



A construção institucional na China e sua dimensão consultiva

Institutional Construction in China and Its Consultative Dimension

La Construcción Institucional en China y Su Dimensión Consultiva

1. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Titular EBTT e autor dos livros "Imperialismo - ainda faz sentido na Era da Globalização?" e "China e a Nova Rota da Seda". E-mail: dgpautasso@gmail.com

Diego Pautasso¹
Isis Paris Maia²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p38-52

2. Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora acadêmica do grupo de pesquisa Gechina-Asialac UnB. E-mail: isisparismaia@gmail.com

Recebido em: 11 de setembro de 2023
Aprovado em: 19 de setembro de 2023

RESUMO

O presente artigo aborda as transformações político-institucionais pelo qual vem passando a China. O objetivo é compreender como tem se sofisticado os mecanismos consultivos-deliberativos. Argumentamos que tais reformas políticas na China, tais como as econômicas, têm combinado experimentalismo e gradualismo, com a absorção de aprendizados internacionais, mas sem replicar variações do modelo liberal-ocidental. Para tanto, metodologicamente, a partir da revisão da literatura, pode-se concluir que a proliferação de consultas públicas no sistema político chinês tem fortalecido a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

PALAVRAS CHAVES: China; Instituições; Democracia Consultiva.

ABSTRACT

This article addresses the political-institutional transformations that China has been going through. The objective is to understand how the consultative-deliberative mechanisms have been sophisticated. We argue that such political reforms in China, such as economic ones, have combined experimentalism and gradualism, with the absorption of international learning, but without replicating variations of the liberal-western model. Therefore, methodologically, based on the literature review, it can be concluded that the proliferation of public consultations in the Chinese political system has strengthened the legitimacy and effectiveness of public policies.

KEYWORDS: China; Institutions; Consultative Democracy.

RESUMEN

El presente artículo aborda las transformaciones político-institucionales por las que está pasando China. El objetivo es comprender cómo se han sofisticado los

mecanismos consultivos-deliberativos. Argumentamos que tales reformas políticas en China, al igual que las económicas, han combinado experimentalismo y gradualismo, con la absorción de aprendizajes internacionales, pero sin replicar variaciones del modelo liberal-occidental. Para ello, metodológicamente, a partir de la revisión de la literatura, se puede concluir que la proliferación de consultas públicas en el sistema político chino ha fortalecido la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: China; Instituciones; Democracia Consultiva.

Introdução

“Democracia, direito, liberdade, direitos humanos, igualdade e fraternidade não são características exclusivas do capitalismo. Elas são os frutos compartilhados das civilizações que surgiram na história do mundo inteiro e estão entre os valores que a humanidade tem buscado coletivamente (Tradução dos Autores) (WEN Jiabao, 2005, apud YANG, 2007, p. 61).

Na China tem se dado crescente atenção à reforma dos processos político-decisórios e de seu sistema de governança. Desde A política de Reforma e Abertura (1978), o país vem passando por transformações e sofisticação de seu arranjo institucional. Se combinam mudanças na estrutura estatal sob liderança do Partido Comunista Chinês (PCCh) com a absorção de aprendizados internacionais, mas sem replicar variações do modelo liberal-ocidental (Zhang; Yan, 2022). Desde então, o tema da modernização institucional tem ocupado importante lugar na formulação política dos líderes chineses e em seus Planos Quinquenais.

O presente artigo visa lançar luz sobre um dos aspectos destas transformações institucionais, neste caso em questão, os mecanismos consultivos-deliberativos. Argumentamos que as instituições na China, com experimentalismo e gradualismo, têm passado por grandes transformações, pois estão entrelaçadas ao seu acelerado desenvolvimento econômico. Além de uma construção estatal com tradição milenar, com antiga burocracia meritocrática e legitimidade política baseada na governança e não em poder divino (Xia, 2014), agrega-se a trajetória do PCCh, da luta antiimperialista à guerra civil, da revolução às reformas, da frente unida aos mecanismos consultivos (Wang; Groot, 2018).

Não resta dúvida sobre a proliferação de consultas públicas no sistema político chinês (He; Warren, 2011). O resultado tem sido o crescente número de estudos sobre democracia consultiva e temas correlatos de governança, como identificou recente revisão sistemática que mapeou mais de 500 artigos no *Chinese Academic Journals Network Library* publicados entre 2004 e 2020 (Duan; Zhang; Wang, 2021). Metodologicamente, realizamos uma busca na plataforma Capes Café e localizamos 51 artigos revisados por pares com o termo em língua inglesa (*Democracy Consultative China*) - embora apenas 22 estivessem de acordo com os propósitos deste estudo.

Os desafios interpretativos do caráter e transformações da dinâmica institucional e política da China têm sido objeto de diversos esforços interpretativos. Alguns autores têm conceituado como *autoritarismo consultivo*, sob alegações de que o governo utiliza as informações para apoiar

suas decisões e ações, bem como para produzir apoio e legitimidade ao regime político (Truex, 2014; He; Warren, 2011). Aqueles que destacam a matriz leninista também argumentam que se trata de permanecer no poder, influenciando a opinião pública e promovendo sentimento nacional, realizando reformas contínuas para se antecipar às demandas públicas por democratização, bem como pragmatismo na gestão pública (Tsang, 2009; Gueorguiev, 2021). Ao invés de uma estratégia para conter a democracia (Tsang, 2009; Truex, 2014), sustentamos que a formulação, a participação e a legitimidade das ações políticas é o próprio processo de democratização em curso engendrado pelo PCCh. Para além das formalidades e procedimentos, tem ocorrido um aprimoramento dos processos consultivos e deliberativos, pois estão cada vez mais amplos, transparentes e com acesso a informações adequadas (Fishkin, 2017; Zhang; He; Wu, 2021).

Não apenas o ritmo das transformações e as particularidades da construção institucional levam a dificuldades analíticas, mas também o amplo domínio de bases interpretativas circunscritas ao universo liberal-ocidental. A bem da verdade, o próprio alargamento do sufrágio e ampliação dos poderes representativos das democracias liberais não se deram, como ressalta Losurdo (2006), sem sobressaltos e grandes pressões sociais internas e anti-sistêmica (socialista). Com efeito, se desconsidera tanto sociedades que estabeleceram relações políticas democráticas extra-ocidentais (Isakhan; Stockwell, 2011; Frank, 1998) quanto, modernamente, fora dos parâmetros liberais. E após o vendaval que derrubou o bloco soviético, buscou-se forjar um consenso acerca da democracia liberal e de suas regras formais do jogo político, dissociadas da distribuição de poder na sociedade e no Estado. Apesar do aprendizado com o exterior, a China busca também seu próprio caminho institucional.

2. Democracia, instituições e ideologia

O conceito de democracia é tão polissêmico quanto atravessado por capturas político-ideológicas, das suas origens na Grécia Antiga às formas contemporâneas sob o capitalismo. A hegemonia britânico-estadunidense nos dois últimos séculos teve a pretensão de universalizar a democracia a partir dos parâmetros liberais e sob diversos arranjos institucionais. Aliás, Losurdo (2006) foi exaustivo ao reconstituir as construções institucionais sob o universo dos países liberais, sobretudo seus arquétipos (EUA e Grã-Bretanha), incluindo a histórica reação ao sufrágio universal e ao sistema eleitoral proporcional, bem como a defesa e/ou apoio ao poder discricionário contra os segmentos populares. Externamente, não há como dissociar o liberalismo da política imperial que caracterizou a ascensão e hegemonia destas potências (Losurdo, 2004; 2006).

Com efeito, a afirmação da democracia liberal como valor universal requer a combinação de uma série de imprecisões conceituais, simplificações históricas e vieses ideológicos. Isso turva a compreensão dos direitos do homem e do cidadão como produto da história e não como idealidades paradigmáticas universais (igualdade, liberdade, fraternidade, justiça, paz, felicidade etc.). Assim, a democracia não é universal, como tampouco tais idealidades, e só faz sentido na construção histórica

concreta (Moraes, 2001), afinal, as instituições e o Estado possuem mediações complexas entrelaçadas às relações entre poder e riqueza. A distinção entre o conteúdo (quem governa) e a forma de Estado (como governa) se relaciona com as classes e suas frações e se expressa de diferentes formas e diversos arranjos políticos e institucionais (Fernandes, 2000).

Estamos diante de uma operação política voltada a tornar a democracia liberal um valor universal avesso a qualquer problematização, sobretudo após o colapso do campo socialista em 1991 e a supremacia do pensamento neoliberal. Alguns dos trabalhos mais emblemáticos se referem a modelos de democracia (Lijphart, 2003) ou a tipos de Estados de Bem Estar (Esping-Andersen, 1991) no âmbito do universo liberal-ocidental. De acordo com as conveniências geopolíticas dos EUA e seus aliados, países com o exercício exclusivo por décadas de um partido no poder (Índia, Japão e/ou México) e o anacronismo das monarquias hereditárias na Europa (Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Noruega, Países Baixos, Suécia e outros principados e ducados) sequer são capazes de arranhar sua normalidade institucional.

Por seu turno, as experiências socialistas são consideradas “reducionismo de classe” e suas “formas de opressão ou subordinação degradantes” e antidemocráticas, como apresenta Cunningham (2009) em seu trabalho *Teorias da democracia*. Assim, as singularidades das 32 experiências socialistas surgidas durante a Guerra Fria (Visentini, 2017) são frequentemente ignoradas, bem como os contrastes político-institucionais existentes entre estes muitos países de diversos continentes. Não é possível comparar Angola e Cuba, ou Vietnã e URSS — da mesma forma que se o fizessemos com Noruega e Haiti diria pouco sobre capitalismo e democracia. Ora, basta alguma objetividade científica para reconhecer as diversas combinações entre mercado e planejamento (Nove, 1989).

Esta simplificação se completa com a adoção de categorias como a de totalitarismo — em oposição ao assim chamado “mundo livre” centrado nas democracias liberais. Ou seja, supor que as experiências socialistas eram sistemas monocráticos, abarcando todas as dimensões sociais, com população atomizada e submissa, não explica a competição interna dos partidos hegemônicos, do envolvimento político em outras esferas (bairros, fábricas, instituições de ensino) — muitas vezes mais intensas e menos distorcidas pelo poder econômico que em países ocidentais (Fernandes, 2000). Para além da propaganda anticomunista, essas premissas tiveram muita adesão em cientistas e políticos, inclusive aqueles identificados com o campo progressista.

Além das questões domésticas, frequentemente são negligenciados os condicionantes sistêmicos para o desenvolvimento institucional, sobretudo o entrelaçamento entre imperialismo e democracia. Via de regra, a pilhagem colonial favoreceu o desenvolvimento econômico e institucional dos países centrais, aumentando os ganhos destes trabalhadores, se tornando empecilho apenas quando o intervencionismo resultou em perdas prolongadas, como o emblemático do Vietnã (Veltmeyer, 2009). Ora, a história do imperialismo, mesmo que sob a defesa da “democracia”, dos “direitos humanos” e do “livre mercado”, tem sido determinante na obliteração da normalidade institucional. Não se pode discutir as

condições objetivas de desenvolvimento institucional e democrático sem levar em conta a imposição de modelos político-institucionais e de ajustes macroeconômicos; as práticas de desestabilização e ingerências políticas e militares; as crises econômicas e os estrangulamentos financeiros; entre outras formas de constrangimentos.

À luz da história, as construções institucionais - incluindo a democracia - são processos complexos e sinuosos. A democracia moderna, por exemplo, emerge de conflitos relacionados aos direitos formais e direitos socioeconômicos – e à própria superação das três grandes discriminações, de classe, de raça e de gênero. A ampliação destes direitos no Ocidente a partir do Pós-Guerra, incluindo a formação dos Estados de Bem Estar Social, não foi concessão do universo liberal, mas resultado de lutas sociais e da pressão do campo socialista. Não por acaso, com o advento do neoliberalismo e sua expressão cultural pós-moderna, emergem formas pós-democráticas, incluindo bonapartismo de novo estilo, adaptadas às condições atuais da sociedade do espetáculo, cevadas pelas novas formas de consciência, hiperindividualistas e hipercompetitivas. Assim, as transformações tecnológicas lançadas pela 3ª Revolução se projetam com o simultâneo ataque aos direitos sociais, à precarização das relações de trabalho (uberização) e ao esgarçamento do tecido social, bem como à erosão das formas cooperativo de organização social e política (Azzarà, 2022).

Apesar da força do pensamento dominantes sobre modelos institucionais, se torna latente o debate sobre crise nas democracias Ocidentais. Przeworski (2019), por exemplo, considera como crise as disfunções políticas e a perda de confiança nas instituições; o enfraquecimento da ordem pública; a erosão do sistema político-partidário; e fraca legitimidade da própria institucionalidade e esfera pública. Segundo ele, isso não está desassociado do baixo crescimento econômico, da ampliação das desigualdades sociais e da precarização das condições de vida. A questão de fundo é como os direitos formais se realizam em condições objetivas da distribuição de riqueza e poder na institucionalidade liberal, seja no livre mercado econômico ou na liberdade de organização, eleição ou expressão. Vejamos o caso das mídias digitais, cujas corporações (*Big Techs*) potencializam o alcance da sua atuação, mobilizando algoritmos para o marketing ou a mobilização da opinião pública³. Como sublinha Mascaro (2013), não apenas os mecanismos de atuação político são condicionados pela dinâmica de poder intrínseca ao desenvolvimento do capitalismo em seu tempo espaço, como, quando confrontado, produz respostas não casuais de constrição do poder (ditaduras, fascismo, nazismo, etc.) para lidar com uma polaridade sempre contraditória.

Expliquemos melhor tomando por exemplo o arquétipo do modelo democrático liberal, os EUA. Desde a origem, o uso do termo democracia se prestou a fins ideológicos: seja para dar nome ao partido que se opôs até o limite à abolição da escravatura, seja para desencadear um sem número de guerras e golpes (Losurdo, 2022). Para além disso, é um país de baixo engajamento político, onde apenas pouco mais de 50% da população em idade de votar tem participado das eleições⁴, revelador do grau de politização, de legitimidade e de crença num jogo político-eleitoral completamente plutocrático. Ou seja, além das barreiras legais à

3. O escândalo da Cambridge Analytica, ao ter acesso ao volume de dados dos usuários da rede social, influenciou as eleições estadunidenses. Ver reportagem: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-43705839>

4. Ver histórico de votação em: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/voter-turnout-in-presidential-elections>

participação de outras forças sociais e políticas, há enormes barreiras financeiras: a título de ilustração, o custo total da eleição estadunidense de 2020 foi de cerca de 14 bilhões de dólares, enquanto uma cadeira no Senado tem custo médio de quase 20 milhões e uma na Câmara de cerca de 1,5 milhão de dólares⁵.

Não há porque suprimir o voto quando há outros meios para sequestrar suas consequências, dado que o financiamento captura o conjunto das organizações políticas e define a agenda em torno de interesses corporativos (Skocpol; Hertel-Fernandez, 2016). Daí decorre o absoluto controle da política pelas elites WASP em detrimento dos cidadãos comuns, como detalharam Gilens; Page (2014) — o que dá sentido ao monopartidarismo competitivo definido por Losurdo (2004b). Não surpreende, portanto, que a Pandemia de Covid-19 reflita tais disfunções sociais e institucionais: a maior potência do mundo, com todos os recursos técnicos e financeiros e menos de 5% da população mundial, teve cerca de ¼ dos casos e ⅓ do número de mortes mundiais⁶.

A compreensão das instituições do universo liberal-ocidental em dois séculos deve levar em conta continuidades e mudanças; discurso e evolução histórica; avanços e crises políticas. A atual crise institucional em diversos países do Ocidente se articula às transformações do próprio capitalismo contemporâneo. Como veremos, o desenvolvimento da China representa não apenas o deslocamento do epicentro geoeconômico do mundo, mas transformações tecnológicas e institucionais com desdobramentos obrigatórios para o século XXI.

3. A China em busca de seu arranjo político

A suposição que a revolução levaria ao fim das classes e ao definhamento do Estado foi ingênuo e retardou o desenvolvimento de teorias sobre instituições e Estado no âmbito do marxismo. Certamente isso influenciou a hipertrofia e as disfunções na dinâmica Estado-Partido no imperativo de desenvolvimento e segurança institucional em países de orientação socialistas (Fernandes, 2000). Ademais, é preciso levar em conta que as experiências socialistas ocorreram em países da periferia do sistema internacional, com dificuldades econômicas, políticas e geopolíticas a serem levadas em conta. Afinal, é impossível tratar de desenhos institucionais sem considerar indicadores de desenvolvimento, alfabetização, urbanização, entre outros. Inclusive os próprios países ricos, como bem destaca Chang (2004), somente lograram o aprimoramento das instituições após a arrancada industrial e atravessados por períodos de conflitos, contradições e sobressaltos.

A construção institucional da China, além da herança civilizacional e política milenar, tem sido pela revolução e sua orientação socialista, mas também pelo subdesenvolvimento e pelo contexto imperialista. Sua participação no PIB mundial despencou de 32,9% em 1820 para 4,8% em 1978⁷ — e, apesar da industrialização maoista, o padrão de vida seguia estagnado e com importante insegurança alimentar (Weber, 2023), dada a herança do Século de Humilhações e os sobressaltos do Grande Salto e da Revolução Cultural. Além da guerra civil (1927-49), o país se envolveu

5. Ver informações a partir da reportagem de O Globo em: <https://oglobo.globo.com/epoca/mundo/eleicao-nos-eua-2020-quanto-custa-corrida-para-casa-branca-24725951>

6. Ver dados sobre a Covid nos EUA em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>

7. Ver estudo de Maddison Chinese Economic Performance in the Long Run, OCDE, 2007. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/chinese-economic-performance-in-the-long-run-960-2030-ad-second-edition-revised-and-updated_9789264037632-en

em guerras na revolução coreana (1950-53) e vietnamita (1960-69), nas crises com Taiwan (1956-58) e campanhas militares nas fronteiras com Mianmar (1960-61), Índia (1962), URSS (1969) e Vietnã (1979), além do isolamento internacional após a ruptura sino-soviética.

Diante dessa conjuntura adversa, o PPCh desencadeou a política de Reforma e Abertura no final da década de 1970, revelando capacidade adaptativa e responsiva do regime. As reformas não aderiram à terapia de choque neoliberal, optaram por implementar mudanças graduais que combinavam aprendizados de origens imperiais com experiência estrangeiras, através de visitas ao exterior e debates com economistas internacionais e participação do Banco Mundial (Weber, 2023). Não obstante as disputas pela orientação das reformas, Deng defendeu a modernização institucional, mas persistindo o caminho socialista e da liderança do PCCh, como expresso em 1979 em *Uphold the Four Cardinal Principles* (Xiaoping, 1995).

Sob Deng, a Constituição de 1982 representou novos parâmetros para as reformas políticas e a governança na China. A Assembleia Nacional Popular, como seu poder legislativo central, e as Assembleias Populares Locais em Vários Níveis (provincial, municipal, condados e aldeias) passaram a desempenhar crescente papel legislativo, promulgando regulamentos detalhados sobre implementação de leis nacionais, bem como criando sua própria legislação provincial (Cho 2006; Lin, 1992; O'Brien, 2009; Wang 2014 apud Huhe; Tang, 2017).

A Constituição também impulsionou a descentralização e o autogoverno em nível subnacional. Com efeito, o governo central define diretrizes e planos de longo prazo, cujo exemplo principal é o Plano Quinquenal, abrindo espaço para inovação, ajuste e flexibilidade institucional multinível. A descentralização e a intergovernabilidade têm conformado redes institucionais (Yu, 2019), ampliando a participação e a capacidade decisória dos governos locais, ao passo que o Partido mantém constantes mecanismos de avaliação e supervisão. Assim, o fortalecimento provincial ampliou a formação de um sistema de freios e contrapesos (*check and balances*) em termos de relações entre os poderes central e subnacional, numa espécie de federalismo de fato (Zheng, 2006).

A 3ª, 4ª e 5ª Geração de Líderes (Jiang Zemin, Hu Minato e Xi Jinping) têm, desde então, incrementado as reformas políticas e aprimorado a governança de forma pragmática e gradual. É recorrente temas relacionados ao fortalecimento da legalidade, das consultas públicas, da democracia socialista e da construção de um estado de direito (Zemin, 2002; Jinping, 2014). Essa dinâmica institucional está relacionada a aprendizados relacionados à *glasnost*⁸ e ao colapso soviético, bem como a trajetória dos Tigres Asiáticos e do mundo liberal-ocidental (Tsang, 2009), combinando experimentação e avaliação criteriosa dos resultados em busca de seu próprio caminho.

Um balanço dos últimos quatro Planos Quinquenais (11º, 12º, 13º e 14º), evidencia um incremento nas diretrizes para a modernização institucional, com destaque para o papel do que definem como construção socialista democrática e política. Nestes documentos, há uma ênfase no aprimoramento do sistema de congresso popular e de cooperação multipartidária, bem como de consulta política liderado pelo PCC, com

8. A Glasnost foi uma das duas políticas de reforma do governo Gorbachev. A primeira tratava de reforma política e segunda de reestruturação econômica.

destaque para as funções da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC) no cumprimento das suas funções de consulta política, supervisão democrática e participação nos assuntos governamentais. Trata-se do objetivo de expandir os canais de consulta para órgãos do poder estatal, comitês da CCPPC, partidos políticos, organizações comunitárias e movimentos sociais, fomentando mecanismos para eleições, deliberações, acesso público à informação, relatórios de desempenho e responsabilização dos funcionários a nível subnacional⁹.

Na mesma direção, foi publicado em 2005 o livro branco intitulado *Construção da Democracia Política na China*. Suas linhas mestras são a participação através de congressos, aldeias, comunidades e sindicatos; a autonomia das etnias em regiões autônomas; a cooperação multipartidária e a consulta política entre partidos e organizações sociais; e o fortalecimento da democracia intrapartidária, judiciária e governamental (Chai, 2006). Em outro longo documento chamado *China: Democracy That Works*¹⁰, lançado em 2021, o país traçou as linhas gerais de seu entendimento sobre o tema, deixando claro o caráter universal da democracia para defender seu valor histórico cuja evolução se dá no espaço e tempo. Ou seja, tem sido uma preocupação do país a criação de procedimentos institucionais bem coordenados e abrangentes para forjar canais democráticos diversos, abertos e bem organizados, numa complexa configuração geográfica (demográfica e territorial). Aliás, na Declaração Conjunta da Federação Russa e da República Popular da China sobre as Relações Internacionais¹¹ de fevereiro de 2022, argumenta-se que “não existe um modelo único”, nem monopólio retórico ocidental baseado em ideologia e “alianças de conveniência”, tampouco se restringe a impor o rito formal das eleições em nível global por meio da força - não raro desconsiderando diversidade civilizacional e autodeterminação.

Assim como no plano econômico, as singularidades históricas e velocidade das transformações tornam complexas o entendimento da trajetória institucional da China. Bell (2015) definiu o que chamou de “modelo chinês” em três fundamentos: democracia na base, experimentação no meio e meritocracia no topo. O primeiro remonta historicamente ao autogoverno nas aldeias, reforçado por eleições e participação nos comitês partidários locais. O segundo, é a experimentação entre os níveis local e central de governo, a partir de sofisticados mecanismos de descentralização, intergovernabilidade e inovação política. Por fim, a meritocracia se baseia na seleção e promoção de quadros em função de desempenho e avaliação por superiores, colegas, subordinados e ainda com o público ao qual trabalha (Bell, 2015). Afinal, a reformulação da burocracia é crucial para a melhoria da prestação de contas, ampliação da competição e a criação de mecanismos de fiscalização e regulação do poder (Mahbubani, 2021).

As transformações institucionais têm sido impulsionadas pelo PCCh e inclusive na dinâmica intrapartidária. O Partido, desde as reformas, tem demonstrado grande capacidade de adaptação às mudanças e demandas sociais, um sofisticado mecanismo de recrutamento das suas elites, buscando legitimidade e aderência às mudanças políticas (Li, 2021). Certamente não estar submetida ao imediatismo do mercado eleitoral concorre para que o regime consiga planejar a longo prazo os grandes temas nacionais (Naisbitt, 2010).

9. Ver a íntegra do 14º PQ disponível em: https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm

10. Ver íntegra do documento em: http://www.news.cn/english/2021-12/04/c_1310351231.htm

11. Ver íntegra do documento em: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

Em suma, há preocupações institucionais crescentes de combinar liberdades e direitos com ordem e harmonia (Mahbubani, 2021). Trata-se de uma construção institucional que tem, para além das formalidades legais e ritos eleitorais, demonstrado a adaptabilidade política do sistema e a capacidade de resposta às demandas e cenários de aceleradas mudanças sociais. Como veremos na próxima seção, a dimensão consultiva das mudanças institucionais na China tem sido determinante da capacidade de governança do sistema, bem como da eficácia e legitimidade das políticas.

4. Os mecanismos de consulta da política chinesa

Uma revisão de literatura sobre a temática da Democracia Consultiva na China pela plataforma Capes Cafe indicou 51 artigos revisados por pares com o termo em língua inglesa (*Democracy Consultative China*). Destes artigos, apenas 22 foram classificados como de acordo com a temática em questão (Quadro 1).

Quadro 1 - Revisão sobre Democracia Consultiva na China

Ano	Autores	Título
1955	Steiner, H. Arthur	Constitutionalism in Communist China
2003	Pan, Wei	Toward a Consultative Rule of Law Regime in China
2003	Diamond, Larry	The Rule of Law as Transition to Democracy in China
2004	Cabestan, Jean-Pierre	Is China Moving Towards “Enlightened” But Plutocratic Authoritarianism?
2007	Chan, Hon S. ; Suizhou, Edward Li	Civil Service Law in the People’s Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management
2008	Maréchal, J	Chine brune ou Chine verte? Les dilemmes de l’État-Parti
2009	Tsang, Steve	Consultative Leninism: China’s new political framework/Leninismo consultivo: o novo quadro político da China
2010	Stone, Richard	Fresh Momentum for China’s Science Juggernaut/Novo impulso para o rolo compressor da ciência da China
2011	Xiaojun, Yan	Regime Inclusion and The Resilience Of Authoritarianism: The Local People’s Political Consultative Conference In Post-Mao Chinese Politics
2013	CHAI, H; SONG, H	The adaptive state - understanding political reform in China
2014	Tan, Sor-hoon -	Early Confucian Concept of “Yi” () and Deliberative Democracy
2015	Cheng; Fan	Local Governments’ Consultative Budgetary Reforms in China: A Case Study of Wenling City
2015	Gangue, Chen	From 17th to 18th Party Congress: Implications for Intra-Party Democracy Gang, Chen
2015	Yu, Bin	Bounded Articulation: An Analysis of CPPCC Proposals, 2008–12
2018	Wang, Ray; Groot,, Gerry	Who Represents? Xi Jinping’s Grand United Front Work, Legitimation, Participation and Consultative Democracy
2018	Thøgersen, Stig	Politisk deltagelse under autoritær kontrol - “Konsultatvt demokrati” og overvåget offentlighed i Kina
2020	Xin-Yun, Hu,Mingming, Li	Ecopolitical discourse: Authoritarianism or democracy? — Evidence from China
2021	Duan, Ying ; Zhang, Ying ; Wang, Yi-Luo	Knowledge Mapping of Grassroots Consultative Democracy Research in China (2004-2020) – Bibliometric Analysis Based on CNKI Database
2021	Zhang, Kaiping; He, Baogang; Wu, Jinjin	Double trouble? Effects of social conflict and foreign investment on consultative authoritarianism in China
2022	Tsang, Steve; Cheung, Olivia	Has Xi Jinping made China’s political system more resilient and enduring?

Fonte: Elaboração dos autores

A obra de Steiner (1955) foi pioneira ao analisar a legislação do PCCh logo após a revolução, especificamente o Programa Comum, a Lei Orgânica do Governo Popular Central (CPG) e a Lei Orgânica da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC). Neste momento a revisão trouxe um lapso de 47 anos neste filtro - o que não quer dizer que não foi tema de debate na própria China -, voltando após a política de Reforma e Abertura e suas ações relacionadas ao desenvolvimento institucional.

Tais transformações institucionais têm fomentado um debate sobre sua natureza e a direção das reformas. Pan (2003) considerou a China um “regime de estado de direito consultivo”, enquanto Diamond (2003) sublinhou o aumento das ferramentas democráticas como forma de estabilização política no país. Cabestan (2004) destacou a relação entre o processo de democratização com as pressões dentro do próprio PCCh por “liberalização”. Já Maréchal (2008) ressaltou o processo de democratização como política do PCCh para enfrentar os desafios diante das constantes denúncias de corrupção que colocaram em xeque a legitimidade do regime.

Nessa direção, Chai, Song (2013) argumentam que mudanças institucionais são conduzidas pelo PCCh sem prejuízo às capacidades estatais ao compartilhar poder tanto à sociedade civil quanto às instituições representativas locais. Aliás, conforme Yu (2015), a própria democratização está relacionada à gradual transformação dos procedimentos intrapartidários em vários níveis, incluindo processos de votação e promoção de quadros do PCCh. Inclusive, Tsang (2009) e Gueorguiev (2021) vão considerar que a reformas de Deng, ao invés de abandonar o legado de 1949, molda o que chamou de “leninismo consultivo”. Embora haja certo consenso sobre a ampliação dos mecanismos consultivos, Tan (2014) deu ênfase à influência dos princípios confucionistas.

Os diversos estudos realizados sobre casos e experimentos consultivos concretos sinalizam as transformações institucionais na China. Cheng; Fan (2015) estudaram a ampliação da participação pública nas reformas orçamentárias. Já Hu e Mingming (2020), ao analisar três regiões, observaram como as consultas têm feito com que as questões ambientais sejam convertidas em propostas pelos deputados do Congresso Popular e pelos membros da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Outros autores, como Stone (2010) e Yu (2015), não obstante as diferenças analíticas, reconhecem que o CCPPC tem papel importante na formulação de políticas públicas.

As consultas têm se ampliado para diversos níveis administrativos e segmentos sociais. Wang; Groot (2018) tratam do papel do Departamento de Trabalho da Frente Unida como organizador de representação do número crescente de forças sociais não partidárias. A proliferação de canais de consulta também tem se utilizado das novas ferramentas digitais, como destacou Thøgersen (2018), ao lançar luz sobre a internet como espaço de críticas ao governo e, ao mesmo tempo, de mensuração das insatisfações populares. O estudo de Zhang, He e Hu (2021), ao analisar 3.082 documentos de audiências públicas, mesmo destacando as diferenças regionais, corrobora sobre o reforço das instituições consultivas. Mesmo autores críticos à abolição do limite de mandato feita sob o governo de Xi

Jinping, como Tsang e Cheung (2022), reconhecem seu papel ativo no que diz respeito à participação popular. Fato é que os mecanismos consultivos melhoram a governança e reforçam a liderança do PCCh, como destacou Xiaojun (2011).

É inequívoco, de acordo com esta revisão, que as transformações político-institucionais têm sofisticado os processos intergovernamentais e decisórios na China. Além disso, tem ocorrido uma ampliação dos mecanismos consultivos e de participação pública, incluindo audiências públicas, orçamento participativo, coletas de opiniões online através de portais governamentais, congressos populares, sistemas de eleição em nível local, etc. (Huhe; Tang, 2007). Essa é uma das faces que revela a resiliência e capacidade adaptativa do PCCh e do regime político chinês, incorporando opiniões, aumentando a eficiência e legitimidade da gestão e, com efeito, reduzindo os conflitos sociais. Para Gueorguiev (2021), a participação e a consulta têm raízes mais fortes na revolução e no leninismo do que em modelos ocidentais ou no passado chinês — mesmo que durante o longo período imperial fosse recorrente descentralizar e delegar poderes para níveis inferiores.

Truex (2014) sumariza a literatura que demonstrou como os canais de participação reforçam apoio ao regime. Em sua pesquisa empírica, constatou “a satisfação com o regime, os sentimentos de receptividade do governo e a vontade expressa de cumprir os regulamentos” através dos canais de consulta e deliberação, com efeito ampliado de engajamento e legitimação na população de menor instrução. Ao avaliar 393 casos de deliberações de base na China, Tong e He (2018) corroboram essa tendência de fortalecimento dos mecanismos consultivos.

Aqueles que consideram um autoritarismo consultivo alegam que a participação visa produzir apoio ao regime e capacidade de governo (Zhang; He; Wu, 2021). Ora, a razão de ser das instituições estatais e seus regimes é manter a ordem e consolidar o governo. Ressalte-se que inexistem Estado sem assimetria, desigualdade, força e domínio e, portanto, a combinação de consentimento e coerção. E daí derivam conclusões equivocadas ao supor que a China realiza “inclusões controladas” (Gueorguiev, 2021), revelando, no mínimo, completa ilusão sobre a política nas democracias liberais do Ocidente e sobre os constrangimentos que limitam as possibilidades de votar, participar e constituir oposição política. Segundo o mesmo autor, controle caracteriza o autoritarismo, mas não as democracias liberais, o que seria como supor que todos têm as mesmas possibilidades de empreender no capitalismo.

Não há dúvidas, contudo, que os processos políticos na China têm envolvido um grande número de atores sociais. Entre os atores políticos estão uma burocracia ministerial robusta; funcionários provinciais e locais; um corpo crescente de grupos de pesquisa de políticas oficiais, grupos de reflexão que alimentam as propostas diretamente no processo político; interesses empresariais colocam mais pressão sobre as decisões; uma vigorosa comunidade acadêmica e universitária; uma mídia diversa que cada vez mais traz à luz questões de prevaricação oficial; e, por fim, uma voz cada vez mais bem informada de cidadãos que exigem mais transparência e responsabilidade do governo (Dumbaugh; Martin, 2009).

Com isso, a combinação entre intergovernabilidade e consulta permite ao governo central conhecer as preferências populares e as demandas regionais, de modo a conciliar prioridades potencialmente conflitantes dentro de vários segmentos em um país de grande dimensão populacional e territorial, bem como diversidade social, étnica e regional (Huhe; Tang, 2017). Assim, o governo central opta por deixar algumas questões espinhosas ou desacordos para os governos provinciais para que seja experimentada em escala local.

O aprofundamento dos canais consultivos ampliou a capacidade de detecção de insatisfações e aprimorou a formulação de políticas. Isso reduz o custo de debelar oposições e a necessidade de coerção, ao passo que constrói consentimentos e reduz o risco de desestabilização (Tsang, 2009). E, mais recentemente, o crescimento de canais digitais abriu novas oportunidades para a expressão de opiniões, interesses e até críticas negativas ao Estado, o que ajuda a evitar que as tensões se congreguem em ações coletivas (Yu, 2015).

Nessa direção, no relatório do 19º Congresso Nacional do PCCh¹², Xi Jinping enfatizou o papel da democracia consultiva para a “cultura política inclusiva” e o “aprendizado mútuo” e a “busca de um terreno comum” de desenvolvimento. O fortalecimento da liderança de Xi coincide com o aprofundamento da reforma política iniciada por Deng e fortalece a construção da institucionalidade na China e seus mecanismos consultivos.

12. Ver reportagem da China Today, disponível em: http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/zdtj/201803/t20180301_800118954.html

5. Conclusões Finais

As políticas que suportam o desenfreado processo de desenvolvimento da China, bem como seus desafios e contradições, estão entrelaçadas a complexos e dinâmicas transformações de seus arranjos institucionais. Ora, se as instituições importam, não há como entender legitimidade e a eficiência lograda pelo PCCh e pelo regime, supondo processos decisórios discricionários e centralizados. Não se pode subestimar que o Império Chinês, surgido no mesmo contexto do Romano, possui continuidade civilizacional e, por óbvio, engloba lições institucionais e política — apesar do etnocentrismo que subestima ou desconsidera a trajetória dos países à margem do núcleo liberal-ocidental. Aliás, em perspectiva histórica de longa duração, o excesso de autoconfiança de tais países pode trair seu entendimento sobre seus sistemas sócio-políticos e sobre o mundo.

É inequívoco o fortalecimento dos mecanismos consultivos na China, desenvolvidos, como a modernização institucional, combinando experimentalismo e gradualismo. Não há dúvida também do papel de tais mecanismos na maneira como as políticas públicas na China têm logrado eficácia e legitimidade, bem como na capacidade responsiva do governo num quadro geograficamente (territorial e demograficamente) complexo. As controvérsias, por seu turno, decorrem de incongruências teóricas relacionadas à confusão entre conteúdo (quem governa) e a forma de Estado (como governa) e o conseqüente domínio das concepções liberais. É óbvio que tais reformas institucionais visam garantir a liderança do PCCh e, um modelo capaz de produzir desenvolvimento, legitimidade,

participação e estabilidade - tarefa nada trivial diante da velocidade das transformações e dos desafios que o país tem enfrentado.

O fato é que replicar esquemas teóricos eurocêntricos e se aferrar a convicções políticas e a classificações binárias pouco auxilia para compreender a trajetória e a direção da construção institucional na China. Ao contrário, é imperativo buscar decifrar esse enigma institucional e político do país que se alça à condição de superpotência no século XXI - justamente no momento em que as construções democráticas no mundo liberal-ocidental se apresentam frágeis. Trata-se de uma transição sistêmica que, para além da rivalidade sino-estadunidense, traz profundas mudanças civilizacionais, tecnológicas e também político-institucionais.

Bibliografia

- BELL, D. **The China model: political meritocracy and the limits of democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- CABESTAN, Jean-Pierre. Is China Moving Towards “Enlightened” But Plutocratic Authoritarianism? **China Perspectives**, [S.L.], v. 2004, n. 5, p. 1-12, 1 out. 2004.
- CHAI, Hongxia; SONG, Xiongwei. The adaptive state – understanding political reform in China. **Policy Studies**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 73-88, jan. 2013.
- CHAI, Winberg. China’s 2005 White Paper: Building of Political Democracy in China. **Asian Affairs**, vol. 33, no. 1, 2006, pp. 3–36, <http://www.jstor.org/stable/30172636>. Accessed 3 May, 2022.
- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**. São Paulo: Artmed, 2009.
- DUMBAUGH, Kerry MARTIN, F. Michael. Understanding China’s Political System. **Congressional Research Service**, 2010.
- DUAN, Ying; ZHANG, Ying; WANG, Yi-Luo. Knowledge Mapping of Grassroots Consultative Democracy Research in China (2004-2020) – Bibliometric Analysis Based on CNKI Database. **Public Administration Research**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 58, 8 abr. 2021.
- ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, setembro de 1991.
- FERNANDES, Luís. **O Enigma do Socialismo Real**. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.
- FISHKIN, J. Deliberative Democracy Decision Beyond Polity. In: Fuguo H. **Handbook of Multiple Deliberative Democracy in Policy-making: Practicing Deliberative Democracy in China**. Shanghai: Fudan University Press, 2017.
- FRANK, A. André. **Reorient: Global economy in the Asian Age**. Berkeley: University of California Press, 1998.
- GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I.. Testing Theories of American Politics: elites, interest groups, and average citizens. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 564-581, set. 2014.
- HE, Baogang; WARREN, Mark E.. Authoritarian Deliberation: the deliberative turn in chinese political development. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 269-289, jun. 2011.
- HUHE, Narisong; TANG, Min. Institutionalizing from the Middle: the impacts of provincial legislation on rural grassroots democracy in china. **Studies In Comparative International Development**, [S.L.], v. 52, n. 3, p. 372-393, 16 jul. 2017.
- ISAKHAN, Benjamin; STOCKWELL, Stephen. **The Secret History of Democracy**. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- JINPING, Xi. **A governança da China**. Beijing: Editora de Língua Estrangeiras, 2014.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DIAMOND, Larry. The Rule of Law as Transition to Democracy in China. **Journal Of Contemporary China**, [S.L.], v. 12, n. 35, p. 319-331, maio, 2003.
- LOSURDO, Domenico. **Fuga da História?** São Paulo: Revan, 2004a.
- _____. **Democracia e bonapartismo**. São Paulo: UNESP, 2004b.

- _____. **Contra-história do Liberalismo**. Aparecida-SP; Ideias & Letras, 2006.
- _____. **A questão comunista**. São Paulo: Boitempo, 2022.
- LI, Eric. The CCP's Greatest Strength Is "Self-Reinvention". **Foreign Policy**. Julho, 2021. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2021/07/02/ccp-reinvention-anniversary-youth-popularity/>
- MAHBUBANI, Kishore. **A China Venceu?: O desafio chinês à supremacia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021
- MARÉCHAL, Jean-Paul. Benoît Vermander, Chine brune ou Chine verte? Les dilemmes de l'État-Parti. **China Perspectives**, [S.L.], v. 2008, n. 4, p. 109-111, 1 dez. 2008
- MASCARO, Alysso. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- NOVE, A. **A economia do socialismo possível**. São Paulo: Ática, 1989.
- PRZEWORSKI, A. **Crises da Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.
- SKOCPOL, Theda; HERTEL-FERNANDEZ, Alexander. The Koch Network and Republican Party Extremism. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 14, n. 3, p. 681-699, 31 ago. 2016.
- STEINER, H. Arthur. Constitutionalism in Communist China. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 1-21, mar. 1955.
- STONE, Richard. Fresh Momentum for China's Science Juggernaut. **Science**, [S.L.], v. 327, n. 5972, p. 1440-1441, 19 mar. 2010.
- TAN, Sor-Hoon. Early Confucian Concept of Yi () and Deliberative Democracy. **Political Theory**, [S.L.], v. 42, n. 1, p. 82-105, 31 dez. 2013.
- THØGERSEN, Stig. Politisk deltagelse under autoritær kontrol - "Konsultatvt demokrati" og overvåget offentlighed i Kina. **Slagmark - Tidsskrift For Idéhistorie**, [S.L.], n. 69, p. 107-122, 9 mar. 2018.
- TRUEX, Rory. Consultative Authoritarianism and Its Limits. **Comparative Political Studies**, [S.L.], v. 50, n. 3, p. 329-361, 10 jul. 2014.
- TSANG, Steve. Consultative Leninism: China's new political framework. **Journal Of Contemporary China**, [S.L.], v. 18, n. 62, p. 865-880, 1 nov. 2009.
- TSANG, Steve; CHEUNG, Olivia. Has Xi Jinping made China's political system more resilient and enduring? **Third World Quarterly**, [S.L.], v. 43, n. 1, p. 225-243, 21 nov. 2021.
- TONG, Dezhi; HE, Baogang. How democratic are Chinese grassroots deliberations? An empirical study of 393 deliberation experiments in China. **Japanese Journal Of Political Science**, [S.L.], v. 19, n. 4, p. 630-642, dez. 2018.
- VELTMEYER, Henry. James Petras. Scholar and Revolutionary: an appreciation. **Critical Sociology**, [S.L.], v. 35, n. 6, p. 705-718, nov. 2009.
- VISENTINI, P. **Os paradoxos da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.
- YU, Jianxing. Introduction: local governance in china past, present, and future. **The Palgrave Handbook Of Local Governance In Contemporary China**, [S.L.], p. 1-21, 2019.
- WANG, R; GROOT, G. Who Represents? Xi Jinping's Grand United Front Work, Legitimation, Participation and Consultative Democracy, **Journal of Contemporary China**, 27:112, 569-58, 2018.
- WEBER, I. **Como a China escapou da terapia do choque**. São Paulo: Boitempo, 2023.
- PAN, Wei. Toward a Consultative Rule of Law Regime in China. **Journal Of Contemporary China**, [S.L.], v. 12, n. 34, p. 3-43, fev. 2003.
- YANG, Dali L.. China's Long March to Freedom. **Journal Of Democracy**, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 58-64, 2007.
- YU, Bin. Bounded Articulation: an analysis of cpc proposals, 2008-12. **Journal Of Chinese Political Science**, [S.L.], v. 20, n. 4, p. 425-449, 25 jul. 2015.
- ZEMIN, J. **Reforma e Construção da China**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- ZHANG, Kaiping; HE, Baogang; WU, Jinjin. Double trouble? Effects of social conflict and foreign investment on consultative authoritarianism in China. **Contemporary Politics**, [S.L.], v. 27, n. 4, p. 371-396, 18 fev. 2021.
- ZHANG, Xiaodan; YAN, Wenjia. Forty-Years of the Modernization of Chinese Socialist Legality: strategy, lacuna, and outlook. **German Law Journal**, [S.L.], v. 23, n. 5, p. 691-712, jun. 2022.

ZHENG, Yongnian. Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: intergovernmental decentralization, globalization, and central local relations. **Japanese Journal Of Political Science**, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 101-126, 23 jun. 2006.

XIA, Guang. China as a “Civilization-State”: a historical and comparative interpretation. **Procedia - Social And Behavioral Sciences**, [S.L.], v. 140, p. 43-47, ago. 2014.

XIAOJUN, Yan. Regime inclusion and the resilience of authoritarianism: The local people’s political consultative conference in post-mao Chinese politics. **The China Journal**. 66. 53-75, 2011.

XIAOPING, D. **Selected works**. vol II (1975-82). Beijing: Foreign Language Press, 1995.