

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI – URCA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CESA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA REGIONAL E URBANA -
PPGERU

**AS TRAJETÓRIAS DISTINTAS DE BRASIL E CHINA: FORMA ESTATAL E
REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS**

ELISA DINAH CRUZ SOBREIRA

CRATO – CE

2024

ELISA DINAH CRUZ SOBREIRA

**AS TRAJETÓRIAS DISTINTAS DE BRASIL E CHINA: FORMA ESTATAL E
DESIGUALDADES REGIONAIS**

Projeto de dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana da URCA para qualificação e como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Francisco do O' de Lima Junior

CRATO – CE

2025

Ficha Catalográfica elaborada pelo autor através do sistema
de geração automático da Biblioteca Central da Universidade Regional do Cariri - URCA

Sobreira, Elisa Dinah Cruz

S677t AS TRAJETÓRIAS DISTINTAS DE BRASIL E CHINA: FORMA
ESTATAL E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS / Elisa Dinah Cruz
Sobreira. Crato - CE, 2025.

91p. il.

Dissertação. Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Urbana da
Universidade Regional do Cariri - URCA.

Orientador(a): Prof. Dr. Francisco do O' de Lima Junior

1.Desenvolvimento regional, 2.Brasil, 3.China, 4.Papel do estado; I.Título.

CDD: 330

ELISA DINAH CRUZ SOBREIRA

**AS TRAJETÓRIAS DISTINTAS DE BRASIL E CHINA: FORMA ESTATAL E
DESIGUALDADES REGIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Economia Regional e
Urbana da URCA para qualificação como
para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Francisco do O' de Lima
Junior

Banca examinadora

Prof. Dra. Nadia Barbacovi Menezes - UNISINOS

Prof. Dr. Rogério Moreira de Siqueira – URCA

Prof. Dr. Francisco do O' de Lima Junior – URCA (orientador)

CRATO – CE

2025

AGRADECIMENTOS

Nesta oportunidade, gostaria de expressar meus agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta jornada acadêmica. Em primeiro lugar, dedico este trabalho à minha família, meu alicerce. À minha mãe, Daniele, pelo amor incondicional e pelos sacrifícios que jamais serão esquecidos. À minha avó, Luzia, que sempre me deu todo o amor e suporte que precisei. Aos meus irmãos, pela cumplicidade. Um agradecimento também a Lucas. Sua paciência, compreensão e incentivo foram indispensáveis.

Ademais, reconheço com gratidão o apoio financeiro crucial da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da concessão da bolsa de estudos que viabilizou a dedicação integral a esta pesquisa. Sem esse suporte, a conclusão deste mestrado não teria sido possível.

Por fim, a todos que, de alguma forma, compartilharam conhecimentos, críticas ou simples gestos de carinho ao longo dessa trajetória: meu sincero obrigado.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	15
LISTA DE GRÁFICOS.....	16
LISTA DE MAPAS.....	17
RESUMO.....	18
ABSTRACT	19
1 INTRODUÇÃO	11
2 A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS	16
2.1 A Revolução de 1949 e seus Antecedentes.....	20
2.2 A Era Mao	22
2.2.1 Recuperação Econômica (1949 – 1952)	23
2.2.2 O Primeiro Plano Quinquenal (1953 – 1956).....	25
2.2.3 O Grande Salto Adiante (1958–1960)	26
2.2.4 A Terceira Frente (1964 – 1966)	29
2.2.5 A Revolução Cultural.....	29
2.2.6 O Modelo Maoísta: Um Novo Grande Salto na década de 70.....	30
2.3 De Mao a Deng	31
3 BRASIL E CHINA – DESAFIOS DE POLÍTICA REGIONAL	35
3.1 Divisão Territorial e Demográfica da China	35
3.2 Divisão Territorial e Demográfica do Brasil	36
3.3 Breve Histórico de Políticas de Desenvolvimento Regional na China.....	38
3.4 Breve Histórico de Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil	42
3.5 Impacto das Políticas de Desenvolvimento nas Desigualdades Regionais – A China e o Brasil atuais	47
3.5.1 Dados socioeconômicos.....	52
3 O PAPEL DO ESTADO E DESIGUALDADES REGIONAIS	63
3.1 Organização Estatal na China.....	63

3.2 Organização Estatal no Brasil	72
3.3 O Problema da Aplicação das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional – Articulação Política.....	75
3.4 A Forma Estatal e os Limites de Atuação.....	77
4 CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Renda <i>Per Capita</i> por Províncias e seus Ranks	40
Tabela 2 - Taxa de pobreza (linha de US\$2,15 por dia em PPC de 2017) (% da população) – Brasil e China	53
Tabela 3 - Taxa média de matrículas por 100.000 habitantes em diferentes níveis de educação, por região – 2022.....	57
Tabela 4 - Proporção de Matrículas per Capita em Diferentes Níveis de Ensino por Unidade da Federação no Brasil – 2021	60
Tabela 5 - Organização política Estatal da China	67
Tabela 6 - Organização do Partido Comunista Chinês	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimento Direito Externo na China – 1979–2022.....	34
Gráfico 2 – Variação do PIB (%): comparação entre Brasil e China – 1980–2022....	48
Gráfico 3 - PIB <i>per capita</i> chinês (em dólares (US\$) - 1978 a 2023.....	48
Gráfico 4 - PIB per capita brasileiro (em dólares US\$) – 1978 a 2023.....	49
Gráfico 5 - Expectativa de vida (em anos) – comparativo entre Brasil e China.....	54
Gráfico 6 - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos com vida) – comparativo entre Brasil e China.....	55
Gráfico 7 - Matrícula média por 100 mil habitantes nas diferentes etapas da educação na China – 1990–2022	56
Gráfico 8 -Distribuição de Matrículas por Nível de Ensino nas Unidades da Federação do Brasil – 2023	59

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Divisão do Território Chinês e Densidade Geográfica – 2023.....	36
Mapa 2 - População brasileira por Estado – 2022.....	37
Mapa 3 - Produto Regional Bruto per capta por Região da China – 2023	50
Mapa 4 - Distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por estado no Brasil, em milhões de reais – 2021.....	51

RESUMO

Este trabalho explora as desigualdades regionais no Brasil e na China, analisando o papel do Estado na mitigação dessas disparidades no contexto do desenvolvimento econômico. Utilizou-se do método histórico-estrutural. O objetivo geral deste estudo é investigar como diferentes modelos de governança e intervenção estatal, moldados por processos históricos e contextos globais, são capazes de influenciar dinâmicas de desenvolvimento regional em ambos os países. Para isso, investiga-se o modelo de desenvolvimento chinês, sua construção histórica e suas especificidades, além das desigualdades regionais em ambos os países, com base em dados e nas políticas implementadas ao longo do tempo. A pesquisa também examina o papel do Estado na formulação e execução dessas políticas, destacando a centralização chinesa e descentralização federativa brasileira. O estudo demonstra que a capacidade de articular e implementar políticas regionais eficazes está diretamente relacionada à forma estatal.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; Brasil; China; papel do Estado.

ABSTRACT

This study examines regional inequalities in Brazil and China, focusing on the role of the State in mitigating these disparities within the framework of economic development. The research adopts the historical-structural method to analyze how distinct models of governance and state intervention, shaped by historical trajectories and global contexts, have influenced regional development dynamics in both countries. To achieve this, the study investigates the Chinese development model, its historical formation, and specific characteristics, as well as regional inequalities in both nations, based on empirical data and the evolution of development policies over time. Additionally, the study assesses the role of the State in the formulation and implementation of these policies, emphasizing the centralized governance model in China and the federative decentralization in Brazil. The findings indicate that the effectiveness of regional development policies is intrinsically linked to the structural configuration of the State.

Keywords: Regional development; Brazil; China; role of the State.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional, uma questão central no estudo da economia política, envolve uma complexa interação entre políticas estatais, dinâmicas socioeconômicas e estruturas globais de poder. A manifestação das desigualdades dentro e entre os sistemas econômicos regionais emerge como uma faceta intrínseca e contraditória do desenvolvimento capitalista. Esta problemática longe de ser um fenômeno isolado, é o resultado de complexas dinâmicas globais e locais que interagem em múltiplas dimensões.

Ao longo do tempo, uma série de iniciativas políticas e econômicas tem sido implementada em diversos contextos nacionais com o objetivo de mitigar tais disparidades, buscando uma distribuição mais equitativa das riquezas geradas pelo desenvolvimento econômico e suas subsequentes transformações sociais. No atual cenário de intensa globalização, caracterizado pela integração econômica internacional e o surgimento de novas potências econômicas que se organizam em blocos ou agrupamentos para redefinir equilíbrios geopolíticos e geoeconômicos, o debate sobre as desigualdades regionais ganha novos contornos.

A justificativa para a comparação entre Brasil e China reside na transformação da geopolítica mundial, marcada pela emergência de novos atores e formas de organização global. Um exemplo relevante dessa reorganização é o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), grupo que reúne países com trajetórias históricas e econômicas distintas, mas que compartilham desafios semelhantes, como a necessidade de reduzir desigualdades regionais. A tese de um mundo pós-Ocidental, onde essas nações desempenham papéis centrais na redefinição dos equilíbrios geopolíticos e geoeconômicos, reforça a importância de um estudo comparativo. Ao analisar as particularidades regionais e as estratégias estatais para mitigar essas assimetrias, é possível compreender como Brasil e China, apesar de suas diferenças, utilizam intervenções estatais para se inserir de forma competitiva no cenário global.

Ambos os países, através de suas trajetórias e políticas específicas, ilustram as nuances da interação entre desenvolvimento econômico, políticas estatais

e desigualdades regionais, tornando-se casos exemplares para análise da eficácia das estratégias de redução dessas disparidades no contexto do capitalismo moderno.

No contexto do final do século XX, tanto o Brasil quanto a China se encontraram em momentos cruciais de redefinição de suas políticas econômicas e de desenvolvimento, em meio ao avanço global do paradigma neoliberal marcado pelo Consenso de Washington. Este marco, que estabeleceu uma série de recomendações para reformas em políticas econômica, monetária, cambial, fiscal e comercial, teve impactos distintos nas estratégias adotadas por cada um desses países.

No Brasil, a adoção de políticas neoliberais ao longo dos anos 1990 refletiu-se em uma série de privatizações e na abertura econômica, afetando a distribuição regional do desenvolvimento econômico e potencialmente exacerbando desigualdades existentes. Em contraste, a China, embora tenha adotado reformas de abertura de mercado, manteve uma forte intervenção estatal na economia, direcionando investimentos para zonas específicas, como as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), com o objetivo de catalisar o desenvolvimento regional de maneira mais controlada.

A compreensão das características intrínsecas do Estado, incluindo sua capacidade de coordenação e a natureza de suas instituições, é essencial para explicar as variações no sucesso do desenvolvimento regional entre diferentes países e regiões. Portanto, embora os elementos políticos e das instituições sejam indubitavelmente relevantes, a forma do Estado emerge como fator preponderante na análise da desigualdade e do desenvolvimento econômico.

Celso Furtado (1983) já havia destacado a importância da capacidade de tomar decisões programadas como um elemento crucial para o progresso econômico em contextos complexos. Nesse sentido, a China se diferencia em muito do Brasil devido ao seu sistema político centralizado, que permite a implementação de políticas estratégicas de longo prazo de forma coordenada e eficiente. O Brasil, por outro lado, enfrenta desafios significativos nesse aspecto, uma vez que suas decisões são frequentemente fragmentadas e sujeitas a mudanças constantes, devido à instabilidade política e à necessidade de negociação entre diferentes esferas de poder.

Um número crescente de decisões tende a ser programadas, o que permite elevar o grau de racionalidade dos agentes responsáveis por outras decisões mais complexas, que desempenham papel motriz ou estratégico nos processos sociais. (FURTADO, 1920)

O despertar da curiosidade científica pelo tema surgiu de um olhar dedicado a identificar e analisar estratégias que tenham sido eficazes na redução das desigualdades regionais no contexto internacional, motivando a busca por soluções inovadoras e adaptáveis para a realidade brasileira.

Embora ambos os países se destaquem como economias emergentes importantes no cenário global e tenham implementado diversas políticas voltadas para a mitigação das desigualdades regionais, há uma escassez de estudos que investiguem de maneira aprofundada e comparativa as estratégias estatais utilizadas, considerando suas especificidades culturais, políticas e econômicas. Este estudo busca, portanto, contribuir no debate ao examinar como diferentes modelos de governança e intervenção estatal têm impactado o desenvolvimento regional no Brasil e na China.

Partindo da ideia de que método é o caminho a ser percorrido para desenvolver de um conhecimento científico, a utilização de métodos científicos é uma das principais características que diferem o científico dos outros tipos de conhecimento (PRADANOV; FREITAS, 2013, p. 24), em que pese não serem exclusivos da ciência, podendo ser utilizados para resolver problemas da vida cotidiana.

Para que a pesquisa atingisse seus objetivos, o método de abordagem utilizado foi o método histórico-estrutural, considerado o mais adequado para a análise do comportamento dos sistemas econômicos em suas diferentes circunstâncias históricas. Esse método permite contextualizar como se formam as estruturas que caracterizam o processo de desenvolvimento e como se transformam ao longo do tempo (LIMA JUNIOR, 2014). Para Furtado (1983), o método histórico-estrutural é uma ferramenta para desvendar como as estruturas econômicas (acumulação de capital, excedente) e relações de poder se entrelaçam ao longo do tempo, moldando o desenvolvimento.

O primeiro aspecto metodológico central é a periodização. Ainda que fases anteriores sejam abordadas por entender que a história é um todo unificado, a ênfase

deste trabalho está na década de 80 em diante, tendo em vista ser este um ponto de inflexão na política Chinesa, com a morte de Mao Zedong no final da década de 70 e a chegada ao poder de Deng Xiaoping, bem como, no Brasil, por ser tratada por muitos como a “década perdida” (SENNA, 1989), onde diversas crises colocaram em xeque a capacidade estatal de superá-las.

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas principais: revisão de literatura, análise de banco de dados e análise comparativa. A revisão de literatura consistiu no levantamento e estudo de material já publicado, como livros, artigos acadêmicos, revistas especializadas e outras fontes relevantes, visando uma compreensão profunda do tema em questão. Esse levantamento bibliográfico permitiu identificar as principais teorias e debates sobre o desenvolvimento regional no Brasil e na China.

Na fase de análise de banco de dados, foram coletados dados quantitativos e qualitativos provenientes de fontes governamentais e órgão internacionais, como bases de dados estatísticos nacionais e internacionais. O foco esteve em dados que permitiram examinar as políticas de desenvolvimento regional implementadas nos dois países, seus impactos e resultados ao longo do tempo. Essa etapa foi fundamental para identificar padrões e tendências. A pesquisa utilizou o método comparativo, conforme descrito por Lakatos e Marconi (2003, p. 107):

(...) considerando que o estudo das semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano, este método realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. O método comparativo é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento.

No último momento, a partir de Leis, livros e artigos foi possível identificar quais seriam as principais diferenças na estruturação do Estado e na tomada de decisão política entre Brasil e China. Isso nos leva a compreender como a aplicação de uma política nacional de desenvolvimento regional, complexa por sua natureza, pode vir a se beneficiar da forma estatal e como ela se apresenta em cada país.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar se a forma e a natureza Estatal são capazes de influenciar a tomada de decisão e a articulação política necessária para buscar a redução das desigualdades regionais, comparando Brasil e a China. Para alcançar esse objetivo mais amplo, serão perseguidos os seguintes

objetivos específicos: a) estudar o modelo de desenvolvimento adotado pela China, abordando sua construção histórica e especificidades; b) compreender as desigualdades regionais no Brasil e na China, através de dados e do relato das políticas de desenvolvimento regional adotadas por ambos os países e as transformações ocorridas ao longo do tempo; c) analisar o papel desempenhado pelo Estado, bem como a sua forma, para a implementação de políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional.

Ressalte-se que conceito de desenvolvimento econômico usado neste trabalho envolve muito mais do que o simples crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou o aumento pontual da renda per capita. Conforme apontado por Sousa (2012), trata-se de um fenômeno de longo prazo que ultrapassa o âmbito estritamente econômico e abrange mudanças estruturais capazes de promover melhorias nos indicadores sociais e ambientais de uma nação. Em outras palavras, desenvolvimento econômico não se limita ao progresso material; ele implica também a transformação qualitativa das condições de vida da população, com reflexos na educação, na saúde, na infraestrutura e, sobretudo, na capacidade de inclusão social.

Diante do exposto, o presente estudo traz a seguinte pergunta para problematizar a sua construção: a forma estatal influencia na articulação política necessária para implementar uma política nacional de desenvolvimento regional?

A hipótese central deste trabalho é que as desigualdades regionais no Brasil e na China são produto estrutural de suas trajetórias históricas de formação econômica e de seus modelos de Estado, que influenciam em sua capacidade de articulação e superação do subdesenvolvimento.

Para tanto, o primeiro capítulo teórico deste trabalho se debruça sobre a história da China, por compreender ser um passo primordial para efeito de comparação. Um enfoque maior é dado à China para que aqueles que não conhecem a fundo a história chinesa possam ter um ponto de partida para o que virá a ser exposto mais adiante.

No segundo capítulo trataremos os dados sobre Brasil e China para compreender a realidade do desenvolvimento regional em ambos os países. Utilizaremos dados de fontes estatais e do Banco Mundial para ter um recorte atual dos resultados das políticas de desenvolvimento regional adotadas pelos países.

No terceiro capítulo, a forma estatal de ambos os países será abordada. A formação e a tomada de decisão de ambos os países serão escrutinadas, para que se perceba como funcionam os meandros de ambos os Estados e delimitar suas diferenças. Além de aspectos de cunho técnico, questões de âmbito filosófico de ambas as formas políticas serão estudadas para que seja possível formar uma conclusão.

2 A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS

Confúcio, em uma de suas glosas mais famosas, afirma: “Governar (zheng) é estar na retidão (zheng)” (*apud* CHENG, 2008). Mais que a ideia de governar (ter a mão no leme), a palavra *zheng* é permeada pela noção de organizar o mundo, contida na expressão *zhi*, termo que significa originalmente cuidar de um organismo doente para estabelecer o equilíbrio.

Explorar o papel do Estado chinês na redução das desigualdades regionais requer uma compreensão da rica história do país, que remonta há milênios. A análise do desenvolvimento chinês excede a exposição de fatos e dados. Perpassa, necessariamente, pela apreensão de que se trata de uma sociedade com elementos sociais e culturais que se distanciam do padrão ocidental.

A compreensão da sociedade chinesa através de uma lente do outro hemisfério enfrenta desafios significativos, decorrentes não apenas das diferenças culturais e históricas intrínsecas, mas também das limitações metodológicas impostas pelo próprio legado intelectual do ocidente (GOMES, 2020). A tradição do Iluminismo,

com sua ênfase na racionalidade e na organização do conhecimento em categorias bem definidas, muitas vezes se mostra inadequada para apreender a complexidade da realidade chinesa. Esta, por sua vez, é marcada por uma interação dinâmica entre múltiplas forças históricas, culturais e políticas, que resistem a uma simplificação cartesiana.

A ascensão da China no século XXI é um evento de grande importância, mas sua proeminência econômica não é um fenômeno sem precedentes na história. Na avaliação das políticas industriais chinesas e da dinâmica de desenvolvimento do país após as reformas de 1978, é crucial não desvincular os acontecimentos recentes de seus antecedentes históricos (SILVA, 2017).

Antes da Revolução Industrial, que reconfigurou o cenário econômico global colocando a Europa no epicentro, a China já se destacava como uma potência econômica central. A contribuição contida na teoria de Gunder Frank (1998) sobre a economia-mundo sugere que diversos centros econômicos coexistem e se integram numa ordem global. Segundo essa perspectiva, por um extenso período, o centro econômico dominante foi a China, e não a Europa. Essa abordagem se alinha com o pensamento geopolítico que, ao longo do século XX, passou a reconhecer a multipolaridade no cenário internacional, com novos polos de poder econômico e influência emergindo em várias regiões.

John King Fairbank (2006), afirmava que já desde a dinastia Han (206 a.C – 220 a.C), o Império chinês “tinha sido contemporâneo e maior que o Império Romano. De fato, a China foi uma vez a civilização superior do mundo, não apenas igual a Roma, mas muito à frente da Europa medieval” (FAIRBANK, 2006, tradução livre).

Francis Bacon por volta de 1620 quando observou que o mundo estava sendo modificado radicalmente com o uso da pólvora, da imprensa e do imã, esqueceu apenas de mencionar que todos os três teriam sido inicialmente encontrados na China, muitos séculos antes.

No curso da história de sua civilização, a nação chinesa criou uma agricultura e um artesanato famosos por seu alto grau de desenvolvimento; deu origem a muitos grandes pensadores, cientistas, inventores, estadistas, estrategistas, homens de letras e artistas, e tem acumulado um rico acervo cultural. A bússola foi descoberta na China em tempos muito remotos. A arte

de fabricar papel foi inventada há 1.800 anos. A imprensa com blocos de madeira, faz 1.300 anos, e a imprensa de tipos móveis, faz 800. O emprego da pólvora data na China anteriormente à Europa. Assim, pois, a civilização chinesa é uma das mais antigas do mundo e a China tem uma história escrita há quase 4 mil anos (MAO, 1939).

Durante a maior parte dos últimos três mil anos, a China não só foi a maior economia do mundo, mas também liderou em renda *per capita* e inovação tecnológica até o século XV. Apesar da renda *per capita* europeia ter ultrapassado a da China por volta de 1500, o país manteve o maior produto nacional bruto até o início do século XIX. Por exemplo, em 1820, o PIB da China ainda representava 30% do total mundial. No entanto, já começavam a surgir os primeiros sinais de uma queda drástica que, no século seguinte, reduziria significativamente o tamanho da economia chinesa em comparação com as europeias (LYRIO, 2010).

Paul Bairoch compila dados que estão disponibilizados em tabelas no trabalho de Paul Kennedy (1988) que demonstram a grande importância econômica que um dia teve a China e a sua queda rápida e vertiginosa: enquanto a China detinha em 1750 32,8% da produção manufatureira mundial, contra 5,0% da Rússia, 4,0% da França, 3,8% do Japão, 1,9% do Reino Unido, e 0,1% dos EUA (ainda colônia), a produção manufatureira chinesa caiu, em 1900, para apenas 6,2% da produção mundial, contra 23,6% dos EUA, 18,5% do Reino Unido, 13,2% da Alemanha, 8,8% da Rússia, e 6,8% da França. Tal mudança passa necessariamente através da transformação das formas de produção e desenvolvimento tecnológico da primeira e segunda Revoluções Industriais.

Um dos grandes enigmas da história chinesa diz respeito às possíveis razões que teriam levado a civilização mais avançada do mundo por volta de 1500 a iniciar uma decadência que a transformaria, quatro séculos depois, em uma nação pobre do ponto de vista econômico, atrasada do ponto de vista social e instável do ponto de vista político

[...]

Que fatores teriam levado aquela que Paul Kennedy considerou a civilização mais habilitada, no começo da era moderna, a dar o salto como grande potência mundial a perder vitalidade, estagnar e até mesmo subjugar-se a um continente europeu que se desenvolvera tão tardiamente, após o longo e obscuro período medieval? (LYRIO, 2010).

Nos últimos quinhentos anos, a trajetória da China poderia ter sido drasticamente diferente. Durante as dinastias Song (969-1279) e Ming (1368-1644), a China possuía a capacidade tecnológica e marítima para empreender expansões

oceânicas que poderiam ter levado à colonização da América, antes mesmo dos europeus. Entretanto, decisões internas, tomadas no início do século XV, levaram à interrupção dessas expedições marítimas. Este ponto de virada histórico, coincidindo com o Renascimento europeu e um período de introspecção na China, foi crucial para os caminhos divergentes tomados por China e Europa nos séculos subsequentes (LYRIO, 2010).

O declínio da civilização chinesa, iniciado nesse momento crítico, é analisado por historiadores como Fairbank (2006), que aponta a hipertrofia demográfica e a consequente resistência à mecanização e ao avanço tecnológico como fatores de retardamento econômico. A resistência ao desenvolvimento científico, a ausência de uma classe burguesa independente e a influência do Neoconfucionismo, que desvalorizava o comércio, são identificados como outros impedimentos ao progresso. A rigidez da autocracia imperial, especialmente durante a dinastia Qing, também contribuiu para uma paralisia política que dificultava a modernização, contrastando com outras nações como o Japão da Era Meiji, que se adaptava rapidamente às pressões externas e ao ritmo acelerado do desenvolvimento global.

Há ainda o elemento de unidade política e territorial. Por exemplo, decisão da dinastia Ming em 1433 de interromper as expedições marítimas e o desenvolvimento naval reflete a unidade política e a centralização do poder na China. Essa decisão contrasta com a Europa da época, onde a fragmentação política permitia que exploradores buscassem e eventualmente encontrassem apoio para seus projetos em diferentes casas dinásticas.

Essa diferença de contextos políticos é crucial: enquanto a fragmentação na Europa estimulava a inovação e o desenvolvimento militar, a unidade chinesa impedia desafios às decisões da autocracia. Paul Kennedy (1988) argumenta que essa rigidez política na China frequentemente limitou inovações práticas, apesar da avançada capacidade tecnológica chinesa.

O sociólogo norte-americano John Hall (1986) oferece uma perspectiva alternativa sobre o declínio econômico da China, diferindo de Kennedy. Enquanto este destaca a força, a rigidez e a autocracia do Estado chinês como fatores limitantes,

Hall argumenta que a verdadeira falha estava na fraqueza do governo central, que foi dominado e feudalizado pela “burocracia confuciana”.

Baseando-se na hipótese de Max Weber, Hall (1986) sugere que as burocracias dos impérios pré-industriais foram barreiras significativas ao desenvolvimento industrial e capitalista. No contexto chinês, ele aponta que o mandarinato, uma burocracia originada dos concursos públicos e vinculada à aristocracia agrária, foi crucial na resistência à formação de uma classe mercantil e urbana, freando o progresso econômico.

[...] o mercado não foi destruído porque o estado imperial era forte, mas sim, pelo menos em parte, porque era fraco. Era, em essência, um lugar, uma área, e os mandarins frequentemente o capturavam, instituíam políticas para atender a seus próprios interesses e, com isso, impediam qualquer ascensão historicamente autônoma do Oriente (HALL, 1986, *tradução livre*).

Esta perspectiva é interessante principalmente depois de testemunhar o crescimento chinês das últimas décadas, capitaneado por um partido político único, burocrático, e, conforme eles mesmos se autodenominam, comunista. Essa discussão será trazida mais a fundo em capítulo mais adiante, no entanto, desde já, pergunta-se: seria possível que o mesmo motivo que levou a queda da China de outrora hoje sirva como principal motor de seu desenvolvimento?

2.1 A Revolução de 1949 e seus Antecedentes

Ultrapassada a importante tarefa de estabelecer a nação chinesa em sua história, pode-se finalmente estudar os caminhos tomados pela China para se construir como uma grande potência mundial. A história de retomada da glória chinesa passa, necessariamente, pela revolução de 1949.

[...] conhecer a realidade chinesa atual requer pelo menos duas considerações. Primeiro, a China é uma daquelas singularidades que desafia o pensamento ocidental, eurocêntrico, na medida em que resulta de um processo milenar particularmente complexo, especialmente por estar em completa assincronia com o processo ocidental de transformações históricas que tiveram como consequência a constituição do capitalismo. Segundo, diante do caos que resultou da combinação de guerras internas e externas, por mais de um século, a sociedade chinesa produziu a oportunidade de rumar para o outro patamar de sociabilidade, notadamente a partir de 1949. Essa perspectiva significa considerar que a China ousou desafiar a violenta tentativa de sua anexação neocolonial, ao romper com as diretrizes imperialistas de desenvolver o capitalismo em seu território e, assim, orientou-se para a realização de um projeto de construção do socialismo (GOMES, 2020).

A última dinastia imperial chinesa teve como período meados do século XVII até 1911, quando os Qing, que tinham origem manchu (estrangeira), dominaram o território chinês e a maioria Han. Esse período coincide com o desenvolvimento capitalista do mundo ocidental e com a colonização. A China então tornou-se um celeiro de conquistas e partilhas territoriais exercidas pelas nações da Europa, como também pelo Japão e pelos Estados Unidos, desde a invasão portuguesa em Macau, em 1553 (GOMES, 2020).

O marco inicial para o início do declínio da antiga sociedade, dominada por períodos dinásticos, teria sido as investidas imperialistas que, após um período de relações comerciais turbulentas, resultaram na deflagração da Guerra do Ópio¹, no ano de 1840 (GOMES, 2020).

De acordo com Mao (1939), guerras imperialistas entre os anos de 1840 e 1900, para controle do território continental e de áreas sob proteção da China, forçaram o Império chinês a submeter-se às forças militares e jurisdição estrangeiras, além da imposição de tratados desiguais, como o de transferência dos portos principais, momento em que forças externas passaram a inundar a China com produtos industriais e submeter a produção agrícola interna aos interesses estrangeiros.

A este quadro já muito instável se somaram os conflitos da Segunda Guerra Mundial. Neste período, duas grandes forças buscavam alguma representatividade no cenário de fragmentação política. De um lado, o Guomindang (Partido Oficial do Governo), liderado por Chiang Kai-shek, que apresentava um projeto nacionalista para a China, que ora atacava os donos de terras, herdeiros do poder imperial, ora conciliava estes à elite local e estrangeira. Do outro lado, estavam os comunistas, liderados por Mao Zedong, que buscava apoio nas massas e se fortalecendo para,

¹ A Guerra do Ópio constituiu uma série de conflitos entre China e Inglaterra., na metade do século XIX. A tática de buscar o repatriamento da prata inglesa (usada na compra de produtos chineses, como seda, chá, porcelana etc.) a partir do transporte formal e informal de ópio da Índia para a China, desde o início de século XVIII, além da evasão de divisas acabou resultando em problemas sociais crônicos vinculados ao consumo de derivados narcóticos em larga escala. Com a intensificação de medidas que visavam a proibir o uso da droga na China, a reação militar inglesa levou a primeira grande derrota da dinastia Qing diante das forças bélicas ocidentais, forçando a formalização do tratado de 1942, o qual inaugurou uma nova fase nas relações chinesas com o ocidente (GOMES, 2020).

enfim, comandar um exército que tornasse o Partido Comunista Chinês - PCCh independente de Chiang Kai-shek (GOMES, 2020).

Forças externas foram determinantes para estabelecer qual das duas frentes seria a predominante. Dois fatores são importantes, primeiro porque o principal aliado externo de Chiang Kai-shek considerava os comunistas apenas camponeses armados que não precisam ser levados com seriedade e, em segundo lugar e ainda mais importante, a intervenção militar do Japão, anos antes de estourar a Segunda Guerra Mundial.

Apesar de todo o heroísmo da Longa Marcha, o GMD [Guomindang] teria certamente aniquilado o PCCh no final da década de 30, caso o Japão não tivesse lançado um ataque maciço contra o regime de Nanjing em 1937 (ANDERSON, 2010).

No pós-guerra, a China enfrentava problemas com a economia em frangalhos, inflação, necessidade de aumento de tributos, que minavam a popularidade do Guomindang. Enquanto Mao, distante dos resultados negativos que eram colocados exclusivamente na conta do governo, acumulava popularidade (GOMES, 2020).

A vanguarda revolucionária dos trabalhadores operários não foi uma realidade na Revolução Chinesa de 1949, como também não havia sido na Revolução Russa de 1917. Sendo um país predominantemente agrário, foram os camponeses que tomaram o protagonismo do processo e aqui estaria o principal ponto de divergência com a ortodoxia marxista. Em um cenário como este, a alocação dos recursos e a própria dinâmica da acumulação socialista adquirem características particulares (SILVA, 2017).

Seguindo adiante na compreensão do modelo de desenvolvimento chinês, o próximo passo é compreender aquilo que serviu de base para as reformas de 1979: a era da industrialização do Mao Zedong.

2.2 A Era Mao

A ascensão da China não se resume apenas às reformas iniciadas por Deng Xiaoping em 1978. É importante iniciar a discussão destacando o processo de industrialização que começou com a fundação da República Popular da China.

A fase crucial para a consolidação política do novo regime ocorreu entre a Revolução de 1949 e o Grande Salto Adiante em 1953. Durante esse período, a economia chinesa foi moldada por dois pilares principais: a coletivização da agricultura

e a industrialização ao estilo soviético (SILVA, 2017). Esse modelo se caracterizou pelo monopólio estatal das indústrias, a mobilização de recursos para o desenvolvimento acelerado da indústria pesada e a implementação de planejamento centralizado por meio de Planos Quinquenais.

A economia, sob a República Popular, era dividida entre um vasto setor estatal que controlava as grandes empresas e indústrias, e o setor agrícola, que inicialmente incluía fazendas privadas e mais tarde foi coletivizado. Durante a primeira década dos anos 1950, a China adotou o modelo soviético, copiando não só as estratégias de desenvolvimento, mas também a tecnologia e a estrutura organizacional (SILVA, 2017).

Não obstante, diversas foram as dificuldades enfrentadas. O campesinato era obrigado a vender mais de um quarto de sua produção para o governo, e o governo por sua vez tinha como objetivo principal garantir alimentos nas grandes cidades, no processo de urbanização. Isso gerou enormes tensões na distribuição entre os setores produtivos, desacordos sobre alocação de recursos e disputas por suprimentos e matérias primas, além da tensão entre o governo e a iniciativa privada, que ainda representava 40% da produção industrial (NAKATANI; MOREIRA, 2020).

O esforço de industrialização pode ser quantificado observando-se que, em 1954, o investimento estatal na China representava mais de 26% do PIB, com 80% desse investimento dirigido para a indústria pesada. Após as reformas, o investimento chegou a 40% do PIB. Mesmo durante o boom das *commodities*, o investimento nunca alcançou os níveis mencionados anteriormente. A trajetória de crescimento do investimento, iniciada em 1954, sofreu uma interrupção devido às falhas do Grande Salto Adiante, mas recuperou-se na década de 1960, atingindo um pico em 1967 com mais de 30% de investimento (SILVA, 2017). Este nível de investimento persistiu após o período de reformas e abertura, sendo um dos principais fatores para o dinamismo contínuo do crescimento econômico chinês.

2.2.1 Recuperação Econômica (1949 – 1952)

O Partido Comunista chinês chegou ao poder em 1949 com a missão de reconstruir o país. Nesse primeiro momento, essa reconstrução confundiu-se com a recriação de uma versão do modelo econômico soviético. Após a revolução, a China

enfrentou problemas imediatos, uma vez que os danos causados pela Guerra Civil Chinesa à indústria e à agricultura haviam sido substanciais. Além disso, a tensão causada pela Guerra das Coreias gerou uma certa hostilidade das demais potências em relação à China e um boicote foi instituído, à medida em que a intervenção chinesa na guerra se intensificava (NAUGHTON, 2007).

De fato, o governo conseguiu diversas vitórias e experimentou uma sequência de sucessos nos primeiros anos pós-revolução. O controle do orçamento e de oferta monetária foi capaz de segurar a inflação até o final de 1950. A indústria e a agricultura também foram reabilitadas, voltando ao seu nível mais alto pré-guerra já em 1952. Houve ainda a assinatura do armistício nas Coreias em 1953. Tudo isso pavimentou o caminho para uma nova rota de desenvolvimento.

No campo, o partido impulsionou uma reforma agrária radical. Trabalhadores do partido comunista desceram às áreas rurais em todo o país para distribuir terras para as famílias camponesas pobres. Entre 1950 e 1952, 42% da terra arável da China foi redistribuída. A terra era de propriedade particular, mas a posse foi ampliada. Sob a rubrica do que chamaram de “Nova Democracia” o governo chinês conseguiu colocar empresários e técnicos qualificados para trabalhar, ainda que contrários inicialmente ao regime, e, assim foi capaz de reabilitar a indústria. As indústrias pesadas do Nordeste chinês tornaram-se um campo de testes, onde as instituições socialistas foram primeiro implementadas (NAUGHTON, 2007).

Adoção de “planos quinquenais” já foi herança direta da organização estatal soviética. Cada formação social exige que determinadas proporções na distribuição de trabalho, recursos e de meios de produção sejam atendidas. No capitalismo, essas proporções são estabelecidas pela “lei do mercado”, espontaneamente, através de permanentes oscilações. A economia socialista, por seu turno, estaria livre desta “contradição”, sendo possível um planejamento maior. Com a mudança da propriedade dos meios de produção tornar-se-ia “possível submeter a produção social a um plano premeditado” (ENGELS, 1953).

Em oposição a propriedade privada dos meios de produção, que desune os produtores de mercadorias e engendra a concorrência e a anarquia da produção, a propriedade social unifica as numerosas empresas num todo econômico único, submetido a um fim único. A grande produção socializada socialista não pode desenvolver-se fora de um plano geral, que dá a unidade de ação a toda a sociedade e assegura a necessária proporcionalidade do

desenvolvimento dos diferentes ramos e empresas, bem como da economia nacional em seu conjunto (OSTROVITIANOV, 1961).

De tal sorte, na China do pós-revolução, levando a cabo a ideia de desenvolvimento planejado é que se pôs em prática os “planos quinquenais”.

2.2.2 O Primeiro Plano Quinquenal (1953 – 1956)

Os cinco anos de 1953 a 1957 são conhecidos como o período do Primeiro Plano Quinquenal. Foi um período de mudanças e ajustes políticos quase constantes. Embora o modelo soviético básico ainda fosse o foco central, havia sérias discussões políticas internas sobre como se daria o ritmo de transformação, as políticas apropriadas sobre salários e incentivos em áreas urbanas, entre outras questões.

A estratégia do Grande Salto Soviético e o sistema de economia de comando foram copiados. Em 1953, houve um pico econômico, o investimento foi rapidamente aumentado como parte do início do planejamento de investimentos. No coração do plano estava a construção de 156 grandes projetos industriais, todos importados da União Soviética ou da Europa Oriental. Praticamente todos esses projetos foram construídos em regiões do interior ou no Nordeste. Assim, o início do planejamento na China também significou o início da distribuição regional e a tentativa de mover o centro industrial de gravidade para longe dos enclaves costeiros (NAUGHTON, 2007).

O Primeiro Plano Quinquenal objetivava desenvolver, em simultâneo, a indústria pesada no país e uma base nova de dotação de infra-estrutura capazes de promover saltos na então frágil economia chinesa. A opção por indústrias pesadas foi influenciada pela experiência da União Soviética nas décadas de 1920 e 1930, período em que esse país desenvolveu de maneira planejada sua estrutura industrial até se transformar em uma potência econômica (MONTEIRO NETO, 2005).

A então URSS fornecia maquinário, plantas e especificações técnicas, além de treinamento e assistência técnica. Cerca de 6.000 conselheiros soviéticos foram para a China, tipicamente por períodos de um ou dois anos; e mais de 10.000 estudantes chineses estudaram na URSS. Fazendas familiares dominavam a agricultura, embora o governo já tivesse estabelecido um monopólio sobre as compras de grãos (NAUGHTON, 2007).

Em 1955-1956, a transformação para a propriedade pública foi abruptamente impulsionada. Os agricultores foram cada vez mais incentivados a

integrarem cooperativas. No final de 1954, apenas 2% (dois por cento) das famílias era cooperativadas, e já em 1956, este número já passou a representar 98% (noventa e oito por cento). Já nas cidades, em 1956, fábricas e lojas tornaram-se cooperativas ou transformaram-se em público-privadas (NAUGHTON, 2007).

Esse processo de cooperativização ocorreu em duas fases. Na primeira, chamada de fase inicial, os camponeses eram organizados em grupos de ajuda mútua compostos por 6 a 7 famílias, o que resultou em um aumento significativo da produtividade. Conforme essa cooperação evoluía e a consciência social se fortalecia, as famílias eram agrupadas em cooperativas maiores, que envolviam entre 30 e 50 famílias. Embora as famílias mantivessem a posse sobre suas terras, o uso das mesmas tornava-se coletivo, o que permitia um aumento ainda maior na produtividade e a implementação de técnicas mecanizadas em maior escala. No final do ano, após o cumprimento das cotas governamentais e o investimento na cooperativa, o lucro era distribuído com base na quantidade de terra e trabalho oferecido por cada família. Ao longo do tempo, essas cooperativas mais simples evoluíam para cooperativas de nível superior. Nessas, o trabalho se tornava o único critério de distribuição, abrangendo entre 200 e 300 famílias, o que exigia a presença de mais administradores em tempo integral e representantes do partido (NAKATANI; MOREIRA, 2020).

Ou seja, a aplicação do primeiro plano quinquenal surtiu efeitos naquilo que se propôs: um forte início de industrialização pesada, e uma ampliação da coletivização da terra e reforma agrária. Os anos seguintes são marcados por questões estruturais e problemas complexos, que serão abordados adiante.

2.2.3 O Grande Salto Adiante (1958–1960)

A essência do Grande Salto Adiante foi a tentativa de resolver contradições que surgiram no plano quinquenal anterior fazendo tudo ao mesmo tempo, sem considerar limitações de recursos. É considerado por Barry Naughton (2007) como o período mais dramático, particular e trágico da república popular da China. Alguns elementos foram inovadores:

a) "Comunas" foram estabelecidas no campo. Uma comuna era uma combinação em larga escala (maior do que qualquer coletivo) de funções governamentais e econômicas. Era usada para mobilizar mão de obra para projetos de construção, fornecer serviços sociais e desenvolver indústrias rurais de pequena escala (NAUGHTON, 2007).

b) Os incentivos materiais e as recompensas monetárias foram rejeitados (NAUGHTON, 2007).

c) O controle sobre a tomada de decisões econômicas foi descentralizado (NAUGHTON, 2007).

d) Foi estabelecida uma política tecnológica de "andar com duas pernas", na qual tecnologias simples (apropriadas para uma nação pobre) deveriam ser combinadas com tecnologia industrial avançada (NAUGHTON, 2007).

A economia apresentava resultados. Uma colheita de outono espetacular em 1958 superou confortavelmente as dos dois anos anteriores. A produção de aço aumentou rapidamente. Quase 30 milhões de novos trabalhadores foram absorvidos pelo setor estatal durante 1958. Na China rural, milhões de trabalhadores aptos foram retirados da agricultura para trabalhar em fábricas rurais, incluindo as altamente divulgadas "siderúrgicas de quintal". A indústria, fábricas de grande e pequena escala cresciam simultaneamente ("Andando com duas pernas"); empreendimentos educacionais e culturais se expandiam quase tão rapidamente quanto os empreendimentos industriais. Nas comunas, novos serviços sociais, incluindo refeitórios comunitários e instalações de cuidados infantis, foram iniciados em larga escala; sessões de escrita de poesia em massa foram realizadas. As metas de produção industrial foram repetidamente revisadas para cima, especialmente a meta para a produção de aço (NAUGHTON, 2007).

Uma vez que a China passou a implementar grandes projetos infraestruturais, a demanda por aço aumentou consideravelmente.

[...] uma grande mobilização social para duplicar a produção de aço mudou consideravelmente a estrutura de produção do país, uma vez que muitos abandonaram suas atividades e passaram a se dedicar à produção de aço em larga escala, provocando desequilíbrios na relação proporcional entre os diversos setores da economia e a siderurgia. Até 1962, o que se viu foi um decréscimo da agricultura de 4,5% ao ano e baixas taxas de liquidez nacional (LIMA, 2007).

Havia grande dificuldade de conceber o quanto mais o campesinato precisaria extrair para financiar a indústria. No ano de 1957, a produção agrícola das cooperativas de nível mais alto reduziu a níveis preocupantes. Enquanto o crescimento populacional estava em 2% a.a e o consumo *per capita* de grão ter crescido 3% a.a, a produção havia crescido apenas 1% a.a (MOREIRA *et al*, 2020).

O partido enfrentava uma disputa interna. De um lado estavam Chen Yun e Zhou Enlai que defendiam ampliar os incentivos materiais aos camponeses para

aumentar a produção. Já Mao Zedong apostava na estratégia de incentivos morais e mobilização das massas sob a direção de líderes partidários locais. Era endossado por Deng Xiaoping e Liu Shaoqi ao propor a descentralização das decisões econômicas aos comitês e governos locais (MOREIRA *et al*, 2020).

No final de 1957, o PCCh experimentou novas necessidades de escala de organização social quando precisou mobilizar milhares de camponeses na tarefa gigantesca de controle de águas e irrigação. Até o final de 1958, 100 milhões de camponeses abriram 7,8 milhões de hectares de terras irrigadas, o que corroborou com a tese de Mao Zedong sobre estímulo moral e capacidade de mobilização de massas. Estabeleceu-se um planejamento que baniu completamente os lotes privados e estimulou a junção em imensas comunas (MOREIRA *et al*, 2020).]

No entanto, o grande compromisso moral com o PCCh passou a jogar contra a continuidade dessa experiência. Isso porque nenhum funcionário do governo ousava anunciar o não atendimento das quotas de aquisição, inflacionando desastrosamente os números. A composição desses fatores, além das condições climáticas, como secas e enchentes no período, tudo se tornou uma bola de neve culminando na fome generalizada nas comunas. Dados estimam que 10 (dez) milhões de chineses morreram de fome, em sua maioria crianças (MOREIRA *et al*, 2020).

A fome culminou com a volta do sistema de cooperativas e lotes particulares, além da queda de Mao Zedong da liderança do PCCh e encerramento da estratégia do Grande Salto em 1962 (MOREIRA *et al*, 2020). Estabeleceu-se um processo de desmonte das comunas, e os camponeses poderiam produzir em lotes particulares, partindo da concepção de que incentivo privado poderia ser usado para aumentar a produção. Em 1961, foram suspensos diversos projetos de construção e fechados cerca de 25 mil fábricas, liberando cerca de 2,9 milhões de trabalhadores para retornar a atividades agrícolas.

Mao Zedong se posicionava abertamente contra essa estratégia e chegou a dizer em entrevista que o revisionismo praticado por Liu Shaogi e Deng Xiaoping significavam a morte da revolução. Percebendo sua perda de prestígio, Zedong utilizou da sua ainda grande influência sobre o exército e sobre as massas para desencadear a Grande Revolução Cultural do Proletariado (MOREIRA *et al*, 2020).

2.2.4 A Terceira Frente (1964 – 1966)

A Terceira Frente foi um programa de construção massiva focado nas províncias do interior da China. O objetivo era criar uma base industrial completa que proporcionaria à China independência estratégica. Construindo fábricas em regiões interiores remotas e montanhosas, Mao Zedong esperava garantir que a base industrial da China não ficasse vulnerável à pressão militar americana ou soviética. A partir de final de 1964, uma nova fase da produção foi iniciada, focada na construção de fábricas e linhas ferroviárias nas províncias do sudoeste da China, particularmente Sichuan e Guizhou.

2.2.5 A Revolução Cultural

Durante esse período, grupos de estudantes, chamados *Red Guards*, atendendo ao chamado de Mao Zedong, mobilizaram-se a derrubar lideranças enraizada do Partido Comunista. Diversos líderes comunistas da China, incluindo Deng Xiaoping, foram subitamente sujeitos a críticas, demissões e, às vezes, a morte. A Revolução Cultural é um fenômeno demasiadamente complexo e peculiar.

Do ponto de vista econômico, a Revolução Cultural não foi um evento particularmente importante.

Ao contrário do Grande Salto Adiante, a perturbação da Revolução Cultural foi "gerenciada" de maneira bastante eficaz: o investimento foi reduzido de forma relativamente ordenada; a produção agrícola foi apenas ligeiramente afetada; e, embora a produção industrial tenha diminuído, a queda foi moderada, e a produção de necessidades vitais e projetos prioritários continuou (NAUGHTON, 2007).

Já do ponto de vista social, por um lado a Revolução Cultural é vista como uma tentativa de Mao Zedong de utilizar jovens para reviver o espírito revolucionário e livrar a China de tendências burocráticas, por outro é vista como um plano maquiavélico do líder chinês para retirar os próprios opositores do poder (NAUGHTON, 2007). Certo que é que nenhuma das duas abordagens é capaz de compreender as nuances de tal evento que, marcado por momentos trágicos, acabou por renovar toda a política chinesa e proporcionar um retorno à ideais que marcaram o desenvolvimento chinês posterior.

2.2.6 O Modelo Maoísta: Um Novo Grande Salto na década de 1970

Entre 1969 e 1971, um novo "salto adiante", focado na Terceira Frente, se desdobrou. Desta vez, não houve desvio maciço de recursos da agricultura, mas o investimento aumentou, concentrando todos os esforços na construção industrial. Novamente, os incentivos materiais foram criticados e bônus foram eliminados assim como o controle sobre as decisões econômicas foi descentralizado e feita uma tentativa de desenvolver indústrias rurais e urbanas simultaneamente (NAUGHTON, 2007).

Barry Naughton (2007) indica quais teriam sido as variantes que diferenciavam o modelo maoísta do modelo soviético:

a) Militarização generalizada da economia. Prioridade foi dada ao programa de investimento relacionado à defesa nacional da Terceira Frente. Além disso, o Exército de Libertação Popular foi convocado para resolver o faccionalismo da Revolução Cultural. Como resultado, oficiais militares uniformizados frequentemente gerenciavam instalações de produção.

b) Operação descentralizada da economia. Indústrias rurais foram incentivadas, especialmente as "Cinco Pequenas Indústrias", (ferro e aço, cimento, fertilizante químico, energia hidrelétrica e implementos agrícolas), que serviam diretamente à agricultura.

c) Autarquia relativa foi praticada. Os laços econômicos com o mundo exterior foram minimizados, e as regiões dentro da China eram esperadas para alcançar o máximo possível de autossuficiência. Houve uma quase completa ausência de incentivos materiais. Havia poucos mercados de qualquer tipo para os agricultores, e nenhum mercado para grãos.

A mobilidade laboral impulsionada pelo mercado praticamente cessou. Os recém-formados urbanos foram enviados para o campo, e o governo direcionou mão de obra e recursos para áreas remotas do interior, mas a migração e a urbanização foram interrompidas.

O crescimento industrial estava novamente superando o crescimento agrícola. As fileiras crescentes de trabalhadores industriais pressionavam o fornecimento de alimentos. Os números do período Mao Zedong chamam a atenção:

Tabela 1 - China: PIB, PIB *per capita* e população: taxas de crescimento anuais — vários subperíodos – 1820–1973

Período	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973
PIB total	–0,37	0,56	–0,02	5,02
PIB <i>per capita</i>	–0,25	0,1	–0,62	2,86
População	–0,12	0,47	0,61	2,1

Fonte: Maddison (2001).

Além disso, eventos políticos foram importantes. No final de 1971, uma reaproximação foi engendrada entre a China e os Estados Unidos, marcada pela visita à China do presidente Richard M. Nixon em 1972

Dado que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) era percebida como a principal ameaça à sua segurança, a China foi reintegrada ao círculo econômico global a convite dos Estados Unidos da América (MAJEROWICZ, PARANÁ, 2022).

O novo primeiro-ministro, Zhou Enlai, liderou uma introdução de um novo curso mais moderado para a economia. A afinidade eletiva do capitalismo central com a China e o interesse em sua reabertura econômica transforma-se em ações econômicas: nova onda de investimentos ocidentais é recebida pelo Estado chinês. Em 1975, Zhou Enlai propõe o programa das Quatro Modernizações (Indústria; Agricultura; Ciência e Tecnologia; Forças Armadas) que significou o início do processo de reforma e abertura (MAJEROWICZ, PARANÁ, 2022). Mao Zedong e Zhou Enlai morrem em 1976.

2.3 De Mao a Deng

As autoridades chinesas se submeteram à abertura econômica cujo objetivo principal não era criar uma economia de mercado, mas, sim, transformar a China em um país moderno e desenvolvido. Os mecanismos de mercado seriam, portanto, meio, e não fim (MAJEROWICZ, PARANÁ, 2022). Declaradamente, “a reforma foi a força motriz; o desenvolvimento, o objetivo; e a estabilidade é o pré-requisito” (WEIGUANG, 2008).

Majerowicz e Paraná (2022) elencam as 5 diretrizes que resumem a linha oficial do Partido Comunista Chinês, que nas últimas quatro décadas tem sido objetivada em expressões como “sociedade harmoniosa”, “desenvolvimento científico”, “construção de uma sociedade moderadamente próspera sob todos os

aspectos”: a) opção pelo desenvolvimento acelerado das forças produtivas como objetivo principal do Estado. Equilíbrio entre superestrutura e base econômica; b) predomínio da propriedade estatal na economia, coexistindo com outros tipos puros ou mistos de propriedade; c) planejamento, controle e gradualismo na aplicação das políticas econômicas, baseando decisões em experimentalismo (teste em esferas regionais antes da aplicação nacional) e inovações institucionais; d) manutenção da estabilidade política e social, conduzida pela liderança do Partido Comunista; e) promoção e fortalecimento do Estado de Direito e combate à corrupção.

O desenvolvimento chinês em suas etapas mais recentes possui uma relação simbiótica com o fenômeno de globalização (abertura comercial, liberalização financeira, integração produtiva) que fora liderada por empresas e capitais transnacionais de países desenvolvidos. Após os problemas enfrentados com a Revolução Cultural, e com a morte de Mao Zedong e Zhou Enlai, o cenário é favorável para a aplicação do desenvolvimento idealizada por Deng Xiaoping, levada a cabo a partir de 1978 como “uma espécie de gigantesca e prolongada NEP”² (LOSURDO, 2004).

A partir de 1980, houve um aprofundamento do processo de liberalização e desregulamentação dos mercados, o que fez diversos investidores procurarem opções de ganhos, expandindo de maneira sem precedentes os fluxos de capitais em todo o mundo. Esse processo foi articulado com a constituição de um sistema financeiro mundial ampliado, acompanhado pela reestruturação e realocação produtiva em curso. Neste processo, diversas plantas produtivas dos países do centro do capital migraram para a Ásia, América Latina e para países do Leste Europeu. A China, especialmente, conseguia ofertar mão de obra disciplinada e barata e outras vantagens para as empresas transnacionais (MAJEROWICZ, PARANÁ, 2022).

² Política implementada pelo Partido Comunista e pelo Estado Soviético durante o período de transição do capitalismo para o socialismo teve suas diretrizes estabelecidas por Lênin em sua obra "Tarefas Imediatas do Poder Soviético", com início na primavera de 1918. A intervenção militar das potências imperialistas e a guerra civil forçaram a adoção de uma política econômica emergencial, conhecida como "Comunismo de Guerra". Como essa política não era adequada para o desenvolvimento econômico em tempos de paz, o X Congresso do Partido Comunista da Rússia, em março de 1921, decidiu substituir o sistema de racionamento, que era a base do Comunismo de Guerra, pelo imposto em espécie. Além disso, foi concedido aos camponeses o direito de comercializar livremente os excedentes de sua produção após o pagamento do imposto. Dessa forma, foi dado o primeiro passo na transição do Comunismo de Guerra para a NEP (RUMIÁNTSEV, 1981).

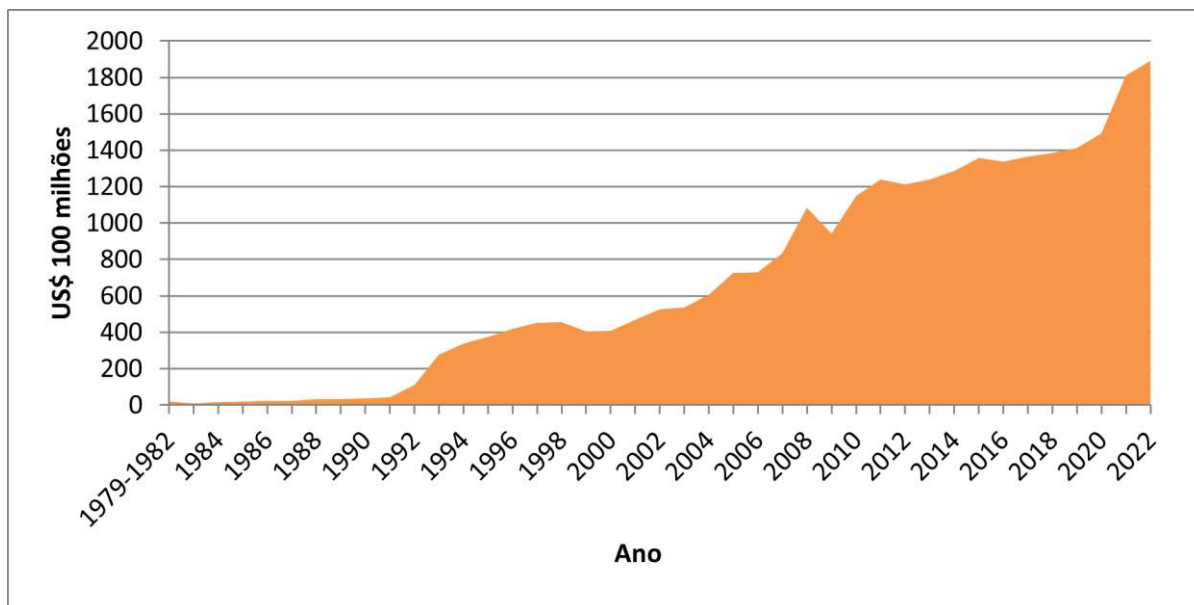
Aprofunda-se, portanto, uma nova divisão internacional do trabalho e do valor. Os novos fluxos possuem duas pontas, os países do centro do capital, como os Estados Unidos – emissores da moeda de troca internacional, agora livres do padrão ouro-dólar – que expandem o crédito, o endividamento das famílias e o déficit em conta corrente, e na outra os países do Sudeste Asiático, dispostos a atrair investimentos para aumentar a sua capacidade produtiva.

Foi, portanto, aproveitando tal janela de reconfiguração da economia global, e suas eventuais oportunidades (fortuna), que o país pode fazer avançar o seu processo nacional de desenvolvimento (virtú). Para isso procurou, em linhas gerais, articular taxas de câmbio real competitiva, aumento dos gastos em educação e P&D, políticas industriais e de comércio exterior ativas, elevadas taxas de investimento e incorporação do progresso técnico nas empresas locais por meio de parcerias (joint ventures) com as empresas transnacionais, entre outras ações e estratégias (MAJEROWICZ, PARANÁ, 2022, grifo do autor).

A China apresenta uma trajetória atípica em relação ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE) quando comparada a outras economias. Apesar de ter iniciado reformas liberalizantes em 1978, foi somente após 1992 que a liberalização se tornou significativa e o fluxo de IDE se intensificou. Contudo, mesmo com essas mudanças, a China não pode ser considerada uma “economia totalmente aberta”. Indicadores mostram que o ambiente para investidores estrangeiros na China é menos favorável que em países como Brasil, México e Índia, sendo marcado por alta percepção de corrupção e um ambiente regulatório complexo.

Curiosamente, isso nunca foi um problema para a China, que, a partir de 1992, sempre atraiu significativos fluxos de IDE desafiando a lógica tradicional que relaciona a qualidade institucional com a atração de investimentos. Portanto, o caso chinês escapa às previsões teóricas consolidadas sobre o IDE evidenciando um padrão único e complexo. Vejamos os resultados de IDE para o país no gráfico 1:

Gráfico 1 - Investimento Direito Externo na China – 1979–2022



Fonte: Elaboração própria com dados do China's Statistical Yearbook (2023)

De acordo com Monteiro Neto (2005), uma resposta para isto seria o tamanho do mercado e da economia chinesa. No entanto, a “Índia — para citar apenas um país de dimensão populacional equivalente — tinha valores de PIB *per capita* bastante aproximados e, no entanto, não obteve os mesmos índices de fluxos de IDE apresentados pela China.” (MONTEIRO NETO, 2005).

O autor, portanto, encontra apenas uma solução capaz de explicar o enorme fluxo capitalizado pela China, e este seria o direcionamento feito pelo Estado Nacional Chinês.

O confronto da realidade com as predições da teoria convencional vem requerendo um novo quadro de explicações para as causas do recente boom de investimentos externos na China. Não se podendo, de antemão, inferir que a pura e simples adoção de políticas liberalizantes para incrementar o comércio internacional (exportações e importações) chinês tenha tido espaço para se desenvolver nesse país. Se na China as características específicas assumidas pelo IDE são, em grande medida, diferentes do padrão comum observado pela literatura para a maioria dos países, é porque o Estado nacional chinês tem sido capaz de definir os caminhos para os quais o capital externo deveria ser canalizado. E o faz de maneira a maximizar os objetivos clássicos de toda política econômica dos modernos Estados nacionais: a criação de renda e emprego (MONTEIRO NETO, 2005).

Há, portanto, defensores de que a reestruturação econômica com a abertura para capitais estrangeiros foi na verdade a continuidade de uma economia planificada, utilizando o mercado tão somente como ferramenta de operação

econômica. As reformas que estabeleceram o sistema socialista de mercado exigiram do Estado diversas funções específicas, como estabelecer parâmetros sociais, administrar a abertura econômica e as relações comerciais (LIMA, 2007).

3 BRASIL E CHINA – DESAFIOS DE POLÍTICA REGIONAL

Compreender a macro história dos planos de desenvolvimento chinês é um pilar fundamental para atingir o objetivo deste trabalho. E para seguir adiante, faz-se necessário direcionar a atenção para o desenvolvimento regional, de China e de Brasil. Apesar de diferenças abissais que existem entre os dois países, algumas semelhanças também são gritantes, especialmente no que se refere aos desafios de desenvolvimento regional.

Os dois países, por exemplo, possuem dimensões continentais, e internamente possuem uma variedade cultural que por vezes é um fator relevante para afastar o seu povo da noção de única nação. Entender o desenvolvimento regional destes países é também compreender sua divisão territorial e demográfica. Para isto, vejamos adiante como se dá a divisão territorial e populacional de ambos os países de tamanho continental.

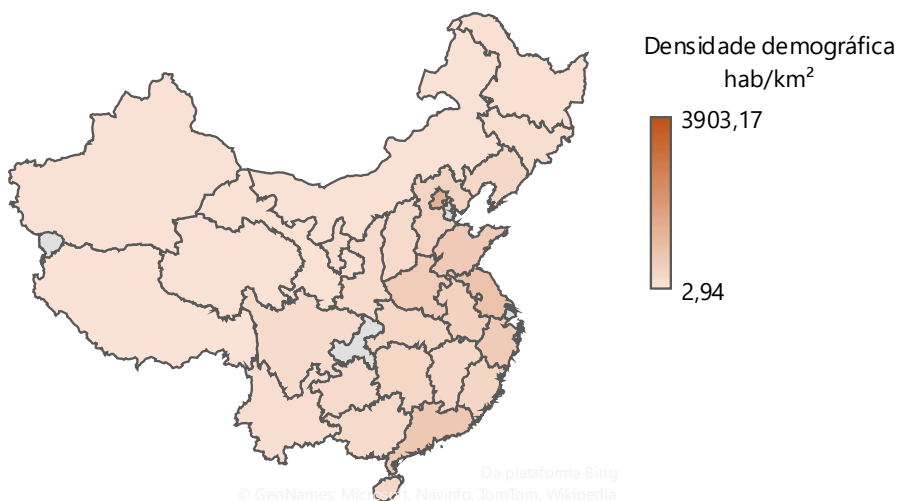
3.1 Divisão Territorial e Demográfica da China

A implementação das políticas de desenvolvimento regional na China está intrinsecamente ligada à sua vasta e diversificada geografia, bem como à distribuição demográfica do país. Para entender plenamente os impactos dessas políticas, é crucial analisar como o território chinês está dividido e como a população está distribuída ao longo das 22 províncias, 4 municipalidades e 5 regiões autônomas. Essa divisão territorial não apenas influencia a forma como os recursos são alocados, mas também molda as estratégias de desenvolvimento econômico e social em diferentes partes do país. A seguir, exploraremos a configuração territorial da China e como ela se relaciona com as dinâmicas populacionais, fornecendo uma base sólida para compreender as disparidades regionais.

A China possui uma divisão administrativa complexa, organizada em províncias (23), regiões autônomas (5), municípios sob jurisdição central (4) — como

Xangai e Pequim — e regiões administrativas especiais (2), Hong Kong e Macau, conforme o mapa 1 a seguir. Possui a segunda maior população mundial, atrás somente da Índia. No entanto, grande parte dessa população fica concentrada em regiões específicas. Vejamos a seguir.

Mapa 1 - Divisão do Território Chinês e Densidade Geográfica – 2023

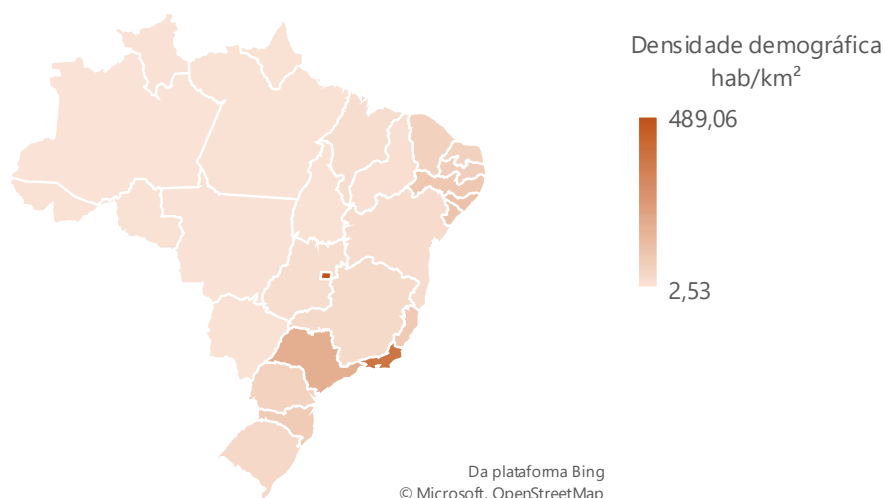


Fonte: Elaboração própria com dados do China's Statistical Yearbook (2024)

Geograficamente, o país é marcado por uma desigualdade espacial acentuada: as áreas costeiras do leste, onde se concentram megacidades e polos industriais, apresentam alta densidade demográfica, como Xangai, com mais de 3.900 hab/km², enquanto o interior, especialmente o oeste (Tibet, Xinjiang) e regiões montanhosas, registra densidades inferiores a 10 hab/km².

3.2 Divisão Territorial e Demográfica do Brasil

Já o Brasil se divide em 26 Estados e o Distrito Federal, conforme o Mapa 2 a seguir. Possui a sétima maior população mundial, atrás Índia, China, EUA, Indonésia, Paquistão e Nigéria. Da mesma forma que a China, grande parte dessa população fica concentrada em regiões específicas, inclusive com discrepâncias ainda mais acentuadas. Vejamos a seguir.

Mapa 2 - População brasileira por Estado – 2022

Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA (2024)

O estado de São Paulo, representado no tom mais escuro, tem a maior população, com 44.411.238 habitantes. Isso reflete o status de São Paulo como o estado mais populoso do Brasil, abrigando importantes centros econômicos, industriais e urbanos. Outros estados do Sudeste, tais como Minas Gerais e Rio de Janeiro, apresentam número significativo de habitantes, ainda que menos que São Paulo.

Em contrapartida, regiões do interior amazônico (como partes do Amazonas e Pará) têm densidades extremamente baixas, em torno de 2,53 hab/km². Essa disparidade reflete a concentração populacional no litoral e em polos econômicos, em contraste com a vastidão de áreas pouco habitadas do bioma amazônico e do Cerrado.

A fim de comparar os dois países, utilizou-se a metodologia do desvio-padrão³. Obtivemos o seguinte resultado: coeficiente de variação brasileiro é de

³ Para determinar qual país tem uma distribuição de densidade populacional mais homogênea, o desvio-padrão é um indicador fundamental, pois ele evidencia o grau de dispersão das densidades entre as diferentes regiões. Embora a densidade média de cada país – obtida pela simples divisão da população total pela área – seja útil para compararmos valores absolutos, ela não mostra se a população está concentrada apenas em alguns estados ou províncias ou se há um equilíbrio maior ao longo de todo o território. Para isso, utilizamos a seguinte fórmula:

$$\sigma = \sqrt{\{\sum(x_i - \mu)^2\}/\{N\}}$$

1,5292 (152,92%), enquanto o chinês é 1,5087 (150,87%), ou seja, ainda que com uma população quase 4 vezes maior que a do Brasil, a China consegue ter uma distribuição populacional melhor em todo o seu território.

Uma distribuição de densidade populacional mais homogênea costuma indicar que o desenvolvimento regional está ocorrendo de maneira menos concentrada em determinados polos urbanos e mais espalhada ao longo do território. Uma densidade bem distribuída tende a se associar a políticas públicas que privilegiam a descentralização e o fortalecimento de cidades de médio porte, favorecendo um desenvolvimento regional que não se limita aos grandes centros.

3.3 Breve Histórico de Políticas de Desenvolvimento Regional na China

Na década de 1960 e início de 1970, o modelo de defesa nacional iniciado com a Revolução teve continuidade. Passou-se a adotar uma estratégia de alocação espacial denominada “Terceiro *Front*”, que objetivava levar recursos para investimento em regiões mais interioranas. Com isso, era possível evitar a concentração de investimentos nas vulneráveis cidades costeiras (Primeiro *Front*) e em cidades adjacentes (Segundo *Front*) (MONTEIRO NETO, 2005). Ou seja, a promoção de desenvolvimento estava condicionada à obtenção de equilíbrio regional.

Com Deng Xiaoping e a “política de portas abertas”, a China passou a ser pensada em três grandes cinturões a partir do Sexto Plano Quinquenal (1981-1985), e a partir do Sétimo Plano Quinquenal (1986-1990) a ideia passou a ser formalmente aplicada. Cada uma das três regiões passaria a contribuir de maneira diferente para o desenvolvimento nacional: a) a região costeira se especializaria no desenvolvimento industrial e produção voltada para a exportação e no comércio exterior; b) a região central, por sua vez, concentrar-se-ia na agricultura e no setor de energia; c) e a região

Onde:

σ = desvio padrão

x_i = densidades

μ = média de todas as densidades

N = número da população total (estados)

Caso o desvio-padrão seja muito alto, significa que existem regiões extremamente populosas e outras praticamente vazias, reforçando a falta de homogeneidade na distribuição. Por outro lado, um desvio-padrão menor indica que a maioria das regiões apresenta valores próximos da densidade média, o que sugere uma ocupação mais equilibrada.

Ocidental tornar-se-ia especialista em criação de animais, além de exportação mineral (MONTEIRO NETO, 2005).

Com as reformas de 1978, o desenvolvimento passou a se concentrar nas regiões costeiras, o que elevou significativamente às desigualdades regionais. Em 1979 foram criadas quatro Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), e esse número aumentou significativamente com o passar do tempo. A localização delas tinha como objetivo potencializar a proximidade de fontes externas e o fácil acesso a mercados. Zhuhai, ao lado de Macau; Shenzhen, acima da fronteira de Hong Kong; Shantou e Xiamen que ficam diante de Taiwan (MONTEIRO NETO, 2005).

A República Popular da China se oferecia para construir unidades industriais segundo as especificações dos investidores estrangeiros e fornecer mãos de obra bem treinada (e supostamente obediente e não sindicalizada) a salários competitivamente baixos. Também oferecia aos investidores taxas de impostos preferenciais e vários outros incentivos financeiros, inclusive a criação de uma rede de transportes nas zonas (SPENCE, 1995).

Zonas Econômicas como essas não são exatamente uma novidade. O específico da experiência chinesa é que tal abertura econômica apresentava características protecionistas. A entrada de investimentos estrangeiros nas zonas era condicionada a uma associação com uma empresa estatal, nacional ou coletiva, que possibilitou introdução de novas tecnologias e modernização nos parques industriais (LIMA, 2007).

Desse modo, a China praticou abertura e protecionismo. Só à medida que suas próprias empresas ganham experiência e competitividade para disputar com empresas estrangeiras, inclusive nos mercados externos, ela foi abrindo o mercado externo [...] (POMAR, 2003).

Fato é que, logo após a implantação dessas medidas o primeiro momento é marcado por um aumento das desigualdades regionais. A Tabela 1 a seguir é capaz de mostrar que as provinciais localizadas na zona costeira aumentavam ainda mais a sua importância no desenvolvimento chinês em relação às demais regiões, senão vejamos:

Tabela 1 - Renda *Per Capita* por Províncias e seus Ranks

1952				1979				1990			
Rank	Província	Renda <i>per/capta</i>	Região	Rank	Província	Renda <i>per/capta</i>	Região	Rank	Província	Renda <i>per/capta</i>	Região
1	Shangai	584,15	Costeira	1	Shangai	2.860,92	Costeira	1	Shangai	4.971,22	Costeira
2	Tianjin	261,84	Costeira	2	Pequim	1.684,81	Costeira	2	Pequim	3.155,08	Costeira
3	Pequim	249,2	Costeira	3	Tianjin	1.091,21	Costeira	3	Tianjin	1.829,66	Costeira
4	Heilongjiang	207,92	Central	4	Liaoning	708,56	Costeira	4	Liaoning	1.307,26	Costeira
5	Liaoning	193,55	Costeira	5	Heilongjiang	365,51	Central	5	Zhejiang	889,07	Costeira
6	Xinjiang	157,15	Ocidental	6	Jilin	293,46	Central	6	Jiangsu	713,79	Costeira
7	Neimenggu	149,66	Central	7	Hebei	288,66	Costeira	7	Heilongjiang	664,7	Costeira
8	Jilin	142,87	Central	8	Zhejiang	287,78	Costeira	8	Xinjiang	637,36	Ocidental
9	Hebei	109,51	Costeira	9	Qinghai	285,16	Ocidental	9	Shandong	636,93	Costeira
10	Ningxia	103,92	Ocidental	10	Jiangsu	282,78	Costeira	10	Jilin	633,12	Central
11	Jiangx	103,28	Central	11	Xinjiang	279,66	Ocidental	11	Guangdong	575,3	Costeira
12	Zhejiang	101,82	Costeira	12	Shaanx	258,99	Ocidental	12	Hebei	557,18	Costeira
13	Jiangsu	95,29	Costeira	13	Shandong	256,53	Costeira	13	Fujian	544,13	Costeira
14	Fujian	95,06	Costeira	14	Neimenggu	255,17	Central	14	Neimenggu	532,61	Central
15	Qinghai	94,19	Ocidental	15	Shanxi	228,49	Central	15	Shaanx	492,87	Ocidental
16	Gansu	93,45	Ocidental	16	Gansu	225,58	Ocidental	16	Qinghai	469	Ocidental
17	Shanxi	93,25	Central	17	Hubei	208,7	Central	17	Gansu	449,58	Ocidental
18	Guangdong	88,13	Costeira	18	Guangdong	206,6	Costeira	18	Hubei	425,2	Central
19	Shandong	84,73	Costeira	19	Ningxia	200,9	Ocidental	19	Shanxi	423,11	Central
20	Hubei	82,73	Central	20	Fujian	200,15	Costeira	20	Henan	418,65	Central
21	Hunan	77,07	Central	21	Henan	197,59	Central	21	Ningxia	387,82	Ocidental
22	Anhui	76,87	Central	22	Hunan	197,07	Central	22	Yunnan	372,23	Central
23	Henan	75,96	Central	23	Jiangx	191,97	Central	23	Jiangx	361,9	Central
24	Shaanx	75,46	Ocidental	24	Yunnan	155,45	Ocidental	24	Hunan	354,33	Ocidental

25	Yunnan	62,41	Ocidental	25	Sichuan	149,26	Ocidental	25	Sichuan	300,72	Central
26	Guangxi	61,35	Costeira	26	Anhui	128,59	Central	26	Anhui	277,61	Costeira
27	Sichuan	57,31	Ocidental	27	Guangxi	127,68	Costeira	27	Guangxi	227,22	Ocidental
28	Guizhou	54,77	Ocidental	28	Guizhou	102,72	Ocidental	28	Guizhou	209,69	Ocidental
Média nacional:		130		Média nacional:		419		Média nacional:		815	

Fonte: Monteiro Neto (2005)

A análise da tabela, que abrange os anos de 1952, 1979 e 1990, evidencia o desenvolvimento econômico regional da China durante essas décadas. O período representado pela tabela inclui fases importantes da história econômica do país, desde o início do período pós-revolução até o início das reformas econômicas sob Deng Xiaoping, que começaram a transformar a economia com aberturas ao mercado.

Os esforços do governo para promover equilíbrio o desenvolvimento regional parecia não surtir muito efeito. Em 1952, as províncias costeiras figuravam em 5 entre as 10 de maior renda *per capita*. No ano de 1979, com o início das reformas, esse número já era de 7 entre as 10 e em 1990 figurava 8 entre as 10.

Enquanto isso, a distância entre a maior e a menor renda per capita entre as províncias aumentou. Era de 10,6 em 1952; aumentou em quase três vezes (27,8) em 1979, e em 1990 chegou em 23,7, que revelou uma leve diminuição, mas ainda tímida (MONTEIRO NETO, 2005).

Não obstante, o estudo realizado por Shengxia Xu, Qiang Liu e Xiaoli Lu (2021) aponta outra realidade. Os autores utilizaram informações de satélites que capturavam dados de luzes durante a noite como uma proxy para atividade econômica em escalas temporais e geográficas para dados que eram pouco confiáveis ou indisponíveis, para calcular as desigualdades de desenvolvimento regionais trouxe outra realidade. Ao rodar os dados de 2004 a 2013, descobriram que a desigualdade no desenvolvimento regional está gradualmente diminuindo e estabilizando, com exceção de um salto em 2010.

3.4 Breve Histórico de Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil

Durante muito tempo pareceu haver uma grande dificuldade por parte do estado brasileiro de se construir convergência a respeito de um projeto de desenvolvimento regional, capaz de montar uma articulação com todos as esferas de poder político. No período até a Segunda Guerra Mundial, a questão regional foi delimitada pela espacialização de atividades agrícolas, enquanto nos centros urbanos estavam a oferta de serviços, formando a dinâmica centro-periferia. O Governo

Vargas inicia uma industrialização tardia que acaba por evidenciar e aglutinar as disparidades socioeconômicas no território brasileiro (LIMA; ALVES, 2018).

As políticas de desenvolvimento regional brasileira são marcadas por 3 momentos importantes. O primeiro se estende da década de 1950 até 1970, e parte do pressuposto de que o território seja uma área homogêneo e rígida, sem espaço para mudanças significativas, de tal modo que o Estado concentrava suas ações em escala macrorregional. A década de 1980 representa um momento de crise e redefinição. A partir da década de 1990 inicia-se um momento de mudança das interpretações sobre desenvolvimento regional, ponderando a heterogeneidade do território e tornando a tomada de decisão mais flexível (LIMA; ALVES, 2018).

O desenvolvimento regional no período anterior a 1960 possui como grande característica o seu caráter assistencialista. “Não se pode falar em planejamento regional nesse período, mas em ações isoladas, voltadas para solução de problemas e potencialidades regionais emergentes” (STEINBERGER, 1988). Ainda que a questão regional ficasse em segundo plano no período, a Constituição de 1946 trouxe algumas disposições, especialmente no que se refere às regiões de seca no Nordeste e a Amazônia.

Art 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.

Art. 199. Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, em caráter permanente, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 1966) (BRASIL, 1946)

No entanto, Steinberg (1988) aponta a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, como o verdadeiro marco do início do planejamento regional no Brasil, e a estratégia de integração nacional. Já em

1961, fora elaborado um sistema de incentivos fiscais no plano diretor da SUDENE. Em 1962, com a criação do Plano Trienal as políticas nacionais de desenvolvimento regional tomaram efetivamente espaço no planejamento do governo.

É certo que, sob o regime militar, iniciou-se um esgotamento político e econômico do planejamento regional. Seja através da desmobilização de lideranças políticas, seja pelo retorno ao poder de antigos personagens ligados a interesses oligárquicos (LIMA JÚNIOR, 2007), ocorre uma abrupta quebra na política que vinha se construindo até então.

A partir deste período, a política de desenvolvimento regional passa a ser atrelada aos planos de desenvolvimento nacional, perdendo o caráter de preocupação específica. Isto não aponta para uma resignificação da função assumida frente ao processo de homogeneização da hegemonia do capital monopolista do Centro-Sul, sendo muito pelo contrário, uma reafirmação de tal função (LIMA JÚNIOR, 2007).

Não obstante, no papel, outros planos sucederam o Plano Trienal, como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que reorganizou a política de desenvolvimento. O plano que o sucedeu teria sido o Plano Decenal, elaborado em 1966, onde a questão regional foi tratada como elemento central para o desenvolvimento nacional como um todo. Seguindo adiante, o próximo plano, que vigorou entre 1968 e 1970, ratificava o plano anterior e destacava a importância de criação de um mercado nacional diversificado, com integração regional. Sugeria também a criação de “polos de desenvolvimento”, mas nenhuma das duas ideias foi colocada em prática (LIMA; ALVES, 2018). Ressalte-se, por oportuno, que o período autoritário é caracterizado por elementos questionáveis no que diz respeito ao desenvolvimento regional.

Um documento chamado Metas e Bases para a Ação do Governo foi elaborado na década de 1970. Nele, a política de desenvolvimento regional poderia ser dividida em três tarefas: desenvolvimento regional integrado (centro-sul), desenvolvimento do Nordeste (através do Programa de Integração Nacional, construção da Transamazônica, agroindústria canavieira) e execução de política de consolidação e ocupação da Amazônia (BRASIL, 1970).

Durante os governos militares, foram elaborados três Planos Nacionais de Desenvolvimento. O I PND (1972-74) focou na modernização dos setores produtivos

e na redefinição da atuação do Brasil na economia mundial, com ênfase em polos regionais agrícolas e industriais (SENRA, 2001). Entretanto, Tavares (1972) observou que o período foi marcado por pressões inflacionárias e aumento das desigualdades regionais.

O II PND (1975-79) apresentava uma estratégia de descentralização e a formação de complexos industriais regionais, baseando-se na disponibilidade de recursos naturais.

o II PND dispunha de uma Estratégia que internaliza em seu coração a incorporação dos recursos das regiões periféricas. Esta diretiva, que apontava naturalmente para uma política de desconcentração industrial, foi reforçada de forma explícita pela seguinte orientação coadjuvante: evitar a tendência à concentração da atividade industrial na área metropolitana paulista, perseguindo-se um equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte (LESSA, 1978).

No III PND (1980-85), houve uma tentativa de desconcentrar o desenvolvimento socioeconômico, mas a crise econômica e a transferência de competências para estados e municípios limitaram sua eficácia, resultando no enfraquecimento das instituições regionais e na falência desse modelo de planejamento (LIMA; ALVES, 2018).

Em 1985, com a chegada da Nova República, o Brasil enfrentava um cenário de endividamento e alta inflação, resultando na decadência do processo de planejamento. O I Plano de Desenvolvimento da Nova República (PND-NR), criado para enfrentar a crise, tinha como objetivos fortalecer as economias regionais, ampliar o mercado interno e erradicar a pobreza. No entanto, o plano não conseguiu reverter a situação econômica do país (LIMA; ALVES, 2018).

Durante a década de 1980, o planejamento regional foi substituído por uma abordagem setorial, resultando no enfraquecimento de órgãos regionais como a SUDENE e a SUDAM. A Constituição de 1988 tentou revitalizar o desenvolvimento regional, mas com resultados limitados. A ausência de uma pauta regional consistente no planejamento beneficiou a elite econômica, exacerbando as desigualdades no país (LIMA; ALVES, 2018).

Nos anos 1990, entre os governos de Collor e FHC, o Brasil passou por uma reestruturação produtiva influenciada pelo neoliberalismo, com o Estado

assumindo um papel regulador e facilitador do setor privado (LIMA; ALVES, 2018). O planejamento regional tornou-se setorial, exacerbando as desigualdades e hierarquias espaciais. A criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999, retomou as políticas regionais, visando reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável.

No início dos anos 2000, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formulada durante o governo Lula, buscou romper com o modelo anterior, propondo novas estratégias de regionalização e ações direcionadas para reduzir as disparidades regionais (BRASIL, 2005).

No século XXI, o Brasil enfrentou transformações marcadas pela estabilidade econômica, mas também pelo agravamento de problemas regionais como a concentração econômica e os fluxos migratórios, o que influenciou diretamente as novas políticas regionais. As políticas passaram a priorizar a redução das desigualdades regionais, com maior fixação territorial, reconhecendo que a questão regional é uma questão nacional.

Proposta e defendida inicialmente em texto de 1999 por Tânia Bacelar, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional surge para recolocar em pauta a questão nacional em um período marcado pelo neoliberalismo, e defende que a fragmentação regional pode ser contrabalançada por uma política nacional de desenvolvimento regional como a praticada por outros países e blocos econômicos. “A PNDR surge baseada em três premissas: a) ser uma política nacional; b) ser uma política de governo; c) abordar as desigualdades regionais em suas múltiplas escalas.” (LIMA; ALVES, 2018).

Inicialmente, a política direcionou suas ações para todas as microrregiões com baixa e média renda, independentemente do grau de dinamismo econômico. Em uma fase posterior, os critérios de elegibilidade foram refinados para focar especificamente em três áreas: a) o Semiárido nordestino; b) as zonas de fronteira; e c) as mesorregiões diferenciadas (LIMA; ALVES, 2018).

Esse ajuste evidenciou que a PNDR representava uma nova fase no planejamento regional, onde as desigualdades regionais eram vistas não apenas como problemas a serem resolvidos, mas como elementos fundamentais para a

formulação de soluções. Além disso, a política adotou uma abordagem descentralizada, com uma estratégia de "baixo para cima", em contraste com as políticas anteriores, que seguiam uma lógica de "cima para baixo", refletindo um esforço do governo para adaptar as intervenções às necessidades locais de maneira mais eficaz (LIMA; ALVES, 2018).

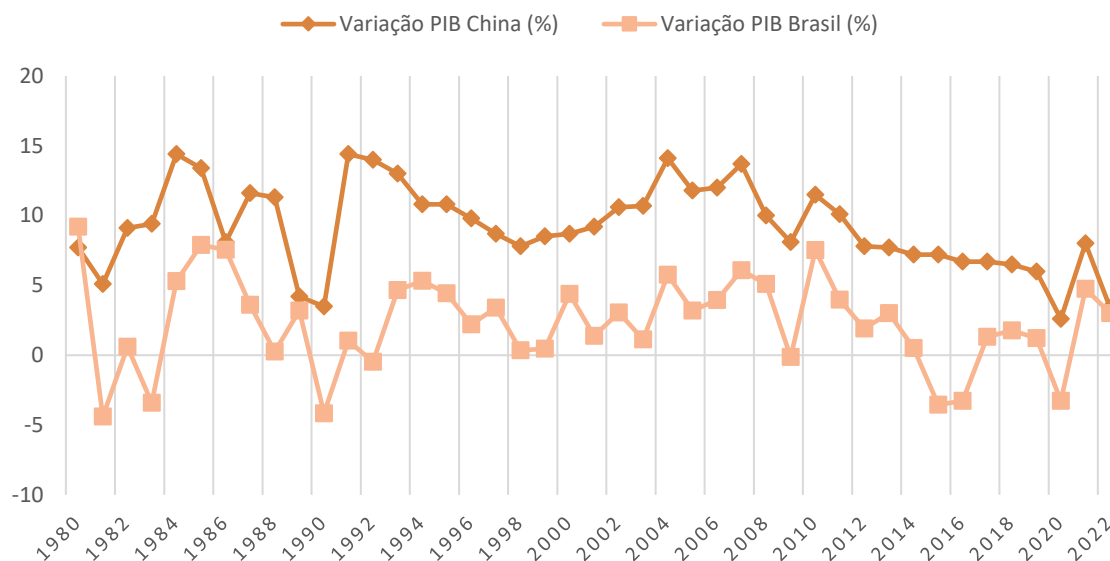
Apesar dos avanços proporcionados pela PNDR, a política enfrentou desafios institucionais significativos. Castro (2013) destaca que a limitação de recursos financeiros, a falta de articulação com outros programas federais e a baixa integração com as ações dos estados comprometeram a efetividade da política. Além disso, a ausência de uma política regional consistente nas décadas anteriores criou uma lacuna difícil de preencher, resultando em uma PNDR menos robusta do que o inicialmente proposto (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

A fase II da PNDR, que teve início em 2008, buscou superar essas dificuldades, tentando transformar a política em uma Política de Estado, e não apenas de governo, com o objetivo de garantir continuidade e consistência nas ações voltadas para a redução das desigualdades regionais (LIMA, 2017). A transformação da PNDR em uma Política de Estado é vista como um passo fundamental para garantir que a redução das desigualdades históricas no país seja responsabilidade de uma sucessão de gestores e políticas públicas, promovendo assim um desenvolvimento mais democrático e inclusivo.

3.5 Impacto das Políticas de Desenvolvimento nas Desigualdades Regionais – A China e o Brasil atuais

A China experimentou uma dinâmica de crescimento de dimensões grandiosas após as reformas de 1979. Quando comparamos o PIB chinês com o do Brasil, fica evidente que a variação na China foi significativamente maior, refletindo um crescimento extraordinário em um curto período.

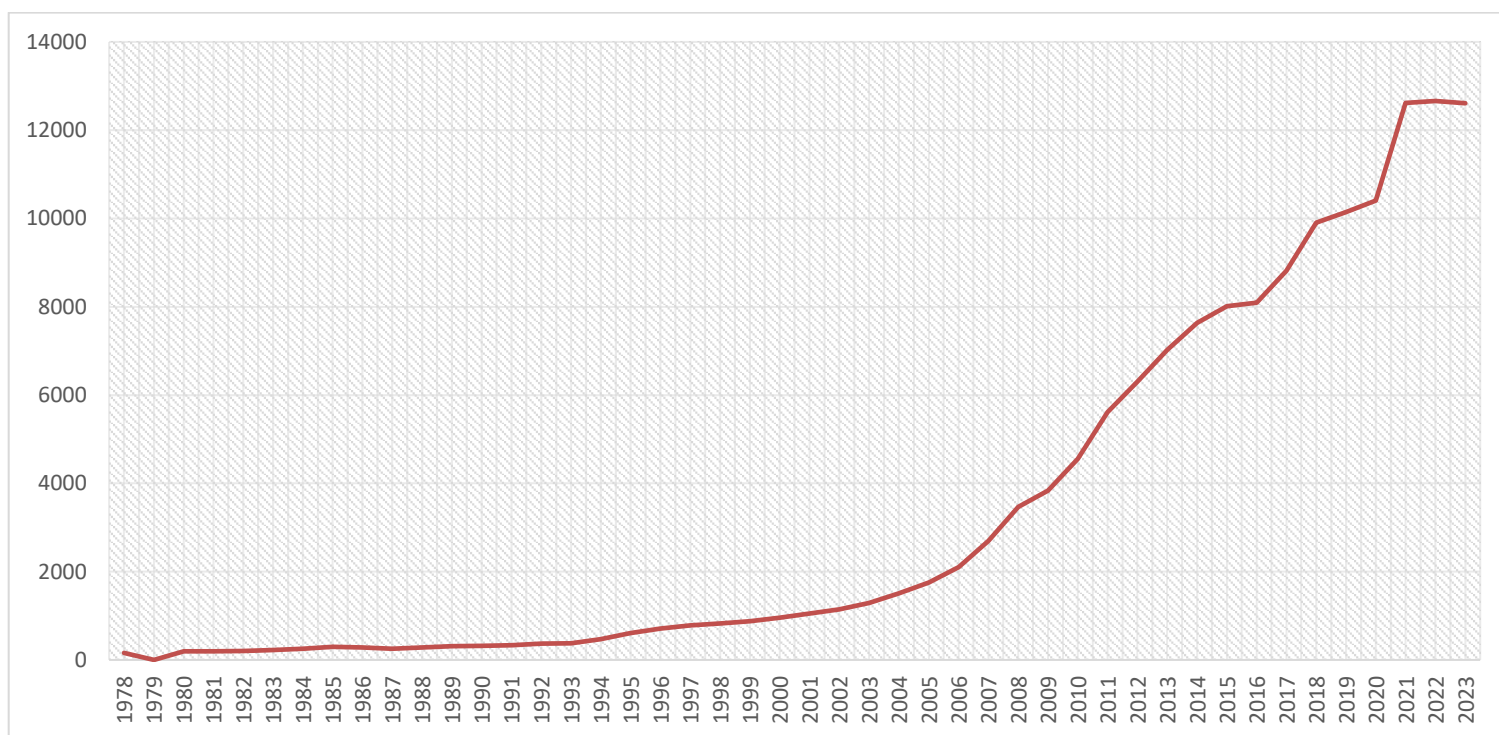
Gráfico 2 – Variação do PIB (%): comparação entre Brasil e China – 1980–2022



Fonte: Elaboração própria com dados do China's Statistical Yearbook (2023) e IPEA (2023).

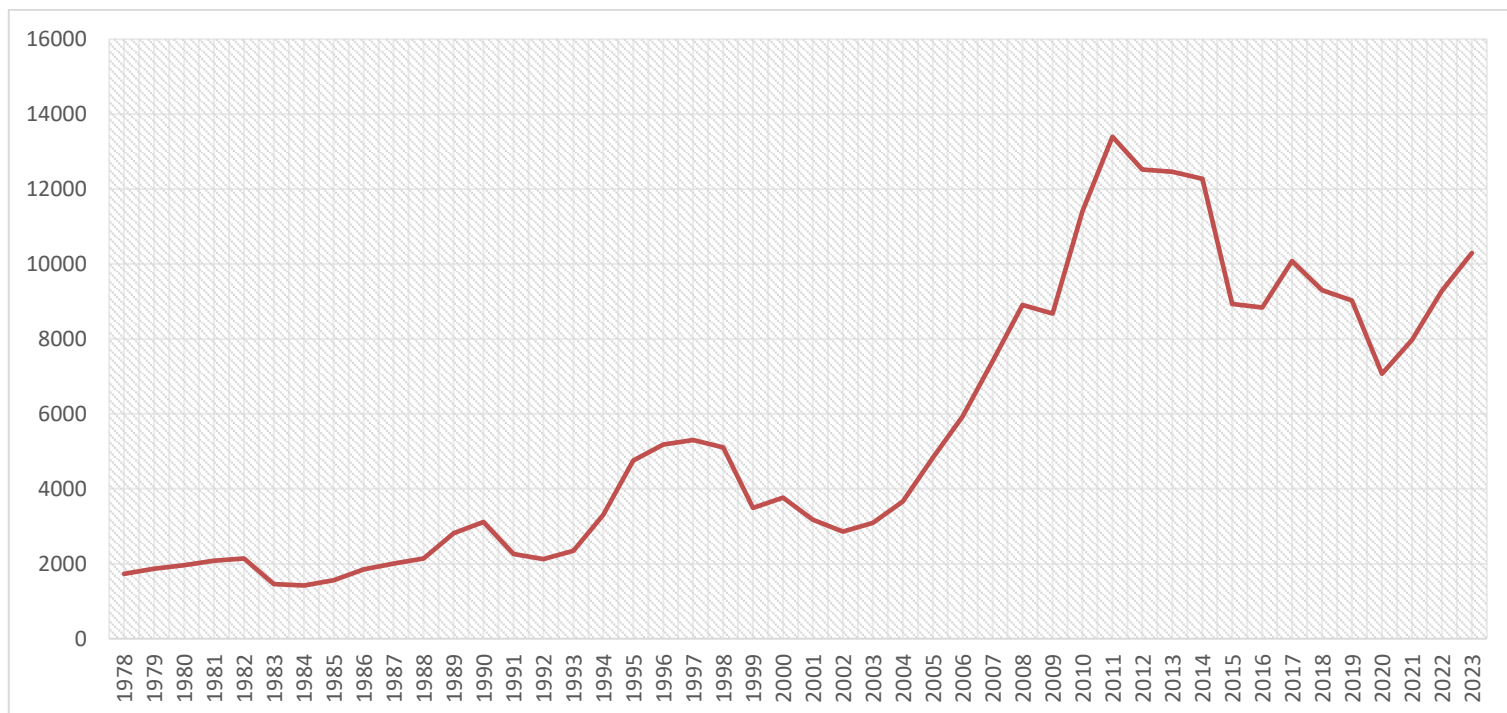
No entanto, uma métrica ainda mais robusta para tratar de desenvolvimento é o PIB *per capita*. A fim de garantir a possibilidade de comparação, será utilizado o dólar como moeda, vejamos:

Gráfico 3 - PIB *per capita* chinês (em dólares (US\$) - 1978 a 2023



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2024)

Gráfico 4 - PIB per capita brasileiro (em dólares US\$) – 1978 a 2023



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2024)

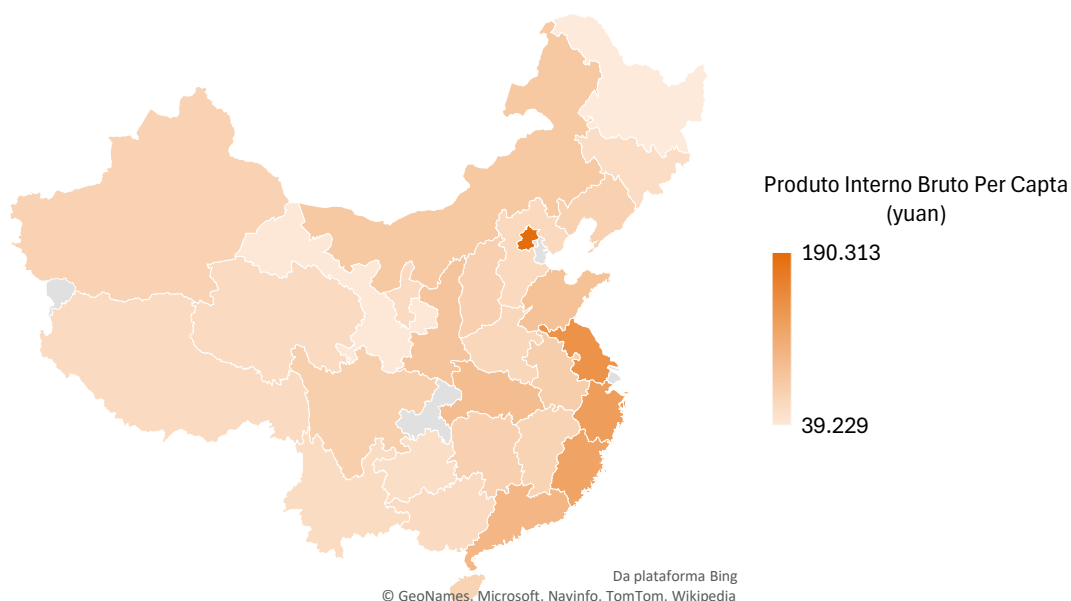
Ao observar a trajetória do PIB per capita da China ao longo das últimas décadas (gráfico 3), nota-se um crescimento robusto e relativamente contínuo, sobretudo depois dos anos 2000, quando o país ingressou na Organização Mundial do Comércio (2001) e passou a intensificar sua abertura econômica. Apesar de ter atravessado a crise de 2008, a China manteve taxas de expansão altas, sentindo muito menos a crise que outros países de seu entorno e ocidentais. As eventuais quedas ou desacelerações, como por volta de 2019–2020, podem ser associadas à intensificação da pressão comercial dos Estados Unidos e às consequências iniciais da pandemia de COVID-19.

Já o Brasil (gráfico 4) apresenta uma evolução com mais oscilações, refletindo ciclos econômicos e políticos diversos. No final dos anos 1970 e início dos 1980, o país enfrentou problemas de endividamento externo e alta inflação, o que prejudicou o crescimento consistente do PIB per capita. A estabilização com o Plano Real, em 1994, trouxe alguma recuperação, mas crises internacionais, como a de 1998 e a de 2008, além de fatores internos (por exemplo, a crise político-econômica de 2014–2016), resultaram em quedas perceptíveis na curva. O impacto da pandemia

de COVID-19 em 2020 também interrompeu parte do processo de crescimento, embora haja sinais de recuperação parcial nos dados mais recentes.

No entanto, para este trabalho faz-se essencial compreender como se comporta a economia chinesa por região, e, assim, verificar a participação das províncias. Saber como o PIB se distribui no território nos auxilia a compreender a distribuição de riqueza (ou a falta dela) por todo o território chinês.

Mapa 3 - Produto Regional Bruto per capita por Região da China – 2023



Fonte: Elaboração própria com dados do China's Statistical Yearbook (2023)

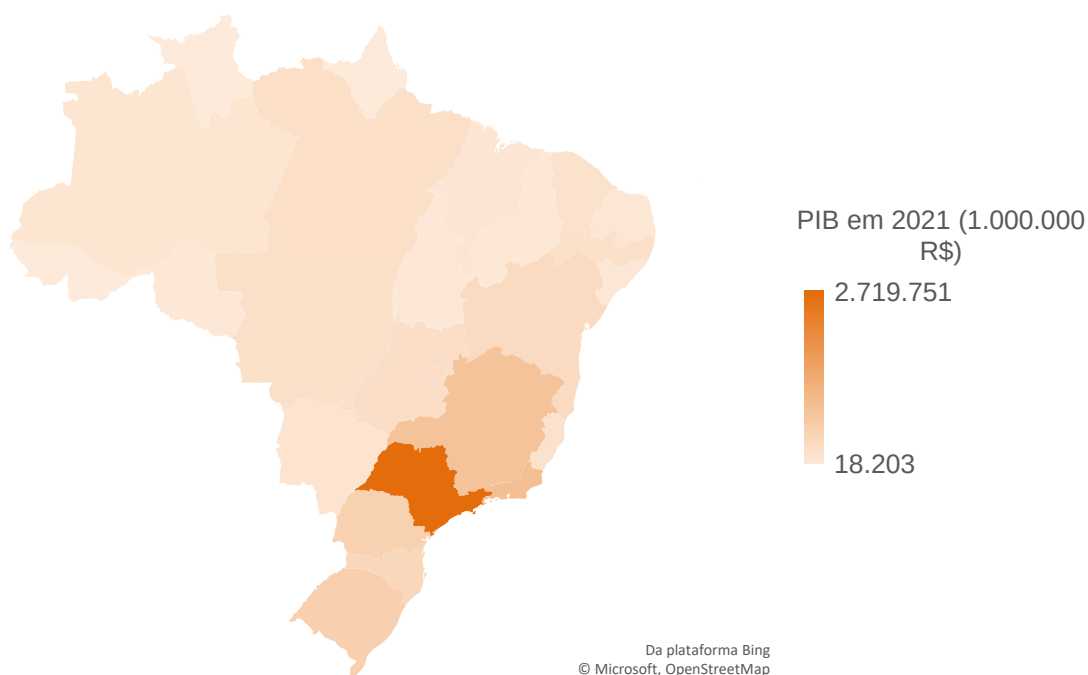
O mapa mostra o PIB *per capita* em yuan para as diferentes regiões da China. Podemos observar que regiões como Beijing e Shanghai, localizadas na parte leste do país, ainda apresentam os maiores valores, com Beijing liderando com 190.313 yuan por pessoa. Isso reflete o alto nível de desenvolvimento urbano e a concentração de atividades econômicas e serviços de alto valor agregado nessas áreas.

As áreas com menor PIB *per capita*, como Heilongjiang (39.229 yuan), são predominantemente rurais ou menos industrializadas, indicando uma concentração de riqueza e desenvolvimento nas regiões costeiras e urbanizadas, enquanto as regiões do interior permanecem relativamente menos desenvolvidas.

Já o mapa a seguir apresenta a distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por estado no Brasil em 2021, por este ser o último ano em que a distribuição por estado

é disponibilizada pelo IBGE, expresso em milhões de reais (R\$). Observa-se uma concentração significativa do PIB nas regiões Sudeste e Sul, especialmente no estado de São Paulo, que apresenta o maior PIB.

Mapa 4 - Distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por estado no Brasil, em milhões de reais – 2021



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE

Essa desigualdade na distribuição do PIB entre os estados brasileiros ressalta as disparidades regionais existentes no país. Estados mais ricos, como São Paulo, contribuem de forma desproporcional para o PIB nacional, enquanto regiões menos desenvolvidas apresentam desafios significativos em termos de desenvolvimento econômico e social.

Ao comparar os dois mapas que representam o Produto Interno Bruto (PIB) por região no Brasil (2021) e o Produto Regional Bruto (GRP) na China, várias semelhanças emergem. Tanto no Brasil quanto na China, observa-se uma concentração significativa do PIB/GRP nas regiões mais desenvolvidas e industrializadas. No Brasil, o estado de São Paulo domina o cenário econômico com um PIB de 2.719.751 milhões de reais, enquanto na China, as províncias de Guangdong e Jiangsu apresentam os maiores valores de GRP.

Para medirmos a distribuição regional do PIB *per capita*, utilizamos o método do coeficiente de variação, cuja fórmula já foi apresentada anteriormente neste trabalho.

O coeficiente de variação (CV) mede a dispersão relativa dos valores em torno da média, isto é, compara o desvio-padrão com a média do PIB per capita de cada estado ou região administrativa. Obtivemos com os cálculos um coeficiente de variação para o Brasil de 1,5747, ou 157,47%, enquanto na China o resultado (CV) foi de 0,4399, ou 43,99%, muito inferior ao brasileiro, denotando que a dispersão dos rendimentos em torno da média é substancialmente maior no contexto brasileiro.

Na prática, um CV mais alto sinaliza a existência de fortes assimetrias no padrão de desenvolvimento, de modo que algumas unidades federativas concentram níveis elevados de renda enquanto outras permanecem estruturalmente desfavorecidas. O resultado mais baixo verificado na China sugere uma distribuição menos desigual entre as diferentes províncias, ainda que não totalmente homogênea.

3.5.1 Dados socioeconômicos: uma comparação entre China e Brasil

Para adentrar nos aspectos socioeconômicos que compõe a dimensão de desenvolvimento econômico, um dado que possivelmente pode chamar a atenção no contexto chinês é que, de acordo com o Banco Mundial, o país foi capaz de reduzir a praticamente zero a pobreza extrema (pessoas que vivem com menos de 2,15 dólares por dia) desde o ano de 2017, enquanto essa é uma realidade ainda muito presente na sociedade brasileira. Vejamos:

Tabela 2 - Taxa de pobreza (linha de US\$2,15 por dia em PPC de 2017) (% da população) – Brasil e China

Ano	% da população chinesa	% da população brasileira
2011	10,0	5,3
2012	8,3	4,5
2013	2,7	3,7
2014	1,7	3,3
2015	0,6	3,9
2016	0,1	4,7
2017	0,0	5,3
2018	0,1	5,3
2019	0,2	5,4
2020	0,3	2,0
2021	0,4	5,8
2022	0,5	3,5

Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial

Vale destacar que o indicador de 2,15 dólares por dia, ajustado pela Paridade do Poder de Compra (PPP), permite uma comparação internacional mais consistente, pois leva em conta diferenças no custo de vida entre os países.

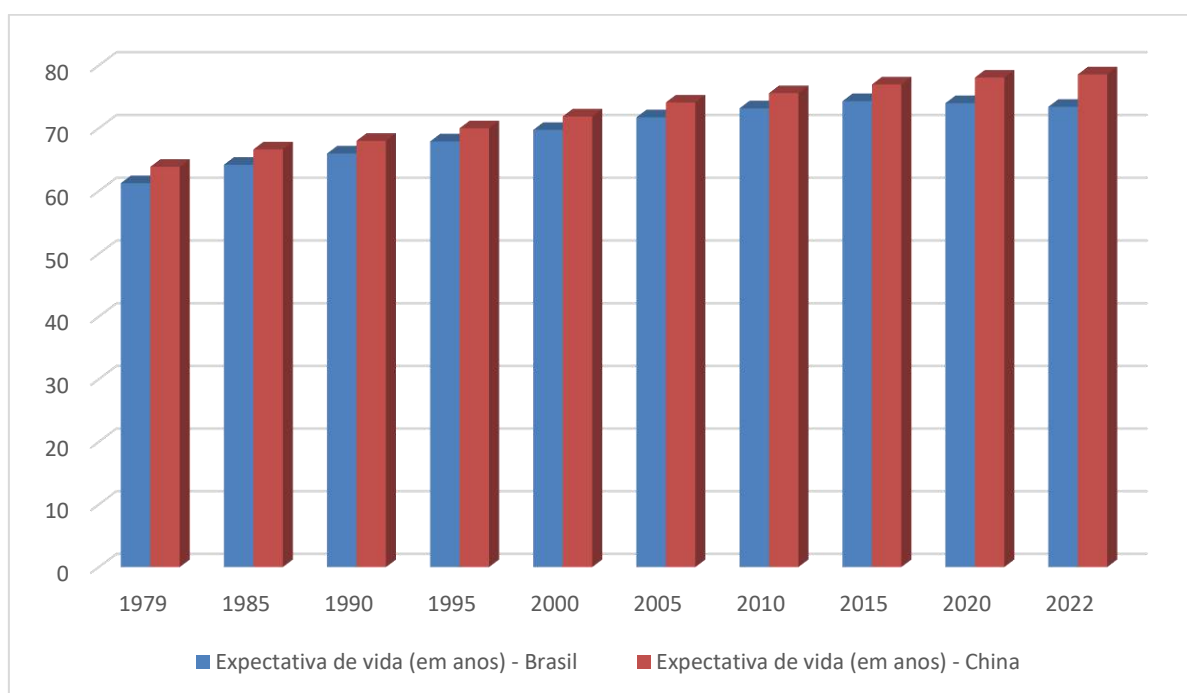
Os dados do Banco Mundial revelam um contraste marcante entre as trajetórias da China e do Brasil no que diz respeito à erradicação da pobreza extrema. De acordo com as estatísticas apresentadas, a proporção de pessoas vivendo com menos de US\$ 2,15 por dia (em PPC de 2017) na China caiu de 10,0%, em 2011, para 0,0% já em 2017, mantendo-se nesse patamar até 2021. Isso indica que o país conseguiu, em poucos anos, eliminar a pobreza extrema, fato que coincide com o período de forte crescimento econômico e expressivas políticas de combate à desigualdade.

Em contrapartida, no Brasil, apesar de uma queda consistente entre 2011 (5,3%) e 2014 (3,3%), a taxa de pobreza voltou a subir a partir de 2015, refletindo a instabilidade econômica vivenciada no país. Houve, é verdade, um declínio em 2020 (2,0%), muito provavelmente explicado pela expansão temporária de políticas de assistência social diante da pandemia de COVID-19. Porém, em 2021, os números voltaram a subir (5,8%) e apenas em 2022 atingiram 3,5%. Esses índices mostram que, embora o Brasil também tenha reduzido o percentual de pessoas em extrema pobreza ao longo das últimas duas décadas, a volatilidade do cenário econômico e a

descontinuidade de ações governamentais comprometem a erradicação definitiva desse problema.

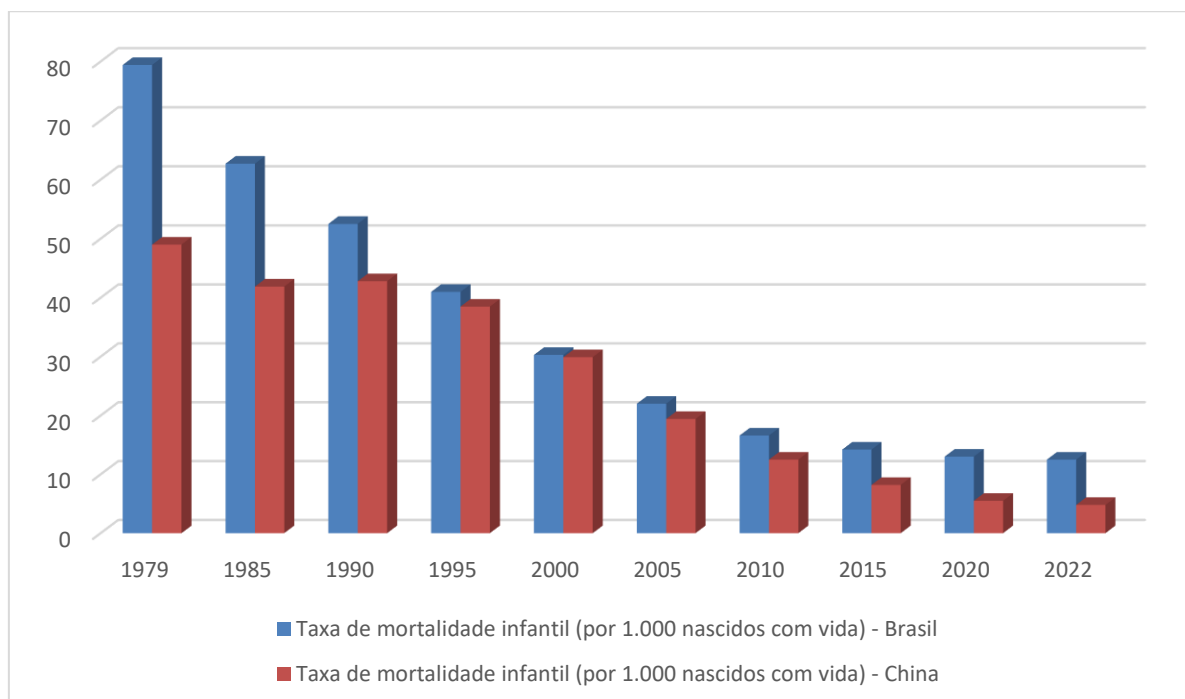
Esses dados reforçam que o desenvolvimento econômico não pode ser medido apenas pelo crescimento do PIB, mas também pela capacidade de um país de promover transformação social e garantir condições mínimas de sobrevivência à sua população. Enquanto a China avançou de forma significativa na eliminação da miséria, o Brasil ainda enfrenta desafios para consolidar políticas duradouras de inclusão social, evidenciando que o modelo de desenvolvimento adotado e as estratégias de redução das desigualdades fazem toda a diferença no bem-estar coletivo.

Gráfico 5 - Expectativa de vida (em anos) – comparativo entre Brasil e China



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial

Gráfico 6 - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos com vida) – comparativo entre Brasil e China



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial

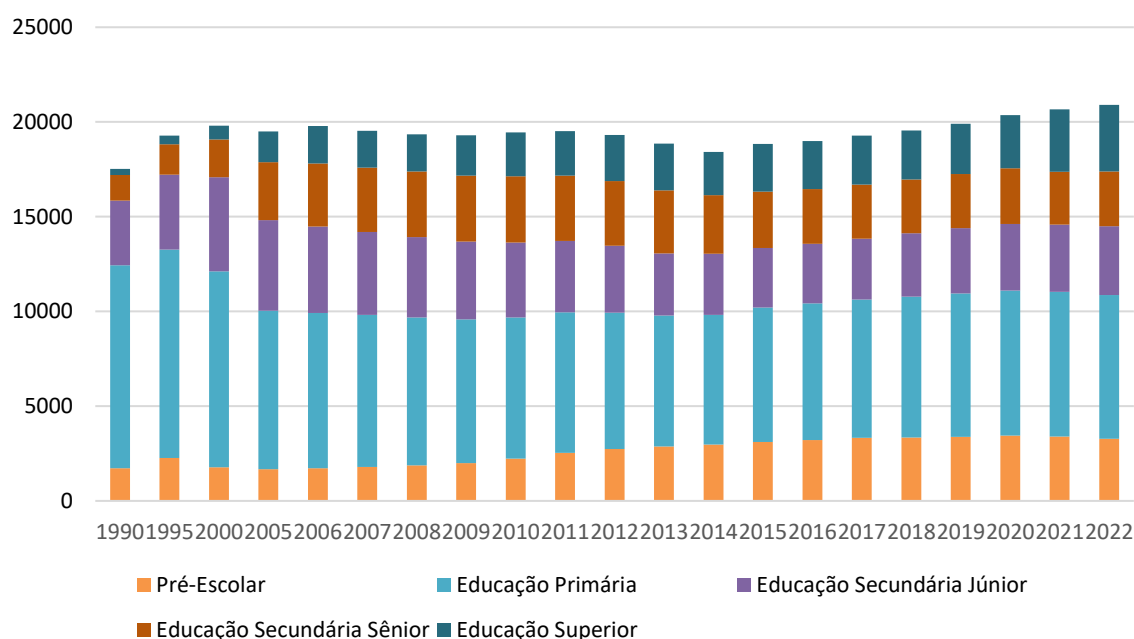
Os gráficos acima evidenciam a evolução positiva dos dois indicadores (expectativa de vida e taxa de mortalidade infantil) ao longo dos últimos quarenta anos, tanto no Brasil quanto na China. No que diz respeito à expectativa de vida, nota-se um aumento contínuo em ambos os países, embora a China mantenha níveis ligeiramente superiores na maior parte das décadas analisadas. Já no que se refere à mortalidade infantil, os dados demonstram quedas substanciais em ambos os casos, mas também se observa que a China conseguiu reduzir sua taxa de maneira um pouco mais acelerada que o Brasil.

É importante ressaltar, ao tratarmos sobre mortalidade infantil, que a China manteve, de 1980 a 2015, a chamada “política do filho único”, que restringia cada casal a ter apenas um filho, sob risco de enfrentar multas e outras sanções. Em 2016, o limite foi ampliado para dois filhos e, em 2021, para três. (G1, 2022).

É essencial entender as inter-relações entre a distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por região e os níveis de escolaridade na China. Ambas as métricas fornecem uma visão abrangente das disparidades econômicas e sociais que moldam o crescimento desigual em diferentes partes do país. Essas disparidades não

são exclusivas da China, pois também refletem padrões observados em outras nações em desenvolvimento, como o Brasil, onde a distribuição desigual de riqueza e educação desempenha um papel crucial na formação do panorama econômico.

Gráfico 7 - Matrícula média por 100 mil habitantes nas diferentes etapas da educação na China – 1990–2022



Fonte: Elaboração própria com dados do China's Statistical Yearbook (2023)

A matrícula na educação pré-escolar aumentou de forma consistente, passando de 1.725 mil matrículas por 100 mil habitantes em 1990 para 3.276 em 2022. Esse crescimento reflete a crescente importância atribuída à educação infantil na China, que acompanha a conscientização sobre os benefícios de uma base educacional sólida desde os primeiros anos de vida.

A matrícula na educação secundária júnior também passou por flutuações, com um aumento significativo nos anos 2000, estabilizando-se em torno de 3.600 matrículas por 100 mil habitantes em 2022. A educação secundária sênior experimentou um aumento gradual nas matrículas, saltando de 1.337 em 1990 para 2.895 em 2022.

O crescimento mais notável ocorreu na educação superior, onde as matrículas aumentaram significativamente, de apenas 326 em 1990 para 3.510 em 2022 por 100.000 habitantes. A Tabela 2 representa a taxa média de matrículas por

100.000 habitantes em diferentes níveis de educação, dividido por regiões na China no ano de 2022. E a análise reflete grande diferença entre o acesso à educação entre as diferentes regiões do país.

Tabela 3 - Taxa média de matrículas por 100.000 habitantes em diferentes níveis de educação, por região – 2022

Região	Pré-Escolar	Educação Primária	Educação Secundária Júnior	Educação Secundária Sênior	Educação Superior
Beijing	2623	4951	1625	2800	5397
Tianjin	2327	5615	2637	2126	5428
Hebei	3128	8910	4298	3592	3592
Shanxi	2864	6614	3143	2930	3388
Inner Mongolia	2531	5764	2783	2553	2493
Liaoning	1935	4645	2272	2116	3931
Jilin	1685	4681	2493	2452	4989
Heilongjiang	1480	3528	2569	2395	3734
Shanghai	2146	3684	2107	1227	3756
Jiangsu	2788	6886	3178	2380	3726
Zhejiang	3016	6011	2589	2145	3954
Anhui	3342	7693	3742	3156	3283
Fujian	3743	8576	3739	2727	3277
Jiangxi	3340	8499	4613	3904	4423
Shandong	3822	7479	3907	2737	3663
Henan	3759	9991	4989	3742	3742
Hubei	2969	6597	3140	2471	4110
Hunan	3262	7899	3983	3275	3738
Guangdong	3927	8547	3576	2413	3129
Guangxi	4308	10241	4689	3798	3978
Hainan	3739	8520	3973	3263	3295
Chongqing	2993	6326	3386	3247	3833
Sichuan	3034	6510	3315	2834	3127
Guizhou	4304	10165	4929	3829	2608
Yunnan	3856	8097	3973	3082	3097
Tibet	4258	10263	4114	3066	1666
Shaanxi	3352	7557	3216	2475	4409
Gansu	3804	8113	3629	2917	2917
Qinghai	3700	8790	3874	3738	1873
Ningxia	3528	8412	3920	3452	3271
Xinjiang	3377	11578	4550	2989	2773

Fonte: Elaboração própria com dados do China's Statistical Yearbook (2023).

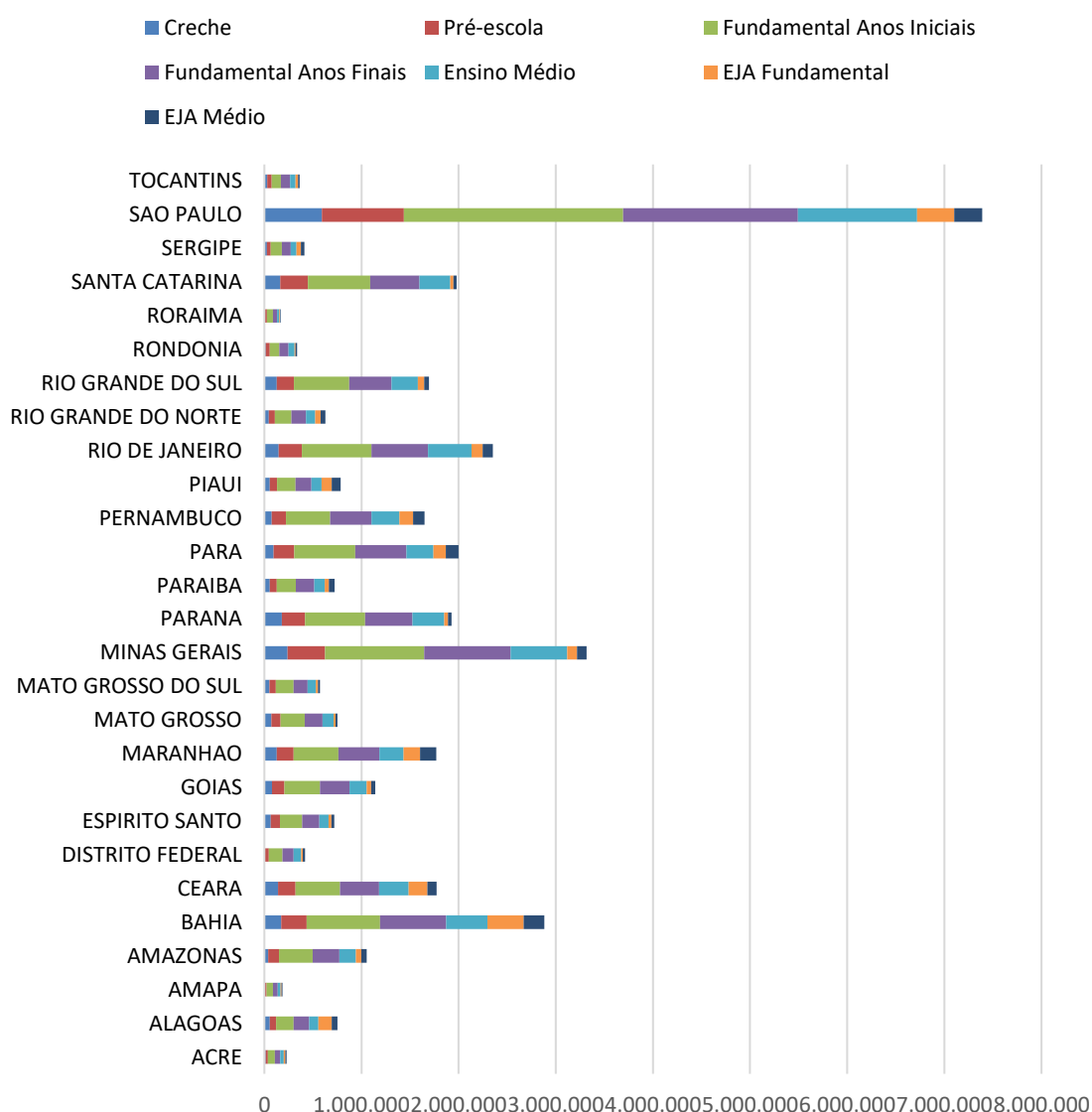
Regiões mais desenvolvidas, como Beijing, Shanghai, Jiangsu e Zhejiang acabam se destacando por suas altas taxas de matrículas em todos os estratos educacionais, evidenciando que o acesso à educação é mais amplo nessas regiões. Por outro lado, as regiões menos desenvolvidas, tais como Tibet, Gansu e Qinghai apresentam taxas de matrícula significativamente mais baixas, em especial o ensino superior.

O que é interessante destacar é que a educação primária apresenta uma distribuição mais uniforme em todo o país. Inclusive, Tibet e Guizhou destacam-se com altas taxas de matrícula. Ou seja, independentemente do nível de desenvolvimento econômico, a educação primária é de amplo acesso em toda a China.

Já a educação secundária júnior e sênior apresenta de cara uma queda nas taxas de matrícula, principalmente em regiões menos desfavorecidas, revelando uma dificuldade de manutenção dos estudantes na escola após o ensino primário. Quando falamos em ensino superior, as disparidades tornam-se ainda mais gritantes. Tibet e Qinghai possuem as menores taxas, o que reflete barreiras significativas para o avanço e desenvolvimento humano nessas regiões.

O Gráfico 4 apresenta a distribuição das matrículas em diferentes níveis de ensino por unidade da federação no Brasil, abrangendo Creche, Pré-escola, Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais), Ensino Médio, EJA Fundamental, e EJA Médio.

Gráfico 8 -Distribuição de Matrículas por Nível de Ensino nas Unidades da Federação do Brasil – 2023



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

São Paulo se destaca com o maior número absoluto de matrículas nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. A maior parte das matrículas está concentrada no Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) e no Ensino Médio. A proporção relativamente menor de matrículas em Creche e Pré-escola pode indicar que, embora esses níveis estejam presentes, o foco principal está na educação básica obrigatória, onde o estado concentra grande parte dos seus recursos e esforços.

Os estados do Norte-Nordeste geralmente apresentam os menores números de matrículas, indicando desafios significativos na ampliação do acesso à

educação em todas as etapas, desde a Creche até o EJA. Já na Bahia, região nordeste, por exemplo, existe uma presença robusta de matrículas no EJA em relação às outras etapas, que sugere um esforço contínuo para incluir adultos e jovens que não completaram a escolaridade na idade regular.

Ao comparar o nível de matrículas da escolaridade básica (Creche, Pré-escola e Ensino Fundamental) com o Ensino Médio, observa-se que a escolaridade básica apresenta um volume significativamente maior de matrículas em quase todas as unidades da federação. Essa predominância da escolaridade básica reflete a obrigatoriedade do ensino fundamental e o crescente esforço dos estados em garantir acesso à educação infantil. No entanto, à medida que se avança para o Ensino Médio, há uma redução notável nas matrículas, indicando desafios na transição dos alunos do ensino fundamental para o médio.

A Tabela 3 demonstra a proporção de matrículas *per capita* em diferentes níveis de ensino em cada Unidade da Federação do Brasil. Esses dados são fundamentais para analisar a distribuição e o acesso à educação em cada região, revelando disparidades regionais que podem impactar o desenvolvimento socioeconômico de cada estado.

Tabela 4 - Proporção de Matrículas per Capita em Diferentes Níveis de Ensino por Unidade da Federação no Brasil – 2021

Unidade da Federação	Creche <i>per capita</i>	Pré-escola <i>per capita</i>	Fundamental Anos Iniciais <i>per capita</i>	Fundamental Anos Finais <i>per capita</i>	Ensino Médio <i>per capita</i>	EJA Fundamental <i>per capita</i>	EJA Médio <i>per capita</i>
ACRE	0,012995	0,02628	0,080502737	0,061340249	0,03739872	0,019940984	0,0154
ALAGOAS	0,016591	0,019315	0,053918001	0,047390302	0,02822737	0,040442438	0,0176
AMAPA	0,005839	0,021407	0,074536271	0,055737552	0,03088149	0,01403352	0,0108
AMAZONAS	0,009177	0,026215	0,080758174	0,06465956	0,04017756	0,012986432	0,013
BAHIA	0,011519	0,017552	0,050296411	0,045417691	0,02855722	0,024864794	0,0142
CEARA	0,015351	0,019492	0,049452632	0,043319034	0,03325322	0,02089739	0,0101
DISTRITO FEDERAL	8,31E-05	0,01485	0,04575085	0,036814814	0,02549409	0,005140378	0,0076

ESPIRITO SANTO	0,016104	0,022519	0,055915432	0,042851322	0,02353823	0,00681829	0,0072
GOIAS	0,010656	0,017788	0,051176222	0,041900822	0,02462358	0,006395675	0,006
MARANHAO	0,017961	0,024028	0,06455069	0,059106321	0,03473996	0,023660814	0,0234
MATO GROSSO	0,020236	0,02694	0,068955106	0,051936879	0,0313865	0,005773381	0,0057
MATO GROSSO DO SUL	0,018206	0,022866	0,064673421	0,050864543	0,02990538	0,00809175	0,0069
MINAS GERAIS	0,011188	0,017912	0,047685301	0,04164264	0,02720905	0,004650633	0,0047
PARANA	0,015541	0,020636	0,053361057	0,041890724	0,02810748	0,003485411	0,0031
PARAIBA	0,013975	0,017055	0,048810502	0,046257486	0,02671934	0,010997548	0,0141
PARA	0,010828	0,024122	0,071568887	0,059904588	0,03176713	0,014710513	0,0147
PERNAMBUCO	0,007676	0,015405	0,046926482	0,044047351	0,02956642	0,014633801	0,0121
PIAUI	0,016938	0,023072	0,057226332	0,050140608	0,03163905	0,031547842	0,0285
RIO DE JANEIRO	0,008441	0,013571	0,041029873	0,033457958	0,02568018	0,006493829	0,0061
RIO GRANDE DO NORTE	0,013213	0,017343	0,047901052	0,042205306	0,02640959	0,015239955	0,014
RIO GRANDE DO SUL	0,011231	0,015218	0,049626525	0,038163	0,02367487	0,005554814	0,0044
RONDONIA	0,007409	0,022464	0,054402687	0,052025089	0,03413747	0,006024972	0,01
RORAIMA	0,010804	0,031366	0,091738636	0,067017204	0,03667921	0,010088661	0,0082
SANTA CATARINA	0,022223	0,038959	0,087297453	0,068975657	0,04329511	0,004582288	0,0042
SERGIPE	0,011285	0,016862	0,048427308	0,039874722	0,024835	0,020181965	0,0151

SÃO PAULO	0,012667	0,018085	0,04839612	0,038594309	0,02631189	0,008190013	0,0062
TOCANTINS	0,018268	0,028138	0,060220373	0,058251932	0,03446266	0,015308303	0,0121
BRASIL	0,012549	0,018798	0,052169455	0,043569932	0,02795694	0,011408728	0,0095

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP e IBGE

Os dados revelam disparidades significativas no acesso à educação entre as diferentes regiões do Brasil. Regiões como o Sudeste e partes do Centro-Oeste, tendem a apresentar maiores proporções de matrículas *per capita* em todos os níveis de ensino, refletindo melhor infraestrutura educacional e maior investimento. Por outro lado, estados do Norte e Nordeste continuam enfrentando desafios significativos no acesso à educação, o que pode perpetuar as desigualdades regionais e socioeconômicas.

Observa-se que estados como São Paulo e Mato Grosso apresentam uma maior proporção de matrículas *per capita* em creches e pré-escolas, o que sugere um melhor acesso à educação infantil nessas regiões. Em contrapartida, estados como Amapá e Acre apresentam índices mais baixos, indicando desafios no acesso a essas etapas iniciais de educação.

As regiões Sudeste e Centro-Oeste, especialmente Minas Gerais e Goiás, destacam-se com maiores proporções de matrículas *per capita* nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. O Ensino Médio *per capita* é mais elevado em estados como Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, sugerindo que esses estados têm uma boa retenção e continuidade dos alunos na educação secundária.

A proporção de matrículas na EJA é notavelmente alta em estados como Pernambuco e Bahia, refletindo uma demanda significativa por programas de educação para jovens e adultos que não completaram a educação básica na idade apropriada. Estados como Distrito Federal e Mato Grosso do Sul, por outro lado, apresentam menores proporções.

3 O PAPEL DO ESTADO E DESIGUALDADES REGIONAIS

O sucesso de políticas nacionais de desenvolvimento regional passa sobretudo pela forma como são aplicadas e levadas a cabo. Nesse sentido, vale remeter a Wright:

A fragmentação do Estado está no centro da análise, já que se considera que os ministérios e as agências governamentais não só diferem entre si por suas funções (deliberativa, regulatória etc.), mas por terem objetivos múltiplos e estratégias diferentes, o que os leva a entrar frequentemente em conflito (WRIGHT, 1998).

Desse modo, faz-se necessário discorrer sobre o Estado Chinês, Partido Comunista da China e como são tomadas as decisões em seus âmbitos de poder, bem como como funcionam tais estruturas no Estado Brasileiro. Somente a partir daí é que se poderá compreender como a forma estatal e o *modus operandi* da tomada de decisão influenciam na aplicação dessas políticas públicas.

3.1 Organização Estatal na China

Quando novos líderes chegam ao poder no Partido Comunista Chinês, em no máximo 1 (um) ano é comum já terem finalizado as três reuniões plenas. Ao final, tornou-se comum que sejam apresentadas as linhas gerais do trabalho a ser desenvolvido durante o mandato. Foi assim que, na Terceira Sessão Plenária do XI Comitê Central do PCCh, finalizada em dezembro de 1978, os novos líderes oficialmente abandonaram algumas das ideias mais fulcrais do governo de Mao Zedong, como as campanhas de mobilização popular e o enfoque na coletivização dos meios de produção (XINHUA, 2013).

A partir daquele ano, sob o comando de Deng Xiaoping, o socialismo chinês passou por mudanças fundamentais, como a desmobilização ideológica, a descoletivização dos meios de produção e um aumento significativo do poder do mercado. Esse legado permaneceu após as sessões do XIV (em 1993) e XVI (em 2003) comitês, com líderes comprometidos com os mesmos ideias daquilo que eles mesmos passaram a chamar de “economia de mercado socialista” (VARGAS, 2020).

Xi Jinping, do mesmo modo, manteve a tradição e anunciou na Terceira Plenária do XVIII Comitê Central do PCCh, em 2013, os 60 pontos que aprofundavam as reformas e incluía o fim dos campos de trabalho forçado, flexibilização sobre o

controle de natalidade, aumento do repasse do lucro das estatais para o governo, aceleração de urbanização e criação do mercado de terras rurais, além de ter sido referenciada, pela primeira vez, a questão ambiental. À época, Jinping chegou a alegar que “quanto mais desenvolvida estiver a China, mais aberta será. É impossível que a China feche a porta que já foi aberta. Nunca se porá fim à reforma e abertura” (XINHUA, 2013).

Já o discurso de abertura do XIX Congresso, proferido por Xi Jinping, estabeleceu um plano de 30 anos que ia na contramão das aberturas outrora anunciadas. O discurso enfatizou que nos primeiros 15 anos, o Partido procuraria implantar uma sociedade moderadamente abastecida, perseguindo o progresso tecnológico, ensejando na erradicação da pobreza e na prosperidade econômica. Numa segunda fase do plano, a China buscaria consolidar-se como um país avançado, com influência por todo o globo.

No que se refere a como funciona a estrutura interna do país, formalmente, o China seria uma “ditadura democrática popular”, instaurada desde a Revolução Chinesa em 1949 (CHINA, 1954). Nos termos de Mao, esta ditadura democrática seria:

DIZEM-NOS: "Vocês instauram a ditadura".

Sim, caros senhores, tendes razão. Com efeito, instauramos a ditadura. **A experiência acumulada pelo povo chinês durante vários decênios nos fala da necessidade de instaurar a ditadura da democracia popular. Isto quer dizer que os reacionários devem ser privados do direito de expressar sua opinião e que só o povo tem o direito de voto, o direito de manifestar sua opinião. Quem é o "povo"? Na etapa atual o povo da China é integrado pela classe operária, a classe camponesa, a pequena burguesia e a burguesia nacional. Sob a direção da classe operária e do Partido Comunista, estas classes se uniram para formar seu próprio Estado e escolher seu próprio governo, a fim de instaurar a ditadura sobre os lacaios do imperialismo — a classe dos latifundiários e o capital burocrático —, a fim de esmagá-los e só tolerar sua atuação dentro de certos limites, a fim de não permitir que passem desse limite, nem em palavras, nem em atos.** Se em suas palavras e em seus atos tentarem passar desse limite, isso lhes será proibido e serão imediatamente castigados. O sistema democrático deve ser aplicado entre o povo, dando a este a liberdade de palavra, de reunião e de organização. O direito de voto é concedido unicamente ao povo, e não aos reacionários. Estes dois aspectos, de democracia para o povo e de ditadura para os reacionários, é que constituem em si a ditadura da democracia popular. Por que deve ser precisamente assim? É bastante claro que se não fosse assim, a revolução seria derrotada, a desgraça cairia sobre o povo e o Estado acabaria por sucumbir.

Dizem-nos: "Então vocês não querem destruir o poder estatal?".

Sim, queremos, mas não imediatamente. Não podemos destruir o poder estatal atualmente. Por quê? Porque o imperialismo ainda existe, porque no país ainda existem os reacionários e as classes. Nossa tarefa, hoje em dia, consiste em fortalecer o aparelho do Estado popular. Isto se refere principalmente ao exército popular, à polícia popular, à justiça popular, à defesa nacional e à proteção dos interesses do povo. Eis aí a condição indispensável para que a China possa se desenvolver ininterruptamente sob a direção da classe operária e do Partido Comunista, para que ela possa se transformar de país agrário em país industrial, e passar da nova democracia à sociedade socialista e comunista, para que ela possa finalmente suprimir as classes e realizar o comunismo mundial (MAO, 1949).

Nos termos da Constituição Chinesa de 1982, ou seja, depois de Deng Xiaoping, o sistema socialista ainda é o sistema básico da República Popular da China, sendo proibida a sua sabotagem. Vejamos:

Artigo 1.º

A República Popular da China é um Estado socialista subordinado à ditadura democrático-popular da classe operária e assente na aliança dos operários e camponeses.

O sistema socialista é o sistema básico da República Popular da China. É proibida a sabotagem do sistema socialista por qualquer organização ou indivíduo (CHINA, 1982, grifo nosso).

O poder na China, como descrito em sua Constituição, pertence ao povo. O seu órgão máximo seria a Assembleia Nacional Popular (ANP). Diferente do modelo de divisão dos três poderes independentes, muito comum no Ocidente, na China os equivalentes a Executivo (Conselho de Estado) e o judiciário são poderes derivados da Assembleia Nacional, que teria como paralelo no ocidente o Poder Legislativo, e todos estes âmbitos estariam sob influência do PCCh. A Assembleia Nacional Popular reúne até três mil deputados, eleitos por voto indireto nos congressos populares em nível provincial. As reuniões da ANP acontecem uma vez ao ano. (VARGAS, 2020).

O poder da ANP seria tão amplo quanto: legislar, decidir, nomear, destituir e supervisionar. Ela elege e demite o presidente e o vice-presidente da República Popular da China; o presidente da Comissão Militar Central do Estado; o presidente da Corte Suprema Popular; o Procurador-Geral da Procuradoria Suprema Popular e o Conselho de Estado (incluindo o Primeiro-Ministro). Um dos órgãos da ANP seria o Conselho Permanente, composto por 150 membros (1 presidente e 19 vice-presidentes), eleitos pelos delegados da ANP, e que se reúnem bimensalmente (VARGAS, 2020)

A Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC) também desempenha um papel essencial, atuando na consulta política e na supervisão democrática por meio da apresentação de sugestões e críticas. Nela há participação no poder dos demais partidos da China, para ampliar o nível de consenso (VARGAS, 2020). Diferente do que é amplamente divulgado, a China possui outros partidos políticos que participam de diversas estruturas políticas. O que não há, todavia, seria o que chamamos no ocidente de “partido de oposição”. Ainda que possam ter opiniões diversas sobre assuntos diversos e influenciar em decisões internas, ainda é do Partido Comunista Chinês o poder de direcionamento.

O Conselho de Estado é o principal órgão executivo da China, responsável por implementar as políticas definidas sob a liderança do Partido, tanto no nível nacional quanto subnacional. Os membros do Conselho de Estado são indicados pelo Comitê Central e submetidos à votação na ANP ou em seu Comitê Permanente. Além disso, as comissões do Partido mantêm ligação direta com os ministérios subordinados ao Conselho de Estado. A relação entre o Comitê Central do PCCh e o Conselho de Estado é marcada por interdependência: as decisões da Assembleia Nacional Popular (ANP) e seu Comitê Permanente são executadas conjuntamente por ambas as instâncias, após aprovação prévia do Bureau Político do PCCh, evidenciando a supremacia partidária. A indicação de membros do Conselho de Estado é proposta pelo Comitê Central e validada pela ANP, enquanto comissões partidárias coordenam ministérios vinculados ao órgão (VARGAS, 2020).

No regime político chinês, o PCCh atua como eixo central, integrando estruturas horizontais (como o Conselho de Estado, a ANP e o Judiciário) e verticais (governos subnacionais). Sua influência se expande por meio da participação direta de membros em instituições estatais, coordenação de políticas estratégicas e supervisão de entidades públicas, como empresas estatais, escolas e hospitais. Essa centralidade partidária no processo decisório justifica o enfoque analítico no PCCh para compreender a dinâmica política do país (VARGAS, 2020).

Tabela 5 - Organização política Estatal da China

Nível	Subordinados / Relacionados	Funções / Atribuições
Congresso Nacional do Povo	Comitê Permanente, Delegados Eleitos Indiretamente	Aprovar e propor leis, supervisionar o governo
Comitê Permanente do Congresso	Partido Comunista Chinês, Leis e Decisões da ANP	Executar leis e decisões do Congresso Nacional
Partido Comunista Chinês	Comissões, Ministérios, Banco do Povo, Chancelaria	Orientação política e supervisão do governo
Conselho de Estado	Ministérios, Chancelaria, Banco do Povo	Implementação de políticas e regulamentações administrativas
Judiciário	Comissão Central de Política e Lei	Administração de justiça e cumprimento da lei
Comissão Militar Central	Exército de Libertação Popular (ELP)	Comando central das forças armadas
Exército de Libertação Popular	Força Armada Popular	Defesa nacional e segurança
Força Armada Popular	N/A	Segurança interna e defesa

Fonte: Elaboração própria com dados de (VARGAS, 2020)

Compreender o êxito em termos estáveis do modelo político e econômico chinês passa necessariamente por estudar o funcionamento do Partido Comunista da China. O PCCh tem como princípio organizacional o centralismo democrático, sobre ele:

Centralismo democrático quer dizer que o poder de decisão, de dar palavras de ordem, de estabelecer tantas – de dirigir – está concentrado em órgãos ou

entidades centrais, com funções bem definidas, mas que essas decisões, palavras de ordem, etc., devem ser tomadas democraticamente, com base nos interesses e na opinião dos que representam as massas, com base no respeito pela opinião e pelos interesses da maioria.

Quer dizer que cada decisão relativa a um problema novo deve ser tomada depois de uma ampla e livre discussão por parte dos órgãos nela interessados ou da base ao topo, se se trata de assunto que interessa a toda a vida do Partido. Depois dessa discussão e de acordo com os dados dela resultantes, os órgãos centrais tomam uma decisão, a qual deve passar imediatamente a ser cumprida nos níveis a que interesse, sem mais discussões.

Centralismo, porque o poder está concentrado em órgãos especiais e nenhum outro órgão ou indivíduo pode usar desse poder. Democrático porque a uso do poder por esses órgãos não depende apenas da vontade dos que mandam, mas baseia-se nos interesses e na opinião expressa pela maioria (CABRAL, 2020).

A tomada de decisão, portanto, depende de uma ampla discussão. Após essa decisão ser tomada, deve existir uma atuação una, uma ação conjunta, levando em consideração o que foi decidido durante o processo democrático. Este conceito de centralismo democrático é um dos princípios organizacionais mais importantes trazidos por Lenin sobre a práxis do processo revolucionário. Vejamos:

Aqueles que elaboraram a resolução têm uma concepção totalmente errada da relação entre a liberdade de criticar dentro do Partido e a unidade de ação do Partido. A crítica dentro dos limites dos princípios do Programa do Partido deve ser bastante livre (lembramos ao leitor aquilo que Plekhanov disse sobre esse assunto no Segundo Congresso do POSDR)(2), não apenas nas reuniões do Partido, mas também nas reuniões públicas. Tal crítica, ou tal “agitação” (porque a crítica é inseparável da agitação) não pode ser proibida. A ação política do partido deve ser unida. Nenhuma “convocação” que viole a unidade de ações definidas pode ser tolerada tanto em reuniões públicas, como em reuniões do Partido ou na imprensa do Partido (LENIN, 1906).

É comum simplificar a distribuição de poder e o processo decisório do Partido na China, vendo-os como concentrados no Comitê Central, seu secretariado, o Bureau Político e seu Comitê Permanente, reduzindo toda a lógica a uma estrutura hierárquica de viés stalinista. Sob outro ângulo, porém, o processo decisório do PCCh vai além de um mero autoritarismo centralizado, apesar de sua firme liderança desde 1949, alicerçada na planificação e no braço militar. Essa especificidade não decorre apenas do centralismo democrático ou da *Nomenklatura* (como parte de uma organização hierárquica, os níveis superiores avaliam os níveis inferiores através de um departamento de organização, tendo poder para designar, destituir, transferir e promover membros imediatamente inferiores, e manter dossiês pessoais), mas da maneira como elementos aparentemente contraditórios se combinam, garantindo ao

PCCh grande flexibilidade interna e resultados econômicos notáveis segundo padrões ocidentais (VARGAS, 2020).

Tabela 6 - Organização do Partido Comunista Chinês

Nível / Órgão	Composição / Quantidade	Função
Congresso Quinquenal do PCCh	Aproximadamente 2.270 delegados	Acontece a cada 5 anos para escolher os membros do CC
Comitê Central (CC)	Cerca de 300 membros	Elege o Bureau Político e o Comitê Permanente do Bureau Político
Departamentos (ex.: Organização, Propaganda etc.)	Variado	Ligado ao CC
	Ex.: Comissão Central de Política e Lei,	Ligado ao CC
Comissões Centrais	Comissão Central de Disciplina e Inspeção,	Ligado ao CC
	Comissão Militar Central	
Bureau Político (Politburo)	25 membros	Participam, dentre os membros, o presidente e o vice-presidente
Comitê Permanente do Bureau Político	7 membros	Núcleo do poder no partido comunista, onde as decisões devem ser tomadas em consenso.
Secretariado do Partido		
Comitês Subnacionais	- 4 Municipalidades - 33 Províncias	Ligado ao Comitê Central

-	
Aproximadamente 3.000 Condados	
-	
Aproximadamente 40.000 Distritos	Regiões decisórias
-	
Aproximadamente 780.000 Aldeias	

Fonte: Elaboração própria com dados de (VARGAS, 2020)

No que se refere ao processo decisório, o Partido Comunista Chinês apresenta uma complexidade e difusão maior do que as demais experiências pós-revolucionárias. Ainda que presente o centralismo democrático e a *Nomenklatura*, com forte influência da antiga União Soviética e de outras experiências socialistas, o modelo chinês sempre foi mais maleável e descentralizado, face à economia muito menos articulada, com tradições regionais muito mais arraigadas e infraestrutura mais pobre. Desde o início, as autoridades provinciais e distritais haviam desfrutado de maior autonomia do que no sistema soviético, em qualquer momento de sua história (ANDERSON, 2010).

Esse caráter descentralizado é importantíssimo para compreender o poder decisório e o funcionamento de todo o mecanismo político chinês. É comum que se defina que o poder político estaria concentrado exclusivamente no Comitê Central do Partido, no secretariado, no Bureau Político e no Comitê Permanente. A simplificação seria discorrer sobre esta unificação do âmbito da decisão no Comitê Permanente do Bureau Político (CPBP), no entanto, esta simplificação impede a compreensão das nuances que, por exemplo, diferenciam o PCCh do Partido Comunista Russo, e que talvez seja o que pode explicar a sua longevidade frente às demais experiências socialistas.

A permanência do poder do PCCh apesar de todas as mais diversas mudanças pelas quais a China passou, principalmente nas últimas décadas, é algo que chama a atenção frente a fragmentação e renovação política comum aos países do ocidente. O Partido Comunista Chinês permaneceu como central na política do país durante um período da economia estatizada, viu o crescimento do mercado

interno, da expansão chinesa para o mercado externo, e continuou mantendo a sua estatura política.

A despeito do que é amplamente divulgado, a estrutura decisória do Partido Comunista Chinês em muito se distancia de uma concentração absoluta e no mero autoritarismo, apesar de sua incontestável e firme liderança sobre todas as transformações por que passou o país, sustentada pela planificação e poder militar. Vargas (2020) percebe dois elementos principais que explicariam essa complexidade e peculiaridades do PCCh em relação a outros partidos de natureza comunista.

O primeiro elemento seria uma herança de Mao Zedong, qual seja, a prática da revolução permanente. Este componente tende a rivalizar diretamente a institucionalização de regras rígidas. O limite da herança teria se apresentado com a Revolução Cultural, momento em que foi amplamente questionada toda forma de institucionalização, legalização e de exercício de hierarquia, bem como foi uma tentativa de romper radicalmente com elementos característicos da burocracia partidária soviética. Um segundo elemento, em certa medida antagônico ao primeiro, seria que, desde o final de 1970, houve uma gradual adoção de modelos de governança de gestão pública associado a práticas ocidentais. Essa orientação seria tecnocrática, com um forte incentivo à descentralização de decisões (VARGAS, 2020).

A síntese dos dois elementos antípodas, anteriormente resumidos, resulta num processo decisório no Partido que é centralizado no que tange às grandes metas prioritárias – definidas pela estrutura decisória formal do Partido – e descentralizado no que diz respeito à forma e mesmo às estratégias específicas para alcançá-las, bem como às definições referentes a áreas não eleitas como prioritárias. Tal conjugação tem possibilitado, até o presente e de forma surpreendente aos olhos ocidentais, a liderança do Partido nos rumos do desenvolvimento chinês e, simultaneamente, dado flexibilidade ao processo decisório do ponto de vista espacial e microdecisório (VARGAS, 2020).

Sob uma perspectiva de governança multinível, a descentralização do processo decisório, ao delegar maior autonomia às autoridades locais, possibilita a concepção de políticas mais adequadas às especificidades socioeconômicas de cada região, elevando a eficiência e a aderência das ações públicas. No entanto, um centro decisório que estabeleça diretrizes unificadas e prioridades estratégicas mantém-se fundamental para garantir coerência, evitar sobreposição de iniciativas e direcionar recursos de modo alinhado aos objetivos de desenvolvimento nacional de longo prazo. Tal equilíbrio entre descentralização e coordenação central tende a favorecer a

coesão territorial e o fortalecimento econômico das regiões, na medida em que permite uma adaptação contextualizada das políticas, sem negligenciar a necessidade de integração e planejamento em escala nacional.

3.2 Organização Estatal no Brasil

Nos termos do preâmbulo da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Assembleia Nacional Constituinte instituiu um Estado Democrático. O poder emana do povo e ele é exercido através de representantes eleitos direta ou indiretamente. Além disso, a Constituição Brasileira de 1988 estabelece dois pilares fundamentais para a organização do Estado: a forma federativa e a separação de poderes.

O Brasil é definido como uma República Federativa, composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos dotados de autonomia política. A União, pessoa jurídica de direito público interno, atua em nome da República no plano internacional, com competências administrativas e legislativas, podendo editar leis nacionais e federais. Territórios Federais, integrados à União, não possuem autonomia política, sendo considerados autarquias territoriais (MORAES, 2018).

Os Estados-membros são autônomos, com capacidade de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno. Essa autonomia é exercida por meio de suas constituições e leis estaduais, elaboradas por suas Assembleias Legislativas (MORAES, 2018).

O Distrito Federal possui natureza híbrida, com características de Estados e Municípios, mas sua autonomia é parcialmente tutelada pela União. Ele dispõe de auto-organização, autoadministração, autolegislação e autogoverno, elaborando sua Lei Orgânica, e exerce competências legislativas tanto estaduais quanto municipais, exceto em matérias reservadas à União (MORAES, 2018).

Os Municípios, também autônomos, organizam-se por meio de suas Leis Orgânicas Municipais, legislando, administrando e governando de forma independente. Embora não possuam Poder Judiciário, contam com um Legislativo unicameral e são responsáveis por suas competências administrativas, tributárias e legislativas, asseguradas pela Constituição (MORAES, 2018).

Os entes federativos possuem competências próprias, conforme os artigos 18 a 36 da Constituição. Elas podem ser exercidas de forma exclusiva ou privativa por cada ente, ou ainda compartilhadas entre alguns ou todos eles, seguindo o critério do interesse predominante. Quando o tema é de interesse nacional ou geral, a competência cabe à União; se o interesse é local, a responsabilidade é dos Municípios; já os assuntos de interesse regional são atribuídos aos Estados, por meio de competências residuais ou remanescentes. Essa estrutura garante equilíbrio entre centralização e descentralização, preservando a coesão nacional (BRASIL, 1988).

O princípio da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal) divide o Estado em três funções autônomas e harmônicas:

- a) Legislativo: Elabora leis e fiscaliza o Executivo, expressando a vontade popular (ex: Congresso Nacional, assembleias estaduais, câmaras municipais).
- b) Executivo: Implementa políticas públicas e administra o Estado (ex: Presidente, governadores, prefeitos).
- c) Judiciário: Julga conflitos com base na lei, garantindo direitos e resolvendo disputas (ex: STF, tribunais estaduais).

Para tentar evitar abusos, o sistema de freios e contrapesos permite controle mútuo entre os poderes. Por exemplo, o Legislativo investiga o Executivo por meio de CPIs, enquanto o Presidente pode vetar projetos de lei. Há também flexibilidade funcional: o Executivo edita medidas provisórias (função legislativa) e o Legislativo conduz inquéritos (função judicial) (BRASIL, 1988).

O Poder Legislativo federal é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme o artigo 44 da Constituição. A estrutura bicameral reflete a organização federativa do Estado brasileiro: a Câmara representa a população proporcionalmente, enquanto o Senado garante igualdade entre estados e o Distrito Federal, com três senadores por unidade (BRASIL, 1988).

O sistema eleitoral brasileiro adota modelos distintos para a eleição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, refletindo a complexidade do federalismo e da representação política. A Câmara dos Deputados é composta por

parlamentares eleitos por sistema proporcional, distribuídos entre estados e Distrito Federal conforme o tamanho de suas populações, respeitando-se um mínimo de 8 e máximo de 70 deputados por unidade federativa. Esse sistema utiliza lista aberta, permitindo que eleitores votem em candidatos específicos, e o coeficiente eleitoral, mecanismo que exclui partidos com votação insuficiente da distribuição de vagas (BRASIL, 1988).

Já o Senado Federal segue um sistema majoritário, com cada estado e o Distrito Federal elegendo três senadores, independentemente do tamanho populacional, garantindo igualdade federativa. Os mandatos são de oito anos, com renovação parcial alternada: a cada quatro anos, um terço ou dois terços das cadeiras são disputadas, assegurando continuidade e experiência na Casa. Essa estrutura reforça o papel do Senado como moderador de conflitos entre União e estados, além de responsável por processos jurídicos contra altas autoridades, como o Presidente da República (BRASIL, 1988).

Quanto ao funcionamento do Congresso Nacional, as atividades legislativas ocorrem em sessões ordinárias, divididas em dois períodos anuais (fevereiro a julho e agosto a dezembro). Em situações excepcionais, como crises institucionais (estado de defesa, intervenção federal) ou demandas urgentes de interesse público, o Congresso pode ser convocado para sessões extraordinárias, restritas aos temas que motivaram a convocação. Além disso, sessões conjuntas reúnem deputados e senadores para deliberar sobre vetos presidenciais e leis orçamentárias (como o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias) (BRASIL, 1988).

O Poder Executivo é liderado, no âmbito federal, pelo Presidente da República, eleito por voto direto para um mandato de quatro anos (com possibilidade de reeleição consecutiva), responsável por administrar a nação, nomear ministros e implementar políticas públicas. Nos estados e no Distrito Federal, o poder é exercido por governadores, enquanto nos municípios, por prefeitos, todos eleitos pelo sistema majoritário (BRASIL, 1988).

No plano da União, essa estrutura se organiza principalmente por meio dos ministérios, cujo número e nomenclatura podem variar conforme o governo, mas que,

em geral, abrangem áreas como saúde, educação, segurança, economia e relações internacionais. Cada ministério conta com órgãos internos e autarquias que atuam em campos específicos, garantindo a execução de programas e serviços públicos em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Os Estados, em vez de ministérios, contam com secretarias estaduais (por exemplo, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Segurança Pública, entre outras). Essas secretarias elaboram e executam políticas voltadas à realidade local, e muitas vezes trabalham em conjunto com programas federais para garantir uniformidade ou complementação nas políticas públicas. Os Municípios também contam com Secretarias para colocar em prática as políticas instituídas.

O Poder Judiciário brasileiro é estruturado pela Constituição Federal e funciona de forma independente, garantindo a aplicação e interpretação das leis. Em nível superior, o Supremo Tribunal Federal (STF) exerce a função de corte constitucional, julgando, entre outros assuntos, a constitucionalidade das normas. Abaixo do STF, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) uniformiza a interpretação das leis federais. Há ainda tribunais especializados, como o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM), que tratam de questões específicas trabalhistas, eleitorais e militares (BRASIL, 1988).

Nos estados, atuam os Tribunais de Justiça (TJs), responsáveis pelo julgamento de causas cíveis e criminais, enquanto a Justiça Federal, por meio dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e das Varas Federais, trata de processos envolvendo a União e entidades federais. Cada tribunal segue procedimentos recursais previstos em lei, permitindo a revisão das decisões em instâncias superiores. Juízes e desembargadores são selecionados via concurso público, promoção ou indicação, sempre observando critérios constitucionais de competência e experiência (BRASIL, 1988).

3.3 O Problema da Aplicação das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional – Articulação Política

Tânia Bacelar (1999), ao tratar no atual contexto econômico um rumo para desenvolvimento regional, destacou que a questão deve ser tratada de maneira geral e a cada região de modo específico, através de estímulos universais.

Isto torna cada vez mais evidente a necessidade de tratar a questão regional brasileira, em geral, e cada região, de modo específico, não de forma genérica, através de estímulos universais. Para se encaminhar soluções para um quadro complexo como o das regiões brasileiras hoje - no qual a uma heterogeneidade se soma um processo de rápida inserção da economia brasileira numa economia mundial extremamente competitiva - é necessário que a nova política nacional de desenvolvimento regional desça a cada caso, considerando as distintas potencialidades, ameaças, problemas ou entraves das sub-regiões no interior de cada macro-região, o grau atual de sua inserção na economia internacional e a dinâmica recente da base produtiva já instalada (BACELAR, 1999, *grifo nosso*).

Ora, justamente por essa especificidade que se universaliza, a aplicação de uma política nacional de desenvolvimento regional é o exemplo perfeito para compreender a capacidade de articulação estatal, por ser o momento em que este tem que harmonizar objetivos macroestruturais com demandas locais. Isso envolve um nível de articulação de políticas extremamente refinado, tendo em vista que tais interesses fragmentados por vezes se confrontam:

Nas políticas setoriais, as organizações possuem uma orientação mais objetiva em face de suas especificidades e, mesmo assim, podem possuir muitas interfaces. No desenvolvimento regional, por sua vez, tudo parece fazer sentido e, portanto, justificar uma miríade de prioridades em torno da complexa arena organizacional, em que Estado, iniciativa privada e sociedade se confrontam, com formas de agir diferenciadas a partir dos instrumentos de pressão disponíveis, dependendo daquilo que está sendo disputado (ROCHA NETO, 2012).

A aplicação de tal política em tal nível de refinamento encontra no modelo estatal com fragmentação de órgãos e entidades uma dificuldade técnica: as instituições dificilmente compreendem a complexidade de demandas de uma política pública multidimensional. Inclusive, tendem a magnificar as suas demandas em detrimento das outras, o que dificulta uma atuação coordenada. De tal sorte que isso leva àquilo que Ben-Ross Schneider (1994), ao citar Granham Allison, chama de *balcanização* ou *feudalização* da administração pública.

Existe ainda uma questão política, como indicado por Medeiros (2015) ao citar Bandeira (2015), que seria a importância da articulação em várias esferas que se torna dificilmente executável por vários fatores, dentre eles o presidencialismo de coalizão em que se insere o Brasil, no qual se fazem necessárias diversas alianças para se garantir a governabilidade e a aplicação de uma agenda política.

Os problemas políticos, técnicos e de articulação são amplamente debatidos ao tratar do desenvolvimento regional, o que fica de fora por vezes é algo

que vem antes mesmo de tais questões. Algo que seria a estrutura que limita a atuação estatal, a forma do Estado.

3.4 A Forma Estatal e os Limites de Atuação

A forma do Estado representa um fator distintivo e fundamental na promoção do desenvolvimento regional. A estrutura e o funcionamento do Estado são determinantes cruciais no desenho e na eficácia das políticas de desenvolvimento regional, no entanto, ambos estão condicionados e limitados conforme seja a natureza estatal.

Antes de adentrar na compreensão da forma Estado, é necessário dar um passo atrás para explicar o que são “formas sociais”. A “forma social” é como um molde invisível que organiza como as pessoas interagem na sociedade. Imagine-se que, para funcionar, todo jogo precisa de regras — mesmo que ninguém as tenha escrito oficialmente. No capitalismo, essas “regras” são as formas sociais: estruturas que surgem das relações entre as pessoas, mas que, com o tempo, passam a ditar como essas relações devem acontecer.

A reprodução social não se constitui apenas de atos isolados ou meramente dependentes da vontade ou da consciência dos indivíduos. [...] Formas sociais são modos relacionais constituintes das interações sociais, objetificando-as. Trata-se de um processo de mútua imbricação: as formas sociais advêm das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas necessárias. A reprodução do capitalismo se estrutura por meio de formas sociais necessárias e específicas, que constituem o núcleo de sua própria sociabilidade (MASCARO, 2013).

Embora os elementos políticos e das instituições sejam indubitavelmente relevantes, a forma do Estado emerge como fator preponderante nesta análise. Para Acemoglu e Robinson (2012) a melhora das instituições aparece como algo possível de ser alcançado através das escolhas e ações tomadas por indivíduos ou grupos dentro do aparelho do Estado. No entanto, forma estatal abrange as estruturas fundamentais que moldam essas decisões, inclusive delimitando o horizonte de possibilidades.

A formação da forma Estado capitalista não é um plano pré-definido, mas um processo histórico complexo, moldado por conflitos, contradições e heranças de sistemas anteriores (como o feudalismo e o escravismo). A economia (produção, exploração, trocas) influencia a política, mas essa relação não é simples nem linear (MASCARO, 2013).

A relação entre economia e política, neste contexto, é dialética: embora a base material — a exploração do trabalho, a acumulação de capital e as trocas mercantis — atue como um motor que impulsiona a organização social, a dimensão política não se reduz a um mero reflexo mecânico da economia. Em vez disso, ela se constitui por meio de negociações, adaptações e resistências, em um terreno onde instituições feudais, práticas jurídicas e símbolos de poder são reinterpretados para servir a um novo modo de produção (MASCARO, 2013).

O surgimento do Estado capitalista, por exemplo, não ocorreu em um vácuo histórico. Ele se apropriou de estruturas preexistentes, como os corpos militares feudais, transformando-os em exércitos nacionais, e adaptou a burocracia administrativa dos reinos para gerir impostos e leis em escala ampliada. Da mesma forma, o direito — antes vinculado à autoridade de senhores e monarcas — foi reformulado para garantir contratos, propriedade privada e a figura do "sujeito jurídico", essencial às relações capitalistas. Essas transformações não foram planejadas de forma centralizada, mas resultaram de tensões (MASCARO, 2013).

A ideia de que o econômico que determina, em última instância, o desenvolvimento social, não implica que a política seja secundária ou passiva. Pelo contrário, significa que as relações de produção estabelecem os limites estruturais dentro dos quais as disputas políticas ocorrem. O Estado, nesse sentido, atua como um mediador de conflitos: suas leis podem, por um lado, garantir a exploração capitalista (como ao proteger a propriedade privada) e, por outro, incorporar conquistas trabalhistas (como direitos sociais), fruto de lutas coletivas. Essa dualidade revela que o Estado capitalista é um campo de batalha institucional, onde interesses antagônicos coexistem — muitas vezes de forma instável (MASCARO, 2013).

Em última análise, entender a forma do Estado capitalista ajuda a desnaturalizar seu poder. Se suas instituições foram construídas historicamente — através de empréstimos do feudalismo, embates sociais e rearranjos jurídicos —, elas também podem ser transformadas. O Estado Chinês, em que pese ter herdado diversas características do Estado Capitalista, transformou-se em algo que não é a mesma expressão do Ocidente.

Recentemente, o governo chinês proibiu a lucratividade nos cursos pré-vestibulares privados (THE ECONOMIST, 2021), e este é um ótimo exemplo. Ao encontrar um problema, qual seja, a enorme competitividade dos cursinhos que levava

a problemas sociais graves, como o adoecimento mental dos vestibulandos, o governo chinês tomou uma decisão. Sem entrar no mérito sobre a efetividade da medida, o certo é que enquanto a China, com seu sistema de socialismo com características chinesas (como eles mesmo chamam), possuía capacidade política para tomar esta medida como parte de uma ampla reforma educacional, em um Estado capitalista uma intervenção tão direta no mercado seria incompatível com as premissas básicas do sistema.

Em um Estado capitalista, a extinção de qualquer propriedade privada ou de um setor inteiro de acumulação enfrentaria resistência significativa, pois contraria à lógica fundamental do capitalismo, que é a produção e reprodução de capital. A natureza do Estado capitalista serve para sustentar e promover as dinâmicas de mercado, onde a intervenção estatal é geralmente limitada à regulação, em vez de eliminação ou reestruturação profunda de setores inteiros.

Mascaro (2013) enfatiza que as formas e funções do Estado são determinadas por fatores históricos, econômicos e sociais, que definem o contexto no qual as decisões políticas são tomadas. Portanto, enquanto as decisões políticas são manifestações específicas da vontade dentro do Estado, a natureza do Estado é o conjunto de condições e estruturas que definem o espectro e os limites dessas decisões.

Em modos de produção pré-capitalistas, não havia uma distinção clara entre o poder econômico e o poder político; em geral, as mesmas classes ou indivíduos que detinham o controle econômico também exerciam o domínio político. No entanto, com o advento do capitalismo, surge uma separação entre o domínio econômico e o político (MASCARO, 2013).

Diferentemente dos períodos anteriores, onde senhores de escravos ou feudais governavam tanto economicamente quanto politicamente, no capitalismo, a figura do burguês não implica automaticamente um papel de agente estatal. Essa separação marca uma característica distintiva do Estado moderno, onde o controle político e econômico pode residir em esferas diferentes (MASCARO, 2013).

Explorar a causa específica dessa separação do Estado de sua classe dominante nas sociedades capitalistas é essencial para entender a dinâmica da política contemporânea. Sobre o tema, Pachukanis (2020):

[...] por que é que o domínio da classe não se mantém naquilo que é, a saber, a subordinação de uma parte da população a outra? Por que é que ele reveste a forma de um domínio estatal oficial ou, o que significa o mesmo, por que é que o aparelho de coação estatal não se impõe como aparelho privado da classe dominante, por que é que ele se separa desta última e reveste a forma de um aparelho de poder público impessoal, deslocado da sociedade?

O papel do Estado na sociedade capitalista, surgindo como um terceiro elemento distinto na relação entre capital e trabalho, não é apenas um acontecimento aleatório, de acordo com Mascaro (2013). O Estado não é um mero adendo ou complemento, mas uma parte necessária da reprodução do capitalismo. Sem o Estado, a relação entre capital e trabalho assumiria uma forma de dominação direta, como a escravidão ou servidão.

O Estado, portanto, de modo algum é um poder imposto de fora à sociedade; tampouco é “a efetividade da ideia ética”, “a imagem e a efetividade da razão”, como afirma Hegel. É, muito pelo contrário, um produto da sociedade em determinado estágio de desenvolvimento; é a admissão de que essa sociedade se enredou em uma contradição insolúvel consigo mesma, cindiu-se em antagonismos irreconciliáveis e é incapaz de resolvê-los. Porém, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes, não consumam a sociedade e a si mesmos em uma luta infrutífera, tornou-se necessário um poder que aparentemente está acima da sociedade e visa abafar o conflito, mantê-lo dentro dos limites da “ordem”; e esse poder, que é oriundo da sociedade, mas colocou-se acima dela e tornou-se cada vez mais estranho a ela, é o Estado (ENGELS, 2019).

O Estado, ao se estabelecer como uma entidade política separada dos indivíduos fortalece a reprodução da exploração assalariada e mercantil. Esta separação entre o Estado e todas as classes e indivíduos é fundamental para a manutenção da reprodução do capital, pois o aparato estatal assegura a existência da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos que unem capital e trabalho (MASCARO, 2013). Assim, embora o Estado atue como uma terceira entidade na exploração capitalista, ele é essencial para a sua continuidade.

Nesse sentido, deve-se entender o Estado não como um aparato neutro à disposição da burguesia, para que, nele, ela exerça o poder. É preciso compreender na dinâmica das próprias relações capitalistas a razão de ser estrutural do Estado. Somente é possível a pulverização de sujeitos de direito com um aparato político, que lhes seja imediatamente estranho, garantindo e sustentando sua dinâmica. Por isso, o Estado não é um poder neutro e a princípio indiferente que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação (MASCARO, 2013)

Este papel desempenhado pelo Estado, de garantidor da produção e reprodução do capital, determina sua natureza. Existem limitações à atuação do Estado capitalista por haver um elemento que determina a sua própria existência. Por este motivo, o debate sobre os limites do Estado acaba esbarrando na Teoria do Autoritarismo. Tendo em vista que estar-se-ia falando sobre um estado “transformado” e com uma capacidade de atuação maior que a da forma Estatal capitalista, qual deveria ser, então, o seu limite?

Florestan Fernandes (2022) indica a dificuldade de se alcançar uma análise científica verdadeiramente objetiva sobre a Teoria do Autoritarismo, especialmente sob a influência da ideologia dominante. A objetividade na análise política é comprometida pela influência persuasiva da ideologia na percepção e interpretação da realidade.

De um lado, porque o analista não expurga a carga ideológica de sua perspectiva de interpretação. De outro porque, mesmo que ele quisesse fazê-lo, ao se identificar com a “democracia liberal” ele fica prisioneiro das limitações insanáveis da consciência burguesa (FERNANDES, 2022).

Florestan Fernandes (2022) desafia a visão comum entre cientistas políticos de que o Estado é o único ou principal *locus* da relação autoritária. Ele distingue entre o poder especificamente político e o poder indiretamente político, ressaltando que o Estado não é uma entidade autônoma e isolada da sociedade, mas sim uma que está intrinsecamente ligada a ela e não pode ser compreendida isoladamente.

Esta perspectiva sugere uma compreensão mais ampla do autoritarismo, considerando não apenas as manifestações e estruturas estatais, mas também as dinâmicas de poder que existem fora das estruturas estatais formais. O capitalismo industrial, por si só, não cria relações autoritárias, mas contribui significativamente para a concentração de poder, tanto econômico quanto político. Fernandes (2022) observa que, no capitalismo, há uma relação intrínseca entre a mais-valia relativa, que impõe formas de despotismo burguês, e a ordem social baseada na desigualdade econômica, social e política. Essa ordem vincula o despotismo burguês tanto ao Estado nacional quanto à democracia representativa.

A sociedade capitalista contém uma rede de relações autoritárias incorporadas em suas instituições, estruturas e processos sociais, que podem se intensificar em contextos de crise ou potencial desmoronamento, levando a um

aumento do componente autoritário e a uma exacerbação das formas de dominação (FERNANDES, 2022).

A ótica liberal tem reduzido o Estado constitucional e representativo a um Estado neutro e fraco, movido pela filosofia do *“laissez-faire”*, como se a vida econômica, social e política sob o capitalismo fosse determinada ao nível privado e das relações jurídicas privadas. No entanto, por causa mesmo da propriedade privada, da propriedade privada dos meios de produção e da base estrutural-dinâmica do crescimento do capital (apropriação da mais-valia relativa), o Estado democrático sempre foi, ao mesmo tempo, um instrumento de poder e de dominação de classe. (FERNANDES, 2022).

No contexto do desenvolvimento regional, Florestan Fernandes (2022) aduz que o colonialismo está superado, o que existe hoje é a integração da periferia no capitalismo global. Para ele, a América Latina representa um terreno ideal para compreender como a revolução anticolonial foi contida e moldada por interesses conservadores, resultando em Estados nacionais que não romperam com, mas se adaptaram às estruturas de poder coloniais. Esse contexto contribui tanto para a acumulação capitalista primitiva quanto para a consolidação do desenvolvimento capitalista interno.

A América Latina exemplifica a versão mais acabada do Estado capitalista periférico na era do capitalismo monopolista e imperialista (FLORESTAN, 2022). As burguesias nativas na América Latina controlavam a sociedade política, mas eram relativamente fracas em comparação com os centros dinâmicos do capitalismo mundial. Essa fraqueza as impedia de efetivamente exercer as funções básicas da dominação burguesa, levando-as a se concentrar em funções que atendiam diretamente aos seus próprios interesses de autopreservação e privilégio, como a defesa da ordem e a consolidação do capitalismo privado.

Em lugar do “desenvolvimento autossustentado”, como produto natural da maturidade capitalista espontânea, firma-se uma nova modalidade de dependência e de dominação imperialista; e a “internacionalização dos centros de decisão” (sobre a qual até Celso Furtado cometeu equívocos) mostrou sua verdadeira face. Além de ser um “Estado de classe” e um “Estado burguês”, o Estado capitalista da periferia contém um elemento político próprio: ele associa (sem conseguir eliminar ou amortecer as contradições existentes) o “imperialismo”, as “multinacionais” e a “burguesia nacional”, convertendo-se no pilar, no mediador e até no artífice dos elos estruturais e dinâmicos da periferia com o centro (FERNANDES, 2022).

Esta realidade não é apenas uma questão superficial que pode ser facilmente resolvida. Ao contrário, representa uma limitação profunda e intransponível, inerente à própria forma do Estado capitalista periférico, caracterizada por uma revolução

burguesa atrasada e um Estado autocrático-burguês que serve tanto para dominação externa quanto para um despotismo burguês reacionário (FERNANDES, 2022). Tanto o é, que este seria, de acordo com Fernandes, a composição da lógica política própria desses Estados:

Em relação ao Estado nacional (o pilar da aceleração do desenvolvimento da periferia – como neutralizá-lo ainda mais em termos de funções universais e nacionalistas, bem como adaptá-lo melhor às funções propriamente instrumentais para a expansão do capitalismo privado na era das grandes corporações, do confronto mortal entre capitalismo e socialismo ou às funções repressivas impostas pelo novo padrão de acumulação capitalista, de exploração da periferia pelo centro e de privilegiamento das classes burguesas) (FERNANDES, 2022).

A partir desse tipo de leitura conseguimos perceber os elementos autoritários dentro da realidade brasileira. A imposição aos países periféricos da ocupação de determinado lugar dentro da divisão internacional do trabalho limita o desenvolvimento regional e cria barreiras para que milhões e milhões de pessoas permaneçam na miséria. E que, quando talvez saiam por um curto período de tempo, tenham construído isso em cima de estruturas pouco sólidas e facilmente derrotadas por um governo com alinhamento mais à direita e ao “*laisse fair*”.

A construção de uma política nacional de desenvolvimento regional implicaria, portanto, na superação desse entrave que, de acordo com a literatura que acompanha Fernandes, é impraticável com as limitações de um estado capitalista. Os grandes “*booms*” de desenvolvimento que tivemos nas últimas décadas ou se tratavam de países socialistas (como China) ou de países capitalistas cujo interesse do capitalismo central era o seu desenvolvimento (como Coreia do Sul).

A análise de Florestan Fernandes (2022) culmina na constatação de que a manutenção do *status quo* nas sociedades capitalistas periféricas, longe de ser um fenômeno neutro, é intrinsecamente autoritária. A permanência neste estado de coisas, caracterizado pelo subdesenvolvimento e pela dependência, não é apenas uma consequência passiva das dinâmicas do capitalismo global, mas sim uma manifestação ativa da autoridade exercida pelas estruturas capitalistas centrais. O autoritarismo, portanto, não reside apenas nas formas óbvias de opressão política, mas também na própria configuração da economia global que perpetua as desigualdades entre os países centrais e periféricos.

Neste cenário, a liberdade para os povos dos países periféricos não pode ser alcançada meramente por reformas superficiais ou ajustes nas políticas econômicas. Isso significa reconhecer que as limitações impostas aos estados nacionais na periferia do capitalismo, frequentemente rotuladas como necessárias ou inevitáveis dentro da lógica do mercado global, são em si mesmas expressões de uma forma de autoritarismo que privilegia a acumulação de capital em detrimento do bem-estar humano.

Portanto, a discussão sobre os limites da atuação do Estado e as políticas de desenvolvimento regional não deve ser confinada apenas ao âmbito das estratégias econômicas. Em vez disso, deve-se abordá-las a partir de uma perspectiva crítica que reconhece a natureza autoritária do atual sistema global. Essa perspectiva revela que qualquer tentativa de desenvolvimento dentro do paradigma existente está fadada a reproduzir as mesmas estruturas de desigualdade e opressão.

A estratégia chinesa para a redução das assimetrias regionais baseia-se na continuidade e estabilidade de suas políticas estatais, refletindo a estrutura centralizada e de longo prazo do planejamento econômico do país. A China adota uma abordagem coordenada, combinando investimentos maciços em infraestrutura, incentivos fiscais e zonas econômicas especiais para estimular o crescimento em regiões menos desenvolvidas, sempre sob a direção do Estado.

No Brasil, por outro lado, a ausência de um planejamento estatal de longo prazo e a constante descontinuidade das políticas públicas dificultam a implementação de estratégias eficazes para o desenvolvimento regional. A alternância de governos e a fragmentação institucional resultam em mudanças bruscas de diretrizes e na falta de continuidade dos investimentos, impedindo que políticas estruturantes consigam reduzir de forma consistente as desigualdades regionais. Esse contraste evidencia como o padrão de organização estatal impacta diretamente a eficácia das políticas voltadas à superação das assimetrias

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Ao longo deste trabalho, buscou-se compreender em que medida a forma e a natureza do Estado influenciam a capacidade de articular e implementar políticas de desenvolvimento regional, especialmente no contexto de Brasil e China. Partindo da hipótese de que as desigualdades regionais em ambos os países são resultado de trajetórias históricas e estruturas estatais específicas, a análise permitiu constatar que as particularidades de cada modelo de Estado na condução de políticas duradouras e, ao mesmo tempo, flexíveis, têm implicações diretas na condução de políticas públicas de desenvolvimento regional, especialmente por esta necessitar de um poder de articulação bastante sofisticado.

No caso da China, observou-se a presença de um Estado regido através do centralismo democrático, com forte influência da *Nomenklatura* russa, e com um processo decisório mais flexível do que outras experiências socialistas, conduzido por um Partido central fortemente orientado pelo planejamento de longo prazo, capaz de promover intervenções estruturadas e complexas para reduzir disparidades regionais. A hierarquia político-administrativa, associada a um alto grau de coordenação e controle, favorece a aplicação de investimentos massivos em infraestrutura, educação, saúde e outras áreas estratégicas, além de assegurar maior coesão entre as esferas governamentais na execução das políticas. Dessa forma, embora ainda persistam desafios relativos às desigualdades entre zonas urbanas e rurais, a forma estatal chinesa, transformada em relação às experiências ocidentais, tem demonstrado capacidade de responder de maneira ágil e coordenada às diferentes demandas regionais.

Já no Brasil, a forma de Estado capitalista federativa, pautada por uma maior descentralização política, confere certo grau de autonomia aos entes subnacionais. Por um lado, essa característica pode propiciar soluções mais adaptadas às realidades locais; por outro, tende a dificultar o alinhamento de prioridades e a articulação eficaz entre diferentes níveis de governo. A trajetória histórico-institucional brasileira, marcada por ciclos econômicos desiguais e modelos de desenvolvimento muitas vezes descontínuos, contribuiu para a reprodução de disparidades regionais. A complexidade das relações entre União, estados e municípios, órgãos e instituições, aliada a interesses políticos divergentes, desafia a

consolidação de uma política nacional de desenvolvimento regional robusta e de longo prazo.

Ao responder à questão norteadora — se a forma estatal influencia a articulação política necessária para implementar uma política nacional de desenvolvimento regional — os resultados indicam que, de fato, o arranjo político-institucional de cada país desempenha papel determinante na eficácia e na velocidade de implementação das políticas.

Em síntese, a análise comparativa aqui apresentada confirma a hipótese de que as desigualdades regionais no Brasil e na China são reflexo tanto de fatores históricos e estruturais quanto do modelo de Estado adotado. Enquanto a experiência chinesa revela o potencial de uma gestão centralizada, porém relativamente flexível, em avançar rumo à redução de disparidades regionais, a realidade brasileira expõe os limites e desafios de um Estado federativo com forte presença de interesses heterogêneos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Duas revoluções**: Anotações. Ensaio comparativo sobre o desenlace atual das duas maiores revoluções do século XX: a russa e a chinesa. Revista Serrote. Instituto Moreira Alves: 2010.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty**. 1. ed. New York: Crown Publishers, 2012. Cap. 2.

BACELAR, Tânia. **Por uma política nacional de desenvolvimento regional**. Recife: Revista Econômica do Nordeste - Banco do Nordeste, 1999.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Metas e Bases para Ação do Governo**. Brasília, 1970.

CABRAL, Almícar. **Centralismo Democrático, Crítica e Autocrítica por Amílcar Cabral**. Disponível em: <https://traduagindo.com/2020/04/28/centralismo-democratico-a-critica-e-autocritica-por-amilcar-cabral/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

CASTRO, S. D. de. **Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. In: I Conferência de Desenvolvimento Regional. Ministério da Integração, 2013.

CHINA. **Constituição da República Popular da China**. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/63/constitu.htm#topp. Acesso em: 02 fev. 2025.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2019.

FAIRBANK, John King. **China: A New History**. Cambridge, Harvard University Press, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “Teoria do Autoritarismo”**. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

FRANK, André G. **ReOrient: global economy in the Asian age**. Los Angeles: University of California Press, 1998.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

G1. **China, onde política do filho único vigorou por 35 anos, vai dar benefícios às famílias que tiverem mais crianças**. *G1 Mundo*, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/08/18/china-onde-politica-do-filho-unico-vigorou-por-35-anos-vai-dar-beneficios-as-familias-que-tiverem-mais-criancas.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2025.

GOMES, Helder. **Antecedentes da Revolução de 1949**. In: MOREIRA, Renata Couto; FALEIROS, Rogério Marques (org). *Reflexões sobre a Revolução Chinesa: A Transição Socialista em Debate*. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

HALL, John. **Power & Liberties: The causes and Consequences of the Rise of the West**. London, Penguin Books, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PIB - Produto Interno Bruto**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 25 ago. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **IPEAdata**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 25 ago. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-censo-escolar-2023>. Acesso em: 25 ago. 2024.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers**. Londres, Unwin Hyman, 1988, pg. 149.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2003.

LIMA, Erica Nunes dos Santos. **O XI Plano Quinquenal Chinês – Diminuindo as Disparidades Regionais**. Monografia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

LIMA, L. G. D. de. **O financiamento e a política nacional de desenvolvimento regional no ordenamento territorial do semiárido nos estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba (2003-2017)**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, 2017, 178p. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5402641 > Acesso em: 30 ago. 2024.

LIMA, Luciano Guimarães Dias; ALVES, Lúcio Silva Freire. **Desenvolvimento regional no Brasil: um contexto histórico e atual**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 6, n. 1, p. 5-16, 2018.

LIMA JUNIOR, Francisco do O' de. **Estrutura produtiva e rede urbana no Estado do Ceará durante o período de 1980-2010**. 2014. 264 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1624602>. Acesso em: 15 fev. 2025.

LYRIO, M. C. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: FUNAG, 2010;
MADDISON, Angus. **Development Centre Studies: The World Economy**. Volume 1: A Millennial Perspective. Volume 2: Historical Statistics. Paris: OECD Publications, 2001.

MAJEROWICZ, Esther; PARANÁ, Edemilson (org.). **A China no Capitalismo Contemporâneo**. 1 Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

MASCARO, Alysson. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Dilemas do desenvolvimento na China: crescimento acelerado e disparidades regionais (da Revolução Comunista à Globalização)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Constituição Federal Comentada**. Organização Equipe Forense. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MOREIRA, Renata Couto; NAKATANI, Paulo. **A questão agrária na revolução chinesa e na transição socialista**. In: Reflexões sobre a Revolução Chinesa: a transição socialista em debate. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China Statistical Yearbook 2023**. Disponível em: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2023/indexeh.htm>. Acesso em: 25 ago. 2024.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese economy: transitions and growth**. Cambridge: The MIT Press, 2007.

OSTROVITIANOV, Konstantin. **Manual de Economia Política**. [S.l.]: [s.n.], 1959. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/ostrovitianov/1959/manual/index.htm#topp>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PACHUKANIS, Evguiéni. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2020.

POMAR, W. **A Revolução Chinesa**. São Paulo: Unesp, 2003.

ROCHA NETO, João Mendes da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalização**. Natal: Dissertação de mestrado apresentada para o Programa de Pós Graduação em Administração da UFRN, 2012.

RUMIÁNTSEV, A. Nova Política Econômica. **Diccionario Comunismo Cientifico**. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/n/nova_politica_econo.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

SCHNEIDER, Ben-Ross. **Burocracia pública e política industrial no brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

SENNA, José Júlio. **Tempos de Incerteza: A Economia Brasileira nos Anos 80**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1989.

SENRA, K.V. **Cinquenta Anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil**. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

SILVA, Joyce Helena Ferreira da. **Reflexões sobre política industrial e desenvolvimento na China**. Cadernos de História UFPE (CADHIST UFPE), ISSN: 2594-3766, n. 12, vol. 12, p. 261-285, Jan-Dez, 2017.

SPENCE, Jonathan D. **Em busca da China Moderna**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

STEINBERGER, M. **Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates**. Revista de Administração Pública, abr/jun, vol. 22. Rio de Janeiro: Fund. Getúlio Vargas, 1988.

TAVARES, M.C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TUNG, Mao Tse. **Sobre a Ditadura da Democracia Popular**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/mao/1949/mes/ditadura.htm>. Acesso em: 02 fev. 2025.

VARGAS, Neide César. **Partido Comunista Chinês, Processo Decisório e Rumos do Desenvolvimento na China**. In: Reflexões sobre a Revolução Chinesa: a transição socialista em debate. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

WEIGUANG, Wang. **A reforma, a abertura e a rota do desenvolvimento chinês**. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – III CNPEPI: Rio de Janeiro, 2008.

WRIGHT, Maurice. **Policy Community, Policy Networks and comparative Analysis of Industrial Policy**. Political Studies nº 36, 1998.

XU, Shengxia; LIU, Qiang; LU, Xiaoli. **Measuring the Imbalance of Regional Development from Outer Space in China.** Journal of Systems Science and Information. Beijin: 2021.

XINHUA. **35 ANOS DEPOIS, CHINA ESTÁ PRONTA PARA NOVA RODADA DE REFORMAS.** Embaixada da República Popular da China no Brasil, 08 nov. 2013. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/szxw/201311/t20131108_4379309.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.