas	Risco de corrupção e nepotismo
Vulnerabilidade a crises financeiras	Falta de competitividade em certos setores
Dominância de interesses privados sobre o interesse público	Potencial controle estatal excessivo sobre a economia
Erosão das bases democráticas pelo neoliberalismo	Restrições à liberdade política e de expressão

Fonte: Milanovic (2020)

Na primeira coluna do Quadro 1, são destacadas as características do sistema de capitalismo de livre mercado. Ele se caracteriza por promover a desregulamentação do

mercado, permitindo que as forças da oferta e demanda determinem preços e alocação de recursos. A privatização de setores econômicos é comum, reduzindo o envolvimento direto do Estado na gestão de empresas. Há também uma ênfase na competição entre empresas como forma de impulsionar a eficiência e a inovação. O mercado livre e as políticas neoliberais orientam esse modelo, com ênfase nos interesses privados, acumulação de riqueza e um papel limitado do Estado, que muitas vezes se restringe à infraestrutura essencial.

A segunda coluna do Quadro 1 destaca as características do sistema de capitalismo de Estado. Nesse modelo, há uma intervenção ativa do governo na economia, com empresas estatais desempenhando um papel significativo em diversos setores. O Estado tem uma presença central na economia, orientando suas políticas para cooperação econômica e equidade. As políticas econômicas são planejadas e dirigidas pelo Estado, priorizando os interesses nacionais. O desenvolvimento equitativo é buscado através de investimentos estatais em infraestrutura. Diferentemente do capitalismo de livre mercado, o Estado desempenha um papel central na economia, buscando equilibrar os interesses individuais com os objetivos coletivos.

Em relação ao Quadro 2, na primeira coluna estão listados os desafios enfrentados pelo sistema de capitalismo de livre mercado. A desigualdade econômica e social é uma preocupação fundamental, já que esse sistema pode permitir a acumulação desproporcional de riqueza por alguns indivíduos ou grupos. A erosão dos serviços públicos pode ocorrer devido à pressão para reduzir o tamanho do Estado e à privatização de setores anteriormente públicos. A destruição ambiental é uma preocupação, uma vez que o foco no lucro pode levar a práticas insustentáveis. A fragilização dos direitos trabalhistas pode ocorrer devido à busca por redução de custos e flexibilidade. A vulnerabilidade a crises financeiras é uma consequência da instabilidade dos mercados e a dominância de interesses privados sobre o interesse público pode resultar em políticas que beneficiam elites econômicas. A erosão das bases democráticas pelo neoliberalismo é uma preocupação, pois pode haver influência excessiva do poder econômico nas decisões políticas, comprometendo os princípios democráticos.

Na segunda coluna do Quadro 2 são destacados os desafios específicos do sistema de capitalismo de Estado. A concentração de poder econômico de uma elite política é um risco, já que o controle estatal sobre a economia pode ser aproveitado para beneficiar uma pequena elite ligada ao governo. A concentração de poder estatal pode

levar à falta de equilíbrio de poder e à perda de liberdades individuais. A falta de transparência e prestação de contas pode ocorrer devido à centralização do poder. O risco de corrupção e nepotismo pode aumentar, uma vez que o controle estatal sobre recursos pode levar a abusos. A falta de competitividade em certos setores pode surgir devido à ausência de pressão competitiva do mercado. O controle estatal excessivo sobre a economia pode sufocar a inovação e a eficiência. As restrições à liberdade política e de expressão podem ocorrer devido à concentração de poder estatal e à supressão da dissidência.

Nölke *et al.* (2020) defendem um ponto de equilíbrio, uma forma de balancear esta oposição entre o modelo liberal e o modelo de Estado. Para Nölke *et al.* (2020) é preciso evitar que o Estado fique subordinado a interesses econômicos restritos, ou que o setor empresarial seja absolutamente dominado pelo controle estatal. Sen (2012) considera que é evidente que o mercado não pode resolver todos os problemas econômicos, e que as instituições públicas têm que ser cuidadosamente projetadas e mantidas para preencher certas lacunas e para proporcionar proteção social básica. Rajan (2017) argumenta que a economia deve encontrar um equilíbrio entre a intervenção governamental e a liberdade de mercado para evitar excessos que podem levar a crises financeiras.

A discussão estabelecida nesta seção ajuda compreender melhor a oposição entre intervenção estatal e não intervenção estatal na economia e, também, a possibilidade de haver caminhos intermediários, ajustados a partir de aspectos históricos e culturais de cada país. Esse aspecto é particularmente relevante para o estabelecimento do modelo econômico chinês após o fracasso do plano econômico de Mao Zedong, como será abordado no capítulo 3. A forma e os limites da intervenção estatal na economia influenciam, como será observado, a formação de complementaridades institucionais e os modos de regulação do capitalismo e, consequentemente, afetam as capacidades estatais. No caso da China, todas as características e desafios apresentados nos quadros 1 e 2, na coluna sobre capitalismo de Estado, estão presentes. No entanto, como será visto, a pesquisa identificou alguns aspectos característicos do capitalismo de livre mercado no modelo de desenvolvimento da China, como a fragilidade dos direitos trabalhistas e ênfase na competição. Esses aspectos, quando relacionados com a análise de capacidades estatais, permitem entender a adaptação híbrida do modelo chinês e como a competição e capacidade de inovação foram mantidas apesar do expressivo controle estatal sobre a economia.

1.2 Capacidades estatais e as dimensões do poder estatal

A relevância do Estado foi negligenciada ou simplificada em certos períodos nas ciências sociais, como evidenciado pelos autores Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) em sua obra coletiva intitulada "*Bringing the State back in*" (Trazendo o Estado de volta). Trata-se da defesa do Estado como um ator central na compreensão das mudanças sociais e políticas, contrapondo-se à tendência anterior de minimizar o papel da ação estatal em benefício dos “mercados”. Esse resgate da centralidade do Estado, destacando os modos pelos quais as estruturas e ações estatais moldam e são moldadas por processos sociais mais amplos, marca uma virada significativa na teoria política e sociológica.

Jessop (2001) destaca duas ondas distintas que contribuíram para o resgate da relevância do Estado em estudos políticos e sociológicos. Na primeira onda, durante as décadas de 1960 e 1970, teorias neomarxistas, defendidas por acadêmicos como Nicos Poulantzas e Ralph Miliband, enfatizaram o papel ativo do Estado como instrumento do capitalismo na reprodução das relações de classe. Segundo Cingolani (2013), esses trabalhos da primeira onda, tendo como foco a formação do Estado e sua autonomia, foram precursores de estudos mais sistemáticos sobre capacidades estatais que se desenvolveram posteriormente. Na segunda onda, ocorrida no final dos anos 1970 e na década de 1980, um novo movimento emergiu, liderado por acadêmicos como Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol e outros, buscando compreender as estruturas do Estado e sua relação com a sociedade, considerando suas capacidades internas e burocracia. Esses estudos, fortemente influenciados pela sociologia política weberiana, ressaltaram a importância de analisar as capacidades estatais, reconhecendo que o Estado não é apenas um reflexo das relações sociais, mas também um ator ativo e complexo que desempenha um papel fundamental nas dinâmicas sociais e políticas.

Pires e Gomide (2018), por sua vez, oferecem uma distinção temática para o desenvolvimento de estudos sobre capacidades estatais a partir de uma revisão da literatura. Os autores observam que os estudos sobre capacidades estatais podem ser agrupados em dois grandes grupos: o primeiro deles se refere à capacidade do Estado de estabelecer e manter a ordem em seu território, o que, por sua vez, demanda uma série de medidas destinadas a proteger a soberania nacional, incluindo a gestão de aparatos coercitivos, a arrecadação de tributos e a administração do sistema de justiça; o segundo

refere-se à capacidade do Estado em alcançar efetivamente os objetivos traçados por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos, e estabelecer relações com os atores da sociedade civil.

Considerando o primeiro grupo, voltado para a capacidade do Estado de manter a ordem e lidar com conflitos internos e externos, é possível destacar alguns autores e suas contribuições. Huntington (2006) relaciona a estabilidade política e social à capacidade estatal de criar e manter a ordem, enfatizando o desenvolvimento político e a restrição das demandas democráticas para garantir coesão e estabilidade. Tilly (1993) analisa o desenvolvimento das capacidades coercitivas e administrativas dos Estados europeus ao longo do tempo, ressaltando o papel dessas capacidades na consolidação do poder estatal e nas mudanças sociais. Mann (1993) aborda a mobilização de recursos pelo Estado como resultado das tensões nas relações Estado-sociedade, diferenciando os diferentes tipos de mobilização de recursos pela autoridade estatal a partir da distinção entre poder despótico e infraestrutural – este último mais condizente com o tipo de Estado que opera sob constrangimentos democráticos. Fearon e Laitin (2003) investigam as causas da insurgência étnica e das guerras civis, destacando a importância das capacidades estatais na dinâmica desses conflitos. De Rouen e Sobek (2004) exploram fatores que influenciam a duração e o desfecho de conflitos civis, focando na força, governança e estabilidade como elementos centrais para o resultado desses conflitos. Estudos como esses ajudaram a mostrar como os Estados desenvolvem capacidades ao longo do tempo, o que é crucial para consolidar e manter o poder estatal, além de influenciar as relações sociais e as mudanças em grande escala.

O segundo grupo, indicado por Pires e Gomide (2018), é voltado para o uso de capacidades estatais para o alcance de objetivos específicos do Estado e promoção de crescimento econômico. Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) enfatizam a centralidade do Estado nas teorias sociais e destacam o seu papel na moldagem de processos sociais e econômicos. Weiss (1998) discute a importância contínua das capacidades estatais na era da globalização econômica, especialmente para implementar estratégias de transformação econômica. Evans e Rauch (1999) exploram a eficácia do aparato burocrático estatal, relacionando estruturas estatais à tradição weberiana e ao crescimento econômico em diferentes países. Enquanto Hamm, King e Stuckler (2012) analisam a transição do socialismo para o capitalismo em países pós-comunistas, destacando como programas de privatização massiva impactaram negativamente a capacidade estatal e o crescimento econômico. Dincecco e Katz (2012) investigam a

relação entre a capacidade estatal, definida pelo poder fiscal e administrativo, e o desempenho econômico a longo prazo, enfatizando a importância da mobilização de recursos para o crescimento econômico. Esses estudos colaboraram para uma compreensão abrangente de como as capacidades estatais afetam diversos aspectos da governança, do desenvolvimento econômico e da interação entre o Estado e a sociedade.

A noção de capacidades estatais, como observado, tem sido explorada por diversos autores em uma miríade de contextos e perspectivas, incluindo aspectos políticos, fiscais, administrativos, territoriais, burocráticos, infraestruturais e de inovação, entre outros. Dada a sua abrangência e complexidade, é comum que os estudos desagreguem esse conceito em categorias ou áreas que representam distintas dimensões da dinâmica de intervenção dos Estados, permitindo a organização e sistematização dos diversos aspectos relacionados ao tema. Tais categorias servem como elementos norteadores, flexíveis em sua aplicação, e podem ser manipuladas de maneira precisa dentro de seus domínios, resolvendo o desafio inerente à multidimensionalidade do conceito de capacidades estatais. Nesse contexto, optou-se por adotar as "dimensões do poder estatal" propostas por Cingolani (2013) em sua análise conceitual. Consciente da natureza intrinsecamente multidimensional do conceito de capacidades estatais, a autora identificou sete dimensões gerais que são amplamente utilizadas para abordar o tema: coerciva, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política.

Sobre a dimensão coerciva, que também pode ser identificada como dimensão militar ou de segurança, Cingolani (2013) argumenta que é o atributo mais básico da autoridade estatal em praticamente todas as definições, sendo a capacidade do Estado de monopolizar a aplicação do uso da força em um domínio territorial específico. Em outras palavras, trata-se do conceito weberiano clássico do monopólio do uso da força ou da violência por parte do Estado. Esse aspecto possui grande influência na formação e permanência dos estados (e seus regimes políticos). Fukuyama (2014) argumenta que os estados que não proporcionam segurança básica, serviços públicos e estado de direito correm o risco de se desintegrarem em um cenário de violência e pobreza, condição que favorece ações predatórias contra o Estado, partindo de diversos interesses. Apesar da dimensão coerciva servir de alicerce para todas as outras capacidades do Estado, não está livre de críticas e questionamentos sobre excessos. Scott (2010) destaca como a cidadania e a autoridade do Estado estão intrinsecamente ligadas à capacidade coerciva do Estado para controlar e regular seus cidadãos. Evans (1995) coloca um ponto de

equilíbrio ao considerar que a autonomia e a capacidade do Estado de estabelecer alianças com atores da sociedade civil não devem ser pensadas como opostas, mas como elementos interdependentes.

A dimensão fiscal, segundo Cingolani (2013), enfatiza o poder do Estado de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de taxaço. É neste aspecto que outros elementos relacionados com a questão fiscal, além da cobrança de impostos, se estabelecem, como a eficiência dos gastos públicos e a extensão de serviços públicos que podem ser oferecidos à população. Tilly (1993) argumenta que a arrecadação de impostos desempenha um papel central na formação das capacidades fiscais e administrativas do Estado. O autor observa que a extração fiscal molda o caráter das relações Estado/sociedade ao longo da história, através do ciclo coerção-extração-barganha. Ele ressalta que a questão fiscal é mais do que um assunto técnico e burocrático; é um mecanismo que deixa sua marca no desenvolvimento do Estado e na capacidade de impor sua autoridade. Acemoglu e Robinson (2013) afirmam que o desenvolvimento econômico de um país é moldado pelas escolhas políticas que definem o sistema fiscal; em outras palavras, a forma como um Estado arrecada e gasta seus recursos tem implicações diretas para o desenvolvimento econômico e político. Stiglitz (2002), por sua vez, é uma das vozes críticas em relação à descentralização fiscal. O autor enfatiza a importância de uma abordagem centralizada e a necessidade de regulamentação para garantir uma distribuição justa de recursos e a prestação eficiente de serviços públicos. Embora Stiglitz não seja estritamente contrário à descentralização em todos os casos, ele destaca as preocupações em relação à equidade, à eficiência e à capacidade de regulamentação em sistemas descentralizados, argumentando que uma abordagem centralizada pode ser necessária em alguns contextos para evitar problemas de coordenação, desigualdade e ineficiência na alocação de recursos públicos.

A dimensão administrativa, nas palavras de Cingolani (2013), é a mais amplamente referenciada na literatura sobre capacidades estatais, e muitas vezes intimamente relacionada com boa governança. Segundo sua análise, esse aspecto se mostrou fortemente influenciado pelo modelo weberiano de burocracia. Sendo assim, as principais características transmitidas pela tradição weberiana estão presentes como sinônimo de elevada capacidade estatal: profissionalização da carreira pública; impessoalidade; eficiência; uso de padrões; e mérito como critério. Evans e Rauch (2000) destacaram a presença de características do modelo weberiano de burocracia para a formação de um Estado desenvolvimentista, enfatizando características como

recrutamento meritocrático por meio de concursos, procedimentos de contratação e demissão do serviço público, em vez de nomeações e demissões políticas, e preenchimento dos níveis mais altos da hierarquia por meio de promoção interna. Há autores, no entanto, que contestam a perspectiva weberiana da capacidade administrativa do Estado como sinônimo de boa governança. Scott (2010) argumenta que as premissas weberianas sobre a capacidade administrativa do Estado e a boa governança nem sempre se aplicam de maneira adequada, especialmente em contextos de sociedades rurais, periferias estatais e comunidades marginalizadas. Ele desafia a ideia de que a centralização do poder, a padronização e a burocracia estatal são necessariamente benéficas. Independentemente da abordagem particular dada à capacidade administrativa, existe o consenso de que a qualidade da burocracia é um requisito fundamental para a capacidade do Estado de fornecer bens públicos e serviços eficientes à sociedade. North (1990) enfatiza que as instituições moldam o comportamento dos atores dentro de uma sociedade, incluindo o governo. Essas instituições incluem regras, normas, leis e organizações que regulam as interações entre os indivíduos e os agentes estatais. Para North, as instituições bem projetadas podem criar incentivos para que os funcionários públicos ajam de maneira eficaz e responsável na prestação de serviços públicos. No entanto, North também destaca que as instituições podem ser tanto um fator de capacitação quanto de limitação. Instituições mal concebidas, corruptas ou disfuncionais podem minar a capacidade administrativa do Estado, levando a resultados ineficientes e inadequados (North, 1990).

A dimensão transformativa está voltada para a capacidade de industrialização do Estado, entendida aqui como a habilidade de usar sua estrutura e recursos, tanto materiais quanto imateriais, para transformar e agregar valor nos sistemas produtivos nacionais. Segundo Cingolani (2013), esse aspecto não se limita mais à ideia transformativa da industrialização e alcança outros campos, como a capacidade de inovação do Estado, bastante enfatizada nos trabalhos recentes de Mariana Mazzucato (2013). Evans (1995) destaca a importância da "autonomia inserida" (*embedded autonomy*). Ele argumenta que o Estado deve ser capaz de proteger, regular, fomentar e orientar a economia nacional para impulsionar a produtividade. A autonomia inserida é considerada pelo autor a característica mais fundamental do governo para estabelecer coalizões políticas e sociais e elevar a produtividade nacional. Chang (2002) enfatiza que a capacidade de uma nação de produzir uma ampla variedade de produtos e serviços que o mercado demanda é o elemento mais importante de sua capacidade econômica.

Ele questiona a noção de que a liberalização do comércio seja sempre benéfica. Mazzucato (2013) destaca a capacidade do Estado de promover a geração e o crescimento de novos setores, bem como de moldar e criar mercados. Ela argumenta que o Estado desempenha um papel crucial na condução do crescimento impulsionado pela inovação. Essas características demonstram que a capacidade transformadora do Estado desempenha um papel vital na promoção do crescimento econômico, na industrialização, na inovação e na distribuição justa dos recursos e sublinham a necessidade de um Estado ativo na busca do desenvolvimento econômico e na transformação da sociedade.

Abordando a dimensão relacional, Cingolani (2013) afirma que esta dimensão busca captar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade. Refere-se, nesse sentido, à capacidade do Estado de interagir com a sociedade civil através de relações diretas ou indiretas. Saravia (2006) comenta alguns fatores relevantes para a composição dessa relação entre sociedade e Estado, argumentando que a diversificação das necessidades, as novas tecnologias de comunicação, o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência em todas as áreas de ação governamental são algumas das formas de examinar o papel dos governos. Dessa forma, é possível notar que a dimensão relacional das capacidades estatais se concentra na interação e integração do Estado com a sociedade civil, enfatizando como o Estado incorpora as intenções e demandas sociais em suas ações. Lipsky (2010) destaca que a descrição burocrática no ponto de contato entre o cidadão e o funcionário público de nível de rua, isto é, a ação estratégica de “burocratas de nível de rua”, é fundamental para entender a conduta diária do governo no processo de implementação de políticas. Banting (1999), por sua vez, afirma que as relações entre o Estado e o setor sem fins lucrativos são cruciais para a compreensão do papel dos governos nas democracias contemporâneas. Essas interações desempenham um papel vital na prestação de serviços, na formulação de políticas e no fortalecimento da coesão social. A dimensão relacional enfatiza a necessidade de transparência, responsabilidade e colaboração na interação entre Estado e sociedade, reconhecendo que as capacidades estatais são coletivamente construídas e moldadas por essa dinâmica interativa.

A dimensão legal conta com a existência de um código legal construído pela sociedade e mantido pelo Estado, ou seja, os limites da capacidade de intervenção e do uso da força pelo Estado são ditados pela sociedade. A dimensão legal das capacidades

estatais é fundamental para compreender a forma e a extensão da intervenção do Estado na sociedade, bem como os limites dessa intervenção. Weber (2019) observa que a autoridade do Estado sempre envolve a subordinação da sociedade. Ele enfatiza a importância das estruturas de autoridade e subordinação na organização da sociedade, e como o Estado desempenha um papel central na aplicação e manutenção do código legal. Dicey (1982), por sua vez, destaca a ideia de igualdade perante a lei como um resultado direto de direitos e responsabilidades legais. Ele argumenta que a igualdade perante a lei é fundamental para a proteção dos direitos individuais e a garantia das liberdades civis.

Na dimensão política, a capacidade do Estado pode ser entendida como a capacidade de formulação e aplicação de políticas públicas por parte do grupo que se encontra no poder. Cingolani (2013) diz que esse aspecto frequentemente se refere ao nível de poder acumulado pelo líder eleito no sentido de fazer valer suas prioridades políticas através de diferentes agentes institucionais (partidos, parlamentos, etc). A autora argumenta ainda que a dimensão política é menos desenvolvida conceitualmente do que outras dimensões e, frequentemente, se apresenta na literatura compartilhando *insights* com a dimensão legal. Weaver e Rockman (1993) abordam as capacidades políticas do Estado em seu estudo, comparando os sistemas presidencialistas e parlamentaristas, e explora como esses sistemas afetam a capacidade dos governos de lidar com problemas específicos. Os resultados do estudo sugerem que há uma variação considerável entre os respectivos sistemas, tanto em termos de arranjos institucionais quanto de capacidades governamentais. Essa constatação demonstra como os sistemas de governo e as capacidades estatais estão relacionados.

Após a análise do modelo econômico praticado na China, as dimensões do poder estatal apresentadas por Cingolani (2013) serão utilizadas para identificar as capacidades estatais que mais se destacam no modelo de desenvolvimento econômico chinês.

1.3 Capacidades dinâmicas do Estado

O conceito de capacidades dinâmicas foi inicialmente formulado a partir da análise de teóricos de gestão e administração em organizações do setor privado. Teece, Pisano e Shuen (1997) destacaram que a habilidade de se adaptar, inovar e mudar é o que diferencia organizações bem-sucedidas das demais. Eisenhardt e Martin (2000), por

sua vez, definiram capacidades dinâmicas como as rotinas organizacionais essenciais que permitem às empresas reagirem às mudanças em seu ambiente. Hamel (2007) contribuiu com considerações sobre a importância do uso dessas capacidades dinâmicas para alcançar e manter vantagens competitivas. Esses conceitos, à medida que ganhavam contornos bem definidos, começaram a ser aplicados também em instituições públicas. Birkinshaw (2013) enfatizou que as instituições estatais precisam desenvolver capacidades dinâmicas para enfrentar novos desafios e aproveitar oportunidades emergentes. Mais recentemente, as ideias sobre o desenvolvimento e uso de capacidades dinâmicas passaram a ser adotadas em análises de nível governamental, estabelecendo os estudos sobre capacidades dinâmicas do Estado (Kattel; Mazzucato, 2018).

Capacidades do Estado e capacidades dinâmicas do Estado são ideias próximas, construídas com uma estreita relação, no entanto, possuem algumas distinções. Uma delas trata do tipo de capacidade que é abordada. Usamos, em português, a palavra [capacidade] para lidar com as duas ideias, mas, em inglês, temos duas palavras distintas para elas. Os termos em inglês são *state capacity* (para capacidades estatais) e *dynamic capabilities* (para capacidades dinâmicas). *Capacity* diz respeito às qualidades necessárias para a realização de algo, ou seja, quando se diz que algo ou alguém tem a capacidade de fazer, nesse sentido, significa que existem as condições para fazer algo da maneira pretendida (Kattel; Drechsler; Karo, 2019). Já *capability* representa mais o escopo do trabalho que precisa ser realizado e a qualidade da execução desse trabalho, não apenas a possibilidade de sua realização (Collins, 2022). Essa diferença é fundamental para entender como os estudos sobre capacidades dinâmicas constantemente destacam que não basta somente alcançar um objetivo específico, é preciso também considerar o impacto de como alcançá-lo e para onde direcionar o resultado. Kattel (2022) sintetiza essa ideia quando afirma que os formuladores de políticas econômicas estão cada vez mais de acordo que não é suficiente focar nas taxas de crescimento econômico; o que igualmente importa é a direção e o tipo de crescimento.

Além da sutil diferença entre *capacity* e *capability*, outro aspecto também ajuda a distinguir o entendimento de capacidades dinâmicas do Estado da abordagem mais geral de capacidades estatais. Trata-se, no caso de capacidades dinâmicas, da presença de um foco maior nas relações entre as diversas áreas de atuação do Estado, promovendo a atuação por missão através de uma visão holística das capacidades (Kattel; Mazzucato, 2018). Essa característica está presente desde sua definição

clássica, feita por Teece, Pisano e Shuen (1997) ao dizerem que capacidades dinâmicas podem ser entendidas como a capacidade de uma organização e de sua gestão para integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para lidar com mudanças rápidas do ambiente. Reinertsen (1997) também destaca que as capacidades dinâmicas envolvem a capacidade de perceber, apreender e transformar em face de mudanças contínuas; uma habilidade fundamental para gerenciar eficazmente organizações complexas.

É possível perceber como as análises sobre capacidades dinâmicas do Estado fornecem elementos para entender a atuação do Estado no enfrentamento de crises ou na realização de grandes projetos nacionais de desenvolvimento. A pandemia de COVID-19 foi um momento de crise, em que essas capacidades foram testadas no sentido de promover uma resposta rápida para salvar vidas. Isso envolve o direcionamento de um conjunto de capacidades estatais que funcionam como uma rede para um objetivo específico em comum. Nesse sentido, o uso de capacidades dinâmicas depende de um investimento prévio e conhecimento acumulado, como destacam Mazzucato e Kattel (2020) ao argumentarem que uma das maiores lições é que a capacidade do Estado para administrar uma crise dessa proporção, referindo-se à pandemia, depende dos investimentos cumulativos que um Estado fez em sua capacidade de governar, realizar e administrar. Ou seja, a resposta a crises, como a causada pelo SARS-CoV-2, é uma forma de governar, e não somente uma ação reativa emergencial. Os autores complementam afirmando que embora a crise seja séria para todos, é especialmente um desafio para os países que ignoraram os investimentos necessários em capacidades dinâmicas no setor público (Mazzucato e Kattel, 2020).

As capacidades dinâmicas do Estado oferecem uma visão relacional, com geração de crescimento sustentável, colaboração entre setor público e privado, além de um novo tipo de relação entre governo e mercado, no qual o setor público intervém como formador de mercado e não somente como um corretor de suas falhas. Portanto, trata-se de uma nova perspectiva para capacidades estatais, procurando um alinhamento com os desafios dos Estados modernos para lidar com crises, competição, crescimento, questões sociais e ambientais (Kattel; Mazzucato, 2018). Essa característica relacional de capacidades dinâmicas do Estado fica evidente quando se trata de sua aplicação em situações ou áreas específicas. Por exemplo, em relação à intervenção do governo no mercado, Mazzucato e Kattel (2020) colocam que a intervenção do governo só é eficaz se o Estado tiver a correspondente capacidade (*capability*) para agir. Nesse sentido, os

governos deveriam investir no fortalecimento de áreas críticas, como capacidade de produção, capacidade de aquisição, simbiose na colaboração público-privado, que genuinamente servem ao interesse público, e expertise digital e de dados (ao mesmo tempo em que protege a privacidade e segurança).

Portanto, as capacidades do Estado, abordadas no contexto de capacidades dinâmicas, procuram servir de ferramenta para alcançar determinados objetivos. Quando existe uma alteração do objetivo, ou mesmo do ambiente, há também uma adaptação das capacidades envolvidas e de suas relações. Em um cenário global caracterizado por rápidas mudanças políticas, econômicas e sociais, a capacidade do Estado em se adaptar e inovar tornou-se crucial para o desenvolvimento sustentável.

Kattel (2022), enfatiza várias capacidades dinâmicas que são essenciais para o desenvolvimento econômico e a inovação. Entre as capacidades destacadas estão: capacidade tecnológica; de inovação; de coordenação; de aprendizagem; de regulação e governança; e financeira. A capacidade tecnológica envolve a habilidade de um país ou organização de desenvolver, absorver e utilizar tecnologias avançadas. Isso inclui não apenas a criação de novas tecnologias, mas também a adaptação e melhoramento contínuo das tecnologias existentes. Investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e em infraestrutura são fundamentais para fortalecer essa capacidade. Capacidade de inovação refere-se à habilidade de gerar novas ideias, produtos e processos, além de melhorar os existentes. A inovação pode ocorrer em diversas formas, desde avanços incrementais até inovações disruptivas que transformam indústrias inteiras. Políticas públicas que incentivam a criatividade, o empreendedorismo e a colaboração entre universidades, indústrias e governos são cruciais para fomentar um ambiente propício à inovação. Capacidade de coordenação envolve a habilidade de alinhar e integrar as atividades de diferentes agentes econômicos e setores para alcançar objetivos comuns. Dessa forma, governos, instituições e empresas precisam desenvolver mecanismos robustos de coordenação para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e que os esforços estejam alinhados com as metas de desenvolvimento econômico. Capacidade de aprendizagem refere-se à habilidade de adquirir, disseminar e aplicar conhecimentos novos e existentes. Instituições educacionais, programas de formação profissional e um ambiente de trabalho que valorize a aprendizagem e a inovação são componentes essenciais para o desenvolvimento dessa capacidade. Capacidade de regulação e governança envolvem a habilidade de criar, implementar e monitorar políticas e regulamentos eficazes. A transparência e a *accountability* são

princípios fundamentais dessa capacidade. Capacidade financeira refere-se à habilidade de mobilizar, alocar e gerir recursos financeiros de maneira eficiente. A disponibilidade de financiamento acessível e adequado, principalmente proporcionada por instituições públicas, é essencial para apoiar a inovação, a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura. Instituições financeiras robustas e políticas macroeconômicas estáveis são componentes chave para o fortalecimento da capacidade financeira. Além disso, a capacidade de atrair investimentos estrangeiros diretos pode ser um fator decisivo para o desenvolvimento econômico (Kattel, 2022).

As capacidades dinâmicas destacadas por Kattel (2022) serão consideradas no Capítulo 3 para identificar as capacidades que mais se destacam no modelo de desenvolvimento econômico chinês.

CAPÍTULO II - MODELOS DE COORDENAÇÃO ECONÔMICA

*É mais fácil imaginar o fim do mundo do que
o fim do capitalismo.*

— Mark Fisher

Este capítulo aborda as teorias de variedades de capitalismo e capitalismo comparado que fornecem as condições para identificarmos as características do modelo econômico chinês. Numa construção conceitual das partes ao todo, optou-se por apresentar primeiro alguns conceitos constituintes de variedades de capitalismo. Dessa forma, o capítulo apresenta o conceito de complementaridades institucionais, que está na base da formação da coordenação econômica que orienta a literatura de variedades de capitalismo e, em seguida, é dado um enfoque detalhado nas mudanças institucionais que são importantes para o entendimento da formação e transformação dos modelos econômicos. No percorrer dessa exposição, o capítulo discute como a eficiente alocação de recursos, a coordenação de diferentes atores econômicos e sociais e a adaptação de políticas voltadas para determinados tipos de coordenação econômica funcionam em conjunto para o estabelecimento de diferentes regimes produtivos. É possível perceber, portanto, como as complementaridades institucionais específicas de cada modelo afetam a performance econômica das diferentes economias nacionais e como empresas e governos adaptam suas estratégias para aproveitar essas complementaridades.

2.1 Variedades de capitalismo e capitalismo comparado

Antes de analisar os diferentes tipos de capitalismo, é preciso fazer uma distinção entre os conceitos de variedades de capitalismo (*varieties of capitalism*) e capitalismo comparado (*comparative capitalism*), para estabelecer mais precisamente o significado desses termos. Variedades de capitalismo é uma teoria desenvolvida a partir dos estudos de Hall e Soskice (2001), em que as economias são categorizadas em dois

tipos principais: *Liberal Market Economy*⁴ (LMEs) e *Coordinated Market Economy*⁵ (CMEs). Segundo Nölke *et al.* (2020), a abordagem de variedades de capitalismo esteve historicamente voltada principalmente para países do centro do capitalismo, envolvendo EUA, Europa Ocidental e Japão. Capitalismo Comparado, por sua vez, tem origem em diversos autores, como Crouch e Streeck (1997) e Whitley (1999), apresentando uma abordagem mais ampla, ou seja, não se limitando à dualidade de LMEs e CMEs e abrangendo novas nomenclaturas para a análise de outras regiões, como América Latina, África e Ásia. Dessa forma é possível entender variedades de capitalismo como parte de um campo de estudo maior, chamado de capitalismo comparado.

Outro aspecto relevante que cabe ser identificado antes de abordar propriamente os tipos de capitalismo é, segundo Amable (2015), como as complementaridades que servem como elemento de distinção entre os tipos de capitalismo adotados são encontrados *ex post*. Isso significa que os tipos de capitalismo identificados não são necessariamente o resultado de um plano ou um sistema construído e implementado a partir de um esquema estabelecido. Portanto, o termo “modelo de desenvolvimento econômico” se refere mais a atributos teóricos que permitem uma distinção acadêmica entre formas de coordenação e arranjos institucionais do que a existência factual de um molde ou plano de formação bem definido para a economia e seguido precisamente pelos governos. Cabe salientar que o tipo de coordenação adotado por uma economia política está mais voltado para garantir vantagens sociais e econômicas para um bloco social dominante do que seguir um modelo preestabelecido de atuação econômica.

Como foi abordado no Capítulo 1, o capitalismo de Estado e o capitalismo de livre mercado representam extremos opostos do espectro econômico e político, com abordagens contrastantes em relação à dinâmica entre o Estado e o mercado. É importante notar, no entanto, que as economias reais operam em algum ponto intermediário entre esses extremos e que a análise de modelos de capitalismo não está restrita a esses dois extremos (Hall e Soskice, 2001). Existem modelos construídos a partir de análises mais próximas de economias reais e do nível de interação que de fato ocorre entre instituições em nível interno e externo envolvendo governos e empresas.

Variedades de Capitalismo, como foi colocado, divide os modelos econômicos em dois grupos principais: LME e CME. O LME é a experiência de execução do capitalismo de livre mercado, que em nível institucional vai ser caracterizado por maior

⁴ Em português: “Economias de Mercado Liberais”.

⁵ Em português: “Economias de Mercado Coordenadas”.

flexibilidade no mercado de trabalho, maior dependência de mercados financeiros para financiamento de empresas e maior desigualdade de renda em comparação com outras economias. Estados Unidos e Reino Unido são os principais exemplos desse modelo. Já o CME é um tipo de sistema econômico caracterizado por uma coordenação mais forte entre governo, empresas e sindicatos (Hall e Soskice, 2001). O modelo CME é marcado por maior intervenção do governo para regular e coordenar a economia, parcerias entre empresas e sindicatos para tomar decisões econômicas, proteção social mais abrangente, regulamentação do mercado de trabalho e menor desigualdade de renda. Exemplos de países CME incluem a Alemanha e o Japão. O quadro abaixo apresenta algumas das principais distinções entre os dois modelos econômicos, construído a partir dos apontamentos de Hall e Gingerich (2009):

Quadro 3: Diferenças entre LME e CME

LME	CME
Mercado de ações amplo	As empresas estão intimamente ligadas
Elevado nível de transparência	Rede densa e participação cruzada de empresas
Financiamento externo	Capital relacionado com reputação e menos suscetível a flutuações
Crítérios acessíveis ao público, como avaliação de mercado	Associação de funcionários influente
Fixação de salários principalmente no contrato entre trabalhadores e empregadores individuais	Altos níveis de proteção ao emprego
Sindicatos relativamente fracos	Sindicatos forte
Mercado de trabalho fluido, com leis de proteção ao emprego mais flexíveis	Órgãos representativos dos trabalhadores dentro das empresas
Os trabalhadores investem em competências que podem ser levadas para outros empregos	Permanência no emprego por mais tempo e menor fluidez no mercado de trabalho
Associação e cooperação industrial fraca	Interação estratégica em múltiplas esferas
As empresas não têm interesse em montar programas de treinamento colaborativo que confere habilidades específicas para o setor	Programas de treinamento coletivos
Relacionamento com outras empresas por mercados competitivos	Formação de habilidades específicas para indústria
Transferência de tecnologia por meio de licenciamento ou contratação de especialistas	Transferência de tecnologia através da colaboração entre empresas

Fonte: Hall e Gingerich (2009)

A partir das características apresentadas no quadro acima é possível notar como cada modelo apresenta vantagens e desvantagens que vão criar distinções em sua performance econômica e no modo como reagem a mudanças no cenário econômico. Empresas em um sistema LME podem melhorar sua eficiência e se adaptar rapidamente a mudanças pela capacidade de reduzir seu quadro de pessoal. Enquanto empresas em CME são menos vulneráveis a flutuações de mercado e não apresentam a mesma necessidade de sustentar a rentabilidade atual, fazendo com que o impacto de mudanças seja mais lento. Segundo Hall e Gingerich (2009), em épocas de rápido desenvolvimento tecnológico com a presença de inovações tecnológicas radicais, o modelo LME permite alcançar retornos maiores e tem um desempenho econômico melhor. Por outro lado, o modelo CME apresenta uma performance econômica melhor em épocas de inovação incremental de tecnologias. Portanto, o desempenho econômico de cada modelo depende também da dinâmica econômica de cada período. O que é importante destacar, neste ponto, é que um mesmo cenário econômico produz resultados institucionais diferentes em LME e CME. Da mesma forma, uma determinada política pública aplicada em LME não gera o mesmo resultado se aplicada em CME, e vice-versa. Por exemplo, Hall e Gingerich (2009) apontam que a desregulamentação do mercado de trabalho, bastante popular em LME, só produz um ganho econômico significativo em países onde o mercado financeiro é correspondentemente fluido. Do contrário, fica o dano social da desregulamentação sem alcançar o benefício econômico esperado.

Apesar de se afastar do capitalismo de livre mercado em algumas de suas características, o CME ainda está mais próximo desse modelo do que do capitalismo de Estado. Isso ocorre porque o governo se limita a desempenhar um papel regulatório e de coordenação na economia, evitando um controle mais direto, como seria esperado em um modelo baseado no capitalismo de Estado. No CME, o governo frequentemente trabalha para regular o mercado de trabalho, estabelecer normas de segurança e padrões de qualidade, promover o treinamento de mão de obra e prover políticas de proteção social. O Estado é ativo na regulamentação econômica e promoção da cooperação entre os agentes econômicos, mas sem necessariamente deter controle estatal sobre as empresas (Hall e Soskice, 2001).

Alguns autores defendem a necessidade de expandir as análises baseadas em LME/CME, alcançando novos tipos de experiências econômicas e encontrando exemplos bem-sucedidos fora dos países centrais (Amable, 2003; Schneider e Soskice,

2009; May e Nölke, 2015). O recente fortalecimento e desenvolvimento do bloco BRICS vem impulsionando esse aspecto. Outros modelos ganham destaque, como o *Hierarchical Market Economies* (HME)⁶, *Dependent Market Economies* (DME)⁷ e *State-Permeated Market Economies* (SME)⁸ (Nölke *et al.*, 2020).

Entre esses, o SME é o que mais interessa a este estudo, considerando o escopo da pesquisa na China. O SME, ao contrário de outros modelos, pode de fato ser identificado como um tipo de modelo econômico baseado no capitalismo de Estado. O SME caracteriza-se pela significativa influência governamental em diversos aspectos da atividade econômica, incluindo a propriedade de empresas estatais, regulamentações rigorosas e intervenção em questões de emprego e financeiras. A China exemplifica esse modelo, onde o Estado desempenha um papel ativo na gestão econômica para atender a objetivos políticos e sociais específicos, com investimentos maciços em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento e educação. As reformas e estratégias adotadas ao longo das últimas décadas permitiram à China sustentar e expandir esse modelo de crescimento econômico (Nölke *et al.*, 2020). No capítulo 3, o modelo de desenvolvimento econômico praticado na China será abordado em detalhes.

2.2 Complementaridades institucionais

A forma como as instituições interagem e se complementam pode influenciar significativamente a capacidade do Estado de alcançar seus objetivos e promover suas políticas públicas. O *design* dessa rede de relações institucionais é crucial, pois pode aumentar ou diminuir a eficiência e a eficácia das ações governamentais. Para exemplificar, a capacidade do Estado de coordenar diferentes atores sociais na economia envolve relações entre empresas, sindicatos e instituições de ensino no estabelecimento de uma força de trabalho qualificada e adaptável. Esse aspecto relacional das instituições é destacado por Topkis (1998), quando observa que as estratégias de agentes em uma área são complementares ou condicionais às estratégias de outros agentes em outras áreas.

Segundo Amable (2015), certas formas institucionais, quando presentes em conjunto em determinadas economias políticas, reforçam-se mutuamente e contribuem

⁶Schneider, 2013.

⁷Nölke e Vliegenthart, 2009.

⁸Nölke, 2015.

para melhorar o funcionamento, a coerência ou a estabilidade de configurações institucionais específicas. Esses arranjos institucionais favorecem a continuidade dos diferentes modelos econômicos no tempo. Complementaridades institucionais, nesse sentido, introduzem a ideia de que existe uma combinação específica de relações entre instituições que favorecem o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que formam o elemento de coesão e sustentação de um determinado modelo de desenvolvimento.

As complementaridades institucionais, em teoria, buscam constantemente reforçar o modelo de desenvolvimento já constituído. Desvios desse modelo podem significar um enfraquecimento das complementaridades existentes e consequentemente piorar o desempenho econômico. Esse aspecto tem relevância marcante no caso da China, considerando que o país passou pela transição de uma economia planejada para uma economia de mercado, transformando seu arranjo institucional, ou seja, transformando suas complementaridades institucionais para o estabelecimento e manutenção de um novo modelo de desenvolvimento.

Neste ponto é possível perceber que as complementaridades institucionais vão além de ajustes estratégicos de instituições, empresas e governo em um ambiente relacional, sendo, antes, responsável pelo modo como essas relações se estabelecem de acordo com o modelo de coordenação adotado. Da mesma forma, as complementaridades institucionais não somente impactam o alcance das capacidades estatais, mas se apresentam, antes disso, como o elemento constituinte do modo como as capacidades são aplicadas a partir do tipo de coordenação estabelecido. Por exemplo, como aponta Abramson *et al.* (2013), o governo alemão coordena esforços entre universidades, institutos de pesquisa, empresas privadas e instituições financeiras para promover a inovação tecnológica. Esta coordenação é facilitada por redes formais, como *clusters* de inovação e parcerias público-privadas. Por outro lado, como visto em Welter *et al.* (2013), nos EUA, a inovação é altamente impulsionada pelo mercado competitivo com empresas privadas competindo intensamente entre si para ganhar vantagem tecnológica, enquanto o governo favorece a existência de um ecossistema de *startups* robusto, com um forte apoio de investidores de capital de risco que financiam novas ideias e tecnologias emergentes. Portanto, complementaridades institucionais distintas geram diferentes modelos de coordenação e de capacidades estatais.

Por coordenação se entende o tipo de arranjo institucional predominante em um determinado modelo de desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o tipo de

coordenação é definido pelo arranjo das complementaridades institucionais estabelecidas. Hall e Gingerich (2009) identificam dois modelos de coordenação distintos: primeiro, a coordenação a partir da competição de mercado; segundo a coordenação a partir da interação de processos estratégicos. Como será visto, esses dois modelos de coordenação são incorporados na literatura sobre variedades de capitalismo para estabelecer a distinção entre dois dos principais modelos de desenvolvimento econômico existentes, que são a *Liberal Market Economy* (LME), tendo os EUA como seu principal expoente, e a *Coordinated Market Economy* (CME), com a Alemanha reconhecida como a principal representante.

Hall e Gingerich (2009) consideram que um grupo de instituições é complementar a outro grupo quando a presença de um grupo eleva o retorno disponível do outro grupo. Além disso, a natureza da coordenação encontrada depende do tipo de instituição existente e essas instituições se relacionam a partir de esferas econômicas, de forma que existe (ou deveria existir) uma correspondência entre a configuração institucional de cada esfera econômica e o tipo de coordenação presente. As esferas mais importantes identificadas para a compreensão do tipo de coordenação são as de governança corporativa e relações trabalhistas, mas o tipo de coordenação praticado se estende a muitas outras esferas da economia, envolvendo aspectos como a concorrência e regulação do mercado, proteção social, formação profissional, relações entre empresas, prerrogativas de gestão, estabilidade no emprego e estratégia empresarial. Independentemente do tipo de esfera econômica, é importante notar que diante das complementaridades institucionais disponíveis, as empresas e o governo frequentemente buscam adaptar suas estratégias para extrair vantagens dessas complementaridades.

Dessa forma, entende-se que não é qualquer tipo de relação entre instituições que gera a existência de complementaridades institucionais, mas sim quando a relação entre esferas políticas e econômicas agrega positivamente a performance econômica (Hall; Gingerich, 2009). A perspectiva da variedade de capitalismo considera que quanto mais as relações entre as instituições estão alinhadas com o tipo de coordenação predominante (modelo econômico), melhor é a agregação positiva de complementaridades institucionais para a performance econômica. (Aoki, 1994; Hall e Soskice, 2001; Boyer, 2004; Höpner, 2005). Consequentemente, mudanças que fortalecem um determinado modelo de capitalismo são favorecidas, enquanto aquelas que não favorecem sofrem resistências por parte de empresas e do governo, que buscam reforçar complementaridades institucionais já estabelecidas para melhor usufruírem de

seus benefícios. Isso faz com que a possibilidade de mudanças institucionais na perspectiva das complementaridades institucionais necessite ser analisada.

2.3 Mudanças Institucionais

A ideia de mudança institucional pode ser abordada a partir de diversas perspectivas, cada uma delas refletindo teorias e conceitos próprios de diferentes campos de estudo. Entre essas abordagens é possível citar a de isomorfismo institucional de DiMaggio e Powell (1983); o conceito de *Embeddedness* de Granovetter (1985); a teoria evolucionária da mudança econômica apresentada por Nelson e Winter (1982); a ideia de diversidade institucional de Rodrik (2007); e, em especial, aquela em que nosso estudo está centrado, a teoria de variedades de capitalismo de Hall e Soskice (2001).

Algumas características iniciais sobre as mudanças institucionais na perspectiva de variedades de capitalismo precisam ser destacadas. Em uma abordagem conceitual mais rigorosa, é entendido por mudança somente as ações em sentido oposto ao tipo de coordenação adotado, ou seja, ações que reforçam as complementaridades institucionais existentes não são consideradas como “verdadeiras” mudanças, já que não afetam a direção do tipo de coordenação. Além disso, como a teoria sobre complementaridades institucionais indica, uma economia se torna mais competitiva à medida que ocorre uma maior congruência dos seus componentes com o modelo de coordenação adotado. E isso significa que algumas instituições podem atuar como um elemento de resistência às mudanças (Amable, 2015). Assim como no conceito de isomorfismo de DiMaggio e Powell (1983), que descreve como organizações em um mesmo campo tendem a se tornar mais semelhantes ao longo do tempo, as esferas econômicas na perspectiva das complementaridades institucionais, teoricamente, tendem a se relacionar através de um tipo de coordenação predominante que se reforça ao longo do tempo.

Nesse sentido, quando um arranjo institucional está funcionando ele tende reforçar suas complementaridades de acordo com o tipo de coordenação existente para melhorar a performance econômica e, como veremos, assegurar a posição de sua elite econômica. No entanto, quando um arranjo institucional começa a mudar (mudança “real” / em um sentido oposto ao da coordenação econômica vigente), isso é entendido como uma fragilidade da capacidade do sistema de se autorreforçar, comprometendo as complementaridades institucionais estabelecidas e ameaçando a posição da elite, e nesse

processo, não se sabe o quanto o sistema é tolerante a mudança sem que represente uma ruptura com o modelo de coordenação (Amable, 2015).

No entanto, essa resistência não impede que mudanças (ou tentativa de mudanças) estejam sempre presentes no cenário político e econômico. Por exemplo, um conjunto de mudanças voltadas para liberalização econômica e flexibilização do mercado de trabalho ocorreu em países que se valem do modelo CME em razão da maior abertura econômica e exigência de competitividade das economias políticas (Amable, 2015). Por outro lado, a pandemia de Covid-19 (ocorrida a partir de 2020) também fornece um exemplo emblemático de aplicação de políticas públicas que promovem mudanças (mesmo que temporárias em alguns casos) afetando as complementaridades institucionais. Em relação às mudanças durante a pandemia foi possível constatar que mesmo nos países liberais e mais avessos ao intervencionismo houve a adoção de políticas de suporte a empresas, manutenção de empregos e transferência de renda. Características que exigiram, em muitos casos, intervenção direta do Estado, o que afetou de forma mais explícita países de coordenação do tipo LME.

A tendência estática das mudanças institucionais, no âmbito das complementaridades institucionais, não envolve a negação de forças constantes de mudança, mas expõe a desproporção entre as forças de resistência e aquelas que querem promover alterações substanciais. As mudanças que afetam as complementaridades institucionais nas diferentes economias políticas, e que vão se acumulando com o passar dos anos, resultam na composição de sistemas híbridos. Isso significa que, na prática, não encontramos uma rede de relações institucionais absolutamente orientada na mesma direção da coordenação econômica. O que existe, na verdade, é um tipo de coordenação ou modelo econômico predominante. Essa hibridização, como foi conceituada por Callaghan (2010), expõe como a coordenação se adapta a uma configuração institucional existente.

A hibridização também revela como as complementaridades institucionais são mais flexíveis a mudanças. Para Streeck (2005), há muito mais espaço para mudanças nos modelos atuais de capitalismo do que as teorias conseguem explicar, pois os modelos de complementaridades institucionais presentes na literatura são “tipos ideais” que reduzem os modelos econômicos a certos números de elementos-chave. Na realidade, certo grau de mudança é possível sem pôr em perigo o sistema de reforço positivo de complementaridades existente. Ou seja, uma mudança na direção “errada” não necessariamente implica em uma quebra do funcionamento das complementaridades

institucionais. Isso permite que a hibridização seja vista não mais como uma perda de coerência sistemática, mas sim como um fator de criação de novas complementaridades.

Um novo elemento na dinâmica de mudanças institucionais precisa ser introduzido neste ponto: o papel dos atores políticos e do bloco social dominante. Todo processo de mudança passa por um aspecto que não pode ser ignorado, que consiste na tomada de decisão dos atores políticos envolvidos. Segundo Amable (2015), grupos sociais possuem a capacidade de influenciar decisões e de receber suporte político para suas demandas (o que pode ser entendido como poder político). Quanto maior essa influência, mais poderoso é o grupo. Por sua vez, a reunião dos grupos sociais mais poderosos forma o bloco social dominante, que conduz as ações políticas para satisfazer suas demandas. Isso faz com que a implementação de políticas (e a possibilidade de mudança) dependa do tipo de compromisso ou coalizão que sustenta esse bloco.

Amable (2015) destaca como as complementaridades institucionais são moldadas para atender os interesses hegemônicos dos grupos que constituem os diferentes blocos sociais dominantes das economias políticas nacionais. Segundo o autor, para um grupo social, as instituições são complementares quando sua presença conjunta reforça o grupo ou protege seus interesses. Dessa forma, as complementaridades institucionais são um espaço de mediação política que contribuem para estabilizar o bloco social dominante. Consequentemente, as instituições passam a ter sua relevância de acordo com sua importância para o bloco dominante. Ou seja, quanto maior for o impacto para o bloco dominante de mudanças em uma instituição, maior é a posição hierárquica dessa instituição. Em outras palavras, instituições hierarquicamente superiores são aquelas em que alterações podem implicar desafios à existência do bloco dominante. Nesse sentido, a resistência a mudanças é maior à medida que afeta instituições hierarquicamente superiores. Isso faz com que seja mais fácil realizar mudanças envolvendo instituições de baixa hierarquia, ou seja, mudanças que oferecem pouca ameaça ao bloco dominante.

Portanto, a dinâmica desses grupos políticos, principalmente na formação de um bloco social dominante, é fundamental para a construção de complementaridades institucionais e para a existência de qualquer alteração que afetem o modelo de coordenação predominante. Amable (2015) afirma que grupos sociais possuem diferentes interesses porque estão em posições diferentes na estrutura social, o que gera demandas políticas distintas. Consequentemente, um determinado grupo social pode estar satisfeito ou insatisfeito em relação a algumas políticas ou ao *design* institucional

como um todo. Se, por um lado, o bloco dominante resiste a mudanças que considera indesejadas, por outro, isso cria a exclusão de demandas de outros grupos que, em um cenário político dinâmico, constantemente ameaçam a unidade do bloco. Tanto crises quanto o crescimento econômico podem ser fatores de fragilidade para o bloco dominante. Isso ocorre porque mudanças econômicas impulsionadas por fatores internos ou externos podem representar o declínio de alguns grupos enquanto outros ganham poder econômico e político. Considerando que é impossível satisfazer todas as demandas dentro dos limites do compromisso social (estabelecido pelo bloco dominante), as mudanças no balanço de poder fazem com que a exclusão de alguns grupos do bloco dominante seja difícil de se sustentar. Em alguns casos essas alterações podem criar uma ruptura no bloco dominante, que é característico em uma situação de crise política.

Nölke *et al.* (2020) reforçam que o bloco social dominante é capaz de usar as instituições (principalmente de hierarquia elevada) para servir aos seus interesses de modo que recebam mais atenção na formulação de políticas econômicas. No entanto, para os autores o bloco social dominante também pode ser visto como um elemento de estabilidade, garantindo que a configuração institucional não seja dilacerada por conflitos sociopolíticos. Dessa forma, a estabilidade alcançada pela construção de coerência entre diferentes grupos sociopolíticos permite que as complementaridades institucionais sejam vistas não somente como um fator de resistência a determinados tipos de mudança, mas também como mecanismos de estabilização do poder.

As teorias sobre mudanças institucionais, na perspectiva das complementaridades institucionais que constituem as diferentes economias políticas, ajudam a compreender o processo de reformas ocorrido na China e o estabelecimento do seu modelo econômico, já que a legitimação política do setor privado na China, iniciada após Mao Zedong, promoveu mudanças que alteraram as complementaridades institucionais no país.

CAPÍTULO III - CAPACIDADES ESTATAIS E O MODELO ECONÔMICO CHINÊS

*Não importa se o gato é preto ou branco,
desde que ele pegue ratos.*

— Deng Xiaoping

Este capítulo analisa primeiramente as expectativas de transição democrática na China e como a realidade econômica e política do país se desviou dessas previsões, encontrando um caminho próprio para o desenvolvimento do setor privado e a interação entre agentes públicos e privados. Nesse sentido, a China desenvolveu novos arranjos institucionais que permitiram a ascensão do capitalismo sob o controle do Partido Comunista Chinês. Em seguida, o capítulo apresenta as características do modelo econômico do país, o *State-Permeated Market Economy*, para então identificar as relações existentes entre as capacidades estatais e o SME praticado na China. A partir desta análise é apresentado o estudo de caso sobre a *Belt and Road Initiative*, possibilitando assim perceber a atuação de capacidades estatais no SME, que foram destacadas durante a pesquisa, assim como reforçar a presença de pontos positivos e desafios presentes no modelo econômico chinês.

3.1 Capitalismo ao modo chinês

No final dos anos 1990, havia uma expectativa por parte dos analistas políticos e econômicos de uma transição da China para a democracia, impulsionada pelas profundas transformações institucionais no país, que permitiam o crescimento de uma classe capitalista. Na perspectiva desses observadores, essa emergente classe iria reivindicar pautas mais liberais e voltadas para a abertura do regime comunista. A expressão “*no taxation without representation*” (nenhuma tributação sem representação), originalmente cunhada por colonos na América do Norte contra o governo britânico, emergiu sintetizando essa ideia. De fato, o setor privado na China passou por uma expansão extraordinária. Em menos de três décadas após sua

legalização, o país viu o surgimento de mais de 29 milhões de empresas que geraram cerca de 200 milhões de empregos. No entanto, a expectativa de uma mobilização política pró-democracia dessa classe emergente jamais se confirmou (Reardon, 2004; Tsai, 2006).

A nova classe de empresários na China se mostrou desinteressada em qualquer agitação nesse sentido. Segundo Lieberthal e Oksenberg (1988), o caso da China demonstra que mesmo em ambientes não democráticos, onde se espera que instituições se imponham de cima para baixo (*top-down*) e não estejam submetidas ao sufrágio popular, a ação sutil de atores políticos da base pode moldar instituições formais para servirem os seus propósitos. Segundo Lieberthal e Lampton (1992), apesar de a China apresentar um sistema político mais unitário do que federativo, com forte centralização de poder, cientistas políticos têm descrito seu tipo de regime como um autoritarismo fragmentado. Isso ocorre porque as entidades burocráticas verticais são estruturalmente propensas a entrar em conflito com níveis horizontais da administração governamental (atores estatais locais). Nesse sentido, o conceito de mudança institucional endógena é adequado para analisar a dinâmica política no complexo cenário burocrático e administrativo da China. As mudanças institucionais ocorrem a partir de dentro do sistema, impulsionadas por agentes locais e processos internos, em vez de mudanças impostas externamente ou por reformas políticas formais. Na China, agentes estatais locais e agentes privados se valeram de brechas nas regras oficiais para contornar limitações e influenciar instituições de tal modo que suas ações desempenharam um papel crucial para pavimentar o caminho para a legalização do setor privado no país (Tsai, 2006).

Para entender como uma mudança institucional endógena foi possível na China e transformou suas instituições da base ao topo, até alcançar mudanças constitucionais e ideológicas, é preciso recuar um pouco mais no tempo. A década de 1970 foi um período de considerável incerteza política na China. Apesar da imagem de Mao Zedong⁹ como um tipo de ruralista utópico ser descartada hoje em favor de um retrato mais realista, em que é visto como um ambicioso reformista industrial (Arnason, 2008), o fato é que a economia maoísta entrou em grave crise e instabilidade política, principalmente entre 1965 e 1975. A crise iniciou um período de afastamento gradual do

⁹ Após a Segunda Guerra Mundial, Mao Zedong liderou o Exército de Libertação Popular na Guerra Civil Chinesa, derrotando as forças nacionalistas e fundando a República Popular da China em 1º de outubro de 1949. Ele permaneceu no poder até sua morte em 9 de setembro de 1976.

plano econômico de Mao Zedong e uma fase de experimentação. Outro elemento relevante no período envolve o conceito de “*face*”¹⁰, um aspecto cultural na China em que indivíduos, entidades e mesmo o governo devem manter o prestígio e a honra. No entanto, países considerados concorrentes da China, como Japão e Coreia do Sul, haviam se industrializado a um ritmo alucinante e eram acompanhados pelo regime do Kuomintang¹¹ em Taiwan. A China havia ficado para trás e essa era uma posição desconfortável para o Partido Comunista Chinês (PCC). Dessa forma, a elite política reconheceu que quaisquer políticas que aumentassem a produção nacional tinham um lugar válido (Nölke *et al.*, 2020).

É nesse cenário político e econômico que Deng Xiaoping¹², conhecido por focar em resultados práticos em vez de ideológicos, assume uma posição de liderança no governo chinês e inicia uma série de reformas no final da década de 1970. Durante a Terceira Sessão Plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista Chinês, em 1978, teve início a política de “Reforma e Abertura” que marcou o início de uma série de reformas econômicas que visavam modernizar a economia chinesa, principalmente a economia agrícola, iniciando a transição para uma economia de mercado. Em 1982, a Constituição da República Popular da China passou por revisões significativas que incluíram disposições reconhecendo e protegendo a economia privada¹³ (NPC, 2024). Essas medidas, no entanto, por mais que apontassem na direção de legalização do setor privado, estavam ainda distantes de permitir a consolidação e expansão do setor. Segundo Tsai (2006), é tentador atribuir o rápido desenvolvimento do setor público na China às políticas públicas e regulação institucional não-estatal da economia. Porém, as instituições formais chinesas apresentaram aos atores econômicos um ambiente mais restritivo do que permissivo para a acumulação de capital privado. Nesse período, o setor privado começou a emergir timidamente, mas enfrentava várias restrições e os empresários que buscavam lucro sofriam perseguição política e estigma social. Até 1988 o setor privado na China estava limitado a domicílios individuais com menos de

¹⁰ O conceito de “*face*” é uma noção central na cultura chinesa, que envolve o respeito, a dignidade e o prestígio social de um indivíduo ou entidade, incluindo o governo. Manter o “*face*” é crucial nas interações sociais e políticas, e perder o “*face*” pode levar a vergonha e desonra.

¹¹ Kuomintang (KMT), é o partido político nacionalista chinês que governou Taiwan por várias décadas após a Guerra Civil Chinesa. Após a derrota na Guerra Civil e a retirada para Taiwan, o KMT estabeleceu a República da China (ROC) na ilha e proclamou Taipei como a capital provisória.

¹² Deng Xiaoping serviu como líder supremo da República Popular da China de dezembro de 1978 a novembro de 1989.

¹³ Artigos 11, 12 (reconhece pequenas empresas privadas) e 15 (intenção de integrar elementos de mercado na economia planejada).

oito empregados. Além disso, empresas estatais e coletivas recebiam tratamento favorável enquanto o incipiente setor privado era criticado publicamente. Uma situação que estava prestes a mudar drasticamente, e em um período relativamente curto, quando o alinhamento do PCC passou de banir e estigmatizar capitalistas para recebê-los com boas-vindas (Tsai, 2006).

Na base dessa mudança de perspectiva ocorrida na China estão os “*red hats*”¹⁴ (chapéus vermelhos). Para contornar as barreiras que eram impostas às empresas privadas, muitos empresários optaram por registrar seus negócios como empresas coletivas, apesar de, na prática, possuírem um dono e não serem coletivas. Isso significava, como ficou popularmente conhecido, “vestir o chapéu vermelho”. Esse “jeitinho” chinês pode ser explicado por Tsai (2006) quando a autora analisa as adaptações institucionais informais: essa prática tem maior probabilidade de surgir e prosperar em locais onde as instituições formais e informais têm interesses convergentes. Exatamente o que ocorreu na China entre agentes estatais locais e atores privados. Isso significa que enquanto agentes estatais e atores privados se beneficiarem mutuamente do resultado de adaptações institucionais informais, esses acordos seguem transgredindo os mandatos institucionais formais existentes. Segundo Tsai (2006), a prática se tornou tão comum que em 1988 (quando empresas privadas foram de fato permitidas na China) cerca de meio milhão de empresas estavam registradas como coletivas, porém 95% dessas empresas eram de propriedade de *red hats*. Além disso, apesar de membros do PCC serem proibidos de participar de empresas privadas naquele período, na prática, muitos membros atuavam ativamente em empresas não-governamentais, ou seja, membros do partido já estavam ativos no setor privado bem antes da permissão de empreendedores privados se tornarem membros do PCC. Os membros do PCC que se aproximaram do setor privado ficaram conhecidos como “*red capitalists*” (capitalistas vermelhos) e a ascensão desse grupo influenciou a incorporação formal dos capitalistas pelo PCC.

Embora as elites políticas do PCC tivessem preferido restringir o setor privado, tanto a popularidade quanto a efetividade econômica dos *red hats* ofereceram evidências concretas e suporte político para expandir o escopo da nascente economia privada na China. O PCC percebeu, ainda em 1986, durante a Conferência Nacional sobre a Reforma do Sistema Econômico que apesar do atrito com a ideologia socialista

¹⁴ Tradução para o inglês da expressão chinesa 戴红帽子 (dàihóngmàozi), que pode ser entendida como “colocar chapéu vermelho”.

chinesa, a realidade do setor privado mostrava que seria impossível impedir seu desenvolvimento e abraçar o setor privado oferecia vantagens que iriam superar as desvantagens. Além disso, o setor privado poderia ser regulamentado e estabelecido de tal forma que permanecesse subordinado ao Estado e guiado sob o controle do sistema socialista (Tsai, 2006). Estava encaminhado assim a aceitação dos capitalistas no PCC e o socialismo de mercado com características chinesas, no qual o setor privado passa a ser visto como um complemento em direção à economia socialista (Huang, 2008). Os líderes do PCC afirmavam que não estavam abandonando o ideal igualitário comunista, com a ressalva de que todos ficariam ricos, mas alguns ficariam ricos primeiro (Andreas, 2009).

Em um ambiente em constante mudança, esse foi o caminho encontrado pelo PCC para se adaptar e coexistir com o crescimento do setor privado. No entanto, encontrar uma forma economicamente eficiente de fazer isso ainda era uma questão em aberto. Em outras palavras, que tipo de complementaridades institucionais se formaram a partir desse “socialismo de mercado” ou “capitalismo chinês” e quais capacidades o Estado desenvolveu para o seu estabelecimento? Essas são algumas das questões que buscamos responder neste estudo.

Sobre as complementaridades institucionais, duas características se destacam: 1) uma forte aliança nacional voltada para o crescimento econômico; 2) uma relação do Estado (agentes públicos) com o setor privado, com grande influência de aspectos informais e com características distintas do que ocorre em outros modelos econômicos, como LME e CME (Nölke *et al.*, 2020). A elite central do PCC teve um papel importante para prevenir que divisões e rupturas entre facções domésticas saíssem do controle. Dessa forma, o Estado central operou na construção de um pacto social a favor tanto do crescimento econômico quanto da estabilidade social. Ao mesmo tempo, se estabelecia uma coordenação baseada em relações pessoais informais (e pouco transparentes) alinhadas pelo interesse comum de crescimento econômico, que em sintonia com a elite central, atuou como um pilar de estabilidade. Essa aliança público-privada em prol do crescimento econômico funcionou como uma âncora de estabilidade em nível local durante as mudanças institucionais e ajudou no desenvolvimento de novas compatibilidades institucionais. O papel de relações informais entre empreendedores individuais e gestores estatais em diferentes níveis administrativos teve grande influência na formação dessas compatibilidades institucionais (Nölke *et al.*, 2020).

Um exemplo prático dessas relações informais, para evidenciar melhor seu funcionamento, pode ser encontrado nas *Township and Village Enterprises*¹⁵ (TVEs). As TVEs tinham como objetivo principal promover o desenvolvimento econômico nas áreas rurais e surgiram como resultado das políticas de reforma econômica iniciadas por Deng Xiaoping. As TVEs eram empresas industriais e comerciais estabelecidas em áreas rurais que tiveram um papel relevante no crescimento econômico dessas regiões, principalmente nas décadas de 1980 e 1990 (Oi, 1999). Essas empresas promoveram o aumento da renda de camponeses, a diminuição da disparidade entre zonas urbanas e rurais e a contenção do êxodo rural. As TVEs estavam envolvidas em diversas atividades de manufatura, incluindo a produção de bens de consumo, materiais de construção, produtos químicos, equipamentos mecânicos e eletrônicos, transporte, comércio atacadista e varejista, e serviços de manutenção e reparo. Algumas TVEs atuavam também como centros de inovação e experimentação tecnológica, adotando novas técnicas e processos para aumentar a produtividade. Estas empresas eram nominalmente coletivas, mas operavam, em sua grande maioria, com *red hats*. Os líderes dos governos locais tinham interesse direto no sucesso das TVEs porque o desempenho econômico positivo de suas regiões poderia promover suas carreiras. Por isso, usavam suas conexões e influências para facilitar o acesso das TVEs a recursos críticos, como crédito bancário, terrenos e insumos. Muitas vezes, isso envolvia a utilização de redes pessoais (*guanxi*)¹⁶ para obter favores ou acelerar processos burocráticos que, de outra forma, poderiam ser obstáculos significativos para as empresas. Além disso, os líderes locais ajudavam a mediar disputas e a fornecer a infraestrutura necessária para o crescimento das empresas. O papel informal das relações entre os empresários das TVEs e os líderes locais foi fundamental para o acesso a recursos e infraestrutura necessária para que as empresas prosperassem (Oi, 1999).

A partir do momento em que se tornou permitido (em 2001) o ingresso de empresários no PCC, muitos se filiaram ao partido para aumentar e fortalecer suas relações (*guanxi*). Vale lembrar que muitos membros do partido já atuavam diretamente no setor privado muito antes disso. Dessa forma o número de *red capitalists* se expandiu consideravelmente e a proximidade entre agentes públicos e privados (muitas vezes sendo o mesmo indivíduo) ajudou a consolidar as redes informais e foi também um

¹⁵Em português: “Empresas municipais e de vilarejos”.

¹⁶O *guanxi* envolve laços de confiança mútua, reciprocidade e obrigações. Trata-se de um aspecto fundamental na cultura e na sociedade chinesa e se refere a uma rede de relacionamentos pessoais que uma pessoa pode usar para obter recursos, informações e favores.

elemento de estabilidade política e estruturação de capacidades estatais dotadas de certo dinamismo, particularmente nos níveis locais. Por um lado, esses empresários usam sua posição no partido para obter vantagens econômicas e criar conexões nas esferas políticas, por outro, não se incomodam em operar em um sistema político autoritário (Dickson, 2007). Quando o CEO da Haier, Zhang Ruimin, foi perguntado em uma entrevista sobre potenciais conflitos entre o PCC e os interesses da empresa, ele respondeu dizendo: “Eu me nomeei secretário do partido na Haier. Então não posso ter conflitos comigo mesmo, posso?” (Mcgregor, 2010). Dessa forma, devido às suas conexões estreitas com autoridades estatais, existe o questionamento sobre até que ponto muitas empresas privadas, na China, podem ser consideradas de fato como uma empresa privada no sentido liberal clássico (Oi, 2011). O desenvolvimento econômico na China realmente enriqueceu muitas pessoas, confirmando a intenção de aceitar desigualdades iniciais na distribuição de riquezas sintetizado pela frase “todos ficariam ricos, mas alguns ficariam ricos primeiro”. No entanto, é relevante notar aqui que mais de 90% dos 1000 nomes na Hurun (lista das pessoas mais ricas da China) são membros do PCC (Lee, 2011).

3.2 *State-Permeated Market Economy*

Em uma *State-Permeated Market Economy*¹⁷ (SME), o governo tem influência direta em vários aspectos da atividade econômica. Isso pode incluir a propriedade de empresas estatais, regulamentações estritas de setores-chave da economia, intervenção em questões de emprego e regulamentação financeira abrangente. O Estado desempenha um papel ativo na gestão e no direcionamento da economia para atender a objetivos políticos e sociais específicos. A China, exercendo esse modelo econômico, oferece um ambiente político e econômico muito particular, sendo, além de coordenado, altamente regulado, em que seu enorme mercado interno é uma vantagem, permitindo disciplinar interesses internos e controlar os fluxos de capital externo (Nölke *et al.*, 2020).

Críticos de análises clássicas/institucionalistas das variedades de capitalismo (Streeck, 2010; Bruff, 2011; Ebenau, 2015) defendem que o modelo de capitalismo de um país não pode ser abordado de forma dissociada de sua formação histórica e social.

¹⁷ Em português: Economia de Mercado Permeada pelo Estado.

Nesse sentido, cabe destacar alguns aspectos da trajetória econômica da China, que ajudam a compreender como o país desenvolveu o seu modelo de SME.

A China chegou a implementar um plano ambicioso de industrialização liderado por Mao Zedong nos anos de 1950, ou seja, antes de sua abertura econômica. O Primeiro Plano Quinquenal (1953-1957), também conhecido como "Grande Salto Adiante", foi um esforço, amplamente baseado no modelo soviético, para transformar a China de uma economia predominantemente agrária em uma potência industrial. A produção de aço e energia elétrica aumentaram substancialmente, e várias indústrias foram estabelecidas, mas o plano levou a políticas desastrosas, incluindo o fracasso do sistema de comunas populares e a fome generalizada (Meisner, 1999). No entanto, foi com o fim do período maoísta que a China começou a desenhar seu modelo econômico atual; um processo que teve início com o plano das "quatro modernizações" de Deng Xiaoping: agricultura, indústria, defesa e ciência (educação). Como veremos, dentre essas quatro frentes de modernização, a educação assumiu um papel de destaque, já que a ausência de capital humano era uma barreira para todas as outras frentes. As reformas educacionais na China e sua relação com o mercado de trabalho no país são um exemplo emblemático do investimento estatal chinês em busca do desenvolvimento econômico.

Logo após o início da abertura econômica, em 1978, a China importou equipamentos modernos do ocidente, principalmente para a agricultura, que clamava por modernização. No entanto, os equipamentos que a China importava ficavam parados em armazéns, já que não existiam pessoas capacitadas para sua operação e manutenção. Esse episódio foi um alerta decisivo para o governo e ajudou a trazer o fator humano para o centro dos anseios de desenvolvimento da China. A ausência de capital humano na China pós-Mao era uma barreira para qualquer ideia de progresso, por isso, ter pessoas capacitadas passou a ser entendido como um elemento chave para a modernização almejada (Lewin; Hui, 1989).

Para lidar com esse problema, a China percebeu a importância da integração entre indústria e educação, visando corrigir o desequilíbrio entre a oferta de educação e as demandas do desenvolvimento industrial. (Zhang, Georgescu, Zhang, 2022). Tendo em mente que a China de 1980 contava com metade da sua enorme população analfabeta e com a comunidade acadêmica totalmente desarticulada após anos de isolamento e perseguição, esses objetivos se apresentavam como um grande desafio. Exigiria a capacidade de mobilizar a nação para profundas reformas, em um ambiente

em que reformas passaram a gerar um mal-estar desde os traumas deixados pela Revolução Cultural. Igualmente, o investimento público no setor era impossível de ser dimensionado, exigindo um investimento elevado e contínuo por um tempo indeterminado. Além disso, os investimentos públicos por si só não dariam conta desse desafio, sendo necessário criar uma relação público-privada então inexistente¹⁸, que pudesse ajudar a desenvolver o sistema, evitando ao mesmo tempo que o setor se tornasse refém dos interesses privados. Em relação ao nível superior de ensino e pesquisa, para promover o desenvolvimento que se almejava, a China precisava deixar de ser uma nação “*brain-drained*”, na qual seus principais talentos eram absorvidos por outros países com melhores condições educacionais, e se transformar em uma nação “*brain-gaining*”, passando a reter seus pesquisadores e receber talentos oriundos de diversos países. Dessa forma, trazida para o centro do projeto de desenvolvimento chinês, a pesquisa científica começou a se expandir, impulsionada por uma série de políticas públicas que passaram a promover autonomia universitária, parcerias público-privadas, engajamento em colaborações internacionais e parcerias em publicações científicas, configurando um projeto de longo prazo, sendo constantemente remodelado para alcançar seus objetivos (Mok; Marginson, 2021; Lao, 2020).

A China passou a colher os resultados após décadas de investimento regular em educação (sempre acima de 2% do PIB, chegando a 4% em 2012)¹⁹ e aprendizado contínuo na aplicação de políticas públicas na área. Os pesquisadores chineses passaram a ser capazes de demonstrar sua força internacionalmente através de publicações com elevação significativa de citações e as universidades chinesas se destacaram no cenário global, atraindo muitos estudantes e pesquisadores, internamente e externamente, principalmente da zona de influência chinesa, que inclui atualmente países do Sudeste Asiático, Oceania, Oriente Médio e África Central. Além disso, através da promoção de universidades e centros de pesquisa (que recebem mais recursos e testam políticas), a China promoveu a implementação de novos modelos educacionais dirigidos para inovação, com o objetivo de capacitar as futuras gerações com competências globais para o enfrentamento de questões complexas e incertezas, o que evidencia mais uma vez a visão de longo prazo e a preocupação com a geração de capital humano no investimento em educação (Xiong; Yang e Shen, 2022).

¹⁸Empresas privadas foram banidas em 1949.

¹⁹ STATISTA, 2022.

O investimento estatal continuado e voltado a objetivos educacionais específicos, além de elementos culturais e dinâmica econômica favorável, permitiu que a China se tornasse, em um período relativamente curto, um caso proeminente de fornecimento eficiente de capital humano, oferecendo uma força de trabalho relativamente educada, disposta a aprender novas habilidades e confiável (AmCham, 2023). Curiosamente, o mercado de trabalho na China é bastante fluido, semelhante ao que é encontrado em LMEs, e os índices de permanência na empresa na China figuram entre os mais baixos do mundo. Isso faz com que as empresas (assim como ocorre nos países com LME) não estejam dispostas a investir em programas avançados de treinamento (Hall; Soskice, 2001), recaindo sobre o sistema educacional os encargos sobre a formação técnica da força de trabalho. Mesmo que existam parcerias público-privadas, principalmente nas zonas rurais, para formação de trabalhadores com habilidades específicas, no geral, o Estado é o responsável por prover uma força de trabalho qualificada. Nesse sentido, desde a formação da aliança estatal-empresarial chinesa direcionada para o crescimento econômico, o governo chinês construiu o mais avançado sistema de formação técnica entre todos os países emergentes (Nölke *et al.*, 2020). Nesse sistema, o Estado desempenha um papel central no planejamento e coordenação da educação. Os currículos são frequentemente atualizados para refletir mudanças nas necessidades do mercado de trabalho, incorporando novas tecnologias e métodos de produção e a formação é intensamente prática, com foco em habilidades aplicáveis diretamente no ambiente de trabalho. Além disso, muitas escolas vocacionais são equipadas com instalações modernas para simular condições reais de trabalho (Wu; Ye, 2018).

O sistema educacional chinês conseguiu suprir o mercado de trabalho com uma vasta quantidade de engenheiros (*mid-level*)²⁰ que incrementou a qualidade do capital humano a um custo relativamente baixo em termos salariais (Williamson; Yin, 2014). Essa característica teve um papel fundamental no processo de inovação e no desenvolvimento industrial (principalmente aquele voltado para o mercado interno) no país. Outro fator relevante é que a China conseguiu incrementar a produtividade dos seus trabalhadores mais rápido do que Brasil, África do Sul, Índia e de qualquer país da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso faz com

²⁰ O termo (*mid-level*) empregado aqui se refere a engenheiros que se encontram em um estágio intermediário de suas carreiras, possuindo mais experiência e responsabilidade do que engenheiros juniores, mas ainda não alcançaram os níveis mais altos de liderança técnica ou gerencial.

que os trabalhadores chineses sejam não somente mais “baratos”, mas também mais produtivos (Herr, 2011).

O alcance dessas medidas foi possibilitado por um cenário em que a implementação das leis trabalhistas é fraca, as associações sindicais são praticamente insignificantes e a principal federação de sindicatos chineses (ACFTU)²¹, mesmo sendo a maior do mundo com mais de 200 milhões de membros, não é independente. Ou seja, o mercado de trabalho na China é constituído por um equilíbrio institucional delicado, porque está fundamentado na supressão das demandas trabalhistas e do direito de greve (Friedman, 2014). Ironicamente, o trabalho na China funciona como uma utopia neoliberal: no qual uma massa desorganizada de indivíduos é forçada a confrontar o poder hegemônico do Estado e do capital como indivíduos. Obviamente, as Empresas Transnacionais (ETNs)²² ocidentais que produzem na China se beneficiaram enormemente desse sistema (Friedman; Lee, 2010).

As ETNs e o pesado investimento externo na China não podem ser desconsiderados nesse processo. A partir de 1990, o capital transnacional²³ estava procurando oportunidades de investimento lucrativas em consequência da superacumulação²⁴ de capital devido a uma crise de investimento nos centros tradicionais de produção²⁵. Mercados altamente desenvolvidos tornaram-se saturados, limitando as oportunidades de crescimento, e os custos elevados de mão de obra e regulamentações mais rígidas tornaram a produção menos competitiva em comparação com mercados emergentes (Brenner, 2006). Algumas razões fizeram com que a China recebesse esse capital (tecnicamente chamado de IED - Investimento Estrangeiro Direto). Já identificamos a presença de baixos custos trabalhistas, em um mercado de trabalho flexível e pouco regulamentado. A esse respeito podem ser adicionados outros

²¹ Sigla para "*All-China Federation of Trade Unions*" (em português: "Federação Nacional dos Sindicatos da China").

²² ETNs são corporações multinacionais que operam em vários países. No caso das ETNs ocidentais, estas empresas têm sede principal em países como os Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e outros, mas se valem de vantagens produtivas significativas em outros países.

²³ A presença de capital transnacional significa investimentos financeiros realizados por corporações multinacionais, instituições financeiras, e outros investidores que operam em múltiplos países. Esses investimentos não estão restritos a fronteiras nacionais e são direcionados a mercados globais, buscando oportunidades de crescimento e diversificação.

²⁴ A superacumulação de capital ocorre quando há um excesso de capital disponível em relação às oportunidades lucrativas de investimento. Os retornos sobre novos investimentos diminuem, forçando o capital a buscar novos mercados.

²⁵ Regiões ou países que historicamente foram os principais locais de manufatura e produção industrial no mundo. Estes centros surgiram durante a Revolução Industrial e continuaram a dominar a produção global até o final do século XX. Reino Unido, Estados Unidos e Alemanha são exemplos de centros tradicionais de produção.

dois fatores: primeiro, o Renminbi (RMB)²⁶ desvalorizado, em contraste, por exemplo, com o Brasil, em que uma moeda sobrevalorizada prejudicou a competitividade das exportações; segundo, a China se beneficia de alguns fatores geográficos favoráveis. As empresas ocidentais buscam acessar os mercados asiáticos a partir da China, aproveitando sua localização. Além disso, o próprio potencial do vasto mercado interno chinês representa um grande atrativo para essas empresas. (Nölke *et al.*, 2020).

O IED encontrou as condições que procurava para catapultar seu retorno financeiro e nesse caminho pavimentou o milagre econômico chinês. No entanto, havia muitas preocupações por parte da elite chinesa sobre danos colaterais da aceitação do capitalismo (em um sistema de governo de orientação socialista) decorrentes da abertura econômica e dessa enxurrada de capital externo. Como observamos, o equilíbrio político na China foi estabelecido por um delicado arranjo em suas complementaridades institucionais e a abertura econômica precisava fortalecer e não corroer essas complementaridades. Por isso, a recepção, tanto de IED quanto de ETNs, ocorreu de forma cautelosa e restritiva.

Historicamente, o sistema chinês não teve uma trajetória LME, CME ou DME. Apesar de alguma liberalização e desregulamentação, o capital estatal e híbrido ainda prevalece. As empresas estatais coexistem com grandes híbridos público-privados, como a Lenovo, e empresas privadas, como Huawei ou Geely. De fato, as empresas estrangeiras dominam alguns setores industriais importantes, mas até agora isso não criou elevados níveis de dependência externa e as maiores empresas da China são estatais. Embora as ETNs tenham aumentado substancialmente a sua proeminência na economia chinesa desde 1990, isso está longe de ser o tipo de domínio que exercem em outros modelos econômicos. Ao contrário do que é visto em LMEs e CMEs, a regulação estatal do setor de crédito na China também limita a influência do capital estrangeiro. Além disso, enquanto o setor produtivo chinês foi integrado aos mercados globais de produtos, o setor financeiro permaneceu isolado. Dessa forma, o mercado de capital global não desempenha um grande papel na economia do país. Característica que ajudou o país a atravessar muito bem a crise financeira de 2008 (Nölke *et al.*, 2020).

A China possui uma vantagem em relação a outros países que também se valem de IED, que coloca o país em uma situação privilegiada de negociação. Trata-se do seu enorme mercado interno, que precisa ser considerado para a compreensão da dinâmica

²⁶ O renminbi (RMB) é a moeda oficial da República Popular da China.

econômica. A ascensão do consumismo e a crescente procura de bens intermediários levaram as empresas nacionais chinesas a ocupar, com sucesso, grande parte dos segmentos de mercado, especialmente para produtos *medium-tech*²⁷ (segmento em que a inovação chinesa se destaca). É muito difícil para ETNs competirem na China, pois as empresas chinesas, em vez de se orientarem para os mercados ocidentais, desenvolveram produtos alinhados aos interesses do mercado chinês, com uma política de preços (e qualidade) baseada na ideia de produtos “suficientemente bons” (Gadiesh; Leung; Vestring, 2007). As multinacionais ocidentais não conseguiram, durante muito tempo, vender produtos aos novos consumidores chineses porque não conceberam seus produtos para satisfazer as exigências específicas desses consumidores e os produtos ocidentais ainda eram demasiado caros em comparação com os produtos das empresas nacionais (Nölke *et al.*, 2020). As empresas chinesas vendem em média três ou quatro vezes mais produtos no mercado doméstico do que exportam; e o consumo interno na China saltou de US\$ 650 bilhões para US\$ 1.4 trilhão entre 2000 e 2010 (Nölke *et al.*, 2020).

Outro aspecto importante para caracterizar o modelo econômico chinês é o de P&D²⁸/inovação. Por volta dos anos 2000 a inovação na China era baseada em transferência de tecnologia e engenharia reversa favorecidos por um sistema de direitos de patente fraco, além de ter havido avanços incrementais na inovação tecnológica através de investimento público em setores selecionados. A partir de 2010 surgiram evidências de que a China era capaz de ir além de inovações tecnológicas baseadas na cópia e alcançar tecnologias que representavam uma inovação real (Fu, 2015). Empresas chinesas são líderes globais em tecnologia em muitos poucos setores. Sua grande vantagem esteve por muito tempo voltada para inovação incremental em produtos *medium-tech*²⁹ (principalmente para o mercado interno) que não requerem uma inovação radical. Como um dos resultados do pesado investimento estatal e parcerias público-privadas, a China vem ampliando a inovação no país. Nesse processo, algumas das grandes empresas de tecnologia na China hoje são *spin-offs*³⁰ de centros de pesquisa

²⁷ Produtos *medium-tech* são automóveis, eletrodomésticos, equipamentos de construção, alguns equipamentos médicos, eletrônicos de consumo, ferramentas pessoais, produtos químicos, entre tantos outros.

²⁸ Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) é parte fundamental para a inovação.

²⁹ Produtos *medium-tech* (tecnologia média) são bens que envolvem um nível intermediário de tecnologia em seu design e produção.

³⁰ Uma empresa *spin-off* é formada a partir de uma organização existente, frequentemente aproveitando inovações tecnológicas e pesquisa desenvolvida na organização original.

do governo. É o caso da *Lenovo* e da *CS&S*³¹ que tiveram origem na Academia Chinesa de Ciências; a *Tsinghua Unigroup*, com origem na Universidade Tsinghua; a empresa *Fiberhome Telecommunication Technologies* foi fundada pelo *Wuhan Research Institute of Telecommunications*; a *Datang Telecom Technology* pelo *Telecommunication Science and Technology Research Institute*; a *Shanghai Shyndec Pharmaceutical* teve sua origem no *Shanghai Institute of Pharmaceutical Industry*. Dessa forma, valendo-se originalmente dos benefícios da transferência de tecnologia, bem como do apoio proativo do Estado, combinado com pressões competitivas para atualizar sua capacidade de inovação, a China implementou o sistema de inovação mais eficiente entre as grandes economias emergentes (Nölke *et al.*, 2020).

Além de investir em inovação, o governo chinês também é reconhecido por seu investimento em infraestrutura, sendo esse também um componente crucial da estratégia de desenvolvimento do país. E é nesse quesito que as capacidades do Estado chinês revelam sua força para sustentar as políticas de desenvolvimento. A China utiliza seus planos quinquenais para definir e direcionar investimentos estratégicos em infraestrutura. Esses planos incluem metas para a construção de redes de transporte, energia e telecomunicações. A *Belt and Road Initiative*, que será abordada no estudo de caso, é um exemplo de como a China utiliza o investimento em infraestrutura como ferramenta de política externa e desenvolvimento econômico interno. O investimento estatal chinês em infraestrutura é uma estratégia deliberada que visa não apenas o crescimento econômico, mas também a integração regional, a urbanização e o fortalecimento da posição geopolítica da China (Cai, 2017; Russel; Berger, 2019).

O quadro a seguir, construído a partir do que desenvolvemos em nossa análise, oferece de forma sintetizada algumas das principais características do modelo econômico chinês (SME), permitindo sua comparação com outros modelos econômicos.

³¹ *China National Software and Service Company.*

Quadro 4: Comparação entre modelos econômicos

Característica	LME (<i>Liberal Market Economy</i>)	CME (<i>Coordinated Market Economy</i>)	SME (<i>State-Permeated Market Economy</i>)
Estrutura de Governança Corporativa	Predominantemente acionista, foco em curto prazo	Governança baseada em <i>stakeholders</i> , foco em longo prazo	Governança influenciada pelo Estado
Coordenação Econômica	Baseada no mercado, com pouca intervenção estatal. Elevada transparência	Alta coordenação entre empresas, sindicatos e governo. Elevada transparência	Coordenação forte e direta pelo Estado, com influência de redes informais. Pouca transparência
Mercado de Trabalho	Flexível, com alta mobilidade e baixa proteção	Rígido, com alta proteção ao emprego e forte papel dos sindicatos	Flexível, alta mobilidade, baixa proteção, mão de obra relativamente barata e alta produtividade
Financiamento	Predominantemente via mercado de capitais	Bancos desempenham papel central no financiamento	Financiamento via bancos estatais e investimentos diretos do governo. Restrições ao IED
P&D e Inovação	Alta, impulsionada por empresas privadas e startups (Melhor desempenho para inovações radicais)	Alta, com forte colaboração entre empresas e instituições de pesquisa (Melhor desempenho para inovação incremental)	Forte investimento estatal em P&D e inovação, especialmente em áreas estratégicas (Melhor desempenho em inovação do tipo <i>medium-tech</i>)
Relação com Sindicatos	Fraca, sindicatos têm poder limitado	Forte, sindicatos são parceiros importantes na negociação coletiva	Sindicatos alinhados e controlados pelo Estado
Políticas Públicas	Foco em desregulamentação e proteção do mercado	Políticas industriais e de inovação, apoio a setores estratégicos	Políticas dirigidas pelo Estado, foco em desenvolvimento industrial e tecnológico
Preservação ambiental	Incentivos de mercado, como créditos de carbono, e regulamentações menos rígidas	Regulamentações ambientais rigorosas e uma abordagem colaborativa para políticas de sustentabilidade	A enorme escala de atividades industriais gera uma implementação inconsistente de políticas ambientais
Exemplo de Países	EUA, Reino Unido	Alemanha, Japão	China

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Nölke *et al.* (2020)

Portanto, com uma história que remonta a mais de quatro décadas de reformas, a China adotou uma abordagem de capitalismo, onde o governo desempenha um papel central na direção da economia, moldando setores-chave e orientando investimentos estratégicos, com direcionamento maciço de investimentos em projetos de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento em áreas que são consideradas essenciais para o crescimento econômico do país. Através de uma abertura econômica gradual e da introdução de elementos capitalistas em uma economia predominantemente controlada pelo Estado, as reformas na China moldaram o conceito de SME como uma das principais experiências de modelo econômico fora do espectro clássico de livre mercado.

Ao longo das últimas décadas, a China não apenas manteve a presença significativa de empresas estatais em setores-chave, mas também adotou estratégias para direcionar o crescimento econômico e a inovação (ALAMI *et al.*, 2022). Além disso, as mudanças institucionais não levaram à substituição radical de um arranjo institucional por outro, mas a novas combinações e camadas que provocaram processos significativos de conversão institucional (Tsai, 2006).

Em um sistema equilibrado a partir de um pacto de crescimento econômico, continuar crescendo é uma necessidade não somente para a estabilidade econômica, mas também política. Para Nölke *et al.* (2020), o debate acalorado sobre se este sistema é economicamente razoável (geralmente negado pelos observadores liberais), ou se é superior no longo prazo, está longe de terminar. O *McKinsey Global Institute* (2019) reconhece a dimensão e a estrutura do mercado interno na China como sendo de grande importância para a compreensão da dinâmica do crescimento econômico no país, no entanto, considera pouco provável que o mercado interno continue sustentando essa relevância. Song e Wei (2018) consideram que a fraqueza do sistema chinês é a sua tendência de produzir investimento excessivo, em níveis que excedem as necessidades e capacidades de absorção da economia³². Segundo Petry (2021), a China tem se destacado como uma potência econômica, não apenas devido à sua dimensão e produção industrial, com destaque para o tamanho do seu mercado interno, mas também por sua estratégia singular de financiamento que está profundamente entrelaçada com a expansão do seu capitalismo de Estado para além de suas fronteiras. Como veremos, a

³² Há vários exemplos de "cidades fantasmas" na China, onde grandes áreas urbanas foram construídas, mas permanecem em grande parte desocupadas devido à falta de demanda real.

expectativa por parte do governo chinês de continuidade das condições de crescimento do país depende consideravelmente do sucesso da BRI.

3.3 Capacidades estatais e capacidades dinâmicas do Estado na China

O modelo econômico da China, o *State-Permeated Market Economy* (SME), é caracterizado, como observamos, por uma forte intervenção estatal em setores estratégicos da economia, combinada com alguns elementos de livre mercado. Este modelo tem permitido à China alcançar um crescimento econômico robusto e contínuo nas últimas décadas, o que não dissipou totalmente as dúvidas sobre sua estabilidade a longo prazo e sobre as condições necessárias para o PCC sustentar e expandir esse modelo econômico. Para entender como este modelo é mantido e desenvolvido, é relevante analisar as capacidades estatais e dinâmicas na China. Da mesma forma que foi organizado na revisão bibliográfica, as capacidades estatais estão divididas com base nas "dimensões do poder estatal" propostas por Cingolani (2013)³³.

Em relação à dimensão coerciva, a China mantém um forte controle sobre suas forças armadas e órgãos de segurança interna. O governo utiliza tecnologia de vigilância avançada para monitoração e prevenção de atividades ilegais (ou subversivas) (Zeng, 2016). Existem tensões em relação a minorias étnicas, problemas ambientais, combate à corrupção e outros problemas sociais e econômicos (Lardy, 2019; Shih, 2018), no entanto, não há evidências de que esses desafios ameacem o SME ou prejudiquem seu desenvolvimento. Ao contrário disso, a forma como as complementaridades institucionais foram estabelecidas na China permitem um controle central estatal estabilizador (Wank, 1999) e o próprio desenvolvimento econômico também colabora com a estabilidade interna. Desde a abertura econômica, a China tirou mais de 800 milhões de pessoas da pobreza (World Bank, 2024) e o *Gini index*³⁴ da China mostra que a desigualdade vem sendo reduzida desde 2010. Em nível de comparação, com uma marca de 37.1 em 2020, a China é menos desigual do que EUA (39.8), Brasil (52.0) e África do Sul (63.0), porém mais desigual do que Índia (32.8), Japão (32.9) e países desenvolvidos europeus (World Bank, 2020).

³³ Coerciva, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política.

³⁴ O coeficiente de Gini é uma medida para avaliar a desigualdade de renda dentro de um país. Ele varia de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade perfeita).

Na dimensão fiscal, é possível considerar que a capacidade fiscal da China é robusta, com alta eficiência na arrecadação de impostos e outras receitas. O governo utiliza esses recursos para financiar grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento urbano, essenciais para o crescimento econômico no modelo de SME. Os bancos estatais se destacam desempenhando um papel crucial no financiamento de iniciativas estratégicas. Durante a abertura econômica, as políticas monetárias e o controle da taxa de câmbio ajudaram a evitar um "*self-out*"³⁵, que era temida por algumas facções da elite (Nölke *et al.*, 2020). Como será visto no estudo de caso sobre a BRI, a capacidade fiscal e financeira da China, principalmente através de bancos e fundos monetários estatais, é um elemento estruturante da sustentação do seu modelo econômico, já que as empresas, ao contrário do que é visto em outros modelos, utilizam principalmente fundos públicos e crédito bancário estatal para as suas operações. Uma das características mais fundamentais para o SME também é uma ameaça devido a tendência de investir excessivamente, impulsionada por políticas governamentais e incentivos econômicos, o que leva a uma alocação ineficiente de recursos e potenciais riscos financeiros e de endividamento (Song; Wei, 2018). Curiosamente, a China hoje também é um dos maiores investidores estrangeiros, expandindo sua influência econômica globalmente através de iniciativas como a BRI (Summers, 2016).

Em relação à dimensão administrativa, a China possui uma estrutura burocrática altamente desenvolvida e centralizada, capaz de implementar políticas públicas de maneira eficiente em todo o território nacional (Zhu, 2012), sendo outro pilar de sustentação do seu modelo econômico, principalmente se for levado em consideração a quantidade e a complexidade de reformas implementadas no país desde a abertura econômica em 1978, envolvendo diversos níveis e esferas econômicas/sociais. Nesse sentido, o planejamento econômico e a estabilidade política são características que se destacam na capacidade administrativa chinesa. O governo chinês utiliza planos quinquenais para definir metas econômicas e sociais, orientando o desenvolvimento de longo prazo. A importância das relações informais e a falta de uma distinção mais nítida entre agentes públicos e privados na China pode ser um elemento de estranhamento, principalmente se for observado a partir de uma perspectiva weberiana de burocracia. Algumas das características ideais apontadas por Max Weber não são encontradas (ou estão presentes de forma parcial) na administração pública chinesa, como

³⁵ A expressão *self-out* se refere, nesse contexto, a prevenção de uma fuga de capital se não houvesse um equilíbrio cambial cuidadoso.

impessoalidade, meritocracia e carreira pública profissional. Na China, ao contrário, nepotismo e redes de relacionamento (*guanxi*) desempenham um papel crucial nas decisões administrativas e no avanço da carreira (Gold; Guthrie; Wank, 2002). Por outro lado, características da cultura chinesa não podem ser ignoradas, que de certa forma balanceiam possíveis desvantagens das redes pessoais de relacionamento na administração pública. Trata-se da noção de "*face*" (ver nota de rodapé 16) que desempenha um papel significativo nas interações sociais e profissionais no país. Na administração pública, essa ideia pode funcionar como um mecanismo informal para promover a responsabilidade e a prestação de contas entre os administradores públicos, mesmo em um sistema que carece de aspectos profissionais e meritocráticos típicos da burocracia weberiana. Além disso, a competição entre administradores públicos (principalmente entre agentes locais) para manter "*face*" pode criar um ambiente onde a pressão para obter resultados é alta (Yang, 1994; Li, Zhou, 2005). Apesar de não estar alinhado com a visão de burocracia weberiana, isso aparentemente não tem significado falta de capacidade administrativa, podendo ser o equilíbrio entre "*guanxi*" e "*face*" um elemento de pressão social e de desempenho favorável para a competência administrativa. No entanto, como veremos no estudo de caso, os problemas de transparência e o caráter informal na administração pública da China criam barreiras e complicações quando as empresas chinesas precisam criar relações colaborativas internacionais. Esse problema é grave ao ponto de figurar entre as principais críticas sobre a BRI e fazer parte da tentativa de reconfiguração do programa.

Sobre a dimensão transformativa, essa é uma das dimensões em que a capacidade do Estado na China é mais evidente, tornando o país conhecido como a "fábrica do mundo", o que é surpreendente considerando os problemas enfrentados para sua industrialização e como esse processo foi relativamente tardio se comparado com outros países emergentes (Brandt; Thun, 2010). Em nossa análise foi possível encontrar alguns fatores responsáveis pelo sucesso da industrialização na China e como essa dimensão é relevante para seu modelo econômico. As complementaridades institucionais foram estabelecidas com foco no desenvolvimento econômico, o que para a China, sobretudo no final da década de 1970, significava alcançar maior capacidade transformativa através do incremento da inovação tecnológica. Aproveitando o momento certo e uma posição geográfica favorável, a China criou as condições necessárias para receber um grande volume de investimento externo e grandes empresas multinacionais se instalaram no país. O capital internacional buscava grandes retornos

financeiros tendo acesso ao mercado interno da China e de outros países na região, enquanto derrubava custos com incentivos fiscais nas Zonas Livres de Comércio (ZLCs)³⁶ e se valia de um mercado de trabalho flexível e pouco regulado (Nölke *et al.*, 2020; Tsai, 2006). A China aproveitou essas condições para desenvolver sua própria indústria através de transferência de tecnologia e do pesado investimento estatal em infraestrutura, educação e inovação. Com isso, o país conseguiu formar uma mão de obra relativamente qualificada (mantendo o baixo custo salarial)³⁷ e também transformou seu mercado interno, se aproximando do patamar de consumo dos países desenvolvidos em números absolutos. Atualmente a China desempenha um papel central nas cadeias de suprimentos globais, apresentando uma infraestrutura logística avançada para a exportação e importação de bens (Coe; Yeung, 2015).

Quadro 5: Capacidade Transformativa na China

País	Valor Total de Exportação (USD, trilhões)	Consumo no Mercado Interno (USD, trilhões)	Consumo <i>per capita</i> (USD)	Produção Industrial Global (%)
China	\$3.38	\$8.4	\$5,957	28.37
Estados Unidos	\$2.53	\$17.6	\$53,333	16.65
Brasil	\$0.28	\$1.5	\$7,143	2.19
Índia	\$0.67	\$2.5	\$1,773	3.09

Fonte: (Statista, 2024; OCDE, 2024d; World Bank, 2021)

O Quadro 7, acima, demonstra o protagonismo da capacidade de transformação industrial chinesa e o potencial do seu mercado interno, considerando que ainda possui um valor de consumo (*per capita*) relativamente baixo. A produção industrial global é liderada por China, EUA, Japão e Alemanha (World Bank, 2021). No Quadro 7, optou-se por incluir Brasil e Índia por se tratar de economias emergentes (assim como a China), permitindo um melhor comparativo do consumo *per capita*.

A dimensão relacional é uma das mais difíceis de identificar na China, devido às barreiras causadas pela falta de transparência. Historicamente, o governo chinês tem

³⁶ As Zonas Livres de Comércio (ZLCs), como *Guangdong Free Trade Zone*, *Tianjin Free Trade Zone*, *Fujian Free Trade Zone* ou *Hainan Free Trade Port*, são regiões na China onde o governo chinês implementa políticas econômicas de isenções fiscais para promover o comércio internacional e o investimento estrangeiro.

³⁷ Segundo a OCDE (2024) o salário médio na China é quase 5x menor do que nos EUA e 3x menor que na Alemanha.

mantido um controle rigoroso sobre a informação e, apesar dos avanços recentes, a transparência governamental e a liberdade de imprensa na China seguem bastante limitadas. O controle estatal sobre a mídia, redes sociais e a repressão de jornalistas limitam severamente saber até que ponto a sociedade civil apoia as políticas do governo e se conseguem influenciar as ações governamentais. Segundo o instituto *Chatham House* (2021), a comunicação entre o Estado e os cidadãos é rigidamente monitorada e censurada, impedindo uma verdadeira interação relacional mais aberta, típica das democracias liberais. Por exemplo, plataformas como WeChat³⁸ e Weibo³⁹ são monitoradas pelo governo, e conteúdos sensíveis são frequentemente removidos.

Sobre a dimensão legal, o Partido Comunista Chinês desempenha um papel central. Embora a Constituição na China proclame a independência do judiciário, na prática, o PCC exerce um controle significativo sobre a aplicação da lei e a administração da justiça. Ainda assim, o sistema judiciário chinês passou por reformas abrangentes desde 1978. Originalmente influenciado pelo direito tradicional Chinês e depois pelo direito socialista soviético, as instituições legais na China passaram por reformas que modernizaram a justiça no país, incluindo tribunais, advogados, e a criação de novas leis e regulamentos. No entanto, problemas com corrupção, a interferência do PCC e acusações de violações de direitos humanos seguem afastando a China da implementação de ideais do Estado de Direito (Peerenboom, 2002). Os problemas enfrentados pelo sistema de justiça da China fazem com que o Índice de Estado de Direito do *World Justice Project* (2023) classifique o país nas posições mais baixas, ocupando a posição 97 dos 142 países listados. No entanto, é presumível que o controle político sobre o judiciário na China seja um facilitador para a realização e manutenção do seu plano econômico. Por exemplo, esse controle assegura que as políticas econômicas e regulatórias sejam implementadas de forma rápida, sem os atrasos que podem ser causados por desafios legais. Isso é especialmente importante em áreas como reforma agrária, desenvolvimento urbano e grandes projetos de infraestrutura. O sistema legal controlado pelo Estado também pode ser utilizado para proteger os interesses de empresas estatais contra litígios que poderiam ameaçar suas

³⁸ O WeChat é um aplicativo de mensagens instantâneas e uma plataforma multifuncional desenvolvida pela Tencent, uma das maiores empresas de tecnologia da China. Lançado em 2011, o WeChat rapidamente se tornou uma das plataformas de comunicação mais populares na China, oferecendo uma ampla gama de serviços, como pagamento em lojas e transferência de valores entre indivíduos.

³⁹ Weibo é uma plataforma de *microblogging*, frequentemente comparada ao Twitter/X devido à sua funcionalidade similar. Lançado em 2009, rapidamente se tornou uma das principais redes sociais na China.

operações. Isso inclui a proteção de direitos de propriedade intelectual e controle sobre recursos naturais. Durante a pandemia de COVID-19, a flexibilidade do sistema legal chinês mostrou como o governo foi capaz de implementar medidas fiscais e monetárias rapidamente sem a necessidade de longos processos de aprovação legislativa ou judicial (FMI, 2021).

Em relação à dimensão política, a China é governada por um sistema de partido único, onde o PCC exerce controle absoluto sobre o aparato estatal. O partido domina todos os níveis de governo e é responsável pela formulação e implementação das políticas públicas. Além disso, desde que Xi Jinping assumiu o poder, ele consolidou seu controle sobre o partido e o Estado, promovendo uma série de reformas para fortalecer sua autoridade, o que inclui a abolição dos limites de mandato presidencial em 2018, permitindo que permaneça no poder indefinidamente. A dimensão política é, portanto, marcada pelo monopólio político do PCC, que através de um pacto político em favor do desenvolvimento econômico, conseguiu equilibrar diversos grupos políticos e conduzir atores públicos e privados em direção a um arranjo institucional capaz de realizar uma economia capitalista em um sistema de governo de orientação socialista (Tsai, 2006; Wank, 1999). Por um lado, a estrutura centralizada permite que o governo chinês formule e implemente políticas de maneira rápida e eficiente, sem os obstáculos legislativos comuns em sistemas multipartidários, por outro, a ausência de separação de poderes também significa que há menos freios e contrapesos para prevenir abusos de poder.

Abordando as capacidades dinâmicas do Estado na China, a análise revela uma série de estratégias e adaptações que têm sido fundamentais para o desenvolvimento econômico e a implementação de iniciativas como a *Belt and Road Initiative* (BRI). Um dos aspectos que mais se destaca é a capacidade de adaptação e inovação na China. Conseguir conciliar aspectos liberais na economia chinesa e aceitar capitalistas no PCC é um exemplo de adaptação extraordinária. Ainda que essa transformação tenha surgido através de práticas informais entre agentes públicos locais e agentes privados (de modo *bottom-up*), o PCC rapidamente percebeu as vantagens de apoiar os *red capitalists* e de incorporar os *red hats* ao invés de se manter apegado a uma ideologia socialista fechada em relação à economia. O passo seguinte foi permitir oficialmente que empresários privados se juntassem ao partido, reconhecendo seu papel crucial na economia (Tsai, 2006). Dessa forma, o governo fortaleceu as complementaridades institucionais, que já vinham sendo moldadas com grande influência informal do “*guanxi*”, e também

estabeleceu um ambiente único para relações público-privadas, ao mesmo tempo em que mantinha o controle político e social. Além disso, logo nos primeiros anos da abertura econômica, o governo chinês notou a carência de capital humano no país e fez investimentos contínuos e de longo prazo na educação, que passou por três grandes reformas para alinhar a demanda de mão de obra com os objetivos econômicos. Isso ajudou a criar um mercado de trabalho dinâmico e altamente competitivo (Tsai, 2006). Entender como um setor (no caso a educação) está vinculado a outros setores (no caso indústria e inovação), assim como adotar um programa de investimento com visão de longo prazo, são características marcantes do uso de capacidades dinâmicas (Mazzucato e Kattel, 2020).

Entre as práticas e instituições vinculadas às capacidades dinâmicas, é possível citar o investimento maciço em pesquisa e desenvolvimento, direcionando um grande volume de recursos para inovação. Instituições como a Academia Chinesa de Ciências desempenham um papel crucial nesse processo, desenvolvendo tecnologias de ponta e promovendo colaborações internacionais. A China promove também parcerias público-privadas para estimular a inovação e a transferência de tecnologia, envolvendo a participação de universidades e empresas privadas em projetos colaborativos de pesquisa, o que facilita a aplicação prática dos resultados acadêmicos no setor industrial. Exemplos incluem a colaboração entre a Universidade Tsinghua e empresas de tecnologia para o desenvolvimento de novos produtos e processos (Mok, 2022). As reformas educacionais, por sua vez, ampliaram programas de educação técnica e vocacional e universidades foram incentivadas a focar em áreas de alta demanda tecnológica, visando desenvolver um capital humano capaz de sustentar a inovação e a adaptação às novas tecnologias (Zhang, Georgescu, Zhang, 2022). As Zonas Econômicas Especiais, como Shenzhen, também podem ser consideradas áreas bastante propensas ao aprendizado e difusão de novas tecnologias, já que fazem parte da estratégia para atrair investimento estrangeiro direto e fomentar o desenvolvimento industrial. Essas zonas, além dos incentivos fiscais, oferecem uma infraestrutura avançada e um ambiente favorável para inovação (Huang; Lai, 2023).

As redes informais, caracterizadas por relações pessoais e conexões entre agentes públicos e privados, desempenham um papel crucial na administração pública na China e, como observamos, é parte constituinte das complementaridades institucionais no país. Essas redes podem facilitar a adaptação rápida e a flexibilidade nas decisões e aplicação de políticas públicas, proporcionando benefícios significativos

para a governança. Por outro lado, quando a capacidade de adaptação na China é observada atentamente, os problemas centrais causados pelas redes informais e pelo controle político e social sem oposição pública ao PCC também se destacam, em especial, a falta de transparência e a falta de um alinhamento mais comprometido com os direitos humanos. Por exemplo, a resposta inicial à pandemia de COVID-19 foi marcada por falta de transparência e censura de informações que podem ter agravado a capacidade de resposta e adaptação em relação à propagação do vírus, na China e em outros países (Yan, 2020). A falta de transparência prejudicou o controle efetivo sobre o crescimento desordenado do setor imobiliário, o que levou a crise da *Evergrande Group*⁴⁰ em 2021, expondo vulnerabilidades econômicas graves em relação à regulação financeira (Yan, 2023). As acusações de repressão de minorias étnicas, como os uigures na região de Xinjiang, reforçam a falta de transparência e demonstra a dificuldade de adaptação às demandas internacionais por direitos humanos (HRW, 2021). No mesmo sentido, a falta de uma oposição pública e de uma capacidade relacional bem estabelecida se destacam em relação à política do filho único, que foi implementada por várias décadas, resultando em uma população envelhecida e uma força de trabalho em declínio. As mudanças para permitir dois ou três filhos vieram tarde, e a taxa de natalidade ainda não se recuperou significativamente (Feng; Boachang, Yong, 2016). Portanto, o “*guanxi*” e o sistema político centralizado e unitário apresentam um mix de vantagens e desvantagens em relação às capacidades dinâmicas do Estado na China.

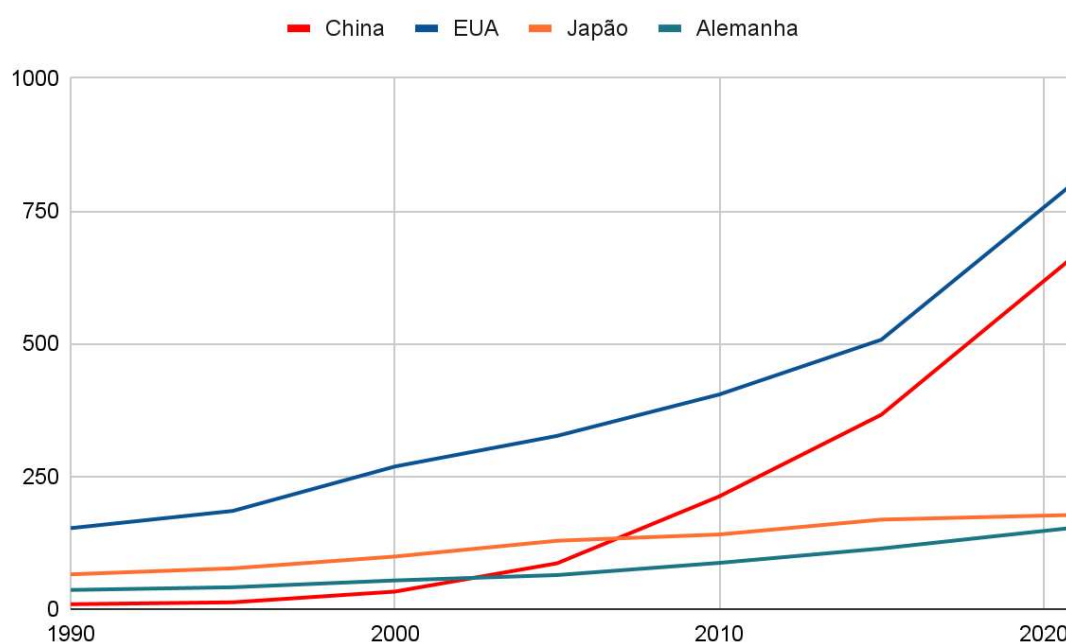
Os investimentos estatais em educação, além dos benefícios de um mercado de trabalho mais capacitado, também impulsionam a inovação no país. Hoje, a China possui algumas das melhores universidades do mundo, como a Universidade de Pequim e a Universidade Tsinghua e o país também se tornou um dos líderes globais em publicações científicas e patentes (Baker, 2023). Nossa análise identificou três etapas distintas da inovação na China. Na primeira etapa (1978-1995)⁴¹, a inovação era baseada na cópia e melhoria incremental de produtos e processos produtivos (*medium-tech*) voltados principalmente para o consumo interno e adotando o conceito de “bom o suficiente” para alcançar preços competitivos. Na segunda etapa (1995-2010), através de instituições e centros de pesquisas estatais, parcerias público-privadas e empresas *spin-offs* de instituições públicas, a China passa a produzir tecnologia de ponta em

⁴⁰ Uma das maiores crises financeiras na China, com repercussões significativas para o setor imobiliário e reflexos na economia global. A empresa financiou sua expansão agressiva por meio de empréstimos, resultando em uma carga de dívida insustentável, estimada em mais de 300 bilhões de dólares.

⁴¹ As datas mencionadas são aproximadas e indicativas.

alguns setores estratégicos. Na terceira etapa (2010 até o presente), a China passa a produzir inovação “real” (também chamada de radical ou disruptiva). Desde o final dos anos 2000, a China tem se posicionado como um líder global em inovação, adotando iniciativas como o "*Made in China 2025*"⁴², que buscam transformar o país em uma potência de inovação global, promovendo avanços em inteligência artificial, robótica, veículos elétricos e mais (McKinsey Global Institute, 2019). O gasto com P&D refletem essas etapas da inovação na China, como destacado no Quadro a seguir:

Quadro 6: Despesas internas brutas com P&D (em bilhões \$USD)



Fonte: (OCDE, 2024a)

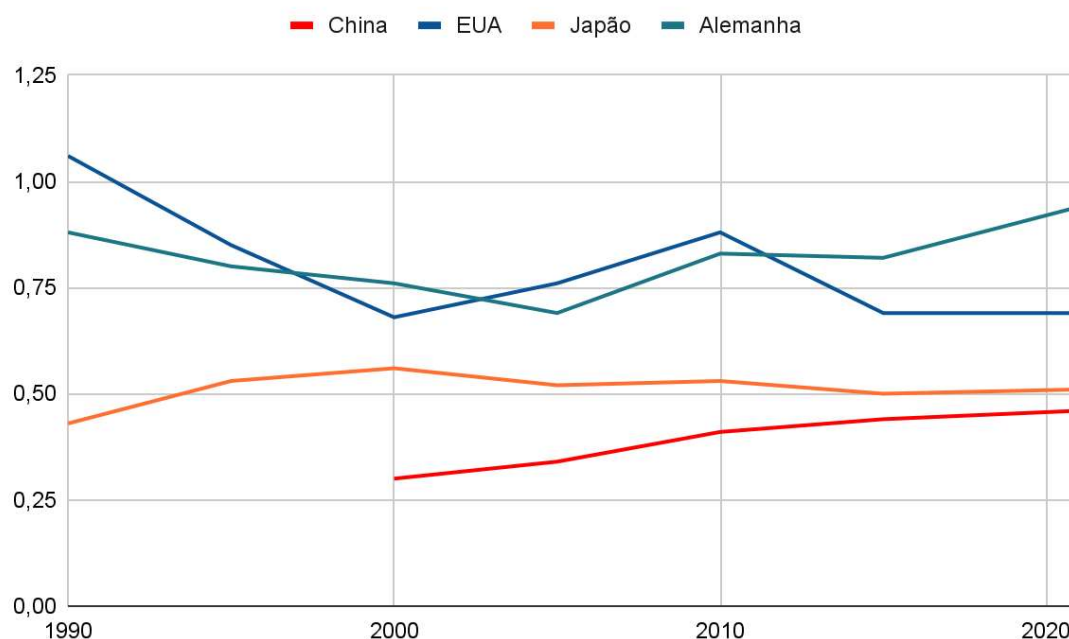
No início da década de 1990, a China ocupava a nona posição entre os países que mais investiam em pesquisa e desenvolvimento (incluindo gastos públicos e privados no país). As três primeiras posições eram ocupadas, respectivamente, por EUA, Japão e Alemanha. Até 1995 nada se alterou. No entanto, a partir desse ano, a China começa a aumentar drasticamente os investimentos em P&D. O gasto na China em pesquisa mais do que dobrou de 1995 para 2000, saindo de \$USD 12.7 bilhões para \$USD 32.9 bilhões. Em 2005 a China passou a Alemanha e chegou a \$USD 86.2

⁴² Lançado em 2015, "*Made in China 2025*" é focado em alta tecnologia e modernização da produção, representando um esforço ambicioso para posicionar a China como líder global em inovação industrial. A partir de setores prioritários, o programa visa aumentar a capacidade de inovação, a qualidade dos produtos e a eficiência da produção.

bilhões e em 2009, e o país se tornou o segundo maior investidor do mundo em P&D ao passar o Japão. No momento, a China já investia \$USD 184 bilhões em pesquisas. Desde então, China e EUA vêm escalonando os gastos em P&D. Em 2015, os EUA apresentaram um investimento de \$USD 507.4 bilhões contra \$USD 366 bilhões da China e, em 2021, os EUA investiram \$USD 806 bilhões contra \$USD 667.6 bilhões da China. Os dois países se isolaram como os maiores investidores em pesquisa no mundo. Em 2021 (último ano tabelado pela OCDE no momento desta pesquisa), a China já investia quase quatro vezes mais em P&D do que o Japão (terceiro maior investidor com \$USD 177.42 bilhões).

No entanto, quando são analisados os dados sobre o investimento/financiamento estatal de pesquisa e desenvolvimento, o cenário encontrado é bastante distinto. O quadro abaixo mostra o financiamento de pesquisa pelo governo em porcentagem do PIB.

Quadro 7: P&D financiada pelo governo (em % do PIB)

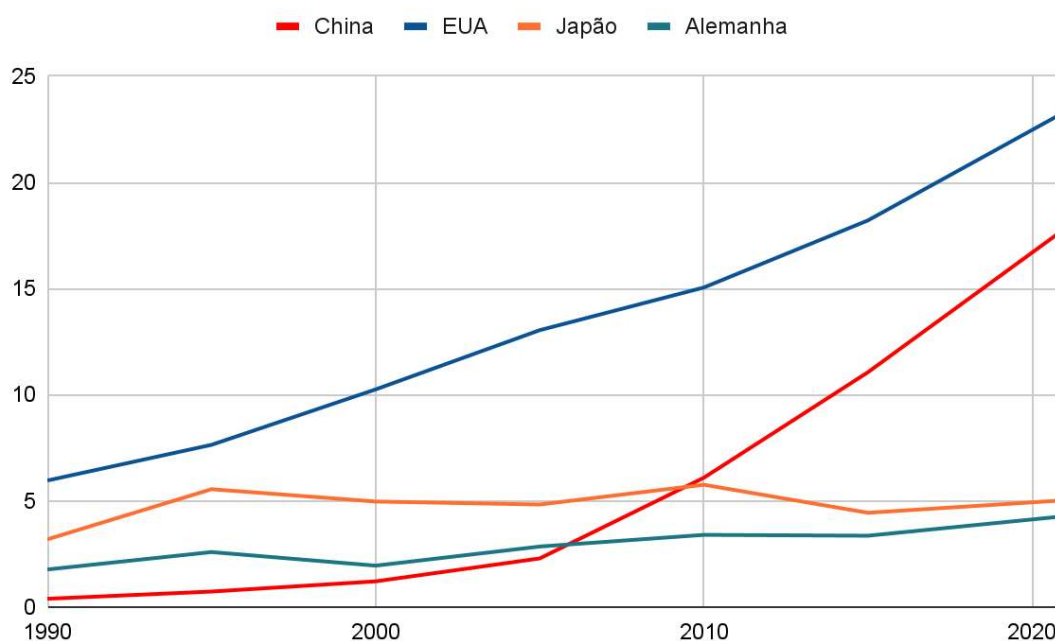


Fonte: (OCDE, 2024b)

O gasto estatal com pesquisa se manteve relativamente estável desde 2000 em termos de porcentagem do PIB investido pelos países analisados. Em 2021, a China se aproximou do Japão, apresentando 1.9% do PIB em financiamento de pesquisas, contra 1.96% do Japão. Nesse mesmo ano, Alemanha e EUA investiram, respectivamente, 2.57% e 2.35% do PIB respectivamente. A China vem aumentando o financiamento de

pesquisas anualmente, mas ainda é o país que investe a menor porcentagem do seu PIB em pesquisa entre as principais nações. No entanto, se considerarmos o crescimento do PIB chinês, isso significa que a China aumentou o valor gasto no financiamento de pesquisas em mais de quinze vezes desde 2000. Os EUA e a Alemanha conseguiram dobrar o valor gasto no mesmo período, enquanto o Japão praticamente manteve o mesmo gasto por mais de duas décadas. O próximo quadro apresenta o crescimento do PIB dos países no período e a semelhança com o quadro sobre o total de investimentos em P&D é evidente.

QUADRO 8: PIB entre 1990 e 2021 (em trilhões \$USD)



Fonte: (World Bank, 2022)

Essa análise destaca a relação entre crescimento econômico e a capacidade de investir em P&D e gerar inovação. Uma característica que confirma alguns aspectos da visão relacional encontrada na teoria sobre capacidades dinâmicas, como a sinergia necessária entre instituições de pesquisa e o setor privado para criar um ecossistema de inovação (Kattel; Mazzucato, 2018). O desenvolvimento econômico na China em paralelo ao aumento do investimento em P&D por parte do governo chinês ocorre de forma simbiótica se reforçando mutuamente e é um exemplo do uso de capacidades dinâmicas do Estado como um elemento para alcançar e manter vantagens institucionais comparativas (Hamel, 2007). O aumento drástico dos investimentos em P&D na China,

a partir de 1995, reflete a capacidade de o país se adaptar rapidamente às necessidades de um ambiente global competitivo. Além disso, demonstra a valorização do planejamento estratégico de longo prazo com uma visão holística na orientação de suas políticas de inovação.

A análise das capacidades dinâmicas na China não pode ignorar a existência de uma burocracia do tipo schumpeteriana. Joseph A. Schumpeter (1957) sugere que o desenvolvimento econômico ocorre por meio de inovações, que incluem novos produtos, métodos de produção, mercados e formas de organização industrial. No contexto de uma burocracia schumpeteriana, o foco é a capacidade das instituições estatais e das burocracias de promover e gerenciar a inovação. Segundo Schumpeter (1957), a inovação não é apenas o resultado de empreendedores individuais, mas também de um ambiente institucional que suporta e facilita esses processos. Uma burocracia schumpeteriana, portanto, caracteriza-se por sua maior adaptabilidade para impulsionar o desenvolvimento econômico por meio da inovação e da mudança tecnológica. Características que representam bem o modo como a coordenação econômica chinesa está direcionada. Nesse sentido, a burocracia chinesa se distingue pela sua capacidade de formular e implementar políticas de desenvolvimento econômico que incentivam a inovação tecnológica e a industrialização, mobilizando recursos financeiros e humanos para áreas estratégicas (Naughton, 2015).

Para melhor agrupar os aspectos identificados na análise sobre capacidades dinâmicas na China, o Quadro 9 considera as capacidades que foram destacadas por Kattel (2022).

Quadro 9: Capacidades dinâmicas na China

Capacidades Dinâmicas do Estado	Características do Modelo de Desenvolvimento Chinês
Capacidade Tecnológica	Investimento massivo em P&D e em infraestrutura, com a criação de zonas econômicas especiais e parques tecnológicos. A China foi eficiente na absorção e adaptação de tecnologias estrangeiras, incorporando rapidamente avanços tecnológicos e adaptando produtos e processos para o contexto local. Mais recentemente, o país tem se destacado em várias áreas de ponta, incluindo inteligência artificial, biotecnologia, energia renovável e veículos elétricos.

Capacidade de Inovação	A capacidade de inovação da China é alimentada por uma combinação de políticas governamentais, um ecossistema de inovação bem desenvolvido, investimentos maciços em educação e uma cultura empresarial dinâmica. Esta abordagem multifacetada permite à China acompanhar, e em alguns casos liderar, a inovação tecnológica global.
Capacidade de Coordenação	A coordenação na China é amplamente facilitada pelo planejamento centralizado, onde o governo desempenha um papel proeminente e sem oposição na definição de políticas. Através de uma rede de relações informais e da convergência de interesses entre agentes públicos e privados a China conseguiu alinhar diferentes setores e agentes econômicos.
Capacidade de Aprendizagem	A partir da abertura econômica a China se valeu consideravelmente da transferência de tecnologia para impulsionar sua indústria. Em paralelo, formou uma mão de obra qualificada e estabeleceu sua infraestrutura de pesquisa e inovação que possibilitou avançar de uma indústria que copiava para uma que promove inovação.
Capacidade de Regulação e Governança	A China possui um planejamento estratégico de longo prazo, exemplificado pelos Planos Quinquenais. Esses planos estabelecem metas detalhadas para o desenvolvimento econômico e social orientando as políticas nacionais. As relações informais entre agentes públicos e privados permite uma maior flexibilidade na implementação de políticas, por outro lado, nepotismo, corrupção e falta de transparência oferecem desafios de governança.
Capacidade Financeira	A China possui um sofisticado sistemas bancário e de fundos de investimentos, que desempenham um papel central na mobilização de recursos para financiar projetos em infraestrutura, desenvolvimento urbano, inovação tecnológica e outros setores estratégicos. A capacidade financeira da China atingiu um patamar em que precisa se expandir internacionalmente e projetos como a <i>Belt and Road Initiative</i> direcionam investimentos nesse sentido. A falta de transparência, uma gestão de risco precária e a possibilidade de superfinanciamento em alguns setores são preocupações frequentemente apontadas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Kettel, 2022.

Considerando os apontamentos presente no Quadro 9, é possível perceber que as capacidades dinâmicas do Estado na China são uma combinação de várias competências que permitem ao país promover o desenvolvimento econômico e a inovação tecnológica. Essas capacidades são interconectadas, refletindo a abordagem multifacetada necessária para o crescimento sustentável, como aponta Kattel (2022). Em linhas gerais, a China aproveitou um conjunto de fatores favoráveis (capital transnacional, posição geográfica, mão de obra barata e relativamente qualificada,

moeda desvalorizada e um amplo mercado interno) para viabilizar uma série de transformações que estabeleceram uma burocracia schumpeteriana sustentada por um conjunto de capacidades estatais e dinâmicas que direcionam seu modelo econômico.

Entre as capacidades analisadas, vários aspectos se destacaram, como a dinâmica das relações informais, a relevância do planejamento centralizado de longo prazo e a sinergia entre inovação e crescimento econômico. Uma capacidade se sobressai no modelo de desenvolvimento econômico chinês e ocupa um papel de destaque, trata-se da capacidade financeira. Ela se apresenta como elemento central do modelo SME, pois sem a enorme capacidade de financiamento estatal da China, o desempenho de outras capacidades, como a de inovação, tecnológica ou transformativa, estaria bastante limitado. Por outro lado, não pode ser ignorado que a construção e direcionamento dessa capacidade financeira depende de uma elevada capacidade política, administrativa e de coordenação. Isso significa que, em conformidade com que apontam Kattel e Mazzucato (2018), mais importante do que apontar qual capacidade se destaca, é perceber, em uma perspectiva holística, como as capacidades operam no modelo econômico através de um ecossistema de relações.

O estudo de caso realizado a seguir pretende contribuir para a percepção da presença dessas capacidades no SME e destaca também alguns dos desafios enfrentados pelo modelo.

3.4 *Belt and Road Initiative*

A *Belt and Road Initiative* (BRI) é o projeto mais ambicioso e abrangente da China após sua abertura econômica, mas ela não surgiu repentinamente. A BRI é uma continuidade e ampliação de posicionamentos e estratégias que já vinham sendo promovidas na China desde o final do século XX.

Em 2001, a China ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC), o que abriu caminho para uma maior integração da sua economia com o resto do mundo. A entrada na OMC foi um marco significativo para a economia chinesa. A partir do 10º Plano Quinquenal (2001-2005), o governo chinês incluiu o objetivo explícito de encorajar as empresas chinesas a se tornarem globais e expandirem suas operações no exterior. Em 2006, o Ministério do Comércio da China lançou o "*Guiding Opinions on Encouraging and Guiding the Outbound Investment of Enterprises*" (Opiniões Orientadoras sobre o Incentivo e Orientação do Investimento das Empresas no

Exterior), fornecendo orientações, apoio e financiamento para as empresas chinesas que desejavam investir no exterior. Outro evento relevante foi o fortalecimento da *ASEAN – China Free Trade Area* (ACFTA), um tratado que forma uma área de livre comércio estabelecida entre a *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) e a China. O pacto foi formalmente estabelecido em 1º de janeiro de 2010, após um período de negociações que começou em 2002. O ACFTA é considerado um dos maiores acordos de livre comércio em termos de população e volume de comércio envolvidos.

Essas e outras políticas promovidas pela China são parte da estratégia que ficou conhecida como “*Going Global*” (tornar-se global), que incentiva a expansão das empresas chinesas para além das fronteiras nacionais e o fortalecimento da presença global do país. Essas medidas serviram de base para o estabelecimento do cenário econômico e político no qual a BRI é anunciada, tornando-se a principal política de posicionamento internacional da China (Kotz; Ouriques, 2021).

Dessa forma, como resultado do crescimento da presença econômica da China, juntamente com sua abordagem cada vez mais assertiva nas relações internacionais, a economia de muitos países se vê diante dos desafios e oportunidades da iniciativa anunciada por Xi Jinping em 2013 como “*One Belt, One Road*” (Um Cinturão, Uma Rota), logo depois renomeado para *Belt and Road Initiative* (BRI)⁴³, consistindo em uma série de investimentos em infraestrutura para conectar a China às economias do Leste, Sul e Centro da Ásia, e até o Oriente Médio e a Europa. Seu propósito declarado é promover novas rotas comerciais e conectividade entre a China e o mundo. É possível destacar dois objetivos principais impulsionadores desta iniciativa, que envolvem características econômicas e estratégicas: primeiro, a necessidade de equilibrar o excesso de capacidade produtiva da China, diminuindo seu excedente, principalmente nas áreas de aço e construção; segundo, diversificar as rotas de importação de energia, evitando sua grande dependência dos embarques de petróleo pelo vulnerável Estreito de Malaca (Russel; Berger, 2019).

Liu, Xu e Fan (2020) oferecem uma abordagem dos objetivos da BRI mais voltada para a ideia de colaboração internacional da iniciativa, destacando a busca por melhorias na alocação de recursos, integração comercial e coordenação integrada de

⁴³ A BRI foi apelidada de “A Nova Rota da Seda”, uma alusão à antiga Rota da Seda, composta por uma extensa rede de rotas comerciais e culturais que conectava o Oriente e o Ocidente durante os séculos II a.C. a XVIII d.C.

políticas na construção de uma rede de cooperação econômica aberta, inclusiva e balanceada.

Outros objetivos também podem ser apontados, como o desenvolvimento das províncias na área ocidental da China, fomento do comércio internacional, maior diversidade de recursos energéticos, com mais atenção ao meio ambiente e aumento da internacionalização do RMB. Além disso, a BRI agrupa duas outras políticas chinesas: a *Made in China 2025* (Feito na China 2025), responsável pela expansão de empresas chinesas ligadas à área de tecnologia da informação, inteligência artificial e fabricação de tecnologia avançada; e a *State Owned Enterprise Reform* (reforma de empresa estatal), visando a criação de empresas nacionais chinesas mais eficientes e competitivas no cenário internacional (Sejko, 2017).

O relatório da *Asian Society Policy Institute*, em 2019, destacou como a BRI escalonou rapidamente de um ousado programa de hegemonia regional, expansão comercial e segurança energética, para se tornar parte da identidade política da China⁴⁴ e do *status* e legado de Xi Jinping. Partindo de um orçamento original de apenas USD \$40 bilhões em 2013, o programa superou a espantosa cifra de USD \$1 trilhão em 2019, envolvendo mais de 125 países (Russel; Berger, 2019). É estimado um investimento de USD \$8 trilhões no decorrer dos próximos anos para atender às obras estruturais criando ou expandindo redes de transporte, energia e comunicação ligando Europa, África e Ásia (Hurley; Morris; Portelance, 2019). Esse valor extraordinário de investimento, no entanto, só atende em parte o déficit estrutural na região. Considerando somente a Ásia, o *Asian Development Bank* afirmou que são necessários USD \$26 trilhões em investimento em infraestrutura até 2030 para manter um crescimento econômico de 3% a 7%, eliminar a pobreza e responder às mudanças climáticas (ADB, 2017). A BRI já inclui 1/3 do comércio mundial e mais de 60% da população mundial, deixando evidente seu potencial para mudar o eixo geopolítico e econômico do planeta (World Bank, 2018).

A BRI tem sido alvo de algumas críticas e preocupações. Uma das principais críticas está relacionada à sustentabilidade da dívida. A implementação de projetos da BRI envolve um volume significativo de financiamento, muitas vezes por meio de empréstimos concedidos por instituições financeiras chinesas. Isso levanta preocupações sobre a capacidade dos países receptores de pagar suas dívidas no longo

⁴⁴ O programa foi incorporado à Constituição chinesa em 2017.

prazo, especialmente aqueles com economias mais frágeis. Além disso, a falta de transparência nos termos e condições dos empréstimos e a falta de envolvimento da sociedade civil na tomada de decisões também têm sido criticadas. Outras críticas incluem questões ambientais e sociais. A implementação de projetos de infraestrutura em larga escala pode ter impactos negativos no meio ambiente, como desmatamento, poluição e degradação ambiental. Além disso, há preocupações com a violação dos direitos humanos e trabalhistas em alguns projetos da BRI, especialmente em relação a questões como deslocamento de comunidades locais e condições de trabalho inadequadas (Russel; Berger, 2019).

Essas críticas fizeram com que a China promovesse, a partir de 2019, uma nova fase da iniciativa, que vem sendo chamada de BRI 2.0. Trata-se de uma tentativa de aprimoramento da iniciativa original lançada em 2013. A BRI 2.0 busca assimilar algumas das críticas e preocupações levantadas em relação à sua implementação inicial, bem como se adaptar às mudanças nas necessidades e prioridades dos países envolvidos. A BRI 2.0 tem como objetivo principal promover uma maior sustentabilidade, transparência e cooperação em seus projetos e atividades. Isso envolve uma ênfase maior em princípios de governança, responsabilidade ambiental e social, bem como um foco renovado na resolução de desafios econômicos e sociais específicos enfrentados pelos países receptores. Além disso, a BRI 2.0 visa fortalecer de forma mais explícita a cooperação e a conectividade entre os países participantes, incentivando parcerias mais estreitas, intercâmbio de conhecimentos e transferência de tecnologia. Isso inclui a promoção de acordos comerciais justos e a facilitação do comércio e investimento entre os países envolvidos (Yu, 2023).

Embora haja indícios de benefícios para investimentos privados no financiamento da *Belt and Road Initiative*, é importante ressaltar que a viabilidade e a existência dessa iniciativa dependem de pesados investimentos estatais. Mais especificamente, é o financiamento promovido pelo Estado chinês que impulsiona e sustenta a BRI. Esse aspecto central coloca a BRI como um notável trampolim para a expansão do modelo de capitalismo de Estado para o plano internacional. Na BRI, a China desempenha um papel proeminente ao fornecer financiamento substancial para os projetos de infraestrutura em países ao longo dos corredores de desenvolvimento estipulados pela iniciativa (Sejko, 2017).

Para melhor compreender como o financiamento da BRI é estabelecido, faz-se necessário identificar as instituições responsáveis por esse financiamento. Os trabalhos

de Liu, Xu e Fan (2020) sobre características do financiamento do desenvolvimento chinês e a exposição dessas instituições financeiras apresentadas por Sejko (2017) serviram de base para o mapeamento do financiamento da BRI, como apresentado no quadro a seguir:

Quadro 10: Mapeamento do modelo de financiamento da BRI

Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD) 50%	Fundo Soberano (FS) 35%	Empresa Estatal (EE) 15%
<i>Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)</i> <i>New Development Bank (NDB)</i>	<i>China Investment Corporation (CIC)</i> <i>The State Administration of Foreign Exchange (SAFE)</i>	• <i>Bank of China</i> • <i>China Construction Bank Corporation</i> • <i>China Development Bank</i> • <i>Export-Import Commercial Bank of China</i> • <i>China Communications Construction Company</i> • <i>China Railway Construction Corporation</i>
• <i>African Development Bank</i> • <i>Asian Development Bank</i> • <i>European Bank of Reconstruction and Development</i> • <i>The International Bank for Reconstruction and Development</i> • <i>World Bank</i>	• <i>Silk Road Fund</i> • <i>Russian Direct Investment Fund</i>	
• <i>United Nations Development Program 2019</i> • <i>PPP</i>		

Fonte: (Liu, Xu e Fan, 2020; Sejko, 2017)

O mapeamento revelou três caminhos principais de financiamento: financiamento através de bancos em parcerias multilaterais internacionais (BMD); financiamento através da composição e destinação de fundos financeiros específicos (FS); e financiamento através de empresas estatais (EE). As proporções da quantidade de capital destinado a cada caminho são baseadas em anúncios de destinação de

recursos até 2017. Como se trata de um modelo estratégico de financiamento, é possível que essas proporções tenham se mantido, mas devem ser consideradas aqui apenas como um indicativo do volume de financiamento.

Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD)

O financiamento multilateral em projetos estruturais da magnitude daqueles que são realizados pela BRI comumente envolvem bancos internacionais que são conhecidos como Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs). A BRI possui dois BMDs responsáveis por seu financiamento. A China, em parceria com Brasil, Rússia, Índia e África do Sul, criou o *New Development Bank* (NDB)⁴⁵ em 2014, um ano após o lançamento da BRI, e não demorou para que o banco estivesse envolvido no financiamento de vários projetos. No entanto, o tamanho da BRI e seu rápido ganho de escopo exigiu a criação de um banco específico para buscar parcerias, colaboração e financiamento para o programa. Foi assim que, em 2015, foi criado o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB)⁴⁶, tornando-se o principal banco de financiamento multilateral da BRI. Nölke *et al.* (2020) indicam que a criação de bancos como o NDB vem favorecendo a capacidade de financiamento de economias emergentes fora da OCDE e do controle do *World Bank*, sendo um fator de transformação na economia global e facilitando a manutenção de outros modelos de desenvolvimento como o SME da China. O que, conseqüentemente, cria uma espécie de oposição entre países ricos e países emergentes em relação a suas abordagens econômicas. No entanto, mesmo que essa oposição esteja presente em uma leitura geopolítica, em nível institucional, a BRI revela que o financiamento de uma iniciativa desse porte seria improvável sem o suporte das principais instituições financeiras internacionais.

O AIIB possui parcerias e colaborações logísticas e financeiras com diversas instituições, todas envolvidas na viabilização e execução da BRI. É possível destacar as seguintes instituições: *World Bank*, *European Bank of Reconstruction and Development*, *Asian Development Bank*, *African Development Bank*, e *The International Bank for Reconstruction and Development*. A colaboração entre essas

⁴⁵ Em português: “Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura”. Também conhecido como banco dos BRICS.

⁴⁶ Com 57 membros fundadores.

instituições ocorre de várias formas, incluindo empréstimos, cofinanciamento, refinanciamento, crédito, compartilhamento de análises de riscos e *shareholding* (Liu, Xu, Fan, 2020).

Essas colaborações multilaterais podem ter várias camadas, como é o caso da parceria entre o AIIB e o *Asian Development Bank* que, em 2017, assinaram com o *United Nations Development Program 2019* acordos para o gerenciamento e financiamento de parcerias público privadas na BRI, abrindo assim um novo caminho de investimento e facilitando a entrada de capital privado. É possível afirmar, com certa segurança, que o BMD é o caminho de financiamento que promove a maior parte do investimento na BRI. Ainda em 2017, 50% dos valores destinados à BRI estavam em BMDs, sem contar todo o capital levantado nas parcerias entre fundos e instituições financeiras (Sejko, 2017).

Fundo Soberano(FS)

O governo chinês criou fundos específicos para o financiamento da BRI. O mais amplamente conhecido é o *Silk Road Fund*⁴⁷ (SRF). O fundo está sustentado em dois outros grandes Fundos Soberanos (FSs) chineses: *The State Administration of Foreign Exchange* (SAFE) e principalmente o *China Investment Corporation* (CIC).

Um fundo soberano é uma reserva de investimento de propriedade do governo de um país. Esses fundos são geralmente estabelecidos por países com grandes reservas financeiras, como resultado de excedentes de balança de pagamentos, superávits comerciais, receitas provenientes da exportação de recursos naturais ou outros fluxos de capital. O objetivo principal de um FS é investir esses recursos em diferentes ativos e gerar retornos financeiros para o país.

O *China Investment Corporation*⁴⁸ (CIC) é um FS estabelecido pela China em 2007. Foi criado com o objetivo de diversificar e melhorar o uso das reservas cambiais do país, que eram predominantemente mantidas em títulos do governo dos Estados Unidos. O CIC investe em uma ampla gama de ativos, incluindo ações, títulos, imóveis e investimentos em infraestrutura em todo o mundo.

⁴⁷ Em português: “Fundo da Rota da Seda”.

⁴⁸ Em português: “Corporação de Investimentos da China”.

O financiamento através de fundos também pode criar parcerias multilaterais. A Rússia criou o *Russian Direct Investment Fund*⁴⁹ (RDIF), em 2011, para atrair investimentos estrangeiros diretos para o país. O RDIF e o SRF assinaram parceria em 2016 para explorar possíveis projetos conjuntos na área de infraestrutura e outras áreas relacionadas à BRI. Através dessa colaboração, o RDIF e o SRF buscam facilitar investimentos conjuntos entre a Rússia e a China ao longo das rotas da BRI. O objetivo é impulsionar o comércio e a conectividade econômica entre os dois países, bem como promover o desenvolvimento regional. Cerca de 35% do financiamento da BRI vem de capital alocado em FSs, sendo assim o segundo caminho de recursos mais utilizados.

Empresa Estatal (EE)

Empresas estatais chinesas também estão profundamente envolvidas no financiamento de projetos na BRI, principalmente através dos bancos chineses. Entre as principais instituições envolvidas estão: *Development Bank and Export-Import Bank of China*, *Industrial and Commercial Bank of China Limited*, *China Construction Bank Corporation* e *Bank of China*.

O financiamento direto dessas instituições soma o menor montante entre os três caminhos identificados e possivelmente se trata de um tipo de financiamento mais interessado em projetos com maior impacto estratégico e geopolítico para a China do que em retorno de investimentos, como ocorre em outros caminhos. Essa característica pode significar linhas de crédito mais flexíveis e uma certa ausência de padrões internacionais e rigidez na definição de risco. Sejko (2017) alerta que o investimento chinês através de EEs sofre frequentemente influência de objetivos geopolíticos em suas motivações, afetando as tomadas de decisão econômicas. Esse caminho abrange menos de 15% do total de investimento destinado à BRI e é o que apresenta menos relações interinstitucionais, além de ser menos transparente. Por outro lado, se for considerado não somente os investimentos, mas também a execução dos projetos na BRI, o nível de participação das EEs chinesas muda drasticamente. Du (2023) afirma que, em 2018, EEs chinesas estavam presentes em cerca de metade do número total de contratos de projetos na BRI e mais de 70% em termos de projeção de valor na iniciativa.

⁴⁹ Em português: “Fundo Russo de Investimento Direto”.

As EEs chinesas são, portanto, um componente central da BRI, atuando como principais agentes na implementação de projetos de infraestrutura ao longo das rotas da iniciativa. Além disso, por mais que não sejam responsáveis pelo maior volume de financiamento direto, as EEs possuem facilidade de acesso a vastos recursos financeiros, permitindo captar recursos através de linhas de crédito de bancos estatais e fundos chineses para financiar grandes projetos de infraestrutura (Huang, 2016). Ressalte-se também que algumas EEs chinesas, como a *China Communications Construction Company* (CCCC) e a *China Railway Construction Corporation* (CRCC), trazem uma vasta experiência em construção e elevada capacidade de gestão de grandes projetos de infraestrutura. A China, principalmente a partir da BRI 2.0, vem incentivando a transferência dessa expertise para os países parceiros, ajudando a elevar os padrões de construção de obras de infraestrutura e gestão local (Russel; Berger, 2019).

Para muitos países participantes da BRI, a oportunidade de receber um financiamento significativo é vista como uma chance de emular o modelo de desenvolvimento econômico da China, que se baseia fortemente em investimentos estatais em infraestrutura. No entanto, como apontam Nölke *et al.* (2020), a implementação bem-sucedida desse modelo exige capacidades estatais robustas (por exemplo, capacidade de gestão financeira e capacidade institucional e de governança) que nem todos os países beneficiários possuem. Sem essas capacidades, a manutenção do desenvolvimento inspirado no modelo chinês pode se tornar insustentável e, pior ainda, pode gerar riscos significativos à estabilidade econômica e política desses países.

A falta de uma estrutura institucional adequada para gerenciar grandes projetos de infraestrutura nos países parceiros pode agravar problemas como corrupção, má gestão de recursos e endividamento excessivo, comprometendo assim os benefícios esperados do financiamento. Essa questão revela que as empresas estatais chinesas, ao liderarem projetos de infraestrutura no exterior, não estão apenas exportando capital, mas também promovendo um modelo de governança que exige uma adaptação considerável por parte dos países receptores. Para evitar que os projetos da BRI se tornem uma carga em vez de um benefício, é fundamental que esses países invistam no fortalecimento de suas próprias capacidades estatais, buscando um equilíbrio entre a recepção de investimentos e a gestão eficaz desses recursos (Nölke *et al.*, 2020).

A “exportação” desse aspecto do modelo de crescimento da China, fortemente dependente de investimentos em infraestrutura, é sedutora para muitos países, já que

estudos apontam que cada 1% de melhoria em infraestrutura representa 1% de elevação do PIB (World Bank, 1994), resultado da melhoria de mobilidade dos fatores e do sistema produtivo. No entanto, adotar esse modelo de crescimento a partir de um elevado endividamento pode oferecer um alto risco. O relatório do *Asian Society Policy Institute* alerta que projetos na BRI são maiores e mais dispendiosos do que a maioria dos países envolvidos são capazes de arcar e comumente, devido à falta de transparência e pressa na implementação, ocorrem erros de avaliação de risco e de dimensionamento do investimento, fazendo com que o retorno para os países seja insuficiente para a manutenção da dívida, o que exige redimensionamento do projeto ou renegociação da dívida (Russel; Berger, 2019).

Em alguns casos, essa renegociação da dívida significa a entrega da concessão de exploração de recursos naturais preciosos ou de infraestrutura para empresas chinesas (Petry, 2023), característica que faz alguns pesquisadores e analistas identificarem o modelo de financiamento da BRI como um *debt-trapdiplomacy* (diplomacia que cria uma armadilha de dívida). Países endividados, com baixa capacidade produtiva, financeira e administrativa estão particularmente vulneráveis (Russel; Berger, 2019). O caso do Sri Lanka é frequentemente citado como um exemplo emblemático dos desafios e riscos associados à participação na *Belt and Road Initiative*. O projeto de desenvolvimento do porto de Hambantota, financiado pela China, resultou em uma enorme dívida para o Sri Lanka, levando o país a enfrentar dificuldades para honrar seus pagamentos. Devido à incapacidade de reembolsar o empréstimo, o governo do Sri Lanka foi forçado a entregar a administração do porto de Hambantota a uma empresa estatal chinesa como parte de um acordo de arrendamento de longo prazo. Essa situação gerou preocupações sobre a soberania e a influência chinesa no país, levantando questões sobre a sustentabilidade dos projetos de infraestrutura financiados pela China na região. O governo chinês se defende usando relatórios do Fundo Monetário Internacional (FMI) apontando que somente 10% da dívida do Sri Lanka estava relacionada com o financiamento da construção do porto pela China (Brautigam, 2019).

O Cazaquistão, por sua vez, ao contrário do que ocorreu no Sri Lanka, tem sido amplamente citado como um caso em que a cooperação com a China na BRI trouxe benefícios significativos para o país. O Cazaquistão aproveitou os investimentos chineses em infraestrutura para impulsionar seu próprio desenvolvimento econômico. O país tem se beneficiado da construção de corredores de transporte, como ferrovias e

oleodutos, que conectam a China ao Cazaquistão e Europa, abrindo novas rotas comerciais e facilitando o comércio bilateral. Além disso, a China tem sido um importante parceiro comercial para o Cazaquistão, impulsionando seu setor de exportação. O sucesso do Cazaquistão na implementação de projetos da BRI pode ser atribuído a uma série de fatores, incluindo a capacidade de uma gestão adequada dos investimentos, transparência nas negociações e priorização de projetos que se alinham aos objetivos nacionais de desenvolvimento. O governo cazaque também tem trabalhado para diversificar sua economia e atrair investimentos de várias fontes, além da China (Tjia, 2022).

A forma como a BRI é aplicada pela China destaca as vantagens e desvantagens do seu modelo econômico e político. Se por um lado as complementaridades institucionais na China permitem grande flexibilidade para a aprovação de projetos, estabelecimento de contratos, formação de parcerias, aprovação de financiamentos e tantos outros elementos que movem a BRI, por outro, a falta de transparência e a informalidade de muitos acordos, com contratos vagos e uma frágil análises de risco geram uma série de problemas, ao ponto de ameaçar a credibilidade da iniciativa e forçar a China a rever suas práticas. Neste ponto, não sabemos ainda se o reconhecimento pelo governo chinês dos problemas gerados pela falta de transparência e pelo excessivo papel dos arranjos informais resulta em medidas meramente retóricas ou se existe de fato a intenção de realizar ajustes em suas complementaridades institucionais, pelo menos em nível de atuação internacional.

O estudo de caso ajuda a compreender como BRI só se tornou um projeto de expansão econômica viável a partir do acúmulo de décadas de investimentos e reformas nas capacidades estatais na China, em especial nas capacidades institucionais, financeiras e administrativas. Esses investimentos internos permitiram à China não apenas modernizar sua própria economia, mas também projetar sua influência geopolítica no cenário internacional. Nesse sentido, a China promoveu, a partir de 2001, uma série de reformas internas que visavam fortalecer suas capacidades estatais. Essas reformas incluíram a reestruturação das EEs, a modernização dos sistemas financeiros e bancários (principalmente a partir da entrada na OMC), e o desenvolvimento de infraestrutura. O governo chinês também investiu pesado na capacitação técnica e administrativa de seus quadros, garantindo que as EEs tivessem não apenas os recursos financeiros, mas também o *know-how* necessário para competir globalmente (Sejko, 2017). Em outras palavras, a capacidade da China de financiar, construir e gerenciar

grandes projetos de infraestrutura em países participantes da BRI é um reflexo direto da eficácia de suas políticas internas.

A externalização das capacidades estatais chinesas através da BRI também permitiu que a China desse um salto geopolítico através da criação de parcerias estratégicas com países em desenvolvimento. Essas parcerias são baseadas na complementaridade entre as necessidades de infraestrutura desses países e a capacidade da China de fornecer financiamento e expertise técnico. Por exemplo, a construção de ferrovias, portos e estradas nos países participantes não apenas atende às necessidades locais de desenvolvimento, mas também fortalece as rotas comerciais globais, beneficiando economicamente todas as partes envolvidas e favorecendo a posição geopolítica da China (Huang, 2016).

A BRI vem beneficiando mais alguns países do que outros, e essa diferença ocorre em grande parte devido a presença de deficiências de capacidades nos países parceiros. No entanto, os investimentos chineses em capacidades estatais internas, oferecem uma lição valiosa sobre a importância de fortalecer as instituições locais para garantir que os benefícios da infraestrutura financiada sejam sustentáveis a longo prazo.

CONCLUSÃO

Esta dissertação realizou um esforço para entender as complexas relações entre as capacidades estatais e o modelo econômico chinês, utilizando a BRI como estudo de caso. A pesquisa primeiramente se debruçou sobre o papel do Estado na economia, destacando conceitos de capacidades estatais e capacidades dinâmicas do Estado. Nos capítulos subsequentes, aprofundou-se a análise sobre as variedades de capitalismo e as características específicas do modelo econômico chinês, o SME. Foi demonstrado como a China, ao longo das últimas décadas, desenvolveu um conjunto robusto de capacidades estatais que permitiram não só o crescimento econômico, mas também a expansão internacional do seu modelo de desenvolvimento através da BRI.

Apesar das contradições e desafios, o modelo chinês derruba determinados mitos vinculados à economia liberal e ao modelo de Estado ocidental. A abordagem chinesa demonstra que é possível alcançar crescimento econômico e desenvolvimento social sob uma forte intervenção estatal, desafiando a ideia de que apenas economias liberais podem prosperar. O modelo chinês de capitalismo estatal, caracterizado por uma combinação de controle estatal significativo e mercados abertos para competição internacional, tem sido bem-sucedido em alcançar crescimento econômico e redução da pobreza, ao contrário do que preveem as teorias neoliberais que associam o crescimento econômico à desregulamentação e à redução do papel do Estado (Lin, 2012; Mazzucato, 2013; Naughton, 2015).

O autoritarismo fragmentado na China permitiu que atores políticos e privados moldassem arranjos informais, que elevaram a influência de um grupo econômico, conhecido como *red capitalists*, constituindo uma poderosa coalizão de apoio para a manutenção das políticas de desenvolvimento. Sua presença no bloco social dominante, operando num ambiente político fechado, favoreceu o desenvolvimento do capitalismo e impulsionou uma série de mudanças institucionais que culminou no modelo SME. Nesse processo, a elite política chinesa conseguiu conciliar a expansão do setor privado no país e a chegada de investimento externo sem comprometer seu sistema político unitário e de orientação socialista. Internamente, a rede de relações informais e a associação entre membros do PCC e o empresariado chinês ajudou a estabelecer esse

equilíbrio (ou pacto social) em que o crescimento econômico tem um papel central para legitimar o regime e absorver demandas da sociedade, embora de maneira controlada. Em relação à influência do capital externo, a China procurou limitar sua atuação e preservou setores estratégicos, enquanto se valia da transferência de tecnologia para desenvolver sua própria indústria. A estabilidade política permitiu que o desenvolvimento econômico chinês se mostrasse orientado a objetivos de longo prazo, em que a educação e a inovação vêm ocupando um papel de destaque e de sustentação do crescimento.

Entre as características que identificamos no SME, é possível destacar uma forte coordenação econômica direcionada pelo Estado, com a valorização de parcerias público-privadas e uma enorme escala de financiamento estatal. Além disso, o modelo econômico se vale de um grande mercado interno em expansão, da recepção de capital transnacional e de parcerias econômicas internacionais. O mercado de trabalho relativamente qualificado, flexível, com processos altamente produtivos, pouco regulado e com uma mão de obra relativamente barata, oferecem vantagens competitivas para a indústria chinesa difíceis de serem superadas, mas também pode permitir abusos sobre trabalhadores que não têm onde recorrer por relações trabalhistas mais justas; e o governo chinês raramente interfere na má conduta das empresas. As redes informais, influentes na política chinesa, afetam seu modelo econômico criando um ambiente flexível e adaptável, que pode reagir a mudanças políticas e econômicas de forma mais dinâmica do que se estivessem baseados unicamente em processos formais. No entanto, essas redes informais também dificultam o combate à corrupção e comprometem a transparência.

O estudo identificou algumas capacidades estatais que se destacam no modelo econômico da China, em especial as capacidades fiscal/financeira e transformativa, que neste modelo funcionam de forma simbiótica, já que a indústria chinesa se vale principalmente do financiamento estatal para sua expansão e o governo patrocina grandes projetos para promover o desenvolvimento econômico. A China construiu um robusto sistema de financiamento através de bancos públicos e fundos de investimento, que hoje não está restrito à atuação interna na China, mas opera globalmente, como foi observado no estudo de caso sobre a *Belt and Road Initiative*. Esses recursos também são usados para o desenvolvimento de uma infraestrutura logística avançada, formação de mão de obra qualificada (educação) e investimento em P&D, que garantem

vantagens institucionais comparativas e uma grande capacidade transformativa da indústria no país.

As capacidades administrativa e política apresentam um mix de vantagens e desvantagens. Por um lado, um sistema político estável, unitário e centralizado permite grande flexibilidade e proteção para o SME se manter e expandir, por outro, a falta de oposição e diversidade política podem comprometer as análises de risco e uma visão mais ampla do impacto das políticas públicas. Em nível administrativo, um possível equilíbrio entre aspectos culturais na China (“*guanxi*” e “*face*”) permite uma burocracia altamente desenvolvida, mesmo que fora dos ideais weberianos. No entanto, os aspectos informais presentes afetam negativamente o SME pela falta de transparência, conflitos de interesse e dificuldade de combater a corrupção. As capacidades dinâmicas do Estado na China demonstram como o planejamento estratégico de longo prazo e uma visão holística sobre o direcionamento dos investimentos estatais colaboram com o desempenho econômico, indo assim ao encontro do que Kattel e Mazzucato (2018) destacam como sendo fundamentais para a promoção de um crescimento econômico sustentável. Eles argumentam que essas capacidades permitem aos governos não apenas reagir às mudanças do mercado, mas também moldá-los ativamente, criando novos setores através de políticas de inovação, coordenação interinstitucional e investimentos estratégicos em tecnologia e infraestrutura. Na China, por mais que capacidade financeira se destaque, é a interação direcionada para o crescimento entre as diversas capacidades que promove um ecossistema adequado para o país se valer do financiamento estatal para moldar o mercado e impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Um aspecto problemático, no entanto, é a ausência de contestação pública e de processos mais abertos de participação no processo decisório, que tal como salientado por Kattel e Mazzucato (2018) são dimensões centrais das novas políticas de desenvolvimento.

O estudo de caso sobre a BRI confirmou como vantagens e deficiências nas capacidades estatais e dinâmicas da China se refletem no SME. A própria existência da iniciativa é consequência do excesso de capacidade produtiva e de financiamento chinês, necessitando criar as condições para escoar esse excedente globalmente. As vantagens incluem a grande capacidade de investimentos estatais através de bancos, fundos de investimento e financiamento multilateral, assim como, flexibilidade, rapidez na implementação de projetos e experiência em parcerias público-privadas. Tais vantagens projetam o modelo chinês para o cenário internacional, além de significarem

uma alternativa a modelos mais liberais de desenvolvimento. Entre os desafios estão a falta de transparência, impactos ambientais e sociais, e condições de trabalho inadequadas. Além disso, por mais tentador que seja se valer da capacidade de investimento em infraestrutura da China, se o retorno em crescimento econômico não for rápido e proporcional o suficiente, alguns países podem ter graves problemas financeiros dependendo da dívida adquirida. Por mais que a China defenda a BRI como um programa de cooperação justo para todas as partes, situações econômicas e capacidades estatais distintas fazem com que o risco de projetos na BRI não esteja distribuído igualmente.

Outros aspectos que podem ser destacados sobre o modelo econômico da China e o uso de capacidades estatais mostram como o sucesso econômico do SME indica que a hibridização em complementaridades institucionais também pode encontrar um equilíbrio eficiente para o desenvolvimento econômico, o que confirma a importância de adaptar as políticas econômicas às necessidades e circunstâncias específicas de cada país ao invés de simplesmente tentar adaptar políticas que funcionam em outros países de forma acrítica. Além disso, a abordagem estratégica e com visão de longo prazo da enorme capacidade de investimento da China mostra que não basta encontrar condições para o desenvolvimento, é preciso também saber como direcionar os resultados do crescimento econômico para alcançar e manter as políticas de desenvolvimento no longo prazo.

REFERÊNCIAS:

ABRAMSON, H. Norman *et al.* **Technology Transfer Systems in the United States and Germany: Lessons and Perspectives**. Washington, DC: National Academy of Sciences, 2013.

ACEMOGLU, Daron.; ROBINSON, James A. Persistence of power, elites, and institutions. **American Economic Review**, v. 98, n. 1, p. 267-93, 2008.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: the origins of power, Prosperity, and Poverty**. New York: Crown Currency, 2013.

ADB Report. **Meeting Asia's infrastructure needs**. Asian Development Bank, 2017. Disponível em: <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>

ALAMI, Ilias; DIXON, Adam D. The strange geographies of the 'new' state capitalism. **Political Geography**, 82, October 2020. Disponível em: doi:10.1016/j.polgeo.2020.102237

ALAMI, Ilias *et al.* Geopolitics and the 'new' state capitalism. **Geopolitics**, 27:3, 995-1023, 2022. Disponível em: doi:10.1080/14650045.2021.1924943

AMABLE, Bruno. **The diversity of modern capitalism**. Oxford: Oxford University, 2003.

AMABLE, Bruno. Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism. **Journal of Institutional Economics**, 12(1) : 79-103, jun. 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/institutional-complementarities-in-the-dynamic-comparative-analysis-of-capitalism/8ED45248B6309CA1FB8504CA48E05F9D>. Acesso em: 13 jan. 2024.

AMCHAM. **The 2011 White Paper on the Business Environment in China**. Beijing: American Chamber of Commerce in South China, 2023. Disponível em: <https://www.amcham-southchina.com/amcham/static/publications/2023%20White%20Paper%20on%20the%20Business%20Environment%20in%20China/mobile/index.html#p=1>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ANDREAS, Joel. **Rise of the red engineers: the cultural revolution and the origins of China's new class**. Stanford: Stanford University Press, 2009.

AOKI, M. The contingent governance of teams: analysis of institutional complementarity, **International Economic Review**, 35(3):657-676, 1994.

ARNASON, Johann Pall. East Asian modernity revisited. In **Irmela Hijiya-Kirschnereitzu Ehren: Festschrift zum 60. Geburtstag**, edited by Judit Árokay, Verena Blechinger-Talcott and Hilaria Gossmann, 395-407. München: Iudicium, 2008.

BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and state capacity: exploring a j-shaped relationship. **Governance**, 21(1), 124, 2008.

BAKER, Simon. China overtakes United States on contribution to research in Nature Index: Data on affiliations suggest that authors from China made the largest contribution to high-quality natural-science research in 2022. **Nature Index**, may 2023. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-023-01705-7>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BANTING, Keith G. **The nonprofit sector in Canada: roles and relationships**. Kingston: Queen's School of Policy Studies, 1999.

BERWICK, E.; CHRISTIA, F. State capacity redux: integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. **Annual Review of Political Science**, v. 21, p. 71-91, 2018.

BESLEY, T.; PEARSON, T. The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, 99 (4), p. 1218-1244, 2009.

BIRKINSHAW, Julian. **Becoming a better boss: why good management is so difficult**. Hoboken: Jossey-Bass, 2013.

BOYER, Robert. New growth regimes, but still institutional diversity. **Socio-Economic Review**, 2 (1), 1–32, jan. 2004. Disponível em: <https://academic.oup.com/ser/article-abstract/2/1/1/1659564>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BOYER, Robert. Capitalism strikes back: why and what consequences for social sciences? **Revue de la Régulation**, 1, jun. 2007. Disponível em: <https://journals.openedition.org/regulation/2142?lang=en>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRANDT, Loren; THUN, Eric. The fight for the middle: upgrading, competition and industrial development in China. **World Development**, 38(11) : 1555-74, 2010.

BRAUTIGAM, D. Is China the world's loan shark? **New York Times**, April 26, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/04/26/opinion/china-belt-road-initiative.html>. Acesso em: 12 maio 2024.

BRENNER, Robert. **The economics of global turbulence: the advanced capitalist economies from Long Boom to Long Downturn, 1945-2005**. London: Verso, 2006.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente**. São Paulo: Politeia, 2019.

BRUFF, Ian. What about the elephant in the room? Varieties of capitalism, varieties in capitalism. **New Political Economy**, 16(4), p. 615-638, 2011.

CAI, Peter. **Understanding China's Belt and Road Initiative**. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2017. Disponível em:

<https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-china-s-belt-road-initiative>. Acesso em: 30 jun. 2024.

CALLAGHAN, H. Beyond methodological nationalism: how multilevel governance affects the clash of capitalism. **Journal of European Public Policy**, 17(4): 564-580, 2010.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective**. London: Anthem Press, 2002.

CHATHAM HOUSE. **Restrictions on online freedom of expression in China: The domestic, regional and international implications of China's policies and practices**. London: Chatham House, 2021. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-03/2021-03-17-restrictions-online-freedom-expression-china-moynihan-patel.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MeritWorkingPaper Series**, 2013. p. 1-52. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

COE, Neil Martin; YEUNG, Henry Wai-chung. **Global Production Networks: Theorizing Economic Development in an Interconnected World**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

COLLINS. **Grammar Collins Dictionary**. Disponível em: <https://grammar.collinsdictionary.com/english-usage/what-is-the-difference-between-ability-capability-and-capacity>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CROUCH, Colin; STREECK, Wolfgang. **Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity**. Los Angeles: Sage, 1997.

DAHLSTRÖM, C.; LINDVALL, J.; ROTHSTEIN, B. Corruption, bureaucratic failure and social policy priorities. **Political Studies**, v. 61, n. 3, p. 523-542, 2013.

DEROUEEN, Karl R.; SOBEK, David. The dynamics of civil war duration and outcome. **Journal of Peace Research**, 41(3), p. 303-320, 2004. Disponível em: <http://saramitchell.org/derouensobek.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024.

DICEY, A. V. **Introduction to the study of the law of the Constitution**. Indianapolis: Liberty Classics, c1982.

DICKSON, Bruce J. Integrating wealth and power in China: the Communist party's embrace of the private sector. **The China Quarterly**, 192 : 827-54, 2007.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, 48(2) : 147-60, jan. 1983. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/255482957_The_Iron_Cage_Revisted_Institut

ional_Isomorphism_and_Collective_Rationality_in_Organizational_Fields. Acesso em: 14 jan. 2024.

DINCECCO, M.; KATZ, G. State capacity and long-run performance. **Economic Journal**, 126, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2044578. Acesso em: 20 ago. 2023.

DOLFSMA, Wilfred; GROSMAN, Anna. State capitalism revisited: a review of emergent forms and developments. **Journal of Economic Issues**, 53, 2019. Disponível em: doi:10.1080/00213624.2019.1606653. Acesso em: 27 mar. 2024.

DU, Ming. Unpacking the black box of China's state capitalism. **German Law Journal**, 24(1), 125-150, 2023. Disponível em: doi:10.1017/glj.2023.2. Acesso em: 27 mar. 2024.

EBENAU, Matthias. Directions and debates in the globalization of comparative capitalism research. In: **New directions in comparative capitalism research: critical and global perspectives**, edited by Matthias Ebenau, Ian Bruff and Christian May, p. 45-61. Houndmills, Palgrave Macmillians, 2015.

EISENHARDT, Kathleen; MARTIN, Jeffrey. Dynamic capabilities: what are they?. **Strategic Management Journal**. v. 21, p. 1105-1121, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/215915652_Dynamic_Capabilities_What_Are_They

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The endurance of national Constitutions illustrated edition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

EVANS, Peter B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James E. Bureaucratic and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, 64(5), p. 748-765, 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/657/515>. Acesso em: 15 abr. 2024.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James E. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, 75, p. 49-71, 2000.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FEARON, James D.; LAITIN, David D. Ethnicity, insurgency, and civil war. **American Political Science Review**, 97 (01), p. 75-90, 2003.

FENG, Wang; BAOCHANG, Gu; YONG, Cai. **The end of China's one-child policy.** *Brookings*, mar. 2016. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/the-end-of-chinas-one-child-policy/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

FMI. The Effects of Fiscal Measures During COVID-19. **International Monetary Fund**, Working Paper, 2021/262, nov. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/05/The-Effects-of-Fiscal-Measures-During-COVID-19-504347>. Acesso em: 26 jan. 2024.

FRIEDMAN, Eli. **Insurgency Trap**: Labor politics in Postsocialist China. Ithaca, London: ILR Press, 2014.

FRIEDMAN, Eli.; LEE, Ching Kwan. Remaking the world of Chinese labour: a 30-year retrospective. **British Journal of Industrial Relations**, 48(3) : 507-33, 2010.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FU, X. **China's path to innovation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay**: from the industrial revolution to the globalization of democracy. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

GADIESH, O; LEUNG, P.; VESTRING, T. The battle for China's good-enough market. **Harvard Business Review**, 80-9, sep. 2007.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810-2010**: the engine room of the Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GOLD, Thomas; GUTHRIE, Doug; WANK, David. **Social connections in China**: institutions, culture and the changing nature of Guanxi. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 15-47.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, 91(3), 481-510, 1985. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/590/Readings/Granovetter%20Embeddedness%20AJS.pdf>. Acesso em 20 jun. 2024.

GRASSI, D.; MEMOLI, V. Democracy, political partisanship, and state capacity in Latin America. **Italian Political Science Review**, v. 46, n. 1, p. 47-69, 2016.

GREIF, Avner. **Institutions and the path to the modern economy**: lessons from medieval trade. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action**. Boston: Beacon Press, 1985.

HALL, Peter A.; GINGERICH, Daniel W. Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: an empirical analysis. **British Journal of Political Science**, 39(3) : 449-482, maio 2009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/varieties-of-capitalism-and-institutional-complementarities-in-the-political-economy-an-empirical-analysis/AFDEB29A8DD80BAD35BF272FE305E40D>. Acesso em: 10 nov. 2023.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HAMEL, Gary. **The future of management**. Boston: Harvard Business School Press, 2007.

HAMM, P.; KING, L. P.; STUCKLER, D. Mass privatization, state capacity, and economic growth in post-communist countries. **American Sociological Review**, 77(2), p. 295-324, 2012. Disponível em: [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/9637880/Hamm,%20King,%20Stuckler%20\(2012\)%20-%20Mass%20privatization%20\(submitted%20manuscript\).pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/9637880/Hamm,%20King,%20Stuckler%20(2012)%20-%20Mass%20privatization%20(submitted%20manuscript).pdf?sequence=1). Acesso em: 17 jun. 2024.

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

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2012.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. São Paulo: LVM Editora, 2010.

HERR, Hansjörg. Perspectives on high growth and rising inequality. In **China's labor question**, edited by Christoph Scherrer, 7-27. München and Mering: Rainer Hampp Verlag, 2011.

HÖPNER, Martin. What connects industrial relations and corporate governance? Explaining institutional complementarity. **Socio-Economic Review**, 3(2): 331-358, 2005.

HRW. **Break Their Lineage, Break Their Roots: China's Crimes against Humanity Targeting Uyghurs and Other Turkic Muslims**. New York: Human Rights Watch, 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2021/04/19/break-their-lineage-break-their-roots/chinas-crimes-against-humanity-targeting>. Acesso em: 28 fev. 2024.

HUANG, Yasheng. **Capitalism with chinese characteristics: entrepreneurship and the state**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

HUANG, Yiheng; LAI, Ting. Report on innovation in and development of China's

special economic zones. In: TAO, Y., YUAN, Y. (eds.). **Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones (2021)**. Singapore: Springer, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-981-99-6667-7_4. Acesso em: 16 jul. 2024.

HUANG, Yiping. Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, framework and assessment. **China Economic Review**, 40, 314-321, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1043951X16300785>. Acesso em: 16 jul. 2024.

HUNTINGTON, Samuel. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 2006.

HURLEY, John; MORRIS, Scott; PORTELANCE, Gailyn. Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective. **Journal of Infrastructure, Policy and Development**, v. 3, n. 1, 2019. Disponível em: <https://systems.enpress-publisher.com/index.php/jipd/article/view/1123>.

JESSOP, Bob. Bringing the state back in (yet again): reviews revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, 11 (2), p. 149-173, 2001.

KATTEL, Rainer. Dynamic capabilities of the public sector: towards a new synthesis. **UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series**, 7, 2022. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-07>. Acesso em: 20 ago. 2022.

KATTEL, Rainer; DRECHSLER, Wolfgang; KARO, Erkki. Innovation bureaucracies: how agile stability creates the entrepreneurial state. **UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series**, 12, 2019. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/dec/innovation-bureaucracies-how-agile-stability-creates-entrepreneurial-state>. Acesso em: 30 set. 2022.

KATTEL, Rainer; MAZZUCATO, Mariana. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, p. 787-801, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/329760387_Mission-oriented_innovation_policy_and_dynamic_capabilities_in_the_public_sector. Acesso em: 20 ago. 2022.

KLEIN, Naomi. **The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism**. New York: Metropolitan Books, 2007.

KOHLI, A. **State-directed development: political power and industrialization in the global periphery**. United Kingdom: Cambridge university press, 2004.

KOTZ, R. L.; OURIQUES, H. A Belt and Road Initiative: uma análise sobre a projeção global da China no Século XXI. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, 9(2), 96-113, 2021. Disponível em: doi:10.5752/P.2317-773X.2021v9n2p96-113

LAO, K. Retrospect and Prospect: Overview of 30 Years of Education System Reform in China. In: Fan, G., Popkewitz, T.S. (eds) **Handbook of Education Policy Studies**. Springer, Singapore, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-981-13-8347-2_8. Acesso em: 30 set. 2022.

LARDY, Nicholas R. **The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?** Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2019.

LEE, John. China's Rich Lists Riddled with Communist Party Members. **Forbes Online**, Sep. 2011. Disponível em: <https://www.hudson.org/economics/china-rsquo-s-rich-lists-riddled-with-communist-party-members>. Acesso em: 28 fev. 2024.

LESSIG, Lawrence. **Code: and other laws of cyberspace**. New York: Basic Books, 1999.

LEWIN, Keith; HUI, Xu. Rethinking revolution: reflections on China's 1985 educational reforms. **Comparative Education**, 25, 1, p. 7-17, 1989.

LI, Hongbin; ZHOU, Li-An. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China. **Journal of Public Economics**, 89(9-10), 1743-1762, 2005.

LIEBERTHAL, Kenneth G.; LAMPTON, David M. **Bureaucracy, politics and decision-making in Post-Mao China**. Berkeley: University of California Press, 1992.

LIEBERTHAL, Kenneth G.; OKSENBERG, Michael. **Policy making in China: leaders, structures and processes**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

LIN, Justin Yifu. **The quest for prosperity: How developing economies can take off**. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

LIPSET, Seymour Martin. **Political man: the social bases of politics**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. Manhattan: Russell Sage Foundation, 2010.

LIU, H.; XU, Y.; FAN, X. Development finance with chinese characteristics: financing the Belt and Road Initiative. **Rev. Bras. Polít. Int.** 63 (2), 2020. Disponível em: [doi:10.1590/0034-7329202000208](https://doi.org/10.1590/0034-7329202000208)

MANN, Michael. **The sources of social power: volume 1, a history of power from the beginning to AD 1760**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

MANN, Michael. **The sources of social power: volume 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MAZZUCATO, Mariana. **The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths**. London: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, Mariana; KATTEL, Rainer. COVID-19 and public-sector capacity. **UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series**, 12, 2020. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/final_iipp-wp2020-12-covid-19-and-public-sector-capacity_28_sept.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

MAY, Christian; NÖLKE, Andreas. Critical constitutionalism in studies of comparative capitalism, conceptual considerations and research programme. In: **New directions in comparative capitalism research: critical and global perspectives**, edited by Matthias Ebenau, Ian Bruff e Christian May, 83-100. Houndmills and Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

MCGREGOR, Richard. **The party: the secret world of China's Communist rulers**. New York: HarperCollins, 2010.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **China's innovation ecosystem: Right for many but not for all: Report by European Chamber of Commerce in China and MERICS**. 2019. Disponível em: <https://merics.org/en/report/chinas-innovation-ecosystem-right-many-not-all>. Acesso em: 12 mar. 2024.

MEISNER, Maurice. **Mao's China and After: A History of the People's Republic**. New York: The Free Press, 1999.

MILANOVIC, Branko. **Capitalismo sem rival: o futuro do sistema que domina o mundo**. São Paulo: Todavia, 2020.

MIN, Lvet *al.* Improving education for innovation and entrepreneurship in chinese technical universities: a quest for building a sustainable framework. **Sustainability**, 14(2), 595, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su14020595>. Acesso em: 15 jul. 2024.

MOK, Ka Ho. The Role of Higher Education, Innovation, and Entrepreneurship in Bay Areas: Challenges and Opportunities. In: MOK, Ka Ho (ed.). **Higher Education, Innovation and Entrepreneurship from Comparative Perspectives**. Singapore: Springer, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-981-16-8870-6_1. Acesso em: 15 jul. 2024.

MOK, Ka Ho ; MARGINSON, Simon. Expansion of higher education in China for two decades: critical reflections from comparative perspectives. In: **International Journal of Educational Development**, 2021, v. 84.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, c2009.

NAUGHTON, Barry J. **The chinese economy: adaptation and growth**. Cambridge: MIT Press, 2015.

NÖLKE, Andreas. International financial regulation and domestic coalitions in state-permeated capitalism. China and Global Bank in Rules. **International Politic**, 52 - 743-759, 2015.

NÖLKE, Andreas; VLIEGENTHART, Arjan. Enlarging the varieties of capitalism: the emergency of dependent market economies in East Central Europe. **World politics**, 61 (4), p. 670-702, 2009.

NÖLKE, Andreas *et al.* **State-permeated capitalism in large emerging economies**. London: Routledge, 2020.

NORTH, Douglass Cecil. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NPC. **Constitution of the People's Republic of China. 2024**. Disponível em: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

OCDE. **Average wages**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2024a. Disponível em: <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>. Acesso em: 20 jun. 2024.

OCDE. **Government-financed GERD as a percentage of GDP**. Washington, DC: World Bank Group, 2024. Disponível em: https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicator/OECD+MSTI+G_FGXGDP. Acesso em: 15 jan. 2024.

OCDE. **Gross Domestic expenditure on R&D**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2024c. Disponível em: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>. Acesso em: 10 jun. 2024. Main Science and Technology Indicators

OCDE. **An unfolding recovery**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2024d. Disponível em: <https://www.oecd.org/economic-outlook/may-2024/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

OEC. **The Observatory of Economic Complexity**. 2022. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/bra>. Acesso em: 24 fev. 2024.

OI, Jean C. **Going private in China: the politics of corporate restructuring and system reform**. Stanford: Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center Books, 2011.

OI, Jean C. **Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform**. California: University of California Press, 1999.

PEERENBOOM, Randall. **China's Long March Toward Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PETRY, Johannes. Beyond ports, roads and railways: Chinese economic statecraft, the Belt and Road Initiative and the politics of financial infrastructures. **European Journal**

of **International Relations**, 29(2), 319–351, 2023. Disponível em:
doi:10.1177/13540661221126615

PETRY, Johannes. Same same, but different: Varieties of capital markets, Chinese state capitalism and the global financial order. **Competition & Change**, 25(5), 605–630, 2021. Disponível em: doi:10.1177/1024529420964723

PIKETTY, Thomas. **Capital in the Twenty First Century**. Cambridge: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político Institucional**, n. 19, dez. 2018. Disponível em:
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>. Acesso em: 30 set. 2022.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo**. Coimbra: Edições 70, 2021.

RAJAN, Raghuram Govind. **I do what I do**. New York: Harper Collins, 2017.

REARDON, Lawrence C. Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change (review). **China Review International**, 11(2) : 322–324, sep. 2004. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/184407/pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

REINERTSEN, Donald G. **Managing the design factory**. New York: Free Press, 1997.

RODDEN, Jonathan A.; ESKELAND, Gunnar S.; LITVACK, Jennie. **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. Cambridge: MIT Press, 2003.

RODRIK, Dani. **One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

RUSSEL, D. R.; BERGER, B. **Navigating the Belt and Road Initiative**. New York: Asia Society Policy Institute, 2019. Disponível em:
https://asiasociety.org/sites/default/files/2019-06/Navigating%20the%20Belt%20and%20Road%20Initiative_2.pdf

SAICH, Tony. **Governance and politics of China**. London: PalgraveMacmillan, 2011.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21–42.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHNEIDER, Ben Ross; SOSKICE, David. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. **Economy and Society**, 38(1), p. 17-52, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **The theory of economic development**. Cambridge: Harvard University. 1957.

SCOTT, James C. **Seeing like a state**: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven: Yale University Press, 1999.

SCOTT, James C. **The art of not being governed**: an anarchist history of upland Southeast Asia. New Haven: Yale University Press, 2010.

SEJKO, D. **Financing the Belt and Road Initiative**: MDBs, SWFs, SOEs and the Long Wait for Private Investors. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331311695>

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

SHIH, Victor. **Coercive Distribution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SLOBODIAN, Quinn. **Globalists**: The end of empire and the birth of Neoliberalism. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SONG, Zheng M.; WEI, Xiong. Risks in China's financial system. **Annual Review Financial Economics**, 10:261–86, 2018. Disponível em: <https://wxiong.mycpanel.princeton.edu/papers/Risk.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

SUMMERS, Tim. China's 'New Silk Roads': sub-national regions and networks of global political economy. **Third World Quarterly**, 37 (9), 1628-1643, 2016. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/tafctwqxx/v_3a37_3ay_3a2016_3ai_3a9_3ap_3a1628-1643.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

STATISTA. **Education in China**: statistics & facts. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/2090/education-in-china/#topicOverview>. Acesso em: 24 mar. 2023.

STATISTA. **Value of export of goods from China from 2013 to 2023**. 2024. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/263661/export-of-goods-from-china/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and its discontents**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

STREECK, Wolfgang. E pluribus unum? varieties and commonalities of capitalism. **MPlfG Discussion Paper 10/12**. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2010.

STREECK, Wolfgang. Requirements for a useful concept of complementarity. **Socio Economic Review**, 3(2): 363-366, 2005.

TEECE, Dawid. J.; PISANO, Gary.; SHUEN, Amy. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/%28SICI%291097-0266%28199708%2918%3A7%3C509%3A%3AAID-SMJ882%3E3.0.CO%3B2-Z>.

Acesso em: 20 ago. 2022.

TILLY, Charles. **Coercion, capital and european states, A.D. 990 - 1992**. New Jersey: Wiley-Blackwell, 1993.

TJIA, L. Y. Kazakhstan's leverage and economic diversification amid Chinese connectivity dreams, **Third World Quarterly**, 43:4, 797-822, 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2022.2027237>

TOPKIS, Donald M. **Supermodularity and complementarity**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

TSAI, Kellee S. Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China. **World Politics**, 59(1):116-141, oct. 2006. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/adaptive-informal-institutions-and-endogenous-institutional-change-in-china/2E09A5797B0E947DBA0367DB0C267703>. Acesso em: 20 nov. 2023.

WANG, E. H.; XU, Y. Awakening leviathan: the effect of democracy on state capacity. **Research & Politics**, v. 5, n. 2, 2018.

WANK, David L. **Commodifying Communism: business, trust and politics in a chinese city**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WEAVER, R.; ROCKMAN, B. A. **Do institutions matter?** Government capabilities in the United States and Abroad. Washington: The Brookings Institution, 1993.

WEBER, Max. **Economy and society: A New Translation**. London: Harvard University Press, c2019.

WEISS, L. **The myth of the powerless state**. New York: Cornell University Press, 1998.

WELTER, Friederike *et al.* **Entrepreneurial Business and Society: Frontiers in European Entrepreneurship Research**. London: Edward Elgar Publishing, 2013.

WHITLEY, Richard. **Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems**. London: Oxford University Press, 1999.

WILLIAMSON, Peter J.; YIN, Eden. Accelerated Innovation: the new challenge from China. **MIT Sloan Management Review**, 55(4) : 27-34, 2014.

WORLD BANK. **Belt and Road Initiative**, 2018. Disponível em:
<https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>

WORLD BANK. **Employment in industry (% of total employment) (modeled ILO estimate)**, 2021. Disponível em:
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.IND.EMPL.ZS>. Acesso em: 15 jul. 2024.

WORLD BANK. **GDP (current US\$) - China**. 2022. Disponível em:
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>. Acesso em: 23 fev. 2024.

WORLD BANK. **Gini index - China**. 2020. Disponível em:
<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CN>. Acesso em: 15 maio 2024.

WORLD BANK. **The World Bank in China**. 2024. Disponível em:
<https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>. Acesso em: 24 jun. 2024.

WORLD BANK. **World development report 1994: infrastructure for development**. Beijing: China Financial & Economic Publishing House, 1994. Disponível em:
<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/535851468336642118/world-development-report-1994-infrastructure-for-development>. Acesso em: 26 jul. 2023.

WORLD JUSTICE PROJECT. **Rankings: China - 2023**. Disponível em:
<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023/China/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

WU, Xueping; YE, Yiqun. **Technical and Vocational Education in China**. New York: Springer, 2018.

XIONG, Weyan; YANG, Jiale; SHEN, Wengin. Higher education reform in China: A comprehensive review of policymaking, implementation, and outcomes since 1978. **China Economic Review**, v. 72, apr. 2022. Disponível em:
<https://doi.org/10.1016/j.chieco.2022.101752>. Acesso em 12 mar. 2024.

YAN, Fei. Managing ‘Digital China’ During the Covid-19 Pandemic: Nationalist Stimulation and its Backlash. **Postdigital Science and Education**, 2(3), 639–44, ago, 2020. Disponível em: doi: 10.1007/s42438-020-00181-w. Acesso em: 5 jan. 2024.

YAN, Keyi. The Debt Crisis in China’s Real Estate Industry: Evidence from Evergrande. In: Dang, C.T., Cifuentes-Faura, J., Li, X. (eds). **Proceedings of the 2nd International Conference on Business and Policy Studies**. Singapore: Springer, 2023. https://doi.org/10.1007/978-981-99-6441-3_118. Acesso em: 24 jun. 2024.

YANG, Mayfair Mei-Hui. **Gifts, Favors, and Banquets: The Art of Social Relationships in China**. New York: Cornell University Press, 1994.

YU, H. Is the Belt and Road Initiative 2.0 in the Making? The Case of Central Asia. **Journal of Contemporary Asia**, 53:3, 535-547, 2023. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00472336.2022.2122858>

ZENG, Jinghan. **The Chinese Communist Party's capacity to rule: Ideology, legitimacy and party cohesion.** London: Palgrave Macmillan, 2016.

ZHU, Yuchao. Performance legitimacy and China's political adaptation strategy. **Journal of Chinese Political Science**, 17(2), 123-140, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227208021_Performance_Legitimacy_and_China's_Political_Adaptation_Strategy. Acesso em: 30 jan. 2024.



uff Universidade
Federal
Fluminense



Capacidades estatais e o modelo de capitalismo chinês:

uma análise da implementação da *Belt and Road Initiative*

Relatório técnico apresentado pelo
mestrando Mário Henrique de Oliveira
Castro ao Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede, sob
orientação do docente Arnaldo Provasi
Lanzara, como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Volta Redonda

2024



CAPACIDADES ESTATAIS E O MODELO DE CAPITALISMO CHINÊS

uma análise da implementação da *Belt and Road Initiative*

CAPACIDADES ESTATAIS E O MODELO DE CAPITALISMO CHINÊS

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Mario Henrique de Oliveira Castro ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Arnaldo Provassi Lanzara, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 03

Público-alvo 04

Descrição da situação-problema 04

Objetivos da pesquisa 05

Contexto 06

Análise 09

Referências 14

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo principal identificar as capacidades estatais utilizadas pela China no desenvolvimento e sustentação do seu modelo de capitalismo, que pode ser considerado um State-Permeated Market Economy (SME), segundo classificações recentes. A análise inclui a revisão dos conceitos de capacidades estatais, capacidades dinâmicas do Estado e aborda diferentes modelos de desenvolvimento econômico através de temas como capitalismo comparado e complementaridades institucionais. É feito também um estudo de caso sobre a Belt and Road Initiative (BRI), o principal programa de expansão econômica da China, com um foco especial na atuação do modelo econômico e das capacidades estatais.

A pesquisa constatou que a China desenvolveu um conjunto de capacidades estatais e de complementaridades estratégicas para implementação e desenvolvimento do seu modelo de crescimento através de fatores endógenos. Além disso, o papel da relação entre agentes públicos e privados e de interações institucionais informais se mostrou de grande relevância para o estabelecimento do tipo de coordenação econômica praticado na China. Compreender esse processo e encontrar as capacidades estatais que se destacam colabora para um melhor entendimento da dinâmica entre Estado e mercado e como as políticas públicas e econômicas podem ser direcionadas para ampliar vantagens institucionais comparativas em países emergentes.



Não basta encontrar condições para o desenvolvimento, é preciso também saber como direcionar os resultados do crescimento econômico para alcançar e manter as políticas de desenvolvimento no longo prazo.



PÚBLICO-ALVO

Para o Brasil e outras economias emergentes, essa pesquisa pode revelar insights sobre alternativas aos modelos econômicos tradicionais, além de contribuir para um melhor entendimento da relação entre agentes públicos e privados na formação de complementaridades institucionais, que por sua vez, influenciam consideravelmente as políticas públicas implementadas no país. Além disso, entender o modelo econômico da China, o principal parceiro comercial do Brasil (OEC, 2022), é relevante para contribuir com a tomada de decisões sobre como colaborar e competir com a China em uma variedade de setores.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O caminho de "socialismo de mercado" foi adotado pelo Partido Comunista Chinês para se adaptar e coexistir com o crescimento do setor privado (Huang, 2008). No entanto, encontrar uma forma economicamente eficiente de fazer isso ainda era uma questão em aberto. Em outras palavras, que tipo de complementaridades institucionais se formaram a partir desse "capitalismo chinês" e quais capacidades o Estado desenvolveu para o seu estabelecimento? Essas são algumas das questões que buscamos responder neste estudo.

DADOS

➤ Revisão bibliográfica e documental

Com a intenção de destacar os principais aspectos do modelo de desenvolvimento econômico chinês e como as capacidades estatais são aplicadas neste modelo, foi feita uma revisão bibliográfica e documental. As fontes foram coletadas em portais de pesquisa científica como Web of Science, Scopus, Science Direct e Google Scholar, repositórios institucionais e citações de autores em obras relacionadas. O estudo de caso sobre a BRI seguiu uma abordagem qualitativa/exploratória a partir da revisão bibliográfica e da análise documental, observando as principais características de sua implementação e desenvolvimento.

OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa consiste em identificar como as capacidades estatais e capacidades dinâmicas do Estado são empregadas pela China em seu modelo de desenvolvimento econômico, utilizando a BRI como estudo de caso.

Crescimento sob intervenção estatal

Apesar das contradições e desafios, o modelo chinês derruba determinados mitos vinculados à economia liberal e ao modelo de Estado ocidental. A abordagem chinesa demonstra que é possível alcançar crescimento econômico e desenvolvimento social sob uma forte intervenção estatal, desafiando a ideia de que apenas economias liberais podem prosperar (Lin, 2012; Mazzucato, 2013; Naughton, 2015).



CONTEXTO

No final dos anos 1990, havia uma expectativa por parte dos analistas políticos e econômicos de uma transição da China para a democracia, impulsionada pelas profundas transformações institucionais no país, que permitiam o crescimento de uma classe capitalista. Na perspectiva desses observadores, essa emergente classe iria reivindicar pautas mais liberais e voltadas para a abertura do regime comunista. No entanto, a expectativa de uma mobilização política pró-democracia dessa classe emergente jamais se confirmou (Reardon, 2004; Tsai, 2006). Segundo Lieberthal e Lampton (1992), apesar de a China apresentar um sistema político mais unitário do que federativo, com forte centralização de poder, cientistas políticos têm descrito

seu tipo de regime como um autoritarismo fragmentado. Isso ocorre porque as entidades burocráticas verticais são estruturalmente propensas a entrar em conflito com níveis horizontais da administração governamental (atores estatais locais). Na China, agentes estatais locais e agentes privados se valeram de brechas nas regras oficiais para contornar limitações e influenciar instituições de tal modo que suas ações desempenharam um papel crucial para pavimentar o caminho para a legalização do setor privado no país (Tsai, 2006). Nesse período, o setor privado começou a emergir timidamente, mas enfrentava várias restrições e os empresários que buscavam lucro sofriam perseguição política e estigma social.



O autoritarismo fragmentado na China permitiu que atores políticos e privados moldassem arranjos informais, que elevaram a influência dos red capitalists, constituindo uma coalizão de apoio para políticas de desenvolvimento.



O Modelo Econômico Chinês: State-Permeated Market Economy

Em uma State-Permeated Market Economy (SME), o governo tem influência direta em vários aspectos da atividade econômica. Isso pode incluir a propriedade de empresas estatais, regulamentações estritas de setores-chave da economia, intervenção em questões de emprego e regulamentação financeira abrangente. O Estado desempenha um papel ativo na gestão e no direcionamento da economia para atender a objetivos políticos e sociais específicos. A China, exercendo esse modelo econômico, oferece um ambiente político e econômico muito particular, sendo, além de coordenado, altamente regulado, em que seu enorme mercado interno é uma vantagem, permitindo disciplinar interesses internos e controlar os fluxos de capital externo.

Historicamente, o sistema chinês não teve uma trajetória LME ou CME. Apesar de alguma liberalização e desregulamentação, o capital estatal e híbrido ainda prevalece. As empresas estatais coexistem com grandes híbridos público-privados, como a Lenovo, e empresas privadas, como Huawei ou Geely. De fato as empresas estrangeiras dominam alguns setores industriais importantes, mas até agora isso não criou elevados níveis de dependência externa e as maiores empresas da China são estatais. Embora as ETNs tenham aumentado substancialmente a sua proeminência na economia chinesa desde 1990, isso está longe de ser o tipo de domínio que exercem em outros modelos econômicos.

Até 1988 o setor privado na China estava limitado a domicílios individuais com menos de oito empregados. Uma situação que estava prestes a mudar drasticamente quando, em um período relativamente curto, o alinhamento do PCC passou de banir e estigmatizar capitalistas para recebê-los com boas-vindas (Tsai, 2006). Na base dessa mudança de perspectiva ocorrida na China estão os “red hats” (chapéus vermelhos). Para contornar as barreiras que eram impostas às empresas privadas, muitos empresários optaram por registrar seus negócios como empresas coletivas, apesar de, na prática, possuírem um dono e não serem coletivas. Isso significava, como ficou popularmente conhecido, “vestir o chapéu vermelho”. Esse “jeitinho” chinês pode ser explicado por Tsai (2006) quando a autora analisa as adaptações institucionais informais: essa prática tem maior probabilidade de surgir e prosperar em locais onde as instituições formais e informais têm interesses convergentes. Isso significa que enquanto agentes estatais e atores privados se beneficiarem mutuamente do resultado de adaptações institucionais informais, esses acordos seguem transgredindo os mandatos institucionais formais existentes. Segundo Tsai (2006), a prática se tornou tão comum que em 1988 (quando empresas privadas foram de fato permitidas na China) cerca de meio milhão de empresas estavam registradas como coletivas, porém 95% dessas empresas eram de propriedade de red hats. Além disso, apesar de membros do PCC serem proibidos de participar de empresas privadas naquele período, na prática muitos membros atuavam ativamente em empresas não-governamentais, ou seja, membros do partido já estavam ativos no setor privado

bem antes da permissão de empreendedores privados se tornarem membros do PCC. Os membros do PCC que se aproximaram do setor privado ficaram conhecidos como “red capitalists” (capitalistas vermelhos) e a ascensão desse grupo influenciou a incorporação formal dos capitalistas pelo PCC. Estava encaminhado assim a aceitação dos capitalistas no PCC e o socialismo de mercado com características chinesas, no qual o setor privado passa a ser visto como um complemento em direção à economia socialista (Huang, 2008). Por um lado, esses empresários usam sua posição no partido para obter vantagens econômicas e criar conexões nas esferas políticas, por outro, não se incomodam em operar em um sistema político autoritário (Dickson, 2007). Quando o CEO da Haier, Zhang Ruimin, foi perguntado em uma entrevista sobre potenciais conflitos entre o PCC e os interesses da empresa, ele respondeu dizendo: “Eu me nomeei secretário do partido na Haier. Então não posso ter conflitos comigo mesmo, posso?” (Mcgregor, 2010). A elite central do PCC teve um papel importante para prevenir que divisões e rupturas entre facções domésticas saíssem do controle. Dessa forma, o Estado central operou na construção de um pacto social a favor tanto do crescimento econômico quanto da estabilidade social. Ao mesmo tempo, se estabelecia uma coordenação baseada em relações pessoais informais (e pouco transparentes) alinhadas pelo interesse comum de crescimento econômico. Essa aliança público-privada funcionou como uma âncora de estabilidade em nível local durante as mudanças institucionais e ajudou no desenvolvimento de novas compatibilidades institucionais (Nölke et al., 2020).

Comparação entre modelos econômicos

Característica	LME (Liberal Market Economy)	CME (Coordinated Market Economy)	SME (State-Permeated Market Economy)
Estrutura de Governança Corporativa	Predominantemente acionista, foco em curto prazo	Governança baseada em stakeholders, foco em longo prazo	Governança influenciada pelo Estado
Coordenação Econômica	Baseada no mercado, com pouca intervenção estatal. Elevada transparência	Alta coordenação entre empresas, sindicatos e governo. Elevada transparência	Coordenação forte e direta pelo Estado, com influência de redes informais. Pouca transparência
Mercado de Trabalho	Flexível, com alta mobilidade e baixa proteção	Rígido, com alta proteção ao emprego e forte papel dos sindicatos	Flexível, alta mobilidade, baixa proteção, mão de obra relativamente barata e alta produtividade
Financiamento	Predominantemente via mercado de capitais	Bancos desempenham papel central no financiamento	Financiamento via bancos estatais e investimentos diretos do governo. Restrições ao IED
P&D e Inovação	Alta, impulsionada por empresas privadas e startups (Melhor desempenho para inovações radicais)	Alta, com forte colaboração entre empresas e instituições de pesquisa (Melhor desempenho para inovação incremental)	Forte investimento estatal em P&D e inovação, especialmente em áreas estratégicas (Melhor desempenho em inovação do tipo medium-tech)
Relação com Sindicatos	Fraca, sindicatos têm poder limitado	Forte, sindicatos são parceiros importantes na negociação coletiva	Sindicatos alinhados e controlados pelo Estado
Políticas Públicas	Foco em desregulamentação e proteção do mercado	Políticas industriais e de inovação, apoio a setores estratégicos	Políticas dirigidas pelo Estado, foco em desenvolvimento industrial e tecnológico
Preservação ambiental	Incentivos de mercado, como créditos de carbono, e regulamentações menos rígidas	Regulamentações ambientais rigorosas e uma abordagem colaborativa para políticas de sustentabilidade	A enorme escala de atividades industriais gera uma implementação inconsistente de políticas ambientais
Exemplo de Países	EUA, Reino Unido	Alemanha, Japão	China



ANÁLISE

O modelo econômico da China, o State-Permeated Market Economy (SME), é caracterizado, como observamos, por uma forte intervenção estatal em setores estratégicos da economia, combinada com alguns elementos de livre mercado. Para entender como este modelo é mantido e desenvolvido, é relevante analisar as capacidades estatais e dinâmicas na China. Para selecionar quais capacidades seriam abordadas, nos baseamos nas "dimensões do poder estatal" propostas por Cingolani (2013) e nas capacidades dinâmicas do Estado destacadas por Kattel (2022). Nesse sentido, as capacidades estatais consideradas foram: coerciva, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política; Enquanto as capacidades dinâmicas consideradas foram: tecnológica, inovação, coordenação, aprendizagem, governança e financeira. Entre as capacidades analisadas, vários aspectos se destacaram, como a dinâmica das relações informais, a relevância do planejamento centralizado de longo prazo e a sinergia entre inovação e crescimento econômico. Mas uma capacidade se sobressai no modelo de desenvolvimento econômico chinês e ocupa

um papel de destaque, trata-se da capacidade financeira. Ela se apresenta como elemento central do modelo SME, pois sem a enorme capacidade de financiamento estatal da China, o desempenho de outras capacidades, como a de inovação, tecnológica ou transformativa, estaria bastante limitado. Por outro lado, não pode ser ignorado que a construção e direcionamento dessa capacidade financeira depende de uma elevada capacidade política, administrativa e de coordenação. Isso significa que, em conformidade com o que apontam Kattel e Mazzucato (2018), mais importante do que identificar qual capacidade se destaca, é perceber, em uma perspectiva holística, como as capacidades operam no modelo econômico através de um ecossistema de relações.



Capacidades Estatais

Capacidade Estatal	Característica no SME chinês
Coerciva	Existem tensões em relação a minorias étnicas, problemas ambientais, combate à corrupção e outros problemas sociais, no entanto, não há evidências de que esses desafios ameacem o SME
Fiscal	A capacidade fiscal da China é robusta, com alta eficiência na arrecadação de impostos e outras receitas. Os bancos e fundos estatais se destacam desempenhando um papel crucial no financiamento de iniciativas estratégicas
Administrativa	A importância das relações informais e a falta de uma distinção mais nítida entre agentes públicos e privados na China pode ser um elemento de estranhamento, principalmente se for observado a partir de uma perspectiva weberiana de burocracia, ainda assim, a China possui uma estrutura burocrática altamente desenvolvida e centralizada, capaz de implementar políticas públicas de maneira eficiente em todo o território nacional
Transformativa	Conhecida como a "fábrica do mundo", a China se valeu de condições favoráveis para desenvolver sua própria indústria através de transferência de tecnologia e do pesado investimento estatal em infraestrutura, educação e inovação
Relacional	A dimensão relacional é uma das mais difíceis de identificar na China, devido às barreiras causadas pela falta de transparência. Historicamente, o governo chinês tem mantido um controle rigoroso sobre a informação e, apesar dos avanços recentes, a transparência governamental e a liberdade de imprensa na China seguem bastante limitadas
Legal	Embora o sistema judiciário chinês tenha passado por reformas abrangentes desde 1978 e a Constituição proclame a independência do judiciário, na prática, o PCC exerce um controle significativo sobre a aplicação da lei e a administração da justiça
Política	A China é governada por um sistema de partido único, onde o PCC exerce controle absoluto sobre o aparato estatal. Desde que Xi Jinping assumiu o poder, ele consolidou seu controle sobre o partido e o Estado, promovendo uma série de reformas para fortalecer sua autoridade, o que inclui a abolição dos limites de mandato presidencial em 2018, permitindo que permaneça no poder indefinidamente

Elaborado pelo autor com base em Cingolani (2013)

Capacidades Dinâmicas do Estado

Capacidade Dinâmica do Estado	Característica no SME chinês
Tecnológica	Investimento massivo em P&D e em infraestrutura, com a criação de zonas econômicas especiais e parques tecnológicos
Inovação	É alimentada por uma combinação de políticas governamentais, um ecossistema de inovação bem desenvolvido, investimentos maciços em educação e uma cultura empresarial dinâmica
Coordenação	É amplamente facilitada pelo planejamento centralizado, onde o governo desempenha um papel proeminente e sem oposição na definição de políticas
Aprendizagem	A partir da abertura econômica a China se valeu consideravelmente da transferência de tecnologia para impulsionar sua indústria
Governança	As relações informais entre agentes públicos e privados permite uma maior flexibilidade na implementação de políticas, por outro lado, nepotismo, corrupção e falta de transparência oferecem desafios de governança
Financeira	A China possui um sofisticado sistemas bancário e de fundos de investimentos, que desempenham um papel central na mobilização de recursos para financiar projetos em infraestrutura, desenvolvimento urbano, inovação tecnológica e outros setores estratégicos

Elaborado pelo autor com base em Kattel (2022)

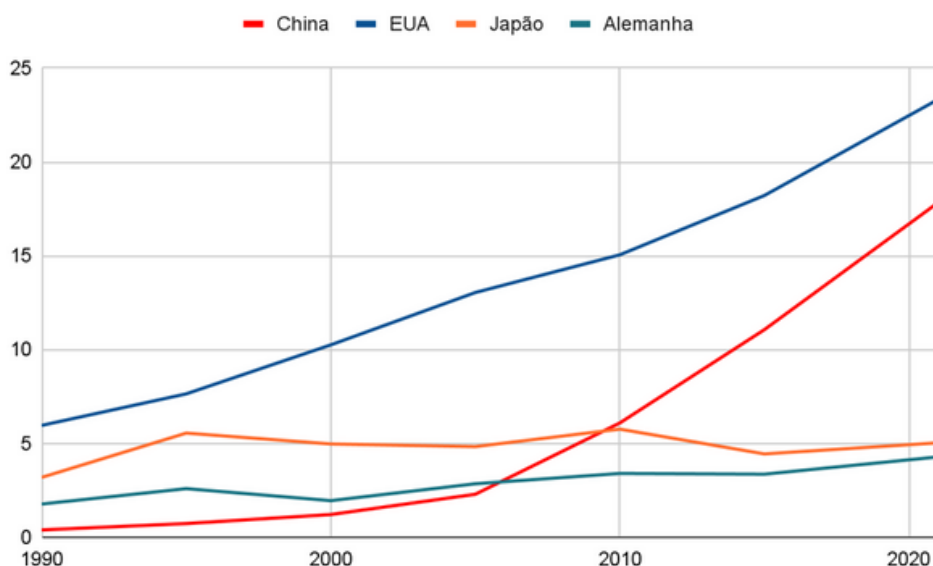


A China aproveitou um conjunto de fatores favoráveis (capital transnacional, posição geográfica, mão de obra barata e relativamente qualificada, moeda desvalorizada e um amplo mercado interno) para viabilizar uma série de transformações que estabeleceram uma burocracia schumpeteriana sustentada por um conjunto de capacidades estatais e dinâmicas que direcionam seu modelo econômico. As capacidades dinâmicas do Estado na China demonstram como o planejamento estratégico de longo prazo e uma visão holística sobre o direcionamento dos investimentos estatais colaboram com o desempenho econômico, indo assim ao encontro do que Kattel e Mazzucato (2018) destacam como sendo fundamentais para a promoção de um crescimento econômico sustentável.

Alguns desafios foram identificados. As capacidades administrativa e política apresentam um mix de vantagens e desvantagens. Por um lado, um sistema político estável, unitário e centralizado permite grande flexibilidade e proteção para o SME se manter e expandir, por outro, a falta de oposição e diversidade política podem comprometer as análises de risco e uma visão mais ampla do impacto das políticas públicas. Os aspectos informais presentes afetam negativamente o SME pela falta de transparência, conflitos de interesse e dificuldade de combater a corrupção.

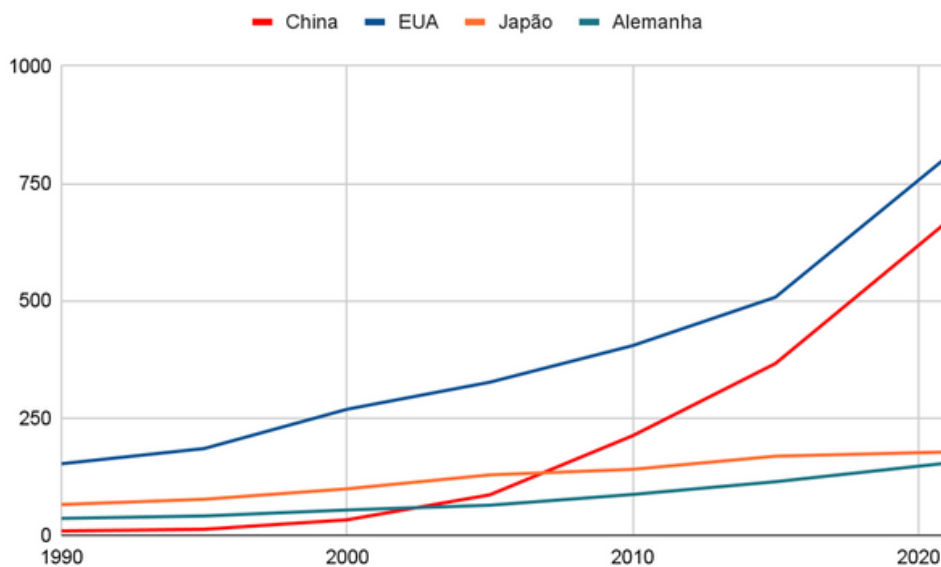
A relação entre crescimento econômico e a capacidade de investir em P&D e gerar inovação é marcante na China. Uma característica que confirma alguns aspectos da visão relacional encontrada na teoria sobre capacidades dinâmicas, como a sinergia necessária entre instituições de pesquisa e o setor privado para criar um ecossistema de inovação (Kattel; Mazzucato, 2018). O desenvolvimento econômico na China em paralelo ao aumento do investimento em P&D por parte do governo chinês ocorre de forma simbiótica se reforçando mutuamente e é um exemplo do uso de capacidades dinâmicas do Estado como um elemento para alcançar e manter vantagens institucionais comparativas (Hamel, 2007). O aumento drástico dos investimentos em P&D na China, a partir de 1995, reflete a capacidade do país de se adaptar rapidamente às necessidades de um ambiente global competitivo. Além disso, demonstra a valorização do planejamento estratégico de longo prazo com uma visão holística na orientação de suas políticas de inovação.

PIB entre 1990 e 2021 (em trilhões \$USD)



Fonte: (World Bank, 2022)

Despesas internas brutas com P&D (em bilhões \$USD)



Fonte: (OCDE, 2024)

O estudo de caso sobre a BRI confirmou como vantagens e deficiências nas capacidades estatais e dinâmicas da China se refletem no SME. A própria existência da iniciativa é consequência do excesso de capacidade produtiva e de financiamento chinês, necessitando criar as condições para escoar esse excedente globalmente. As vantagens incluem a grande capacidade de investimentos estatais através de bancos, fundos de investimento e financiamento multilateral, assim como, flexibilidade, rapidez na implementação de projetos e experiência em parcerias público-privadas. Tais vantagens projetam o modelo chinês para o cenário internacional, além de significarem uma alternativa a modelos mais liberais de desenvolvimento. Entre os desafios estão a falta de transparência, impactos ambientais e sociais, e condições de trabalho inadequadas. Além disso, por mais tentador que seja se valer da capacidade de investimento em infraestrutura da China, se o retorno em crescimento econômico não for rápido e proporcional o suficiente, alguns países

podem ter graves problemas financeiros dependendo da dívida adquirida. Por mais que a China defenda a BRI como um programa de cooperação justo para todas as partes, situações econômicas e capacidades estatais distintas fazem com que o risco de projetos na BRI não esteja distribuído igualmente.



Para muitos países participantes da BRI, a oportunidade de receber um financiamento significativo é vista como uma chance de emular o modelo de desenvolvimento econômico da China, que se baseia fortemente em investimentos estatais em infraestrutura. No entanto, a implementação bem-sucedida desse modelo exige capacidades estatais robustas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Outros aspectos que podem ser destacados sobre o modelo econômico da China e o uso de capacidades estatais mostram como o sucesso econômico do SME indica que a hibridização em complementaridades institucionais também pode encontrar um equilíbrio eficiente para o desenvolvimento econômico, o que confirma a importância de adaptar as políticas econômicas às necessidades e circunstâncias específicas de cada país ao invés de simplesmente tentar adaptar políticas que funcionam em outros países de forma acrítica. Além disso, a abordagem estratégica e com visão de longo prazo da enorme capacidade de investimento da China mostra que não basta encontrar condições para o desenvolvimento, é preciso também saber como direcionar os resultados do crescimento econômico para alcançar e manter as políticas de desenvolvimento no longo prazo.

REFERÊNCIAS

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-Merit Working Paper Series**, 2013. p. 1-52.

DICKSON, Bruce J. Integrating wealth and power in China: the Communist party's embrace of the private sector. **The China Quarterly**, 192 : 827-54, 2007.

HUANG, Yasheng. **Capitalism with chinese characteristics**: entrepreneurship and the state. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

KATTEL, Rainer. Dynamic capabilities of the public sector: towards a new synteshis. **UCL Institute for Innovation and Public Purpose**, Working Paper Series, 7, 2022.

KATTEL, Rainer; MAZZUCATO, Mariana. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, p. 787-801, 2018.

LIEBERTHAL, Kenneth G.; LAMPTON, David M. **Bureaucracy, politics and decision-making in Post-Mao China**. Berkeley: University of California Press, 1992.

LIN, Justin Yifu. **The quest for prosperity: How developing economies can take off**. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

MAZZUCATO, Mariana. **The entrepreneurial state**: debunking public vs. private sector myths. London: Anthem Press, 2013.

MCGREGOR, Richard. **The party**: the secret world of China's Communist rulers. New York: HarperCollins, 2010.

NAUGHTON, Barry J. **The chinese economy**: adaptation and growth. Cambridge: MIT Press, 2015.

NÖLKE, Andreas et al. **State-permeated capitalism in large emerging economies**. London: Routledge, 2020.

OCDE. **Gross Domestic expenditure on R&D**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2024.

OEC. **The Observatory of Economic Complexity**. 2022.

REARDON, Lawrence C. Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change (review). **China Review International**, 11(2) : 322-324, sep. 2004.

TSAI, Kellee S. Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China. **World Politics**, 59(1):116-141, oct. 2006.

WORLD BANK. **GDP (current U\$) - China**. 2022.

Discente: MARIO HENRIQUE DE OLIVEIRA CASTRO, mestrando

Orientador: ARNALDO PROVASI LANZARA, doutor

Universidade Federal Fluminense

12 de agosto de 2024