



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 Provasi 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 beneficiam 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)

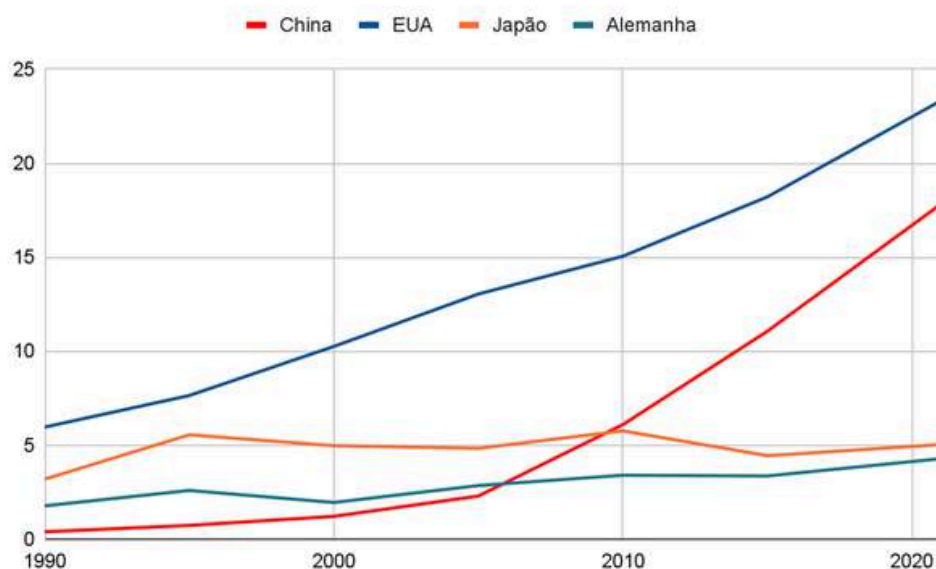


A China aproveitou um conjunto de fatores favoráveis (capital transnacional, posição geográfica, mão de obra barata e relativamente qualificada, moeda desvalorizada e um amplo mercado interno) para viabilizar uma série de transformações que estabeleceram uma burocracia schumpeteriana sustentada por um 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.

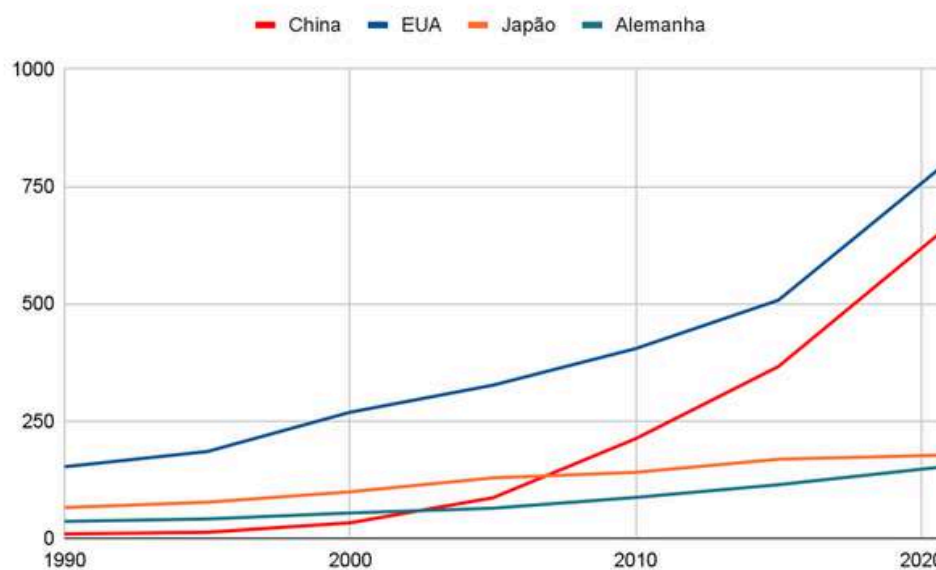
A relação entre crescimento econômico e a capacidade de investir em P&D e gerar inovação é marcante na China. Uma característica que confirma alguns aspectos da visão relacional encontrada na teoria sobre capacidades dinâmicas, como a sinergia necessária entre instituições de pesquisa e o setor privado 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