Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas - CCJP

Escola de Ciência Política - ECP

TIAGO OLIVEIRA PEIXOTO

Dependência e Soberania: Políticas Industriais no Setor Automobilístico Nacional no Brasil e na China

Rio de Janeiro

2025

TIAGO OLIVEIRA PEIXOTO

DEPENDÊNCIA E SOBERANIA: POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO SETOR AUTOMOBILÍSTICO NACIONAL NO BRASIL E NA CHINA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Cristiane Corrêa Batista

Rio de Janeiro

2025

Catalogação informatizada pelo(a) autor(a)

O Oliveira Peixoto, Tiago
Dependência e Soberania: Políticas Industriais no Setor Automobilístico Nacional no Brasil e na China / Tiago Oliveira Peixoto. -- Rio de Janeiro : UNIRIO, 2026.
30

Orientadora: Cristiane Corrêa Batista.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Graduação em Ciência Política, 2026.

1. Indústria Automobilística no Brasil. 2. Indústria Automobilística na China. 3. Dependência X Soberania. I. Corrêa Batista, Cristiane , orient. II. Título.

RESUMO

A indústria automobilística representa um dos setores mais estratégicos do desenvolvimento econômico, por articular tecnologia, emprego e inovação. Este trabalho analisa comparativamente as trajetórias da indústria automobilística nacional no Brasil e na China entre 1975 e 2025, buscando compreender de que modo diferentes formas de atuação estatal influenciaram a construção — ou a perda — de autonomia produtiva. A pesquisa, de caráter qualitativo e baseada em revisão bibliográfica, fundamenta-se na teoria da dependência de Celso Furtado, na análise gradualista de Barry Naughton, na abordagem da industrialização tardia de Alice Amsden e na concepção de Estado desenvolvimentista adaptativo de Linda Weiss. O recorte temporal permite observar dois caminhos opostos: o Brasil, que vivenciou a desarticulação de seu projeto industrial e a falência de montadoras nacionais como Gurgel, Puma e Troller; e a China, que, sob planejamento contínuo do Estado, consolidou conglomerados próprios — como BYD, Geely e GWM — e alcançou liderança na transição para os veículos elétricos. Os resultados apontam que, enquanto o Brasil manteve um padrão de industrialização dependente e liberalizado, a China articulou um modelo de soberania produtiva baseado em políticas industriais de longo prazo, investimento tecnológico e estabilidade institucional. Conclui-se que o desenvolvimento do setor automobilístico depende menos da abertura de mercado e mais da capacidade do Estado de definir e sustentar um projeto nacional de desenvolvimento.

Palavras-chave: Indústria automobilística; Políticas industriais; Dependência; Soberania; Comparação Brasil-China.

INTRODUÇÃO

Entre o fim do século XX e o início do XXI, o contraste entre Brasil e China tornou-se um dos mais expressivos exemplos das diferentes capacidades estatais de condução do desenvolvimento. Ambas as economias partiram de estruturas produtivas dependentes e desiguais, mas seguiram trajetórias opostas: enquanto o Brasil viu desarticular-se sua indústria automobilística, a China transformou-se em potência industrial e tecnológica. A comparação entre essas experiências revela não apenas os distintos papéis exercidos pelo Estado, mas também os diferentes modos de inserção internacional e de construção da autonomia produtiva.

O recorte temporal compreende o período de **1975 a 2025**, permitindo observar, de forma comparativa, como Brasil e China — então classificados como países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1978) — seguiram caminhos opostos. No caso brasileiro, o intervalo abrange tanto o regime militar autoritário (1964–1985), quanto o período democrático subsequente, caracterizado pela forma de governo republicana, o sistema presidencialista e o regime político democrático representativo multipartidário, com alternância de poder entre coalizões de orientação liberal, social-democrata e progressista. Já a China manteve, ao longo de todo o período, uma forma de governo republicana (República Popular da China), um sistema de governo colegiado com centralização no Conselho de Estado e um regime socialista de partido único, sob liderança contínua do Partido Comunista Chinês (PCC).

No caso brasileiro, a industrialização ocorreu sob o signo da dependência, conforme formulado por Celso Furtado. A formação econômica nacional baseou-se em um processo de industrialização subordinado ao capital externo e condicionado pela vulnerabilidade tecnológica e financeira. Desde os anos 1970, a crise do modelo nacional-desenvolvimentista, a abertura comercial e a desarticulação das políticas industriais corroeram a capacidade de o Estado coordenar a acumulação. A indústria automobilística, que simbolizava o avanço industrial do país, tornou-se progressivamente controlada por multinacionais, enquanto as tentativas de consolidação de montadoras nacionais — como Gurgel, Puma, Miura, Troller e outras — fracassaram diante da ausência de financiamento tecnológico, de escala produtiva e de um mercado protegido. A desindustrialização recente, marcada pela primarização das exportações e pela dependência de importações de bens de capital, expressa a transição do Brasil de uma economia industrial para uma economia de consumo subordinada.

A trajetória chinesa, ao contrário, expressa um processo de transição planejada e cumulativa. Como analisa Barry Naughton, a China realizou uma "dupla transição": do socialismo ao mercado e do atraso à modernidade industrial. O gradualismo das reformas de 1978 permitiu combinar abertura externa com controle estatal, preservando a coordenação macroeconômica e a capacidade de planejar o investimento produtivo. O Estado chinês não se retirou, mas redefiniu seu papel, convertendo-se em um Estado desenvolvimentista adaptativo — conceito que, segundo Linda Weiss, designa um Estado que inova suas formas de intervenção para manter a capacidade de transformação produtiva em meio à globalização financeira. Essa combinação de mercado e planejamento, somada ao investimento maciço em ciência, tecnologia e infraestrutura, sustentou o surgimento de conglomerados nacionais capazes de competir globalmente e liderar a transição para os veículos elétricos.

Tal como descreve Alice Amsden (1989) ao analisar a industrialização tardia da Coreia do Sul, o êxito asiático repousa na capacidade estatal de "disciplinar o capital" por meio de incentivos condicionados ao desempenho produtivo. A China, inspirando-se em experiências como a coreana, ampliou essa lógica de aprendizado tecnológico e internalização de conhecimento, ao passo que o Brasil, sob o predomínio do receituário liberal, dissolveu seus instrumentos de política industrial. O contraste entre ambos os casos ilustra o dilema dos Estados periféricos: enquanto alguns adaptam-se e inovam suas instituições para sustentar o desenvolvimento, outros internalizam a dependência e desconstroem suas capacidades estatais.

Hoje, o desfecho dessas trajetórias é evidente. O Brasil não possui mais montadoras nacionais, e sua indústria automobilística tornou-se símbolo de um processo de desindustrialização dependente. A China, por sua vez, consolidou uma dezena de montadoras próprias, onde exporta, principalmente, veículos elétricos para o mundo inteiro. A comparação, portanto, não trata apenas de trajetórias econômicas, mas de modelos distintos de Estado: um que se desfez de seu papel desenvolvimentista e outro que o reinventou.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo analisar comparativamente as trajetórias da indústria automobilística nacional no Brasil e na China entre 1975 e 2025, buscando compreender de que modo as diferentes formas de atuação estatal influenciaram a capacidade de cada país em construir autonomia tecnológica, produtiva e institucional. Especificamente, procura-se demonstrar como, no caso brasileiro, a industrialização dependente descrita por Celso Furtado limitou a consolidação de um setor automotivo

autônomo, resultando na falência das montadoras nacionais e na perda de densidade industrial. Em contraste, busca-se examinar como a China, sob a perspectiva gradualista analisada por Barry Naughton (2007) e a noção de Estado desenvolvimentista adaptativo formulada por Linda Weiss (2010), foi capaz de estruturar políticas industriais de longo prazo, articular coordenação estatal e aprendizado tecnológico — elementos que explicam o êxito de conglomerados como BYD, Geely e GWM. A partir dessa comparação, pretende-se evidenciar que o desenvolvimento industrial, sobretudo no setor automobilístico, depende menos da adoção de modelos liberais de mercado e mais da capacidade política e institucional de o Estado definir e sustentar um projeto nacional de desenvolvimento.

Por fim, este trabalho busca preencher uma lacuna existente na literatura: embora haja estudos isolados sobre a indústria automobilística brasileira ou sobre a ascensão chinesa, são raras as análises comparativas que utilizam o contraste entre os dois países para interpretar o destino das montadoras nacionais. Assim, o artigo organiza-se em quatro seções principais: a primeira examina o caso brasileiro, destacando a formação da indústria automobilística sob a ótica da dependência e os limites estruturais enfrentados pelas montadoras nacionais; a segunda analisa o caso chinês, ressaltando as estratégias de fortalecimento estatal e a projeção internacional de suas montadoras; a terceira realiza a comparação entre os dois percursos, discutindo as implicações políticas e econômicas das trajetórias de dependência e soberania no setor automobilístico; por fim, a quarta apresenta a conclusão e os principais achados do estudo, sintetizando como as diferenças institucionais, políticas e estratégicas moldaram destinos industriais divergentes.

1. Desenvolvimento Interrompido: Estado, Liberalização e Dependência na Indústria Automobilística Brasileira (1975–2025)

1.1 A herança desenvolvimentista e a inflexão autoritária (1975–1985)

A década de 1970 marcou o ocaso do ciclo de substituição de importações e a consolidação do Estado como o principal indutor da industrialização no Brasil. Sob o regime militar (1964–1985), a política econômica manteve-se fortemente centralizada, com o Estado exercendo funções de planejamento e investimento direto em infraestrutura e setores de base. No entanto, como observa Celso Furtado (2007, p. 217), esse modelo de industrialização "nasceu dependente da importação de tecnologia e da orientação do capital estrangeiro", o que limitava a capacidade nacional de gerar um núcleo autônomo de decisões produtivas.

Durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974–1979), o governo Geisel buscou reverter parcialmente essa dependência por meio de um ambicioso programa de investimento estatal. O setor automobilístico foi contemplado com incentivos à nacionalização de componentes e à expansão do parque fabril. Contudo, o impulso desenvolvimentista conviveu com contradições estruturais: o financiamento externo crescente e a subordinação tecnológica às matrizes das montadoras estrangeiras. Como lembra Furtado (2005, p. 33), "o subdesenvolvimento resulta não da ausência de industrialização, mas do modo pelo qual ela se integra à economia mundial". Em "Formação Econômica do Brasil", o autor já advertia que a industrialização periférica, ainda que articulasse regiões e elevasse o excedente social, carecia de controle sobre os "centros internos de decisão", permanecendo incapaz de "controlar seu próprio tempo histórico". Assim, mesmo em um contexto autoritário de planejamento centralizado, o projeto nacional permanecia incompleto, incapaz de romper com a dependência tecnológica.

Nos anos finais do regime militar, a crise da dívida externa e a estagnação econômica revelaram os limites do modelo. As montadoras transnacionais, como Volkswagen, Ford e General Motors, mantiveram o controle da cadeia de valor, enquanto as tentativas de consolidar empresas nacionais — como Gurgel, Puma e Troller — esbarraram na ausência de crédito e na falta de uma política industrial estável.

Além dessas, outras experiências nacionais emergiram nesse período, como a Miura, especializada em veículos esportivos com design nacional, e a Engesa, que produziu utilitários e veículos militares, alcançando inclusive exportações. Também se destacou a Puma, criada em 1964, que obteve sucesso moderado durante a década de 1970, mas declinou nos anos seguintes. Apesar de sua diversidade e criatividade, todas essas iniciativas foram sufocadas pela falta de apoio estatal, pelo alto custo de componentes importados e pela ausência de uma política de desenvolvimento tecnológico voltada para a autonomia industrial. O Estado, ainda que centralizador, não formulou um projeto de soberania produtiva; administrou a dependência.

1.2. A redemocratização e o colapso do planejamento nacional (1985–1990)

O processo de redemocratização inaugurou um novo contexto político, mas sem redefinir o papel do Estado no desenvolvimento. O governo Sarney (1985–1990) enfrentou hiperinflação e crise fiscal, adotando políticas emergenciais de estabilização que fragilizaram

os instrumentos de planejamento industrial. Conforme argumenta Furtado (1992, p. 54), "a transnacionalização estreitou dramaticamente o raio de manobra das economias dependentes", e o Brasil passou a experimentar essa restrição de forma aguda. A incapacidade de formular políticas de longo prazo consolidou a tendência que Furtado denominou "desarticulação do processo de industrialização", isto é, a interrupção da construção de um sistema econômico nacional.

A década de 1980 foi, portanto, um período de desnacionalização silenciosa[1]. O Estado perdeu capacidade de investimento e de coordenação, enquanto o setor privado nacional carecia de recursos e escala para competir com as multinacionais. O parque automobilístico nacional, embora robusto em volume, tornou-se tecnologicamente atrasado e subordinado às decisões de fora. A experiência da Gurgel Motores ilustra essa fragilidade: sem proteção estatal consistente, a empresa não resistiu à concorrência estrangeira e à volatilidade macroeconômica.

O "projeto nacional" — entendido por Furtado (2007, p. 148) como a capacidade de uma nação "controlar seu próprio tempo histórico" — foi substituído por uma política de sobrevivência fiscal e de contenção inflacionária. A economia brasileira ingressava nos anos 1990 sem instrumentos de política industrial coerentes e com um Estado enfraquecido diante da crescente hegemonia neoliberal.

1.3. A década neoliberal e a desestruturação produtiva (1990–2000)

Com o governo Collor (1990–1992) e, posteriormente, Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o Brasil consolidou um novo paradigma: a abertura comercial, a privatização e a liberalização financeira. A narrativa dominante afirmava que a concorrência internacional elevaria a eficiência e a inovação. Contudo, como adverte Shapiro (1994, p. 86), a inserção subordinada das filiais de montadoras transnacionais reforçou a dependência tecnológica e reduziu o papel do Estado a mero regulador.

A transnacionalização, que Furtado havia identificado nos anos 1980 como ameaça à soberania nacional, transformou-se em eixo estruturante do modelo brasileiro, convertendo o país em mero espaço de montagem sob comando externo. Como o próprio autor alertou em

[1] "A desnacionalização silenciosa reflete a perda gradual de controle nacional sobre setores estratégicos, mascarada por indicadores macroeconômicos de modernização e integração internacional" (GONÇALVES, 1999, p. 45).

“A Nova Dependência” (1982), “a opção do laisser-faire significa, em subsistemas dependentes, renunciar a ter objetivos próprios, aceitar progressivamente a desarticulação interna, quiçá a perda mesma do sentido de entidade nacional”.

A extinção de órgãos de planejamento — como o Conselho de Desenvolvimento Industrial — e a flexibilização das exigências de nacionalização de componentes desarticularam as cadeias produtivas internas. O setor automobilístico tornou-se um enclave exportador de veículos montados, com baixa agregação tecnológica. A ausência de política industrial coerente fez com que o Brasil se tornasse “um espaço de montagem, não de criação”, nas palavras de Furtado (2007, p. 241).

O Regime Automotivo de 1995, implantado no governo FHC, tentou retomar o estímulo à produção local, mas o fez dentro de uma lógica liberal, atraindo investimentos externos sem contrapartidas tecnológicas. As novas plantas de multinacionais — como Renault e Honda — reforçaram a concentração estrangeira no setor, enquanto montadoras nacionais, como Gurgel, Puma e Engesa, não resistiram à concorrência e à ausência de crédito direcionado.

Foi também nessa década, em 1995, que surgiu a Troller, fundada no Ceará, com foco na produção de veículos fora de estrada. Sua criação representou uma das últimas tentativas de desenvolver uma montadora com capital nacional, ainda que em um contexto já dominado por políticas de liberalização e ausência de proteção estatal.

1.4. A reindustrialização parcial e o neodesenvolvimentismo (2000–2010)

A ascensão de governos progressistas no início dos anos 2000 reabriu o debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento. No governo Lula (2003–2010), políticas industriais voltaram à agenda, com programas como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004) e o Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008). O Estado recuperou parte de sua capacidade de indução, e o BNDES voltou a financiar a produção automotiva e o desenvolvimento de fornecedores.

Todavia, essa retomada não se traduziu em soberania tecnológica. As políticas privilegiaram a atração de investimentos estrangeiros, sem exigir transferência efetiva de tecnologia. O Estado atuou mais como facilitador do capital privado global do que como coordenador de um projeto nacional. Furtado (2007, p. 263) já advertia que “a modernização

sem ruptura com a dependência tende a reforçar as heterogeneidades estruturais", e foi exatamente esse o efeito da política industrial brasileira nesse período: crescimento sem autonomia.

De modo complementar, Filgueiras e Gonçalves (2007) descrevem esse período como o aprofundamento do "modelo liberal periférico" — um arranjo econômico baseado na liberalização, privatização e subordinação estrutural ao capital financeiro internacional. Para os autores, embora o governo Lula tenha formulado uma política industrial formal (a PITCE), ela foi esvaziada pela manutenção de juros elevados e câmbio valorizado, o que impediu qualquer ruptura com o padrão dependente.

Nesse contexto, a Troller, após consolidar-se no mercado de nicho, foi adquirida pela Ford em 2007, integrando-se definitivamente ao capital estrangeiro. O episódio ilustra como, mesmo em um momento de reativação da política industrial, o Estado brasileiro não criou instrumentos para proteger suas empresas nacionais nem para evitar sua desnacionalização.

A expansão do consumo interno e o crédito favoreceram a produção automobilística, mas a estrutura de propriedade permaneceu externa. Montadoras como Fiat, Volkswagen e General Motors mantiveram domínio sobre P&D, enquanto o conteúdo nacional dos veículos caiu progressivamente. O Estado recuperou instrumentos, mas não a direção estratégica. A análise de Filgueiras e Gonçalves é categórica: o "modelo liberal periférico" produziu ganhos conjunturais, mas perpetuou a vulnerabilidade externa estrutural e a dependência de setores de baixo conteúdo tecnológico.

1.5. Crise política, desindustrialização e perda de soberania (2010–2020)

Na década de 2010, o esgotamento do ciclo de crescimento e a crise política minaram o pouco que restava de um projeto industrial. O governo Dilma Rousseff (2011–2016) tentou avançar com o Inovar-Auto (2012), programa que previa contrapartidas tecnológicas e limites às importações. A medida buscava resgatar, em parte, a ideia furtadiana de "centros internos de decisão". Porém, a pressão internacional — especialmente da OMC — e o impeachment de 2016 interromperam o programa antes que seus efeitos amadurecessem.

O período pós-2016 foi marcado por uma guinada liberal e pela retração do papel estatal. O governo Temer e, posteriormente, Bolsonaro, reduziram o investimento público e flexibilizaram ainda mais as exigências de conteúdo nacional. O fechamento de fábricas

históricas, como as da Ford e Mercedes-Benz, simbolizou a reversão completa da industrialização nacional. A Troller, após mais de duas décadas de operação, teve suas atividades encerradas em 2021, como consequência direta da decisão da Ford de deixar o país — fato que sintetiza a fragilidade estrutural do setor automotivo nacional.

Como observa Furtado (2005, p. 91), "a renúncia ao planejamento nacional é a abdicação da própria soberania". O Brasil entrava na década de 2020 com o parque automobilístico mais dependente do que em 1975 — importando tecnologia, decisões e, cada vez mais, veículos prontos.

1.6. 2020–2025: Reconfiguração produtiva e dependência renovada

A pandemia de COVID-19 e as transformações globais na indústria automotiva (eletrificação, digitalização, novas cadeias de suprimentos) escancararam a fragilidade estrutural brasileira. O país perdeu espaço nas exportações e passou a importar tecnologias associadas a veículos elétricos e baterias — segmentos dominados por China, Estados Unidos e União Europeia.

Embora o novo governo, a partir de 2023, tenha retomado o discurso da reindustrialização, com o Plano Nova Indústria Brasil, as medidas ainda se concentram em incentivos fiscais e financiamento sem contrapartidas robustas de conteúdo local, transferência tecnológica ou metas compulsórias de P&D. Tal desenho institucional tende a reproduzir a especialização produtiva de menor intensidade tecnológica e a subordinação de decisões estratégicas às matrizes estrangeiras, sobretudo em plataformas elétricas e híbridas.

Em contraste, a China — como demonstra Naughton (2007) — consolidou desde os anos 1980 uma estratégia estatal de longo prazo, baseada em metas industriais e transferência compulsória de tecnologia, o que explica a liderança atual de suas montadoras (BYD, GWM, Chery e outras), inclusive no mercado brasileiro. A entrada e rápida expansão dessas empresas no Brasil ilustram, ao mesmo tempo, a eficácia do planejamento chinês e a persistência da dependência brasileira: o país atrai investimentos e amplia empregos, mas mantém limitada a capacidade de desenvolver tecnologias críticas — como a química de baterias, softwares embarcados e sistemas de inteligência veicular. Em termos furtadianos, a modernização tecnológica segue "sem ruptura": amplia o consumo e atualiza o parque, mas não internaliza centros de decisão nem consolida autonomia produtiva.

A trajetória brasileira, ao contrário, confirma a hipótese deste trabalho: a ausência de um projeto nacional consistente e a adesão cíclica a políticas de liberalização resultaram na reprodução histórica da dependência. O Estado, ora autoritário e desenvolvimentista, ora democrático e liberal, não conseguiu constituir um sistema autônomo de decisões econômicas capaz de sustentar um projeto de industrialização soberano. Como escreveu Furtado (2007, p. 284), "a desarticulação do processo de industrialização é a interrupção da própria construção da nação".

Nesse contexto, a análise de Filgueiras e Gonçalves (2007) mantém plena atualidade: a lógica do "modelo liberal periférico" — de liberalização, dominância financeira e vulnerabilidade estrutural — impede que políticas industriais isoladas revertam a dependência. Sem enfrentar a estrutura macroeconômica (juros, câmbio) e a governança das cadeias globais de valor, o país permanece preso à periferia tecnológica, incapaz de construir uma base produtiva integrada e autônoma.

Entre 2020 e 2025, o setor automotivo brasileiro espelhou essa armadilha histórica. O país viveu uma "modernização sem ruptura": ganhos pontuais de investimento e diversificação de portfólio coexistiram com a continuidade da dependência tecnológica e a importação crescente de componentes estratégicos. O Brasil, ao longo de meio século, transitou de uma industrialização dependente para uma desindustrialização dependente — cenário em que o capital estrangeiro mantém hegemonia, o Estado perde capacidade de coordenação e o setor automotivo, outrora símbolo do desenvolvimento, converte-se em espelho da subordinação estrutural.

2. Desenvolvimento Contínuo: Planejamento Estatal e Soberania Tecnológica na Indústria Automobilística Chinesa (1975–2025)

2.1. As reformas de 1978 e o socialismo de mercado (1975–1985)

A década de 1970 marcou, para a China, o encerramento de um ciclo de turbulência política[2] e o início de uma transformação institucional de longo alcance. Com o fim da

[2] Naughton (2007) identifica o período entre 1976 e 1978 como uma fase de reconstrução institucional posterior à Revolução Cultural, marcada pela restauração da burocracia estatal e pela redefinição do papel do Partido na coordenação econômica. Essa transição política foi, segundo o autor, condição essencial para o lançamento das reformas de mercado lideradas por Deng Xiaoping.

Revolução Cultural e a ascensão de Deng Xiaoping, a partir de 1978, o país inaugurou um modelo singular de desenvolvimento: a combinação entre planejamento estatal e mecanismos de mercado, que Barry Naughton (2007) descreve como um processo de transição controlada, no qual a liberalização econômica se subordina aos objetivos políticos do Partido Comunista Chinês (PCC). Essa arquitetura institucional, distinta tanto do socialismo soviético quanto das experiências capitalistas ocidentais, consolidou as bases de um socialismo de mercado, caracterizado pela preservação do comando estatal sobre os setores estratégicos e pela abertura gradual à iniciativa privada e ao capital estrangeiro.

O ponto de partida dessa reconfiguração foi a redefinição das prioridades do Estado. Após décadas de ênfase no setor agrícola e na autossuficiência industrial pesada, o governo chinês passou a perseguir modernização tecnológica e integração internacional, sem abdicar da planificação central. O Terceiro Pleno do 11º Comitê Central do PCC, em dezembro de 1978, simbolizou a virada: o crescimento econômico tornou-se o eixo de legitimidade do regime, e o desenvolvimento industrial, o instrumento para alcançá-lo. Naughton identifica nessa fase o que denomina "gradualismo pragmático" — um conjunto de reformas experimentais, conduzidas de forma descentralizada, mas sempre dentro dos limites políticos definidos pelo Estado central.

No setor automobilístico, essa nova orientação se materializou de forma paradigmática. Considerado estratégico tanto pela sua capacidade de difundir tecnologia quanto por seu impacto sobre cadeias produtivas, o setor foi colocado sob rígido controle estatal, mas passou a incorporar capital e know-how estrangeiros sob regras específicas. As primeiras joint ventures — como a Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC) com a Volkswagen, em 1984, e a Peugeot-Dongfeng, em 1985 — exemplificaram a lógica de "abertura condicionada": o investimento externo era permitido, desde que acompanhado de transferência compulsória de tecnologia e de participação majoritária chinesa. Naughton observa que esse arranjo refletia a estratégia do Estado em "importar tecnologia sem importar dependência", preservando o controle nacional sobre as decisões estratégicas e sobre o aprendizado industrial.

Paralelamente, as reformas administrativas ampliaram a capacidade de coordenação do governo. A criação da National Development and Reform Commission (NDRC) e o fortalecimento de instituições setoriais como a China Association of Automobile Manufacturers (CAAM) instituíram um sistema de governança em que o Estado planejava

metas, fiscalizava o desempenho das empresas e direcionava o crédito público. O Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e os bancos estatais regionais passaram a financiar seletivamente projetos de modernização industrial, priorizando conglomerados estatais e províncias consideradas estratégicas. Assim, o poder econômico descentralizou-se parcialmente, mas o poder político permaneceu concentrado: a autonomia local operava dentro de diretrizes nacionais.

Essa lógica de coordenação entre Estado e mercado aproxima a experiência chinesa do padrão que Alice Amsden (1989) identifica nas industrializações tardias do Leste Asiático. Em seus estudos, a autora demonstra que o avanço industrial nesses países não decorreu da ausência do Estado, mas de sua intervenção ativa e seletiva para direcionar o desenvolvimento. Em vez de permitir que o mercado definisse livremente os rumos da economia, o Estado estabeleceu incentivos condicionados a resultados concretos — como expansão das exportações, aumento da produtividade e incorporação de tecnologia. Essa relação, que Amsden denomina "reciprocidade disciplinada", também se observa na China, ainda que sob um formato político distinto. No caso chinês, a autoridade central do Partido Comunista substitui os mecanismos de competição de mercado: o apoio estatal vem acompanhado de metas obrigatórias, supervisionadas por órgãos como a NDRC e os governos provinciais, que exigem das empresas contrapartidas em inovação, nacionalização de componentes e desempenho produtivo. Assim, o Estado chinês mantém controle político sobre o processo econômico, transformando a intervenção em instrumento de aprendizado tecnológico e de fortalecimento da soberania industrial.

Como destaca Weiss (2000), experiências desse tipo demonstram que a adaptação das instituições estatais não implica sua erosão. Pelo contrário, a autora argumenta que os Estados asiáticos preservaram sua "capacidade transformadora" ao redefinir seus instrumentos de coordenação — fenômeno que descreve como a transição do *developmental state* para o *transformative state*. Sob essa ótica, a China não liberalizou para se "normalizar", mas para inovar dentro de um projeto político contínuo de desenvolvimento dirigido pelo Estado.

Ao final da década de 1980, a China já havia definido o contorno de um sistema híbrido, que combinava planejamento indicativo, propriedade estatal majoritária e abertura seletiva ao capital estrangeiro. Naughton ressalta que o êxito inicial das reformas não se deveu à liberalização em si, mas à continuidade institucional — o mesmo aparato burocrático

que antes coordenava a economia planificada foi reorientado para estimular o crescimento. Essa continuidade política, ausente em outras experiências periféricas, garantiu que o país pudesse avançar economicamente sem romper com seu projeto nacional. Em contraste com o Brasil do mesmo período, a China ingressava nos anos 1980 com um Estado forte, centralizado e capaz de utilizar o mercado como instrumento, não como fim.

2.2. Consolidação do Estado desenvolvimentista chinês (1985–1995)

A década de 1980 consolidou o que Barry Naughton (2007) descreve como a segunda etapa das reformas, quando o Estado chinês passou da experimentação local à institucionalização das políticas industriais. O êxito das primeiras zonas econômicas especiais e das joint ventures do setor automotivo convenceu a liderança do Partido de que era possível compatibilizar economia de mercado e socialismo de Estado, desde que o comando político permanecesse centralizado. A partir de 1985, o Conselho de Estado e a Comissão Nacional de Planejamento (antecessora da NDRC) começaram a formular planos quinquenais híbridos, combinando metas rígidas para setores estratégicos com liberdade controlada para a iniciativa privada.

Naughton identifica nesse momento a consolidação de uma estrutura que ele chama de “dual track system”: coexistiam dois circuitos econômicos — o planejado, que continuava a orientar a alocação de recursos estratégicos (energia, aço, transportes, defesa, automóveis), e o de mercado, que crescia nas atividades de consumo e serviços. Essa arquitetura permitiu ao governo preservar instrumentos de coordenação enquanto testava gradualmente os efeitos da liberalização. O resultado foi a formação de um sistema híbrido no qual o Estado mantinha o controle sobre o núcleo industrial pesado e a orientação tecnológica, mesmo enquanto o setor privado emergia.

No campo político, o PCC reafirmou seu papel de árbitro e supervisor da economia. Em 1987, o 13º Congresso do Partido definiu oficialmente o conceito de “economia socialista de mercado”, legitimando a coexistência de diferentes formas de propriedade sob comando estatal. A reforma das empresas estatais buscou aumentar a eficiência sem reduzir o controle político: as grandes corporações industriais passaram a operar sob contratos de desempenho (“responsibility contracts”), nos quais a direção tinha maior autonomia operacional em troca do cumprimento de metas impostas pelo governo central. Essa estrutura reforçou a lógica de reciprocidade disciplinada: autonomia condicionada à obediência e ao resultado.

O setor automobilístico foi um dos mais beneficiados por esse novo arranjo. O governo definiu um número limitado de conglomerados que receberiam apoio financeiro, proteção tarifária e acesso preferencial ao crédito estatal. Entre eles estavam a FAW (First Automobile Works), a Dongfeng Motor Corporation e a Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC). Naughton observa que esse modelo refletia a transição de uma política de substituição de importações para uma política de aprendizado produtivo: as empresas nacionais deveriam absorver tecnologias estrangeiras, nacionalizar componentes e expandir exportações, sob supervisão direta do Estado. A experiência acumulada com as joint ventures da década anterior fortaleceu a capacidade técnica local e formou uma nova geração de engenheiros, muitos treinados nas próprias matrizes estrangeiras — mas subordinados a programas nacionais de pesquisa e metas de produtividade.

A década também foi marcada por uma expansão significativa da infraestrutura institucional e financeira do desenvolvimento. O Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e o Banco de Importação e Exportação (Exim Bank) foram criados para apoiar a modernização industrial e as exportações de manufaturados, incluindo veículos. Ao mesmo tempo, o Ministério da Indústria de Máquinas e Eletrônicos (precursor do MIIT) iniciou programas de padronização técnica e certificação de componentes, buscando reduzir a dependência externa. Essas medidas configuraram o que Naughton denomina “reforma com planejamento” — a construção gradual de uma economia de mercado sob direção estatal.

Linda Weiss (2000) contribui para compreender esse processo ao afirmar que os Estados asiáticos não “normalizam” suas instituições diante da globalização, mas as reconfiguram para preservar sua capacidade de coordenação. Em termos chineses, isso significou combinar descentralização produtiva com controle político centralizado, criando o que a autora chamaria de *governed interdependence* — uma forma de interdependência administrada entre governo e empresas, baseada em cooperação e supervisão constante.

A consolidação desse modelo também pode ser lida à luz da interpretação de Amsden (1989) sobre as economias asiáticas. A autora argumenta que o sucesso industrial da região dependeu da capacidade do Estado de estabelecer metas, monitorar o cumprimento e punir o fracasso, criando um ambiente em que as empresas se viam compelidas a aprender. Essa lógica de controle pelo desempenho, característica do Estado desenvolvimentista asiático, é plenamente visível na China dos anos 1980 e 1990: o apoio financeiro era condicionado a

resultados tangíveis, e as direções empresariais que não cumpriam os objetivos eram substituídas por gestores alinhados ao Partido.

Entre 1985 e 1995, portanto, a China passou de uma economia em transição para um sistema de planejamento estatal sofisticado, em que a liberalização servia como instrumento, e não como ideologia. A coordenação política e institucional se manteve intacta, e o setor automobilístico transformou-se em laboratório do socialismo de mercado, combinando investimento estrangeiro, aprendizado nacional e centralização política. Nesse sentido, Weiss (2000) oferece um arcabouço conceitual complementar ao de Naughton ao mostrar que o Estado asiático moderno não enfraquece diante da globalização, mas se renova por meio da inovação institucional — um processo visível na China, onde o planejamento estatal se transforma em motor de modernização tecnológica. Como observa Naughton (2007, p. 143), "a chave do sucesso chinês foi permitir a competição sem abrir mão do controle". Essa fórmula — autonomia vigiada, incentivos condicionados e autoridade partidária permanente — definiu o núcleo do Estado desenvolvimentista chinês e pavimentou o caminho para o salto tecnológico que se seguiria na década seguinte.

2.3. O Big Push tecnológico e o fortalecimento estatal (1995–2005)

O final do século XX marcou a consolidação de um novo ciclo de desenvolvimento na China: o da modernização tecnológica e da integração competitiva ao mercado global, sem a renúncia à centralidade política do Estado. Para Barry Naughton (2007), o período entre 1995 e 2005 representa a passagem das reformas econômicas para uma fase de planejamento estratégico maduro, em que o governo buscou não apenas crescer, mas reconfigurar a base produtiva nacional. Essa transição ficou evidente no 9º Plano Quinquenal (1996–2000), que estabeleceu metas explícitas de elevação da produtividade industrial, fortalecimento da pesquisa científica e substituição de importações de alta tecnologia.

Ao contrário da tese liberal de que o avanço tecnológico seria produto espontâneo da competição, o Estado chinês apostou em um modelo de coordenação centralizada da inovação. O aparato burocrático — especialmente a NDRC, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MOST) e o Ministério da Indústria da Informação (MIIT) — passou a articular planos de desenvolvimento tecnológico integrando universidades, empresas e centros de pesquisa. Naughton destaca que, nesse momento, o Estado retoma o papel de "empreendedor

estratégico", definindo setores prioritários e canalizando crédito público para consolidar campeões nacionais.

O setor automobilístico tornou-se um dos principais laboratórios desse novo impulso. O governo lançou políticas de nacionalização de componentes, fusões de empresas locais e incentivo à criação de marcas próprias, preparando a indústria para competir globalmente. É nesse contexto que surgem ou se fortalecem empresas como Chery (1997), Geely (1998) e BYD (2003) — símbolos de uma nova fase da industrialização chinesa, centrada em inovação endógena e aprendizado tecnológico. O Documento nº 8 do Conselho de Estado (1994) e o Plano de Desenvolvimento da Indústria Automobilística (2004) definiram que as joint ventures estrangeiras deveriam, obrigatoriamente, incluir centros de P&D locais e planos de transferência tecnológica verificáveis.

Weiss (2000) oferece uma chave interpretativa precisa para entender essa etapa. Ao afirmar que os Estados asiáticos "não se normalizam, mas inovam", ela descreve o surgimento do que chama de "Estado transformativo" — um Estado que mantém capacidade diretiva ao reorientar suas instituições para o aprendizado tecnológico contínuo. Na China, esse processo assumiu a forma de uma reengenharia institucional do planejamento, em que o socialismo de mercado passou a funcionar como um sistema de *governed interdependence* entre governo e empresas: autonomia relativa combinada a metas de inovação e exportação impostas pelo PCC. Assim, a coordenação estatal tornou-se mais sofisticada, menos coercitiva e mais estratégica, concentrando-se na indução tecnológica e na construção de redes produtivas complexas.

Naughton observa que essa transformação coincidiu com uma nova fase de abertura seletiva, que não significou liberalização plena, mas instrumentalização do capital estrangeiro. A entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, não reduziu a autoridade estatal; ao contrário, ampliou o uso de políticas industriais compatíveis com as regras multilaterais, mas subordinadas à estratégia nacional de longo prazo. O governo passou a combinar inserção global e controle doméstico, utilizando empresas estatais e conglomerados mistos como vetores de competitividade internacional.

Linda Weiss (2000) chama esse movimento de "adaptação criativa", um processo pelo qual o Estado preserva sua autonomia estratégica dentro de estruturas globais, reconfigurando as instituições para fortalecer sua capacidade transformadora. A autora argumenta que o

sucesso dos Estados asiáticos depende não da redução da intervenção, mas de sua requalificação, por meio da criação de agências técnicas e de mecanismos de parceria com o setor produtivo. A China expressa esse modelo de forma paradigmática: o Estado disciplinador converte-se em Estado inovador, mantendo o controle político e ampliando sua capacidade de moldar o desenvolvimento tecnológico.

No plano político, essa reconfiguração institucional reforçou o papel do PCC como núcleo dirigente da economia. O Partido manteve o controle sobre as nomeações estratégicas nas empresas estatais e sobre as agências reguladoras, garantindo que o crescimento permanecesse subordinado a objetivos políticos nacionais. A ampliação do crédito estatal e a ênfase em inovação foram acompanhadas por uma política de centralização da autoridade econômica, consolidando o modelo que Weiss denomina "capacidade transformadora institucionalizada" — a habilidade do Estado de aprender, adaptar-se e inovar sem perder poder.

Ao final da década de 2000, a China emergia como potência industrial integrada, com um sistema de planejamento sofisticado e um Estado que continuava a exercer função coordenadora. O "big push" tecnológico não apenas impulsionou o crescimento do setor automotivo, mas redefiniu o padrão de desenvolvimento do país: de uma industrialização baseada em custos baixos para uma industrialização guiada pela inovação. Como apontam Naughton (2007) e Weiss (2000), essa transformação refuta a tese de convergência neoliberal — a China não se normalizou, mas expandiu sua própria forma de capitalismo de Estado, combinando mercado e planejamento em um projeto político coerente de soberania tecnológica.

2.4. Internacionalização e ascensão global (2005–2015)

A década de 2000 inaugurou uma nova etapa do desenvolvimento chinês: a projeção externa do Estado desenvolvimentista. Após três décadas de reformas voltadas para a consolidação do sistema produtivo interno, o país ingressou em um processo de expansão internacional coordenada, em que empresas estatais e privadas, amparadas por políticas industriais, passaram a ocupar posições estratégicas nas cadeias globais de valor. Barry Naughton (2007) descreve esse movimento como a transição do "crescimento por aprendizado" para o "crescimento por inovação", sustentado por uma nova geração de políticas públicas voltadas à internacionalização tecnológica.

O 11º Plano Quinquenal (2006–2010) simbolizou essa virada. As prioridades nacionais passaram a incluir fortalecimento da capacidade de inovação, elevação da qualidade industrial e expansão das multinacionais chinesas. O Estado estabeleceu o princípio da "inovação endógena" (zizhu chuangxin), que determinava que a competitividade chinesa deveria basear-se cada vez menos em capital e tecnologia estrangeiros e cada vez mais em conhecimento nacional. Esse novo paradigma manteve a disciplina produtiva, mas inseriu nela uma dimensão de autonomia tecnológica, tornando a inovação um instrumento de soberania econômica.

O setor automobilístico foi novamente o eixo privilegiado dessa estratégia. O governo incentivou a criação de campeões nacionais com atuação internacional, como a SAIC, a Great Wall Motors, a Geely e, posteriormente, a BYD, todas apoiadas por linhas de crédito do Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e por fundos de investimento público em P&D. Naughton destaca que esse processo foi acompanhado de uma mudança no papel das joint ventures: elas deixaram de ser mecanismos de aprendizado inicial e passaram a funcionar como plataformas de inserção global, nas quais o Estado negociava contrapartidas de transferência tecnológica e acesso a mercados externos.

Essa internacionalização não foi apenas econômica, mas também política. O governo lançou, em 2006, a estratégia "Going Global", que articulava diplomacia econômica, financiamento estatal e parcerias industriais em países em desenvolvimento, especialmente na África e na América Latina. O Estado chinês não apenas estimulou as empresas a expandirem suas operações, como também criou as condições financeiras e diplomáticas para isso, por meio do Exim Bank, do CDB e de acordos bilaterais que garantiam acesso a matérias-primas e mercados consumidores.

Linda Weiss (2000) fornece um instrumental conceitual essencial para interpretar essa fase. Em sua análise sobre os *developmental states in transition*, ela sustenta que o poder transformativo do Estado asiático não reside apenas na coordenação doméstica, mas na capacidade de adaptar suas instituições para agir estrategicamente em escala global. O caso chinês exemplifica essa expansão da *transformative capacity*: ao invés de reduzir o papel estatal na economia, a globalização foi incorporada como nova arena de planejamento. Assim, as políticas de internacionalização não representaram uma ruptura liberalizante, mas uma extensão do planejamento nacional para além das fronteiras, transformando a integração global em instrumento da política industrial interna.

Naughton observa que essa articulação foi acompanhada por um processo de recente centralização política e fortalecimento da burocracia econômica. O Estado reforçou o papel das agências coordenadoras, como a NDRC e o MIIT, ampliando a integração entre planejamento setorial e metas nacionais de inovação. Ao mesmo tempo, novas instituições de pesquisa e inovação foram criadas, como o National Medium- and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006–2020), que definiu áreas prioritárias — veículos elétricos, energia limpa, biotecnologia e tecnologias de informação — e incorporou o setor automotivo como vetor da transição tecnológica.

Weiss (2000) interpreta fenômenos dessa natureza como expressão do que ela denomina *governed interdependence*: uma forma de inter-relação entre Estado e empresas que combina autonomia operacional com dependência estratégica. A China aprofunda exatamente esse padrão — o Estado cria as condições para a expansão das firmas, mas mantém controle sobre seus objetivos e incentivos. A internacionalização das empresas chinesas não é um movimento espontâneo de mercado, mas o resultado de coordenação estatal deliberada, orientada para o fortalecimento da capacidade transformadora nacional.

Entre 2005 e 2015, o modelo chinês mostrou resiliência frente à crise financeira global de 2008, consolidando a posição do país como centro industrial e tecnológico emergente. O pacote de estímulo econômico lançado em 2008 reforçou o protagonismo do Estado, com maciços investimentos em infraestrutura, transporte e energia, e ampla concessão de crédito estatal. Essa política confirmou, na prática, o diagnóstico de Weiss de que a globalização não destrói o Estado desenvolvimentista, mas o reconduz a novas formas de intervenção, agora baseadas em capacidade financeira e tecnológica.

O setor automotivo foi um dos maiores beneficiários desse impulso. O governo incentivou a produção de veículos mais eficientes e apoiou diretamente a pesquisa em baterias de íon-lítio e motores elétricos. A BYD, fundada como produtora de baterias, tornou-se símbolo dessa transição ao lançar, em 2008, o primeiro veículo elétrico híbrido chinês — resultado direto da interação entre inovação privada e apoio estatal. O caso ilustra a tese de Weiss: o Estado não apenas regula ou protege, ele cria condições estruturais para inovação e coordena a transformação tecnológica como projeto político nacional.

Ao final dessa década, a China consolidava uma nova posição no sistema internacional: a de potência industrial disciplinada, capaz de articular poder estatal, inovação

e expansão global. O Estado desenvolvimentista chinês havia se transformado em um Estado transformativo global, que não apenas coordenava a economia doméstica, mas moldava as dinâmicas internacionais de produção e tecnologia. Como afirmam Naughton (2007) e Weiss (2000), a experiência chinesa revela que o planejamento estatal, longe de ser um resquício do passado socialista, converteu-se em instrumento central da modernização no século XXI — um modelo de integração global sem submissão, guiado pela soberania tecnológica e pela inovação dirigida pelo Estado.

2.5. O salto tecnológico e a transição energética (2015–2025)

A partir de 2015, a China ingressou em um novo patamar de desenvolvimento econômico, marcado pela revolução tecnológica, pela transição energética e pela busca explícita da soberania produtiva. O lançamento do programa "Made in China 2025" representou o marco institucional desse processo: um plano nacional que integrava as estratégias industriais, científicas e geopolíticas sob um mesmo eixo coordenado pelo Conselho de Estado e pela National Development and Reform Commission (NDRC). Conforme analisa Barry Naughton (2018), essa política reconfigurou o papel do Estado, que passou de indutor da industrialização a arquiteto da inovação, mobilizando instrumentos financeiros, fiscais e tecnológicos em torno de metas de longo prazo.

O plano definiu dez setores estratégicos, entre eles veículos elétricos e híbridos, baterias, robótica, semicondutores e inteligência artificial. A indústria automobilística voltou a ocupar posição central, agora como vetor da transição energética e símbolo da autonomia tecnológica. Empresas como BYD, GWM e NIO tornaram-se líderes em veículos elétricos e baterias, fruto direto da coordenação estatal e dos investimentos públicos em pesquisa. Como enfatiza Naughton, a estrutura institucional montada desde os anos 1980 — NDRC, MIIT, bancos estatais e centros de P&D — garantiu à China continuidade e coerência, evitando a fragmentação que caracteriza outras economias periféricas.

O Estado, longe de se retirar, intensificou seu protagonismo. A política industrial passou a combinar planejamento central e flexibilidade local, permitindo que províncias e cidades competissem por liderança tecnológica, mas sempre dentro das diretrizes nacionais. Essa centralização dinâmica produziu um ambiente de inovação coordenada: universidades, empresas e governos locais tornaram-se parte de uma rede estatal de desenvolvimento. Naughton descreve esse arranjo como um "sistema multinível de planejamento adaptativo",

em que o mercado atua como mecanismo operacional, mas o impulso estratégico permanece estatal.

Linda Weiss (2000) oferece um enquadramento teórico para compreender essa etapa de maturidade do Estado desenvolvimentista. Em sua análise, os Estados asiáticos bem-sucedidos não apenas se adaptam às transformações tecnológicas, mas inovam institucionalmente para moldá-las. É o que a autora chama de "capacidade transformadora" (*transformative capacity*): a habilidade do Estado de reinventar seus instrumentos e expandir seu poder coordenador diante das mudanças globais. No caso chinês, essa capacidade manifesta-se na criação de novas instituições híbridas, como o Fundo Nacional de Investimento em Circuitos Integrados (2014) e o China Automotive Innovation Fund (2018), que combinam capital estatal e privado sob gestão pública. Tais mecanismos expressam o que Weiss denomina "governed interdependence" — uma interdependência administrada entre Estado e mercado, em que a autonomia empresarial é estimulada, mas subordinada à estratégia nacional.

O resultado foi a consolidação de uma estrutura produtiva soberana, em que o Estado dirige a modernização tecnológica sem depender de centros externos de decisão. O domínio chinês nas cadeias de baterias e veículos elétricos reflete a transição de um modelo de aprendizado dependente para um modelo de inovação autônoma, sustentado por planejamento e investimento público. A BYD tornou-se a maior fabricante mundial de veículos elétricos em 2023, enquanto a GWM expandiu suas operações para mercados da Europa e da América Latina, inclusive o Brasil — fenômeno que inverte simbolicamente a dependência observada no caso brasileiro.

Weiss (2000) interpreta processos como esse como expressão da persistência do Estado desenvolvimentista em sua forma mais evoluída: o Estado que governa a interdependência global. Na China, essa capacidade se expressa em políticas que articulam segurança energética, inovação digital e competitividade industrial sob uma mesma racionalidade política. O planejamento central não apenas sobreviveu à globalização — ele se converteu em sua condição de eficácia, adaptando-se a ela.

Ao longo dessa década, o PCC reafirmou sua primazia política sobre a economia, integrando o discurso de modernização tecnológica à narrativa de "rejuvenescimento nacional". A inovação passou a ser apresentada como componente da soberania, e a política

industrial como instrumento de segurança do Estado. A aproximação entre as dimensões tecnológica e geopolítica reforçou o papel do desenvolvimento como forma de poder — algo que Naughton descreve como a fusão entre "planejamento econômico e estratégia nacional".

Entre 2015 e 2025, portanto, a China consolidou o que Weiss chamaria de "Estado transformativo global": um Estado que não apenas preserva sua autonomia interna, mas expande sua influência por meio da produção e da inovação. O setor automotivo, antes dependente de joint ventures estrangeiras, tornou-se símbolo dessa transformação: das fábricas subordinadas à Volkswagen e Peugeot nos anos 1980, emergiram conglomerados capazes de competir com Tesla e Toyota. Essa trajetória encerra o ciclo histórico iniciado em 1978: o da construção de uma soberania tecnológica sustentada por planejamento estatal contínuo, em que o mercado é instrumento e o Estado, arquiteto do desenvolvimento.

3. Do atraso à autonomia: uma comparação entre Brasil e China (1975–2025)

3.1. Estruturas históricas e trajetórias institucionais

O percurso de industrialização dos dois países revela a centralidade das estruturas históricas e das instituições na formação de seus projetos nacionais. No caso brasileiro, a industrialização constituiu-se de forma dependente, conforme analisa Celso Furtado, a partir de um padrão de acumulação que subordinou o capital produtivo interno ao capital estrangeiro e à lógica de reprodução periférica. A estrutura produtiva erguida durante o período desenvolvimentista clássico foi impulsionada por investimentos externos e por um Estado cuja função principal era atrair e sustentar capitais de fora. Essa configuração gerou o que Furtado denominou "industrialização dependente", caracterizada pela fragilidade da base tecnológica e pela ausência de um núcleo autônomo de decisão econômica.

A trajetória chinesa, ao contrário, foi marcada pela transição gradualista descrita por Barry Naughton. Desde 1978, a China experimentou um processo de "dupla transição" — do socialismo planificado ao mercado e de uma economia agrária à industrial — sem romper com a centralidade do Estado. O modelo chinês combinou liberalização econômica com planejamento estratégico, permitindo que o Estado orientasse os setores prioritários e coordenasse o uso do capital estrangeiro. Enquanto o Brasil liberalizou sem projeto, a China liberalizou com direção. A partir dessa trajetória, consolidou-se um arranjo institucional

híbrido, no qual o mercado opera sob a supervisão de um Estado que preserva suas capacidades de coordenação e aprendizado.

3.2. O Estado desenvolvimentista e suas metamorfoses

O Estado brasileiro, conforme apontam Furtado e os intérpretes da dependência, teve papel central no impulso industrial de meados do século XX, mas sua capacidade de coordenação foi sendo corroída à medida que se intensificaram os processos de abertura e financeirização. O projeto nacional-desenvolvimentista, que havia emergido na era Vargas e se consolidado até a década de 1970, sofreu inflexões profundas a partir da crise da dívida e da hegemonia neoliberal. Filgueiras e Gonçalves denominam esse processo de "modelo liberal periférico", em que o Estado perde a função indutora do investimento e se converte em gestor das restrições externas. A industrialização deu lugar a um movimento de desindustrialização dependente, em que o capital estrangeiro reassume o controle das decisões estratégicas, e o Estado torna-se refém de pressões macroeconômicas e financeiras.

A experiência chinesa, por sua vez, confirma a vitalidade do Estado desenvolvimentista em novas bases. Conforme argumenta Linda Weiss, a China construiu um Estado adaptativo e transformador, capaz de redefinir suas funções sem abdicar do controle estrutural sobre o desenvolvimento. Ao contrário de uma transição rumo à "normalização" liberal, o caso chinês evidencia um Estado que se renova, inovando nas formas de governança e de coordenação produtiva. Essa capacidade transformadora foi decisiva para disciplinar as empresas, regular o uso do capital externo e estabelecer metas tecnológicas de longo prazo.

A comparação, portanto, contrapõe dois modelos de Estado: o "Estado fraco e capturado" brasileiro, que perdeu autonomia diante dos interesses do capital internacional, e o "Estado coordenador e disciplinador" chinês, cujas raízes remetem ao padrão de industrialização tardia do Leste Asiático descrito por Alice Amsden. Enquanto no Brasil o Estado se tornou refém do mercado, na China o mercado se tornou instrumento de Estado.

3.3. Política industrial e estrutura produtiva

As políticas industriais brasileiras oscilaram entre ciclos de intervenção e abandono, sem continuidade institucional. A ausência de planejamento de longo prazo e a dependência tecnológica consolidaram um padrão produtivo dominado por multinacionais, em que as empresas nacionais raramente alcançaram escala ou capacidade de inovação. O setor

automobilístico é exemplar: a produção se concentrou em subsidiárias estrangeiras, e as experiências de capital nacional — como Gurgel e Troller — foram marginalizadas por falta de apoio sistêmico. A política industrial converteu-se em política de incentivos pontuais, frequentemente capturada por lobbies setoriais, sem a coordenação estatal necessária para criar encadeamentos produtivos autônomos.

Na China, a política industrial foi formulada como estratégia de Estado. O processo de abertura, longe de significar desregulação, implicou a criação de instrumentos de aprendizado. As joint ventures com empresas estrangeiras, especialmente no setor automobilístico, foram concebidas como espaços de transferência tecnológica. O Estado exigiu contrapartidas — conteúdo local, formação de quadros técnicos e compartilhamento de patentes — e utilizou o investimento estrangeiro direto como meio de aprendizado interno. Essa lógica de "learning through doing", descrita por Naughton, dialoga com a análise de Alice Amsden sobre a Coreia do Sul, cuja industrialização tardia também se baseou na internalização disciplinada da tecnologia estrangeira. O caso coreano funcionou como referência empírica e conceitual para a política chinesa: ao observar o êxito sul-coreano em transformar dependência tecnológica em autonomia produtiva, a China adaptou o modelo à sua escala continental, combinando planejamento central e experimentação local.

Enquanto o Brasil internalizou a indústria automobilística de forma dependente, a China realizou uma internalização planejada, em que o investimento externo foi subordinado a objetivos nacionais. O contraste ilustra a diferença entre um Estado que terceiriza o desenvolvimento e outro que o dirige.

3.4. Financiamento, inovação e inserção internacional

O financiamento do desenvolvimento brasileiro sempre esteve condicionado à vulnerabilidade externa. O país dependeu de capitais estrangeiros e de ciclos de endividamento que impuseram restrições permanentes ao investimento produtivo. A abertura financeira dos anos 1990 agravou esse quadro, transferindo a política industrial para a lógica do ajuste macroeconômico. Sem um sistema nacional de inovação consolidado, o país assistiu à reprimarização de sua pauta exportadora e à perda de controle sobre setores estratégicos. O resultado foi o declínio da capacidade tecnológica e a subordinação das decisões de investimento a matrizes externas.

Na China, o controle estatal do sistema financeiro garantiu autonomia no direcionamento dos recursos. O Estado utilizou o crédito público, os bancos estatais e os fundos de desenvolvimento para sustentar setores estratégicos, especialmente os de alta tecnologia e a indústria automobilística elétrica. Conforme Naughton destaca, o investimento estrangeiro foi incorporado como complemento, não como substituto, do capital nacional. Assim, a China conseguiu utilizar a integração global como instrumento de fortalecimento interno, exportando produtos com crescente valor agregado e mantendo o controle tecnológico sobre cadeias produtivas essenciais.

O contraste é nítido: enquanto o Brasil integrou-se de forma subordinada, com exportações baseadas em commodities e importações de tecnologia, a China integrou-se de forma soberana, combinando abertura comercial com planejamento estatal. O "upgrading tecnológico" chinês reflete, portanto, a permanência de uma estratégia nacional de longo prazo, ausente no caso brasileiro.

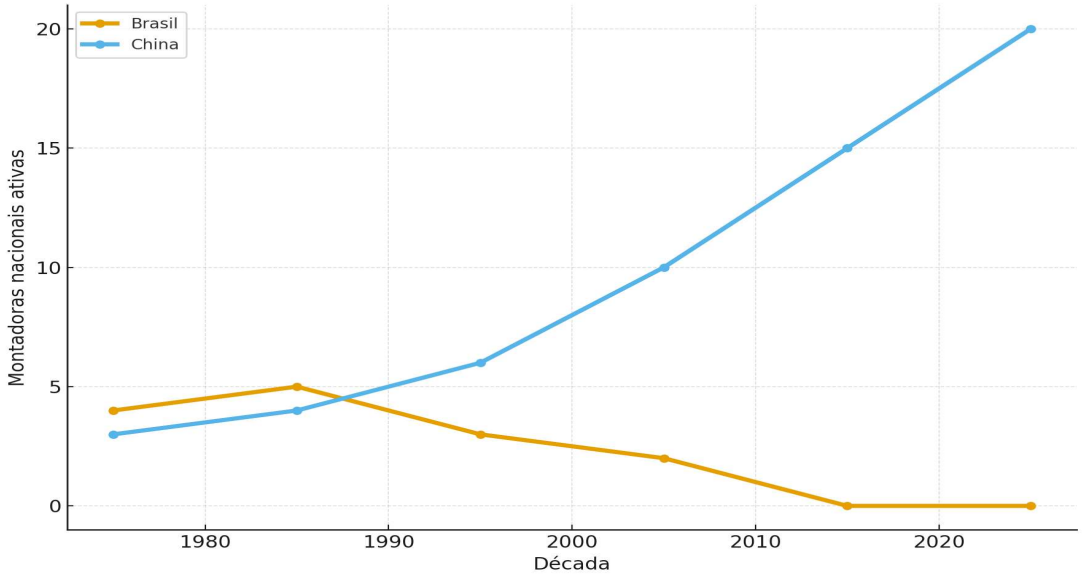
3.5. Resultados e dilemas contemporâneos

O desfecho das duas trajetórias é emblemático. No Brasil, a desindustrialização precoce expôs a fragilidade estrutural do modelo liberal periférico. A perda de densidade produtiva, a ausência de empresas nacionais de grande porte e a dependência tecnológica configuram um processo de regressão industrial. O setor automobilístico, outrora símbolo do desenvolvimento, converteu-se em espelho da dependência: as montadoras estrangeiras dominam o mercado, e as experiências nacionais foram incapazes de sobreviver em um ambiente sem proteção e sem política tecnológica. A crise do projeto nacional manifesta-se, assim, na incapacidade de formular um horizonte autônomo de modernização.

Na China, o movimento é inverso. O país tornou-se referência global em setores intensivos em tecnologia, especialmente na transição para veículos elétricos e digitais. As montadoras nacionais transformaram-se em líderes de exportação e inovação, sustentadas por uma rede de universidades, institutos e empresas estatais que compõem o núcleo do sistema de inovação. Como observa Weiss, o Estado chinês não desapareceu com a liberalização, mas renovou suas funções, passando de planejador direto a coordenador estratégico. O desafio contemporâneo da China é, portanto, o de manter sua capacidade coordenadora frente à complexidade de uma economia globalizada — um dilema de maturidade, não de sobrevivência.

Em síntese, enquanto o Brasil enfrenta uma crise de projeto, a China enfrenta o desafio de aperfeiçoar um projeto bem-sucedido. Ambos se situam na globalização, mas de lados opostos: um como receptor passivo, outro como agente transformador.

3.6. Evolução do número de montadoras nacionais ativas (Brasil × China, 1975–2025)



O gráfico acima compara a evolução do número de montadoras nacionais ativas no Brasil e na China entre 1975 e 2025. Adotou-se um critério comum para ambos os países, considerando apenas fabricantes de capital nacional que produziram veículos civis em escala comercial. Foram excluídas filiais de multinacionais, empresas estritamente artesanais, fabricantes militares e montadoras extintas antes do início do tempo delimitado neste artigo. Os pontos representam uma fotografia aproximada por década, e não o ano exato de criação ou encerramento de cada marca, permitindo visualizar tendências estruturais de longo prazo. Ademais, os dados apresentados no gráfico foram sistematizados a partir de registros públicos que confirmam a existência e a operação das montadoras ao longo do tempo, incluindo documentos governamentais, material institucional, campanhas comerciais, números de produção e venda, além de referências a essas empresas no meio acadêmico e midiático.

Ao observar o caso brasileiro, vê-se uma formação inicial relativamente plural, seguida de rápida erosão do núcleo automotivo nacional. Em 1975, o país contava com cerca de quatro montadoras privadas relevantes — Gurgel, Puma, Miura e MP Lafer — às quais se soma, em 1977, a Santa Matilde, resultando em cinco fabricantes na década de 1985. A partir

dos anos 1990, esse conjunto começa a desaparecer: MP Lafer encerra em 1988; Miura e Santa Matilde deixam o mercado nos anos 1990; e a Gurgel fecha em 1994. A Troller, fundada em 1995, consolida-se como a última montadora nacional com produção em escala e presença comercial relevante, incluindo exportações para Chile, Egito, Venezuela, Costa Rica, África do Sul e até os Estados Unidos. Em 2005 surge a Lobini, com produção limitada e foco no mercado de super esportivos, poucos anos depois encerra sua produção por dificuldades financeiras. Em 2007, a venda da Troller para a Ford marca o momento em que o Brasil deixa de possuir montadoras de capital nacional. Assim, nas décadas de 2015 e 2025 o gráfico registra zero montadoras nacionais, ilustrando a completa desnacionalização do setor.

A trajetória chinesa se desenvolve em direção oposta. O país inicia o período com três grandes montadoras estatais — FAW, Dongfeng e SAIC — e, impulsionado pelas reformas econômicas dos anos 1980, adota uma estratégia de fortalecimento industrial baseada em planejamento estatal, joint ventures controladas e políticas de capacitação tecnológica. Esse processo atrai e consolida um conjunto crescente de fabricantes nacionais, como Changan, JAC e Chery nos anos 1990, e posteriormente grupos privados como Geely, BYD e GWM.

Nas décadas mais recentes, a China passou a incorporar também montadoras especializadas em veículos elétricos e de nova energia, como NIO, XPeng, Li Auto, Leapmotor e Hozon (Neta). Ao todo, em 2025, o ecossistema automotivo chinês reúne mais de vinte montadoras nacionais relevantes, incluindo FAW, Dongfeng, SAIC, BAIC, Changan, Chery, JAC, Brilliance Auto, Geely, BYD, GWM, NIO, XPeng, Li Auto, Hozon, Leapmotor, Dongfeng Fengxing, Wuling, Hongqi e diversas outras marcas, consolidando o país como uma das estruturas automotivas nacionais mais diversificadas e competitivas do mundo.

Do ponto de vista interpretativo, o contraste entre as duas curvas evidencia modelos de desenvolvimento distintos. O Brasil desmonta gradualmente seu núcleo automotivo nacional, reforçando uma inserção dependente baseada em multinacionais. Já a China consolida um Estado desenvolvimentista adaptativo, capaz de construir, sofisticar e multiplicar seu ecossistema produtivo, convertendo-o em instrumento de autonomia tecnológica e de projeção internacional.

4. Conclusão

A comparação entre Brasil e China confirma duas hipóteses teóricas complementares. De um lado, a de Celso Furtado, segundo a qual a dependência estrutural impede a constituição de um sistema autônomo de decisões econômicas. De outro, a de Linda Weiss, que demonstra que o Estado desenvolvimentista não desaparece sob a globalização, mas se transforma. A trajetória brasileira tende a reforçar elementos centrais da perspectiva da dependência, ao passo que a chinesa apresenta características compatíveis com a hipótese do Estado desenvolvimentista adaptativo.

Politicamente, o contraste é claro: enquanto a China manteve um "Estado em transformação", o Brasil aderiu à "normalização liberal". O primeiro caso representa a autonomia ativa, em que o Estado redefine sua função sem abdicar de sua soberania; o segundo expressa a autonomia passiva, em que o Estado abre mão de suas prerrogativas em nome de uma integração subordinada.

No plano produtivo, o contraste é ainda mais contundente. Entre 1975 e 2025, todas as montadoras nacionais brasileiras — como Gurgel, Troller, Miura, Engesa e Puma — foram extintas ou incorporadas por grupos estrangeiros, revelando a incapacidade estrutural do país de sustentar um parque automobilístico autônomo. A política industrial fragmentada, aliada à ausência de um sistema de inovação e de crédito orientado ao setor, levou ao esvaziamento completo das capacidades produtivas nacionais.

Na direção oposta, a China construiu praticamente uma dezena de montadoras nacionais, entre as quais se destacam BYD, Geely, Chery, Great Wall e NIO. A consolidação dessas empresas representa o ápice de um projeto estatal de longo prazo, no qual o investimento estrangeiro foi utilizado como instrumento de aprendizado e não como substituto da produção doméstica. A BYD, em particular, sintetiza o êxito da estratégia chinesa: nascida como fabricante de baterias, converteu-se em um conglomerado global de veículos elétricos, superando concorrentes ocidentais e simbolizando o salto da China para o comando tecnológico da transição energética.

Assim, a indústria automobilística traduz materialmente o dilema político do desenvolvimento. No Brasil, o automóvel tornou-se um espelho da desarticulação: um produto fabricado por estrangeiros em um território sem autonomia decisória. Na China, o mesmo setor converteu-se em símbolo de soberania tecnológica e de modernização planejada.

O contraste revela, enfim, duas formas de lidar com a globalização — a integração subordinada e a integração soberana. O percurso de 1975 a 2025 mostra que a autonomia nacional não é produto do mercado, mas da política: ela emerge quando o Estado se converte em instrumento de aprendizado coletivo e de projeto nacional.

Referências Bibliográficas:

- AMSDEN, Alice H. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

- FURTADO, Celso. Brasil: A Construção Interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- NAUGHTON, Barry. The Chinese Economy: Transitions and Growth. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

- NAUGHTON, Barry. The Chinese Economy - Adaptation and Growth. Cambridge, MA: MIT Press, 2018.

- GONÇALVES, Reinaldo. Globalização e Desnacionalização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999

.- FURTADO, Celso. A Nova Dependência: Dívida Externa e Monetarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. A economia política do Governo Lula. Editora Contraponto. 2007.

- SHAPIRO, Helen. Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

- WORLD BANK. World Development Report 1978. Washington, DC: World Bank, 1978.

- WEISS, Linda. Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not ‘Normalizing. *Pacific Review*, v. 23, n. 1, p. 45–66, 2010