

# CÁTEDRAS

*Cadernos Enap 146*

**Explorando a  
administração pública  
não-ocidental:**  
governança experimental  
em Xangai e reflexões  
para o Brasil

• Fernando Brancoli



PROGRAMA  
**CÁTEDRAS**  
BRASIL

**ENAP**

**Explorando a  
administração pública  
não-ocidental:**  
governança experimental  
em Xangai e reflexões  
para o Brasil

• Fernando Brancoli

# **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

## **Presidenta**

Betânia Peixoto Lemos

## **Diretora-Executiva**

Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto

## **Diretor de Altos Estudos**

Alexandre de Ávila Gomide

## **Diretora de Educação Executiva**

Iara Cristina da Silva Alves

## **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Braulio Figueiredo Alves da Silva

## **Diretora de Inovação**

Camila Medeiros

## **Diretor de Gestão Internat**

Lincoln Moreira Jorge Junior

## **Revisão ortográfica**

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

## **Projeto gráfico e editoração eletrônica**

Karoline Ilza

Samuel Plínio

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

B816e      Brancoli, Fernando  
Explorando a administração pública não-ocidental:  
governança experimental em Xangai e reflexões para o Brasil  
/ Fernando Brancoli -- Brasília: Enap, 2026.  
39 p.: il. (Cadernos Enap ; n. 146)

Programa Cátedras Brasil  
Inclui bibliografia.

ISSN : 0104-7078

1. Administração pública - Brasil. 2. Administração pública  
- Xangai. 3. Modernização administrativa. 4. Inovação. I.  
Título.

CDD 351.81

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra - CRB1/1425

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons

Atribuição: Não Comercial

Compartilha Igual 4.0 Internacional

DOI: 10.21874/cadernos.n146.1



# Editorial

## Cátedras

O Programa Cátedras Brasil é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão acerca dos desafios de transformação do Estado brasileiro.

Em 2024, lançamos um edital comemorativo dos 10 anos do Programa Cátedras Brasil, no qual selecionamos projetos em 20 (vinte) áreas temáticas, os quais buscam dar respostas aos diferentes desafios de governo e ao fortalecimento das capacidades estatais com vistas à construção de políticas públicas inclusivas e efetivas.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do programa, quais sejam: i) realização de temáticas de pesquisa ainda não abordadas nos 10 anos de existência do programa – como, por exemplo, a temática racial e a da Inteligência Artificial; ii) construção das pesquisas, desde a elaboração do edital até a publicação final, em contato direto com alguns órgãos de gestão, reforçando a natureza do programa na promoção do diálogo entre a gestão e a academia com vistas à construção de soluções aplicadas e aderentes à realidade do setor público.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedra Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções para os problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado, de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 85/2024 do Programa Cátedras Brasil, e apresentadas nesta série de Policy Papers, visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

**ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE**

Diretor de Altos Estudos da Enap

**RAFAEL ROCHA VIANA**

Coordenador-Geral de Pesquisa

# SUMÁRIO

-  **11** 1. Introdução
-  **13** 2. Diagnóstico
-  **14** 2.1 Burocracia racional-estrutural: equilíbrio entre hierarquia e autonomia
-  **18** 2.2 Governança experimentalista: inovação por meio de pilotos locais
-  **22** 2.3 Avaliação de desempenho: alinhamento por metas e incentivos
-  **24** 2.4 Centralismo adaptativo: planejamento e flexibilidade regional
-  **27** 2.5 Reflexões sobre os limites das práticas de Xangai
-  **29** 3. Conclusão e recomendações
-  **32** Referências
-  **35** ANEXO 1: EXTRATOS DE PLANOS OFICIAIS – PLANO DE XANGAI 2017-2035
-  **38** ANEXO 2: Transcrições de Entrevistas – Sagarmathan – The Great Oceans Dialogue

# Lista de figuras

-  **15** Figura 1 – Indicadores de Desempenho em Xangai (2009).
-  **19** Figura 2 – Ciclo de experimentação em Xangai
-  **23** Figura 3 – Distribuição de Metas em Xangai (2009)
-  **25** Figura 4 – Participação no Plano Xangai 2035

# *Mini-Bio*

## *do autor*

### **FERNANDO BRANCOLI**

Fernando Brancoli é Professor Adjunto na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), atuando no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID-UFRJ) e no Instituto Coppead de Administração. Doutor em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp, PUC-SP), com período-sanduíche na Universidade da Califórnia em Santa Bárbara (EUA). E-mail: fbrancoli@gmail.com

## EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

Experimentação controlada de políticas públicas: A implementação de projetos-piloto em Xangai, antes de sua ampliação nacional, demonstrou que testar políticas em pequena escala reduz riscos administrativos e melhora a adaptação a contextos locais, um modelo que pode ser aplicado no Brasil por meio de Zonas Experimentais de Administração Pública (ZEAPs).

Incentivos baseados em desempenho: O sistema de avaliação de servidores em Xangai, atrelado à progressão na carreira, aumentou a eficiência administrativa e pode ser adaptado ao Brasil, alinhando incentivos a metas estratégicas nacionais, como melhoria nos serviços de saúde e educação.

Plataformas integradas e big data na governança digital: A governança digital em Xangai é estruturada em plataformas integradas que consolidam serviços urbanos e administrativos, utilizando big data para otimizar processos, prever demandas e aprimorar a transparência. Esses sistemas reduzem custos operacionais e aumentam a eficiência da gestão pública ao integrar grandes volumes de dados em tempo real. No Brasil, a implementação de plataformas unificadas e a utilização estratégica de big data poderiam fortalecer a coordenação interministerial, melhorar a tomada de decisões e aperfeiçoar a prestação de serviços públicos.

Colaboração interinstitucional: A estrutura de governança de Xangai enfatiza grupos de trabalho interdepartamentais para coordenar políticas complexas, como urbanização sustentável. No Brasil, esse modelo poderia ser aplicado para fortalecer a integração entre ministérios e órgãos regionais em temas como mobilidade urbana e segurança pública.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Este policy paper examina as práticas de administração pública em Xangai, China, destacando seu papel como um centro de inovação governamental com potencial de adaptação ao contexto brasileiro. Como um dos epicentros de formulação e teste de políticas públicas, Xangai opera como um laboratório regulatório, onde novas estratégias administrativas são desenvolvidas antes de uma possível implementação nacional. A reflexão se ancora em uma perspectiva comparada: como adaptar uma governança não-ocidental a um sistema federativo democrático sem comprometer accountability e participação social?

A relevância do caso de Xangai para o Brasil reside em sua capacidade de combinar coordenação centralizada com experimentação local, promovendo ganhos em eficiência e adaptabilidade institucional. Esse modelo integra o que se pode chamar de centralismo adaptativo, um arranjo no qual a hierarquia estatal é flexibilizada para permitir inovação monitorada.

Nesse sentido, o presente estudo parte do seguinte problema central: a persistência de estruturas administrativas no Brasil que enfrentam dificuldades para responder aos desafios de eficiência, coordenação e inovação, em um cenário marcado por desigualdades regionais e demandas crescentes por serviços públicos. Inspirado nas reformas iniciadas em 1978, quando a China redefiniu sua administração pública, o estudo analisa, até 2024, como Xangai integra os elementos supracitados para criar uma gestão pública dinâmica, questionando como esses elementos podem orientar estratégias de modernização no Brasil.

A metodologia combina revisão bibliográfica, análise documental, estudo de caso e entrevistas com especialistas chineses, centrando-se em quatro pilares: burocracia racional-estrutural, governança experimentalista, avaliação de desempenho e centralismo adaptativo. Os resultados mostram que Xangai promove um aumento da eficiência administrativa por meio de experimentação local monitorada, incentivos baseados em desempenho e uso intensivo de big data, equilibrando metas nacionais com soluções regionais. Iniciativas como a integração urbano-rural, a redução de emissões portuárias e o uso de plataformas digitais para gestão urbana exemplificam a capacidade de adaptação e a coordenação interdepartamental, resultando em avanços mensuráveis em urbanização e sustentabilidade.

Importa reconhecer, contudo, que Xangai não é um exemplo distante de críticas. Este estudo entende as dinâmicas e complexidades que permeiam seu modelo, como os desafios de

participação popular e as tensões entre crescimento econômico e equidade social, que demandam uma análise cuidadosa ao considerar sua influência em outros contextos.

Para o Brasil, recomenda-se a criação de Zonas Experimentais de Administração Pública (ZEAPs) em municípios estratégicos e em setores específicos do serviço público federal, apoiadas por diretrizes e incentivos governamentais. Essas zonas poderiam testar práticas como digitalização de serviços, capacitação intensiva de servidores e simplificação de processos burocráticos, ajustadas às condições locais e institucionais. Além dos municípios, ministérios e órgãos federais poderiam implementar projetos-piloto em departamentos selecionados, permitindo a experimentação controlada de novas metodologias de gestão e inovação administrativa. O governo federal pode atuar como facilitador, promovendo a padronização de boas práticas, financiamento inicial e monitoramento centralizado, assegurando que os aprendizados dessas experiências sejam escaláveis para outras localidades e setores da administração pública.

Destacam-se três lições para profissionais que foram elaboradas com base neste trabalho, a saber:

Valor da experimentação local: Em Xangai, políticas são testadas em pequena escala, como a introdução de serviços digitais em bairros específicos, antes de serem ampliadas. No Brasil, essa abordagem poderia ser adotada tanto em municípios-piloto quanto em setores específicos do serviço público federal. Municípios poderiam experimentar a digitalização de registros de saúde ou a simplificação de licenças comerciais, enquanto ministérios e órgãos federais poderiam testar novas metodologias de gestão, avaliação de desempenho ou digitalização de processos administrativos em unidades selecionadas.

Relevância de incentivos claros: Xangai usa sistemas de avaliação de desempenho para recompensar servidores que atingem metas. No Brasil, isso poderia ser adaptado para priorizar resultados concretos, como diminuir filas em hospitais ou melhorar índices de alfabetização, alinhando incentivos a objetivos nacionais e estimulando a inovação entre gestores públicos, desde que acompanhado por capacitação adequada.

Potencial da colaboração estruturada: A coordenação entre departamentos em Xangai facilita soluções para desafios complexos, como a integração urbano-rural. No Brasil, isso poderia unir ministérios (como Meio Ambiente e Transportes) e governos locais para enfrentar questões como saneamento básico ou mobilidade urbana. Um exemplo seria criar comitês intersetoriais para planejar redes de transporte integradas, ajustadas à diversidade cultural e às necessidades regionais do país.

A administração pública enfrenta desafios globais para conciliar eficiência, inovação e inclusão em contextos de rápida urbanização e desigualdades estruturais. Na China, as reformas pós-1978 posicionaram Xangai como um caso emblemático de gestão pública que combina planejamento centralizado, experimentação local e uso de tecnologias avançadas (Heilmann 2008). Contudo, Xangai não é um modelo isento de problemas: sua governança experimentalista, embora eficaz em áreas como urbanização e sustentabilidade, também reflete tensões como fragmentação fiscal e priorização de metas quantitativas sobre impactos sociais (Wong 2003; Gao 2009). Este policy paper analisa as práticas administrativas de Xangai não como uma solução definitiva, mas como uma fonte de reflexões que, apesar de seus desafios, podem inspirar reflexões para o Brasil, onde a gestão pública luta com fragmentação burocrática e disparidades regionais (Gomide e Pereira 2024). O objetivo, portanto, não é reproduzir o modelo chinês mas avaliar, criticamente, seus princípios estruturantes e explorar sua adaptabilidade institucional.

No Brasil, a administração pública enfrenta entraves históricos que dificultam a entrega eficiente de serviços e a resposta a demandas contemporâneas. A descentralização federativa, embora promova autonomia, frequentemente resulta em baixa coordenação entre níveis de governo, enquanto a burocracia tradicional carece de flexibilidade para inovar em larga escala. Xangai oferece um contraste interessante: sua combinação de hierarquia centralizada e pilotos locais permitiu avanços como a integração urbano-rural e a redução de emissões portuárias, mas também expõe limitações, como desigualdades regionais e incentivos que favorecem resultados de curto prazo (Ang 2016; Kostka e Nahm 2017; Zhou 2016). Quais lições podem ser extraídas desse caso sem ignorar suas imperfeições? Essa questão guia o estudo, buscando identificar elementos aplicáveis ao contexto brasileiro, onde democracia e diversidade exigem adaptações significativas.

O objetivo deste policy paper é explorar as práticas de Xangai — estruturadas em quatro dimensões: burocracia racional-estrutural, governança experimentalista, avaliação de desempenho e centralismo adaptativo — para propor estratégias que fortaleçam a gestão pública brasileira, reconhecendo tanto os potenciais quanto os limites desse modelo (Teets e Hasmath, 2020). A burocracia chinesa, por exemplo, equilibra controle e flexibilidade, mas enfrenta desafios fiscais que afetam sua sustentabilidade. A experimentação local, embora inovadora, depende de monitoramento central que nem sempre é viável em sistemas democráticos. A avaliação de

1 Agradecemos aos pareceristas Alexandre de Ávila Gomide e Raphael Amorim Machado pela disponibilidade e pela qualidade das contribuições dispensadas para esta pesquisa.

desempenho motiva eficiência, mas pode negligenciar equidade, enquanto o centralismo adaptativo integra metas amplas com soluções regionais, ainda que com desigualdades na implementação (Kostka e Nahm, 2017). Esse tensionamento entre eficiência e equidade é central na análise de políticas baseadas em desempenho. Assim, o estudo não propõe uma transferência direta, mas uma análise crítica para extrair princípios úteis ao Brasil.

A reflexão aqui apresentada fundamenta-se em uma ampla base bibliográfica, que inclui cerca de três dezenas de autores brasileiros, estadunidenses e, em especial, chineses. Destaca-se o trabalho de Heilmann (2008), que analisa a lógica da experimentação como mecanismo central da política pública na China, enfatizando a flexibilidade institucional e o aprendizado iterativo como fundamentos da reforma. No contexto brasileiro, Gomide e Pereira (2024) discutem a relevância desses mecanismos para sistemas federativos marcados por desigualdades regionais e fragmentação administrativa, sugerindo caminhos para maior adaptabilidade e inovação. Este estudo examina documentos oficiais, como o Plano Xangai 2035 (Zheng 2022), e práticas administrativas específicas, como os grupos interdepartamentais de coordenação (Yang e Yuan 2017), com o objetivo de avaliar sua eficácia, seus limites e sua possível aplicabilidade a outras realidades. Embora os arranjos institucionais e o grau de centralização em Xangai diferenciem-se do modelo brasileiro, a literatura indica que elementos da governança experimentalista podem ser adaptados a contextos democráticos e federativos, desde que acompanhados de mecanismos robustos de transparência e participação social (Sabel e Zeitlin 2012; Burns 2010). O estudo parte da premissa de que a modernização da gestão pública no Brasil requer abordagens que transcendam rigidezes burocráticas tradicionais, promovendo soluções dinâmicas e responsivas. Ainda assim, reconhece que qualquer transposição de práticas internacionais deve ser sensível às especificidades locais — como a diversidade cultural, os arranjos normativos e a necessidade de accountability democrático (Xu 2011; Pei 2006).

O problema público central abordado neste estudo é a necessidade de aprimoramento da administração pública brasileira para fortalecer sua capacidade de inovação e implementação de políticas eficazes. Embora o sistema administrativo nacional tenha avançado em diversas áreas, ainda enfrenta desafios estruturais, como a coordenação intergovernamental, a digitalização e a adaptação de soluções a contextos regionais distintos, o que pode resultar em dificuldades para testar e expandir iniciativas bem-sucedidas de maneira estruturada.

Tradicionalmente, modelos administrativos no Sul Global buscam inspiração em estruturas do Norte, como Europa e Estados Unidos, refletindo um viés histórico de referência a padrões ocidentais. No entanto, este estudo propõe uma reflexão alternativa, examinando como práticas de governança pública não-ocidentais, no caso da China, podem oferecer reflexões relevantes para o Brasil. Nesse sentido, a política pública analisada é o modelo de governança experimentalista adotado em Xangai, na China. Esse modelo permite a experimentação de políticas em pequena escala antes de sua expansão nacional, possibilitando ajustes baseados em evidências concretas. Entre seus elementos centrais estão:

- a) Testes locais de políticas públicas, permitindo a correção de falhas antes da ampliação para outras regiões;
- b) Sistema de incentivos baseados em desempenho, atrelando a promoção de servidores a resultados tangíveis;
- c) Digitalização e uso de big data para otimizar processos administrativos e aumentar a transparência;
- d) Coordenação interdepartamental estruturada, facilitando soluções integradas para desafios urbanos e administrativos.

Esses mecanismos são examinados enquanto expressões de uma burocracia racional-estrutural, orientada por metas, porém inserida em um ambiente de controle partidário e baixa accountability

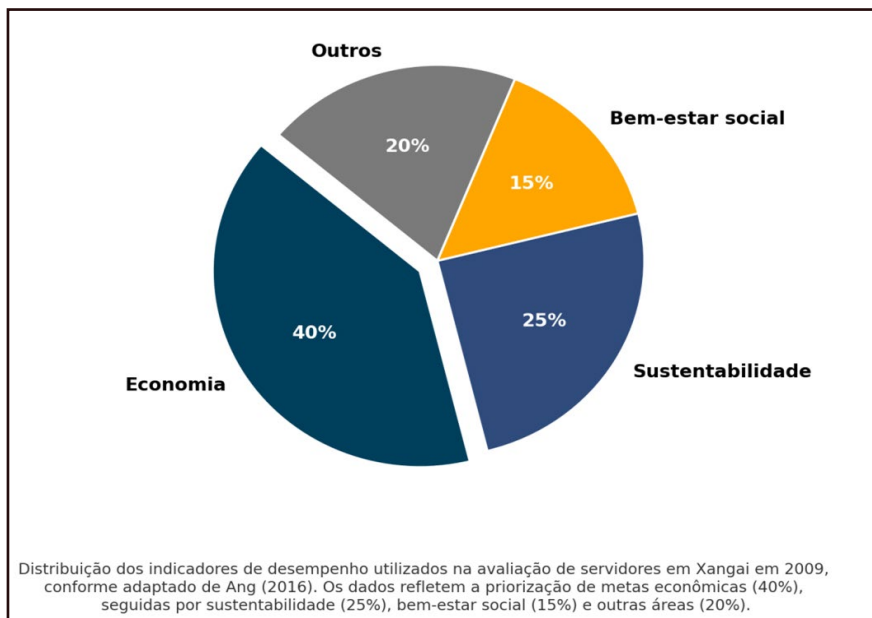
social. A comparação com Xangai não deve ser vista como uma transposição automática de modelos, mas sim como um referencial para reflexão sobre alternativas viáveis ao contexto brasileiro. A proposta de criação de Zonas Experimentais de Administração Pública (ZEAPs), inspiradas no modelo de Xangai, busca testar soluções inovadoras adaptadas à realidade brasileira, promovendo maior eficiência, flexibilidade e responsividade na gestão pública.

## **2.1 BUROCRACIA RACIONAL-ESTRUTURAL: EQUILÍBRIO ENTRE HIERARQUIA E AUTONOMIA**

A burocracia em Xangai opera dentro de um modelo racional-estrutural que busca equilibrar o controle central com a autonomia local, respondendo às complexas demandas de governar uma nação vasta e diversificada (Teets e Hasmath 2020; Burns 2010). Desde as reformas iniciadas no período pós-1978, o governo central define metas estratégicas por meio dos Planos Quinquenais, enquanto administrações locais, como a de Xangai, adaptam essas diretrizes às condições regionais (Heilmann 2008; Xu 2011). O Plano Xangai 2035 exemplifica essa abordagem ao alinhar prioridades nacionais, como sustentabilidade, a iniciativas locais, como o desenvolvimento de zonas portuárias de emissão zero (Zheng 2022).

Esse sistema se estrutura em torno de uma hierarquia bem definida, na qual o governo central estabelece objetivos amplos, como crescimento econômico e urbanização, enquanto as autoridades locais os traduzem em ações concretas (Yang e Yuan 2017). A eficiência da burocracia é impulsionada por um sistema de incentivos baseado em desempenho, vinculando indicadores como o PIB local e a qualidade ambiental às promoções dos servidores (Zhou 2016; Gao 2009). Em 2009, por exemplo, os critérios de avaliação priorizaram a economia (40%) e a sustentabilidade (25%), conforme ilustrado na Figura.

**Figura 1.** Indicadores de Desempenho em Xangai (2009).



Fonte: adaptado de Ang, 2016

A estrutura burocrática de Xangai permite inovações significativas. As Zonas Econômicas Especiais, por exemplo, funcionaram como laboratórios de políticas econômicas, impulsionando o PIB da cidade em uma média de 8,4% ao ano entre 1978 e 2012 (Xu 2011; Heilmann 2007). Além disso, a cidade tem investido no uso de big data para monitoramento em tempo real, otimizando a gestão urbana em áreas como controle de tráfego e gerenciamento de resíduos (Zheng 2022). A Lei do Serviço Civil de 2006 reforçou essa capacidade ao introduzir processos seletivos competitivos e sistemas de recompensas baseados em desempenho, profissionalizando o corpo de servidores (Burns 2010). Experiências locais, como o caso de Changchun, onde 272 servidores foram demitidos por baixo desempenho em 1999, demonstram a eficácia desse modelo na promoção de eficiência e alinhamento às metas públicas (Changchun Yearbook 2000).

A coordenação entre diferentes setores da administração é fortalecida por grupos de trabalho interdepartamentais. Em Xangai, esses grupos integram órgãos como os departamentos de

transporte e meio ambiente para desenvolver iniciativas como zonas de emissão zero, garantindo uma abordagem coesa e interligada (Ang 2016; Yang e Yuan 2017). A flexibilidade local, combinada com a supervisão central, transforma a burocracia em um mecanismo dinâmico, capaz de responder de maneira ágil aos desafios metropolitanos. A cooperação interdepartamental em Xangai tem se consolidado como um mecanismo essencial para a implementação de políticas públicas inovadoras e eficientes. Projetos estratégicos, como a integração de tecnologias inteligentes na gestão urbana, demandam a colaboração entre setores como transporte, segurança, meio ambiente e planejamento urbano. Um exemplo ilustrativo foi a criação de um sistema integrado de resposta a emergências climáticas, no qual diferentes órgãos municipais passaram a compartilhar dados em tempo real sobre condições meteorológicas, infraestrutura crítica e fluxos populacionais. Esse modelo reduziu, significativamente, o tempo de reação a desastres naturais, como enchentes e tufões, permitindo uma mobilização coordenada de recursos e garantindo maior proteção à população (Kostka e Nahm 2017).

A complexidade da implementação de políticas nacionais na burocracia de Xangai é acentuada pela relação intrínseca entre o governo e o Partido Comunista Chinês (PCC). Embora a burocracia detenha a expertise informacional necessária para formular e executar políticas, o PCC mantém a supervisão e define as diretrizes gerais. A implementação bem-sucedida das reformas econômicas na China dependeu da capacidade do governo central de articular essas mudanças por meio do sistema político do PCC. No entanto, como sugere o conceito de "centralismo fragmentado", a implementação de políticas não ocorre, exclusivamente, de forma hierárquica e vertical, mas envolve negociações e disputas entre diferentes níveis e setores da burocracia. Em Xangai, essa dinâmica se manifesta na forma como as diretrizes nacionais são interpretadas e ajustadas para atender às condições e prioridades específicas da metrópole.

A burocracia racional-estrutural de Xangai também se caracteriza por uma crescente ênfase na transparência e na responsabilização, refletindo tanto as diretrizes nacionais quanto as iniciativas locais. A adoção das Provisões do Município de Xangai sobre Informação Governamental Aberta em 2004 demonstrou o compromisso da cidade em institucionalizar a transparência, mesmo antes da promulgação de uma legislação nacional abrangente. Essa iniciativa exigiu um trabalho organizacional, treinamento e preparativos significativos, incluindo a criação de um Comitê Conjunto de Informação Governamental Aberta e a designação de escritórios especiais em cada agência governamental para lidar com assuntos relacionados à OGI. Essa abordagem proativa de Xangai sugere uma burocracia que, embora operando dentro de uma estrutura hierárquica, busca, ativamente, melhorar a sua capacidade de resposta e abertura aos cidadãos, alinhando-se com os objetivos de uma administração pública moderna.

Dentro dessa lógica, o sistema hukou, um registro residencial na China que regula o acesso a serviços sociais como educação e saúde, historicamente limitou a mobilidade interna do país. Nos últimos anos, Xangai tem implementado reformas para torná-lo mais inclusivo, e, em dezembro de 2022, passou a permitir que graduados de suas universidades adquirissem o hukou local, facilitando sua integração na comunidade urbana. Paralelamente, a cidade vem modernizando sua administração pública com o uso de big data, especialmente na gestão do tráfego. A integração de dados em tempo real de câmeras de vigilância e GPS permite otimizar o fluxo viário e minimizar congestionamentos, aumentando a eficiência urbana

Nos últimos anos, Xangai tem promovido a modernização de sua burocracia por meio da digitalização e integração de serviços públicos, tornando a administração mais eficiente e acessível. Desde 2018, a cidade opera a plataforma unificada “Governo Online-Offline Xangai”, que centraliza 61 departamentos e mais de 3.600 serviços em um único portal. Até março de 2023, essa plataforma já havia atendido 80 milhões de usuários e processado 336 milhões de solicitações, permitindo que 84% dos serviços governamentais – tanto para cidadãos quanto para empresas – fossem realizados online. A unificação dos processos reduziu fragmentações burocráticas, eliminou etapas redundantes e acelerou aprovações, refletindo-se no impressionante índice de satisfação do usuário, que atingiu 99,96% em 2022.

Além da digitalização, reformas administrativas recentes têm buscado aprimorar a estrutura hierárquica e a distribuição de competências dentro da burocracia de Xangai. Em 2020, por exemplo, diretrizes voltadas para o aperfeiçoamento da Zona Franca de Xangai enfatizaram a necessidade de delimitar com clareza as responsabilidades entre agências, descentralizar processos administrativos e ampliar a autonomia local para a implementação de políticas inovadoras. Essas diretrizes também destacaram a importância de “simplificar a burocracia”, tornando-a mais enxuta e eficiente como parte do esforço para melhorar o ambiente de negócios. Tais medidas complementam o modelo racional-legal já consolidado, reforçando princípios de meritocracia e regras impessoais, ao mesmo tempo em que reduzem a sobreposição de funções e eliminam gargalos administrativos. Em contraste com décadas anteriores – quando aprovações podiam levar meses devido à fragmentação entre repartições –, hoje Xangai apresenta uma burocracia mais ágil e previsível, sustentada pelo uso de dados e orientada pelo desempenho.

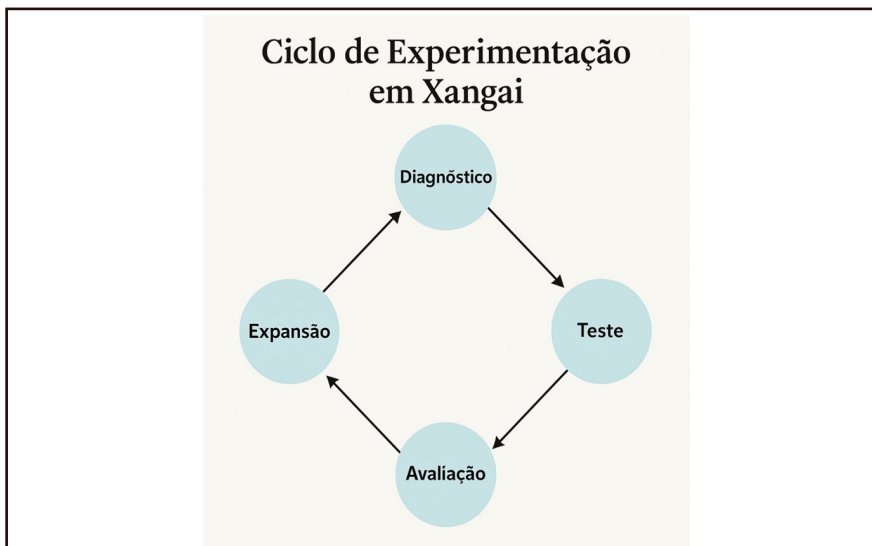
## 2.2 GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA: INOVAÇÃO POR MEIO DE PILOTOS LOCAIS

Xangai destaca-se, historicamente, como um laboratório de políticas públicas dentro da China, abraçando a governança experimentalista para impulsionar seu desenvolvimento. Desde os anos 1980, a prática de experimentação de políticas tornou-se sistemática na China, e Xangai esteve na vanguarda desse movimento. Estudos indicam que a experimentação política chinesa é “sem paralelo em profundidade, amplitude e duração”, ou seja, um mecanismo crítico para o crescimento econômico nas últimas quatro décadas. Um exemplo emblemático foi a criação da Nova Área de Pudong, em 1990 – um experimento de reformas econômicas e abertura que transformou esses bairros periféricos em um dinâmico centro financeiro e tecnológico. Em pouco mais de dez anos, o PIB de Pudong multiplicou-se 18 vezes (de cerca de US\$0,73 bilhão em 1990 para US\$13 bilhões em 2001), ilustrando o poder dessas iniciativas pilotos. Ao longo dos anos 1990, lições aprendidas em Pudong e em outras experiências de Xangai serviram de base para políticas nacionais, como Shenzhen, Zhuhai e Xiamen, evidenciando como soluções testadas localmente foram, posteriormente, ampliadas para toda a China.

A governança experimentalista em Xangai institucionaliza um modelo de “experimentação sob hierarquia”, em que políticas são testadas localmente, com supervisão central, antes de ganharem escala nacional (Heilmann, 2008). Esse processo minimiza riscos políticos e administrativos por meio de um ciclo contínuo de aprendizado, combinando controle centralizado com inovação local. Em Xangai, iniciativas como o uso de big data na gestão urbana em distritos exemplificam essa abordagem, permitindo ajustes antes da aplicação em nível municipal. Um exemplo notável é o sistema de monitoramento preditivo de congestionamentos, que analisa padrões de tráfego e ajusta a sincronização dos semáforos automaticamente, reduzindo os tempos de deslocamento e a emissão de carbono. Além disso, a coleta e análise de dados por meio de sensores ambientais têm sido fundamentais para o controle da poluição do ar, permitindo respostas imediatas, como a restrição de atividades industriais em períodos críticos.

O Partido Comunista Chinês (PCC) estabelece as prioridades nacionais, enquanto gestores locais conduzem experimentos monitorados. As Zonas Econômicas Especiais, criadas nos anos 1980, ilustram essa dinâmica histórica, impulsionando crescimento econômico e urbanização (Xu, 2011). Em Xangai, projetos de integração urbano-rural, como a troca de terras, geraram recursos para infraestrutura, elevando a urbanização acima de 50% em áreas piloto. O processo — diagnóstico, teste, avaliação e expansão — é detalhado no Ciclo de Experimentação em Xangai (Figura 2).

**Figura 2.** Ciclo de experimentação em Xangai



Fonte: adaptada de Heilmann, 2008

A experimentação ocorre em locais específicos chamados shidian. Em Xangai, tecnologias digitais, como o monitoramento de tráfego, foram inicialmente testadas em distritos antes de serem implementadas como políticas municipais (Ang, 2016). Plataformas digitais fornecem dados em tempo real, permitindo ajustes contínuos e refinamentos na execução das políticas. A colaboração interdepartamental desempenha um papel essencial nesse processo: grupos de trabalho, como os responsáveis pela política de cuidados com idosos, integram setores como saúde e recursos humanos para atingir objetivos comuns (Yang e Yuan, 2017). Outros exemplos, como o sistema de avaliação de professores em Shenzhen, demonstram como essas iniciativas piloto evoluem para soluções concretas e escaláveis (Heilmann, 2008).

Esse modelo enfatiza a adaptabilidade, como destacam Sabel e Zeitlin (2012). Gestores locais ajustam políticas às especificidades regionais, enquanto o governo central amplia as iniciativas bem-sucedidas para o nível nacional. No entanto, desafios persistem: a coordenação entre os diferentes níveis de governo nem sempre é eficaz, e a busca por inovação pode acentuar desigualdades, especialmente entre regiões com capacidades institucionais distintas.

Em Xangai, a governança experimentalista se destaca pela habilidade de adaptar políticas nacionais ao contexto urbano, consolidando a cidade como um verdadeiro laboratório de inovação para a China. Desde reformas econômicas até avanços em transparência governamental, Xangai tem liderado processos-chave. Historicamente, desempenhou um papel central na implementação das reformas de Deng Xiaoping, conduzindo experimentos como a criação do mercado de ações e o desenvolvimento da Zona de Livre Comércio Piloto. Essa última modernizou o comércio e os serviços ao adotar medidas como o tratamento nacional pré-estabelecimento para investimentos estrangeiros, estabelecendo um modelo replicável para outras regiões do país.

Além da esfera econômica, Xangai também se destaca na adaptação de políticas voltadas para sustentabilidade e transparência. O Plano Xangai 2035 e o 14º Plano Quinquenal alinham diretrizes nacionais, como a redução de emissões de carbono, a iniciativas locais concretas, como a ampliação de prédios verdes e a modernização da infraestrutura urbana sustentável. No campo da transparência, a cidade foi pioneira ao estabelecer uma legislação de informação aberta, introduzindo o conceito de "direito de saber", que, posteriormente, influenciou outras regiões do país. Dentro dessa lógica, a coordenação interdepartamental fortalece o modelo burocrático, garantindo maior eficiência na implementação de políticas. Grupos de trabalho integram setores como transporte e meio ambiente para desenvolver iniciativas como as zonas de emissão zero, promovendo uma abordagem horizontal e colaborativa (Ang, 2016). A flexibilidade local, aliada à supervisão central, transforma a burocracia em um instrumento ágil para enfrentar desafios metropolitanos.

O governo central avalia projetos-piloto com rigor, utilizando metodologias como o modelo de diferenças em diferenças (DID), amplamente empregado em estudos sobre inovação verde para medir impactos de políticas experimentais. Esse processo permite que sucessos sejam escalados para o nível nacional, enquanto falhas fornecem subsídios para ajustes estratégicos, garantindo um equilíbrio entre inovação e consistência. O modelo de diferenças em diferenças (Difference-in-Differences – DID) é uma metodologia econométrica usada para avaliar o impacto de políticas públicas ou intervenções ao longo do tempo. Ele compara a evolução de um grupo tratado (que foi exposto à política ou mudança) com a de um grupo de controle (não exposto), antes e depois da intervenção. A principal vantagem do DID é sua capacidade de isolar efeitos causais, descontando tendências preexistentes. Esse método é amplamente aplicado em estudos de inovação e governança, como na avaliação de políticas ambientais em Xangai, permitindo medir com precisão os impactos de projetos-piloto antes de sua ampliação nacional.

Um exemplo dessa abordagem é o programa de cidades inteligentes em Pudong, iniciado em 2020. Sensores IoT e inteligência artificial são utilizados para gerenciar resíduos e consumo energético, permitindo que soluções sustentáveis sejam testadas localmente antes de uma possível implementação em maior escala. Outro caso relevante é a parceria entre Xangai e a Mercedes-Benz, que utiliza big data de bicicletas compartilhadas para otimizar o fluxo de tráfego urbano, ilustrando como a inovação local pode gerar impactos transformadores em nível nacional.

No século XXI, Xangai continua desempenhando um papel pioneiro em inovações governamentais, agora voltadas para desafios contemporâneos. A cidade tem sido palco de projetos-piloto de grande impacto, como a implementação de um dos primeiros mercados locais de comércio de carbono em 2013, dentro dos sete esquemas experimentais de comércio de emissões autorizados pelo governo central. Lançado em junho daquele ano, o mercado de carbono de Xangai incorporou setores como aviação doméstica, comércio e serviços, além das indústrias tradicionais, funcionando como um teste para o programa nacional de carbono posteriormente adotado.

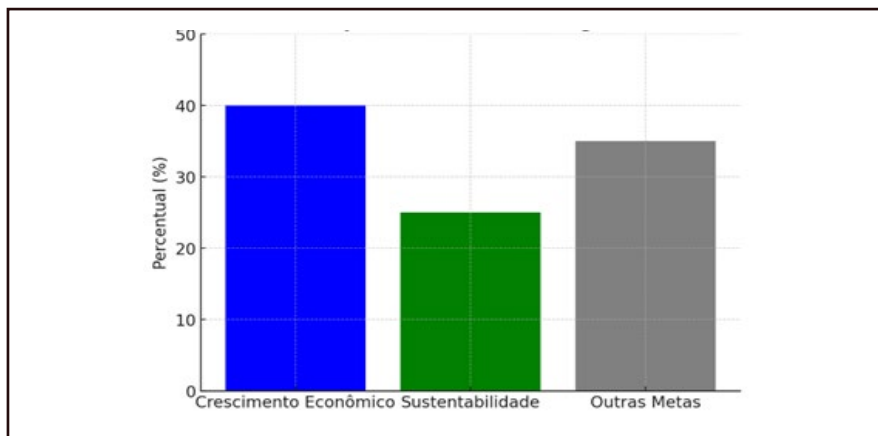
No mesmo ano, Xangai também inaugurou a primeira Zona de Livre Comércio (ZLC) da China continental, onde foram experimentadas medidas de liberalização financeira e o uso da "lista negativa" de investimentos estrangeiros – um conceito que mais tarde foi incorporado à regulamentação nacional. Mesmo sob o crescente controle hierárquico da era Xi Jinping, a cidade continua sendo incentivada a inovar. Hoje, governos locais são encorajados a propor soluções inéditas e testar políticas públicas em pequena escala, com autoridades podendo até ser cobradas ou punidas caso não busquem inovações diante de novas demandas sociais.

Essa dinâmica demonstra a continuidade da governança experimentalista, agora entrelaçada com metas estratégicas nacionais, como sustentabilidade e “prosperidade comum”. Como resultado, Xangai permanece na vanguarda dos projetos-piloto, liderando experimentos em áreas como saúde, meio ambiente e administração urbana, consolidando-se como um laboratório de inovação para a política pública chinesa.

## **2.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: ALINHAMENTO POR METAS E INCENTIVOS**

A cultura de avaliação de desempenho de gestores públicos em Xangai tem raízes antigas e evoluiu significativamente. Já em meados dos anos 1980, distritos suburbanos como Jiading foram pioneiros em implementar sistemas formais de avaliação para quadros locais, visando vincular resultados a recompensas – uma iniciativa inédita à época. Esse sistema piloto, introduzido em 1986, atribuía metas quantificadas a dirigentes de nível distrital (como crescimento industrial, receita fiscal, controle populacional, etc.) e condicionava bônus salariais ao cumprimento desses objetivos. Nos anos 1990, tais práticas de gestão por metas disseminaram-se e ganharam respaldo oficial do Estado, que emitiu normas reforçando competências profissionais e até incorporando a opinião pública como critério. Em comparação com períodos anteriores – marcados mais pela lealdade ideológica do que por indicadores concretos – Xangai transitou para um modelo híbrido, em que desempenho mensurável tornou-se central para promoções e bônus, embora sempre aliado à observância das diretrizes partidárias. A avaliação de desempenho na administração pública de Xangai é um processo complexo que harmoniza metas quantitativas, como o crescimento econômico, com a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Em Xangai, a avaliação de desempenho reflete a influência do sistema de gestão de quadros do Partido Comunista Chinês (PCC). Vai além de métricas econômicas, abrangendo lealdade política, competência administrativa e a habilidade de executar as diretrizes do PCC. O Departamento de Organização do PCC gerencia uma "lista de reserva de quadros dirigentes", selecionando indivíduos para cargos de liderança com base em seu desempenho, o que destaca a importância da avaliação na carreira pública. A presença da Academia de Liderança Executiva da China em Pudong, voltada para questões internacionais, sugere que a capacidade de atuar globalmente também é considerada. Em 2009, os indicadores priorizaram economia (40%) e meio ambiente (25%), conforme a Figura 3.

**Figura 3.** Distribuição de Metas em Xangai (2009)

Fonte: adaptada de Ang, 2016.

Nas últimas décadas, Xangai aprimorou e diversificou os indicadores usados na avaliação de seus órgãos e líderes, alinhando-os a novas prioridades públicas. Além de métricas econômicas tradicionais (como crescimento do PIB e atração de investimentos), ganharam peso critérios de desenvolvimento sustentável e bem-estar social. Por exemplo, o governo municipal incorporou metas ambientais ao sistema de avaliação de autoridades locais – medida que dá incentivos adicionais para que políticas climáticas e de redução de poluição sejam, efetivamente, implementadas. Indicadores de qualidade do ar, redução de emissões e eficiência energética passaram a compor os contratos de desempenho dos distritos, em sintonia com a agenda nacional de “desenvolvimento verde”. Satisfação do público também emergiu como referência: diretrizes oficiais preveem aferir o grau de satisfação popular com serviços governamentais por meio de pesquisas e questionários. Em Xangai, isso se reflete em iniciativas como a Central 12345 e a plataforma online integrada, que funcionam como canais diretos entre a população e a administração pública. A Central 12345 recebe reclamações, sugestões e pedidos de informação, enquanto a plataforma digital unifica esses dados em tempo real, permitindo que gestores acompanhem demandas emergentes e a eficiência da resposta governamental. Os tempos de resposta para cada solicitação são monitorados de forma rigorosa, e os dados coletados são utilizados na avaliação de desempenho das agências responsáveis. Esse mecanismo não apenas melhora a transparência e a accountability, mas também impulsiona ajustes rápidos na prestação de serviços, garantindo uma governança mais responsiva e orientada pelo cidadão.

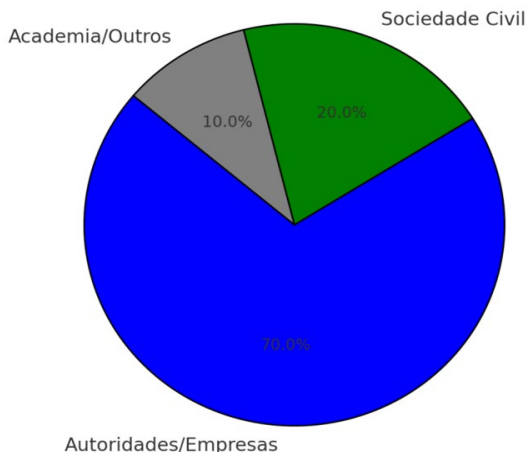
Essa abordagem orientada a resultados traz transparência e pressiona por melhorias contínuas – ilustrada pelo fato de Xangai ser consistentemente reconhecida como líder nacional em eficiência governamental e ambiente de negócios. Desafios atuais, contudo, permanecem: há o risco de que excesso de metas numéricas produza comportamentos distorcidos (como manipulação de dados ou foco apenas no que é medido). Em resposta, a tendência recente é calibrar o sistema de avaliação para privilegiar a “qualidade” sobre a “quantidade” – valorizando inovação, inclusão social e prevenção de riscos – mantendo Xangai numa trajetória de refinar seus mecanismos de avaliação para tornar a gestão pública mais responsiva e equilibrada.

## **2.4 CENTRALISMO ADAPTATIVO: PLANEJAMENTO E FLEXIBILIDADE REGIONAL**

A governança de Xangai ocorre sob a égide do centralismo político chinês, porém com elementos de adaptação local que se desenvolveram ao longo do tempo. Já nos anos 1950, durante a chamada “linha de massificação” maoísta, Xangai viveu as tensões do centralismo democrático: inicialmente, houve incentivo a debates abertos, eleições locais e auto-organização entre operários e jovens, mas logo as prioridades de um Estado central forte prevaleceram – por volta de 1957, a centralização e a unidade “cancelaram” aquelas experiências democráticas locais. Essa lição histórica moldou a relação entre centro e local: Xangai entendeu que deveria se adaptar às diretrizes centrais, mas pode buscar formas de inovação dentro dos limites autorizados. Ao longo do pós-Reforma e Abertura, praticou-se um “centralismo flexível”, no qual o governo central fixava as metas macro (estabilidade, crescimento, controle social) e Xangai ajustava a execução conforme as realidades locais, frequentemente servindo de vitrine de como implementar políticas nacionais com eficácia. O centralismo adaptativo em Xangai integra metas nacionais a soluções locais por meio de Planos Quinquenais e iniciativas como o Plano Xangai 2035 (Wang, 2021). Metas obrigatórias, como redução de emissões, são fixas, enquanto metas indicativas, como inovação tecnológica, permitem flexibilidade.

A participação de stakeholders fortalece esse modelo. Consultas no Plano 2035 envolveram empresas e comunidades via plataformas digitais, ajustando prioridades como transporte (Zheng, 2022). A Figura 4 mostra que 70% dos participantes são autoridades ou empresas, refletindo colaboração estruturada. Grupos de trabalho interdepartamentais alinham esforços entre transporte e meio ambiente, como em projetos portuários, garantindo coesão (Teets e Hasmath, 2020).

**Figura 4.** Participação no Plano Xangai 2035



Fonte: adaptada de Zheng, 2022

O centralismo adaptativo em Xangai reflete como o Partido Comunista Chinês (PCC) mantém controle centralizado sobre a administração pública, enquanto permite ajustes às particularidades locais da cidade. Essa interação é chave para compreender a governança em Xangai.

Na era contemporânea, o Partido-Estado chinês manteve firme controle sobre Xangai, ao mesmo tempo em que adota métodos adaptativos para inserir sua influência em todos os âmbitos sociais da cidade. Um estudo de 2021 sobre organizações sociais em Xangai constatou que o Partido Comunista passou a empregar uma estratégia de “construção partidária adaptativa” nas ONGs locais, combinando “rigidez no princípio da penetração social” com táticas flexíveis para se inserir nessas entidades. Em outras palavras, o partido mantém inquebrantável o objetivo de presença onipresente (centralismo), mas ajusta meios de atuação, por exemplo, permitindo formatos organizacionais inovadores ou cooptação de líderes comunitários – de modo a ampliar rapidamente sua influência sem provocar resistência aberta. Essa flexibilidade controlada caracteriza o centralismo adaptativo: Xangai recebe alguma margem para experimentação (como visto na governança urbana e digital) desde que seus resultados reforcem, e nunca desafiem, a autoridade central. A influência do PCC na administração pública se dá por uma estrutura hierárquica integrada, com os comitês do Partido liderando os órgãos governamentais. O Comitê Municipal

do PCC, principal instância decisória da cidade, supervisiona todas as áreas do governo municipal. O sistema de quadros é o instrumento pelo qual o PCC gerencia nomeações, treinamentos e supervisão de pessoal em todos os níveis, assegurando lealdade e a execução de suas políticas. Além disso, o Partido tem ampliado sua presença em empresas estatais e privadas de Xangai, criando organizações partidárias para alinhar decisões corporativas às suas diretrizes.

No 14º Plano Quinquenal, Xangai colocou em foco projetos estratégicos em setores como manufatura avançada, circuitos integrados e biomedicina, conforme descrito no relatório Major Projects Launch 14th Five-Year Plan. Essas iniciativas, concentradas especialmente na região de Pudong, demonstram como a cidade ajusta metas nacionais às suas vantagens competitivas locais, impulsionando sua posição como um polo de inovação e fortalecendo sua competitividade econômica e tecnológica.

Além disso, Xangai tem demonstrado flexibilidade na implementação de projetos-piloto, como o relaxamento das regras para transferências de dados transfronteiriços dentro da sua Zona de Livre Comércio. Segundo China Plans to Accelerate Cross-Border Data Transfers by Implementing Trial Rules in Shanghai Pilot Free Trade Zone, essa medida reflete uma adaptação das diretrizes centrais ao papel estratégico da cidade como hub financeiro global. Ao permitir maior fluidez no fluxo de dados, Xangai se alinha às necessidades do setor financeiro e tecnológico, garantindo que a regulamentação acompanhe a dinâmica da economia digital e a crescente interconectividade internacional.

Na gestão do Delta do Rio Yangtze, o conceito de centralismo adaptativo se destaca dentro do plano integrado de 2019. Xangai atua como eixo coordenador do desenvolvimento regional, articulando estratégias de transporte e logística com províncias vizinhas, como Jiangsu, por meio de comitês regionais. Esse modelo permite alinhar metas nacionais de conectividade a ajustes locais, conforme descrito no Yangtze River Delta Integration Plan. Ao combinar planejamento centralizado com soluções regionais específicas, essa abordagem fortalece a coesão territorial, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e eficiente em uma das áreas econômicas mais dinâmicas da China.

Outra faceta desse centralismo adaptativo é vista na nomeação de lideranças e na coordenação entre níveis de governo. Tradicionalmente, os principais cargos de Xangai (como o Secretário do

Partido municipal) são ocupados por figuras de confiança de Pequim, garantindo alinhamento político. Em 2017, por exemplo, Xi Jinping reposicionou aliados próximos nos comandos das quatro grandes municipalidades chinesas, incluindo Xangai, evidenciando o estreito controle do centro sobre esses núcleos de poder. Ao mesmo tempo, espera-se que esses líderes locais atuem de forma pragmática para enfrentar desafios urbanos complexos, ajustando políticas conforme necessário – uma flexibilidade condicionada à premissa da lealdade absoluta. A experiência da pandemia de covid-19 explicitou tanto as forças quanto os limites desse modelo em Xangai. Durante o rigoroso lockdown de 2022, a cidade seguiu à risca a diretriz central de “covid zero”, aplicando medidas uniformes em larga escala. Por um lado, a estrutura centralizada permitiu mobilizar rapidamente a burocracia e recursos; por outro, a falta de autonomia local gerou dificuldades de adaptação à situação caótica nas comunidades. Os moradores, sob medidas severas, recorreram em massa ao hotline “12345” – um canal unificado para pedidos de ajuda ao governo – buscando tudo, desde suprimentos básicos até esclarecimentos de regras. Em poucos dias, o serviço ficou sobrecarregado por reclamações e pedidos urgentes, com atendentes (muitas vezes, terceirizados, sem poder de decisão) enfrentando a frustração da população. O episódio expôs um dilema do centralismo adaptativo: embora centralizado, o sistema precisou improvisar respostas locais para atender a população trancada em casa, mostrando que mesmo um governo altamente central necessita de capilaridade adaptativa para ser eficaz em nível comunitário. A partir desse caso, Xangai e Pequim extraíram lições sobre aprimorar os mecanismos de resposta local dentro de estratégias unificadas – um desafio de governança adaptativa que permanece atual.

## **2.5 REFLEXÕES SOBRE OS LIMITES DAS PRÁTICAS DE XANGAI**

Embora as práticas de Xangai sejam eficazes, elas enfrentam desafios que merecem atenção. A fragmentação fiscal, com o centro controlando receitas e os locais arcando com a execução, leva à venda de terras, afetando a sustentabilidade ambiental (Wong, 2003). O foco em metas quantificáveis pode priorizar infraestrutura em detrimento de equidade social, enquanto a manipulação de dados reflete pressões por resultados rápidos (Zhou, 2016). A coordenação interdepartamental, apesar de estruturada, enfrenta barreiras devido a incentivos individuais, e a participação de stakeholders é limitada, excluindo grupos como migrantes (Ang, 2016). Por fim, práticas informais, como corrupção, persistem, desafiando a profissionalização (Pei, 2006). Esses limites reforçam a importância de considerar os marcos normativos brasileiros

– como accountability externa, controle social e ciclos eleitorais – ao propor qualquer forma de adaptação. A análise dessas limitações é crucial para avaliar a aplicabilidade desse modelo ao Brasil. Nas próximas seções, serão discutidas formas de adaptar os aprendizados de Xangai a um contexto democrático e federativo, mitigando riscos como desigualdade de acesso, fragmentação institucional e pressões por metas quantitativas.

A análise das práticas administrativas de Xangai evidencia um modelo de gestão pública que combina planejamento estratégico, inovação local e tecnologia para enfrentar desafios urbanos complexos. Este estudo explorou como a burocracia racional-estrutural, a governança experimentalista, a avaliação de desempenho e o centralismo adaptativo estruturam a administração em Xangai, oferecendo reflexões relevantes para o Brasil. Embora o contexto chinês esteja ancorado em um sistema centralizado, os princípios subjacentes – como a experimentação local e a integração de metas amplas com soluções regionais – demonstram potencial para fortalecer a eficiência administrativa no setor público federal brasileiro. Ainda assim, o modelo de experimentação sob hierarquia exige compatibilização com princípios democráticos, como transparência e controle institucionalizado.

Entretanto, a implementação de medidas inspiradas nesse modelo requer uma abordagem crítica, adaptando-as ao contexto político, econômico e social brasileiro. A descentralização federativa do Brasil, a necessidade de participação cidadã e a transparência pública são elementos fundamentais que devem ser incorporados a qualquer proposta de modernização da administração pública. Dessa forma, este estudo não propõe uma simples replicação da experiência chinesa, mas a adaptação de seus princípios a um cenário democrático, visando à maior eficiência, inovação e responsividade no setor público.

## 3.1 ASPECTOS CENTRAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Com base nas reflexões deste estudo, destacam-se quatro eixos fundamentais para fortalecer a administração pública brasileira:

- a. Criação de Zonas Experimentais de Administração Pública (ZEAPs)
  - As ZEAPs podem funcionar como laboratórios para testar novas práticas administrativas antes de sua ampliação nacional.
  - Essas zonas podem ser implementadas em órgãos estratégicos do governo federal e municipal, permitindo a avaliação de políticas públicas em diferentes contextos regionais.

- O governo pode estabelecer diretrizes de monitoramento contínuo, assegurando que as práticas experimentadas sejam ajustadas antes da implementação em larga escala.
- b. Sistemas híbridos de avaliação de desempenho
- A introdução de sistemas híbridos de avaliação pode alinhar incentivos a resultados qualitativos e quantitativos, garantindo maior eficiência sem comprometer a equidade.
  - O uso de plataformas digitais para monitoramento de metas e desempenho dos servidores pode fortalecer a transparência e a responsabilização.
  - É essencial que os critérios de avaliação sejam formulados com equilíbrio entre metas institucionais e impactos sociais, evitando pressões desproporcionais sobre gestores e funcionários públicos.
- c. Mecanismos interministeriais de planejamento estratégico adaptativo
- O planejamento estratégico deve ser baseado em evidências empíricas e revisado periodicamente para evitar descontinuidades entre diferentes administrações.
- A criação de grupos interministeriais permanentes pode permitir maior alinhamento entre políticas públicas setoriais, garantindo maior eficiência na execução de projetos estratégicos.
  - A experiência de Xangai mostra que a coordenação entre órgãos governamentais é um fator crucial para otimizar a gestão pública, e essa abordagem pode ser incorporada ao Brasil com adaptações à realidade federativa.
- d. Capacitação contínua de servidores públicos
- A qualificação dos servidores deve incluir conteúdos voltados à inovação, experimentação administrativa e análise de dados, ampliando sua capacidade de implementação de políticas eficazes.

- A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) pode desempenhar um papel central na oferta de cursos e treinamentos baseados nas melhores práticas internacionais.
- Modelos de capacitação por meio de laboratórios de inovação podem ser testados nas ZEAPs, proporcionando um ambiente de aprendizado prático antes da implementação de novas práticas em larga escala.

A modernização da administração pública federal exige um equilíbrio entre inovação e governança sólida. Inspirar-se nas práticas de Xangai não significa replicá-las integralmente, mas sim identificar princípios que possam ser aplicados ao Brasil, respeitando suas especificidades institucionais e democráticas.

Além da implementação de práticas inovadoras, é fundamental estabelecer mecanismos que garantam sua adaptação ao contexto brasileiro. Isso inclui a consideração das particularidades do federalismo, a diversidade socioeconômica e a necessidade de participação social nos processos decisórios. O envolvimento da sociedade civil e de instituições acadêmicas pode contribuir para um processo de modernização mais inclusivo e eficaz.

A experimentação local por meio das ZEAPs pode ser um caminho viável para a modernização da administração pública, permitindo que políticas inovadoras sejam testadas e ajustadas antes de uma implementação em maior escala. Para que esse processo seja bem-sucedido, será essencial garantir o comprometimento institucional e político com o aprendizado contínuo.

A transformação da gestão pública não depende apenas de reformas estruturais, mas de uma mudança cultural que valorize a inovação e a adaptação constante. O incentivo à experimentação, a promoção de boas práticas e a criação de um ambiente de aprendizado contínuo são aspectos centrais para garantir que as reformas sejam sustentáveis ao longo do tempo.

Por fim, parcerias entre órgãos federais, escolas de governo e centros de pesquisa podem garantir que a experimentação administrativa se torne um processo sistemático e baseado em evidências. Ao fortalecer esse compromisso, o Brasil pode avançar na construção de uma administração pública mais eficiente, inovadora e responsiva às necessidades da população.

# Referências

ANG, Y. Y. *China's gilded age: the paradox of economic boom and vast corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BURNS, J. P. **The Chinese civil service: professionalization and reform**. London: Routledge, 2010.

CHANGCHUN YEARBOOK. **Changchun statistical yearbook 2000**. Changchun: Changchun Municipal Government, 2000.

CHEN, Jining. Entrevista semiestruturada realizada por Fernando Luz Brancoli no evento *Sagarmanthan - The Great Oceans Dialogue*, Nova Delhi, Índia, 18-19 nov. 2024. (Transcrição em andamento, arquivo pessoal).

DISTELHORST, G.; HOU, Y. Ingroup bias in official behavior: a national field experiment in China. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 9, n. 2, p. 203-230, 2014.

GAO, J. Performance-based accountability: China's approach to public management. **Public Administration Review**, v. 69, n. 4, p. 632-641, 2009.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. Gestão pública no Brasil: desafios e perspectivas em um contexto federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 2, p. 123-145, 2024.

HEILMANN, S. Policy experimentation in China: the political economy of policy learning. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 1, p. 1-26, 2008.

HEILMANN, S. Policy experimentation in China's economic rise. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 1, p. 1-26, 2007.

KOSTKA, G.; NAHM, J. Central-local relations and environmental governance in China. **The China Quarterly**, v. 231, p. 567-589, 2017.

LI, Wei. Entrevista semiestruturada realizada por Fernando Luz Brancoli no evento *Sagarmanthan - The Great Oceans Dialogue*, Nova Delhi, Índia, 18-19 nov. 2024. (Transcrição em andamento, arquivo pessoal).

MUKAND, S. W.; RODRIK, D. In search of the holy grail: policy convergence, experimentation, and economic performance. **American Economic Review**, v. 95, n. 1, p. 374-383, 2005.

PEI, M. **China's trapped transition: the limits of developmental autocracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. **Experimentalist governance in the European Union: towards a new architecture**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TEETS, J. C.; HASMATH, R. The evolution of policy experimentation in China. **Journal of Chinese Governance**, v. 5, n. 3, p. 231-248, 2020.

WANG, S.; YANG, D. Y. Policy experimentation in China: the political economy of policy learning. **NBER Working Paper**, n. 29402, 2021.

WANG, Ming. Entrevista semiestruturada realizada por Fernando Luz Brancoli no evento *Sagarmathan - The Great Oceans Dialogue*, Nova Delhi, Índia, 18-19 nov. 2024. (Transcrição em andamento, arquivo pessoal).

WONG, C. Fiscal decentralization in China: challenges and opportunities. **Public Finance and Management**, v. 3, n. 2, p. 145-170, 2003.

WONG, C.; BURNS, J. P. The Chinese bureaucracy: structure and performance. **Asian Survey**, v. 49, n. 5, p. 789-811, 2009.

XU, C. The fundamental institutions of China's reforms and development. **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 4, p. 1076-1151, 2011.

YANG, D.; YUAN, J. Policy coordination in China: the role of interdepartmental teams. **Public Policy and Administration**, v. 32, n. 3, p. 210-228, 2017.

ZHENG, Y. Participatory planning in urban China: the case of Shanghai 2035. **Urban Studies**, v. 59, n. 4, p. 789-805, 2022.

ZHOU, L. Incentives and accountability in China's local governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 2, p. 345-362, 2016.

# Anexo 1: extratos de planos oficiais – plano de xangai 2017-2035

Este anexo apresenta extratos selecionados do Plano Mestre de Xangai 2017-2035, com foco em metas específicas de redução de emissões e digitalização urbana, que fundamentam o diagnóstico das práticas administrativas de Xangai discutidas no policy paper. Os extratos, acompanhados de uma tabela de metas, ilustram como Xangai integra planejamento estratégico e inovação local, oferecendo evidências concretas que embasam as reflexões e propostas para o contexto brasileiro, como a criação de Zonas Experimentais de Administração Pública (ZEAPs).

## CONTEXTO E METODOLOGIA

A análise partiu da busca por documentos oficiais, como o Plano Mestre de Xangai 2017-2035, aprovado pelo Conselho de Estado da China, e relatórios relacionados, como o Plano Quinquenal 14 (2021-2025). Fontes secundárias, como notícias do SHINE News e Chinadaily.com.cn, foram utilizadas para extrair declarações diretas do plano, já que o acesso ao PDF oficial em inglês não foi plenamente possível. O foco foi identificar metas específicas de redução de emissões (ex.: consumo de carvão, uso de energias renováveis) e digitalização (ex.: infraestrutura digital, serviços públicos inteligentes), alinhadas às seções de diagnóstico do policy paper.

## EXTRATOS DO PLANO MESTRE DE XANGAI 2017-2035

### REDUÇÃO DE EMISSÕES

- O plano enfatiza a sustentabilidade ambiental, com metas claras para reduzir emissões e promover um modelo de baixo carbono. A seguir, os extratos relevantes:
- "O plano visa transformar Xangai em uma metrópole inovadora, humanista e ecologicamente amigável com influência global até 2035." ([Master plan for our global city - SHINE News](#))
- "Prioridade será dada à proteção ambiental, incluindo a redução de emissões e a conservação de recursos." ([Shanghai's plans and achievements in environmental protection | New Zealand China Friendship Society Inc](#))

- "A cidade implementará regulamentações para limitar o crescimento populacional e a construção, garantindo desenvolvimento sustentável." ([Master plan for our global city - SHINE News](#))
- "A cidade avançará na economia de energia e redução de emissões em indústrias-chave, como eletricidade, químicos e siderurgia, para garantir que as emissões de carbono atinjam o pico antes de 2025." ([Shanghai aims to hit carbon dioxide emission peak before 2025 - Chinadaily.com.cn](#))
- "Até 2025, o consumo anual de carvão na cidade deverá ser inferior a 43 milhões de toneladas métricas, e a proporção de carvão no consumo primário de energia será reduzida para cerca de 30%, enquanto o uso de gás natural, que emite menos gases de efeito estufa, será elevado para 15%." ([Ibidem](#))
- "Xangai promoverá iniciativas para cidades verdes, reduzindo o impacto ambiental do desenvolvimento urbano e garantindo maior eficiência no uso de recursos naturais." (Plano Mestre de Xangai 2017-2035)

Esses extratos mostram o compromisso com a redução de emissões, alinhado às práticas de governança experimentalista discutidas no policy paper, como o uso de big data para monitorar metas ambientais.

## DIGITALIZAÇÃO

O plano também destaca a transformação digital como pilar para o desenvolvimento urbano, com objetivos ambiciosos para 2035. Os extratos incluem:

"Xangai está construindo-se para se tornar um 'hub digital globalmente influente' até 2035, com melhorias significativas em tecnologias da informação para uma variedade de indústrias." ([Shanghai on route to become a global digital hub by 2035 - SHINE News](#))

"A cidade se tornará uma metrópole líder mundial com infraestrutura digital e pioneira na economia digital." ([Ibidem](#))

"A vida digital se tornará uma nova moda, com maior qualidade e eficiência nos serviços públicos, estabelecendo um novo paradigma onde todos desfrutam de uma melhor vida digital." ([Shanghai aims for digital transformation by 2035](#))

"A infraestrutura digital será ampliada para permitir a integração completa entre governo, economia e sociedade, garantindo uma cidade mais conectada e eficiente." (Plano Mestre de Xangai 2017-2035)

Metas Estratégicas de Sustentabilidade e Digitalização de Xangai (2025-2035)

| Tema                   | Meta Específica                                                | Prazo |
|------------------------|----------------------------------------------------------------|-------|
| Redução de Emissões    | Pico de emissões de carbono antes de 2025                      | 2025  |
| Consumo de Carvão      | Limitar a 43 milhões de toneladas métricas anuais              | 2025  |
| Uso de Gás Natural     | Aumentar para 15% no consumo primário de energia               | 2025  |
| Cidades Verdes         | Promover cidades sustentáveis e eficiência energética          | 2035  |
| Digitalização          | Tornar-se um hub digital globalmente influente                 | 2035  |
| Infraestrutura Digital | Desenvolver infraestrutura digital líder mundial               | 2035  |
| Serviços Públicos      | Melhorar qualidade e eficiência dos serviços públicos digitais | 2035  |
| Integração Digital     | Criar uma cidade totalmente conectada                          | 2035  |

Fonte: Plano de desenvolvimento de Xangai 2025-2035, documentos oficiais da municipalidade

## Anexo 2: extratos de planos oficiais – plano de Xangai 2017-2035

Este anexo reúne trechos selecionados de entrevistas semiestruturadas realizadas com Chen Jining, Li Wei e Wang Ming durante o evento Sagarmanthan – The Great Oceans Dialogue (Nova Delhi, 18-19 de novembro de 2024). As conversas, conduzidas pelo autor do policy paper, Fernando Brancoli, abordaram aspectos centrais da governança experimental de Xangai, como planejamento estratégico, descentralização controlada e sustentabilidade. Esses excertos, ainda em processo de transcrição completa (arquivo pessoal), fornecem insights diretos que embasam o diagnóstico das práticas administrativas de Xangai e as reflexões sobre sua adaptação ao contexto brasileiro, especialmente na proposta de Zonas Experimentais de Administração Pública (ZEAPs).

### CHEN JINING – SECRETÁRIO JÚNIOR DO PARTIDO COMUNISTA DA CHINA EM XANGAI

Chen Jining, com formação em engenharia ambiental e experiência em liderança política, destacou o papel de Xangai como laboratório de políticas públicas inovadoras. Seus comentários reforçam a abordagem experimentalista discutida no policy paper.

- **Planejamento Estratégico e Sustentabilidade:**

“Xangai é um microcosmo da China, onde testamos como conciliar crescimento econômico com qualidade de vida e sustentabilidade ambiental” (Chen Jining, 2024). Chen mencionou a influência dessa abordagem em cidades como Hanói e Ho Chi Minh, no Vietnã, onde o programa “Progress Pathway” adapta a meritocracia de Xangai com avaliações semestrais, capacitação contínua e incentivos por inovação.

- **Tecnologia e Governança Baseada em Dados:**

“As decisões políticas em Xangai são baseadas em evidências robustas. Dados não são apenas ferramentas, mas guias para inovação administrativa” (Chen Jining, 2024). Ele exemplificou com o uso de big data para prever demandas e ajustar políticas.

- **Adaptação e Replicabilidade:**

“Nossa filosofia é testar em pequena escala, aprender com erros e, então, expandir. Essa

metodologia pode ser adaptada para qualquer país, desde que haja um sistema de feedback confiável" (Chen Jining, 2024). Chen citou exemplos como a simplificação de processos administrativos (redução de 27% no tempo de processamento após piloto) e a iniciativa "Cidades Esponja" para planejamento urbano sustentável.

## **LI WEI - SECRETÁRIO ADJUNTO DO DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MINISTÉRIO DOS ASSUNTOS INTERNOS DA CHINA**

Li Wei, responsável por articular políticas nacionais e regionais, detalhou a descentralização controlada de Xangai e sua relevância para países como o Brasil.

- **Coordenação Multinível:**  
"A autonomia não significa independência; é uma ferramenta para adaptar políticas às necessidades locais" (Li Wei, 2024). Ele enfatizou como Xangai mantém alinhamento com o governo central.
- **Desafios de Governança:**  
"A relação entre o governo central e Xangai é baseada na confiança. Isso permite experimentos ousados, mas bem monitorados" (Li Wei, 2024). Li destacou indicadores como PIB regional e qualidade de serviços públicos para supervisão eficiente.
- **Relevância Internacional:**  
"O Brasil também é um país grande e diverso. Modelos como o nosso podem ser úteis, especialmente em estados onde a descentralização pode gerar soluções inovadoras" (Li Wei, 2024). Ele mencionou o sucesso das zonas econômicas livres como exemplo de experimentação.

## **WANG MING - CONSULTOR SÊNIOR DE POLÍTICAS AMBIENTAIS DO MINISTÉRIO DA ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE DA CHINA**

Wang Ming, especialista em sustentabilidade urbana, abordou como Xangai equilibra crescimento econômico e proteção ambiental.

- **Sustentabilidade Integrada:**

“Em Xangai, entendemos que a sustentabilidade não é uma barreira ao crescimento, mas uma alavanca para ele” (Wang Ming, 2024). Ele reforçou a integração de metas econômicas e ambientais.

- **Engajamento Comunitário:**

“Não adianta implementar políticas de cima para baixo. Envolver a comunidade é essencial para garantir sucesso e longevidade” (Wang Ming, 2024). Wang citou indicadores de participação em consultas públicas e adesão a campanhas ambientais.

- **Tecnologias Verdes:**

“Estamos criando uma cidade que será exemplo global em energias limpas. Nosso objetivo é reduzir as emissões em 50% até 2030” (Wang Ming, 2024). Ele exemplificou com o sistema de gerenciamento de resíduos via aplicativos e a transformação de áreas industriais em espaços verdes.

