

Os Modelos de Governança com Características Chinesas

Governance Models with Chinese Characteristics

Anabela Rodrigues Santiago

GOVCOPP / DCSPT, Universidade de Aveiro
Bolsreira de investigação doutoral FCT – Centro Científico e Cultural de Macau
anabela.santiago@ua.pt
ORCID: 0000-0002-3897-0323

RESUMO

O objetivo do presente estudo é efetuar uma análise da literatura sobre o conceito de governança no contexto da República Popular da China (RPC). Embora os estudos existentes sobre a governança chinesa se centrem frequentemente na governança do ponto de vista empresarial, a presente análise exclui esse âmbito. Em vez disso, aprofunda o domínio da governança na esfera da política contemporânea na China, tanto ao nível da política externa como interna, abrangendo o período de 1978 a 2023. A falta de consenso académico sobre esta questão do posicionamento chinês em matéria de governança política é evidente tanto nos estudos chineses como nas ciências políticas, com duas perspetivas predominantes: uma que defende a ascensão pacífica da China como uma potência do *statu quo* e outra que apresenta a 'ameaça chinesa' como uma realidade tangível. Este artigo analisa os fatores que sustentam ambas as tendências, sublinhando a ambiguidade inerente e estratégica que caracteriza o posicionamento da China nesta e noutras matérias, e o papel do seu modelo de governança na nova ordem global.

PALAVRAS-CHAVE

Governança, política, China, Ordem Global.

ABSTRACT

The aim of this study is to carry out a literature review of the concept of governance in the context of the People's Republic of China. While existing studies on Chinese governance often focus on governance from a business perspective, this analysis excludes that realm. Instead, it delves into the field of governance in the sphere of contemporary politics in China, both at the level of foreign and domestic policy, covering the period from 1978 to 2023. The lack of academic consensus on this issue of Chinese positioning in political governance is evident in both China studies and political science, with two predominant perspectives: one that defends China's peaceful rise as a *statu quo* power and another that presents the 'Chinese threat' as a tangible reality. This article analyses the factors that underpin both trends, highlighting the inherent and strategic ambiguity that characterizes China's positioning in this and other matters, and the role of its governance model in the new global order.

KEYWORDS

Governance, politics, China Global Order.

1. Introdução

Devido à natureza dinâmica das sociedades e à conseqüente evolução das suas estruturas e necessidades, os sistemas políticos têm de se adaptar constantemente às vicissitudes que ocorrem ao longo da História. Nos países ocidentais, onde o neoliberalismo se constitui como uma ordem sócio-económica bastante generalizada, tem havido uma mudança subtil do termo 'governo' para 'governança' ou 'governança' nas últimas décadas, refletindo o impacto das ideologias neoliberais no comportamento dos órgãos de governo. Como salientado por Levi-Faur (2012), a variedade de mecanismos de controlo espelha e remodela novas abordagens aos processos políticos, reconfigura as relações entre instituições estatais e não estatais, e permite a exploração de métodos inovadores, participados e experimentais na tomada de decisões democráticas.

De entre as variadas interpretações do termo governança, consoante a área científica dos pesquisadores, há um elemento comum que perpassa todas elas: o fator de mudança. A questão essencial reside em compreender o tipo específico de mudança em questão. Também na China se verifica uma transição paulatina para sistemas de governança, embora isso seja mais notório no que diz respeito à sua política externa. No entanto, principalmente devido a nuances culturais na interpretação dos conceitos, a posição chinesa em relação à governança permanece pouco clara. Ademais das diferentes perspetivas delineadas na secção de resultados, esta revisão da literatura permite identificar tendências comuns em todos os artigos analisados: (i) a complexidade em compreender a posição (aparentemente ambígua) e os objetivos da China na sociedade internacional; (ii) a priorização dos interesses nacionais sobre a política externa; (iii) a aplicação de mecanismos de *soft power* e a estratégia de não-interferência em assuntos de outros países; e, por fim, (iv) as distintas conceções quanto às formas e aplicação do conceito de multilateralismo.

Com base nestas assunções, a seguir à secção de metodologia – que descreve a sequência dos procedimentos adotados nesta revisão de literatura – apresentam-se os resultados subdivididos nas principais áreas de análise, derivadas da revisão da literatura, a saber: (i) governança; (ii) nova ordem global; hegemonia *versus* multilateralismo; (iii) poder do *statu quo* vs. poder revisionista associado à governança global. Por fim, a secção de conclusões destaca as ideias-chave relacionadas com o tema examinado, ou seja, os modelos de governança política na

China, a sua evolução mais recente e o seu eventual contributo para uma nova ordem global.

2. Metodologia

Este artigo destaca as principais características da governança política chinesa e o seu impacto na ordem global. As conclusões derivam de uma revisão da literatura realizada mediante uma pesquisa de artigos na base de dados *Scopus Elsevier*. A escolha da referida base de dados para esta pesquisa documental é justificada pela sua relevância, sendo uma das mais destacadas no campo das ciências sociais, especialmente na área de políticas públicas, abrangendo revistas conceituadas do ponto de vista do seu rigor científico.

Para compilar o conjunto de artigos selecionados, foram utilizadas duas combinações de palavras-chave. A pesquisa pela expressão *Chinese governance* resultou em 90 artigos, enquanto a busca por *People Republic of China AND governance* gerou 394 resultados. Alguns artigos eram comuns a ambas as combinações de palavras-chave, e, portanto, trabalhos duplicados foram eliminados. Do conjunto restante de artigos, a seleção foi feita com base em dois critérios específicos: apenas foram tidos em consideração os artigos que mencionavam os termos "China" e "governance" nas palavras-chave e, de entre esses, os que apresentavam um número de citações superior a 90.

Após uma análise inicial dos resumos e palavras-chave, foram escolhidos 24 artigos devido à sua relevância para o tema da governança, abrangendo o período histórico de 1978 a 2023, ou seja, desde o início da reforma de abertura económica da China até aos dias atuais.

A estratégia de investigação, abrangendo as etapas descritas, pode ser observada na Figura 1.

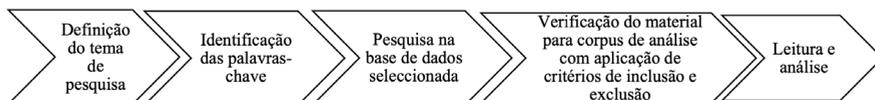


Figura 1: Etapas da pesquisa (elaboração própria)

Os 24 artigos finais selecionados foram lidos exaustivamente e categorizados de acordo com o seu âmbito e abordagens mais específicos. Alguma literatura científica adicional foi considerada após a leitura do conjunto principal de 24 artigos, a fim de melhor contextualizar os modelos de governança e a posição da

China nesta matéria. Na próxima seção, os conceitos serão avaliados de acordo com as "características chinesas", suas especificidades e respectivas relações de causalidade e/ou interdependência; os conceitos serão descritos com vista a obter uma visão holística do papel da governança na China contemporânea, pelo que pesquisas científicas futuras incisivas são recomendadas, sobretudo no âmbito da governança política setorial.

3. Resultados

Como anteriormente referido, a revisão de literatura foi conduzida de acordo com o foco específico dos artigos alvo de análise, os quais foram categorizados de acordo com a perspectiva principal desenvolvida pelos autores. Na sequência disso, várias abordagens foram identificadas na literatura existente: (i) o conceito de governança no seu significado central; (ii) os conceitos de 'ameaça chinesa' e 'ascensão pacífica'; e (iii) a governança associada à nova ordem global. Todas essas abordagens são desenvolvidas nas subseções que se seguem.

3.1. Conceito de governança – uma panóplia de possíveis definições

Existem diversas interpretações para o conceito de governança, porém encontrar uma definição completamente precisa e inequívoca na literatura é desafiador devido às diferentes perspectivas sob as quais o termo pode ser abordado, como por exemplo, a ciência política, as políticas públicas, as relações internacionais, a economia, entre muitas outras. Neste trabalho, adotaremos uma perspectiva crítica focada na aplicação do conceito ao caso específico da RPC.

Jie Lu (2015, p. 5) conceitua a governança como "o exercício do poder para estruturar, regular e coordenar as relações entre a população na gestão dos seus assuntos públicos" (tradução própria). Além disso, Michel Foucault, filósofo francês que se destacou na teoria social, desenvolveu um conceito semelhante conhecido como 'governamentalidade', definido por Sigley (2006, p. 490) como "um meio de compreender as mudanças nas relações entre conhecimento, poder e subjetividade no contexto das primeiras sociedades ocidentais modernas" (tradução própria).

Em 2012, a Organização das Nações Unidas (ONU) delineou os princípios fundamentais da boa governança, destacando cinco elementos essenciais: (i) a participação; (ii) o Estado de Direito; (iii) a transparência; a capacidade de resposta,

equidade e inclusão; (iv) a orientação para o consenso; e, finalmente, (v) a responsabilização. Paralelamente, o Banco Asiático de Desenvolvimento, conforme descrito por Lahtinen (2010), estabeleceu quatro pilares que ecoam de maneira notável os princípios da ONU: (i) responsabilização; (ii) previsibilidade; (iii) participação; e (iv) transparência.

É relevante observar que décadas de pesquisa sobre esse tema, como evidenciado por Jie Lu (2015), indicam que as instituições desempenham um papel crucial na promoção da boa governança. Essa compreensão é um testemunho do reconhecimento generalizado de que a eficácia das práticas de governança não apenas depende dos princípios estabelecidos, mas também da implementação consistente desses princípios através de estruturas institucionais sólidas. Tanto as Nações Unidas quanto o Banco Asiático de Desenvolvimento enfatizam a importância da participação, transparência, responsabilização e outros princípios relacionados na promoção da boa governança. Além disso, é de notar que as instituições desempenham um papel central na concretização desses princípios na prática, consolidando assim a base teórica e empírica para a busca contínua da melhoria das práticas governamentais em todo o mundo, inclusive na China que com o aumento da sua participação em instituições globais e a criação de mecanismos institucionais próprios reforça a sua posição enquanto ator principal na esfera internacional, sobretudo em países do chamado Sul Global (Alden *et al.*, 2005; Gray e Gills, 2016).

A evolução do conceito na China, desde o estabelecimento da República Popular da China em 1949, apresenta uma trajetória notável que reflete a influência de diferentes líderes e transformações sócio-econômicas ao longo do tempo. Mao Zedong, líder do Partido Comunista Chinês (PCC) desde os anos 30, desafiou a hegemonia global do Ocidente ao introduzir os princípios orientadores da política externa chinesa, conhecidos como os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica. Esses princípios tornaram-se fundamentais na abordagem da China relativamente às relações internacionais e permanecem relevantes até hoje. Após a implementação das reformas de abertura em 1979, a China começou a alinhar os seus padrões de atuação às normas das instituições internacionais, adaptando as suas leis nacionais para estarem em maior grau de conformidade com as práticas globais (CFR, 2023). Esse período marcou o início de uma integração mais profunda da China na arena internacional e uma transição para uma abordagem mais cooperativa. Nas últimas duas décadas, a China não apenas aderiu a acordos multilaterais e regionais existentes, como também desempenhou um papel

ativo na criação de suas próprias instituições de governança, como os BRICS – constituídos por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, a Organização de Cooperação de Shangai (SCO), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). Essas iniciativas consolidaram a China como uma participante crucial na formulação de políticas globais (CFR, 2023; Noesselt, 2022).

Além disso, as mudanças não se limitaram à esfera internacional. A uma escala local, a governança na China passou por reestruturações significativas, especialmente com a migração expressiva da população rural para as áreas urbanas em busca de melhores oportunidades e benefícios associados ao desenvolvimento urbano. Com efeito, o processo de urbanização no país teve um crescimento exponencial, nomeadamente a partir da década de 1980 (Bray, 2006). Esta dinâmica complexa tem implicações profundas para a gestão local e para a adaptação das estruturas governamentais às transformações sociais em curso. Portanto, podemos destacar que a trajetória histórica da China se reflete numa evolução na aplicação do conceito de governança que resulta de uma interação complexa entre as mudanças políticas, económicas e sociais, tanto a nível nacional quanto internacional, moldando a posição e o papel da China no cenário global contemporâneo. A centralização da política chinesa tem sido historicamente atenuada por uma combinação única de centralização política com descentralização económica e administrativa, outra característica distintiva do sistema de governança do Império do Meio (Bardhan, 2020). Xu (2011) descreve até o sistema como "autoritarismo regionalmente descentralizado".

Com efeito, a compreensão da aplicação dos mecanismos de governança na China requer uma análise detalhada da política e ideologia subjacentes à economia socialista de mercado, desdobrando-se em várias componentes distintas. Em primeiro lugar, é essencial examinar a abordagem 'glocal' adotada pela China, caracterizada pela interação entre as dinâmicas globais e locais. Este enfoque reconhece a necessidade de equilibrar a participação na economia global, com a preservação das peculiaridades culturais e necessidades internas. Um dos exemplos passíveis de explicar o reconhecimento deste equilíbrio é a aplicação de um modelo de economia dual, adotado com o lançamento do 14º Plano Quinquenal do PCC. Este modelo tem como pilar fundamental a circulação doméstica, enfatizando a oferta e a procura do mercado interno como um dos motores da economia a par com a inovação e remetendo o comércio internacional para um lugar de suporte e não de dependência absoluta (Javed *et al.*, 2023).

A 'construção da comunidade' é outra faceta crucial, representando os esforços do governo chinês para fortalecer a coesão social e a identidade nacional. Isso inclui a promoção de valores compartilhados e a gestão de desafios decorrentes da diversidade cultural e étnica dentro do próprio país. A conduta moral também desempenha um papel central na governança chinesa, refletindo não apenas normas éticas, mas também princípios orientadores que permeiam as práticas sociais e económicas maioritariamente assentes em valores da filosofia confucionista que sempre esteve enraizada na cultura chinesa, mas que retoma um novo fôlego com a liderança do atual presidente Xi Jinping (Rošker, 2020). Esta componente destaca a preocupação do governo em promover uma sociedade ética e harmoniosa internamente e, do ponto de vista da sua política externa, em promover a "Comunidade de Futuro Compartilhado para a Humanidade". Em 18 de janeiro de 2017, Xi Jinping proferiu um discurso na sede das Nações Unidas Genebra, intitulado "Trabalhar em conjunto para construir uma comunidade de futuro partilhado para a humanidade" (Xinhua, 2017), que constituiu uma elaboração alargada, sistemática e abrangente da proposta (XiaoChun, 2018). Este lema que tem sido adotado pelo PCC nos últimos anos é visto como sendo uma tentativa do governo chinês de definir o papel da China no mundo. Apresentada como uma agenda imperativa para a comunidade internacional, é descrita como um processo grandioso que perdurará por gerações. A proposta ecoa princípios de comércio justo e desenvolvimento económico assente numa lógica de relações "ganha-ganha", a defesa dos princípios de igualdade soberana, securitária e de valores culturais entre os diversos Estados-nação (Ding & Cheng, 2017; Liu *et al.* 2021). Xi instou a comunidade global a 'passar a tocha da paz de geração em geração, sustentar o desenvolvimento e fazer a civilização florescer: isso é o que as pessoas de todos os países desejam; é também a responsabilidade que os estadistas de nossa geração devem assumir. E a proposta da China é: construir uma comunidade de futuro compartilhado para a humanidade e alcançar um desenvolvimento compartilhado e mutuamente benéfico' (Xinhua, 2017; Ding e Cheng, 2017).

Para além do já exposto, importa compreender que para um maior entendimento da governança chinesa, é imperativo considerar o contexto não liberal e explorar o complexo terreno social e a história da China moderna, conforme destacado por Sigley (2006). Contrariamente à crença de que uma economia de mercado socialista implica um recuo do Estado, o governo chinês propõe uma abordagem distinta. Não é uma diminuição do papel estatal, mas sim uma trans-

formação nas estratégias, combinando elementos neoliberais e socialistas de maneira equilibrada, com uma economia de mercado capitalista e um sistema político de partido único convivendo lado a lado. A mudança de perspectiva do PCC, de um partido 'revolucionário' para um partido 'governante', é indicativa da evolução do compromisso partidário para com uma gestão eficiente e orientada para serviços, reconhecendo uma gama mais ampla de responsabilidades, incluindo a satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos (Palmer e Winiger, 2019). Portanto, a abordagem da China em relação à governança espelha uma interação matizada de várias influências ideológicas, particularmente no contexto das reformas económicas e do desenvolvimento liderado pelo Estado. Com efeito, a busca pela prosperidade para todos é uma exigência fundamental do socialismo com características chinesas e um princípio crucial da economia política socialista com características chinesas. Para realizar esse propósito, é imperativo manter e aprimorar o sistema primário de distribuição socialista, fundamentado no sistema subjacente da economia de mercado socialista chinesa (Liu, 2018). O modelo de governança da China caracteriza-se assim por uma fusão de reformas económicas orientadas para o mercado, por um lado, e pelo desenvolvimento liderado pelo Estado, por outro lado, criando deste modo uma combinação única que se afasta dos modelos neoliberais convencionais (Hu, 2020; Bardhan, 2020). A introdução de reformas económicas destinadas a alterar significativamente os quadros económico, social e industrial do país marcou um momento crucial. O resultado foi o aparecimento de novos modos de produção que coexistiram com o sector estatal pré-existente. Essencialmente, o socialismo desempenhou um papel na 'criação do mercado', como afirmam Jabbour e Belluzo (2019). Esta abordagem reconhece o papel do mercado, ao mesmo tempo que afirma a importância indispensável de um Estado forte para orientar e regular as atividades económicas (Sigley, 2006; Jabbour e Belluzo, 2019). Com efeito, para autores como Bardhan (2020) ou Xin (2020), de modo a garantir que as decisões dos indivíduos em matéria de trabalho e consumo não sejam ditadas apenas pela necessidade económica de sobrevivência, o mercado – embora essencial – deve ser integrado em diversas instituições complementares de natureza não só económica, como também política e social, levando ao famoso “socialismo de mercado com características chinesas”. Do ponto de vista económico, é importante destacar a diferença significativa entre a estrutura de propriedade na China em comparação com outras partes do mundo com uma prevalência de grandes conglomerados estatais (em inglês, SOEs) e empresas de capital misto como referem Jabbour *et al.* (2021).

Em suma, o modelo de governança chinês percorre um caminho complexo, incorporando aspetos dos princípios económicos neoliberais e da governação socialista. A interseção entre estas práticas ancoradas na dualidade entre princípios de mercado e liderança estatal robusta, tem implicações significativas no cenário global. A posição assertiva da China na defesa de uma abordagem socialista da governança, enquanto simultaneamente participa em instituições neoliberais e organizações internacionais, levanta questões sobre o papel que a China desempenhará na redefinição da ordem global vigente, questão que será discutida na subsecção que se segue.

3.2. Nova ordem global? Hegemonia versus multilateralismo

Na primeira década do novo milénio, houve um despertar significativo no meio académico em relação à ascensão da China como ator crucial na ordem global. Anteriormente a esse período, a verdadeira extensão desse fenómeno e as implicações do rápido crescimento da economia chinesa para a governança global eram menosprezados pela comunidade científica. No entanto, o crescimento económico exponencial e um crescente envolvimento em fóruns de discussão internacionais trouxeram consigo mudanças significativas nas dinâmicas da ordem global, desafiando conceitos preexistentes e estruturas de poder. A complexidade das relações internacionais foi intensificada pela influência crescente da China, e começou a surgir a necessidade de compreender melhor essa complexidade para a governança global.

A avaliação do papel da China na ordem global abrange desde logo diversas perspetivas, desde o seu impacto na paz e harmonia internacionais, até à sua postura em relação à atual hegemonia do Ocidente, designadamente com os Estados Unidos da América (EUA) à cabeça, e ao multilateralismo. O papel da China é, desde logo, analisado à luz do uso de *soft power* na sua política externa. De acordo com Nye (2008:97), "o 'soft power' de um país assenta principalmente em três recursos: a sua cultura (em locais onde é atrativo para os outros), os seus valores políticos (quando os cumpre no país e no estrangeiro) e as suas políticas externas (quando são vistas como legítimas e com autoridade moral)". O *soft power* chinês é tangível na designada "Ascensão Pacífica da China" preconizada por Hu Jintao e mais diretamente na atual conceção do Sonho Chinês, sob a liderança de Xi Jinping (Ding, 2010). De facto, o Sonho Chinês, tal como referido pelo presidente em 2012, tem como objetivo servir múltiplos propósitos a nível interno

e externo. Estes propósitos são: i) aumentar o nacionalismo ao enfatizar o rejuvenescimento da nação chinesa, inculcando um sentido partilhado de propósito e identidade; ii) ajudar a legitimar o PCC, ao ser um símbolo da visão e capacidade do partido para conduzir o país à prosperidade; iii) encorajar a coesão social ao reunir a nação em torno de um objetivo comum; e, iv) atrair o respeito global ao aludir à ascensão pacífica da China como um ator global influente (Sousa, 2021; Sørensen, 2015). De igual forma, a iniciativa “Faixa e Rota” (*Belt and Road Initiative*, em inglês), o megaprojeto chinês que marca o século XXI tem tido uma relevância preponderante para a definição do papel da China no mundo e na sua governança. A inclusão de um grande número de países desenvolvidos e em desenvolvimento na estrutura da iniciativa “Faixa e Rota” evidencia a habilidade da China em influenciar as preferências e interesses de outras nações de acordo com seus próprios objetivos. Apresentando-se como uma potência regional benevolente, a China tem destinado avultadas quantias sob a forma de ajuda para o desenvolvimento de infraestruturas em pequenos estados, nomeadamente da região da Ásia-Pacífico (Jain e Sukalpa, 2023).

No contexto atual, sob a liderança do Presidente Xi Jinping, a China adota uma postura mais assertiva em relação às instituições globais estabelecidas. Alguns académicos, como Smith (2018) e Stevens (2023), por exemplo, argumentam que essa assertividade pode conduzir a diferentes cenários na ordem global. A China de Xi Jinping expressa críticas em relação às instituições que considera favorecerem as potências ocidentais, sugerindo que essas estruturas são, de certa forma, obsoletas para atender às necessidades de um mundo em transformação, sobretudo para os países do Sul Global. Conforme descrito por autores como Drysdale, Triggs e Wang (2017), e Krign e Gallagher (2019), a posição da China, revela uma resistência à unilateralidade e à hegemonia. A liderança chinesa propõe a ideia de verdadeiro multilateralismo, no qual diferentes nações contribuem igualmente para a tomada de decisões e o desenvolvimento global. A China argumenta em prol de uma abordagem mais equitativa e inclusiva, buscando um desenvolvimento que beneficie todas as nações de maneira eficaz e que conduza à já referida “Comunidade de Futuro partilhado para a Humanidade”. Este lema destaca o compromisso chinês com a cooperação global e enfatiza a importância de uma abordagem colaborativa e solidária para lidar com desafios globais (Athar, 2021).

Independentemente do caminho seguido, o facto é que a China já constitui um enorme concorrente no acesso à energia e aos recursos naturais a nível mundial. Para além disso, a China possui grandes reservas de moeda e investimentos em

dívidas soberanas estrangeiras, pelo que as suas decisões neste domínio podem ter um enorme impacto na ordem internacional. Por fim, é importante destacar que o país também desempenha um papel importante nas questões ambientais, pois é responsável por uma grande proporção das emissões mundiais de gases de efeito estufa (Erbach e Jochheim, 2022). Este artigo socorre-se de três escolas de pensamento tradicionalmente usadas e aceites, as quais apresentam diferentes modelos analíticos das relações internacionais para melhor compreendermos os fenómenos, são elas: realismo, liberalismo e construtivismo. Na perspetiva realista, toda a potência em ascensão tende a impor a sua ideologia e um poder materialista (Friedberg, 2005) e a China não é diferente, como afirmou Mearsheimer (2001, p. 400): "A China, como todas as potenciais hegemonias anteriores, [estar] fortemente inclinada a transformar-se, de facto, numa hegemonia real" (tradução própria). Esta perspetiva apresentada sugere que a ascensão da China não está a ocorrer de forma pacífica e, em vez disso, é vista como uma ameaça que desafia o poder hegemónico dos EUA. Esta visão indica que a competição entre a China e os EUA está a contribuir para uma dinâmica de crescente tensão e rivalidade global, a qual desde o início da pandemia de Covid-19, se tem vindo a exacerbar. Inicialmente caracterizada como uma guerra comercial, essa disputa evoluiu para questões políticas mais complexas, como são o caso da questão de Taiwan, das preocupações sobre Xinjiang, das alegadas violações dos direitos humanos, do uso de termos como 'vírus chinês' por parte dos EUA para se referir ao vírus do SARS-Cov-2 e de vários outros episódios de mal-estar entre ambas as partes que têm contribuído para um relacionamento mais contencioso entre as duas potências. Essa narrativa de tensões e rivalidades entre China e EUA – que se estendem a áreas sensíveis como a segurança, os direitos humanos e a geopolítica regional – sugere que, pelo menos até ao momento, a ascensão da China está a ser entendida como uma ameaça *statu quo* liderado pelos EUA. No que diz respeito às mais recentes relações da China com outros parceiros, nomeadamente com a União Europeia, estas também foram afetadas pelo mandato de Donald Trump como Presidente dos EUA, o qual instigou a um vincado sentimento "anti-China". Esta deterioração nas relações sino-europeias deve-se em larga medida à já referida guerra comercial imposta pelos EUA, mas também a diferentes posições em assuntos já mencionados e igualmente à posição da China perante a invasão russa à Ucrânia. Como defendido por Rodrigues (2023), a divergência de valores, sistemas políticos e visões do mundo emergiu como um fator de dissonância, exacerbando as tensões entre as duas partes. No entanto,

a UE atribui à China as qualidades de parceiro, concorrente e rival simultaneamente, buscando uma compartimentalização das áreas de política para permitir que operem de forma isolada umas das outras, com pouca interferência entre elas. Por exemplo, apesar das sanções mútuas e das divergências fundamentais sobre economia, globalização, democracia e direitos humanos, ambos os lados continuam a avançar com acordos e estratégias conjuntas. Este comportamento deixa bem patente a complexidade das interações entre valores, interesses e pragmatismo político num contexto de crescente rivalidade geopolítica (Rodrigues, 2023). Embora não seja de prever um retorno a um ambiente político anterior, marcado por uma cooperação mais estreita entre a UE e a China, é fundamental reconhecer a importância do diálogo e da diversificação do discurso para elevar as relações a um novo nível mais racional e capacitado de forma a reduzir a dissonância entre os dois blocos.

Por sua vez, a perspectiva liberalista tende a ver uma ordem interdependente, derivada de uma interdependência económica entre Estados comerciais. Os aspetos fundamentais da perspectiva liberalista são mecanismos que se reforçam mutuamente, tais como: (i) interdependência económica, (ii) instituições internacionais, e (iii) democratização (Friedberg, 2005). No caso da China, os liberalistas tendem a defender o conceito de "ascensão pacífica", pois acreditam que o intercâmbio económico bilateral ou multilateral promove interesses partilhados e boas relações que visam preservar a paz e evitar qualquer tipo de conflito (Friedberg, 2005). Relativamente às instituições internacionais, os números são reveladores: a RPC tem vindo a aumentar a sua participação em instituições governamentais e não governamentais internacionais. Por exemplo, entre 1977 e 1997, a participação em instituições governamentais formais, de acordo com Friedberg (2005), aumentou de 21 para 52. Mesmo a questão da democratização, tal como é vista no Ocidente, é para os liberalistas – especialmente para a ala mais otimista – apenas uma questão de tempo. De facto, de acordo com a ideologia do liberalismo, um rendimento *per capita* crescente conduz a hábitos de liberdade, que por sua vez tendem a conduzir à democracia (Friedberg, 2005).

Por último, no que diz respeito à perspectiva construtivista, esta oferece uma visão única ao analisar as relações políticas, considerando-as como 'construções sociais' moldadas por fatores intangíveis, além de transações comerciais e forças materiais. Segundo essa abordagem, proposta por teóricos como Wendt (1999) e Mendes (2012), as relações políticas são influenciadas por elementos como identidades culturais, crenças e normas estratégicas. No contexto da China, a visão

construtivista sugere que a participação ativa em instituições globais pode ter um impacto significativo na conformidade dos objetivos chineses com os padrões universais representados por essas instituições. A ideia é que a inserção em instituições internacionais não apenas reflete interesses económicos e políticos, mas também pode influenciar a construção da identidade chinesa no cenário global, destacando também a importância das interações culturais na formação das relações internacionais (Friedberg, 2005). A participação chinesa em instituições internacionais não apenas reflete o estatuto alcançado, mas também implica a necessidade de assumir responsabilidades proporcionais ao seu poder crescente (Friedberg, 2005).

3.3. Poder revisionista ou potência do statu quo – impacto na governança global

A dicotomia entre a ‘ascensão pacífica’ da China e a percepção da ‘ameaça chinesa’ é uma característica proeminente na literatura. Essas duas perspectivas refletem diferentes interpretações e previsões sobre o papel futuro da China no sistema de governança global. Com efeito, a visão da ‘ascensão pacífica’ sugere que a China busca estatuto de ator global responsável que procura responder aos desafios globais de forma cooperativa, evitando conflitos e aderindo a princípios de coexistência pacífica (Gonzalez-Vicente, 2015). Por outro lado, a perspectiva da ‘ameaça chinesa’ destaca preocupações sobre o impacto da ascensão chinesa na ordem global, enfatizando possíveis desafios à hegemonia estabelecida e à estabilidade geopolítica. Os defensores dessa visão argumentam que, à medida que a China se torna mais poderosa, pode adotar políticas que desafiem as normas internacionais ou ameacem interesses de outros países, gerando tensões e conflitos (Buzan, 2010). É interessante notar que, para muitos defensores da visão da ‘ameaça chinesa’, a ascensão da China é vista como inevitável (Kagan, 2005), e a preocupação reside na forma como esse aumento de poder será gerido e quais serão as implicações para a ordem global estabelecida.

Assim, de acordo com esta perspectiva, a China é um Estado que visa uma reforma revisionista na governança global, contrapondo-se às atuais potências da ordem global (Callahan, 2005). Sendo a China uma potência em ascensão, encontra-se por defeito insatisfeita com a hegemonia dos EUA, de acordo com o argumento da *real-politik* (Johnston e Johnston, 2013). Para além disso, as potências revisionistas, na sua posição mais radical, normalmente rejeitam as instituições

primárias da sociedade internacional, pois não se identificam com as suas bases ideológicas (Buzan, 2010). De facto, apesar de se alinhar com algumas instituições antigas, especialmente nas agências da ONU, a China também pertence a arranjos económicos e políticos recentes, especialmente os regionais, como os BRICS (Stuenkel, 2020), como já foi mencionado neste trabalho. Numa ordem internacional em rápida mutação, surgiram novos acordos que envolvem especialmente o Sul Global (países em desenvolvimento nos territórios de África, Ásia, América Latina e Caraíbas); a China tem procurado ativamente reforçar os seus laços com estes países através de várias iniciativas diplomáticas, económicas e de desenvolvimento e da chamada cooperação Sul-Sul, numa tentativa de contrabalançar a hegemonia do Norte Global (Alden *et al.*, 2005; Gray e Gills, 2016).

Em contraponto, existe a corrente que enfatiza a ascensão pacífica da China e defende existir uma acomodação às regras da sociedade internacional e às estruturas institucionais, bem como um esforço de readaptação dos poderes estabelecidos para se ajustarem também à nova disposição de poder (Buzan, 2010). De acordo com Gonzalez-Vicente (2015:96):

Na sua tentativa de se apresentar como uma potência benigna, o Estado chinês elaborou um discurso que separa os aspetos diplomáticos de outras dimensões inter-relacionadas, como a economia, a política a outras escalas que não o sistema inter-estatal, a sociedade e a cultura" (tradução própria).

De salientar também que, com base na cultura chinesa, existe um espírito de sacrifício individual para o bem maior do grupo, o que pode levar à famosa parábola utilizada na teoria dos jogos – o dilema do prisioneiro – uma situação da teoria dos jogos que ilustra as escolhas racionais e estratégias em interações competitivas (Wang, 2016). Além disso, o aumento da participação responsável da China em organizações internacionais, tanto regional quanto globalmente, é apresentado como uma demonstração do seu compromisso em integrar-se na ordem internacional existente (Callahan, 2008). Isso é visto como um esforço para provar a intenção de buscar uma ascensão pacífica e cumprir as normas e expectativas da comunidade internacional. A adoção de um modelo de dupla circulação, como mencionado no 14.º Plano Quinquenal, reflete a preocupação chinesa em equilibrar o crescimento económico com a estabilidade e sustentabilidade a longo prazo (Javed *et al.*, 2023). Para alcançar esta sustentabilidade económica, a China precisa de estabilidade nas relações internacionais, tanto a nível regional

como global, o que leva a uma mudança de políticas do carácter revolucionário de Mao Zedong e do antagonismo em relação ao *statu quo* dominado pelo Ocidente, para a política de Deng Xiaoping de desenvolvimento científico dentro da ordem do *statu quo* (Buzan, 2010).

O próprio conceito de 'comunidade' foi reconfigurado e transformado num modelo institucional específico no âmbito dos sistemas de governança (Bray, 2006). A partir de 2000, a comunidade é designada como "a unidade básica da organização social, política, administrativa e urbana", dando origem a uma nova racionalidade de governança urbana, globalmente após a migração maciça de camponeses e trabalhadores rurais para as áreas urbanas na década de 1980 (Bray, 2006). Perante novos desafios, como o aumento da procura de cuidados infantis e de assistência aos idosos, o governo central alargou o âmbito dos serviços comunitários a áreas como a cultura, saúde, ambiente, educação, moralidade, policiamento, democracia de base e 'construção do partido' (Bray, 2006). O comunitarismo é então visto como uma nova técnica flexível de governança. É mesmo extrapolado para a política externa através do lema de Xi Jinping "Comunidade de Futuro Partilhado para a Humanidade" já diversas vezes mencionado ao longo desta análise. A sua implementação e eficácia dependerão da vontade dos países de se empenharem num diálogo genuíno, no respeito mútuo e na ação coletiva (Chen, 2021; Zhao, 2018). Apesar de ter ganhado destaque em alguns fóruns internacionais e de ter sido adotado por alguns países, este lema não está isento de críticas e ceticismo. Essas críticas surgem de preocupações sobre a possibilidade de a comunidade proposta ser usada para promover interesses geopolíticos específicos ou para impor uma visão particular de governança global que pode não refletir os princípios e valores de todas as nações. Existem já várias pesquisas científicas sobre esta matéria, mas que não fazem parte do propósito desta revisão de literatura.

4. Considerações finais

Governança é uma noção complexa, uma vez que engloba vários domínios de análise. Esta revisão da literatura analisou o conceito e a sua correlação com dois temas centrais resultantes de uma análise exaustiva dos artigos escolhidos: a ordem global emergente (hegemonia vs. multilateralismo) e o papel que a China adota neste quadro global (*statu quo* vs. poder revisionista). A ordem global em evolução pode ser interpretada como uma mudança de uma estrutura mundial

unipolar, em que a hegemonia tem tradicionalmente cabido aos EUA, para uma distribuição multipolar do poder que envolve os EUA, a Europa, a África e outras nações em desenvolvimento, principalmente do Sul Global onde a China se insere na linha da frente. No que respeita à especificidade do conceito aplicado ao caso chinês, esta resulta de um conjunto de características, mas podemos destacar a principal, como sendo a combinação de uma economia capitalista com um sistema político de partido único, socialista e autoritário, que desafia o *statu quo* da governança global atual – o socialismo de mercado com características chinesas. De facto, a nível global, os princípios neoliberais relativos à governança continuam a ser dominantes e se a China continuar a prosseguir o seu nacionalismo político com ênfase nos valores confucionistas, então a sua governação será provavelmente mais eficiente e influente a nível regional, especialmente no Sul Global.

Caracterizar a posição da China é uma tarefa complexa na medida em que, enquanto país em desenvolvimento que visa condições comerciais mais justas para as outras nações no mesmo caso, ela tende a ser encarada como uma potência revisionista; ou, por outro lado, devido ao seu papel de destaque e ascensão económica vertiginosa pode ser encarada como potência emergente com os seus próprios interesses na manutenção da ordem atual podendo ser considerada, por essas razões, uma potência do *statu quo*. De acordo com esta revisão da literatura, é possível concluir que, a partir do final dos anos noventa, e especialmente após 2001, a China tem vindo a adotar um modelo de governança pragmático e apolítico, numa tentativa de demonstrar a viabilidade de alternativas aos modos neoliberais de governança dominantes no Ocidente; embora, ao mesmo tempo, esteja a testar algumas técnicas de governança neoliberais. Portanto, ela apresenta uma combinação de características que pertencem a ambas as tendências e tem sido muito bem-sucedida nessa mistura de elementos que torna a governança chinesa tão peculiar.

Atualmente, o foco primordial da China reside nas questões relacionadas à governança nacional, visando assegurar o objetivo central do PCC, que passa pela sustentabilidade do crescimento económico, a equitativa distribuição dos rendimentos, a coesão social e a construção de uma sociedade harmoniosa fundamentada nos ressurgentes valores socialistas e na moral confucionista. Assim, é possível deduzir que, apesar do notável progresso na sua trajetória, a China ainda enfrenta um percurso extenso para consolidar um sentido mais robusto de participação na sociedade internacional e aprimorar os seus mecanismos de governança.

Por todos os motivos já elencados, em última análise, a avaliação do papel da China na ordem global implica considerar como as suas ações e políticas contribuem para a paz, a harmonia, a hegemonia e a defesa do multilateralismo. A abordagem atual da China, sob a liderança de Xi Jinping, sugere uma postura de defesa do verdadeiro multilateralismo e do desenvolvimento global equitativo, assente em ferramentas de *soft power*, embora as interpretações e reações a essa posição variem entre os observadores internacionais. A literatura reflete, assim, um debate em constante evolução sobre como a China irá moldar a governança global e como o mundo irá responder a isso. A compreensão dessas perspectivas divergentes é crucial para uma análise abrangente das dinâmicas geopolíticas contemporâneas.

Este estudo de revisão de literatura permitiu identificar os elementos-chave da governança aplicados ao contexto chinês, sugerindo, assim, a necessidade de realizar mais pesquisas para esclarecer outras dimensões do conceito. Essas áreas de exploração podem incluir a governança pública e privada, a e-governança e a meta-governança, fornecendo uma compreensão mais abrangente e aprofundada do complexo panorama da governança no contexto da RPC.

Referências bibliográficas

- Alden, C. and Vieira, M.A. (2005). The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism. *Third World Quarterly*. 26(7), 1077-1095.
- Athar, K. (2021). *Multilateralismo e Futuro Global Compartilhado: Visões da China*. CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais.
- Bardhan P. (2020). The Chinese governance system: Its strengths and weaknesses in a comparative development perspective. *China Economic Review*. 61:101430. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2020.101430>.
- Bray, D. (2006). Building “community”: New strategies of governance in urban China. *Economy and Society*, 35(4), 530–549. <https://doi.org/10.1080/03085140600960799>
- Buzan, B. (2010). China in international society: Is “peaceful rise” possible? *Chinese Journal of International Politics*, 3(1), 5–36. <https://doi.org/10.1093/cjip/pop014>
- Chen, S. (2021). Community of Common Destiny for Mankind, 人类命运共同体, 25 August. *China Media Project*. https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/community-of-common-destiny-for-mankind/
- Callahan, W. (2008). Chinese visions of world order: Post-hegemonic or a new hegemony? *International Studies Review*, 10, 749–761.

- Callahan, W. A. (2005). How to understand China: The dangers and opportunities of being a rising power. *Review of International Studies*, 31(4), 701–714. <https://doi.org/10.1017/S0260210505006716>
- Council on Foreign Relations. (2023). *China's Approach to Global Governance*. CFR: Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/china-global-governance/> accessed on July 2023.
- Ding, S. (2010) Analyzing Rising Power from the Perspective of Soft Power: a new look at China's rise to the status quo power. *Journal of Contemporary China*, 19(64), 255-272, DOI: 10.1080/10670560903444207
- Ding, J. & Cheng, H. (2017). China's Proposition to Build a Community of Shared Future for Mankind and the Middle East Governance. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 11:4, 1-14. DOI: 10.1080/25765949.2017.12023314
- Drysdale, P. et al. (2017). China's New Role in the International Financial Architecture. *Asian Economic Policy Review*, 12, 258–277. doi: 10.1111/aepr.12182
- Erbach, G. & Jochheim, U. (2022). China's climate change policies: State of play ahead of COP27. *EPRS: European Parliamentary Research Service*. Belgium. Retrieved from <https://policycommons.net/artifacts/3131200/chinas-climate-change-policies/3924433/> on 27 Feb 2024. CID: 20.500.12592/556wfz.
- Friedberg, A. (2005). The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable? *International Security*. 30 (2), 7-45. DOI: 10.1162/016228805775124589
- Gonzalez-Vicente, R. (2015). The limits to China's non-interference foreign policy: pro-state interventionism and the rescaling of economic governance. *Australian Journal of International Affairs*, 69(2), 205-223. <https://doi.org/10.1080/10357718.2014.978740>
- Gray, K. and Gills, B. (2016). South-South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, 37(4), 557-574. DOI: 10.1080/01436597.2015.1128817
- Gregor, E. & Ulrich, J. (2022). *China's climate change policies: State of play ahead of COP27*. Belgium: EPRS: European Parliamentary Research Service.
- Hu, L. (2020). The integration between and common prosperity of government and market: China's experience of economic development. *China Political Economy*, 3(2), 289-302. <https://doi.org/10.1108/CPE-10-2020-0019>
- Jain, S. and Sukalpa C. (2023). The Yin and Yang of China's Power: How the Force of Chinese Hard Power Limits the Quest and Effect of Its Soft Power. *Asian Perspective*, vol. 47 no. 1, pp. 145-166. Project MUSE, <https://doi.org/10.1353/apr.2023.0006>.
- Jabbour, E., and L. Belluzzo (2019). Quando o socialismo fabrica o mercado [When Socialism Built the Market]. *Carta Capital*, 23 (1324), 40–43.
- Jabbour, E., A. Dantas, and C. J. Espíndola. (2021). China and Market Socialism: A New Socio-economic Formation. *International Critical Thought*, 11(1), 20–36.
- Javed, S.A., Bo, Y., Tao, L. and Dong, W. (2023). The 'Dual Circulation' development model of China: Background and insights. *Rajagiri Management Journal*, 17(1), 2-20. <https://doi.org/10.1108/RMJ-03-2021-0016>

- Johnston, A. I., & Johnston, A. I. (2013). Is China a Status Quo Power? Is China a Status Quo Power? *International Security*, 27(4), 5–56.
- Kagan, R. (2005). *The Illusion of 'Managing' China*. The Washington Post Company.
- Kring, W.N. and Gallagher, K.P. (2019), Strengthening the Foundations? Alternative Institutions for Finance and Development. *Development and Change*, 50, 3-23. <https://doi.org/10.1111/dech.12464>
- Lahtinen, A. (2010). Governance Matters-China's Developing Western Region with a Focus on Qinghai Province. In *Publications of the Institute for Asian and African Studies* 11. Helsinki: University of Helsinki.
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? *The Oxford Handbook of Governance*, 1–17 (Jan.). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>
- Liu, W. (2018). Combining Marxism and China's practices for the development of a socialist political economy with Chinese characteristics. *China Political Economy*. Vol. 1 No. 1, 30-44. <https://doi.org/10.1108/CPE-09-2018-001>
- Liu, N., Yasin, M. A. I., Alsaqoff, S. A., Ng, C. F., & Li, M. (2023). A Community of Shared Future for Mankind: A study on the news discourse of environmental cooperation in countries along the Belt and Road Initiative. *PloS one*, 18(10), e0293296. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0293296>
- Lu, J. (2015). *Evolution of China's Rural Governance and Rural-Urban Migration, in Varieties of Governance in China: Migration and Institutional Change in Chinese Villages*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199378746.003.0003>
- Mearsheimer J. (2001). *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton
- Mendes, P. E. (2012). A (re) invenção das Relações Internacionais na viragem do século: o desafio do construtivismo. *Relações Internacionais*, 36, 105-118. <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n36/n36a08.pdf>
- Noesselt, N. (2022). *Debates on Multilateralism in the Shadow of World Order Controversies – Visions of Global Multilateralism Could Overwrite the Concept of Multipolarity*. Frankfurt: Goethe Universitat.
- Nye, J. S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109. <https://doi.org/10.1177/0002716207311699>
- Palmer, D. and Winiger, F. (2019). Neo-socialist governmentality: managing freedom in the People's Republic of China. *Economy and Society*, 48(4), 554-578, DOI: 10.1080/03085147.2019.1672424
- Rodrigues, C. (2023). EU-China relations: Exploring the possibility of cognitive dissonance. *Janus.net, e-journal of international relations*. VOL14 N1, TD1 – Thematic dossier "European Union-China relations". <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0123.2>
- Rošker, J. S. (2020). Modern New Confucianism and the Challenges of Chinese Modernity: Intercultural Dialogues in Chinese Philosophy. *Culture and Dialogue*, 8(2), 196-219. <https://doi.org/10.1163/24683949-12340084>

- Saich, T. (2004). *Governance and politics of China*. London: Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-1-4039-0099-9>
- Sigley, G. (2006). Chinese governmentalities: Government, governance and the socialist market economy. *Economy and Society*, 35(4), 487–508. <https://doi.org/10.1080/03085140600960773>
- Smith, S. N. (2018). Community of common destiny: China's "new assertiveness" and the changing Asian order. *International Journal*, 73(3), 449–463.
- Sørensen, C. T. (2015). The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy: From "Tao Guang Yang Hui" to "Fen Fa You Wei". *Journal of China and International Relations*, 3(1), 53–73.
- Song, H. (2003). *China and WTO: A process of mutual learning, adapting and developing*. Beijing: China Development Publishing House.
- Sousa, C. (2021). The Chinese Dream: challenges and impacts for China's Foreign Policy. *ISCTE-IUL*.
- Stevens, F. M. S. (2023). Chinese assertiveness and the rise of Xi Jinping: ideational mobilization, elite contestation, and the struggle over regional order. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3589571>
- Stuenkel, O. (2020). *The BRICS and the Future of Global Order*. United Kingdom: Lexington Books.
- United Nations. (2012). Governance and Development. *UNDESA, UNDP, UNESCO*.
- Wang, Y. (2016). *Conflict Management and Game Theory in Chinese Company*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>
- Xiaochun, Z. (2018). In Pursuit of a Community of Shared Future: China's Global Activism in Perspective. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 04:01, 23–37.
- Xin, X. (2020). Prominent Features of the System of Socialism with Chinese Characteristics and China's Governance System. *International Critical Thought*, 10:2, 161–181, DOI: 10.1080/21598282.2020.1778258
- Xinhua (2017). Xieshou tuijin yidai yilu jianshe [Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road].
- Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076–1151. DOI: 10.1257/jel.49.4.1076
- Zhao, X. (2018). In Pursuit of a Community of Shared Future. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(1), 23–37. DOI: 10.1142/S2377740018500082