



ESTADO, CAPACIDADES ESTATAIS
E COALIZÕES POLÍTICAS: OS CASOS
DO BRASIL, DA ARGENTINA
E DA CHINA
EM PERSPECTIVA COMPARADA

Sérgio Soares Braga & Angelita Matos Souza

WORKING PAPER SERIES (WPS) - REDCAEM
Eixo Política e Relações Internacionais



REDCAEM

RED CHINA & AMÉRICA LATINA
Enfoques Multidisciplinares

Conselho Editorial

Marisela Connelly

Professora e Pesquisadora do Centro de Estudos da Ásia e África (CEAA) do Colégio do México

Sergio Cesarin

Coordenador do Centro de Estudos sobre Ásia-Pacífico e Índia (CEAPI) da Universidade Nacional de Três de Fevereiro, Argentina

Carlos Aquino

Perú Coordenador do Centro de Estudos Asiáticos da Universidade Nacional Maior de San Marcos, Peru

Editora

Pamela Aróstica Fernández

Diretora da Rede China e América Latina: Enfoques Multidisciplinares (REDCAEM)

Working Paper Series (WPS) da REDCAEM foi fundada em novembro de 2017 e é uma publicação bimestral da Rede China e América Latina: Enfoques Multidisciplinares (REDCAEM). É a primeira revista digital focada nas relações sobre China e América Latina e o Caribe, seu objetivo é contribuir com análises multidimensionais por meio dos seis eixos temáticos da Rede: a) Política e Relações Internacionais, b) História e Relações Culturais, c) Geopolítica e Geo-estratégia, d) Meio Ambiente e Desenvolvimento, e) Educação e Cooperação, e f) Economia, Comércio e Investimento. Os seis números que são publicados ao ano têm completa independência editorial e incluem a revisão por parte de avaliadores externos. As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não refletem necessariamente os pontos de vista da REDCAEM.

Para inscrever-se, dirija-se à página web da REDCAEM: <https://chinayameralatina.com/afiliacion/>

O texto completo pode ser obtido gratuitamente em: <https://chinayameralatina.com/wps/>

Soares Braga, Sérgio & Matos Souza, Angelita (2025). Estado, Capacidades Estatais e Coalizões Políticas: Os Casos do Brasil, da Argentina e da China em Perspectiva Comparada. *Série de Documentos de Trabalho da REDCAEM (WPS)*. Revista Nº 47, Setembro. Seção de Política e Relações Internacionais. Rede China e América Latina: Abordagens Multidisciplinares (REDCAEM).

Publicação da REDCAEM

Copyright © Rede China e América Latina, Setembro de 2025

Todos os direitos reservados



Índice

I.	Introdução	5
II.	Os Casos do Brasil, da Argentina e da China: Por que comparar? O que comparar? Como comparar?.....	7
III.	Trajétórias históricas distintas e capacidades estatais	11
IV.	Modelos de desenvolvimento capitalista e suas causas.....	16
	4.1. O caso do Brasil	18
	4.2. O caso da Argentina.....	20
	4.3. O caso da China.....	23
V.	Conclusões: Reflexões sobre as capacidades estatais e caminhos de desenvolvimento no centro e na periferia do capitalismo.....	25
VI.	Bibliografia.....	29
VII.	Anexos.....	32

Estado, Capacidades Estatais e Coalizões Políticas: Os Casos do Brasil, da Argentina e da China em Perspectiva Comparada

Sérgio Soares Braga & Angelita Matos Souza

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre as capacidades estatais e o desenvolvimento econômico, avaliando como diferentes arranjos institucionais e contextos políticos condicionaram a trajetória política e econômica da Argentina, Brasil e China, países em que existe ou existiu um Estado dependente. Os resultados preliminares indicam que, no caso argentino, a instabilidade político-econômica enfraqueceu as capacidades estatais; no Brasil, esse enfraquecimento foi menor, embora se tenham observado retrocessos após 2016; na China, por outro lado, evidenciou-se um Estado forte acompanhado de uma coalizão política estável, com crescimento sustentado e redução das desigualdades sociais. A hipótese central é que as diferenças nas trajetórias se explicam principalmente pela configuração dos blocos dominantes, ou seja, pela maneira como a construção de capacidades estatais se articula com a formação de coalizões políticas e sociais que fornecem apoio político e legitimam as diferentes vias de desenvolvimento capitalista.

Palavras-chave

Estado, desenvolvimento, dependência, blocos dominantes, Argentina, Brasil, China.

Autores

Sérgio Soares Braga é Professor Titular da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, bolsista de produtividade nível 2 em pesquisa do CNPq e Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É integrante da Rede China e América Latina: Abordagens Multidisciplinares (REDCAEM).

Angelita Matos Souza é Professora Assistente de Doutorado no Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (IGCE, UNESP), no Departamento de Geografia e Planejamento Ambiental (DGPA). É pesquisadora do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI-UNESP) e integrante da Rede China e América Latina: Abordagens Multidisciplinares (REDCAEM). Seu projeto de pesquisa sobre o Estado na Argentina conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, processo n. 2023/12293-4).

I. Introdução

Este artigo é uma continuação de trabalhos prévios nos quais analisamos de maneira comparada as experiências do Brasil e da China, conectando essas experiências com as trajetórias de um “Estado Dependente” nesses países, ou seja, com as configurações do bloco no poder (ou bloco dominante), que podem incluir, com intensidade e alcance desiguais dentro das coalizões de governo, segmentos ou frações dos setores dominantes associados e subordinados aos interesses dos países centrais (Braga & Matos Souza, 2023; 2025).

Percorrendo algumas ideias expostas pelos autores originais da teoria da dependência (Cardoso & Falleto, 2004), buscamos revisitar teses gerais presentes nos debates dessa tradição teórica, destacando: a) em primeiro lugar, a tese de que a constituição de um “Estado não dependente” e orientado pela ideia de soberania nacional poderia, por si só, induzir o desenvolvimento econômico “autônomo” nos países periféricos e sua aproximação tecnológica com os países centrais (catching up); b) em segundo lugar, negamos a tese de que qualquer tipo de “associação” com o capital estrangeiro conduza necessariamente à perda da soberania nacional e à implementação de um modelo de desenvolvimento que reforçaria a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos, afastando as possibilidades de convergência com os países centrais; c) por último, nos opomos às visões “voluntaristas” sobre o desenvolvimento econômico dos países periféricos, segundo as quais somente a ação autônoma da burocracia estatal e das “elites” estatais, sem necessidade de construir amplas coalizões políticas e sociais nem processos de hegemonia política e social, conduziria ao desenvolvimento econômico (Martins, 1976)¹.

Ao nosso ver, os exemplos recentes de desenvolvimento econômico em países asiáticos, e da China em particular, ilustram a possibilidade de um desenvolvimento associado e não necessariamente dependente. Ou seja, uma via de desenvolvimento capitalista baseada na internacionalização e na atração de capital estrangeiro para dinamizar e estimular economias nacionais, mas sem se submeter a diretrizes econômicas que enfraqueçam as capacidades estatais autóctones, provenientes de organismos de supervisão estrangeiros vinculados a governos ou agências internacionais e seus aliados internos, e sem conceder aos setores ligados ao “capital estrangeiro” um papel dominante ou hegemônico nessas sociedades.

¹ A principal e pioneira contestação a essa tese da ação voluntarista das elites estatais, mostrando a força dos grupos sociais e importância de coalizões entre setores burocráticos e segmentos da sociedade, especialmente do empresariado industrial interno brasileiro, está no trabalho clássico de Eli Diniz (Diniz, 1978).

Outra particularidade desses países asiáticos é a organização de distintas modalidades de economias mistas (ao contrário da estrita prevalência do “capitalismo de Estado”, como sustentam alguns), embora sempre conduzidas por uma burocracia governamental comprometida com o fortalecimento de suas capacidades estatais.

Do nosso ponto de vista, essa “via asiática” também contrasta com outras estratégias de desenvolvimento implementadas em países periféricos, como alguns países latino-americanos que, pressionados pela “crise fiscal” (debt trap) e por políticas prescritas por agências internacionais (FMI, Banco Mundial etc.) durante os anos 1990, articularam sua abertura à economia externa e a criação de um ambiente competitivo com políticas que enfraqueceram as capacidades estatais, produzindo resultados e trajetórias distintas dos países asiáticos.

No caso chinês, o que o singulariza em relação a outros países asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Malásia etc.) foi ter sido conduzido por um Partido Comunista “dominante” e comprometido em instaurar um sistema social socialista a longo prazo, ao contrário de outros países asiáticos cuja via capitalista se sustentou em coalizões políticas e sociais distintas, não comprometidas em superar o capitalismo em um futuro previsível (Moura, 2021).

O objetivo deste texto é avançar em relação à abordagem anterior e incorporar um novo país na análise de “capacidades estatais–bloco dominante” e “associação não dependente”: Argentina. Sua incorporação se justifica pelo surgimento recente de estudos importantes que comparam as trajetórias do Brasil e da Argentina, incluindo ou não o caso de países asiáticos ou da China². No entanto, este artigo se diferencia desses estudos ao tentar articular o tema das capacidades estatais com outros conceitos como Estado Dependente, bloco dominante, frações de classe, coalizões políticas e sociais, e vias de capitalismo central e periférico, inserindo essa reflexão em uma problemática teórica derivada da análise estrutural e sistêmica (Cardoso & Faletto, 2004 [1967]; Saes, 2007).

Outra diferença desta abordagem é que ela não se centra unicamente na “industrialização”, mas também incorpora outros indicadores de qualidade do desenvolvimento econômico, especialmente metas de desenvolvimento econômico

² Por exemplo, vale mencionar o livro de Perissinotto (2021), sobre os processos de industrialização na Argentina e no Brasil. Sobre o período mais recente, há, por exemplo, o texto comparativo de Oliveira (2022), que sintetiza sua tese de doutorado, na qual considera que os governos Kirchner e os do PT foram capturados pela falsa dicotomia entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, ambas conservadoras. Souza e Martuscelli (2025) consideram que os governos Kirchner e os do PT praticaram um neoliberalismo seletivo e podem ser considerados governos progressistas no contexto em que atuaram. Os estudos de Castro (2015), Jaguaribe (2015) e Moura (2021) também fornecem valiosos *insights* para a análise dos processos de desenvolvimento entre os três países, enfatizando o tema das capacidades estatais.

sustentável e outros indicadores extraídos da literatura sobre capacidades estatais mencionados a seguir.

Para abordar esses problemas, seguiremos a seguinte sequência: inicialmente justificaremos a escolha desses países para a comparação e apresentaremos algumas premissas analíticas; em seguida, realizaremos uma breve revisão histórica de suas trajetórias, sistematizando achados da literatura recente; finalmente, analisaremos em detalhe os casos dos três países, relacionando suas dinâmicas de desenvolvimento com o fortalecimento de suas capacidades estatais.

II. Os casos do Brasil, Argentina e China: Por que comparar? O que comparar? Como comparar?

A escolha da Argentina, do Brasil e da China como casos para comparação fundamenta-se em critérios teóricos e empíricos empregados na literatura sobre capacidades estatais e desenvolvimento, assim como na teoria da dependência. Em primeiro lugar, esses países compartilham a condição inicial de economias dependentes ou semiperiféricas segundo a perspectiva da teoria da dependência (Cardoso & Falleto, 2004; Kay, 2011), o que os situa em uma posição de vulnerabilidade e subordinação na economia capitalista mundial.

No entanto, apesar dessa semelhança estrutural, apresentam trajetórias político-institucionais e econômicas muito diferenciadas ao longo do século XX e, sobretudo, nas últimas décadas (Perissinotto, 2021; Jabbour, 2023). Essa divergência é especialmente valiosa para a comparação, pois permite observar como diferentes combinações de arranjos institucionais, coalizões políticas e estratégias de inserção internacional derivam em padrões distintos de fortalecimento ou enfraquecimento das capacidades estatais para conduzir processos de desenvolvimento econômico, dado que a literatura costuma comparar países de regiões semelhantes e com trajetórias parecidas (Moura, 2021).

A análise comparada da Argentina, Brasil e China oferece, portanto, a oportunidade de compreender as diferentes formas de articulação entre Estado, elites políticas (ou grupos dirigentes) e inserção internacional em economias periféricas. Embora compartilhem condições estruturais similares no sistema internacional — como heranças coloniais, dependência tecnológica e vulnerabilidade externa —, suas trajetórias recentes

revelam contrastes notáveis na construção de capacidades estatais, estratégias de modernização produtiva e desempenho em indicadores de sustentabilidade.

Um primeiro indicador revelador dessas diferenças é a complexidade econômica, medida pelo Economic Complexity Index (ECI). O gráfico seguinte mostra a evolução da complexidade produtiva entre 1965 e 2016. Observa-se que a China apresenta uma trajetória ascendente contínua, superando o Brasil no início do século XXI e consolidando-se como uma das economias mais complexas do mundo. Brasil e Argentina, por outro lado, oscilam entre avanços pontuais e retrocessos prolongados, sugerindo limitações estruturais para diversificar suas exportações e consolidar bases industriais modernas.

Gráfico 1
Ranking de complexidade econômica (1964-2016)

The Economic Complexity Index (ECI)¹ takes data on exports, and reduces a country's economic system into two dimensions: (i) The number or 'diversification' of products in the export basket, and (ii) the quality, or 'ubiquity' of products in the export basket. This map ranks countries by ECI scores. The highest rank is 1 and corresponds to the country with the most complex economy in that year.



Data source: ECI - Observatory of Economic Complexity (2016)

OurWorldinData.org/how-and-why-econ-complexity | CC BY

1. Economic Complexity Index The Economic Complexity Index (ECI) is a measure of the productive capabilities of a country, proposed by Ricardo Hausmann and Cesar Hidalgo. Productive capabilities are defined by them as all the inputs, technologies and ideas that, in combination, determine the frontiers of what an economy can produce.

The ECI takes data on exports, and reduces a country's economic system into two dimensions:

- The diversity of products in the export basket.
- The ubiquity of products in the export basket.

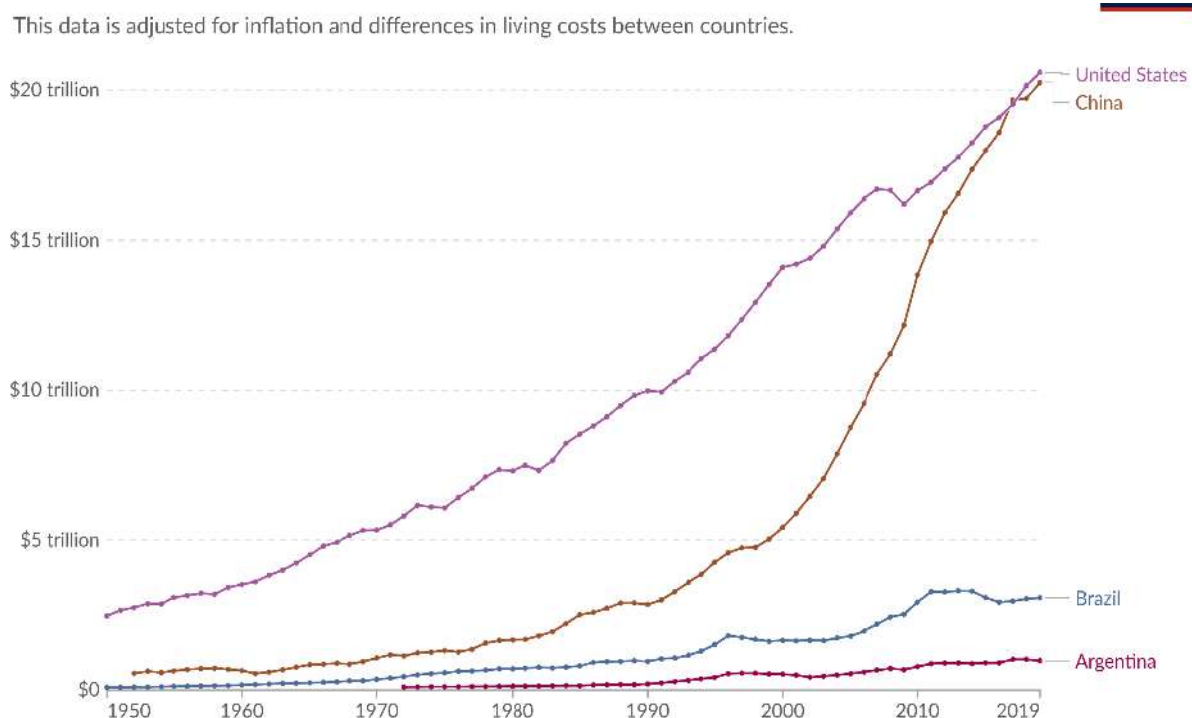
'Diversity' is the number of products that a country can export competitively; and 'ubiquity' is the number of countries that are able to export a product competitively.

Read more in our article: [How and why should we study 'economic complexity'?](#)

Fonte: Observatório da Complexidade Econômica.

O crescimento do PIB per capita (PPP) oferece outra dimensão de contraste. A China registra uma aceleração impressionante desde a década de 2000, enquanto o Brasil mantém um ritmo mais modesto e a Argentina enfrenta uma série de choques econômicos que interrompem ou revertam avanços anteriores. Mais do que crescimento, os dados refletem a capacidade — ou a falta dela — de sustentar estratégias de longo prazo, mobilizar investimentos e criar coalizões políticas favoráveis à transformação produtiva.

Gráfico 2
Crescimento do PIB (paridade do poder de compra)
(1950 – 2019)



Data source: Feenstra et al. - Penn World Table (2023)

OurWorldinData.org/economic-growth | CC BY

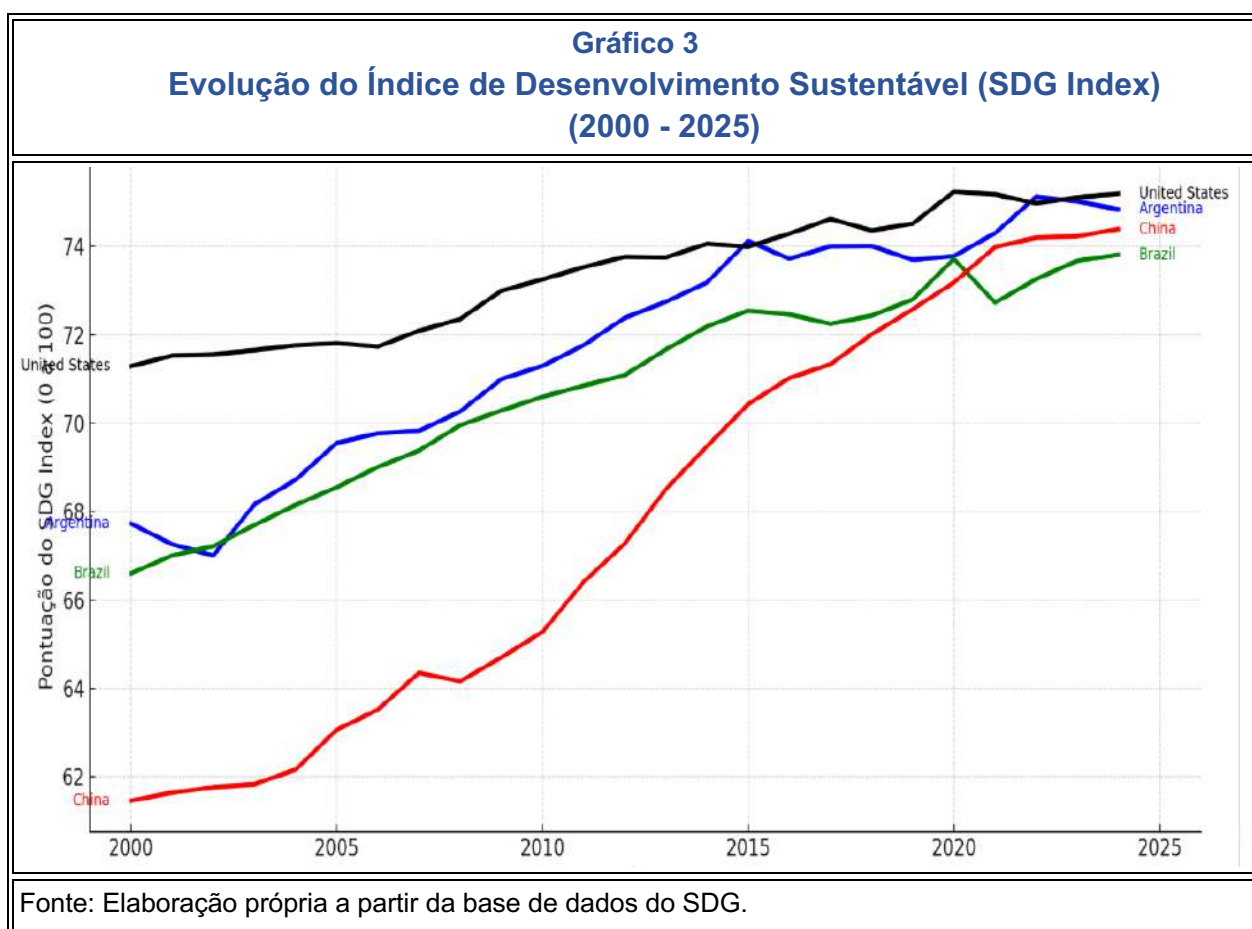
Note: This data is expressed in international-\$¹ at 2017 prices, using multiple benchmark years to adjust for differences in living costs between countries over time.

1. International dollars International dollars are a hypothetical currency that is used to make meaningful comparisons of monetary indicators of living standards. Figures expressed in constant international dollars are adjusted for inflation within countries over time, and for differences in the cost of living between countries. The goal of such adjustments is to provide a unit whose purchasing power is held fixed over time and across countries, such that one international dollar can buy the same quantity and quality of goods and services no matter where or when it is spent. Read more in our article: [What are international dollars?](#)

Fonte: Feenstra et al. – Penn World Table (2023).

A comparação torna-se ainda mais significativa ao observar o desempenho em termos de sustentabilidade, capturado pelo SDG Index (Índice de Desenvolvimento Sustentável).

Evidencia-se uma convergência entre China, Brasil e Estados Unidos, com a China atingindo padrões de desenvolvimento sustentável próximos aos dos países centrais. A Argentina, por sua vez, mostra um declínio preocupante nos últimos anos. Esse desempenho ressalta a importância de políticas públicas orientadas à inclusão social, infraestrutura, ciência e meio ambiente, dimensões que, embora nem sempre refletidas no crescimento do PIB, são cada vez mais relevantes para avaliar o desenvolvimento econômico.



Comparar China, Brasil e Argentina permite investigar não apenas diferenças de desempenho, mas também os arranjos políticos, institucionais e sociais que o sustentam. O caso chinês não deve ser lido como um modelo a ser replicado, mas como um exemplo de como as capacidades estatais podem ser mobilizadas de forma coordenada, adaptando-se a condições internas e oportunidades externas. Para os países latino-americanos, a comparação sugere que os desafios não são apenas técnicos ou econômicos, mas

fundamentalmente políticos: como construir projetos nacionais que articulem Estado, mercado e sociedade em torno de metas comuns e sustentáveis?

Finalmente, a comparação adquire maior densidade analítica quando articulada com a literatura sobre “variedades de capitalismo” ou “vias nacionais de desenvolvimento capitalista”. Essa vertente teórica, que abrange desde estudos comparativos de economia política institucional (Hall & Soskice, 2001) até enfoques centrados no Sul Global (Schneider, 2009; Nölke et al., 2020), busca compreender como diferentes combinações institucionais, coalizões sociais e estruturas estatais produzem arranjos distintos de capitalismo. Em vez de assumir um único caminho ótimo de desenvolvimento, essas perspectivas reconhecem múltiplas trajetórias históricas, condicionadas por fatores políticos, institucionais e geoeconômicos.

Nesse sentido, Argentina, Brasil e China representam três configurações contrastantes de capitalismo dependente, com graus variáveis de coordenação estatal, estabilidade política e inserção internacional, que geraram resultados distintos a longo prazo. Assim, comparar esses países permite explorar como o capitalismo se desenvolve em contextos de dependência prévia, não apenas observando diferenças econômicas, mas examinando como os Estados interagem com atores sociais e políticos para moldar arranjos específicos de coordenação capitalista.

Ao integrar a perspectiva das vias de capitalismo com a análise das capacidades estatais, este artigo evidencia que o desenvolvimento não depende apenas de variáveis macroeconômicas, mas do tipo de ordem institucional e política que sustenta a ação estatal e organiza os interesses coletivos. Dessa forma, contribui para uma compreensão mais ampla das possibilidades e limites do desenvolvimento em países do Sul Global, assim como das distintas configurações dos blocos de classes dominantes e subordinadas e das possibilidades de ação política orientadas a um desenvolvimento mais democrático e sustentável.

III. Trajetórias históricas distintas e capacidades estatais

A partir do exposto e retomando ideias de estudos anteriores, podemos resumir a seguir as trajetórias diferenciadas dos países, enfatizando sua relação com a construção progressiva das capacidades estatais.

A comparação entre as trajetórias históricas da Argentina, Brasil e China revela como distintas formas de organização estatal e coalizões políticas moldaram as capacidades estatais e os rumos do desenvolvimento. A literatura recente, em particular a perspectiva das vias nacionais do capitalismo, permite compreender por que essas economias dependentes seguiram caminhos tão divergentes. Enquanto a China consolidou um modelo de capitalismo coordenado com alta capacidade estatal, Brasil e Argentina experimentaram formas mais vulneráveis de capitalismo dependente e periférico, marcadas por ciclos de instabilidade institucional, reformas parciais e restrições externas impostas por credores e organismos multilaterais. Essa análise reforça a ideia de que o papel do Estado no desenvolvimento econômico está menos ligado à estrita obediência a supostas receitas macroeconômicas universais e mais à sua capacidade de articulação política e definição de projetos nacionais autônomos.

No caso argentino, como destaca Souza (2025), o país atravessou sucessivas crises econômicas e políticas desde a ditadura militar instaurada em 1976, com um padrão recorrente de endividamento, fuga de capitais, colapsos fiscais e ajustes. Essa instabilidade minou profundamente a capacidade do Estado de formular e sustentar políticas de desenvolvimento. A ausência de um bloco dominante coeso e articulado por uma fração politicamente hegemônica, somada à fragmentação política e à vulnerabilidade frente ao capital especulativo, gerou uma incapacidade crônica para o planejamento estratégico de longo prazo. As reformas neoliberais da década de 1990 aprofundaram essa fragilidade institucional, desarticulando o setor produtivo nacional. Mesmo nos períodos de governos mais orientados à inclusão social, como os de Néstor e Cristina Kirchner, o Estado argentino operou com restrições políticas e fiscais que limitaram sua capacidade de ação transformadora.

Segundo Basualdo (2008), o mais relevante são as transformações estruturais da economia argentina nas décadas anteriores, especialmente durante os governos de Menem, com a modernização tecnológica da produção agrícola, cuja rentabilidade chegou a superar a da pecuária e foi se articulando cada vez mais ao circuito financeiro internacional. Segundo o autor, a partir de meados da década de 1970 começou uma marcada expansão da produção agrícola, com novas tecnologias, aumento de produtividade e ampliação das áreas cultivadas, com a agricultura superando a pecuária em importância, e a soja liderando esse processo, embora a produção argentina tenha se mantido diversificada. Nos anos 1990, a privatização de empresas públicas abriu

oportunidades de negócio atrativas para grandes grupos argentinos, na sua maioria latifundiários, que participaram de consórcios e passaram a controlar as empresas privatizadas. Para fechar o ciclo, no final dos anos 1990 ocorreu outra transformação importante: a estrangeirização da economia, quando grupos locais venderam parcial ou totalmente suas participações em empresas produtivo-industriais e consórcios de serviços públicos a atores internacionais. Segundo López e Insua (2018), o processo de estrangeirização do grande capital atingiu cerca de 85% no final do século XX e manteve-se em torno de 80% entre 2002 e 2015; em 2015, ano em que o kirchnerismo foi derrotado, rondava 76%, evidenciando uma presença estrangeira significativa.

Existem semelhanças com o ocorrido no Brasil; no entanto, ali a força do capital nacional é maior entre o grande capital. Guilmo (2023) realizou um estudo exaustivo sobre o capital estrangeiro internalizado no Brasil até 2016 que, embora forte, ainda não superava o capital nacional. Além disso, o Brasil desenvolveu ao longo do século XX uma burocracia estatal mais robusta, associada a um projeto nacional-desenvolvimentista que obteve certo sucesso, especialmente entre 1930 e 1980. Como apontam Castro (2015), Perissinotto (2021) e Braga & Matos Souza (2025), o país investiu na construção de capacidades técnicas e de planejamento, embora sob um Estado autoritário e com alta dependência externa. A criação de instituições como BNDES, Embrapa e empresas estatais, entre outras, constituiu uma retaguarda institucional que, apesar das pressões neoliberais posteriores, sustentou parte das políticas públicas até o ciclo progressista do século XXI. A existência de uma burocracia técnica relativamente qualificada e a articulação com setores industriais internos permitiram ao Brasil, por certo período, definir metas industriais e tecnológicas próprias, mesmo sob influência estrangeira, fortalecendo cadeias produtivas de capital nacional.

No entanto, após 2016, o Brasil entrou em uma fase de desorganização de sua coordenação estatal, com um novo ciclo de “reformas pró-mercado” e cortes de investimento público em ciência, tecnologia e inovação. A ruptura do pacto desenvolvimentista e o fortalecimento de coalizões rentistas minaram a continuidade de políticas estratégicas. Segundo Castro (2015), o desmantelamento institucional comprometeu a capacidade do Estado de atuar como impulsionador do desenvolvimento, resultando em estagnação econômica, aumento da desigualdade e reconfiguração da inserção internacional sobre bases primário-exportadoras. A instabilidade institucional e os

ataques à autonomia burocrática enfraqueceram funções estatais fundamentais, especialmente a capacidade de coordenação e planejamento de longo prazo.

A China, por outro lado, constitui o exemplo mais emblemático de fortalecimento progressivo e contínuo das capacidades estatais em contextos de dependência. Como discutem Braga & Souza (2025), a Revolução de 1949 e as reformas de Deng Xiaoping criaram uma base institucional centralizada, mas funcional para o desenvolvimento. A centralização decisória, a meritocracia burocrática e os mecanismos de coordenação entre setores estratégicos permitiram ao país controlar os fluxos de capital, planejar a industrialização e proteger segmentos frágeis da economia nacional frente à globalização. A continuidade da coalizão dirigente e a existência de um projeto nacional coerente, que incorporava demandas das classes trabalhadoras por melhoria de qualidade de vida e inclusão social, garantiram estabilidade, mesmo em um sistema internacional altamente competitivo e assimétrico.

Como mostra Castro (2015), a China investiu fortemente em instituições de prospecção tecnológica, financiamento à inovação e sistemas de avaliação, combinando abertura seletiva ao capital estrangeiro com forte presença estatal na orientação do desenvolvimento. O consenso entre grupos dirigentes sobre objetivos estratégicos contribuiu para a estabilidade da coalizão dominante e para o exercício eficaz das funções clássicas do Estado: extrativa, distributiva, reguladora e coordenadora. Essa articulação entre aparato técnico-burocrático e coesão política permitiu ao país combinar crescimento com redução de desigualdades, em um desenvolvimento liderado, mas não monopolizado, por um grupo administrativo e empresarial estatal, influenciado pelo marxismo e por ideias igualitárias, configurando um empreendimento estatal e tecnocracia progressistas, em contraste com os modelos da Europa Oriental, reacionários e estagnacionistas, adversos ao empreendedorismo e a alianças com o grande capital privado.

O enfoque das vias do capitalismo também explica por que a China pôde construir um modelo estatal-coordenado enquanto Brasil e Argentina não. Segundo Hall & Soskice (2001), distintas trajetórias institucionais e arranjos de coordenação conduzem a variedades distintas de capitalismo. Nölke et al. (2020) classificam o Brasil como um capitalismo hierárquico dependente, enquanto a China aparece como um caso de capitalismo de Estado. A Argentina, por sua vez, configura um capitalismo periférico desarticulado, com baixa densidade institucional e ausência de um projeto de longo prazo. Essa tipologia evidencia que a construção de capacidades estatais depende da

configuração de grupos dirigentes econômicos e políticos e de sua disposição para sustentar agendas nacionais baseadas em coalizões políticas e sociais.

O conceito de capacidades estatais é central nesta análise, embora, ao contrário de visões excessivamente “estado-cêntricas”, não seja a única nem principal variável que explique as diferentes trajetórias. O conceito remete à habilidade do Estado de extrair recursos, regular mercados, implementar políticas e coordenar interesses sociais em prol do desenvolvimento. Como apontam Castro (2015), Jaguaribe (2015) e Moura (2021), essas capacidades não são apenas técnicas ou burocráticas, mas dependem de arranjos políticos e da existência de coalizões hegemônicas. A Argentina falhou em construí-las devido à sua instabilidade e polarização; o Brasil obteve sucessos parciais; a China é o caso exemplar de consolidação estatal em um contexto de dependência inicial, superando a subordinação periférica, assim como o Brasil conseguiu até o golpe de 1964. Por isso, as capacidades estatais são historicamente construídas, moldadas por relações de classe e estratégias político-institucionais.

A teoria da dependência, revisitada por Braga & Matos Souza (2025), oferece uma chave interpretativa útil ao mostrar como os fatores internos — especialmente a configuração do bloco dominante e suas alianças — modulam os impactos da inserção internacional. Assim, não é a dependência em si que determina o fracasso do desenvolvimento, mas a maneira como é internalizada e enfrentada pelos grupos dirigentes nacionais. Nesse sentido, a China superou os limites da dependência mediante a construção de um Estado forte; o Brasil os negociou parcialmente; e a Argentina os reproduziu de forma acentuada e contínua. Essa perspectiva resgata a dimensão política da dependência e propõe enfoques mais sofisticados para compreender o desenvolvimento em países periféricos.

Finalmente, a análise comparativa das trajetórias históricas da Argentina, Brasil e China demonstra que as capacidades estatais são produto histórico de disputas políticas, coalizões dominantes e decisões estratégicas. Sua consolidação depende menos do tipo de regime político (democrático ou autoritário) e mais da existência de pactos nacionais que sustentem um projeto de desenvolvimento, embora a forma de governo possa influenciar a qualidade do desenvolvimento a longo prazo, favorecendo políticas distributivas, especialmente em países e regiões onde existem partidos de esquerda fortes e institucionalizados, não subordinados a líderes populistas carismáticos (Norris, 2010). Essa conclusão reafirma a vigência do enfoque histórico-estrutural, defendido pela teoria

da dependência (Cardoso & Faletto, 2004) e pelos estudos sobre variedades de capitalismo, como base para a análise crítica dos caminhos do desenvolvimento no Sul Global (cf. Anexo 1 para a formalização do modelo analítico subjacente a este estudo).

IV. Modelos de desenvolvimento capitalista e suas causas

Finalmente, resta examinar brevemente as características dos modelos de desenvolvimento capitalista inicialmente subordinados dos países periféricos analisados, vinculando-os de forma mais detalhada às capacidades estatais e de coordenação política desenvolvidas por cada país. Como método, recorrer-se-á à análise comparativa de dados socioeconômicos, avaliando variáveis relacionadas às capacidades estatais, às dinâmicas políticas (coalizões governantes, conflitos institucionais) e ao desempenho econômico (crescimento, desigualdade, inserção internacional) dos diferentes países.

De fato, a noção de capacidade estatal surgiu como uma resposta teórica e empírica à necessidade de compreender o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, especialmente entre 1930 e 1970, o Estado era concebido como ator central na industrialização e modernização das economias periféricas. Aguiar e Lima (2019) mostram como, a partir da década de 1980, o neoliberalismo questionou a eficácia estatal, propondo sua redução frente ao mercado. No entanto, o fracasso do “Consenso de Washington” e a crise financeira de 2008 reacenderam os debates sobre a importância das capacidades estatais para o desenvolvimento.

A partir da revisão sistemática realizada por Aguiar e Lima (2019), identifica-se uma multiplicidade de dimensões da capacidade estatal que vão além da tradicional tríade coercitiva, fiscal e administrativa. Cingolani (2013) propôs sete dimensões: coercitiva/militar, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política. Essas dimensões permitem compreender o Estado como um ator multifuncional, cuja capacidade de ação varia conforme os arranjos institucionais, os recursos disponíveis e o contexto político. No Brasil, autores como Gomide (2016) e Souza (2016) adaptaram essas categorias, destacando a relevância da capacidade política e de coordenação em contextos democráticos.

A literatura nacional, segundo Aguiar e Lima (2019), tem se centrado em analisar distintas políticas públicas para avaliar as capacidades estatais envolvidas. Estudos sobre

políticas de desenvolvimento, inovação, infraestrutura, políticas sociais e ambientais mostram que a capacidade burocrática continua sendo a mais mobilizada, associada à profissionalização, à meritocracia e à estabilidade da burocracia. No entanto, outras dimensões ganharam relevância, como a capacidade relacional (conexão entre Estado e sociedade), a capacidade política (formação de coalizões e consensos) e a capacidade de coordenação (articulação interinstitucional e interfederativa), evidenciando uma compreensão mais complexa do fenômeno.

Nesse sentido, Pires e Gomide (2014) propõem uma tipologia analítica que entrelaça as capacidades técnico-administrativas e políticas do Estado em um modelo bidimensional. O eixo técnico-administrativo refere-se à capacidade do Estado de planejar, implementar e coordenar políticas de forma eficiente; enquanto o eixo político se relaciona com a habilidade de negociar interesses, mobilizar atores e construir legitimidade. A partir da combinação de ambos os eixos, os autores identificam quatro tipos ideais de arranjos institucionais, desde os mais autoritários e tecnocráticos até os mais democráticos e desenvolvimentistas.

O quadrante ideal, segundo Pires e Gomide (2014), combina alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política. Esse modelo, que denominam Estado democrático-desenvolvimentista do século XXI, permite ao Estado formular e executar políticas sólidas em coordenação com atores sociais e políticos, assegurando legitimidade, transparência e eficiência. Esse tipo de arranjo é especialmente adequado para enfrentar os desafios contemporâneos do desenvolvimento, que requerem não apenas competência técnica e compromisso com a industrialização, mas também sensibilidade democrática e articulação social (Norris, 2010).

O debate entre eficiência tecnocrática e legitimidade democrática também é abordado de forma crítica por esses autores. Embora alguns sustentem que a participação popular possa retardar a tomada de decisões, Gomide e Pires (2012) argumentam que a interação entre burocracia e democracia pode gerar complementaridades positivas, especialmente quando se estruturam arranjos institucionais que fomentem aprendizagem social, prestação de contas e coordenação interinstitucional. Essa visão se opõe ao isolamento burocrático clássico e aposta na inovação institucional e no desenvolvimento de capacidades de persuasão da burocracia estatal como vetores de fortalecimento do Estado.

Finalmente, uma contribuição conceitual importante das abordagens recentes é a crítica à ideia de que exista uma “capacidade estatal ideal” universal. Em vez disso, sugere-

se que distintos arranjos institucionais podem ser mais ou menos adequados conforme o tipo de política pública, o contexto federativo, os recursos disponíveis e os conflitos envolvidos. Assim, a análise da capacidade estatal deve sempre ser contextualizada, considerando as variações entre setores, territórios e momentos históricos, reforçando a necessidade de pesquisas empíricas sensíveis à diversidade de casos.

Em síntese, a literatura recente sobre capacidades estatais avança para um enfoque cada vez mais multidimensional, relacional e contextualizado. A partir das contribuições de Aguiar e Lima (2019) e Pires e Gomide (2014), o conceito de capacidade estatal deixa de ser um atributo fixo do Estado para se tornar o resultado de interações dinâmicas entre atores, instituições e contextos. Isso tem implicações diretas sobre como se concebe o planejamento estatal, a governança democrática e o papel do Estado na promoção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. As capacidades estatais, longe de serem um dado dado, são construídas política e institucionalmente. A partir dessas ideias, é possível caracterizar brevemente os modelos de desenvolvimento capitalista vigentes nos três países, relacionando-os com o conceito de capacidades estatais.

4.1. Caso do Brasil

No caso brasileiro, diversos autores têm destacado a alternância entre modelos de desenvolvimento capitalista neoliberais e social-desenvolvimentistas ao longo das últimas décadas. Para Stumm, Nunes e Perissinotto (2019), é possível estabelecer uma relação entre as capacidades institucionais e estatais presentes no Brasil e o modelo de desenvolvimento capitalista implementado no país. Essa relação evidencia uma dissonância estrutural entre o discurso desenvolvimentista e as condições institucionais e políticas necessárias para sua materialização.

Os autores analisam particularmente o modelo de desenvolvimento capitalista adotado durante os governos de Lula, que buscou combinar crescimento econômico com inclusão social e fortalecimento do mercado interno por meio de políticas industriais e sociais ativas. No entanto, a construção desse modelo encontrou limitações significativas na capacidade estatal, especialmente no que se refere à coordenação interinstitucional e à formulação de estratégias de longo prazo. A fragmentação institucional, a sobreposição de órgãos e a ausência de mecanismos eficazes de planejamento evidenciam a incapacidade do Estado brasileiro de cumprir funções típicas de um Estado desenvolvimentista moderno.

Além disso, o modelo capitalista brasileiro caracterizou-se por uma lógica de concertação pragmática com setores empresariais, mas sem a formação de coalizões produtivas estáveis nem contrapartidas reguladas. Isso dificultou alinhar os objetivos do desenvolvimento nacional com o investimento produtivo privado, revelando uma capacidade política limitada para negociar e legitimar a ação estatal.

Os autores também destacam que a falta de coerência institucional entre a política macroeconômica ortodoxa (orientada ao controle da inflação e à austeridade fiscal) e a política industrial mais intervencionista gerou um ambiente de incerteza e ambiguidade. Essa contradição impediu consolidar um regime de desenvolvimento capitalista robusto, no qual o Estado desempenhasse simultaneamente funções de estabilização e indução econômica. Nesse sentido, as capacidades institucionais necessárias para integrar e compatibilizar políticas em diferentes áreas mostraram-se insuficientes, refletindo a fragilidade estrutural do aparato estatal.

Por fim, o modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro mostrou-se dependente de conjunturas favoráveis, como o boom das commodities, e não sustentado por transformações estruturais. A falta de capacidades transformativas — isto é, de gerar inovação institucional, aprendizado e coordenação estratégica — limitou a resiliência do modelo. Assim, a experiência brasileira evidencia que, sem o fortalecimento das capacidades estatais e institucionais em suas múltiplas dimensões (administrativa, política, relacional, fiscal e transformativa), o modelo capitalista implementado tende a ser instável, desigual e vulnerável a retrocessos.

Em síntese, a relação entre capacidades estatais e o modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil revela uma profunda assimetria: enquanto o discurso desenvolvimentista exigia um Estado forte, coordenado e legítimo, o observado foi um Estado com limitações técnicas, políticas e institucionais que impediram a construção de um projeto de desenvolvimento mais autônomo, sustentável e democrático. Essas ideias podem ser sistematizadas no quadro a seguir:

Quadro 1
Capacidades estatais e desenvolvimento econômico no Brasil no ciclo lulista (2002-2025)

Dimensão da Capacidade Estatal	Descrição	Situação no Brasil (ciclo lulista)	Implicações
Capacidade transformativa	Capacidade de formular e implementar mudanças estruturais de longo prazo na economia e sociedade.	Limitada: ausência de projeto consistente de transformação estrutural; políticas industriais fragmentadas e reativas.	Resultou em políticas de curto prazo e baixa articulação entre objetivos industriais e macroeconômicos.
Capacidade fiscal	Capacidade de mobilizar e alocar recursos públicos com autonomia.	Moderada: havia recursos disponíveis, mas sua alocação foi condicionada por coalizões políticas e interesses setoriais.	Financiamentos foram concentrados em grandes grupos econômicos, sem contrapartidas estruturantes.
Capacidade administrativa	Qualificação técnica e autonomia burocrática para planejar e executar políticas.	Heterogênea: coexistência de ilhas de excelência (ex: BNDES) com baixa coordenação interinstitucional.	Comprometeu a continuidade e eficácia da política industrial frente à desarticulação entre órgãos.
Capacidade relacional	Capacidade de articular-se com setores econômicos e sociais de forma legítima e produtiva.	Fraca: captura das políticas por grandes empresas e ausência de pactos amplos com setores industriais diversos.	Geração de incentivos descoordenados e favorecimento a grupos com maior poder de lobby.
Capacidade política	Capacidade de construir coalizões políticas estáveis e direcionar o desenvolvimento nacional.	Restrita: predomínio de coalizões pragmáticas voltadas à “governabilidade” e não à agenda de desenvolvimento produtivo.	Dificuldade de sustentar políticas industriais de longo prazo diante da fragmentação e instabilidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de Stumm et al. (2019).

A análise de Stumm et al. (2019) mostra que o fracasso da política industrial durante os governos de Lula não se deveu à falta de “ideias” ou à percepção de dificuldades, mas à insuficiência de capacidades estatais para articular e sustentar uma estratégia de desenvolvimento. A política industrial lulista caracterizou-se pelo pragmatismo e reatividade, sem um projeto estruturado de transformação produtiva. A burocracia econômica atuou de forma descoordenada, e o BNDES assumiu um protagonismo isolado. O financiamento privilegiou grandes grupos empresariais sem exigir contrapartidas nem estimular inovação. A escassa articulação entre Estado e setores produtivos impediu a formação de coalizões amplas. As decisões foram capturadas por interesses corporativos específicos e a política seguiu uma lógica distributiva mais do que estratégica. A fragilidade institucional, a dispersão decisória e a instabilidade política minaram a continuidade das

iniciativas. Em síntese, a ausência de capacidades estatais robustas impediu a construção de uma política industrial e de desenvolvimento eficaz e duradoura.

4.2. Caso da Argentina

No caso do Estado argentino, ao longo das últimas décadas, o país atravessou um processo de reconfiguração institucional que limitou a capacidade de ação autônoma do Estado, especialmente em contextos de crise e reestruturação produtiva. Essa limitação não se deve apenas a fatores internos, como a instabilidade política ou a ineficiência burocrática, mas também à posição estrutural de dependência da Argentina no sistema capitalista internacional.

Souza (2025) destaca que a inserção subordinada da Argentina nas cadeias globais de valor e sua vulnerabilidade frente ao capital financeiro transnacional moldaram um tipo específico de Estado dependente, voltado a manter uma relação de forte subordinação com o capital financeiro e com a potência hegemônica da região. Esse Estado caracteriza-se por cumprir funções de mediação e estabilização em favor do capital internacional, com ênfase em políticas de ajuste fiscal, liberalização econômica e desregulamentação. Nesse contexto, a ação estatal torna-se funcional à reprodução das condições de dependência, em vez de atuar como instrumento de transformação ou promoção de um desenvolvimento soberano.

O artigo combina referências teóricas da teoria da dependência (Cardoso, Faletto, Marini) com análises institucionais recentes para mostrar que os limites do Estado argentino estão, em grande medida, condicionados por sua relação com o mercado financeiro internacional. O desmantelamento das capacidades de planejamento e indução econômica, iniciado nas décadas de 1980 e 1990 com as reformas neoliberais, não foi revertido nos ciclos progressistas dos anos 2000. Pelo contrário, até mesmo os governos com discurso desenvolvimentista mantiveram pactos frágeis com o capital, sem alcançar reformas estruturais que alterassem a posição da Argentina na hierarquia internacional.

Souza (2025) também enfatiza a fragilidade das coalizões político-sociais capazes de sustentar projetos transformadores. Os representantes do grande capital argentino mantêm vínculos estreitos com o capital internacional e resistem a iniciativas redistributivas ou à recuperação do protagonismo estatal. Isso dificulta a formação de blocos históricos mais coesos que possam apoiar uma estratégia nacional de desenvolvimento. A

instabilidade política e a recorrência de crises econômicas aprofundam esses obstáculos e reforçam a dependência de políticas externas, como os acordos com o FMI.

A seguir, apresenta-se um quadro analítico das capacidades estatais na Argentina, baseado em categorias teóricas discutidas na literatura (Cingolani, 2013; Pires & Gomide, 2020; Aguiar & Lima, 2019) e na análise de Souza (2025). O objetivo é identificar quais dimensões das capacidades estatais estão ausentes, enfraquecidas ou capturadas na atuação do Estado argentino sob um capitalismo dependente reestruturado:

Quadro 2
Capacidades estatais no Estado Dependente argentino (2002-2025)

Dimensão da Capacidade Estatal	Descrição	Situação na Argentina (segundo Matos, 2025)	Implicações
Capacidade transformativa	Habilidade do Estado de formular e implementar mudanças estruturais na economia e sociedade.	Gravemente comprometida pela subordinação à lógica do capital transnacional e ausência de planejamento de longo prazo.	Impede estratégias de desenvolvimento autônomo e sustentado, e modernização industrial.
Capacidade fiscal	Aptidão para arrecadar e alocar recursos de modo soberano.	Limitada pela dívida externa e por acordos com o FMI, que restringem a política orçamentária.	Torna o Estado refém de restrições externas, limitando políticas redistributivas e de investimento em infraestrutura e bens público.
Capacidade administrativa	Profissionalização, competência e estabilidade da burocracia estatal.	Erosão contínua desde os anos 1990, com desmonte de estruturas de planejamento e tecnocracias enfraquecidas.	Reduz a eficiência da máquina estatal e sua credibilidade junto à sociedade, abrindo espaço para práticas clientelistas e comportamentos “buscadores de renda” e de privilégios burocráticos.
Capacidade relacional	Capacidade de articular-se com a sociedade civil e os setores produtivos de forma estratégica e legítima.	Marcada por assimetria e captura, com predominância de vínculos com frações do capital internacional.	Gera pactos frágeis, impede formação de coalizões nacionais coesas, e frentes social-desenvolvimentistas articuladas em bases partidárias.
Capacidade política	Habilidade de construir consensos, coalizões e legitimidade para a ação estatal.	Instável e fragmentada, com polarização e recorrentes rupturas institucionais.	Dificulta continuidade de políticas públicas e reprodução de agendas de Estado, fidelizando o eleitor não a partidos, mas a lideranças carismáticas.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Souza (2025).

A análise de Souza (2025) demonstra que a fragilidade das capacidades estatais argentinas não é apenas conjuntural, mas estrutural, resultado de décadas de dependência externa, captura institucional e reformas neoliberais. A incapacidade de constituir um Estado com autonomia estratégica e capacidade de articulação interna condena o país a ciclos de vulnerabilidade e instabilidade. A consequência mais visível é a impossibilidade de construir um modelo de desenvolvimento soberano, autônomo e inclusivo, condição que tende a se perpetuar enquanto não se enfrentar de maneira sistêmica a estrutura de dependência.

4.3. Caso da China

No caso do Estado chinês, durante as últimas quatro décadas observou-se um processo contínuo e intencional de fortalecimento institucional orientado para o desenvolvimento econômico (Moura, 2021). Esse fortalecimento não se deve apenas à centralização política e à estabilidade do regime, mas também à construção gradual de um aparato estatal adaptativo, experimental e estrategicamente orientado, mesmo em contextos de reformas estruturais e de abertura econômica. A China conseguiu evitar as “armadilhas típicas da dependência” dos países periféricos —como a excessiva dependência de receitas estatais provenientes de produtos de baixo valor agregado, a vulnerabilidade diante da oscilação de preços externos, a falta de diversificação econômica e um mercado interno limitado— consolidando um modelo estatal que combina autonomia decisória, capacidade técnica e disciplina estratégica, ao mesmo tempo em que atrai capital externo para setores capazes de potencializar o desenvolvimento econômico interno.

Moura (2021) assinala que a inserção internacional da China não foi passiva nem subordinada, mas resultado de estratégias seletivas e de um firme controle político sobre o capital nacional e internacional. Esse processo configurou um tipo específico de Estado: o Estado desenvolvimentista internacionalizante, que, em vez de limitar-se a funções de mediação, atua como impulsionador, coordenador e disciplinador do processo de transformação produtiva e da difusão do “modelo chinês” de gestão para outras regiões, fundamentado em princípios de respeito à soberania nacional e de benefícios mútuos entre países. O Estado chinês articula políticas industriais, tecnológicas e territoriais com alta capacidade de implementação e coerência entre objetivos nacionais e mecanismos institucionais.

A abordagem de Moura (2021) combina perspectiva institucional com elementos da economia política do desenvolvimento para demonstrar que as capacidades estatais chinesas foram deliberadamente construídas, especialmente a partir das reformas de Deng Xiaoping. Diferentemente das experiências latino-americanas, o Estado chinês manteve e modernizou suas capacidades de planejamento, coordenação e avaliação, além de institucionalizar mecanismos de aprendizado incremental. A centralização do poder político no Partido Comunista não impediu a adoção de práticas experimentais e ajustes dinâmicos, muitas vezes por meio de “zonas piloto” ou projetos territoriais controlados.

O autor enfatiza também a existência de uma coalizão dirigente hegemônica, centrada no partido-Estado, que alinha as elites burocráticas, tecnocráticas e empresariais em torno de um projeto nacional de longo prazo, contando com apoio popular sustentado graças a melhorias graduais na qualidade de vida da população. O controle disciplinador sobre o capital privado, a indução à inovação tecnológica e a supervisão política da administração contribuem para manter o alinhamento entre a ação estatal e as metas estratégicas, minimizando perdas e desvios por irregularidades administrativas e evitando capturas por interesses privados. A ausência de fragmentação institucional e a estabilidade política, combinadas com uma hegemonia de longa duração mas flexível diante de mudanças econômicas, criam condições favoráveis para a continuidade de políticas estruturantes e para a resiliência institucional frente a crises globais.

Quadro 3
Capacidades estatais no desenvolvimentismo cosmopolita chinês (2000-2025)

Dimensão da Capacidade Estatal	Descrição	Situação na China (segundo Moura, 2021)	Implicações
Capacidade transformativa	Habilidade do Estado de formular e implementar mudanças estruturais na economia e sociedade.	Elevada: baseada em planejamento estratégico, experimentação institucional e avaliação contínua.	Permite reconfiguração produtiva autônoma e liderança tecnológica global.
Capacidade fiscal	Aptidão para arrecadar e alocar recursos de modo soberano.	Robusta: elevada capacidade de mobilização de recursos e controle sobre o sistema financeiro nacional.	Sustenta grandes investimentos públicos e políticas industriais de longo prazo.

Capacidade administrativa	Profissionalização, competência e estabilidade da burocracia estatal.	Alta: burocracia meritocrática, hierarquizada e integrada ao partido-Estado.	Garante continuidade e efetividade na formulação e execução de políticas.
Capacidade relacional	Capacidade de articular-se com a sociedade civil e os setores produtivos de forma estratégica e legítima.	Estruturada: controle disciplinador sobre o capital privado e indução à cooperação produtiva.	Estimula inovação sob tutela estatal e evita captura por interesses corporativos.
Capacidade política	Habilidade de construir consensos, coalizões e legitimidade para a ação estatal.	Coesa: partido-Estado domina a arena política com visão estratégica compartilhada.	Assegura estabilidade institucional e direção unificada para o desenvolvimento.
Fonte: Elaboração dos autores a partir de Moura (2021) e Jabbour e Gabrielle (2023).			

As pesquisas de Moura (2021), Jabbour e Gabrielle (2023), Weber (2021) e outros mostram que a solidez das capacidades estatais chinesas não é produto de heranças culturais nem de fatores conjunturais, mas de uma trajetória histórica deliberada, marcada por reformas institucionais progressivas e por uma elite dirigente comprometida com objetivos nacionais e políticas públicas inclusivas e distributivas. Essa trajetória permite à China combinar crescimento econômico, inovação tecnológica, autonomia geopolítica e redução progressiva das desigualdades, elementos que a afastam profundamente do padrão estrutural de dependência observado na América Latina.

V. Conclusões: Reflexões sobre as capacidades estatais e vias de desenvolvimento no centro e na periferia do capitalismo

A análise comparada entre os casos da China, Brasil e Argentina revela configurações profundamente distintas de capacidades estatais orientadas ao desenvolvimento econômico. Embora os três países compartilhem uma trajetória de industrialização tardia e de inserção periférica no sistema capitalista global, seus respectivos arranjos institucionais e estratégias de ação estatal resultaram em graus muito diferentes de autonomia, coordenação e eficácia na formulação e implementação de políticas desenvolvimentistas e de desenvolvimento sustentável.

A China constitui um caso singular de fortalecimento das capacidades estatais em um contexto que contempla, a longo prazo, a transformação socialista e a integração ao mercado global. Como sustenta Moura (2021), o modelo chinês não seguiu passivamente

os padrões dos chamados *developmental states* do Leste Asiático, como Coreia do Sul e Taiwan; pelo contrário, construiu um arranjo institucional próprio, centrado no partido-Estado e na coordenação vertical das políticas públicas. A burocracia chinesa é altamente hierarquizada, profissionalizada e orientada para metas estratégicas de longo prazo, apoiada por um sistema de “emparelhamento institucional” que conecta os níveis central e local com setores econômicos específicos. Embora não esteja isenta de problemas e disfuncionalidades, essa estrutura garante não apenas a execução eficaz de projetos industriais e tecnológicos, mas também uma capacidade singular de supervisão, baseada em experimentação, aprendizado institucional, consulta pública e disciplina política, gerando mecanismos adaptativos efetivos diante de mudanças no ambiente e evitando a estagnação do setor privado e o rentismo inercial da administração pública.

Em contraste, o caso brasileiro, segundo Stumm, Nunes e Perissinotto (2019) e outros autores, revela um Estado com capacidades estatais mais frágeis e desarticuladas. Mesmo em contextos marcados por ideias e discursos desenvolvimentistas, como durante os governos Lula I e II, a política industrial brasileira caracterizou-se por fragmentação institucional, descontinuidade programática e ausência de mecanismos de avaliação e de condicionalidade para o setor privado. Segundo a literatura secundária, o Estado operou sem um núcleo coordenador, distribuindo incentivos a setores empresariais sem exigir contrapartidas efetivas em termos de produtividade ou inovação, nem compromissos para a provisão de bens públicos que consolidassem uma coalizão de apoio social. Essa configuração político-institucional limitou severamente a capacidade transformadora do Estado e resultou na reprodução de um modelo econômico em grande medida exportador de *commodities* e dependente de ciclos externos de crescimento, com avanços na redução da pobreza e relativa diversificação econômica, mas mantendo altos níveis de desigualdade social e problemas de sustentabilidade.

Na Argentina, segundo Souza (2025), as limitações são ainda mais estruturais e profundas. O Estado argentino configurou-se nas últimas décadas como operador subordinado da reestruturação capitalista global, cumprindo funções de ajuste e estabilização diante das exigências do capital financeiro internacional e dos condicionantes de organismos multilaterais como o FMI. As reformas neoliberais desmantelaram capacidades administrativas e de planejamento, e desde os anos 2000 não houve uma reconstrução consistente dessas funções estatais, mesmo durante governos progressistas. A instabilidade política, a fragmentação institucional e a recorrente captura do Estado por

agentes econômicos vinculados ao capital externo dificultam qualquer estratégia de desenvolvimento autônomo e sustentável, situação agravada pela incapacidade das forças opositoras ao modelo pró-mercado de construir uma alternativa de capitalismo mais moderno, menos dependente de lógicas populistas e assistencialistas.

O presente estudo fundamenta-se em uma análise comparativa que considera as capacidades estatais como variável explicativa central, embora não exclusiva, para compreender o desenvolvimento econômico em países com histórico de dependência estrutural. Argentina, Brasil e China compartilham o legado de economias periféricas ou semiperiféricas, mas divergem significativamente quanto ao arranjo institucional de seus Estados e à estabilidade de suas coalizões políticas. Examinar essas três trajetórias em paralelo permite entender como diferentes formas de organização do poder político moldam a eficácia estatal e influenciam o crescimento econômico e a justiça distributiva, superando a preocupação exclusiva com a industrialização, que, embora seja fundamental (e a China o demonstra), permanece presa aos ciclos desenvolvimentistas do século XX. Em síntese, é necessário caracterizar de maneira mais refinada as diversas vias de desenvolvimento das economias de capitalismo tardio na segunda metade do século XX e início do XXI.

Quanto às dinâmicas políticas, observa-se que a estabilidade e a capacidade hegemônica das coalizões governantes desempenham um papel decisivo na construção das capacidades estatais. A Argentina, marcada por alta fragmentação institucional, ausência de pactos duradouros e instabilidade econômica crônica, avançou pouco na criação de instituições estáveis e efetivas. O Brasil, embora tenha consolidado importantes capacidades técnicas no século XX, viu essas estruturas se enfraquecerem após os ciclos neoliberais dos anos 1990 e depois de 2014, com a ascensão de forças políticas orientadas por interesses rentistas ou privatistas. A China, em contrapartida, conseguiu preservar um grupo dirigente coeso, capaz de sustentar um projeto nacional estratégico durante décadas.

A comparação dos desempenhos econômicos aprofunda essa análise. A Argentina permaneceu presa a ciclos de crise e dependência financeira, com impactos negativos sobre a coesão social. O Brasil experimentou crescimento com inclusão social nos anos 2000, mas esse processo foi interrompido abruptamente com a reorientação neoliberal recente. A China, em contraste, implementou um modelo de desenvolvimento estatal coordenado, com forte investimento em inovação, controle seletivo da abertura econômica e uma acentuada redução da pobreza. Esses dados mostram que o desempenho

econômico de longo prazo está diretamente vinculado à forma como o Estado articula coalizões e consolida sua capacidade de ação.

Portanto, a configuração dos blocos dominantes —isto é, a composição e o grau de coesão dos grupos políticos e econômicos— constitui o principal fator explicativo das trajetórias divergentes entre Argentina, Brasil e China. A construção das capacidades estatais, longe de ser um dado técnico, depende de alianças políticas duradouras, legitimidade institucional e projetos de longo prazo, difundidos por meio de estratégias discursivas que evitem a perda de legitimidade associada ao custo de governar. A presente comparação contribui não apenas para compreender os caminhos históricos percorridos, mas também para refletir sobre os limites e possibilidades dos projetos de desenvolvimento no Sul Global contemporâneo e sua sustentabilidade a médio e longo prazo. Finalmente, como indicam estudos recentes (Gunter & Legarda, 2022), essas configurações internas influenciam o tipo de relações internacionais que os países podem estabelecer, gerando diversas oportunidades e tensões no comércio e na cooperação global.

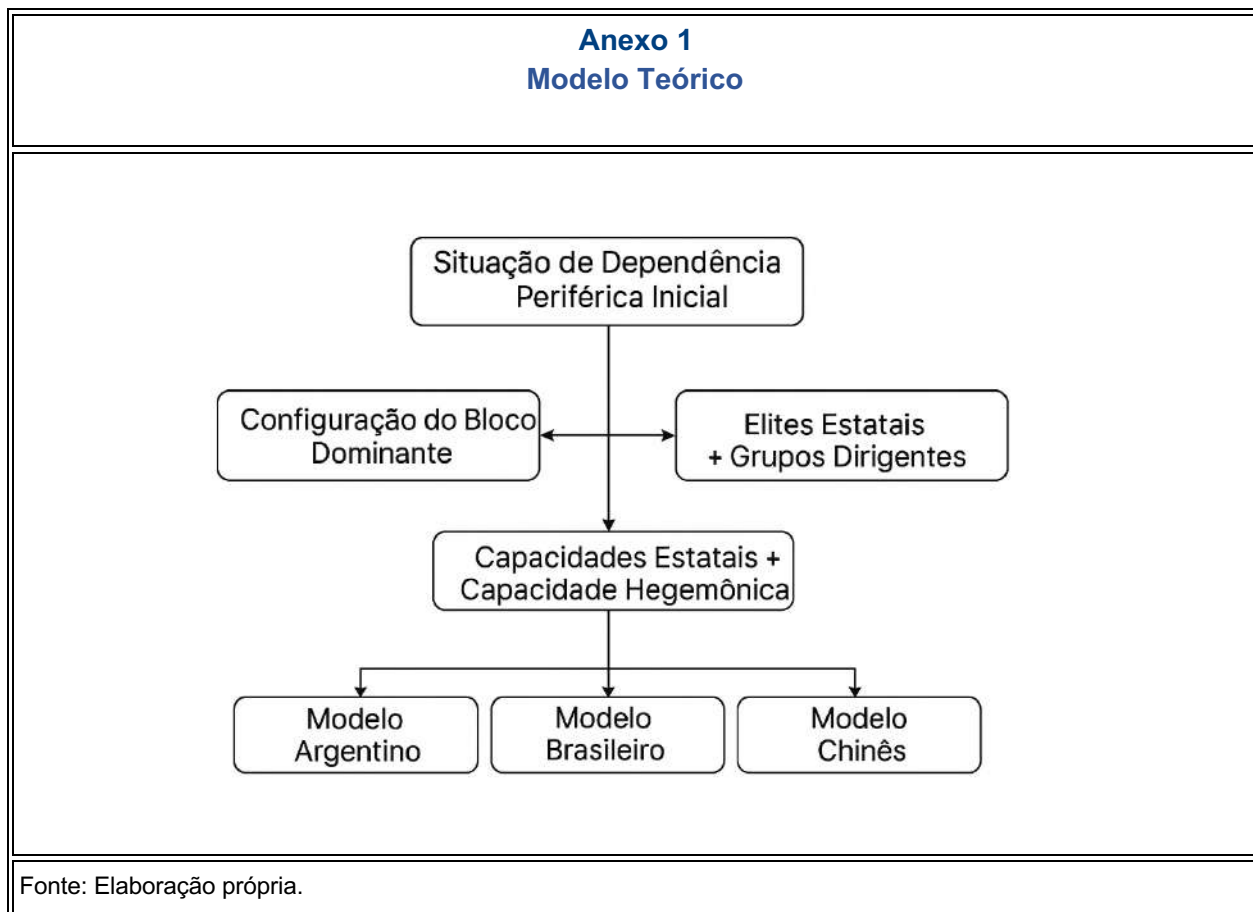
VI. Bibliografia

- Aguiar, R., & Lima, L. (2019). *Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração*. Bib: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, (89), 1–28.
- Ang, Y. Y. (2016). *How China escaped the poverty trap*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Aróstica Fernández, P. (2022). Chile's once-pioneering relationship with China is turning into dependency. In J. Gunter & H. Legarda (Eds.), *Beyond blocs: Global views on China and US-China relations* (pp. 26–32). MERICS. En: <https://merics.org/en/papers-on-china-beyond-blocs-global-views-china-and-us-china-relations> (Consultado 10.09.2025)
- Ban, C. (2013). Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, 20(2), 298–331. En: <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.660183> (Consultado 10.09.2025)
- Basualdo, E. M. (2008). El agro pampeano: sustento económico y social del actual conflicto en la Argentina. *Cuadernos del CENDES*, 25(68), 31–56.
- Braga, S., & Souza, A. M. (2023). Las relaciones Brasil - China en perspectiva de la “teoría de la dependência.” *Working Paper Series (WPS) de REDCAEM, Revista N°34*. Santiago, Chile: Eje Geopolítica y Geoestrategia.
- Braga, S., & Matos Souza, A. (2025). As relações Brasil-China sob a ótica da teoria da dependência. *Cadernos CRH*, 38, 1–19. En: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v38i0.54558> (Consultado 10.09.2025)
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (2004). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castro, A. C. (2015). *Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina* (Texto para Discussão No. 2106). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. En: <https://hdl.handle.net/10419/121535> (Consultado 10.09.2025)
- Diniz, E., & Boschi, R. (1978). *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- Diniz, E. (1978). *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Evans, P. B. (1992). The State as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change. In S. Haggard & R. R. Kaufman (Eds.), *The State: Critical concepts* (pp. 386–423). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765. En: <http://dx.doi.org/10.2307/2657374> (Consultado 10.09.2025)
- Etchemendy, S., & Garay, C. (2011). Argentina: Left populism in comparative perspective, 2003–2009. In S. Levitsky & K. Roberts (Eds.), *The resurgence of the Latin American left* (pp. 283–305). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Fairfield, T. (2015). Structural power in comparative political economy: Perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411–441. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
- Fernández, P. A. (2022). Chile's once-pioneering relationship with China is turning into dependency. *Beyond Blocs*.

- Gomide, A. D. Á., Machado, R. A., & Albuquerque, P. M. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(spe), 689–704. En: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200159> (Consultado 10.09.2025)
- Gomide, A. D., & Pires, R. R. C. (2012). Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 25–30.
- Gomide, A. (2016). Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In A. A. Gomide & R. R. Boschi (Orgs.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Guilmo, N. (2023). *O capital internacional no Brasil: distribuição dos investimentos, demandas políticas e participação no impeachment de Dilma Rousseff* (Tese de doutorado). Campinas-SP, IFCH-UNICAMP.
- Gunter, J., & Legarda, H. (2024). *Beyond blocs: Global views on China and US-China relations*. Mercator Institute for China Studies (MERICS). En: <https://merics.org/en/papers-on-china/beyond-blocs-global-views-china-and-us-china-relations> (Consultado 10.09.2025)
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese characteristics: Entrepreneurship and the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hung, H.-F. (2015). *The China Boom: Why China will not rule the world*. New York, NY: Columbia University Press.
- Jabbour, E., & Gabriele, A. (2023). *China: o socialismo do século XXI*. Boitempo Editorial.
- Jaguaribe, A. (2015). Capacidades estatais comparadas: China e a reforma do sistema nacional de inovações (Texto para Discussão No. 2085). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Kay, C. (2011). Latin American theories of development and underdevelopment. In H. Veltmeyer (Ed.), *The critical development studies handbook: Tools for change* (pp. 49–53). London: Zed Books.
- Keane, J. (2017). *When trees fall, monkeys scatter: Rethinking democracy in China*. Kindle Edition.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2008). Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, 19(2), 16–30. En: <https://doi.org/10.1353/jod.2008.0023> (Consultado 10.09.2025)
- López, E., & Barrera Insua, F. (2018). La pesada herencia de la dependencia: Competencia capitalista y ganancias extraordinarias en Argentina (2002–2015). *América Latina Hoy*, 80.
- Martins, L. (1976). *Pouvoir et développement économique: Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Éditions Anthropos.
- Moura, R. (2021). *Industrialização, desenvolvimento e emparelhamento tecnológico no leste asiático: os casos de Japão, Taiwan, Coreia do Sul e China*. Rio de Janeiro: INCT/PPED; CNPq; FAPERJ; CAPES; Ideia D.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese economy: Transitions and growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Nölke, A., & Vliegenthart, A. (2009). Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670–702. En: <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098> (Consultado 10.09.2025)

- Nölke, A., Ten Brink, T., Claar, S., & May, C. (2020). *State-permeated capitalism in large emerging economies*. London: Routledge.
- Norris, P. (2012). *Making democratic governance work: How regimes shape prosperity, welfare, and peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliveira, F. A. (2022). Lost and found: Bourgeois dependency theory and the forgotten roots of neodevelopmentalism. *Latin American Perspectives*, 49(1), 36–56.
- Perissinotto, R. M. (2021). *Ideas, burocracia e industrialización en Argentina y Brasil, 1930–1966*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora.
- Pires, R., & Gomide, A. (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Saes, D. (2007). Modelos políticos latino-americanos na nova fase da dependência. In F. M. G. Nogueira & M. L. Rizotto (Orgs.), *Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil*. São Paulo: Editora Xamã.
- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553–575. En: <https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186> (Consultado 10.09.2025)
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Souza, A. M., & Martuscelli, D. E. (2025). Crise política e movimento pendular da burguesia interna industrial nos governos de Dilma Rousseff e Cristina Kirchner. In A. Boito Jr., D. E. Martuscelli, & N. Guilmo (Orgs.), *Instabilidade e crise na política brasileira*. Marília: Lutas Anticapital.
- Souza, C. (2016). Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. In A. A. Gomide & R. R. Boschi (Orgs.), *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Souza, A. M. (2025). Estado e dependência: o caso argentino neste século (Trabalho apresentado no GT 22, SBS-USP).
- Stumm, M. G., Nunes, W., & Perissinotto, R. (2019). Ideias, instituições e coalizões: as razões do fracasso da política industrial lulista. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39, 736–754.
- Weber, I. M. (2021). *How China escaped shock therapy: The market reform debate*. London: Routledge.

VII. Anexos



Anexo 2
Quadro Comparativo
Capacidades Estatais e Modelos de Desenvolvimento: China, Brasil e Argentina

Dimensão Analítica	China (Moura, 2021)	Brasil (Perissinotto <i>et al.</i>, 2019)	Argentina (Matos Souza, 2025)
Modelo institucional	Partido-Estado centralizado, experimentalista, com controle disciplinador	Burocracia fragmentada, instituições ambíguas, sem núcleo estratégico coordenador	Instituições frágeis, capturadas por coalizões instáveis e interesses internacionais
Capacidade transformativa	Elevada: promove mudanças estruturais por meio de planejamento de longo prazo e experimentação	Comprometida: políticas descontinuadas, com baixa articulação entre ideias e instituições	Muito baixa: reformas parciais e ausência de estratégias estruturais sustentáveis
Capacidade administrativa	Alta: burocracia profissional, hierarquizada e com meritocracia política interna	Parcial: setores técnicos competentes, mas subordinados a dinâmicas político-partidárias	Enfraquecida desde as reformas neoliberais; desmonte dos aparatos de planejamento
Capacidade relacional	Estruturada e disciplinadora: relação Estado-empresas mediada por controle político e condicionalidades	Assimétrica e clientelista: incentivos sem contrapartidas claras, baixa indução produtiva	Capturada: relação clientelista com frações do capital ligadas ao setor externo
Capacidade de coordenação	Elevada: coordenação vertical entre níveis de governo e setores econômicos (emparelhamento institucional)	Baixa: conflitos entre ministérios e ausência de mecanismos de coordenação interfederativa e de correção das desigualdades regionais	Muito baixa: fragmentação político-administrativa e conflitos institucionais recorrentes
Capacidade política	Alta: estabilidade e coerência do grupo dirigente do Partido Comunista, com visão estratégica de longo prazo	Instável: coalizões heterogêneas e contraditórias, instabilidade hegemônica	Fragmentada: coalizões frágeis e dependentes de choques externos e crises políticas
Inserção internacional	Estratégica e seletiva: integração com cadeias globais sob controle estatal e metas nacionais	Subordinada: especialização em commodities e abertura financeira com vulnerabilidade externa	Altamente dependente: inserção subordinada nas cadeias globais e vulnerabilidade ao FMI
Função do Estado no capitalismo	Indutor e coordenador: ativa transformação da estrutura produtiva nacional	Mediador e gestor: acomoda interesses difusos e contraditórios	Ajustador e estabilizador: garante condições mínimas de acumulação sem capacidade de indução
Capacidade de inovação institucional	Alta: aprendizado contínuo, testes-piloto, adaptação institucional rápida	Baixa: falta de mecanismos de avaliação e aprendizado institucional	Quase nula: dependência de pacotes externos e reformas importadas

Fonte: Elaboração própria.



www.chinayamericalatina.com