

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

HENRIQUE MUNDIM DE MATTOS PAIXÃO

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CHINÊS E A CRIAÇÃO DE UM ESTADO DE
BEM-ESTAR SOCIAL

RIO DE JANEIRO

2025

Henrique Mundim de Mattos Paixão

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CHINÊS E A CRIAÇÃO DE UM ESTADO DE
BEM-ESTAR SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

RIO DE JANEIRO

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

M444d Mattos Paixão, Henrique Mundim de.
O desenvolvimento econômico chinês e a criação de um estado de bem-estar social / Henrique Mundim de Mattos Paixão. – 2025.
108 f.

Orientador: Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2025.
Bibliografia: f. 106 a 108.

1. Desenvolvimento econômico - China. 2. Políticas sociais - China. 2. Política econômica – China. I. Bastos, Carlos Pinkusfeld Monteiro, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.951

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária:
Luciana de Souza dos Santos CRB/7 – 5844
Biblioteca Eugênio Gudin/CCJE/UFRJ

Henrique Mundim de Mattos Paixão

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CHINÊS E A CRIAÇÃO DE UM ESTADO DE
BEM-ESTAR SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2025

Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Isabela Nogueira de Moraes – Membro Externo
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Numa Mazat– Membro Externo
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Durante o longo processo de produção dessa dissertação várias pessoas foram importantes para que eu conseguisse chegar até o final. Em primeiro lugar gostaria de agradecer meus pais Arthur e Luciana que me apoiaram na busca pelo mestrado e me abrigaram quando saí do Rio e voltei a morar em Belo Horizonte. Da mesma forma agradeço a minha avó Taylor, sem seu apoio não teria sido possível fazer o mestrado na UFRJ. Agradeço minha irmã, meus avós, tios e tias e a todos os familiares que estiveram comigo nesses anos.

Gostaria de agradecer ao meu orientador Carlos por todo apoio e compreensão que mostrou enquanto realizávamos essa pesquisa. Estendo meu agradecimento a todos os professores do PPGE que contribuíram tanto com minha formação. Apesar das dificuldades em ser a primeira turma do mestrado após a pandemia sou grato a todos os professores e funcionários da faculdade que permitiram essa transição da melhor forma possível. Agradeço também aos professores Isabela e Numa que aceitaram participar da minha banca e espero que tenham gostado do trabalho.

Sou grato também a todos os meus colegas da turma de 2022 do PPGE, principalmente aos meus colegas Naira, João, Isadora, Gustavo, Thalita, Laura. Nesse mesmo sentido gostaria de agradecer aos meus colegas da FACE-UFMG que estão comigo desde 2017. Um agradecimento especial para meus amigos que me apoiaram esse tempo todo desde Belo Horizonte Julia, Bruna, Keren, Mariana Jorge, Ícaro, Luca, Lucas Soares, Lucas Frittezes e Clara.

Agradeço também ao Einstein, meu companheiro desde a pandemia e meu apoio emocional, obviamente condicionado a uma caminhada por dia e um biscoito esporádico.

Pelo apoio financeiro que foi essencial durante toda minha estadia no Rio, gostaria de agradecer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a CAPES, e ao Ministério da Educação. O pagamento foi certo durante quase todo meu mestrado, exceto para o mês de dezembro de 2022 quando atrasou.

Por fim gostaria de usar esse espaço para reconhecer o esforço pessoal que tive que empreender durante a escrita desse trabalho. A pesquisa acadêmica é um

processo difícil e solitário, além das complicações ao tentar conciliar a escrita da dissertação com outros objetivos. Pela minha persistência sou grato.

...seus autores parecem desconhecer a virtude dos matizes e o truísmo de que a História não pode ser escrita em preto e branco.

(Érico Veríssimo – Incidente em Antares)

RESUMO

Esse trabalho estuda o caso do estabelecimento do Estado de Bem-estar da China e sua relação com o processo de desenvolvimento econômico do país. Para isso é feita uma revisão sobre a teoria do desenvolvimento e o papel delimitado sobre bens e serviços públicos e sobre a classificação dos Estados de Bem-estar social, principalmente a de Esping-Andersen (1990) e algumas proposições críticas. Posteriormente há uma retrospectiva sobre as transformações políticas e econômicas da China no século XX, notavelmente no mercado de trabalho e no setor público. Por fim um estudo de caso sobre a evolução de quatro áreas socialmente relevantes no país: saúde, moradia, educação e previdência.

Palavras-chave: China, Desenvolvimento, Estado de Bem-estar social, Política social

ABSTRACT

This work studies the case of the establishment of a Welfare State in China and its relationship with the process of economic development in the country. To accomplish that it was necessary to revisit the theory on economic development and the role public goods and services play in it. There is also a discussion on the classification of Welfare States, mainly the proposed division of Esping-Andersen (1990) e some of its critics. After that there is a retrospective on the political and economic changes China has gone through in the 20th century, notably on the labour market and on the public sector. Finally, there is a case study on the evolution of four socially relevant areas for the country: healthcare, housing, education, and social security.

Keywords: China, Development, Welfare State, Social Policy

Lista de Tabelas

Tabela 3.1 Gestão das clínicas do vilarejo (1985,1990,1995,2000,2004-2022) ...	70
Tabela 3.2 Gasto com saúde (1978-2022)	73
Tabela 3.3 Construção e moradia	84
Tabela 3.4 Instituições de ensino privadas (2022,2015,2009)	91
Tabela 3.5 Financiamento para educação na China (2000-2022)	92
Tabela 3.6 Características do sistema de previdência social.....	97

Lista de Abreviaturas e Siglas

CEP - Comissão Estatal de Planejamento

CNDR - Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma

EIR – Exército Industrial de Reserva

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPO – *Initial Public Offering* (Oferta pública inicial)

OMC – Organização Mundial do Comércio

PBoc – *People's Bank of China* (Banco do Povo da China)

PCCh – Partido Comunistas da China

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEE – Zona Econômica Especial

Sumário

Introdução	12
Capítulo 1: Debate sobre o desenvolvimento econômico e Estados de Bem-estar social	14
1.1 Introdução.....	14
1.2 Debate sobre desenvolvimento.....	15
1.3 Tipos de Estado de Bem-estar Social.....	22
1.4 Modelo confuciano, produtivista ou desenvolvimentista.....	33
1.5 Conclusão.....	35
Capítulo 2: Transformações da China no século XX	37
2.1 Introdução.....	37
2.2 História econômica da China recente.....	38
2.2.1 Primeiras reformas.....	38
2.2.2 De Tiananmen a crise financeira global.....	42
2.2.3 China no período recente.....	46
2.3 Evolução do mercado de trabalho na China.....	50
2.4 Setor público na China.....	56
2.5 Conclusão.....	61
Capítulo 3: Bens e serviços públicos na China	63
3.1 Panorama geral.....	63
3.2 O Estado de Bem-estar social chinês.....	64
3.2.1 Saúde.....	67
3.2.2 Moradia.....	79
3.2.3 Educação.....	86
3.2.4 Previdência.....	92
3.3 Conclusão.....	98
Conclusão	101
Referência Bibliográficas	104

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é um tópico de discussão relevante no campo da economia desde o século XX e tem avançado bastante desde os trabalhos pioneiros de Raul Prebisch, Arthur Lewis e Rosenstein-Rodan. Os desdobramentos modernos do desenvolvimentismo têm uma preocupação mais ampla do que apenas industrialização em países economicamente atrasados. Entre vários debates importantes está o papel que os bens e serviços públicos podem ter no processo de desenvolvimento econômico. O desejo por um modelo de desenvolvimento que tivesse um impacto social positivo, reduzindo a pobreza e desigualdade, ganha importância em decorrência da constatação de que as políticas econômicas adotadas nos países subdesenvolvidos tinham por vezes sido incapazes de solucionar os problemas sociais já existentes. Para conseguir acomodar essa nova demanda, a teoria do desenvolvimento econômico, tem que incorporar outros elementos que estavam ausentes de forma explícita, pelo menos, na sua formulação clássica.

A forma moderna de provisão estatal de bens e serviços sociais é denominada de Estado de Bem-estar social, que teve o seu surgimento em paralelo ao desenvolvimentismo clássico. Assim, além de um resgate a teoria sobre a formação desses Estados, uma categorização adequada sobre os seus tipos existentes é necessária para construir o ferramental teórico desse trabalho.

O caso chinês é uma versão mais recente do que foi experimentado pelos países em desenvolvimento na segunda metade do século XX. Desde as primeiras reformas econômicas em 1978 a China tem apresentado um crescimento econômico acelerado com uma extraordinária mudança estrutural, onde a indústria e serviços urbanos ganham relevância em detrimento da agricultura. A partir disso o país assume uma posição de destaque na geopolítica internacional e se torna uma referência para países de outras regiões do mundo. Apesar disso, quando se observa a perspectiva social, o país enfrenta sérios desafios que resultam de uma política social reativa resultante de dificuldades na implementação de seu próprio Estado de Bem-estar social. Essa tensão socioeconômica, com sucesso no desenvolvimento e fracasso no social, vivido pela China se assemelha ao cenário discutido pelo desenvolvimentismo clássico na década de 1960 e justifica um estudo mais a fundo sobre os acontecimentos do país.

Além dessa introdução e de uma conclusão ao final, essa dissertação é composta por três capítulos. No primeiro é feita uma revisão da literatura do desenvolvimento econômico, incluindo a discussão clássica até contribuições mais recentes sobre adoção do princípio da demanda efetiva e evidências empíricas sobre impacto positivo do gasto público em áreas sociais. No segundo é feita uma retrospectiva dos fatos relevantes na política e na economia da China, com destaque para alterações no mercado de trabalho e no setor público do país. Por fim, no terceiro capítulo são analisados como a provisão de bens e serviços públicos evoluiu na China desde 1978 em quatro áreas socialmente importantes: saúde, moradia, educação e previdência. Além disso nesse capítulo há uma discussão sobre qual tipo de Estado de Bem-estar social está sendo construído no país.

Capítulo 1

1.1 Introdução

Antes de se dedicar ao caso do desenvolvimento econômico chinês, e a posterior construção de alguma forma de rede de proteção social no país, é importante fazer uma revisão sobre a teoria econômica no que tange a estes dois processos.

A teoria do desenvolvimento tem suas origens na primeira metade do século XX com a contribuição de economistas importantes como Raul Prebisch, Arthur Lewis e Rosenstein-Rodan, entre outros. A sua preocupação original era com o atraso relativo dos países da periferia do capitalismo em relação aos países centrais e industrializados. Entretanto, não tarda muito a surgir uma controvérsia dentro da própria teoria do desenvolvimento quando se percebeu a manutenção da pobreza nos países mesmo após a aceleração de sua industrialização. Contribuições recentes, tanto empíricas quanto teóricas são trazidas também ao longo do capítulo.

O estudo sobre Estados de Bem-estar social é contemporâneo ao surgimento da teoria do desenvolvimento, com a preocupação de analisar o desenvolvimento da política social compensatória nos países desenvolvidos capitalistas. Os modelos para subdivisão dos Estados de Bem-estar social mais relevantes para o estudo de caso chinês serão discutidos mais ao final do capítulo.

O objetivo ao se aprofundar sobre essas duas literaturas, que usualmente não dialogam, é conseguir entender como sua interação pode contribuir para a compreensão de um modelo de desenvolvimento econômico socialmente adequado e se durante a criação de um Estado de Bem-estar social os seus impactos sobre crescimento e a demanda efetiva são elementos relevantes a serem considerados.

Ao longo desse capítulo será explorado a relação teórica entre o desenvolvimento econômico, a política de provisão de bens e serviços públicos e o Estado de Bem-estar social. Para isso ele está dividido em duas seções: a primeira retoma o debate sobre a natureza do desenvolvimento econômico e o papel que bens e serviços públicos tem durante esse processo e a segunda é uma discussão sobre a origem do Estado de Bem-estar social e os diferentes modelos de categorização dos tipos desse Estado.

1.2 Debate sobre desenvolvimento

Entre os vários debates que envolveram a teoria do desenvolvimento um dos menos explorados, ou revisitados, é o aquele sobre o papel dos bens e serviços públicos de carácter social no processo de desenvolvimento dos países. Com exceção de alguns poucos trabalhos, como em Oliveira (2015), as discussões internas à própria teoria são pouco exploradas. Revisitar esse debate específico é relevante uma vez que as limitações da teoria do desenvolvimento, que estão evidentes quando se aprofunda na questão dos bens e serviços públicos sociais, dialogam com contribuições mais recentes. Notavelmente a introdução do princípio da demanda efetiva, em contraposição ao papel desempenhado pela Lei de Say no desenvolvimentismo clássico, como em Serrano (2001), e as novas evidências empíricas sobre os impactos positivos de gastos sociais e com serviços públicos sobre o crescimento e distribuição de renda, como em Ipea (2011) para crescimento e distribuição no caso brasileiro e Lustig (2015) sobre a distribuição.

Sobre a controvérsia da Lei de Say no desenvolvimentismo clássico e a inclusão do princípio da demanda efetiva é importante entender a situação em que a teoria do desenvolvimento surge. Seu objetivo era de explicar a situação econômica de alguns países do mundo, cuja estrutura produtiva era considerada atrasada em relação aos países desenvolvidos, ou caracterizadas pela chamada heterogeneidade estrutural, na qual coexistiam um setor moderno capitalizado, usualmente ligado a uma atividade primário exportadora, e um setor de baixa produtividade onde prevaleciam relações trabalhistas informais na qual se determinava um salário, baixo, de subsistência. Uma vez que a teoria marginalista, graças ao uso de uma série de pressupostos que não se encaixam a realidade de economias subdesenvolvidas, não era capaz de explicar essa situação e nem os desdobramentos em termo de política econômica necessários para sua superação os autores do desenvolvimentismo clássico preferiram utilizar como referência a teoria do valor e distribuição semelhante à economia política clássica. Essa abordagem está presente na maioria dos pioneiros do desenvolvimentismo, em alguns casos, como o artigo seminal de Lewis (1954), explicitamente afirmam que os economistas clássicos são seu ponto de partida. Mesmo em casos em que a referência teórica não é explícita, elementos centrais da economia política clássica estão presentes no pensamento do desenvolvimento (BASTOS, BRITTO, 2010).

Uma grande vantagem dessa teoria é que a economia não operava sempre com a pela utilização dos fatores de produção. No desenvolvimentismo, assim como em outras escolas do pensamento heterodoxo, a restrição relevante para determinação do produto é a do estoque de capital, ainda que na formulação clássica da teoria do desenvolvimento numa abordagem particular.

A Teoria do Desenvolvimento rompe com a teoria neoclássica onde ocorreria a plena utilização da força de trabalho, que é um elemento problemático para qualquer economia, mas principalmente para economias subdesenvolvidas, onde, como mencionado, haveria uma parcela expressiva da população vivendo em condições de “desemprego disfarçado” em atividades apartadas do setor moderno/capitalizado da economia. Apesar dessa vantagem, um problema que está associado ao ponto de partida serem os clássicos é a Lei de Say que era central para essa teoria, uma vez que era por ela que o produto era determinado e a estabilidade da economia seria garantida. Como consequência do uso da Lei de Say a renda está dada pela oferta de capital, que seria plenamente utilizado, com a parcela dos lucros decorrendo simplesmente da subtração da folha salarial do produto de pleno emprego do capital. Assim, supondo a que os trabalhadores consomem toda sua renda, nessa teoria há uma rivalidade entre o investimento e os demais gastos improdutivos¹ (SERRANO, 2001). Um resultado direto disso é que, para acelerar o crescimento e a acumulação de capital, as economias subdesenvolvidas têm duas opções: aumentar o volume de poupança total ou reduzir os gastos improdutivos.

Na teoria clássica do desenvolvimento a justificativa para a ação do Estado está estreitamente relacionada a noção de externalidades, principalmente as externalidades pecuniárias. Em seu texto sobre o assunto Scitovsky (1954) define que existem dois tipos de externalidade: aquelas onde há interdependência direta entre produtores, que não é expressa no sistema de preços, e quando há interdependência não apenas entre os produtores, mas também entre os produtos das empresas e a informações sobre a economia como um todo no futuro, e apesar de existirem preços de mercado para estas inter-relações este não refletem um resultado eficiente de mercado. Esse segundo caso está relacionado ao caso das economias

¹ Aqui o conceito de gastos improdutivos é o mesmo usado em Serrano (2001), que incluem gastos do governo, exportações e consumo autônomo. Especificamente, nos interessa no contexto desta dissertação aqueles gastos sociais do governo.

subdesenvolvidas uma vez que nessas economias há por várias razões falhas que não permitem aos preços de mercado revelarem a efetiva escassez relativa dos fatores e numa abordagem macroeconômica, por exemplo, o próprio retorno futuro eficiente da adição de capital, o que impacta as decisões de investimento presentes.

Assim, a existência de externalidades pecuniárias também afeta a teoria do investimento agregado, uma vez que o nível de investimento pode ser comprometido por um nível de retorno privado menor que o retorno social. Scitovsky (1954) aponta três motivos para esse caráter especial do investimento: a indivisibilidade do investimento, o fato do investimento não ser um fenômeno estático e o impacto externo. Esses elementos justificam a realização de investimento público ou de organização pública do investimento como uma forma de incentivar o investimento privado e impulsionar o processo de crescimento acelerado. Nesse caso também o foco está na ação do Estado com objetivo de ampliar o investimento e o estoque de capital. Os bens e serviços públicos que tem capacidade de impactar positivamente nesse sentido, principalmente no que se trata de infraestrutura, são favorecidos, em relação aos demais. Na verdade, o objeto de intervenção pública seja na provisão direta como preferencialmente na coordenação da produção, se refere a estes investimentos cujos setores trarão ganhos superiores àqueles sinalizados ao investidor privado, que por essa mesma razão não executa o investimento “necessário” para um ganho de eficiência agregado.

Assim, os autores da teoria do desenvolvimento são contrários à atuação do Estado ou até mesmo aos gastos públicos, mas a ideia de gastos governamentais que não estivessem voltados à ampliação da capacidade produtiva ou a incentivar o investimento privado não eram o foco dessa teoria. A ampliação da infraestrutura também estava, na época, muito associada ao crescimento da população urbana em detrimento da rural, como explorado por Lewis (1977).

Se o ponto de partida teórico é o princípio da demanda efetiva essa relação não é mais necessariamente verdadeira (SERRANO, MEDEIROS, 2004). Seguindo o princípio da demanda efetiva, a poupança não é mais exógena, mas sim resultado do comportamento da demanda agregada. Assim o investimento, que continua com um papel crucial para determinação da acumulação de capital, não é comprometido por um aumento dos gastos improdutivos, entre eles os gastos do governo (SERRANO,

2001), ao contrário: estes ao impulsionarem a demanda agregada e assim o produto induzem a uma elevação do investimento. Essa mudança gera a possibilidade de maior importância na ação do Estado na promoção de bens e serviços públicos.

Mesmo não sendo um ponto central alguns autores com Anibal Pinto, Pedro Vuskovic e o próprio Lewis escreveram sobre a provisão de bens públicos como forma de aumentar o salário real e mitigar efeitos concentradores da renda do desenvolvimento (BASTOS, OLIVEIRA, 2016). Muitas de essas contribuições foram feitas após a constatação de que o processo de desenvolvimento dos países estava resultando em maior concentração de renda e outros resultados sociais negativos. Entretanto, como mesmo Lewis (1978) observa dadas as limitações ou restrição de poupança tal gasto poderia se tornar impraticável ou prejudicial à acumulação de capital.

A teoria do desenvolvimento não permaneceu dependente da ideia de uma poupança exógena ao longo de todo o século XX, porém a alteração da base teórica não garante os avanços em relação dos gastos improdutivos e aos gastos do governo com a provisão de bens e serviços públicos. Ao longo dos anos 1960, alguns autores desenvolvimentistas, notavelmente a CEPAL, começaram a adotar a ideia de poupança forçada, que é consequência da teoria da distribuição de Cambridge (SERRANO, 2001). Outro elemento que surge também é a crítica de Tavares (1970) que abre uma visão kaleckiana e sob o princípio da demanda efetiva, mas sem a centralidade dos gastos autônomos (BASTOS, D'AVILA, 2009).

A adoção da teoria da distribuição de Cambridge implica que uma elevação do investimento aumenta a poupança a um nível de produto, no caso um que use plenamente a capacidade de capital, e faz isso por meio do aumento do nível de preços, que afeta desproporcionalmente o trabalho e concentra a renda a favor do capital. Em relação a abordagem anterior o investimento não está mais limitado pelo nível da poupança na economia, porém o aumento do investimento resulta em inflação. Nessa abordagem não há mais rivalidade entre gastos improdutivos, entre eles os gastos do governo, e o investimento, porém o aumento desses gastos amplia o custo de inflação sobre os trabalhadores que recebem rendas contratuais do processo de poupança forçada, uma vez que o nível de preços teria que subir ainda

mais após o aumento do investimento para gerar a poupança necessária (SERRANO, 2001).

Outra possibilidade é a utilização dos princípios da economia kaleckiana, entre eles o princípio da demanda efetiva, para afirmar que o problema na economia subdesenvolvida que dificultava a acumulação de capital não era uma restrição na poupança, mas sim um problema no financiamento do investimento nesses países (BASTOS, D'AVILA, 2009). Uma vez resolvido esses problemas, o investimento ocorreria e o processo de crescimento e desenvolvimento não estaria comprometido, permitindo assim uma situação de crescimento com elevada concentração de renda. Essa contribuição pioneira de Tavares (1970) permitiu um novo grupo de economistas do desenvolvimento com a preocupação voltada para explicações da restrição de estoque de capital a partir da demanda. Essa visão tem referência forte na escola da Unicamp, onde persistiu um estudo sobre a economia do desenvolvimento com preocupação no financiamento para o investimento, também chamado de *funding* (SERRANO, 2001).

Essas diferentes abordagens mostram como é possível obter resultados diferentes para a teoria do desenvolvimento ao abandonar a restrição de oferta. Essa mudança também muda as prioridades no que se trata das políticas econômicas adotadas e teve impactos sobre a teoria do desenvolvimento a época. No entanto o papel positivo da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado não está garantida apenas pelo abandono da restrição de oferta e a adoção do princípio da demanda da efetiva. No caso da teoria da distribuição de Cambridge, os gastos decorrentes da garantia pública de bens e serviços sociais resultam em poupança forçada. Nessa perspectiva a inflação é uma consequência indesejada da ampliação da provisão de bens e serviços públicos. Um caso distinto é a contribuição kaleckiana para a teoria do desenvolvimento onde esse tipo de gasto tem um reflexo na demanda efetiva, por isso poderia ser positivo.

Um último modelo de crescimento relevante a ser discutido é o Supermultiplicador. Esse tipo de modelo, como explicado em Freitas e Serrano (2015), continua a ser crescimento liderado pela demanda, porém o determinante do crescimento no longo prazo é são os gastos autônomos. As consequências dessa nova compreensão para o desenvolvimento são relevantes. Uma vez que o aumento

na taxa de crescimento dos gastos autônomos tem impacto permanente na taxa de crescimento da economia, a provisão pública de bens e serviços tem um impacto positivo e permanente sobre o desenvolvimento.

Já acerca das novas contribuições empíricas e os bens e serviços públicos tem uma série de efeitos positivos para economia que são reconhecidos amplamente. Esses benefícios vão de uma maior equidade, aumento de bem-estar até aumento do salário real disponível para os trabalhadores. As justificativas para a provisão estatal de bens e serviços públicos também são diversas em diferentes escolas de pensamento na economia. Do ponto de vista da economia ortodoxa, essa intervenção pode ser justificada pela existência de externalidades de consumo, enquanto em uma abordagem heterodoxa esses bens têm capacidade de afetar positivamente a demanda efetiva (KERSTENETZKY, 2022). Assim na abordagem heterodoxa, é possível combinar efeitos positivos agregados, ou macro, com efeitos microeconômicos e de uma maneira mais normativa, com a construção de uma sociedade menos desigual.

Um papel relevante no debate sobre bens públicos é o impacto que essa categoria de bens tem sobre a renda dos trabalhadores. A sua provisão tem como consequência ampliar a renda disponível para os trabalhadores, uma vez que caso essa categoria de bens e serviços fossem ofertadas por meio de mercado elas teriam um custo associado². Ao ser ofertado publicamente essa renda pode ser gasta com outros bens e a renda real disponível é maior (BASTOS, OLIVEIRA, 2016). Esse caráter também amplia a necessidade de que esse tipo de bem seja ofertado de forma gratuita ou subsidiada pelo governo, assim ampliando o seu potencial.

Uma importante dimensão da provisão de bens e serviços públicos é a capacidade que eles têm de atuarem como amortecedores de instabilidades macroeconômicas (KERSTENETZKY, 2022). Tanto pelo lado da oferta desses bens e serviços poder ser mantida em períodos de crise, que mantém os efeitos positivos sobre a renda dos trabalhadores, ou seja, da demanda privada, como pela

² Para trabalhadores de renda mais baixa o acesso a bens como educação e saúde (especialmente procedimentos mais complexos) seriam provavelmente inalcançáveis, não representando apenas um ganho de renda real por “poupar” parte do salário real que seria gasto nesses itens.

manutenção dos empregos que estão envolvidos nesses setores, é possível observar como os bens públicos desempenham esse papel.

A maior provisão de bens públicos tem efeitos para além daqueles mais evidentes apresentados anteriormente. Eles também têm efeito no combate às desigualdades, inclusive nas dimensões que extrapolam a desigualdade de renda, como é o caso de gênero e raça, além de serem essenciais na promoção de outros objetivos das políticas públicas, como maior sustentabilidade ambiental e qualidade do trabalho (KERSTENETZKY, 2022).

O impacto positivo dos bens e serviços públicos sobre o crescimento econômico e para maior equidade já é um elemento empiricamente confirmado em estudos para o Brasil (IPEA, 2011) e para outros países do mundo (LUSTIG, 2015). Esse e outros resultados positivos, porém, não implicam necessariamente em uma maior facilidade em realizar as políticas públicas necessárias para a provisão adequada desses bens e serviços. Como Kerstenetzky (2022) mostra no caso brasileiro, ainda existem lacunas importantes na provisão de bens e serviços públicos. Segundo esta autora, um dos problemas apontados é a falta de empregos dedicados às áreas necessárias, no exemplo da autora é calculado o percentual de empregos no setor de serviços sociais do país em relação à média dos países da OCDE. Esses empregos gerados seriam, inclusive, um dos benefícios da própria provisão de bens e serviços públicos para economia.

Apesar das vantagens apontadas e dos avanços sobre o assunto da provisão de bens e serviços públicos, o desenvolvimento é um processo histórico. Os países que se desenvolveram o fizeram, em grande medida, sem o foco em provisão de bens e serviços públicos. A exceção de infraestrutura, o caso geral do desenvolvimento parece ser que primeiro ocorre o processo de crescimento acelerado com mudança estrutural e a provisão de bens e serviços públicos somente em um momento posterior. Quando observado o caso da Coreia do Sul, Fiori e Kim (2011) mostram como somente a partir do final do período autoritário, ao final da década de 1980, a provisão de seguridade social e saúde pública foi devidamente estabelecida no país. O caso brasileiro também é similar, com a provisão pública tendo se solidificado após a redemocratização. Esse caso geral será explorado, assim como também de países

que tentaram integrar a provisão de bens e serviços públicos a sua estratégia de desenvolvimento

1.3 Tipos de Estado de Bem-estar Social

O debate teórico sobre o Estado de Bem-estar social é extenso e envolve contribuições de diferentes áreas como economia e outras ciências sociais. O trabalho fundamental de Esping-Andersen (1990) estabelece um modelo com três categorias de Estados de Bem-estar social que será importante no estudo de caso dessa dissertação. A base desse modelo depende da discussão teórica realizada pelo autor que tem como ponto de partida as primeiras ideias da economia política clássica, que tinham uma preocupação em compreender a relação entre o funcionamento do capitalismo, o Estado e o bem-estar social.

Um dos critérios usados por Esping-Andersen (1990), passa pela discussão sobre comodificação, a transformação feita pelo capitalismo de todos os tipos de atividades e bens em commodities ou mercadorias, e como isso permite avaliar o tipo de Estado de Bem-estar social construído em um país. Esse processo para o autor se assemelha a ideia marxista da transformação do trabalho em mercadoria, principalmente porque na sua concepção a expressão máxima da comodificação é a necessidade da venda de mão de obra. Na visão de Esping-Andersen (1990) a política social está inerentemente relacionada com a decomodificação, mas a forma como isso é percebido empiricamente nos países é pela capacidade de manutenção da qualidade de vida individual sem que a pessoa esteja inserida no mercado de trabalho. A política social surge como resposta ao avanço do capitalismo à medida que cada vez mais bens se transformam em mercadorias, principalmente no caso do trabalho. Anteriormente ao capitalismo existiam mercados e comercialização, mas em um nível restrito pois não alcançava o trabalho, Esping-Andersen (1990) chama esse cenário de “comodificação incompleta”. Nas sociedades pré-capitalistas os indivíduos não eram unicamente dependentes de vender sua força de trabalho para garantir a sua subsistência. Outras instituições como a família, as guildas, a nobreza e da Igreja eram responsáveis por manter um sistema de caridade e garantia de uma qualidade de vida mínima antes do sistema capitalista.

O primeiro grupo relevante para construção do modelo é composto por pensadores liberais, como Adam Smith, John Stuart Mill e outros filósofos ingleses do

século XVIII e XIX. Entre eles havia uma crença generalizada de que a economia baseada no mercado seria capaz de resolver problemas sociais e trazer o fim dos privilégios de classe, associados a ordem mercantilista mantida por ação Estatal. Uma característica de Esping-Andersen (1990) sobre o campo liberal é que não há distinção entre os economistas clássicos e marginalistas. Em decorrência desse agrupamento se perde as diferenças existentes entre esses dois grupos de economistas. A existência de um único campo liberal, no entanto, é essencial para construção do modelo dos três tipos de Estado do Bem-estar social que será utilizado nesse trabalho.

Apesar da crença no funcionamento do mecanismo de mercado, que não era questionada por esse grupo, alguns pensadores reconheciam a necessidade de auxílios e de alguma legislação de proteção social. Essa política, no entanto, era marginal no funcionamento da economia. Uma contradição dos pensadores liberais era a resistência ao estabelecimento de uma democracia plena e a possibilidade de que a maioria da população pudesse decidir contrário ao mecanismo de mercado. O pensamento liberal não parte do pressuposto que a sociedade é constituída sem Estado ou que não há nenhuma ação para garantir bem-estar desconectada do mercado. Mesmo que não seja um elemento central da teoria, Esping-Andersen (1990) aponta que existem situações práticas onde a intervenção estatal é mínima ou inexistente. A provisão de bens e serviços públicos de forma não commodificada representa um problema para economistas liberais. Na sua visão, o mercado competitivo deveria ser capaz de distribuir os bens de forma eficiente e justa, de acordo com a produtividade, os pré-requisitos para esse funcionamento são apenas: todos os indivíduos devem participar do mercado e que não haja intervenção. A adoção de políticas por parte do Estado que visem garantir renda e bens independentemente da situação de trabalho poderia ter o efeito adverso de ampliar o desemprego e corrupção na assistência social. Apesar de que para Esping-Andersen (1990) essa concepção surge dos pensadores liberais, isso é uma ideia apenas do pensamento neoclássico. Esse é um dos problemas em não separar economistas clássicos dos neoclássicos, o que gera alguma confusão na base teórica em um dos tipos de Estado de Bem-estar social proposto. Mesmo com esse problema a teoria é um elemento crucial para o modelo. Esping-Andersen (1990) menciona duas situações que permitem uma conciliação da teoria liberal com a prática: os bens públicos puros, que não são adequadamente mercantilizados por seu caráter não rival

e não excludente, e a seguridade social. Um regime de seguridade atrelado ao emprego consegue evitar as consequências indesejadas como desemprego, idealmente o Estado deveria incentivar as empresas a criarem seus próprios programas para seus trabalhadores. Os programas de combate à pobreza poderiam ocorrer por meio de transferências de renda condicionadas, com a fiscalização rígida para garantir que os benefícios fossem restritos aqueles indivíduos que não são capazes, seja por limitações ocasionais ou permanentes, se inserirem no mercado.

As críticas ao pensamento liberal surgiram a medida de que o progresso do capitalismo aprofunda problemas sociais e a desigualdade entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores. Segundo Esping-Andersen (1990) dois grupos se destacaram como opositores ao liberalismo: os conservadores e os socialistas.

Os maiores expoentes do conservadorismo eram os economistas da escola histórica alemã que reconheciam a importância da intervenção estatal para garantir estabilidade e bem-estar. Para os conservadores a estratificação social era algo natural e desejado, porém o conflito entre as classes sociais era um problema a ser evitado. Uma organização estatal hierarquizada, que engloba a promoção de bem-estar social, que garanta a harmonia social é desejada ao invés de uma política de *laissez-faire* competitiva. Entre os pensadores conservadores a democracia não era considerada um pré-requisito para o bem-estar e a eficiência era preferível a competição dos mercados.

A reação por parte dos pensadores conservadores aos problemas sociais do capitalismo foi a defesa da manutenção de algumas garantias presentes nas sociedades pré-capitalistas, mesmo que isso passasse por instituições distintas daquelas responsáveis por esse sistema anterior. Com o progresso do sistema capitalista as instituições pregressas vão se transformando e eventualmente deixando de existir, esse é o caso das guildas na Europa continental usado por Esping-Andersen (1990) como exemplo. No caso de países sob influência do conservadorismo a manutenção dos benefícios pré-capitalistas vai se dar por meio do crescente corporativismo com apoio estatal. Nesse novo cenário a assistência e a seguridade são centrais, mas vão manter a divisão entre grupos sociais que havia anteriormente. Isso está de acordo com a discussão teórica conservadora, como foi chamada por Esping-Andersen (1990), onde a estratificação das classes é natural e desejada, mas

depende da intervenção estatal para evitar o conflito. A política social para esse grupo tem o papel de garantir a harmonia entre classes em uma sociedade cada vez mais desigual.

A crítica socialista considerava que o progresso do capitalismo só ampliaria a desigualdade entre as classes sociais e intensificaria conflitos e problemas na sociedade, com o processo de acumulação da propriedade na mão da burguesia responsável pelos males trazidos pelo capitalismo. Somente pela organização dos trabalhadores e a superação do sistema era possível resolver as questões sociais. Esping-Andersen (1990) aponta que inicialmente os teóricos marxistas eram céticos em relação à provisão de bem-estar dentro do capitalismo e a sua efetividade para a classe trabalhadora. Nesse ponto novamente não é feita nenhuma subdivisão entre teóricos socialistas. Para a construção dos três tipos de Estado de Bem-estar social, o autor trata como socialistas grande parte das contribuições críticas ao capitalismo, que variam de um marxismo ortodoxo até ideias mais alinhadas a social-democracia. O socialismo real, como o que ocorreu na URSS e China, não são objeto de estudo para Esping-Andersen (1990). Por isso a tendência apontada pelo autor é que os socialistas iam tornar apoiadores da expansão de direitos e garantias sociais para a população como um todo. Por causa dos benefícios materiais para a própria classe trabalhadora e devido ao fato de que as políticas de bem-estar favoreciam a organização do grupo.

A escola teórica que mais está alinhada com o princípio da decomodificação é a socialista, que origina com a inspiração marxista e a defesa da abolição total do sistema capitalista. Apesar dessa aspiração mais estrutural, Esping-Andersen (1990) afirma que o pensamento socialista sempre apoiou ações da política social e expansão na garantia de direitos. Mesmo com essa confluência no campo da teoria não havia inicialmente um modelo de sistema de bem-estar social ideal comum. Originalmente a prioridade é apoiar medidas que fortaleçam organizações da classe trabalhadora já existentes, mas logo se avançou para a defesa de uma política da garantia de um mínimo para toda a sociedade. Segundo Esping-Andersen (1990), esse tipo de política permitia uma maior mobilização dos trabalhadores, uma vez que permitia que as pessoas mais excluídas e vulnerabilizadas tivessem um nível mínimo de qualidade de vida e a partir disso se engajar com movimentos políticos. Com o tempo as políticas de garantia de um padrão mínimo se mostraram limitantes devido

ao baixo valor pago, mas após a segunda guerra mundial os pensadores socialistas começaram a dar mais relevância a garantia de direitos sociais e de qualidade de vida desconectada do mercado de trabalho, que está de acordo com o conceito de decomodificação total de Esping-Andersen (1990). Justamente nesse momento, Esping-Andersen (1990) afirma que os pensadores socialistas começam a apoiar políticas sociais universalizantes. Esse tipo de provisão alternativa de bens e serviços públicos tinham duas vantagens: marcava a oposição dos socialistas as ideias sobre política social dos liberais e dos conservadores, além de incentivar a ideia de solidariedade entre os diferentes grupos da classe trabalhadora.

Contribuições teóricas posteriores ao século XIX avançam a discussão sobre a relação entre o capitalismo e a política social. As duas áreas que representam maior avanço em relação a economia política clássica foram o distanciamento do caráter normativo e a compreensão das organizações dentro de uma perspectiva histórica. Dois grupos importantes são as abordagens estruturalista e a institucionalista. Esping-Andersen (1990) reconhece esses pontos, mas afirma que o abandono da base conceitual, como foi exposto anteriormente, gera problemas para o desdobramento analítico dessas escolas.

Esping-Andersen (1990) inclui entre teóricos estruturalistas pessoas com concepções bastante diferentes, de liberais até alguns autores de inspiração marxista. Para eles o Estado de Bem-estar social surge de forma quase automática como consequência do progresso econômico. Numa perspectiva liberal, a abolição das estruturas sociais vigentes nas sociedades pré-capitalistas, que seria responsável por garantir algum grau de proteção social baseada em solidariedade, resulta num vazio na sociedade industrial. Para compensar essa falta de uma rede de proteção o Estado assume para si responsabilidade da política social e rede de apoio para as pessoas mais vulneráveis. Entre os estruturalistas de inspiração marxista a explicação é análoga, mas reconhece que é o sistema capitalista o responsável por gerar os problemas sociais que demandam resposta governamental. O automatismo da origem do Estado de Bem-estar social também está aqui presente. Nessa perspectiva o Estado aparece como uma figura separada do conflito entre a classe trabalhadora e a burguesia, o que revela uma ruptura teórica com o marxismo tradicional e a centralidade da luta de classes.

A outra abordagem moderna destacada por Esping-Andersen (1990) é a institucionalista, que busca incluir elementos de política à análise econômica. Um expoente dessa abordagem, que influencia o modelo do autor, é Karl Polanyi. O Estado de Bem-estar social nessa perspectiva é uma instituição política necessária para garantir o bom funcionamento da economia de mercado capitalista. O surgimento desse tipo de Estado é objeto de controvérsia, no desenvolvimento da teoria institucionalista a democracia e participação popular tem papel crucial para realização da política social. Quanto maior a capacidade da maioria exercer sua vontade sobre o governo mais abrangente e avançado será o Estado de Bem-estar social. Essa relação não é verificada quando se observa a experiência histórica dos países, pelo contrário em vários casos, como por exemplo a Alemanha ou a França, o Estado de Bem-estar social surge durante uma experiência autoritária.

Antes de aprofundar sobre o modelo dos três tipos de Estado de Bem-estar social de Esping-Andersen (1990) é necessário definir o que é esse Estado, além de compreender alguns outros conceitos essenciais para essa tipificação. O autor expressa ceticismo o quanto a avaliação do tipo de Estado de Bem-estar pelo tamanho do gasto público em área social. Para ele outros elementos, como o desenho dos programas e sua efetividade, têm que ser levados em consideração para a categorização. Outro conceito relevante, que é retomado por Esping-Andersen (1990) e será de grande importância, é a separação proposta pelo autor Richard Titmuss entre Estados de Bem-estar social residuais e institucionais. As ações consideradas como residuais são aquelas que tem como objetivo a correção de falhas de mercado ou deficiências na família como instituição de garantia de qualidade de vida. As institucionais são fruto do compromisso com a promoção ativa do Bem-estar por parte do Estado, nessa dimensão está incluída a abrangência dos direitos sociais para toda a população.

Essa discussão teórica, apesar de ter alguns elementos contenciosos, é a base para construção do modelo de Esping-Andersen (1990) sobre os três diferentes tipos de Estado de Bem-estar social. Compreender a interpretação do autor sobre a economia política é importante pois ela será aplicada as diferentes combinações de política social para a categorização.

Esping-Andersen (1990) afirma que algumas medidas podem afetar o grau de decomodificação da política social. Entre elas estão a facilidade de acesso aos programas do Estado de Bem-estar social, tendo que se levar em consideração tanto a possibilidade de indivíduos receberem o benefício quanto o nível da renda garantido por benefícios em comparação a renda do trabalho. Nos Estados de Bem-estar social onde a adesão a assistência social é fortemente condicionada à prova de necessidade extrema os efeitos sobre a decomodificação serão reduzidos. Benefícios condicionais existem em diversos países, o que vai afetar a tipologia dos Estados de Bem-estar social é a abrangência desses programas e a sua importância em relação às demais políticas. Uma outra forma de benefício social são aqueles que estão atrelados à posição do mercado de trabalho, por meio contribuições individuais diferenciadas. Esse tipo de política social é normalmente visto como uma extensão do funcionamento do mercado de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1990). Novamente, políticas desse tipo existem nos diferentes Estados de Bem-estar social, porém o potencial de decomodificação vai variar. Segundo Esping-Andersen (1990), os impactos sociais serão maiores quando se flexibiliza a gestão atuarial desses sistemas. Por fim há as políticas universais e igualitárias, onde o benefício base é acessível para toda sociedade. Esping-Andersen (1990) destaca que o tamanho do benefício base é um elemento central na avaliação do Estado de Bem-estar social e do grau de decomodificação.

O modelo de Esping-Andersen (1990) sobre as três categorias de Estado de Bem-estar social: liberal, conservadora e social-democrata, está baseado tanto na relação entre garantia de direitos e a comodificação da força de trabalho quanto no tipo de estratificação social resultante. Uma consequência da garantia de direitos sociais é a redução do papel do mercado privado nas áreas onde o Estado de Bem-estar age. As diferentes políticas adotadas vão afetar o grau de atuação do mercado, sendo que uma situação de descomodificação ideal seria uma em que sair do mercado de trabalho não implica numa redução significativa da qualidade de vida. A estratificação social é um conceito que está conectado com a política social. Os diferentes tipos de Estado de Bem-estar social podem reforçar as diferenças entre as classes ou agir para reduzir a desigualdade.

O primeiro tipo de Estado de Bem-estar social é o liberal, que é caracterizado pela manutenção do mecanismo de mercado com a política social sendo apenas

marginal. Alguns dos países que se encaixam no modelo liberal de acordo com Esping-Andersen (1990) são os Estados Unidos, o Canadá e o Reino Unido. A base de um Estado de Bem-estar liberal é o uso de políticas públicas direcionadas, condicionadas e restritas as pessoas mais vulneráveis. Tanto as transferências monetárias quanto a seguridade social são limitadas. Num contexto histórico, essas políticas podem ser interpretadas como sucessoras das primeiras leis dos pobres do início do capitalismo europeu (ESPING-ANDERSEN, 1990). Nesse contexto o grau de decomodificação é mínimo, uma vez que, devido a papel residual da proteção social, as pessoas são incentivadas a buscar soluções no mercado. No quesito de estratificação social os Estados de Bem-estar social liberais resultam em uma grande desigualdade entre a minoria empobrecida que dependem do auxílio governamental e o resto da sociedade que está incluída no mercado de trabalho. Esping-Andersen (1990) afirma que a estigmatização da política social é uma consequência desejada por gerar um incentivo ao trabalho para não depender da alternativa fora do mercado. Esse tipo de Estado de Bem-estar usualmente está conectado a incentivos diretos, como subsídios, e indiretos, como através de benefícios reduzidos, ao desenvolvimento de alternativas privadas.

O segundo tipo de Estado de Bem-estar social sugerido por Esping-Andersen (1990) é o conservador, que é um avanço em relação ao liberal no que se trata em cobertura das diversas políticas, mas com a importante qualificação nas diferentes categorias dos benefícios. A origem histórica dessa categoria de política social estava atrelada ao avanço na organização da burocracia estatal e essa expansão dos direitos para toda população tinha objetivo de aumentar a lealdade ao novos Estados. Sob essa perspectiva de lealdade não era incomum benefícios adicionais a servidores públicos e militares. Exemplos de países que se encaixam nesse modelo, segundo Esping-Andersen (1990) são Alemanha, Itália, França e o Japão. Em Estados de Bem-estar social conservadores há um sistema de seguridade social, responsável pela provisão de bens e serviços públicos. O sucesso desse modelo em países da Europa continental e o Japão pode ser atribuído a alguns fatores comuns, Esping-Andersen (1990) destaca que historicamente a industrialização nessas regiões foi tardia e por causa disso as classes sociais dos regimes pré-capitalistas mantiveram um papel político relevante. Todas as pessoas estão incluídas na seguridade, mas existem diferentes níveis de contribuição e benefícios. A ideologia que guia essas decisões

sobre a política social é o corporativismo estatal, alinhado a economia política conservadora. Apesar da garantia de direitos sociais ser estendida para toda população, o impacto sobre a decomodificação é limitado. Os benefícios são condicionados ao nível em que a pessoa contribui para o sistema de seguridade, então ainda há algum grau de dependência na renda do trabalho ou da família para assegurar vantagens do Estado de Bem-estar. Mesmo com o baixo grau de decomodificação o papel do mercado privado na provisão de serviços sociais é marginal na sociedade. A estratificação é uma consequência da política social conservadora, mas de forma distinta do que ocorre no modelo liberal. A divisão entre as classes é intensa, mas não é pelo mercado, os diferentes níveis de contribuição e benefícios são o que difere as pessoas dentro dos países. Uma peculiaridade apontada por Esping-Andersen (1990) do Estado de Bem-estar social conservador é a baixa intervenção por meio de políticas que afetem a proteção social que deveria vir da família. Um reflexo disso é como muitas vezes a família é a unidade que é contemplada por um benefício, ao contrário do indivíduo. O Estado de Bem-estar social conservador, nesse sentido, age de forma residual a falhas da instituição família.

O último dos tipos de Estado de Bem-estar social na divisão de Esping-Andersen (1990) é o social-democrata ou universalista. O que define esse tipo de Estado é uma política social que abrange toda população de forma igualitária e com pouca ou nenhuma condicionalidade. Os países nórdicos, como Noruega e Suécia, são alguns exemplos de lugares que se enquadram nessa categoria de Esping-Andersen (1990). Estados de Bem-estar social desse tipo são os que tem maior potencial de decomodificação, uma vez que é a provisão mais ampla e não condicional. Isso não é uma consequência automática de uma política social universal. Alcançar ou não uma situação em que a decomodificação é máxima vai depender da qualidade dos bens e serviços providos pelo Estado. Se a qualidade for baixa, o setor privado ganha uma relevância entre as pessoas de maior renda que optam por essas alternativas do mercado. Os próprios países nórdicos são exemplos de sociedades onde a provisão de bens e serviços públicos é de alta qualidade e o grau de comodificação é baixo. A estratificação nesse tipo de Estado de Bem-estar social está relacionada ao sucesso da decomodificação. Caso os bens e serviços públicos sejam capazes de reduzir a importância das alternativas de mercado, a divisão entre as classes sociais será pequena. Caso contrário, cria-se uma dualidade nessas

sociedades entre a classe de maior renda, que pagam por serviços privados de melhor qualidade, e as demais pessoas, que dependem da provisão pública. Apesar dos benefícios serem garantidos a toda a população, a apropriação deles tende a ser individual o que resulta numa independência em relação a instituição familiar, diferente do Estado de Bem-estar social conservador. O modelo social-democrata tem uma particularidade segundo Esping-Andersen (1990), os Estados que o seguem têm uma tendência a priorizar a manutenção do pleno emprego. Um elevado nível de emprego tem duas vantagens principais: facilita o custeio e viabiliza politicamente o sistema. Numa sociedade com pleno emprego por um lado o número de pessoas que dependem do sistema público é menor enquanto por outro a contribuição por meio de impostos é máxima, isso alivia a necessidade de financiamento dos Estados de Bem-estar social-democratas. Uma forma comum para validação do modelo social-democrata é a inclusão do direito ao emprego aos direitos sociais, nesse sentido a garantia de pleno emprego ajuda a dar sustentação política para esse terceiro tipo. Para Esping-Andersen (1990), o argumento contrário aos Estados de Bem-estar social por causa do elevado gasto não é resultado de algum problema com o gasto público, mas de um conflito entre as classes sociais.

Entre os três tipos de Estado de Bem-estar social segundo Esping-Andersen (1990) o mais raro é o social-democrata. Um exemplo são os Estados Escandinavos, que adotam políticas universalistas em diversas áreas, mas sua origem é bastante peculiar. As condições iniciais nesses países era a capacidade estatal de prover bens e serviços de qualidade combinado a uma presença restrita de alternativas de mercado, que não chegaram a se desenvolver apropriadamente. Foi nesse cenário específico que a criação do Estado de Bem-estar social-democrata foi possível e bem-sucedida.

A natureza das motivações que levam a adoção de Estado de Bem-estar social é uma discussão relevante. Rigen e Ngok (2013) sugerem que há dois principais motivos para um país decidir pela criação desse tipo de Estado: no primeiro a política social pode vir de uma reação a deterioração econômica e no segundo movimentos políticos resultam em uma atuação proativa no que se trata de bens e serviços públicos. Um argumento por essa segunda explicação pode ser encontrado em Esping-Andersen (1990), como para ele os direitos sociais são importante elemento para garantir maior grau de organização da classe trabalhadora, a origem do Estado

de Bem-estar social nesse caso deve vir de iniciativa política. Nesse modelo a coalizão política formada assume o papel de determinar qual será o tipo de Estado de Bem-estar social posterior ao seu início. Para Esping-Andersen (1990) a relação entre três grupos é essencial para determinação do tipo de Estado de Bem-estar social: a classe trabalhadora urbana, a classe trabalhadora rural e a classe média. O autor considera que a classe trabalhadora urbana tem uma tendência universalista, enquanto a classe média costuma a ser mais liberal. Os trabalhadores rurais não têm uma tendência clara e podem ou estar alinhados com os trabalhadores urbanos, por uma política social mais abrangente, ou podem estar sozinhos e preferirem um modelo conservador. Quanto maior for a confluência entre essas três classes, mais avançada será a criação do Estado de Bem-estar social. Um problema desse argumento político é a utilização de uma visão linear dos processos históricos.

Apesar de ser da divisão em três tipos de bem-estar social de Esping-Andersen (1990) ser uma referência, desde sua proposição em 1990 algumas críticas relevantes foram feitas. O primeiro problema apontado se deve ao modelo de Esping-Andersen (1990) ser demasiado estático, enquanto os Estados de Bem-estar social estão sempre sujeitos a mudanças e influências políticas ou da economia. Para alguns críticos a política social em diferentes países teria uma tendência comum. Essa dinâmica tornaria a categorização em tipos, como a proposta por Esping-Andersen (1990), inadequada. Um argumento desse tipo está em Gilbert (2002) onde esse afirma que, desde o final do século XX, há uma transformação a nível internacional rumo a Estados de Bem-estar social onde a provisão é privada e os benefícios são focalizados em grupos menores. No entanto sobre essa crítica Ringen e Ngok (2013) afirmam que a noção de convergência entre modelos de Estado de Bem-estar não é consensual na literatura e que a possibilidade alteração ao longo do tempo por si só não invalida a proposta de categorização. Uma outra crítica ao modelo é de que, dentro dos três tipos de Estado de Bem-estar social, não é dada a devida importância a políticas voltadas a família e ao cuidado. As principais formuladoras dessa crítica estão associadas a teoria feminista. Um exemplo dessa crítica é encontrado em Bussemaker e van Kersbergen (2002), onde os autores argumentam que a preferência por agrupamentos como família e classe social, sem o recorte de gênero, são problemas na classificação de Esping-Andersen (1990). O modelo proposto por

Esping-Andersen depende demais de exemplos dos países da Europa ocidental, que gera conclusões nem sempre adequadas aos diferentes países em outras regiões³.

Na análise sobre a política social, e conseqüentemente sobre Estados de Bem-estar social, é importante levar em consideração a coesão, a eficácia e a interação dos diversos instrumentos de adotados. Rigen e Ngok (2013) propõe que para além da classificação, seja pelo modelo de Esping-Andersen (1990) ou algum dos outros, seja analisado o grau de organização. Alguns critérios sugeridos pelos autores para organização é a existência de uma rede de proteção da assistência social, interação entre os diferentes componentes da seguridade social, como se dá o acesso a saúde pública e a outros serviços públicos e presença de política para família e apoio. Assim existe uma diferença entre um país que adota um sistema universalista de forma coesa e um que segue a mesma inspiração, mas de forma desorganizada.

1.4 Modelo confuciano, produtivista ou desenvolvimentista

Uma categoria alternativa, que é bastante relevante para a análise do Estado de Bem-estar chinês, é o modelo confuciano, também pode ser chamado de desenvolvimentista, produtivista ou simplesmente do modelo do leste asiático⁴, é baseado na ideia que nesses países a política social é mais um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Em outras palavras o desenvolvimento econômico constitui o objetivo maior da política e a criação de sistemas de seguridade e assistência é o meio para esse fim. Essa tipologia está restrita a países do leste asiático que tem na sua história recente um período de elevado crescimento e industrialização. Exemplos comuns são a Coreia do Sul e o Japão, país que havia sido classificado como conservador por Esping-Andersen (1990).

Esse modelo está associado a uma ideia de que o desenvolvimento seria capaz de reduzir a pobreza, como visto anteriormente é uma relação no mínimo contenciosa. Algumas características de países que adotam esse sistema de bem-estar é a forte presença do Estado na economia, o sistema de seguridade social é criado cedo e tem um papel importante para famílias, apesar do gasto com o sistema ser baixo. Historicamente nesses países havia uma atenção especial a seguridade social dos

³ Para mais sobre essa crítica ver Holliday e Wilding (2003).

⁴ Para explorar mais sobre esse modelo nos casos de outros países do leste asiático ver Kwon (2005) e Holliday e Wilding (2003).

trabalhadores industriais e urbanos (NOGUEIRA, BACIL, GUIMARÃES, 2020). Há um debate se essas características constituem um modelo próprio ou apenas uma etapa transitória no desenvolvimento de um Estado de Bem-estar social (RIGEN; NGOK, 2013). Outro debate apontado por Choi (2007) é se constitui uma quarta categoria, ao lado das três de Esping-Andersen (1990), ou se é um modelo híbrido entre o Estado de Bem-estar liberal e o conservador.

Diferente da tipologia de Esping-Andersen (1990), nesse modelo as características definidoras do Estado de Bem-estar variam entre os autores. Nogueira, Bacil e Guimarães (2020) destacam que os Estados de Bem-estar confuciano é marcado por uma política social residual, mas num contexto em que há forte regulamentação e intervencionismo estatal. Em seu trabalho Choi (2007) destaca as peculiaridades entre as diferentes denominações do mesmo tipo de Estado de Bem-estar: desenvolvimentista, produtivista e confuciano. O primeiro grupo utiliza o termo desenvolvimentista uma vez que nesse grupo de países a política social e a provisão de bens e serviços públicos estaria submetida aos seus respectivos projetos de desenvolvimento. Segundo Choi (2007), esse argumento é questionável, uma vez que desconsidera os movimentos políticos e os processos históricos que influenciam a tomada de decisão desses países. No mesmo sentido o termo produtivista é empregado por nesses Estado de Bem-estar o objetivo maior, que orienta a política social, é o aumento da produtividade e do crescimento.

Nos autores que utilizam o termo Estado de Bem-estar social confuciano, há uma ênfase dos valores filosóficos de Confúcio como justificativa do seu estabelecimento. Em Sander, Schmitt e Kuhnless (2012) o Estado de Bem-estar social chinês é analisado como sendo confuciano. Para os autores essa filosofia teria cumprido, no leste asiático, um papel análogo ao cristianismo na formação dos Estados de Bem-estar social europeus. Nessa filosofia a família tem um papel central na organização social e o Estado aparece como uma figura benevolente e hierarquicamente superior. Choi (2007) é cético enquanto a relevância dos valores confucianos para esses país, uma vez que desconsidera a pluralidade cultural e religiosa dos países do leste asiático por meio de uma supervalorização da filosofia de Confúcio.

Entre os adeptos dessa quarta categoria de Estado de Bem-estar social há uma noção de permanência dos países do leste asiático independente das mudanças concretas na política pública. Isso foi apontado por Choi (2007) no caso geral e é defendido por Sander, Schmitt e Kuhnles (2012) no caso chinês. No entanto não parece razoável um agrupamento estático que inclua países e momentos históricos tão distintos entre si.

1.5 Conclusão

Como pode ser visto tanto a teoria do desenvolvimento não está necessariamente relacionada com a criação de um Estado de Bem-estar social, que seria uma forma de provisão estatal de bens e serviços públicos, nem o estudo sobre Estados de Bem-estar tem como estudo principal os países em desenvolvimento. Em ambos os casos há justificativa para essas aparentes omissões. Nos primórdios da teoria do desenvolvimento a noção de que o próprio processo de crescimento com mudança estrutural seria capaz de resolver as questões sociais era dominante. Nesse caso não haveria necessidade de preocupação especial com a política social. Quando se percebeu que o processo de desenvolvimento poderia coexistir com desigualdade e pobreza a teoria vai se adaptar para explicar a realidade observada. Como explorado anteriormente a opção teórica pela demanda efetiva abre a possibilidade para conciliar crescimento e mudança estrutural com provisão pública de bens e serviços. Quando combinado a trabalhos empíricos sobre os potenciais positivos da expansão dos gastos públicos em áreas sociais, a solução de um Estado de Bem-estar social pode ser politicamente desejada. Essas contribuições recentes, no entanto, não chegam a apontar a relação entre provisão de bens e serviços públicos como necessária ou íntima, ela continua sendo apenas uma possibilidade teórica.

O caso de o pensamento sobre o Estado de Bem-estar social ser focado em países desenvolvidos é uma consequência da constatação de que são esses países que tem a política social mais avançada e bem elaborada. Uma vez que o histórico é maior nesses países é de se esperar que a pesquisa se concentre neles como casos de estudo. Apesar de existir uma categoria para um modelo de Estado de Bem-estar social do desenvolvimento, uma exceção importante para o estudo de caso dos próximos capítulos a China, a maioria dos casos, inclusive o trabalho base de Esping-Andersen (1990), ainda se concentra em países desenvolvidos.

Nos próximos capítulos se aplica as noções expostas aqui ao caso chinês após as reformas econômicas de 1978.

Capítulo 2

2.1 Introdução

Antes de observar especificamente a criação do Estado de Bem-estar social na China é importante contextualizar essa alteração na política social dentro das diversas mudanças que o país tem passado desde o final do século XX. A história chinesa é antiga, começando há milhares de anos com a formação do Império chinês, mas nos últimos 40 anos o país passou por transformações intensas que o colocaram numa posição de referência no cenário internacional. Apesar de não ter sido o único país que transitou de uma economia planificada para uma economia de mercado, ainda que com forte intervenção estatal tanto na estrutura produtiva quanto em seu sistema financeiro, a China conseguiu aproveitar desse processo para desenvolver o país e, recentemente, competir com os países desenvolvidos em termos tecnológicos.

Essas transformações afetam não apenas a esfera produtiva, mas tem consequências sobre o mercado de trabalho e a organização estatal. Como essas são duas instituições relevantes para a determinação da política social, as suas mudanças serão objeto de discussão.

Nesse capítulo será explorado o passado recente da China com intuito de dar contexto as discussões específicas sobre bens e serviços públicos no país. A primeira seção consiste em detalhamento sobre os processos históricos que ocorreram na China desde a morte de Mao Tsé-Tung (1893-1976) até a crise financeira de 2015. O objetivo é contextualizar o cenário geral que serviu como pano de fundo para o desmonte da política social e a eventual construção de alguma forma de políticas sociais na China. Nesse período ocorreram acontecimentos importantes como as primeiras reformas econômicas, os protestos na Praça Celestial, a entrada da China a OMC e a crise financeira de 2008. A segunda seção vai focar especificamente na constituição do mercado de trabalho na China. Como o país era uma economia centralmente planificada até 1978 as relações de trabalho vão acompanhar o as mudanças na estrutura econômica em direção a uma economia com um mercado capitalista. Nessa seção será discutida a questão rural e os impactos da qualidade de vida na agricultura para a determinação do salário no meio urbano. Por fim será discutida a evolução do setor público na China e o reflexo dessas transformações para as empresas estatais.

2.2 História econômica da China recente

2.2.1 Primeiras reformas

Do final da década de 1970 até os anos 1990 a China passou por muitas mudanças que transformaram o país de uma economia planificada para uma economia de mercado, mas com forte controle e propriedade estatal. Essa mudança é significativa, as alterações foram feitas rapidamente e isso resultou em uma crise econômica séria, com consequências políticas importantes. Esse período foi uma grande ruptura com o passado e gera importantes reflexões para a condução das reformas que se seguiram.

Em 1949 aconteceu uma revolução na China que instalou um sistema socialista com o país sendo governado por um único partido político, o Partido Comunista Chinês (PCCh), cujo líder maior era Mao Tsé-Tung. Após a morte de Mao em 1976 houve uma tentativa de manutenção do modelo socialista e forte aderência à ideologia e pensamento do recém falecido líder, mas essa experiência foi breve e já em 1978 Deng Xiaoping (1904-1997) assumia o comando do país e começava a implementar reformas econômicas que resultaram numa flexibilização do sistema econômico. A interpretação convencional sobre as mudanças na China desse período é feita por meio de uma analogia com a abertura da URSS. Nessa visão a abertura chinesa se limitou no campo econômico e não alcançou a política, uma *perestroika* sem a *glasnost* (MEDEIROS, 2022)

O objetivo principal do PCCh com as primeiras reformas econômicas no final da década de 1970 era transformar a China numa potência internacional, para isso era necessário alcançar os países centrais do capitalismo em termos técnicos. Para isso a abertura deveria permitir que o país acumulasse divisas, que tornariam possível financiar a importação de alimentos e da tecnologia ocidental (MEDEIROS, 2022). Nesse período ocorreram expressivos ganhos de produtividade agrícola que se tornaram um elemento principal na realidade econômica e social do país. A liderança do Estado chinês reconhecia a existência do hiato tecnológico em comparação aos países ocidentais, por isso havia possibilidade de aprendizado para a China, o que justificava o empreendimento das reformas econômicas. Isso não queria dizer que não havia preocupação com os riscos da abertura, a experiência da URSS e dos demais

países socialistas europeus fez com que o PCCh fosse reticente com consequências diversas do processo de transformação inaugurado por essas políticas.

Para além das alterações na condução da política econômica do Estado chinês, o processo das reformas englobou mudanças ideológicas no PCCh. Anteriormente dominava o coletivismo típico do maoísmo, onde a orientação de qualquer ação estatal deveria estar sempre alinhada com a teoria socialista e o ideal de busca do bem-estar para a classe trabalhadora. Essa noção foi substituída pelo foco na eficácia, ou seja, as políticas públicas adotadas deveriam ser aquelas que se provassem pelos resultados obtidos (ORLIK, 2020).

O fim das comunas agrárias, que eram até então a única maneira permitida de se organizar no meio rural, foi a prioridade das reformas econômicas. As comunas eram a instituição base da organização produtiva no campo, onde vivia a maior parte da população chinesa a época. Sua substituição pelo sistema de responsabilidade domiciliar foi a primeira medida reformista tomada em 1978. O novo modelo de exploração do campo representava a completa antítese do coletivismo que prevalecia no governo maoísta. A explicação *mainstream* para o sucesso dessa reforma está baseada na ideia de que as comunas reduziam os incentivos ao trabalho individual e a produtividade na agricultura⁵. Por causa disso foi implementado um sistema onde os resultados auferidos individualmente dependiam do trabalho do próprio domicílio. No entanto, essa explicação desconsidera alguns elementos cruciais da reforma. Para Medeiros e Nogueira (2011) o sucesso do sistema de responsabilidade está relacionado a três características: a distribuição igualitária da terra, o avanço da industrialização rural e preços relativos vantajosos para a agricultura. Na transição das comunas, houve a distribuição de terra para as famílias que residiam e trabalhavam nelas, evitando o surgimento da figura do camponês pobre sem-terra (MEDEIROS, NOGUEIRA, 2011). Como Nogueira (2021) explica sobre essa reforma agrária:

A primeira reforma rural teve início em 1978 e implicou na criação de um regime de uso da terra descentralizado e baseado em pequenos lotes, no qual a propriedade é, até hoje, dos governos locais e o uso da terra é dado às famílias via contratos de cerca de 30 anos. Chamado de Sistema de Responsabilidade Familiar, este regime de uso da terra implicou em uma estrutura descentralizada de pequenos lotes, de, em média, 0,73 hectare por família na época.

Isabela Nogueira, 2021, página 8

⁵ Uma versão desse argumento pode ser encontrada em Orlik (2020).

O avanço da industrialização no meio rural, que se deu principalmente pelas TVEs (sigla em inglês para *Town-Village Enterprises*), é responsável em parte por esse aumento da produtividade (NOGUEIRA, 2021). Por último nesses primeiros seis anos das reformas os preços relativos da agricultura para a indústria foram favoráveis, Medeiros e Nogueira (2011) apontam que as compras públicas tiveram papel essencial em garantir esse resultado.

Em 1984 quase a totalidade das terras no meio rural já estavam sob o sistema de responsabilidade domiciliar. A adoção do novo modelo de organização tem impacto positivo sobre a produtividade tanto no meio rural quanto nas cidades (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024). A desigualdade no campo também reduz entre 1979 e 1984, o que é crucial para as mudanças futuras na economia chinesa (NOGUEIRA, 2021). Em 1985 a política de compras públicas muda o tipo de contrato, essa alteração afeta os preços de forma prejudicial aos produtores rurais, porém a presença estatal permanece (MEDEIROS; NOGUEIRA, 2011).

As reformas também afetaram a indústria, conseqüentemente o meio urbano também foi alterado, ao serem criadas as primeiras Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) na década de 1980. As ZEEs foram concebidas como áreas onde a política tarifária é relaxada e as regulações econômicas sobre as empresas, principalmente as de capital estrangeiro, são distintas ao resto do território chinês. O objetivo desse tipo de política era que essas áreas fossem voltadas para produção para mercado externo e permitissem aprendizado com a tecnologia e capital estrangeiro. As relações de trabalho nas ZEEs também eram distintas do resto do país. Nessas áreas a mercantilização do trabalho, nos moldes capitalistas, foi permitida rompendo com a organização socialista que era majoritária, as conseqüências disso serão revisitadas na próxima seção. As ZEEs também foram essenciais para difusão de novas formas de propriedade. Diversas novas formas de propriedade mista, como *joint-ventures* entre estatais e empresas estrangeiras, surgiram.

Em 1984 as reformas econômicas já mostravam resultados positivos o que favorece o aprofundamento das políticas de abertura. A grande alteração nesse período é a maior autonomia assegurada para as empresas, o que na prática significava a permissão para a auto-organização com menor controle estatal. As privatizações ainda não são uma característica marcante nessa década.

O sistema financeiro do país passará por transformações próprias paralelamente aos demais setores da economia do país. Durante o governo de Mao a única instituição bancária existente era o Banco Popular da China (PBoC, sigla em inglês), que tinha duplo papel sendo tanto banco comercial quanto autoridade monetária. Na década de 1980 o setor financeiro foi alterado significativamente, a função de banco central continua no PBoC, mas são criadas quatro instituições financeiras públicas responsáveis pela oferta de crédito: o Banco Comercial e Industrial da China, o Banco de Construção da China, o Banco da Agricultura da China e o Banco da China. Com esses novos bancos público a China começará um processo de expansão acelerada do crédito.

As reformas empreendidas pelo PCCh nessa época, apesar de todos os impactos na sociedade e economia chinesa, não alteraram as características fundamentais do socialismo. A predominância das empresas estatais na produção e a continuidade do plano econômico, que mantinha inclusive as metas quantitativas de produção, eram centrais para a China. As empresas privadas existiam, mas eram marginais no sistema econômico (MEDEIROS, 2022). Nesse momento se combinavam a alocação mandatória, que vinha do plano, com a alocação do excedente, que decorria do mercado. Não houve de início flexibilização na política cambial ou da política comercial, ambas permanecem bastante protecionistas.

A década de 1980 foi marcada por um crescimento acelerado, com uma notável expansão do crédito. Esse resultado era uma combinação de fatores internos, as reformas econômicas, e externos positivos. O cenário internacional era muito vantajoso para a China, a política externa dos EUA incentivava a inserção internacional de um país no contexto da guerra fria. O Japão, após o longo período de crescimento do país, exportava seus capitais para os outros países asiáticos, o que incluía a China (MEDEIROS, 2022). No entanto, não foram apenas resultados desejados e no final da década a China convivia com alta inflação, com inflação acima de 15% anual em 1988 e 1989, e uma deterioração de vários indicadores sociais⁶. Para enfrentar a inflação o governo central acabou adotando medidas restritivas sobre o crédito e a produção que, apesar de bem-sucedidas no que se tratou de controle da

⁶ As referências encontradas apontam para a inflação como um fenômeno de excesso de demanda.

inflação, comprometeu o crescimento econômico em 1989 e desencadeou uma crise política e social que quase derrubou o regime comandado pelo partido-Estado.

Os protestos que ocorreram na Praça da Paz Celestial, ou Praça Tiananmen, em 1989 foram o ponto mais crítico da crise chinesa do fim da década de 1980 e é objeto de reflexões e aprendizados que perduram até os tempos atuais. Orlik (2020) atribuiu a esse momento a tradição do gradualismo característico das políticas econômicas adotadas pelo governo central da China desde então. Apesar das transformações continuarem a ocorrer no país, sempre houve preocupação que não resultassem em mudanças bruscas as quais ao causar enorme inquietação popular comprometeriam o desenvolvimento chinês.

2.2.2 De Tiananmen a crise financeira global

Eventos marcantes do final dos anos 1980 e 1990, notavelmente os protestos da Praça Celestial em 1989, o fim da URSS em 1991 e a intervenção dos EUA no Golfo Pérsico em 1990, foram decisivos nas decisões do PCCh sobre os rumos das reformas na última década do século XX (MEDEIROS, 2022). Apesar da crise ter abalado o governo central e a resposta à crise ter vindo de uma ala mais conservadora do partido, o pensamento antirreformista não foi dominante por muito tempo. Pouco depois desses eventos, em 1992, com a crise superada, Deng Xiaoping realiza uma grande viagem pelo sul da China onde ele reafirma a importância das reformas para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento. Nesse mesmo ano o processo de abertura econômica já é retomado: são criadas novas ZEEs e mais medidas de flexibilização são tomadas. Com isso a economia retoma o ritmo de crescimento com destaque para o investimento. Quando Deng abdica de sua posição frente do PCCh o país está crescendo, mas com a volta da inflação. Diferente do que ocorreu no final da década de 1980, a inflação do início dos anos 1990 não desencadeou em nenhuma grande crise política e econômica. A política de controle do nível dos preços foi gradual, o que resultou em uma demora maior no combate à inflação, mas não comprometeu o crescimento econômico. Os anos 1990 foram de relativa tranquilidade para a China, mesmo a crise dos países asiáticos não foi capaz de interromper o período de prosperidade para o país.

A crise do final dos anos 1990 inclusive reflete as características específicas que o modelo de desenvolvimento adotado na China tinha em relação aos seus países

vizinhos. Graças a relação de proximidade que o governo chinês tinha com as empresas estatais e os bancos públicos os ataques especulativos que assolaram outras economias asiáticas não tiveram o mesmo impacto na economia do país. Uma medida crucial para garantir estabilidade nos seus mercados financeiros foi a manutenção do valor da moeda nacional, o yuan. Apesar de não ter sofrido com o impacto pelo lado financeiro, a crise dos demais países asiáticos causou pressão sobre a economia chinesa. A saída para compensar a queda nas exportações e manter o crescimento econômico foi um robusto pacote fiscal de estímulo, implementado com foco em construção e infraestrutura. (ORLIK, 2020).

As reformas econômicas continuaram a ocorrer nesse período, principalmente na virada do século com vistas a entrada da China na OMC, que viria a se concretizar em 2001. Os objetivos da nova etapa para as reformas econômicas eram: reforçar o papel do PCCh a frente do Estado chinês, priorizar o desenvolvimento econômico nas políticas adotadas e eliminar o personalismo nas decisões do PCCh (MEDEIROS, 2022). As ZEEs mantiveram sua importância para a política do desenvolvimento, porém parte das alterações promovidas no país visavam generalizar para todo país as políticas que davam o caráter especial para essas regiões. Essa normalização das ZEEs, no entanto, foi feita de forma gradual (MEDEIROS, 2022).

Nesse período as transformações nas empresas estatais vão ser intensificadas, ou essas empresas se tornariam eficientes e competitivas ou elas seriam extintas ou privatizadas. Essa alteração na política em relação as estatais significou o fim de várias empresas estatais menores. Medeiros (2022) afirma que nessa época começa um processo em que as estatais menores vão se transformando em firmas de capital misto e, eventualmente, foram completamente privatizadas. Isso não reduz o papel estratégico das empresas maiores com o desenvolvimento econômico chinês, mas tem implicações para os trabalhadores e na relação das empresas estatais com a sociedade. Vale destacar que, apesar de haver pressões sobre os bancos públicos, as reformas não avançam na mesma velocidade sobre o controle de capitais e o financiamento dos bancos público. Isso ocorre em parte pelo seu caráter estratégico e em parte pelo que foi aprendido a partir da experiência dos outros países na crise asiática. Segundo Medeiros (2013) as estatais e os bancos públicos são ferramentas essenciais para que o Estado chinês exerça controle sobre os investimentos na indústria pesada.

No início do século XXI as políticas comerciais protecionistas, principalmente as barreiras tarifárias, foram substituídas por maior abertura ao comércio exterior. O foco passou a ser na internacionalização das grandes empresas (MEDEIROS, 2022). A adesão à OMC, no entanto não representou um cumprimento rigoroso ao dogma liberal da globalização. A entrada de empresas estrangeiras na China esteve muitas vezes atrelada a contratos de transferência tecnológicas, *joint ventures* e regulações rigorosas. Nogueira (2021) afirma que o Investimento direto estrangeiro (IDE) na China sempre é fortemente disciplinado pela política, isso graças a obrigação de parcerias locais e cláusulas de transferência tecnológicas. A subcontratação foi uma prática crucial para o desenvolvimento de algumas empresas, que futuramente se tornariam referências no mercado global como a Lenovo e Huawei (ORLIK, 2020). A política industrial nesse período teve foco na intensificação da transferência tecnológica das empresas estrangeiras para as chinesas (MEDEIROS, 2022).

A China não é o único país que aproveitou de sua inserção nas cadeias globais de valor e sua posição exportadora para alcançar níveis elevados de crescimento econômico. Contudo nenhum outro país ainda conseguiu alcançar os resultados chineses em termos de desenvolvimento. Sobre essa diferença, Medeiros (2013) diz:

O que diferencia especificamente a China de outros países que afirmaram suas exportações por meio de regimes de processamento, como, por exemplo, o México, é que, ao lado das atividades de processamento de exportações, houve um grande esforço de capacitação tecnológica com significativo impacto sobre as exportações não processadas e sobre a substituição de importações.

Carlos Aguiar Medeiros, 2013, página 454

O sistema financeiro da China se desenvolveu bastante nos anos 1990. Durante a década foram criadas bolsas de valores em algumas grandes cidades do país (MEDEIROS, 2022). No caso dos bancos públicos chineses também estiverem envolvidos em transformações intensas na década de 2000. Tanto o Banco da China quanto o Banco da Indústria e Comércio da China realizaram IPOs bem-sucedidos (ORLIK, 2020). Essa mudança na estrutura societária dessas empresas foi crucial para o financiamento através dos bancos bem como para impulsionar o incipiente mercado de ações do país, sem que ocorresse nenhuma mudança sobre o controle estatal desses bancos. O papel crucial dos bancos públicos para política econômica continuou constante para o governo chinês, por isso o controle sobre essas instituições não poderia ser relaxado.

É possível afirmar que o desempenho extraordinário da economia chinesa foi resultado das políticas adotadas pelo país. O PCCh mantinha como objetivo evitar uma nova crise, como foi em 1989. Orlik (2020) aponta que nesse momento também havia interesse em impedir que a China seguisse o mesmo caminho do Japão. Até a década de 1980 o Japão crescia rapidamente e disputava com a economia dos EUA a hegemonia no sistema capitalista, mas após crise causada pelo abandono de sua política econômica, financeira e industrial, principalmente pela valorização cambial do iene frente ao dólar, perde relevância no contexto internacional.

No início do século XXI o crescimento chinês foi puxado pelo investimento, tanto público quanto privado (MEDEIROS, 2022). Os investimentos públicos foram voltados principalmente para infraestrutura e para a rápida urbanização que então ocorria. No caso dos investimentos privados, o setor exportador teve um papel importante para seu crescimento. O IDE também foi uma categoria com alto impacto sobre o crescimento do país. Além do IDE na China também aumentou o IDE realizado pelo governo e empresas chinesas em outros países.

Até as vésperas da crise financeira de 2008 a China tentava equilibrar política cambial, controle de capitais e uma taxa de juros baixa (ORLIK, 2020). Essa combinação se demonstrava complicada até mesmo antes da crise. O valor do yuan desejado pelo Estado chinês claramente era um que beneficiasse seu setor industrial exportador, porém isso criava conflito com outros países, notavelmente os EUA. As pressões para valorização do yuan tiveram algum impacto sobre a condução da política cambial chinesa, mas a moeda nunca alcançou um valor que pudesse comprometer a posição vantajosa da exportação. O controle de capitais era parcial, porém sempre mantido como forma de evitar uma crise financeira e a taxa de juros era objeto de preocupação devido ao seu papel crucial para manter o crescimento acelerado sem o descontrole da inflação. Um acontecimento relevante nas décadas de 1990 e 2000 foi o acúmulo de reservas internacionais pela China. Principalmente após a entrada na OMC, o desempenho extraordinário do setor exportador garantia essas reservas para a China. Apesar dessa combinação de políticas ser incomum para a época, ela se mostrou muito importante para capacidade de resposta à crise de 2008.

No início do século XXI a China se encontrava em uma situação paradoxal, mesmo apresentando elevados níveis de crescimento e com transformações importantes a desigualdade social cresceu (MEDEIROS; NOGUEIRA, 2011). O principal fator que explica essa nova desigualdade foram as reformas sobre a gestão nas empresas estatais. Na busca pela maior eficiência, e o consequente alinhamento com a dinâmica do mercado, as empresas estatais deixaram de fornecer segurança para seus trabalhadores e suas famílias. O fechamento e privatização de empresas menores também resultou em desemprego nas regiões urbanas. As estatais maiores também contribuíram para o aumento do desemprego, com programas de demissão em busca de maior eficiência.

Diante desse cenário de problemas sociais a nova liderança do PCCh, Hu Jintao, coloca como prioridade reestabelecer a “harmonia social” por meio do estabelecimento de políticas de assistência social. Essa nova orientação afetou o planejamento central, como destaca Medeiros (2022, p.63): “No Décimo Primeiro Plano Quinquenal (2006-10), já não há mais metas quantitativas, consolidando a natureza crescentemente indicativa do planejamento”.

Outra fonte de tensões sociais foi o processo de rápida urbanização, que acabou por gerar conflitos tanto no meio urbano como no rural. O êxodo rural em direção as cidades maiores não foi acompanhado de compensações adequadas para os trabalhadores, que não tinham acesso aos benefícios sociais completos devido ao seu status de migrante. O sistema chinês condicionava a seguridade social à residência original do indivíduo, por isso os migrantes não tinham direitos na cidade onde trabalhavam. No meio rural a desapropriação de terras e condições de vida precárias criavam conflitos no campo.

2.2.3 China no período recente

Foi nesse cenário complexo interno para a China que ocorre a crise financeira de 2008, que teve os EUA como seu epicentro, mas que rapidamente se espalhou para todo mundo. Essa crise teria consequências para a China tanto pela redução da demanda internacional por suas exportações, quanto pela possibilidade de contaminação de seu sistema financeiro pelos acontecimentos internacionais. Em novembro de 2008, o governo central chinês anuncia sua resposta: um pacote de estímulo no valor de quatro trilhões de yuan cujo pagamento seria dividido entre os

governos central e regionais. Desse montante quase metade, 1,8 trilhão de yuan, foi destinada para investimentos na infraestrutura de transportes e energia⁷. A política monetária também foi acionada, com intuito principal de garantir o crédito, houve redução na taxa de juros e no depósito compulsório dos bancos. Além dessas ferramentas tradicionais, o Estado chinês também usou de um controle de preços para coibir especulação no mercado imobiliário e um reforço na política industrial para setores estratégicos.

A resposta da economia foi positiva e no segundo trimestre de 2009 a China já havia retomado o crescimento. A resposta foi considerada adequada para o tamanho da crise, principalmente quando comparada a resposta relativamente mais tímida adotada pelos EUA (ORLIK, 2020). Diferente do que ocorreu na crise do final dos anos 1980 que levou aos protestos na Praça Celestial, a crise de 2008 não foi causadora de nenhuma tensão política que representasse risco ao sistema comandado pelo PCCh. O sucesso do pacote de estímulo causou uma mudança nos setores que empregavam mais trabalhadores, os setores manufatureiros exportadores perderam espaço para a construção civil (ORLIK, 2020).

Em linha do que ocorreu em outros países do mundo, a China se preocupou com efeitos indesejados da recuperação econômica através da política fiscal, especialmente quanto ao risco inflacionário. Em 2010 a política monetária expansionista foi revertida, com aumento dos juros e volta aos níveis de depósito compulsório pré-crise, em 2011 o governo interveio no preço de alguns produtos. Essa preocupação não foi muito duradoura uma vez que a crise da zona do euro novamente afeta as exportações chinesas e motiva um novo estímulo econômico via política fiscal expansionista.

A partir da crise de 2008 há um aumento do crédito privado e do endividamento público, tanto por parte do governo central como dos entes subnacionais, para fazer frente a diminuição da demanda e evitar uma recessão no país. Isso contribuiu para acirramento das tensões entre níveis de governo. Como grande parte das receitas locais vinham da venda de terras para construção civil, uma fonte gradualmente

⁷ Para ver mais sobre o agravamento da dependência energética chinesa ver Medeiros (2013)

esgotada ao longo das décadas anteriores, o aumento das responsabilidades e gastos desses governos gerou tensões.

O final do governo Hu Jintao não foi marcado por uma transição pacífica como o que ocorreu com Deng Xiaoping. Os avanços na política social e no estabelecimento de bases para o que se tornaria o Estado de Bem-estar Social chinês, não tiveram os resultados esperados frente à dimensão dos problemas sociais do país. A disputa sucessória foi marcada por denúncias de corrupção e tentativas malsucedidas de garantir continuidade nas diversas instâncias burocráticas do partido-Estado. Nesse contexto ascensão de Xi Jinping foi marcada pelo seu contraste em relação com Hu Jintao. Para além do combate a corrupção, que foi a marca do seu governo nos primeiros anos, sob a liderança de Xi a prioridade da política econômica volta a ser a busca por resultado e foco nas ações. A “harmonia social” é substituída por “prosperidade comum”.

Em 2013, após um período de instabilidade financeira, o governo central retoma o processo de reformas econômicas. Entre essas estavam mudanças regulatórias sobre o mercado de capitais e ampliação das reformas no sistema *hukou* e sobre a propriedade da terra. O início da segunda década do século XXI também foi caracterizado pelo paulatino esgotamento das vantagens competitivas iniciais, como o custo de mão de obra, que possibilitaram o crescimento do setor exportador chinês no fim do século XX. Segundo Nogueira (2021) o século XXI o foco passa a ser a inovação tecnológica, uma vez que o *catch-up* tecnológico tinha sido bem-sucedido.

Outro elemento que prejudicou o crescimento do país nesse século foi a contração da demanda internacional por produtos produzidos na China, impactada pela crise em 2008 nos EUA e em 2012 na União Europeia. Nas décadas de 2010 e 2020 a disputa comercial com os EUA foi outro fator que afetou negativamente as exportações do país.

O governo Xi Jinping foi responsável por diversas mudanças que afetaram a economia, mesmo não sendo em áreas estritamente relacionadas a economia. Um exemplo disso foi a flexibilização da política do filho único, que teve uma grande repercussão internacional, com possibilidade de mais filhos para as famílias (ORLIK, 2020). A queda da taxa de natalidade é problema para China atual, desafio também enfrentado por países desenvolvidos, incluindo alguns do leste asiático. A política do

filho único neste contexto foi considerada como um fator que contribuiu para uma trajetória indesejada do crescimento populacional.⁸

O sistema de *hukou* também é alvo de reformas no governo de Xi, com a facilitação de regularização da cidadania para indivíduos que permanecessem em cidades médias. Apesar de ter sido uma flexibilização e não uma abolição, e consequentemente não garantir a possibilidade de livre circulação de pessoas pelo país, já foi um passo para permitir que pessoas pudessem ter acesso a benefícios sociais fora de sua região natal. Uma outra mudança legal importante para, ao mesmo tempo, a redução de conflitos no campo e o aumento da influência da dinâmica de mercado sobre a sociedade chinesa, foi o fim do monopólio dos governos locais sobre a venda da terra.

No meio de todas essas transformações as empresas estatais maiores e estratégicas continuam sendo geridas e organizadas da mesma forma que anteriormente a tais reformas. (ORLIK, 2020). Devido ao papel crucial dessas empresas na realização da política econômica, o seu alinhamento às determinações do PCCh não poderia ser flexibilizado num momento tão sensível para economia chinesa.

A resposta da China a crise financeira mostrou a importância das empresas estatais e bancos públicos para estabilização da economia frente a flutuações econômicas. Como empresas estatais em qualquer país, as decisões desse tipo de empresas na China não estão unicamente associadas aos sinais de mercado. Num período de reversão cíclica ou crise isso se reflete na participação e financiamento de obras de infraestrutura estratégicas e manutenção do crédito. As empresas estatais também são consideradas mais seguras, o que facilita a obtenção de crédito para seus projetos. (ORLIK, 2020).

Para superar os desafios tanto externo quanto internos, o governo de Xi Jinping busca transformar a economia chinesa em termos de sua composição de demanda tendo como foco o fortalecimento do investimento público e do consumo das famílias (MEDEIROS, 2022). Assim à preocupação com o social que é herdada do governo Hu

⁸ Essa relação entre a política do filho único e a queda da natalidade não é consensual. Sobre a discussão entre transição demográfica e política do filho único ver Cai, Cheng (2014).

Jintao, se junta o esforço para a estímulo a demanda doméstica, e assim a busca pela consolidação de um novo sistema de seguridade social continua.

Mesmo com todo esforço de política e o aprofundamento das reformas econômicas no século XXI, o crescimento da China após a crise de 2008 não conseguiu replicar o mesmo ritmo acelerado do passado recente do país. Frequentemente o PIB chinês alcançou taxas na casa dos dois dígitos de crescimento anual no fim do século XX, mas após a crise de 2008 esse mesmo resultado não seria observado novamente. Em 2015 a China enfrenta sua primeira crise financeira nacional, com a queda da bolsa de Shangai. O estopim da crise é a desvalorização do yuan pelo PBoC, porém a dimensão que a crise tomou só foi possível pelas reformas dos mercados financeiros no século XX, principalmente no que se trata na interação entre mercados mais regulados, como Xangai, e mais liberalizados, como Hong Kong (ORLIK, 2020). Os impactos desse evento não têm o mesmo impacto da crise a Subprime de 2008 nos EUA. O governo central é capaz de intervir rapidamente e evitar uma contaminação por todo mercado financeiro. Essa intervenção, no entanto, revela as diferenças da China para os países desenvolvidos, notavelmente a permanência de um nível mais elevado de controle estatal, e a própria crise revela os problemas da organização do sistema financeiro no país (ORLIK, 2020).

2.3 Evolução do mercado de trabalho na China

A formação do mercado de trabalho chinês é distinta do que ocorreu nos países centrais, uma vez que o ponto de partida foi o modelo do socialismo real, que perdurou entre a revolução de 1949 e a década de 1980. Nesse sistema os trabalhadores urbanos tinham garantia de trabalho vitalício nas empresas estatais ou nas instituições do partido-Estado, isso garantia o pleno emprego nas cidades. Já no meio rural as decisões sobre a divisão do trabalho eram tomadas por todas nas comunas agrárias.

A migração do campo para a cidade tem suas origens nas reformas sobre a propriedade rural do final dos anos 1970, mas ela não toma uma proporção maior somente após 1988 (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024). Em 1978, com a substituição das comunas pelo regime de responsabilidade domiciliar, as mudanças no mundo do trabalho começam a ocorrer. O aumento da produtividade rural decorrente do novo modelo poupa o trabalho no campo e libera esses trabalhadores para o crescente setor industrial nas cidades. Ao longo da próxima década esse processo vai se

aprofundar e transformar a classe trabalhadora chinesa. Na década de 1990 o país já será caracterizado por uma massa de trabalhadores que moram no meio urbano, mas ocupam postos sem direitos trabalhistas e com baixos salários (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024). Estimar o número de trabalhadores migrantes na China para esse período é complexo, mas ao apresentar dados mais recentes Majerowicz (2022) aponta que ainda em 2019 esses trabalhadores representavam 37,5% da população empregada.

A classe trabalhadora no período logo após o começo das reformas econômica será caracterizada por um duplo trabalho, parte no meio urbano e parte no meio rural. Devido ao sistema *hukou*, que atrelava a seguridade e outros direitos sociais ao local de residência original do indivíduo, os trabalhadores que saíram de regiões rurais para serem empregados na indústria eram negados esses direitos. O *hukou* foi criado no período socialista com o objetivo de permitir um controle maior do governo chinês sobre a migração e incentivar as pessoas permanecerem nas regiões de onde originavam. No contexto de uma economia planificada esse sistema beneficiava a aderência a determinação estatal sobre a produção e a distribuição populacional pelo território. Durante a industrialização do país, o papel dessa política passa a ser a manutenção do custo baixo da mão de obra para o setor industrial exportador. Os trabalhadores podiam se mudar do campo para a cidade, mas na nova localidade a cidadania plena lhes era negada. Por isso esses trabalhadores muitas vezes não tinham residência permanente nas localidades onde eram empregados e mantinham relações com a zona agrária de onde originavam. O processo que resulta nessa dualidade da classe trabalhadora chinesa é chamado de “semiproletarização” por Nogueira e Colombini (2024). No que diz respeito à provisão estatal de bens e serviços públicos, a manutenção do *hukou* implicou em uma exclusão daqueles não originários da região do acesso a direitos sociais nas áreas urbanas. Evitar a pressão sobre os serviços públicos, mesmo frente a demanda crescente por parte da sociedade, é uma possível motivação para a permanência do sistema *hukou* no país.

Um elemento da classe trabalhadora chinesa que diferenciou das demais, do final da década de 1980 até a década de 1990 foi o surgimento das fábricas dormitório para os trabalhadores migrantes. Essa forma original de trabalho surgiu como consequência do *hukou* e era a expressão mais clara da divisão entre local de trabalho e moradia, que por sua vez estava atrelada a região natal e a cidadania plena. Outra

consequência da migração é a crescente divisão entre o campo e a cidade. Enquanto a cidade se caracteriza pelo crescimento econômico, a industrialização e a modernidade, o meio rural, nesse período, é frequentemente considerado como atrasado frente ao desenvolvimento do país. Isso reflete na população dessas diferentes regiões, com as pessoas mais jovens e mais bem posicionadas no recém-criado mercado de trabalho habitando as cidades e as pessoas que residiam no campo são aquelas que dependiam de benefícios sociais, idosos e crianças que não podiam ser empregadas nas indústrias

O motivo por trás do aumento dos salários é alvo de discussão por parte de economistas de diversas correntes de pensamento. Uma interpretação que ganhou bastante espaço era de que a China, após as reformas econômicas, teve uma experiência de crescimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra, tal qual teorizado por Lewis (1954). No caso chinês, a população que majoritariamente trabalhava na agricultura de subsistência era a fonte de mão de obra para o meio urbano e, à medida que esse contingente rural naturalmente se esgota, os salários industriais se elevam numa trajetória que, segundo a teoria convencional o alcançaria até o valor da produtividade marginal do trabalho. O momento da “virada” lewisiana na China teria ocorrido na primeira década do século XXI.

Essa leitura é criticada por Nogueira e Colombini (2024) por causa do aparente automatismo dos processos para se encaixar no modelo lewisiano. Uma análise mais completa deveria levar em consideração elementos políticos da luta de classes, como greves nas cidades e protestos no campo, e toda discussão sobre o aumento do poder de barganha dos trabalhadores. Uma vez que a determinação do salário dependia de fatores políticos, ações do Estado chinês, principalmente aquelas que afetavam as condições de vida no campo, também são capazes de influenciar a remuneração dos trabalhadores (MAJEROWICZ, 2022). A tentativa de reduzir a determinação dos salários a simples mudanças na oferta e demanda por trabalho é motivo de críticas também.

Em Majerowicz (2022) o conceito do Exército industrial de reserva (EIR) é retomado para explicar a determinação salarial na China. Os trabalhadores no campo ou inseridos de forma precária no mercado de trabalho urbano consistiam no EIR. As condições do campo portanto eram cruciais para entender o nível salarial do país.

Durante o processo de “semiproletarização” a determinação do salário e das condições de vida da classe trabalhadora chinesa estavam atreladas à questão agrária. A produtividade do setor agrário e as condições de vida no campo influenciavam a vida dos trabalhadores urbanos.

O papel da expropriação da terra no meio rural para formação do EIR é um tópico frequente na discussão da teoria marxista, o caso chinês é explorado por Majerowicz (2022). Sob todas as métricas o emprego no campo na China foi reduzido de forma expressiva. Num primeiro momento, logo após o fim das comunas em 1978, a produção no campo permanece distribuída de forma igualitária entre os camponeses. Isso ocorre porque o sistema de responsabilidade domiciliar inicialmente distribuí apenas os direitos de uso da terra para os camponeses e mantém a propriedade da terra com os governos regionais. Uma política de compra pública da produção excedente agrário, com preços mais vantajosos para os trabalhadores, também foi crucial para estabilidade inicial.

Até 1985 o campo permanece organizado dessa forma. Com a alteração de foco da política do meio rural para a indústria no meio urbano, a carga tributária para agricultura foi elevada, principalmente quando comprada aos incentivos nas ZEEs. Os preços praticados na compra pública de produtos do campo deixaram de ser favoráveis, o que torna essa política um fator agravante dos conflitos rurais. Como a propriedade da terra permaneceu com os governos locais, a sua venda é uma fonte de receita importante para esses entes subnacionais. Devido a expansão do setor de construção e a urbanização acelerada a valorização desses terrenos garantia uma remuneração vantajosa para os governos, mesmo quando incluída a compensação aos camponeses (ORLIK, 2020). O meio rural também foi mais vulnerável as consequências negativas dos processos de reformas no final do século XX e início XXI. As empresas estatais menores, inclusive algumas envolvidas com atividades industriais, que foram privatizadas ou fechadas afetaram fortemente o campo, conseqüentemente o desemprego resultante dessas políticas foi intenso entre a população rural.

Em 1995 a legislação trabalhista chinesa foi alterada de forma a eliminar completamente o regime de trabalho socialista em detrimento da formação do

mercado de trabalho⁹. Esse novo regime legal não se limitava a permissão de relações capitalistas de emprego em todo país, mas também implicava a retirada de direitos e garantias, atingindo as empresas que continuaram estatais e as privatizadas. Considerando as mudanças nas empresas estatais e a maior presença de empresas privadas no país a nova lei estava alinhada com a nova realidade do trabalho na China e com o crescente desemprego e precariedade. A situação legal só iria melhorar em 2008, quando foi aprovada outra lei que visava ampliar direitos dos trabalhadores, principalmente com avanços sobre segurança do trabalho, jornada e hora extra (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024).

A venda de terras pelos governos regionais resultou em um aumento da pressão sobre a população e foi responsável por diversos conflitos desde os anos 1990. Convulsão social e revolta foram fatores relevantes tanto no meio urbano quanto no rural na última década do século XX e meados da primeira década do século XXI. Diversas greves e protestos aconteceram que, apesar de não chegarem a representar nenhuma ameaça na política nacional, não deixam de causar impactos importantes para a China. A deterioração da situação no meio rural serve como um alerta para o Estado chinês, que vai resultar em mudanças importantes para a população. Os dois grandes problemas no meio rural eram: o avanço rápido da expropriação de terras e os elevados impostos sobre a agricultura. Ambos seriam alvos de intervenção por parte do governo central na segunda metade da década de 2000. Em primeiro lugar são removidos todos os impostos sobre os agricultores. Não apenas eles foram aliviados da tributação como também são beneficiados por subsídios relevantes. Os preços praticados pelas compras públicas foram reajustados de forma a retornar a uma situação vantajosa para os trabalhadores da agricultura. A combinação dessas duas políticas foi bem-sucedida com uma ampliação constante da política de compra pública de produtos agrícolas e dos subsídios até 2015, o que resultou no aumento da renda agrícola no período (MAJEROWICZ, 2022). Sobre a venda das terras o Estado chinês também atuou e pôs fim ao monopólio da propriedade dos governos regionais. Essa medida, no entanto, não teve os mesmos resultados positivos. A demanda resultante da urbanização e da construção civil foi suficiente para manter a tendência sobre o uso da terra.

⁹ Para uma análise mais profunda sobre a legislação de 1995 ver Nogueira e Colombini (2024).

A modernização das práticas agrícolas no meio rural chinês é outro elemento importante para explicar a melhoria das condições dessas regiões na China no período recente. A adoção de técnicas mais avançadas no campo era um objetivo do PCCh desde a concepção das primeiras reformas econômicas. Deng Xiaoping afirmou que a implementação de tecnologias mais avançadas era uma etapa futura das reformas, após o fim das comunas (MAJEROWICZ, 2022).

Tanto Nogueira e Colombini (2024) e Majerowicz (2022) argumentam que essa melhora das condições no campo está relacionada com o aumento dos salários do país no século XXI. O êxodo rural rumo às cidades desacelera com as novas políticas adotadas para os trabalhadores do setor agrícola. Essa mudança favorece as condições dos trabalhadores urbanos e amplia seu o poder de barganha por melhores salários e condições de trabalho. Em outras palavras, a melhora na qualidade de vida no meio rural impacta positivamente as condições dos trabalhadores urbanos. Novas políticas sociais adotadas nos anos 2000 também contribuiu para aumento do salário. Isso difere da leitura *mainstream* sobre a virada lewisiana, uma vez que não existiu uma transição natural decorrente do próprio processo de desenvolvimento, mas o aumento do salário decorre de processos sociais e políticos.

Houve um aumento no número de greves e de organizações dos trabalhadores industriais, apesar de grande parte desses últimos permanecerem na ilegalidade. Essa reação dos trabalhadores urbanos é resultado do aumento do poder de barganha e tem consequências concretas sobre as condições de trabalho e salário. A resposta governamental para esse movimento dos trabalhadores é dupla, por um lado são promovidas mudanças na legislação trabalhista a favor dos trabalhadores, a seguridade social também passa por uma reforma com objetivo de incluir os trabalhadores migrantes. Por outro há um recrudescimento da repressão do Estado, que é uma forma de coibir novas organizações dos trabalhadores. A melhoria nas condições de trabalho e a flexibilização do sistema *hukou* separa definitivamente os trabalhadores da cidade da sua origem no campo.

O setor de serviços da China passa por um crescimento expressivo no período recente, sendo o emprego notavelmente superior ao da indústria (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024). A relação do emprego nos serviços vis-à-vis na indústria é uma novidade para a China, mas está alinhada à experiência histórica dos países

desenvolvidos. O tipo de serviço que cresce nesse período é principalmente o serviço de baixa qualidade, que ultrapassa o serviço de alta qualidade e o emprego na indústria no início dos anos 2000 (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024). Nessa nova configuração do emprego no país a categoria de “semiproletariado” não era mais capaz de explicar a classe trabalhadora chinesa.

Isso não significa que o mercado de trabalho chinês na atualidade seja mais igualitário, pelo contrário surge nesse momento a divisão entre mercado formal e mercado informal. Em seu trabalho Nogueira e Colombini (2024) são encontradas evidências de polarização no mercado de trabalho na China no período após 2014. O surgimento da informalidade está associado a uma evolução dos postos de trabalhos anteriormente ocupados pelos trabalhadores migrantes. O crescimento do trabalho informal também é acompanhado pelo desenvolvimento da economia de plataformas na China (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024).

O desenvolvimento do mercado de trabalho chinês é semelhante ao momento atual dos países desenvolvidos e demais países de renda média (NOGUEIRA; COLOMBINI, 2024). A grande diferença nesse sentido para a China é a evolução histórica, que começa com o trabalho não mercantilizado do socialismo maoísta passa para a “semiproletarização” com uma forma híbrida de trabalho e por fim um mercado de trabalho capitalista moderno.

2.4 Setor público na China

Diferente das sessões anteriores, a análise sobre a formação do Estado chinês e o seu desenvolvimento exige um retorno a um passado mais distante que as reformas econômicas em 1978 e até mesmo que a revolução socialista de 1949. A teoria sobre a importância da intervenção por parte do Estado e a necessidade da criação de empresas estatais na China foi desenvolvida de forma pioneira por Sun Yat-Sen em 1912 (BIAN, 2015). Sun era uma figura importante para o partido nacionalista que estava no poder antes da revolução socialista de Mao. Segundo ele cabia ao Estado o controle de áreas específicas, por meio de empresas públicas, com o objetivo de permitir a ampliação da capacidade produtiva da China e possibilitar a melhoria do bem-estar comum.

Essas ideias vão ser colocadas em práticas primeiro pelo próprio governo nacionalista nas áreas definidas como prioritárias: a defesa nacional, manufatura de

base, produtos minerais importantes e energia (BIAN, 2015). Na sua concepção as quatro prioridades eram iguais, porém com a crescente ameaça do imperialismo japonês, que culminaria com a guerra sino-japonesa na década de 1930, a defesa sobrepõe sobre as demais. O período em que a China esteve sob comando dos nacionalistas foi conturbado sendo marcado por várias guerras a nível internacional, principalmente contra o Japão, e revoltas internas, que vão resultar na revolução comunista de 1949. Centenas de empresas estatais vão ser criadas no período de reconstrução e durante as guerras, que engloba basicamente a totalidade do governo nacionalista. Essas empresas vão estar localizadas em áreas estratégicas e que eram importantes para indústria da defesa. Alguns exemplos são estatais na mineração, no petróleo e ferro. Nesse período, quando a China ainda era um país essencialmente rural, a dinâmica do meio urbano estava muito conectada as empresas estatais.

O Estado chinês, sob comando do governo nacionalista, entendia a importância do planejamento econômico. Havia uma tendência no início do século XX de maior intervenção estatal sobre economia, porém a experiência variava entre os países. Os nacionalistas tinham inspirações diversas e buscavam combinar elementos da URSS, da Alemanha nazista e dos EUA pós-*New Deal* (BIAN, 2015). A burocracia estatal necessária para o planejamento é formada nesse período com a criação de instituições importantes como a Comissão de Recursos Nacionais em 1935, que teve papel de planejamento e incentivo a indústria muito além da alocação de recursos que seu nome indica. Essa Comissão tem uma história interessante, durante a revolução de 1949, apesar de alguns membros fugirem para Taiwan junto com os governantes nacionalistas, vários membros, incluindo algumas lideranças, se unem ao governo do PCCh (BIAN, 2015).

As empresas estatais estavam a frente do processo de industrialização e por isso eram importantes para modernização da China. Um exemplo disso métodos administrativos e contábeis europeus foram adotados de forma pioneira no país pelas empresas estatais chinesas (BIAN, 2015). O nome local para as empresas estatais era *danwei* que se populariza na época do socialismo maoísta, esse termo surge na década de 1940 antes mesmo da revolução.

Após a revolução socialista de 1949 o planejamento econômico e o controle estatal sobre atividades econômicas essenciais vai ser aprofundado e a burocracia

criada pelo governo nacionalista vai ser refinada e reorientada para construção do socialismo chinês. Poder-se-ia imaginar que o governo socialista, que se construiu em oposição ao governo nacionalista, abandonaria esse elemento também. Porém a economia planificada era algo que aproximava o PCCh do partido nacionalista (BIAN, 2015). As condições históricas eram muito favoráveis para consolidar as prioridades para a China, além disso os comunistas inicialmente se inspiravam na economia da URSS. Na visão de Mao, que era uma referência para todo o PCCh, o Estado devia ser o único a prover determinados serviços cotidianos para evitar a mercantilização e o domínio do capitalismo sobre a vida dos trabalhadores chineses. Os primeiros anos do governo de Mao também foram conturbados, a revolução é vitoriosa e assume o governo pouco tempo após o fim da segunda guerra mundial e apenas um ano antes da guerra da Coreia. Nesse contexto histórico, além das diretrizes do PCCh não havia nem espaço concreto para o abandono do planejamento econômico. Logo após a revolução foram determinadas as prioridades do novo governo chinês que eram o fortalecimento da indústria pesada e a defesa (BIAN, 2015).

Durante o governo Mao houve mudanças nas prioridades políticas várias vezes e tentativas diversas de industrialização por meios distintos, porém isso não resultou em diferenças no desenvolvimento das capacidades estatais chinesas. A evolução do sistema de planejamento econômico, o controle sobre a alocação e distribuição da produção e a coordenação de investimentos foi uma das poucas constantes na China socialista até 1976 (BIAN, 2015). Sob o socialismo real de inspiração soviética a mercantilização das atividades era indesejada, o controle estatal sobre a produção era a alternativa escolhida e por isso as ferramentas necessárias para sua execução serão rapidamente criadas na década de 1950.

As empresas estatais, ainda sob o sistema *danwei*, são fortalecidas no período do socialismo. Uma mudança relevante nessa época, no entanto vai ser a adoção de práticas administrativas e contábeis inspiradas na URSS, em detrimento das aprendidas com os EUA e países europeus. A organização socialista do Estado chinês demandava que as empresas estatais se comprometessem com atividades além do que uma empresa capitalista era responsável. As estatais eram essenciais na provisão de direitos sociais básicos para seus trabalhadores e suas famílias. Esses incluíam por exemplo a construção e manutenção de escolas e unidades de saúde, provisão de moradia pública e garantia de aposentadoria para idosos. Utilidades públicas, como

espaços de uso público, que beneficiavam toda comunidade também eram financiados por empresas estatais. Uma prática política comum no período maoísta eram as campanhas de mobilização populares, que podiam cobrir uma variedade de temas e iniciativas, e as empresas estatais eram parte importante nessas campanhas. O alinhamento político com o PCCh era uma necessidade para a direção das empresas estatais.

Essa organização, de natureza socialista não poderia permanecer na economia mercantilizada que as reformas econômicas pretendiam construir. Desde as primeiras mudanças na economia chinesa existia um tensionamento entre o papel cada vez mais importante do setor privado e dos mecanismos de mercado e a importância do planejamento econômico e das empresas estatais para o desenvolvimento do país.

A gestão das empresas estatais também foi afetada no período logo após as primeiras reformas. Desde o início as empresas estatais passam por transformações que buscam alinhar suas decisões e comportamentos a lógica de mercado. Apesar desse processo se consolidar em momentos futuros, como argumentam Orlik (2020) e Bian (2015), na década de 1980 as empresas estatais gradualmente vão abandonar programas e benefícios para os seus trabalhadores e comunidade como um todo. Na mesma época também foram flexibilizados os controles sobre a produção e os preços, não houve uma liberação total dos preços até o final da década de 1990. A permissão para venda dos excedentes da produção, em relação ao determinado no plano, é outra alteração que vem das primeiras reformas econômicas. Com o aumento da produtividade, a tendência era de que o volume produzido além das metas quantitativas estabelecidas no planejamento fosse cada vez mais relevante. Com isso a produção dentro do plano ia perdendo importância frente a alocação via mercado. Houve um aumento expressivo de empresas de menor porte nas vilas e municípios durante a década de 1980 (MEDEIROS, 2022). As evidências sobre as vantagens de se manter um Estado com capacidades de investimento e coordenação econômica, mesmo que com diferenças em relação ao seu funcionamento no período socialista, garantiram a manutenção de grande parte das empresas estatais chinesas até a atualidade. Vale destacar que, a existência de estatais relevantes atualmente não significa que não houve privatização ou fechamento de empresas menores e locais, que não tinham a mesma importância estratégica para o país.

Um exemplo que representa a mudança do papel do planejamento na China é a conversão da Comissão Estatal de Planejamento (CEP), criada em 1952, para a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) em 2003. A função da nova comissão incluía elaboração de planos governamentais, uma herança da antiga CEP, mas a organização também é responsável por pesquisa e produção de dados macroeconômicos. O conteúdo das políticas é notavelmente diferente estando mais próxima da política econômica do desenvolvimento capitalista que de uma planificação centralizada socialista. Diferente do planejamento econômico, que apesar de suas várias reformas existe até os dias atuais, o controle sobre a produção e distribuição foi abandonado. Sua importância foi gradualmente reduzida a partir do final do século XX (BIAN, 2015).

Um novo tipo de instituição que surge na China após as reformas são aquelas voltadas para a regulamentação e controle externo (BIAN, 2015). A regulamentação e fiscalização está mais associada a atuação das empresas privadas, e de todas as formas híbridas de propriedade, enquanto o controle afeta mais diretamente as estatais. Mesmo com todas essas mudanças que começaram na década de 1980 as empresas estatais mantêm muito de sua estrutura socialista até 1994, quando a legislação será permanentemente alterada para acabar definitivamente com o sistema anterior. No início da década de 1990 ainda era comum estatais que fornecessem casa e outros benefícios para seus trabalhadores. Também não era incomum que essas empresas promovessem campanhas públicas aos moldes do que era feito no período maoista (BIAN, 2015).

Da segunda metade da década de 1990 para frente as empresas estatais iriam se organizar de acordo com a lógica capitalista, com objetivo de lucro e busca por eficiência microeconômica dentro de um sistema de produção descentralizada e com preços não determinados diretamente pelo planejamento central. Os novos contratos de trabalho seriam pautados pela legislação de 1995, que implicou perda de direitos e deterioração de bens comuns, uma vez que dentro do sistema *danwei* a provisão desse tipo de bem era obrigação das empresas estatais. O maior desemprego vai ser outra consequência dessa alteração na gestão das empresas estatais. Uma vez que as empresas estatais passaram a ter uma gestão mais próxima a de empresas privadas, essa transição facilitou os processos de privatização, formação de *joint-venture* e transição para outras formas de propriedade mista. Empresas estatais

maiores consideradas estratégicas continuaram fortemente alinhadas a necessidades de política do PCCh.

2.5 Conclusão

Como pode se observar pelas discussões apresentadas nesse capítulo o desenvolvimento chinês constitui um caso bastante particular. Segundo o modelo “clássico” da abordagem desenvolvimentista clássica, o estado intervencionista desenvolvimentista seria desenhado para os países na periferia do capitalismo com uma parcela significativa da população subutilizada e alocada em setores de baixa produtividade. Num sentido estrito esse não era o caso da China em 1978. A grande diferença é obviamente o ponto de partida para o processo de mudança estrutural. A China entre 1949 e 1978 não era exatamente um país subdesenvolvido da periferia do capitalismo e sim um país socialista com uma organização completamente antagônica ao de uma economia de mercado. O processo produtivo era determinado por meio de um planejamento centralizado que incluía necessariamente toda população ativa do país. Por causa desse passado havia uma organização estatal considerável, tanto com o sistema *danwei* das empresas estatais quanto com burocracia governamental para o planejamento e coordenação. Por se tratar de um país socialista a preocupação com a qualidade de vida e garantia de direitos sociais para a classe trabalhadora era um elemento central. Essa forma de organização socioeconômica resultou em um país que, apesar de agrário e rural, era bastante diferente de seus pares no capitalismo subdesenvolvido.

As reformas econômicas que começaram em 1978 tiveram, portanto, que estabelecer as diretrizes para a transição desse país socialista para uma economia de mercado, ainda que com um estado fortemente interventor. O objetivo era que a China se tornasse uma economia dinâmica e tecnologicamente avançada, porém onde o emprego, os benefícios sociais e alocação de bens e da renda fossem determinados por mecanismos de mercado capitalistas. Diferente de outros países que transicionaram do socialismo na segunda metade do século XX a China fez esse processo combinado a manutenção de um crescimento econômico acelerado, industrialização e eventualmente um *catch-up* tecnológico. Essa combinação de política econômica faz com que atualmente o país seja semelhante a um Estado desenvolvimentista (MEDEIROS, 2022). Vale destacar que o ferramental de

planejamento econômico criado no período após a revolução de 1949 foi essencial para o sucesso chinês no final do século XX e início do século XXI.

Um fator relevante que foi determinante para a China após as reformas de 1978, e que será explorado mais a fundo no próximo capítulo, é o abandono inicial da proteção social por parte do Estado. Mesmo diante das consequências desastrosas causadas pelas transformações econômica, principalmente durante a instituição do mercado de trabalho, o PCCh não adota nenhuma medida compensatória significativa pelos primeiros 20 anos das reformas econômicas.

Capítulo 3

3.1 Panorama geral

Como visto no capítulo anterior o caso do desenvolvimento chinês tem várias particularidades, principalmente no que se trata da provisão de bens e serviços públicos. Diferente de outros países o seu ponto de partida não era uma economia capitalista subdesenvolvida com elevada pobreza e desigualdade. A China foi um país socialista até as reformas econômicas do final dos anos 1970, bastante igualitário e rural. Por isso é possível observar desdobramentos muito distintos na China em comparação a outros países.

O modelo socialista que existia no país resultava que, anterior às reformas para economia de mercado, havia uma bem estabelecida provisão de bens e serviços públicos. Tanto o acesso quanto a provisão eram universais e operavam sem considerar a lógica capitalista da mercantilização. Assim, as reformas que são realizadas a partir de 1978 no primeiro momento acabam por, além de transformar o país em uma economia de mercado, desestruturar o sistema público em favor da provisão privatizada ou, caso estatal, seguindo uma lógica de mercado. Outra característica importante que surge como resultado das reformas é a descentralização das políticas públicas com uma redução da responsabilidade do governo central e o crescimento da relevância dos governos locais das províncias. Esse processo vai ser denominado de “dupla descentralização” por Painter e Mok (2008) em referência a maior presença das províncias e do mercado em relação ao governo central.

Os problemas no sistema de saúde não passam despercebidos e com o tempo, e denúncias públicas e relatórios, começa uma pressão por parte da sociedade com um todo por uma resposta do governo central chinês. Entre o final dos anos 2000 e o início da década seguinte são criadas várias políticas públicas que visam resolver os problemas na provisão de bens e serviços públicos, a adoção dessas novas políticas será marcada pelo mesmo gradualismo das reformas econômicas após a década de 1990. Essa alteração visou retomar a importância da provisão estatal dentro de uma economia de mercado.

A China não foi um país que adotou a política social como um instrumento para alavancar o seu desenvolvimento econômico. O tipo de Estado de Bem-estar social implementado na China surge em resposta às consequências negativas das reformas

econômicas. Essas características não invalidam a importância de se estudar com profundidade o caso chinês, que tem como notável diferença a velocidade em que a política social vai ser implementada. A retomada do papel do estado que ocorreu a partir da segunda década do século XXI também ocorre durante o processo de crescimento acelerado, mas não por causa dele e sim como resposta aos problemas da sociedade chinesa da época.

Nesse capítulo, após uma discussão sobre os fatores centrais do Estado de Bem-estar social chinês, serão analisados em mais detalhes a provisão de quatro tipos de bens ou serviços públicos: a saúde, a moradia, a educação e a previdência. Que se destacam pela sua relevância para a sociedade e a similaridade em relação a outros países em desenvolvimento na atualidade.

3.2 O Estado de Bem-estar social chinês

O Estado de Bem-estar social na China é uma construção recente, o país começou a estabelecer uma política de provisão pública de assistência social, seguridade e bens públicos na primeira década do século XXI. Essa mudança na condução da política vem após a constatação de que, para garantir o funcionamento adequado de uma economia de mercado era necessário a resolução, mesmo que limitado e parcial, das questões sociais que abalavam o país, como por exemplo o desemprego, a pobreza, a falta de acesso a saúde e educação e problemas de moradia. A China é um país com características próprias, como o seu tamanho, sua população grande e desigual, que resultam em uma complexidade inerente na construção de um Estado de Bem-estar social.

Uma das peculiaridades do caso chinês é que antes do início do processo de abertura havia uma provisão social totalmente socializada. Dentro do sistema *danwei*, as empresas estatais, havia três elementos básicos que envolviam todos os aspectos da provisão pública: a garantia do emprego e sua estabilidade, o salário igualitário e um pacote de benefícios para garantir o bem-estar dos trabalhadores, de suas famílias e da comunidade como um todo. Na China rural havia cinco garantias para as pessoas após o fim da idade ativa: comida, roupa, moradia, saúde e despesa funerária. Combinados, esses dois sistemas eram responsáveis pela garantia de bem-estar durante a experiência socialista do país.

Com as reformas econômicas iniciadas em 1978, a política social sofreu com um desmonte sistemático com consequências sérias. Entre 1978 e os anos 2000 a China não tinha nada que se assemelhasse a um Estado de Bem-estar Social (RIGEN; NGOK, 2013). A tendência nesse período era a mercantilização e privatização, incentivada pelo avanço da abertura econômica. Todas as áreas que envolvem a provisão de bens e serviços públicos foram afetadas, com diferenças no sucesso da mercantilização e profundidade das mudanças variando de acordo com cada setor.

Na década de 1990 ocorrem as primeiras tentativas de retomada de políticas com intuito de garantir o bem-estar, mas o impacto é pequeno frente aos problemas sociais da China. Esse resultado decorre do fato do público-alvo dessas ações ter sido restrito a trabalhadores urbanos formais, servidores públicos e das estatais, que eram exatamente os menos necessitados de assistência (RIGEN; NGOK, 2013). Nos anos 2000, quando começa a construção do Estado de Bem-estar social chinês, a política social ainda é bastante incipiente em grande parte dos casos, porém há uma inflexão nas ações do governo da China. De início são realizados projetos pilotos a nível regional, como uma forma de avaliar impacto e efetividade das políticas públicas, além disso alterações da legislação e maior regulamentação de serviços acompanham esses novos projetos. Após a descentralização do final do século XX, a recentralização de alguns aspectos da provisão pública é considerada um elemento importante da política para o governo central. Por isso a implementação do Estado de Bem-estar Social chinês enfrenta dificuldades até a atualidade, na segunda década do século XXI as divergências entre o governo central e os governos locais sobre suas respectivas obrigações ainda representava um obstáculo importante para o avanço da política social na China (RIGEN; NGOK, 2013). Mesmo com dificuldades a constituição de um sistema de bem-estar continua.

Rigen e Ngok (2013) sugerem que o Estado de Bem-estar Social chinês consiste em três pilares: a seguridade social, a assistência social e os bens e serviços públicos. Essa divisão é útil para entender as prioridades do governo chinês e funcionamento das diferentes políticas, e auxilia à análise sobre a interação entre estes pilares. Um ponto destacado na literatura é a ausência na China são políticas familiares e para cuidado. Essa falta prejudica desproporcionalmente as mulheres, reforçando a desigualdade de gênero.

No caso do primeiro pilar, a seguridade social consiste basicamente na previdência. A história da aposentadoria na China é assunto de uma seção mais adiante desse capítulo, mas vale destacar que a modelo adotado no país é consistente com a estratificação presente nos demais pilares.

O segundo, a assistência social, tem como característica principal a segmentação entre os grupos de beneficiários. No caso chinês, como será detalhado nas próximas seções, existe uma opção pública para a maioria das alternativas de mercado que também são ofertadas. A versão pública está associada a garantia para as pessoas menos favorecidas, com a busca pela universalização do acesso desses benefícios. Em linha com a perspectiva da dupla descentralização de Painter e Mok (2008), a gestão dessa opção pública normalmente está a cargo dos governos locais. O financiamento, no entanto, não é exclusividade dos entes subnacionais, alguns programas são financiados pelo governo central e alguns tem seus custos compartilhados entre os dois níveis do Estado chinês. A prioridade da assistência social é o combate à pobreza, no entanto o valor de alguns benefícios de renda é baixo e não é suficiente para alcançar esse objetivo. Existe na China a garantia do mínimo da renda (o programa em inglês se chama *Minimum Subsistence Guarantee*) cujo valor varia nas diferentes localidades, com diferenças notáveis entre o meio rural e urbano (RIGEN; NGOK, 2013). Essas diferenças, além dos problemas na universalização do acesso, revelam a estratificação da assistência social chinesa e a desigualdade do Estado de Bem-estar Social em construção.

Por último, o pilar da provisão direta de bens e serviços público visando aumentar o bem-estar da população está alinhado com os dois anteriores, marcado pela estratificação e desigualdade. Nessa área os governos locais também são os grandes responsáveis com o governo central atuando como financiador a depender da área a da região. As políticas públicas que visam a implementação dessa provisão são focalizadas em beneficiar os mais vulneráveis, como por exemplo para população idosa ou infantil.

Mesmo desconsiderando os problemas de implementação das diferentes políticas sociais, o Estado de Bem-estar chinês é definido por um acesso universal com uma provisão estratificada e desigual (RIGEN; NGOK, 2013). Tanto instituições públicas quanto privadas são responsáveis pela realização dos serviços sociais. A

implementação dos programas sociais não refletiu de início essa abrangência, os primeiros incluídos eram os trabalhadores urbanos e servidores públicos e somente posteriormente alcançando os trabalhadores rurais e os migrantes, que eram excluídos pelo sistema *hukou*. O sucesso da universalização do acesso varia a depender da área, mas um entrave comum nos esforços é a inclusão desses dois últimos grupos. Uma das consequências da exclusão dos trabalhadores é a manutenção do nível de subsistência baixo, que está alinhado com as discussões sobre mercado de trabalho e determinação salarial detalhadas no capítulo anterior. A desigualdade da qualidade da provisão é elemento do desenho da política e não uma consequência indesejada. As diferenças entre a capacidade de financiamento dos diferentes entes subnacionais e as distinções dos produtos ofertados pelo mercado não são compensadas pela opção pública, que por vezes é ineficiente e insuficiente. Os governos locais também usam de políticas sociais para objetivos diferentes do que a garantia de bem-estar e qualidade de vida, como por exemplo a moradia pública para atrair trabalhadores qualificados (CHEN, YAO, WANG, 2017). A provisão dos bens e serviços públicos depende da modalidade adotada e da região onde está localizada.

3.2.1 Saúde

O primeiro setor de oferta de bem público a ser observado é a saúde pública, que segue em grande medida o caso geral da China, explicado anteriormente. Até a década de 1980 a provisão era socializada e voltada para atender uma população, que em sua grande maioria ainda vivia no campo. Transformações ocorreram em todos os setores do país após a era maoísta, a saúde não foi diferente. A provisão pública socializada foi drasticamente alterada pelas reformas pró mercado na década de 1980. Houve tentativas frustradas de reformas na década de 1990 e nos primeiros anos da década de 2000 com objetivo de mitigar efeitos negativos que rapidamente se mostraram evidentes. Em 2005 é publicado um relatório de um órgão oficial sobre o estado da saúde no país que desencadeia um processo que culmina na mudança das diretrizes de política de saúde em 2009. Somente a partir da segunda década do século XXI é que começa uma mudança com intuito de melhorar a provisão dos serviços de saúde, aumentar a capacidade de coordenação por parte do governo central, ampliar o acesso a população e incentivar a produção local de medicamentos

e outros insumos. Logo antes da pandemia de covid-19 essa alteração na política pública já começava a mostrar resultados positivos.

Em termos históricos a provisão pública de saúde é propriamente estabelecida no período após a revolução socialista de 1949. Durante o período maoísta a foi montado um sistema de fornecimento de saúde pública em três níveis que era válido para tanto para o meio urbano quanto para o rural. A base dessa estrutura eram as clínicas de rua, que tinham foco em saúde preventiva e atendimento primário. No topo eram os hospitais municipais, que tinham maior escala e eram especializados em tratamentos mais complexos e doenças mais sérias. Também existiam hospitais distritais que eram responsáveis por atender as demandas de saúde que fossem de nível intermediário. Seguindo a lógica socialista e coletivista desse período, o sistema tinha foco na saúde preventiva e no acesso igualitário do sistema, com grande ênfase para métodos tradicionais. Durante o período maoísta a cobertura da saúde pública era basicamente universal (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). A saúde pública era, portanto, organizada a partir de uma lógica de baixo para cima com grande importância nas clínicas, que eram a base da estrutura.

No meio urbano a administração de todas as instituições de saúde, das clínicas aos hospitais, estava a cargo das empresas estatais, diretamente ligadas ao governo central e ao planejamento econômico que prevalecia nesse período. Todas as estatais eram obrigadas a garantir acesso a saúde para as pessoas que trabalhavam nelas. A depender do tamanho da empresa havia administração direta com estatais com mais de 100 empregados tinham clínicas próprias e as maiores eram responsáveis pela administração de hospitais (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Como explicado anteriormente, no meio urbano todas as famílias estavam empregadas por instituições de propriedade estatal. A lógica coletivista e igualitária era determinante, não sendo negado atendimento de saúde nem mesmo às pessoas que não trabalhavam ou que não contribuía da mesma forma que os demais.

No meio rural, por sua vez, a instituição básica do socialismo chinês eram as comunas agrícolas e, conseqüentemente, eram elas que geriam o sistema de saúde pública. A saúde no campo tinha uma estrutura similar ao meio urbano, mas, devido às restrições então existentes, as clínicas das vilas tinham um papel ainda mais relevante. No campo se estruturou um esquema de saúde cooperativa que era

responsável pela gerência das clínicas nos vilarejos e pelo grosso de provisão de saúde pública na China pré-reformas. Nas comunas, a saúde pública preventiva cumpria um papel essencial e mesmo na década de 1980, logo antes das reformas, a medicina tradicional chinesa ainda predominava. Vale lembrar que durante todo esse período a população chinesa permaneceu concentrada no meio rural, portanto esse era o sistema de saúde que atendia a maior parte da população.

Apesar das limitações presentes num país essencialmente agrário e rural, distante da fronteira tecnológica e com restrição externa forte, devido ao isolamento político, nesse período os resultados na saúde foram positivos e o país tinha uma provisão de saúde adequada nesse período, principalmente no que se trata da assistência primária. Isso é refletido no fato que, à época, a China tinha resultados melhores em alguns indicadores de saúde que outros países no mesmo nível de renda. O país entre as décadas de 1950 e 1980 teve um aumento no número de leitos e na expectativa de vida além de uma redução da mortalidade infantil (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008).

Com as reformas de mercado que ocorreram a partir de 1978 a provisão de saúde na China alterou drasticamente. No meio urbano a maior transformação não foi na estrutura em si, mas na administração do sistema de saúde pública. Os hospitais e clínicas continuaram existindo, mas a sua gestão não estava mais a cargo das estatais, diretamente associadas ao governo chinês e ao planejamento centralizado. Com as mudanças nas empresas estatais, que tiveram que focar na eficiência e na geração de lucros, a provisão de serviços sociais aos seus empregados não estava mais alinhada com os interesses corporativos. O fim da obrigação por parte da estatal com a provisão de saúde dos seus empregados era parte essencial do aprofundamento da reforma econômica dessas empresas. De acordo com essa nova estrutura as clínicas e hospitais deixam de ser uma exclusividade das empresas estatais e do governo, como eram até as reformas econômicas de 1978. A partir desse momento começou a existir instituições de saúde públicas, privadas e aquelas de propriedade mista. O ente responsável pela administração não era o fator mais relevante, uma vez que mesmo sob gestão pública as clínicas e hospitais eram tratadas como instituições autônomas e responsáveis por gerar seus próprios recursos. No meio rural as transformações que seguiram o fim das comunas e seu esquema de saúde comunitária será explorado a seguir.

Tabela 3.1 Gestão das clínicas do vilarejo (1985,1990,1995,2000,2004-2022)

Ano	Clínicas geridas por entes governamentais (%)	Clínicas geridas pela entidades municipais (%)	Clínicas geridas por joint-venture (%)	Clínicas geridas por entes privados (%)	Outros (%)
1985	39,29%	3,83%	11,42%	41,65%	3,81%
1990	33,10%	3,73%	10,84%	47,50%	4,83%
1995	36,98%	4,52%	11,27%	44,13%	2,84%
2000	42,41%	6,64%	12,66%	35,97%	2,32%
2004	54,10%	4,89%	7,29%	30,19%	3,53%
2005	53,78%	5,55%	6,61%	30,93%	3,12%
2006	54,80%	5,71%	6,04%	30,62%	2,82%
2007	55,40%	5,48%	5,48%	30,44%	3,20%
2008	55,89%	6,56%	5,17%	29,38%	2,99%
2009	55,39%	7,18%	4,90%	29,03%	3,49%
2010	56,31%	7,66%	5,04%	27,31%	3,68%
2011	56,22%	8,47%	5,07%	26,51%	3,73%
2012	56,64%	8,92%	4,94%	25,56%	3,93%
2013	57,29%	9,23%	5,04%	24,48%	3,95%
2014	54,14%	9,20%	4,52%	24,87%	7,27%
2015	55,14%	9,40%	4,56%	23,94%	6,95%
2016	54,95%	9,46%	4,59%	23,82%	7,17%
2017	55,22%	10,06%	4,54%	23,26%	6,91%
2018	54,99%	10,53%	4,56%	22,77%	7,15%
2019	55,11%	11,21%	4,48%	21,84%	7,35%
2020	55,49%	11,80%	4,40%	20,61%	7,68%
2021	56,41%	11,27%	4,46%	19,74%	8,11%
2022	57,12%	10,94%	4,32%	18,65%	8,97%

Fonte: China Statistical Yearbook 2023 e elaboração do autor

As transformações na gestão das clínicas do vilarejo são perceptíveis quando se observa os dados disponíveis na tabela 3.1. Em 1985, com a onda de privatizações das primeiras reformas, a maioria das clínicas era administrada por entidades privadas ou de forma colaborativa com governos locais, a soma dessas duas categorias chega a 53,07% das clínicas dos vilarejos enquanto aquelas sob responsabilidade de entidades públicas ou municipais eram apenas 43,12%. Essa tendência se mantém ao longo da década de 1990, porém no século XXI a situação gradualmente se altera em favor do setor público. No período recente as clínicas das vilas são administradas majoritariamente por entes públicos, 57,12% em 2022 contra 22,97% de entes privados e de propriedade mista. Esse resultado está associado as políticas adotadas pelo governo central de maior apoio aos governos locais e financiamento ampliado em regiões com mais população vulnerável. Esse resultado é esperado quando se

considera as mudanças nas políticas, como foi explicado anteriormente e em Chan, Ngok e Phillips (2008). O retorno a propriedade pública também está de acordo com a linha do tempo observada no início do capítulo.

Os serviços de saúde pública poderiam ter sido centralizados no governo chinês, por causa maior disponibilidade de recursos e capacidade de coordenação a nível nacional, porém a gestão da saúde pública passou a ser feita em grande medida pelos governos provinciais. Essa descentralização da saúde pública estava de acordo com a tendência de toda política social nesse período que seguiu imediatamente após as reformas. Uma consequência disso, combinado a menor capacidade de financiamento dos governos locais, foi o surgimento de diversas formas de provisão de saúde, que incluem a privatização, gestão mista de capitais privados com governos provinciais e a terceirização da administração de hospitais e clínicas.

Outro elemento das reformas econômicas na saúde pública foi o incentivo a maior autonomia financeira dos hospitais e clínicas, o que trouxe consequências diretas ao atendimento prestado aos pacientes. A prevalência da lógica da eficiência e mercantilização da administração da saúde é parecida com o que ocorreu em outros tipos de serviço público. O que é condizente com a ideia de abandono da socialização e coletivismo, que estava presente nas reformas econômicas como um todo. O aumento dos preços de medicamentos, que antes eram fortemente regulamentados e submetidos a uma política de controle de preços nacional, e de procedimentos médicos foi também consequência da redução do financiamento público e da demanda de maior autonomia financeira das instituições de saúde. A determinação de preços dos medicamentos é uma discussão ampla e que afeta todas as economias de mercado neste início de século. No caso da China socialista esse não era um problema, já que tanto a provisão de saúde quanto a produção e distribuição de medicamentos estavam subordinados ao mesmo planejamento centralizado. Com a mercantilização e desregulamentação de ambas as atividades tanto os preços dos medicamentos quanto sua venda crescem no país. As tentativas de políticas públicas a nível regional para resolver esse problema foram malsucedidas em abaixar os preços (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008), uma explicação são as ações por parte das instituições de saúde para se antecipar a controles de preços impostos pelos governos regionais.

A preocupação dos hospitais em se manter com recursos próprios acaba prejudicando a provisão de saúde e traz uma série de mudanças. Uma dessas alterações, por exemplo, foram o aumento da venda de medicamentos de forma menos eficiente do ponto de vista do paciente e o abandono de serviços de saúde preventivos. É possível observar isso na receita dos hospitais, em 1980 21,4% da renda dos hospitais vinha de subsídios governamentais, em comparação, 2000 era apenas 8,7% (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Isso trouxe problemas como a preferência por receita de medicamentos mais caros, que eram vendidos pelas próprias instituições de saúde, e da dependência nos hospitais maiores. A característica marcante do sistema de saúde chinês após as reformas é o foco nos hospitais, em detrimento de saúde preventiva e atendimento primário, e a baixa conexão hospital-clínica (MENG et al, 2019).

No meio rural o desmantelamento do serviço de saúde pública foi mais intenso uma vez que as comunas, que eram essenciais para o sistema, acabaram. Como o meio rural dependia muito fortemente das clínicas e do sistema cooperativo a mudança para um sistema de mercado e voltado para hospitais, combinado a alterações no acesso que serão discutidas mais adiante, deixaram uma parcela significativa da população rural desatendida. Esse foi um dos elementos responsáveis, junto com as demais transformações na provisão de bens e serviços públicos, que contribuíram com o aumento da distância entre campo e cidade.

A redução da participação do governo na saúde também implicou numa redução do percentual do gasto público em saúde de 38,86% do gasto total em 1982 para 15,47% em 2000, como pode ser observado na Tabela 3.2. Como resultado o ônus sobre os governos locais aumentou nesse primeiro período pós-reformas e implicou numa piora da provisão de saúde. Essa mudança afetou desigualmente as diferentes províncias da China. As mais desenvolvidas, como por exemplo Xangai e Guangdong, foram capazes de manter um nível de financiamento público mais elevado e não tiveram a deterioração das províncias mais pobres (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008).

Tabela 3.2 Gasto com saúde (1978-2022)

Ano	Gasto total com saúde (100 milhões yuan)	Gasto governamental com saúde (100 milhões yuan)	Gasto governamental com saúde (%)	Gasto da seguridade com saúde (100 milhões yuan)	Gasto da seguridade com saúde (%)	Gasto privado com saúde (100 milhões yuan)	Gasto privado com saúde (%)	Gasto com saúde per capita (yuan)
1978	110,21	35,44	32,16%	52,25	47,41%	22,52	20,43%	11,45
1979	126,19	40,64	32,21%	59,88	47,45%	25,67	20,34%	12,94
1980	143,23	51,91	36,24%	60,97	42,57%	30,35	21,19%	14,51
1981	160,12	59,67	37,27%	62,43	38,99%	38,02	23,74%	16,00
1982	177,53	68,99	38,86%	70,11	39,49%	38,43	21,65%	17,46
1983	207,42	77,63	37,43%	64,55	31,12%	65,24	31,45%	20,14
1984	242,07	89,46	36,96%	73,61	30,41%	79,00	32,64%	23,20
1985	279,00	107,65	38,58%	91,96	32,96%	79,39	28,46%	26,36
1986	315,90	122,23	38,69%	110,35	34,93%	83,32	26,38%	29,38
1987	379,58	127,28	33,53%	137,25	36,16%	115,05	30,31%	34,73
1988	488,04	145,39	29,79%	189,99	38,93%	152,66	31,28%	43,96
1989	615,50	167,83	27,27%	237,84	38,64%	209,83	34,09%	54,61
1990	747,39	187,28	25,06%	293,10	39,22%	267,01	35,73%	65,37
1991	893,49	204,05	22,84%	354,41	39,67%	335,02	37,50%	77,14
1992	1.096,86	228,61	20,84%	431,55	39,34%	436,70	39,81%	93,61
1993	1.377,78	272,06	19,75%	524,75	38,09%	580,97	42,17%	116,25
1994	1.761,24	342,28	19,43%	644,91	36,62%	774,06	43,95%	146,95
1995	2.155,13	387,34	17,97%	767,81	35,63%	999,98	46,40%	177,93
1996	2.709,42	461,61	17,04%	875,66	32,32%	1.372,15	50,64%	221,38
1997	3.196,71	523,56	16,38%	984,06	30,78%	1.689,09	52,84%	258,58
1998	3.678,72	590,06	16,04%	1.071,03	29,11%	2.017,63	54,85%	294,86
1999	4.047,50	640,96	15,84%	1.145,99	28,31%	2.260,56	55,85%	321,78
2000	4.586,63	709,52	15,47%	1.171,94	25,55%	2.705,17	58,98%	361,88
2001	5.025,93	800,61	15,93%	1.211,43	24,10%	3.013,88	59,97%	393,80
2002	5.790,03	908,51	15,69%	1.539,38	26,59%	3.342,14	57,72%	450,75
2003	6.584,10	1.116,94	16,96%	1.788,50	27,16%	3.678,67	55,87%	509,50
2004	7.590,29	1.293,58	17,04%	2.225,35	29,32%	4.071,35	53,64%	583,92
2005	8.659,91	1.552,53	17,93%	2.586,41	29,87%	4.520,98	52,21%	662,30
2006	9.843,34	1.778,86	18,07%	3.210,92	32,62%	4.853,56	49,31%	748,84
2007	11.573,97	2.581,58	22,31%	3.893,72	33,64%	5.098,66	44,05%	875,96
2008	14.535,40	3.593,94	24,73%	5.065,60	34,85%	5.875,86	40,42%	1.094,52
2009	17.541,92	4.816,26	27,46%	6.154,49	35,08%	6.571,16	37,46%	1.314,49
2010	19.980,39	5.732,49	28,69%	7.196,61	36,02%	7.051,29	35,29%	1.490,06
2011	24.345,91	7.464,18	30,66%	8.416,45	34,57%	8.465,28	34,77%	1.804,52
2012	28.119,00	8.431,98	29,99%	10.030,70	35,67%	9.656,32	34,34%	2.068,76
2013	31.668,95	9.545,81	30,14%	11.393,79	35,98%	10.729,34	33,88%	2.316,23
2014	35.312,40	10.579,23	29,96%	13.437,75	38,05%	11.295,41	31,99%	2.565,45
2015	40.974,64	12.475,28	30,45%	16.506,71	40,29%	11.992,65	29,27%	2.962,18
2016	46.344,88	13.910,31	30,01%	19.096,68	41,21%	13.337,90	28,78%	3.328,61
2017	52.598,28	15.205,87	28,91%	22.258,81	42,32%	15.133,60	28,77%	3.756,72
2018	59.121,91	16.399,13	27,74%	25.810,78	43,66%	16.911,99	28,61%	4.206,74
2019	65.841,39	18.016,95	27,36%	29.150,57	44,27%	18.673,87	28,36%	4.669,34
2020	72.175,00	21.941,90	30,40%	30.273,67	41,94%	19.959,43	27,65%	5.112,34
2021	76.844,99	20.676,06	26,91%	34.963,26	45,50%	21.205,67	27,60%	5.439,97
2022	85.327,49	24.040,89	28,17%	38.345,67	44,94%	22.940,94	26,89%	6.044,09

Fonte: China Statistical Yearbook 2023 e elaboração do autor

Além da gestão dos hospitais as reformas impactaram a cobertura dos serviços de saúde para a população de forma geral. Para substituir a provisão de saúde por estatais e comunas rurais foram criados programas de seguridade baseados no emprego com contribuições dos empregados e dos empregadores. Mesmo assim a grande parte dos seguros não eram capazes de cobrir adequadamente os custos dos

serviços de saúde e os trabalhadores ainda tinham que cobrir custos com recursos próprios. Uma característica marcante da seguridade de saúde na China após as reformas é o financiamento compartilhado entre o governo, principalmente dos governos locais, empregadores e o financiamento próprio. Existia no socialismo uma espécie de seguridade nas estatais e no governo, mas esse financiamento repartido ganha uma outra dimensão após as reformas econômicas e um sistema mais característico de países capitalistas é montado, com contribuição do governo, dos empregadores e dos trabalhadores. Como os primeiros dois grupos não forneciam recursos suficientes e o custo total com a saúde aumenta, principalmente devido aos preços de remédios e aos procedimentos de valor unitário mais elevado, os gastos individuais e das famílias se tornaram cada vez mais relevantes, a ponto de que esses pagamentos chegaram a ser o tipo mais comum de financiamento da saúde nas primeiras décadas após as reformas, em 1992. Os pagamentos individuais representam a maior fatia dos gastos com saúde na China e em 1996; mais de 50% do gasto com saúde tinha origem de pagamentos dos próprios indivíduos e suas famílias. O custo da saúde é crescente durante todo esse período na China, como pode ser observado na tabela 3.2, que apresenta tanto o gasto per capita quanto o gasto total entre 1978 e 2022. Os dados da tabela 3.2 reforçam os achados no relatório de Meng, et al (2019)

Como a dependência ao emprego era crucial para que as pessoas fossem seguradas, surgiram três grupos principais de excluídos desse sistema: as pessoas pobres, as pessoas que viviam no campo e migrantes. Como a inserção desses grupos no mercado de trabalho se dava de forma mais precária eles não tinham acesso ao seguro de saúde e estavam desprotegidas. Por migrantes se entendem aqueles excluídos pelo sistema *hukou*, que vinham para as cidades mais prósperas de outras regiões da própria China em busca de emprego, mas que nesse processo perdiam o status de cidadão pleno. Por causa dessas exclusões a cobertura dos serviços de saúde deixou de ser universal.

Os problemas que surgiram no sistema de saúde chinês nessa época não passaram despercebidos das autoridades e desde a década de 1990 ele passa a ser objeto de mudanças que visaram suprir suas deficiências. Como Nogueira, Bacil e Guimarães (2020) destacam em 1998 foi criado o seguro de saúde para empregados no meio urbano o UEBMI (sigla em inglês de *Urban Employee Medical Insurance*). No

entanto esses esforços começam de forma desordenada tanto por parte dos governos locais, principalmente das províncias mais ricas, como por parte de várias instituições do governo central. Um exemplo foi a criação um novo seguro público urbano (BURMI na sigla em inglês) que alcançava aqueles excluídos da seguridade pelo emprego (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). O BURMI viria a se tornar mais importante, mas nesse momento é insuficiente para resolver as deficiências da saúde pública urbana. No meio rural há a criação do novo sistema cooperativo na saúde, a cargo dos governos locais, os quais são incapazes de financiar essas instituições de forma adequada.

Em grande parte, essas políticas para melhora da saúde não alcançaram seus objetivos. Cada política pública adotada tem suas peculiaridades e cada uma teve acertos e erros, mas dois pontos em comum surgem para explicar as limitações das tentativas de reforma na saúde pública chinesa nesse período. O primeiro é a fragmentação das políticas, ou seja, várias iniciativas eram muitas vezes administradas por órgãos e níveis de governos diferentes sem muita comunicação. A falta de coordenação que surge nesse cenário é em parte responsável pela persistência dos problemas na saúde pública. O segundo problema é a falta de financiamento para saúde pública. Nesse período grande parte das políticas públicas era encabeçadas por governos locais que, em sua maioria, não eram capazes de prover recursos suficientes para realizar as transformações necessárias. Isso mostra que na saúde, assim como foi dito anteriormente para o sistema como um todo, com as reformas econômicas houve um desmonte completo do sistema de provisão desse serviço público essencial sem nenhum substituto público adequado nas primeiras duas décadas do desenvolvimento econômico da China.

Apesar dessa série de problemas que surgiram com as reformas econômicas no campo da saúde, o final do século XX não se caracterizou apenas por retrocessos. A China ainda conseguiu obter resultados positivos, nesse período a redução da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida foram persistentes também houve melhora na cobertura vacinal e redução da mortalidade materna (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008).

Em 2005 foi divulgado um relatório sobre o estado da saúde no país que pontuou os problemas que existiam no sistema. Isso desencadeou um processo que,

entre 2005 e 2009, envolveu um esforço combinado do governo central e os governos locais para montar uma estratégia coordenada para recuperar o sistema de saúde no país, com o foco na saúde pública (MENG et al, 2019).

Em 2009 um documento do partido comunista chinês foi publicado que determinou os princípios de uma nova rodada de reformas com o objetivo de resolver os problemas apontados anteriormente através de um aprofundamento do financiamento público e da coordenação de políticas pelo governo central. O documento começa com um reconhecimento dos problemas:

...we must be aware that there is still a rather prominent contradiction between the current development level of China's health care sector and the people's health demands and the requirements of balanced socio-economic development. Health care undertakings are developing unevenly between urban and rural areas and among different regions; resource allocation is unreasonable; the work of public health as well as rural and community health care is comparatively weak; the medical insurance system is incomplete; pharmaceutical production and circulation order is not well regulated; the hospital managerial system and operational mechanism are imperfect; government investment in health is insufficient; medical costs are soaring, individual burden is too heavy, and therefore, the people's reaction is very strong.

PCCh, 2009, página 1

A redução dos preços dos remédios, o aumento do financiamento público dos hospitais, a cobertura de todas as pessoas pela seguridade e a equiparação dos seguros entre o meio rural e urbano são alguns dos objetivos da nova estratégia chinesa que começou a ser implantada em 2009 (PCCh,2009). No campo da seguridade social, são objetivos a universalização da cobertura, com a ampliação do BURMI, no meio urbano, e do novo esquema cooperativo, no meio rural. Para alcançar esses objetivos o governo central tem papel de definir e dar clareza para atuação de diferentes órgãos e cada função especializada, além do aumento do investimento.

Sobre os fundamentos que guiaram essa nova etapa a resolução do PCCh diz:

We should adhere to the unity of fairness and efficiency and combine government's leading role with the role of market forces. We should intensify government's responsibility in the basic health care system, strengthen governmental functions institutionalization, planning, fund-raising, service provision, supervision and regulation, etc., safeguard the commonweal nature of public health care system, and advance fairness and justice.

PCCh, 2009, página 3

Além da retomada do planejamento e coordenação, nessa nova etapa das reformas no setor da saúde o governo central da China buscava colocar a saúde sem fins lucrativos, com destaque importante na saúde pública, como central e a saúde privada seria complementar (PCCh, 2009). Como pode ser visto na tabela 3.1, no caso das vilas, em 2009 mais de 30% das clínicas ou eram privadas ou de propriedade

mista. O motivo dessa alteração na política para a área da saúde visava permitir maior harmonia na sociedade e promover uma melhoria na qualidade de vida da população como um todo. Isso não caracteriza um objetivo explícito de buscar atrelar o desenvolvimento econômico à promoção de bens e serviços públicos, mas obviamente que os impactos do gasto na estrutura produtiva acabam se fazendo presentes. Um exemplo disso é o aumento da produção nacional de medicamentos, que tinha como objetivo explícito de baratear os remédios, mas que certamente resultou em uma série de benefícios para industrialização e inovação no país no setor da química fina. Os caminhos para redução dos preços de medicamentos propostos pelo PCCh (2009) envolvem uma combinação de instrumentos que vão de controle de preços e regulamentação a incentivos de política de inovação e nacionalização da produção dos medicamentos considerados essenciais.

O pagamento dos serviços de saúde para segurados pelo sistema público não é sujeito a negociação pelos indivíduos. A agência de seguridade pública negocia o valor a ser pago diretamente com a instituição de saúde (RIGEN; NGOK, 2013). A depender das condições da pessoa o valor pago pelo programa varia. Um exemplo é que as pessoas que estão recebendo benefícios da assistência social têm uma cobertura num valor maior. Há casos em que parte do valor do custo do atendimento médico deverá ser pago pelo próprio indivíduo.

Em uma análise sobre os 10 anos das reformas, Meng et al (2019) afirmam que o país conseguiu avanços significativos em todas as áreas que foram foco da nova estratégia de saúde pública do país. Essas áreas foram divididas entre: seguridade, medicamentos, saúde primária, serviço básico de saúde e hospitais públicos. Em 2017 a saúde pública era o principal provedor para a população chinesa, 82% eram atendidos em hospitais públicos. A cobertura por seguro de saúde era basicamente universal, 95% tinham seguro ou atrelado ao emprego ou alguma modalidade de seguro de saúde público, tanto para o meio urbano quanto para o meio rural (MENG et al, 2019). A universalização da cobertura não implica na redução da desigualdade da provisão, a garantia de acesso a quase a totalidade da população é distinta para uma pessoa que tem saúde garantida pelo emprego formal e urbano e um trabalhador informal em uma região pobre que depende da opção pública.

Uma mudança drástica também ocorreu no financiamento da saúde: em 2019, pagamentos diretos dos pacientes representavam o menor volume de gastos com procedimentos médicos tendo sido superado por pagamentos do seguro de saúde advindo do emprego, a partir de 2013, e pagamentos da seguridade pública, a partir de 2015 (MENG et al, 2019). Desde então esse número tem oscilado; em 2020 e 2022 o financiamento público superou o individual, porém em 2021 os pagamentos individuais novamente superaram os desembolsos públicos. Como é possível observar na tabela 3.2 os pagamentos de seguros são a maioria dos gastos com saúde na atualidade, esses dados englobam seguros privados, a seguridade atrelada ao trabalho, seja nas estatais, no governo ou no mercado de trabalho formal, e outras formas de financiamento que não são estritamente financiadas pelo governo ou pelas famílias. Essa pluralidade de formas de pagamento é representativa da provisão de saúde dentro do Estado de Bem-estar social chinês, a cobertura deve ser universal e os pagamentos diretos dos indivíduos às instituições de saúde gradualmente se tornam marginais. Isso, no entanto não resulta numa provisão pública universal, a opção pública permanece minoritária com foco nas pessoas mais vulneráveis.

A determinação do preço dos remédios por instituições de saúde deixou de ser uma forma de financiamento destas a partir de 2009, o que foi compensado por subsídios públicos. Alguns problemas ainda persistiam, como a dependência da saúde em hospitais, devido ao enfraquecimento da medicina preventiva, e os custos crescentes dos procedimentos médicos.

A provisão da saúde como bem público na China reforça a ideia de como o desenvolvimento está usualmente desconectado da provisão de bens públicos. Os avanços e retrocessos da saúde pública no país não estavam conectados a um processo maior de desenvolvimento econômico do país, mas foram resultado da economia política do país e das percepções dos problemas pelo governo e sociedade. O início do processo de reformas na China estava associado a uma ausência de proteção da saúde, o contrário de uma perspectiva de desenvolvimento com provisão de bens e serviços públicos. O caso chinês se destaca pela promoção da saúde pública em resposta a demandas sociais concomitante ao crescimento econômico com mudança estrutural, mas não em decorrência dele.

O sistema de saúde chinês é bastante representativo do Estado de Bem-estar social que o país se propôs a construir. Os três seguros: via emprego, social urbano e social rural garantem que o acesso é universal, com uma opção pública para garantir a inclusão dos grupos mais vulneráveis num nível mínimo, porém a provisão é desigual com a forte presença de alternativas de mercado e colaborações entre governos e instituições privadas. Ao observar os gastos em saúde é possível chegar à conclusão que são as diversas modalidades de seguro de saúde que são responsáveis pelo custeio nesse sistema. O custeio público e pagamento por indivíduos tem um papel reduzido¹⁰.

3.2.2 Moradia

O caso da moradia pública é, dos bens e serviços a serem analisados, o que mais se destaca por sua relação direta ao desenvolvimento e crescimento chinês no período recente. Os investimentos em moradia pública na segunda década do século XXI foram importantes para incentivar a construção civil e o crescimento econômico da China. Em termos gerais a provisão de moradia segue um padrão semelhante aos outros bens e serviços públicos. Durante o período maoista, prevalecia a lógica coletivista das comunas rurais ou a provisão direta pelas estatais no meio urbano. Esse sistema é desfeito no período após as reformas do final da década de 1970, com a provisão pública sendo preterida a favor do mercado privado. Isso eventualmente leva a uma deterioração da moradia pública, que, no entanto, é revertida no período recente. Apesar dessas semelhanças em termos gerais, a moradia tem características específicas que fazem que o setor se encaixe mais dentro do processo de desenvolvimento do país no período recente.

Durante a experiência socialista da China no século XX a moradia era vista como uma questão de bem-estar que devia ser fornecida de forma igualitária a todas as pessoas (CHEN, YAO, WANG, 2017). Como resultado disso o direito à moradia era de fato assegurado para a população, mas com diversas contradições. O principal problema era que, apesar da moradia pública ser a forma de habitação dominante, o investimento público nesse setor era insuficiente.

¹⁰ Vale observar que na tabela 3.2 os dados se alteram de forma expressiva no período pós-pandemia. Nesta dissertação as referências quanto a tendência se refere ao período anterior à pandemia.

No meio urbano a moradia estava a cargo das *work units*, unidade base do sistema *danwei* e das empresas estatais, e dos escritórios de moradia, que eram responsáveis por manter e fornecer casas para seus empregados e as respectivas famílias. As *work units* forneciam moradia para seus trabalhadores diretos e os escritórios de moradia, que eram unidades administrativas locais, mas financiadas com recursos do governo central, eram responsáveis pela moradia das pessoas que trabalhavam em empresas estatais menores que não eram capazes de arcar com essa responsabilidade.

Como contrapartida da moradia pública os empregados deviam pagar um aluguel, uma vez que a propriedade ainda estava na mão do governo. O preço do aluguel era mantido a um nível baixo e praticamente estável ao longo de todo período pré-reformas. O aluguel no início dos anos 1980 representava em média 1% da renda das famílias (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Apesar desse sistema garantir moradia urbana para a maioria dos cidadãos a qualidade dessa moradia era bastante precária. Durante o período maoísta, metade das residências tinham necessidade de manutenção e problemas como ocupação elevada de uma mesma residência. (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Havia uma desigualdade na qualidade da habitação entre as diferentes empresas estatais e entre diferentes cargos dentro de uma mesma empresa. A forma de como se distribuía a moradia abria espaço para que determinadas pessoas recebessem benefícios pessoais em detrimento de uma distribuição mais justa (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008).

No meio rural a situação era ainda mais precária, a situação física das habitações era ainda pior e era comum que várias famílias e gerações diferentes morassem na mesma casa. Um grande entrave a construção de novas moradias era a propriedade comunitária da terra, o que impedia que as pessoas construíssem casas por conta própria nas comunas. Em momentos como a Revolução Cultural quando a disputa ideológica era mais intensa havia uma pressão ainda maior em defesa da propriedade comunitária. Como a maioria das pessoas moravam no meio rural essa situação permanece até o ano de 1983 quando a propriedade privada da terra é restaurada.

As reformas que começam no final dos anos 1970 tem como objetivo mudar radicalmente a estrutura da propriedade e a privatização da moradia era

explicitamente vista como uma das formas de incentivar a construção civil e o crescimento econômico. Isso estava explícito em diretrizes de política pública na época e até mesmo nos discursos das lideranças. Deng Xiaoping delimitou em uma declaração pública as etapas necessárias para criação de um mercado imobiliário na China: incentivar a compra e venda de casa, permitir a construção de casa própria e aumento nos preços de aluguel e venda (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). A ideia por trás das reformas era que, com a saída do Estado do mercado de moradia, o setor privado ia ser incentivado a realizar os investimentos necessários. Assim a transformação do modelo socialista para o mercantil na moradia serviria para incentivar a economia chinesa. Nas reformas sobre a moradia se mantiveram as linhas principais de privatização e regionalização da política (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008).

A diferença entre a moradia e os demais bens e serviços públicos é que o processo de mercantilização da moradia pública foi mais gradual. Entre 1979 e 1982 houve um primeiro conjunto de projetos para mercantilizar a moradia pública, mas devido a sua pequena escala e a permanência de alguns entraves do período socialista esses projetos não foram bem-sucedidos. A criação do mercado de moradia na China, no entanto era considerada como essencial para garantir provisão adequada em um cenário onde havia um deslocamento de pessoas muito grande do meio rural para o meio urbano e entre cidades (CHEN, YAO, WANG, 2017).

Logo após a reintrodução da propriedade privada da terra, em 1983, a venda das propriedades por parte do governo central não resultou no setor privado, seja famílias ou empresas privadas, como principal dono da habitação, uma vez que a maioria da moradia, até então exclusivamente pública, nesse período foi comprada pelas próprias empresas estatais, com destaque para as *work units*. Mesmo com todas as mudanças na forma como elas eram administradas, essas instituições forneciam moradia para seus trabalhadores sem se utilizar de mercado imobiliário típico de economias capitalistas. Esse período é conhecido o mercado subsidiado (CHEN, YAO, WANG, 2017).

Isso ocorreu porque, em grande parte, as pessoas na China ainda preferiam a moradia pública a soluções do mercado imobiliário. Portanto mesmo com o objetivo principal de política ser a transformação de inquilinos em proprietários, a moradia

continuava sob controle de entidades fora do mercado. Em 1990 85,4% das casas que foram colocadas para serem comercializadas no mercado eram controladas pelas *work units* (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Vale destacar que parte das moradias controladas pelas *work units* eram administradas em conjunto com instituições privadas, que é bastante representativo desse período transitório após a primeira leva de reformas econômicas.

Mesmo nesse período as reformas afetaram a moradia pública. O seu objetivo principal era introduzir as regras de mercado à moradia pública, mesmo que num primeiro momento a maioria das moradias públicas tenha sido comprada por empresas estatais e *work units*. A principal mudança foi um aumento dos aluguéis em relação em níveis do período maoísta. Dentro da nova perspectiva de gestão e eficiência não havia mais vontade por parte das estatais em manter os aluguéis baratos para seus empregados. Apesar de uma breve pausa no final dos anos 1980 devido ao processo inflacionário no país, o aumento dos aluguéis se torna um problema (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Uma tentativa de corrigir esse problema para as famílias mais pobres foi a criação de vouchers e outros tipos de compensação financeira, mas esses programas tiveram baixa adesão dos governos locais e por isso não foram bem-sucedidos.

O mercado subsidiado foi contra os objetivos da reforma, principalmente o de incentivar o setor de construção privado. Também, como a lógica coletivista não era mais prevalente, as desigualdades já existentes no sistema de moradia se ampliaram. Por outro lado, a propriedade da moradia estar na mão de entidades como estatais, garantiu para os trabalhadores dessas empresas no acesso a habitação. Esse cenário continuou até o final do século XX quando a propriedade passaria para mão das famílias e de empresas privadas envolvidas com o mercado imobiliário.

Outra característica do mercado subsidiado de moradia foi o aumento da desigualdade na qualidade dos imóveis. Uma vez que quem mantinha a moradia pública eram as empresas estatais, aquelas que eram maiores ou tinham melhores resultados conseguiam prover residências de melhor qualidade para seus empregados. As demais não eram capazes de oferecer moradia da mesma qualidade.

Um grupo importante que foi em grande medida excluído da moradia pública nessa época eram os migrantes urbanos. Como os migrantes normalmente estavam

incluídos de forma mais precária no mercado de trabalho e não cumpriam os requisitos plenos de cidadania, eles acabavam excluídos tanto da habitação privada, por causa de sua baixa renda, como da pública (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). A moradia por parte das estatais e *work units* não alcançava esse tipo de trabalhadores e suas famílias. Nos centros urbanos, esses migrantes, os que não moravam em dormitórios das fábricas, ocuparam principalmente novas periferias urbanas ou bairros antigos que estavam decadentes. Também eram excluídos desse sistema os trabalhadores desempregados, os aposentados e as pessoas de baixa renda.

No meio rural a situação era diferente. Com a permissão para construção de casas próprias a ocupação do território ocorreu de forma mais acelerada o que levou ao conflito com a ocupação de terra para agricultura. O planejamento da construção no meio rural ficava a cargo dos governos das vilas, que não foram capazes de evitar o surgimento desses conflitos entre fazendeiros e empreiteiros que ocuparam a terra para construção de moradia. Essas disputas por território muitas vezes eram resultado da política da venda de terras, que foram uma importante fonte de receita para a administração pública local. O boom da construção entre o final do século XX e a crise de 2008 intensificou essa disputa no meio rural. Entre 1999 e 2006, 6,7 milhões de hectares de terras agrícola foram destinadas para construção de moradia (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Essa expansão combinada a problemas na compensação dos fazendeiros foi um grande motivo para conflitos no campo e instabilidade política na China, como foi explicado em mais detalhe no capítulo anterior.

No ano de 1998 há uma nova alteração da política por parte do governo central, a proibição de compra de imóveis pelas empresas estatais. Essa nova política tinha como objetivo consolidar o mercado de moradia privado e incentivar o setor de construção, ambos objetivos do governo chinês desde a década de 1980 (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). As estatais deveriam mudar o tipo de apoio para seus trabalhadores para auxílios monetários para compra de imóveis ou ao aluguel, não mais pela provisão direta da moradia pública.

Essa política foi um sucesso na promoção do setor de construção que apresentou um crescimento impressionante (CHEN, YAO, WANG, 2017). O boom que ocorreu no país a partir dessa nova fase das reformas foi encabeçado por uma coalização entre governos locais, empresas privadas e o governo central (CHEN,

YAO, WANG, 2017). Isso implicou num aumento de receita significativo para alguns governos locais, que puderam reinvestir principalmente em obras de infraestrutura urbana.

Esse novo período apresenta resultados socialmente contraditórios. Por um lado, o aumento na construção de novas residências resultou, mesmo que de forma desigual, em uma melhoria na qualidade das habitações. O setor de construção civil também é caracterizado por ser um grande empregador de mão de obra migrante. A tabela 3.3 mostra a magnitude da moradia frente ao produto total da construção na China desde o final do século XX até o período mais atual.

Tabela 3.3 Construção e moradia

Ano	Produto total da construção (100 milhões de yuan)	Produto total da construção, produção de moradia (100 milhões de yuan)	Parcela moradia total (%)
1998	10.062,00	6.842,70	68,01%
1999	11.152,90	7.486,71	67,13%
2000	12.497,60	8.330,63	66,66%
2001	15.361,60	10.086,01	65,66%
2002	18.527,20	11.657,01	62,92%
2003	23.083,90	14.316,85	62,02%
2005	34.552,10	20.540,35	59,45%
2006	41.557,16	24.997,76	60,15%
2007	51.043,71	30.660,94	60,07%
2008	62.036,81	36.720,74	59,19%
2009	76.807,74	44.308,67	57,69%
2010	96.031,13	56.117,76	58,44%
2011	116.463,32	71.075,95	61,03%
2012	137.217,86	87.133,84	63,50%
2013	160.366,06	102.285,92	63,78%
2014	176.713,42	113.880,09	64,44%
2015	180.757,47	115.958,22	64,15%
2016	193.566,78	123.537,40	63,82%
2017	213.943,56	135.703,53	63,43%
2018	225.816,86	148.829,53	65,91%
2019	244.816,92	154.197,59	62,98%
2020	256.553,18	161.877,08	63,10%
2021	281.238,66	179.934,35	63,98%
2022	298.675,15	186.482,80	62,44%
2023	314.393,53	187.537,07	59,65%

Fonte: *National Bureau of Statistics* e elaboração do autor

Como crescimento do setor imobiliário privado não foi acompanhado do crescimento da moradia pública, que continuou em baixa até 2011, também houve um impacto social negativo dessa expansão. Os bairros mais antigos e de periferia passaram por transformações, com a construção de empreendimentos que não se convertiam em moradia para as famílias que habitavam esses espaços anteriormente (CHEN, YAO, WANG, 2017).

Essa situação mudou após a crise financeira internacional de 2008 e os investimentos públicos em moradia voltaram a ganhar relevância (CHEN, YAO, WANG, 2017). Essa mudança na política, no entanto, não era com intuito de resolver problemas como a desigualdade no acesso a moradia ou garantir moradias a trabalhadores migrantes. O objetivo do governo central com essa nova política era de manter as elevadas taxas de crescimento do setor de construção e da economia chinesa como um todo. Contudo os seus maiores beneficiários dessa expansão da moradia pública foram os trabalhadores de mais baixa renda e aqueles que moravam nas periferias das grandes cidades. Entre 2011 e 2015 foram construídas mais de 40 milhões de unidades habitacionais públicas na China (CHEN, YAO, WANG, 2017). A resiliência da parcela da moradia na construção após a crise de 2008 na China, como pode ser visto na tabela 3.3, pode ser explicada através dessa mudança na política tal como proposto por Chen, Yao e Wang (2017).

Os modelos de moradia pública no país são: moradia de aluguel barato, aluguel público, moradia econômica para venda, preço controlado e reconstrução de bairro de periferia¹¹. Tanto as moradias de aluguel barato quanto o aluguel público são voltados principalmente para pessoas de baixa renda e para migrantes. Já a moradia econômica, feita para venda, e aquelas que tinham seu preço controlado eram principalmente voltadas para famílias de baixa e média renda.

A reconstrução de bairros de periferia para moradia pública é uma modalidade de política pública para moradia que existia desde 1990, mas que ganha proeminência com a retomada do investimento público a partir de 2011. Na primeira metade da

¹¹ Traduzido pelo autor de *Cheap rental housing (LRH)*, *Public rental housing*, *Economic and comfortable housing (ECH)*, *Capped-price housing (CRH)* e *Shanty-town resettlement housing (SRH)*. Categorização feita originalmente por Chen, Yao e Wang (2017).

década de 2010 esse modelo de moradia pública representou aproximadamente 40% dos programas de moradia pública (CHEN, YAO, WANG, 2017).

A nova política para moradia pública foi importante para redução das desigualdades habitacionais da China e para aumentar a provisão para migrantes. No entanto algumas contradições ainda persistem. No caso da moradia pública a demora para criação de regras nacionais para guiar a política pública permite que parte das residências seja direcionada para além do grupo de migrantes e famílias de baixa ou média renda, atendendo a outros objetivos de política pública. Outra característica da China é o papel reduzido de políticas mais amplas de regulação do mercado imobiliário como um todo.

Mesmo assim o caso chinês no período recente mostra a possibilidade de conciliar o acelerado crescimento econômico com mudança estrutural, que é o elemento central do desenvolvimento, com a melhor provisão de bens e serviços públicos. O modelo chinês de moradia pública não garante que a estabilidade do mercado imobiliário e na residência das famílias. Além dos problemas sobre o uso da terra, já explorados no contexto de conflito com fazendeiros, outra questão importante é o preço da moradia.

3.2.3 Educação

No caso da educação pública na China novamente está de acordo com a tendência geral da provisão pública no país. Até a década de 1980 havia uma grande provisão educacional socializada, em consonância com o modelo maoísta de organização social que dominava o país. Com as reformas econômicas há uma pressão sobre a educação pública para que sua administração se torne mais descentralizada e menos dependente da provisão estatal, o que, no caso da educação, Painter e Mok (2008) vão chamar de dupla descentralização. Esse movimento vai resultar em uma série de problemas, notavelmente o aumento da desigualdade, e a política educacional teve que ser repensada no início do século XXI.

A educação no período do socialismo, anterior às reformas, era integralmente pública e com um controle centralizado (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Havia nessa época um monopólio estatal com controle centralizado a nível nacional sobre as escolas de todos os níveis e universidades, que tinha implicações concretas para a forma da organização do ensino. Nesse período foram criadas escolas especiais para

filhos de trabalhadores tanto no campo quanto na cidade, também foram feitas campanhas de alfabetização para os trabalhadores. A educação pública também era fornecida para os próprios membros do Partido Comunista Chinês. Durante o período maoísta, coexistiam na China tanto a educação em tempo integral quanto em tempo parcial.

Nesse contexto a educação era um serviço social que buscava alcançar objetivos sócio-políticos no contexto pós-revolução, sendo o mais importante a sua universalizado para os trabalhadores chineses e suas famílias. Para o recém estabelecido governo socialista, a provisão pública de educação para todos tinha como objetivo a formação política de um proletariado emancipado. Um exemplo disso eram as campanhas políticas, que engajavam as pessoas de uma região ou até mesmo do país como um todo em algum projeto que estava sendo empreendido. Como dito no capítulo anterior, essas campanhas eram uma marca da China sob Mao e envolviam todo aparato estatal, o que incluía as instituições públicas de ensino. Essa realidade contrasta com o papel da educação em uma sociedade capitalista, que comumente está associado a valorização de capital humano e ganhos de produtividade do trabalho.

Como a provisão era socializada os pagamentos de mensalidades ou outras espécies de taxas foram reduzidos ou até mesmo eliminados (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Uma característica importante sobre a provisão pública de educação nesse período é que seu financiamento estava muito atrelado ao setor produtivo estatal, assim como os demais bens e serviços públicos (PAINTER, MOK, 2008). Isso é notavelmente diferente de outros países ou mesmo da China moderna, onde os recursos públicos dependem dos orçamentos governamentais, seja do governo central ou dos governos locais.

Mesmo no contexto do socialismo de Estado, durante todo esse período, a educação pública no país era marcada pela desigualdade entre as regiões urbanas mais ricas e as rurais mais pobres. Parte disso vinha de um grande incentivo para o ensino superior, que também era totalmente público, inclusive com gratuidade para alunos que tivessem alto desempenho prévio (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Como as universidades estavam localizadas, na sua maioria, nos centros urbanos maiores, esse tipo de política contribuía para uma maior desigualdade regional da educação.

Assim como nas demais áreas, a educação pública chinesa sofreu profundas transformações com as reformas que começaram no final da década de 1970. A própria lógica do ensino foi transformada, o objetivo não era mais uma educação política e universal para a classe trabalhadora revolucionária, mas a educação como instrumento para modernização da China e para aumentar a competitividade econômica com os demais países do mundo. A eficiência também ganha um papel central na política educacional após as reformas e abandona a lógica da igualdade universal do período maoísta. A percepção sobre a educação também muda com as reformas, como os autores colocam:

In fact, educational reform has been a continuous process in China since the mid-1980s. Economic and educational reform have brought about far-reaching changes to China's education policy and development. Firstly, a perception of education as a consumption item has been developed. This orientation has opened a new official stand on educational financing.

Chan, Ngok, Phillips, 2008, página 149

As mudanças no mercado de trabalho também afetam a função social da educação. Como na época do socialismo de Estado as pessoas tinham garantia de emprego após o término da educação e não havia uma pressão em relação a inserção no mercado de trabalho para maior qualificação profissional. Com as reformas econômicas e a criação de um mercado de trabalho nos moldes capitalistas, as pessoas tinham incentivos a buscar uma educação voltada para empregos futuros e se posicionar melhor em termos de empregabilidade. É dessa nova demanda que surgem novas configurações de educação, como a difusão de escolas técnicas pelo país.

A educação pública após as reformas segue a mesma tendência dos demais serviços públicos explorados até agora. O governo central, que antes era o principal provedor de educação para a população, renuncia a suas funções para os governos dos entes locais e para o crescente setor privado. Como mencionado anteriormente Painter e Mok (2008) chamam esse processo de “dupla descentralização” e, a partir desse movimento, surgem várias formas diferentes de provisão da educação, que incluem a educação pública e privada além de diversas formas de cooperação e parcerias entre entidades públicas e privadas. Essas transformações vão ser responsáveis pelo aumento da desigualdade, uma vez que os governos das regiões mais ricas têm maior capacidade de financiamento e são capazes de prover serviços de melhor qualidade.

Apesar da sua legalização e criação a partir das reformas, a educação privada mantém um papel secundário durante todo esse período. O incentivo a provisão não estatal da educação está explicitado na constituição de 1982 (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Uma das formas de cooperação entre governos e setores privados foi o surgimento das *minban*, escolas onde a administração é privada, mas o financiamento é a partir de recursos públicos. A vantagem desse novo tipo de provisão para os governos locais é a redução da necessidade de financiamento público, que é um motivo de tensão crescente no contexto da descentralização da provisão de bens e serviços públicos, entre eles a educação. Mesmo com essa possibilidade, a educação privada continua marginal na China.

Algumas mudanças na legislação chinesa foram feitas para adequar a educação aos objetivos das reformas. O ensino foi padronizado para 12 anos, sendo nove anos obrigatórios para todas as crianças (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Outra alteração foi introdução da educação técnica profissionalizante, que tem como objetivo a preparação dos alunos para o mercado de trabalho. Nos nove anos obrigatórios se inclui o equivalente ao ensino fundamental brasileiro, a parte final desses anos e o ensino médio não obrigatório podem ser conciliados com ensino técnico. Um entrave ao avanço do ensino técnico nesse período foi a preferência das famílias pelo ensino superior, mas em áreas mais pobres o ensino técnico tem maior relevância.

A cobrança de mensalidades nas instituições de ensino é outra consequência das reformas na educação pública. Esse tipo de pagamento não ficou restrito a educação privada, em algumas escolas públicas há cobrança direta as famílias dos alunos. O nível educacional mais impactado por essas mudanças foi o ensino superior, onde a cobrança de mensalidade inclui todas as instituições (PAINTER, MOK, 2008). Diferenças de valores cobrado por escolas públicas e privadas e entre as diferentes regiões contribuíram para o aumento da desigualdade. Apesar de existirem bolsas ou subsídios para estudantes de baixa renda, o peso das mensalidades sobre a renda das famílias foi crescente durante esse período. Em 2006 o valor médio da mensalidade era equivalente a renda per capita da China (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008).

Na educação também há o problema da exclusão dos migrantes, mais especificamente os filhos dos migrantes. Devido a situação de cidadania reduzida, os

filhos de migrantes de outras regiões não têm acesso pleno a todas as políticas educacionais. Alguns governos locais, apesar de permitir a matrícula de crianças migrantes, repassam os custos da educação para as famílias ou para o governo local.

O balanço do período entre o começo das reformas, no final da década de 1970, até o fim da primeira década do século XXI é complexo. Há melhora em alguns indicadores, como o aumento da alfabetização, com mais de 90% da população alfabetizada em 2000 (CHAN, NGOK, PHILLIPS, 2008). Também aumenta a população com ensino superior completo. Mesmo assim também foi um período em que as desigualdades educacionais aumentaram, principalmente entre as regiões ricas e urbanas e as mais pobres e rurais. Uma característica marcante da educação chinesa é a grande desigualdade de gênero, principalmente a menor presença de mulheres no ensino superior.

No final da década de 2000 algumas políticas começam a ser implementadas para aumentar o financiamento do governo central na educação pública e acabar com as mensalidades para alunos no meio rural e para alunos de baixa renda. Um problema crucial para educação chinesa, mas que não foi devidamente explicado nessa seção, são os serviços de tutoria privados para alunos que desejam ingressar no ensino superior. Esses serviços são pagos e tem reflexos sobre a desigualdade social no ensino superior.¹²

A educação é distinta dos demais bens analisados aqui, uma vez que, após as primeiras mudanças causadas pelo processo de reformas econômicas, não houve uma ruptura significativa em termos da política educacional no século XXI. Um possível motivo para isso é o papel reduzido que o setor privado tem na educação chinesa. Como dito anteriormente, mesmo com os incentivos ao incipiente mercado privado de educação, inclusive formas mistas como o *minban*, a educação pública continua majoritária na China. Isso está evidente nos dados da tabela 3.4, onde é possível observar que em todos os níveis de ensino as instituições privadas representam um percentual minoritário. No século XXI, com exceção das escolas de ensino médio, o percentual de participação de instituições privadas permaneceu basicamente constante entre os diferentes níveis. Apenas no equivalente a escolas de ensino médio houve um crescimento, possivelmente porque não faz parte dos 9 anos

¹² Para entender mais sobre esses serviços e sobre as tentativas de regulação ver Zhang (2019).

obrigatórios e isso afeta as decisões de financiamento público. O mesmo ocorre quando se observa pelo lado do financiamento. Na tabela 3.5 fica claro que recursos governamentais¹³ são os principais responsáveis pelo financiamento da educação, seguida de pagamentos por atividades escolares, o que inclui mensalidades. Essa distribuição varia, mas o padrão permanece o mesmo ao longo do século XXI. Essa manutenção na estrutura de políticas não significa que a educação pública chinesa não enfrente problemas, como dito anteriormente as instituições públicas não são gratuitas para todos e há uma desigualdade entre financiamento de governos regionais pobres e aqueles mais ricos.

Tabela 3.4 Instituições de ensino privadas (2022,2015,2009)

Nível de ensino	2022	2015	2009
Instituições de Educação Superior	2760	2560	2305
Instituições de Educação Superior Privadas	764	734	658
Percentual Privado	27,68%	28,67%	28,55%
Instituições de Ensino Médio	15026	13240	14607
Instituições de Ensino Médio Privadas	4300	2585	2670
Percentual Privado	28,62%	19,52%	18,28%
Instituições de Ensino Fundamental 2	52480	52405	56320
Instituições de Ensino Fundamental 2 Privadas	5479	4876	4335
Percentual Privado	10,44%	9,30%	7,70%
Instituições de Ensino Fundamental 1	149117	190525	280184
Instituições de Ensino Fundamental 1 Privadas	5056	5859	5496
Percentual Privado	3,39%	3,08%	1,96%

Fonte: *National Bureau of Statistics* e elaboração do autor

¹³ Por recursos governamentais se entende alocação em educação do orçamento, contribuições legais obrigatórias por empresas e outros tipos de recursos públicos. Para saber mais ver a nota técnica do China Statistical Yearbook (2023).

Tabela 3.5 Financiamento para educação na China (2000-2022)

Fontes de recurso	Financiamento Governamental para Educação (%total)	Financiamento para escolas privadas (%total)	Doações e contribuições voluntárias para escolas (%total)	Renda de pagamento a atividades escolares (inclui mensalidade) (%total)	Outros recursos (%total)	Total (10000 yuan)
2000	66,58%	2,23%	2,96%	24,38%	3,86%	38.490.806
2001	65,92%	2,76%	2,43%	24,96%	3,93%	46.376.627
2002	63,71%	3,15%	2,32%	26,66%	4,16%	54.800.279
2003	62,02%	4,17%	1,68%	27,73%	4,38%	62.082.654
2004	61,66%	4,80%	1,29%	27,77%	4,47%	72.425.990
2005	61,30%	5,37%	1,11%	27,79%	4,42%	84.188.390
2006	64,68%	5,59%	0,92%	24,53%	4,29%	98.153.087
2007	68,16%	0,67%	0,77%	26,15%	4,25%	121.480.662
2008	72,06%	0,48%	0,71%	23,22%	3,53%	145.007.374
2009	74,12%	0,45%	0,76%	21,38%	3,29%	165.027.065
2010	74,99%	0,54%	0,55%	20,99%	2,93%	195.618.472
2011	77,87%	0,47%	0,47%	18,54%	2,66%	238.692.936
2012	80,78%	0,45%	0,33%	16,12%	2,32%	286.553.052
2013	80,65%	0,49%	0,28%	16,22%	2,36%	303.647.182
2014	80,53%	0,40%	0,24%	16,54%	2,28%	328.064.609
2015	80,88%	0,52%	0,24%	16,08%	2,28%	361.291.927
2016	80,73%	0,52%	0,21%	16,14%	2,39%	388.883.851
2017	80,37%	0,53%	0,20%	16,35%	2,55%	425.620.069
2018	80,18%	0,52%	0,21%	16,77%	2,33%	461.429.980
2019	79,81%	0,44%	0,20%	17,39%	2,17%	501.781.166
2020	80,91%	0,43%	0,22%	16,41%	2,03%	530.338.682
2021	79,20%	0,42%	0,25%	18,07%	2,07%	578.736.693
2022	79,04%	0,31%	0,25%	17,66%	2,74%	613.291.382

Fonte: *National Bureau of Statistics* e elaboração do autor

3.2.4 Previdência

A previdência social na China também tem suas peculiaridades, mas, enquanto serviço público, passou por transformações profundas durante as reformas chinesas e apresenta uma expansão no período recente. Antes da revolução de 1949 não havia nenhuma proteção pública para pessoas idosas. O cuidado e o apoio financeiro eram de responsabilidade das famílias e era esperado que os idosos trabalhassem a maior parte da sua vida, até estarem bem próximos de sua morte (CAI, CHENG, 2014). Durante o período do socialismo foi estabelecido o primeiro regime de previdência pública que, apesar de suas limitações, introduziu ao país uma lógica coletivista e pública para a seguridade social, especialmente em relação aos idosos após as reformas do final da década de 1970, o sistema de previdência vai passar por várias transformações ao mesmo tempo que se formava a nova economia de mercado. Diferente dos demais casos estudados até aqui o novo sistema de previdência pública

só vai se consolidar no final da década de 1990. Problemas como exclusão de grande setores e aumento da desigualdade entre o meio rural e o urbano vão resultar dessas reformas e levar a uma resposta na política social do governo central no século XXI.

O primeiro sistema de previdência pública a ser adotado na China foi criado em 1951 durante o período maoísta. Assim como os demais serviços públicos dessa época, a provisão ocorria por meio das empresas estatais. A aposentadoria urbana fazia parte do esquema de funcionamento das estatais que garantia para seus trabalhadores proteção da nascença à morte (WILLIAMSON, FANG, CALVO, 2017). Parte desse benefício para as pessoas idosas era financiado pelas empresas estatais e parte eram contribuições dos trabalhadores, parecido com um sistema *pay-as-you-go* em uma economia capitalista. Esse sistema tinha seu análogo para o serviço público, com a diferença que as aposentadorias dos servidores públicos eram integralmente financiadas pelo ente governamental (WILLIAMSON, FANG, CALVO, 2017).

Mesmo nesse período socialista havia uma grande diferença entre as regiões urbanas e rurais. Diferente do sistema de aposentadoria pagos por estatais, no meio rural não havia previdência pública formalizada. No entanto isso não quer dizer que não havia proteção alguma para os idosos nas comunas. A aposentadoria dos trabalhadores das comunas estava incluída nas cinco garantias: comida, vestimenta, moradia, saúde e despesas funerárias. Assim as necessidades básicas eram garantidas na velhice.

Com as reformas que afetaram a economia chinesa a partir do final da década de 1970 a previdência não escapou à eliminação da lógica coletivista. Desde o início a previdência urbana, que dependia da relação próxima dos trabalhadores com as empresas estatais, teve que ser alterada. Num cenário em que as empresas estatais tinham que se tornar mais “competitivas e atender a demandas do mercado” o financiamento das aposentadorias como era feito anteriormente não era mais considerado desejável sob as novas diretrizes das reformas (CAI, CHENG, 2014). É importante lembrar que essas alterações nas empresas estatais tinham como objetivo final reduzir o custo da mão de obra. Na organização socialista que existia anteriormente as garantias sociais aconteciam por meio dessas empresas, o que por um lado garantia provisão de bens e serviços públicos, mas por outro aumentavam os

custos para as empresas. O que era um elemento estrutural antes das reformas econômica se transforma em um empecilho na nova economia de mercado. A aposentadoria passa a ser encarada pela nova gestão como um benefício indevido. Mesmo assim um novo modelo para a aposentadoria não seria introduzido até 1997. Até esse ano ocorreram uma série de reformas difusas sobre o financiamento das aposentadorias pelas estatais. Essas primeiras mudanças estavam atreladas a programas voluntários da empresa e variavam muito entre diferentes setores. Essas grandes diferenças representavam um problema para a portabilidade de planos, como por exemplo quando um trabalhador mudava de empresa.

Em 1997 foi feita uma nova etapa das reformas para a aposentadoria urbana que rompe definitivamente com o modelo anterior. O novo esquema de aposentadoria combina três formas diferentes de aposentadoria: um sistema de repartição simples (ou PAYG, da sigla em inglês *pay-as-you-go*), um sistema de contribuição definida e por fim permissão para pensões voluntárias e outras soluções privadas de previdência. A repartição simples é uma forma comparável ao modelo de previdência pública de outros países. Na sua versão chinesa tanto os trabalhadores quanto as empresas contribuem para um fundo de pensão administrado pelos governos locais, pode ser provincial ou municipal a depender da localização. Os trabalhadores que alcançarem um tempo mínimo de contribuição tem direito a receber os benefícios na aposentadoria (CAI, CHENG, 2014).

A aposentadoria por contribuição definida é um modelo de aposentadoria também semelhante a previdência de outros países. Na China esse sistema foi originalmente concebido de forma que tanto o trabalhador quanto a empresa contribuíssem um percentual semelhante do salário para uma conta individual. Quando o trabalhador se aposentasse ele teria acesso a essa conta. Em 2006 houve uma nova reforma que retirou a contribuição empresarial desse pilar da previdência e limitou a contribuição dos trabalhadores a 8% do salário (CAI, CHENG, 2014).

A última parte da reforma não faz parte do sistema de previdência pública chinesa, mas é crucial para entender o desenvolvimento das aposentadorias no país. A permissão para alternativas privadas para aposentadoria gera uma diversidade de produtos para aposentadoria, que variam de programas oferecidos pelas empresas a seus trabalhadores até empresas privadas ofertando diretamente para trabalhadores.

A previdência complementar é, portanto, o último pilar das reformas da previdência do final dos anos 1990 com o objetivo de permitir a manutenção da renda, no seu período de aposentadoria, para trabalhadores com maiores rendimentos, grupo social crescente na China (CAI, CHENG, 2014).

O modelo de previdência criado em 1997 por esses três pilares representou o estabelecimento da previdência pública e privada na China, substituindo definitivamente o sistema da época do socialismo. Esses novos pilares da previdência também acabam com a confusão do período entre a década de 1980 e 1997 e as diversas reformas menores. A previdência pública, o PAYG e a contribuição definida, tem o importante papel de garantir funcionamento do sistema e garantia de renda na velhice para os trabalhadores. O novo sistema, por ser comum para todos os setores, tem vantagens sobre a pluralidade de programas previdenciários restritos das décadas de 1980 e 1990. Voltando ao exemplo da portabilidade, com uma convergência na previdência pública e uma regulamentação comum de outros esquemas, ficou facilitada a mudança entre planos de previdência, mesmo que para trabalhadores que mudassem de empresa.

Apesar dessas transformações nem todos os grupos foram afetados por essas reformas. Os trabalhadores empregados pelo Estado chinês nesse período mantiveram um regime previdenciário distinto dos demais trabalhadores. A aposentadoria desses trabalhadores, até a segunda década do século XXI era custeada integralmente pelo governo (WILLIAMSON, FANG, CALVO, 2017).

Outros dois grandes grupos excluídos desse sistema eram os moradores do campo e os migrantes urbanos. Por não terem a mesma inserção no mercado de trabalho que os trabalhadores residentes, os migrantes não têm a mesma condição de participar da previdência pública, que ainda era muito dependente do emprego. Já no meio rural, devido as diferenças em relação ao meio urbano, o mesmo sistema não funcionaria e seria necessária um tipo diferente de política para essa parcela da população. A existência de um sistema próprio para aposentadoria rural não é uma especificidade da China, com vários países emergentes na América Latina e Ásia também adotando esse tipo de política. Apesar de não serem excluídos, a adesão dos trabalhadores informais e autônomos, que não eram migrantes, era distinta aos seus semelhantes no mercado formal. Para esses grupos a previdência estava

condicionada a contribuição voluntária, porém os custos desse tipo de inserção eram consideráveis (RIGEN; NGOK, 2013)

Em 2009 foi criado o NRPS (sigla em inglês, *New Rural Pension Scheme*) para suprir a necessidade de previdência pública no meio rural. O NRPS consiste em dois programas diferentes, o primeiro sem contrapartida e o segundo com contrapartida. O primeiro é um pagamento direto para as pessoas que já se encontra em idade de aposentadoria ou não conseguem contribuir a tempo de se aposentarem pelo regime de contribuição. Ele consiste num pagamento direto, em um valor reduzido, para todos os moradores que se encaixam nessa posição. Apesar de não haver contrapartida financeira, para que uma pessoa idosa receba esse pagamento é necessário que um membro da sua família esteja incluído no regime do NRPS com contrapartida. Essa condição para familiares dos aposentados é uma inovação de política pública da China e contribui com o financiamento do NRPS como um todo (WIALLIAMSON, FANG, CALVO, 2017).

Também há no NRPS a aposentadoria com contrapartida, que tem o papel de incluir pessoas do meio rural num sistema de previdência pública que se assemelha ao mais tradicional no meio urbano. Nessa modalidade há vários níveis de contribuição que resultam em benefícios diferentes na aposentadoria. Devido a necessidade da contribuição para recebimento do benefício para familiares o NRPS atingiu praticamente universalização no meio rural em 2014. Nesse período houve dificuldade de inclusão plena de pessoas jovens, a maioria aderiu ao programa com contribuição, mas contribui no valor mínimo permitido independente da sua renda (WIALLIAMSON, FANG, CALVO, 2017).

O NRPS tem financiamento dividido entre governo central e governos provinciais, com o financiamento sendo totalmente responsabilidade do governo central nas províncias mais pobres. A aposentadoria rural chinesa pode ser considerado um sucesso após alcançar praticamente a universalização. Quando comparando com outros programas semelhantes em diversos países o NRPS é um dos programas mais baratos e com valores menores dos benefícios (WIALLIAMSON, FANG, CALVO, 2017).

No período recente a previdência pública passou por mais uma leva de reformas. A previdência para servidores foi alterada para se aproximar, e

eventualmente ser incluída, no regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado. Em 2011, próximo à implantação do NRPS, foi criada uma aposentadoria social voltada para os excluídos do sistema com residência urbana, que eram principalmente os trabalhadores em situações mais precárias e os migrantes. O programa era bastante similar ao NRPS e em 2014 ambos vão ser combinados em um único sistema de previdência chamado *Urban and Rural Residential Pension Scheme* (URRPS). O funcionamento do URRPS é similar ao NRPS e a maioria dos seus beneficiários estão no meio rural (WILLIAMSON, FANG, CALVO, 2017).

Na tabela seguinte estão expostos alguns números da previdência social chinesa. O sistema é consistentemente superavitário na perspectiva financeira e, mesmo com o envelhecimento da população, o número de pessoas em idade de aposentadoria se mantém estável em relação ao total de participantes no sistema de previdência.

Tabela 3.6 Características do sistema de previdência social

Ano	Número de pessoas no sistema previdência social (10000 pessoas)	Número de pessoas com idade de aposentadoria no sistema de previdência social (10000 pessoas)	Parcela na idade de aposentadoria (%)	Receita do sistema de previdência social (100 milhões de yuan)	Despesa do sistema de previdência social (100 milhões de yuan)	Superavit do sistema (100 milhões de yuan)
2012	48.369,50	13.382,20	27,67%	1.829,20	1.149,70	679,50
2013	49.750,10	14.122,30	28,39%	2.052,30	1.348,30	704,00
2014	50.107,50	14.312,70	28,56%	2.310,20	1.571,20	739,00
2015	50.472,20	14.800,30	29,32%	2.854,60	2.116,70	737,90
2016	50.847,10	15.270,30	30,03%	2.933,30	2.150,50	782,80
2017	51.255,00	15.597,90	30,43%	3.304,20	2.372,20	932,00
2018	52.391,70	15.898,10	30,34%	3.837,70	2.905,50	932,20
2019	53.266,00	16.031,90	30,10%	4.107,00	3.114,30	992,70
2020	54.243,80	16.068,20	29,62%	4.852,90	3.355,10	1.497,80
2021	54.797,40	16.213,30	29,59%	5.338,60	3.715,00	1.623,60
2022	54.952,30	16.464,20	29,96%	5.609,30	4.044,30	1.565,00
2023	54.522,50	17.268,30	31,67%	6.184,90	4.612,90	1.572,00

Fonte: *National Bureau of Statistics* e elaboração do autor

O caso da previdência na China não consiste em uma exceção à regra geral. Novamente a provisão de um serviço público não acompanhou o desenvolvimento do país. A demanda da população pela previdência pública está relacionada as mudanças ao mercado de trabalho e a mercantilização das atividades após a abertura econômica. Por causa dessa característica, a China só estabelecerá um sistema abrangente, tanto para meio urbano quanto para o rural, após um período extenso de crescimento econômico e mudança estrutural. Também, por causa das características

do serviço, a previdência pública não está intimamente relacionada com o próprio processo de desenvolvimento. A não ser por um incentivo a demanda efetiva, previdência social não estabelece nenhum canal de transmissão para o desenvolvimento econômico. No entanto isso não é uma especificidade do caso chinês e o impacto sobre a demanda pode ser significativo.

Esse caso reforça a reatividade do desenvolvimento do Estado de Bem-estar social chinês, após a implementação das reformas econômicas não houve a criação de nenhum sistema unificado para substituir as garantias do socialismo. Até 1997 existiam apenas programas restritos e sem coordenação a empresas e a servidores públicos e até 2009 não existia programa social que incluísse na aposentadoria trabalhadores rurais e migrantes. Apesar de ter conseguido a inclusão universal, o quase universal, o valor dos benefícios sem contrapartida é muito baixo e as possibilidades de receber mais estão atreladas ou ao emprego ou a contribuições voluntárias.

3.3 Conclusão

Em sua análise sobre a categorização do Estado de Bem-estar social chinês Rigen e Ngok (2013) concluem que a China não tem, nem possuiu pretensão, de seguir um modelo universalista ou híbrido. As políticas sociais adotadas no país seguem em grande medida as experiências internacionais, com apenas alguns pontos de originalidade e inovação. Outra conclusão que os autores chegam é que o modelo chinês não se encaixa no padrão encontrado em outros países do leste asiático. Ainda para estes, apesar das semelhanças, como a forte presença estatal na economia e a prioridade do crescimento econômico, as diferenças da experiência chinesa são expressivas. Notavelmente, a parte inicial do crescimento acelerado da China após as reformas não contou com a presença de nenhuma espécie de política social ou provisão. Pelo contrário, segundo os autores, nas décadas de 1970 e 1980 as reformas implementadas pelo PCCh resultaram no desmonte da rede de proteção existente no período do socialismo.

Como o Estado de Bem-estar social chinês apresenta um caráter reativo e residual é pouco provável que a política social fosse um instrumento de promoção do desenvolvimento e crescimento. Isso desclassifica o país como parte do modelo desenvolvimentista ou produtivista. Sander, Schimitt e Kuhnless (2012) destacam que

a filosofia confuciana estava presente no discurso de algumas lideranças do PCCh, porém, quando nos casos desse capítulo, essa escola de pensamento não parece ter nenhum impacto para além da retórica.

Para Rigen e Ngok (2013) o Estado de Bem-estar social chinês é um híbrido entre os modelos conservadores e liberal, mas marcado pela desorganização e reatividade. Os elementos do conservadorismo, apontados por esses autores, seriam a forte intervenção estatal na economia e intensa regulamentação, uma conexão que estava presente no trabalho original de Esping-Andersen (1990), no caso do modelo liberal é a presença de várias alternativas de mercado. Considerando a dimensão do setor privado no Estado de Bem-estar social chinês, e a divisão proposta por Esping-Andersen (1990), a China parece seguir um modelo liberal com uma opção pública restrita aqueles que não são contemplados por soluções de mercado. Os problemas de implementação da política social eram marcantes até a segunda década do século XXI, mas nas áreas observadas ocorreram avanços significativos. A afirmação sobre a reatividade da ação estatal à deterioração do quadro social está presente nos quatro casos observados.

Como foi possível observar nos casos anteriores a provisão de bens e serviços públicos na China não escapa do caso geral dos países em desenvolvimento. Nos casos de saúde, educação e previdência, ao longo do processo de crescimento acelerado e mudança estrutural, não há um enfoque em bens e serviços públicos.

Devido as especificidades do processo histórico chinês havia no período maoísta uma provisão socializada de bens como saúde, educação e previdência. Com as reformas econômicas do final dos anos 1970 há uma deterioração de bens e serviços públicos. Ocorreu nas décadas de 1980 e 1990 a dupla descentralização, termo cunhado por Painter e Mok (2008), com o governo central delegando responsabilidades para os governos locais e para alternativas de mercado. O tamanho do setor privado e dos governos locais vai variar entre os casos, mas a tendência é comum aos três casos analisados. Essa transformação gera resultados desastrosos a nível de social o que leva a uma reavaliação de políticas públicas nos anos 2000. Desde então, com especificidades para cada setor, o governo central reassume um papel de coordenador e financiador além de ampliar a cobertura e serviço público.

Os casos da saúde e educação são bem explicados por essa dinâmica histórica geral, ou seja, em ambos o comportamento acompanha as reformas econômicas. Já em relação tanto na previdência quanto na moradia existe importantes diferenças. Em ambos os casos as reformas iniciais não foram bem-sucedidas em garantir o fim da provisão socializada, com as empresas estatais mantendo sua importância e garantindo esses serviços para seus empregados. Esse comportamento mantém relevante alguma espécie de provisão pública ou pelo menos não mercantilizada, desses bens. O seu papel no período recente também merece destaque. A moradia pública foi parte essencial da retomada do crescimento chinês após a crise de 2008. A combinação entre a construção da moradia pública e infraestrutura urbana, com o objetivo de manter o crescimento do país frente a crise mostra a possibilidade de conciliar provisão de bens públicos, política social e desenvolvimento econômico. A previdência, mesmo não tendo uma relação direta explícita com o crescimento, também tem consequências importantes para o desenvolvimento. No caso programas recentes implementados na China, como o NRPS, tiveram papel importante na redução da pobreza.

Mesmo com essas exceções e outras consequências positivas que a política pública adotada pelo governo central chinês, não é possível afirmar que a provisão de bens e serviços públicos foi elemento fundamental do processo de desenvolvimento econômico no país. O caso da China é o de uma piora inicial no quesito bens públicos que rapidamente revertida após as consequências negativas se tornarem aparentes. Apesar de não ser fundamental a conciliação é possível, como o caso da moradia pública mostra.

Conclusão

A Teoria Clássica do Desenvolvimento do desenvolvimento por diversas razões apontadas nesta dissertação se estabeleceu de forma a não apenas deixar de enfatizar a importância de políticas públicas criação de uma rede de proteção social. Na verdade, dadas certas particularidades teóricas, ou a adoção de modelos tendo a lei de Say como fundamento, há uma oposição entre os dois fins, aceleração do crescimento e provisão de bens públicos.

Em anos recentes modelos de crescimento, tendo a demanda efetiva como seu fundamento teórico, não apenas eliminam tal contradição como ao contrário apontam os gastos autônomos do Estado, entre os quais se incluem os bens públicos, como um vetor de aceleração da acumulação de capital.

Também mais recentemente estudos sobre políticas sociais identificaram que, pode-se dizer numa abordagem mais microeconômica, as políticas sociais podem ter um papel de incentivar certos setores da economia que poderiam gerar impactos, ou efeitos de *spillover*, favoráveis ao desenvolvimento de setores dinâmicos tanto em termos tecnológicos como alinhados com as trajetórias de evolução da estrutura produtiva mundial.

Historicamente os processos de desenvolvimento, no sentido de modernização de países subdesenvolvidos, no século XX não se caracterizaram pelo avanço concomitante da acumulação de capital com mudança estrutural e melhoria da provisão de bens e serviços públicos para a população em geral, e às camadas de renda mais baixa em particular. Na realidade, a formação de Estados de Bem-estar no século XX estiveram ligados ao avanço de nações já consideradas desenvolvidas.

Este debate apresenta uma sistematização, pode-se dizer clássica através do trabalho de Esping-Andersen (1990). Que criou um modelo base para classificar os Estados de Bem-estar social em três tipos: liberal, conservador e social-democrata. O primeiro é caracterizado por uma política social residual, altamente focalizada nos indivíduos com maior vulnerabilidade social. Esse grupo está relacionado a uma base teórica de baixa intervenção no mercado. O segundo tipo de Estado de Bem-estar é o conservador que está associados a benefícios sociais atrelados ao emprego e a família além de prezar por uma manutenção das instituições vigentes. Por último o

modelo social-democrata ou universalista, que é marcado por uma política social ampla, igualitária e com elevado grau de decomodificação.

De posse desses referenciais teóricos o estudo de caso da China procurou encontrar como seu extraordinário processo de desenvolvimento a partir de 1978 se relacionou com a questão da criação de um Estado de Bem-estar social, seja pela própria natureza de tal estado, seja por uma eventual conexão deste, de uma forma dinâmica, como processo de acumulação de capital per se.

Para um período relativamente curto, menos de 50 anos, as transformações econômicas e sociais que foram observadas foram estrondosas. A experiência chinesa envolve a transição do socialismo para uma economia de mercado, resultando em um expressivo crescimento econômico, industrialização e urbanização. Porém quando se observa por uma perspectiva da provisão e assistência social, no entanto, há uma originalidade em relação a outros processos de desenvolvimento do século XX. Na quase totalidade dos casos, estes envolveram países de passado capitalista, a maioria de experiências de inserção internacional primário-exportadora. O caso Chinês é diferente, sendo este um país que desde o pós segunda guerra até 1978 criou um estado socialista altamente igualitário e com relações de solidariedade social não mercantis.

Mesmo partindo de ponto tão distante a China no seu processo de reformas não apenas por um bom tempo não criou novos instrumentos de provisão de bens e serviços públicos como empreendeu o desmonte sistemático da rede de proteção estabelecida anteriormente. Por duas décadas o país conviveu com a ausência na prática de qualquer provisão adequada de bens e serviços públicos. Sob os efeitos da dupla descentralização descrita por Painter e Mok (2008), o que restou nas áreas sociais essenciais estava a cargo dos entes subnacionais, com menor capacidade de financiamento, e do recém-criado capital privado. O resultado desses dois processos foi a crescente estratificação social.

Entretanto, até premidos por fortes tensões sociais, desde o final da década de 1990 existem iniciativas que buscam resolver os problemas sociais que surgiram como consequência da crescente mercantilização sobre todas as áreas do país. No entanto, até o final da primeira década do século XXI, as políticas públicas foram incapazes de apresentar resultados significativos e construir uma alternativa em termos de política

social. A construção do Estado de Bem-estar social chinês é uma novidade nesse sentido e sua conclusão é objeto de debate, para Ringen e Ngok (2013) é um Estado de Bem-estar desorganizado. De toda forma é possível observar que, mesmo quando todas as políticas atuais do governo do PCCh estiverem vigentes e funcionando, o Estado de Bem-estar resultante será mínimo, marcado por uma opção pública marginal e altamente desigual, nos termos de Esping-Andersen (1990) elevada estratificação. Entre os três tipos de Estado de Bem-estar social, o chinês se aproxima mais do liberal.

O exame do caso chinês, dentro dessas grandes tendências apresenta particularidades interessantes. Inicialmente, em termos de temporalidade, é importante anotar que a resposta do início de implantação de política sociais, até em resposta aos problemas criados pela destruição dos mecanismos existentes na experiência socialista foi relativamente rápida, ao menos se compararmos com a expressivo gap entre políticas de desenvolvimento e criação de estado de bem-estar nos países que fizeram seus processos de crescimento acelerado após a segunda guerra mundial. Vale também identificar algumas particularidades, como em relação a moradia e urbanização que de alguma forma se aproxima de um paradigma de políticas públicas com impacto positivo sobre o próprio desenvolvimento. Esse caso contribui com a noção de que a política social, construção de moradia pública, pode estar alinhada com o projeto de desenvolvimento.

Assim temos ao findar-se o primeiro quarto do século XXI, a China continua a apresentar-se como uma país socialista ainda que não tenha construído um Estado do Bem-estar com provisão universal, decomodificada e igualitária de bens e serviços públicos. Por outro lado, a velocidade como ocorreu o processo difere de outras experiências capitalistas estrito senso. Fica em aberto para a China como país de renda média e capacidade tecnológicas bastante avançadas em vários campos será capaz ou mesmo interessada em criar sinergias entre o desenvolvimento social e suas capacidades produtivas e tecnológicas.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2013. Disponível em: < <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>>. Acesso em: 22/01/2025;
- BASTOS, C. P. e D'AVILA, J. G (2009) "O Debate do Desenvolvimento na Tradição Heterodoxa Brasileira" Revista de Economia Contemporânea. 2009;
- BASTOS, C. P. e OLIVEIRA, B.R. (2016) "Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços Públicos: Aspectos Teóricos deste Debates". Texto para discussão IE-UFRJ. Rio de Janeiro: 2016;
- BASTOS, C. P.; BRITTO, G. (2010) Introdução do livro "A economia do subdesenvolvimento". A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010;
- BIAN, Morris L. Explaining the dynamics of change: transformation and evolution of China's public economy through war, revolution, and peace, 1928–2008. In: NAUGHTON, Barry; TSAI, Kellee S. (Org.). *State capitalism, institutional adaptation, and the Chinese miracle*. Cambridge University Press, 2015;
- BUSSEMAKER, Jet; VAN KERSBERGEN, Kees. Gender and welfare states: some theoretical reflections. In: SAINSBURY, Diane (Org.). *Gendering welfare states*. Londres: Sage Publications, 1994. p. 8-25;
- CAI, Yong; CHENG, Yuan. Pension reform in China: challenges and opportunities. In: CLAUS, Iris; OXLEY, Les (Org.). *China's economy: a collection of surveys*. Wiley Blackwell, 2014;
- CASTRO, J. A.; MOSTAFA, J.; HERCULANO, P.; Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicados do Ipea, n.75 – "Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda". IPEA, 2011;
- CHAN, Chak Kwan; NGOK, King Lun; PHILLIPS, David. *Social policy in China: development and well-being*. Bristol: The Policy Press, 2008;
- CHEN, Jie; YAO, Lingzhen; WANG, Hongwei. Development of public housing in post-reform China. *China & World Economy*, v. 25, n. 4, p. 60-77, 2017;
- CHIBBER, VIVEK. Reviving the developmental state? The myth of the 'national bourgeoisie'. *Socialist register*, 2005;
- CHOI, Young Jun. Coming to a standstill? A new theoretical idea of East Asian welfare regimes. **Barnett Papers in Social Research**, mar. 2007;
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press, 1990;
- GILBERT, Neil. *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2002;
- HOLLIDAY, Ian; WILDING, Paul (Ed.). *Welfare capitalism in East Asia: social policy in the tiger economies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003;

KERSTENETZKY, C. L. (2022) “Serviços Públicos como Vetores de Bem-Estar e Reestruturação Econômica” Textos para discussão sobre desenvolvimento econômico. 2022;

KWON, Huck-ju. *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005;

LEWIS, Arthur. The Evolution of the International Economic Order. Research Program in Development Studies: Discussion Paper, v. 74, Março 1977;

LUSTIG, Nora. The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the commitment to equity project. **CEQ Working Paper**, v. 30, Março 2015;

MAJEROWICZ, Esther. Do campesinato ao exército industrial de reserva: proletarização e determinação salarial na China. In: MAJEROWICZ, Esther; PARANÁ, Edemilson (Org.). *A China no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2022;

MEDEIROS, C.; SERRANO, F (2004) O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente, Revista de Economia Política vol 24, nº 2, Março, São Paulo;

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Desenvolvimentismo com características chinesas. In: MAJEROWICZ, Esther; PARANÁ, Edemilson (Org.). *A China no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2022;

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2013. v. 2, cap. 9, p. 435;

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; NOGUEIRA, Isabela. Uma abordagem estruturalista das desigualdades de renda na China contemporânea. Revista Tempo do Mundo, v. 3, n. 3, dez. 2011;

MENG, Qingyue; MILLS, Anne; WANG, Longde; HAN, Qide. What can we learn from China’s health system reform? *The BJM*, 2019;

NOGUEIRA, Isabela. **O Estado na China**. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 6-16, 2021;

NOGUEIRA, Isabela; BACIL, Fabianna; GUIMARÃES, João Victor. **A caminho de um estado de bem-estar social na China? Uma análise a partir dos sistemas de saúde e de educação**. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 2 (69), p. 669-692, maio/ago. 2020;

NOGUEIRA, Isabela; COLOMBINI, Iderley. Do semiproletariado à nova classe trabalhadora na China. *Economia e Sociedade*, v. 33, n. 3, 2024;

ORLIK, Thomas. *China: the bubble that never pops*. Oxford: Oxford University Press, 2020;

PAINTER, Martin; MOK, Ka Ho. Reasserting the public in public service delivery: the de-privatization and de-marketization of education in China. *Policy and Society*, v. 27, p. 137-150, 2008;

PARTIDO COMUNISTA DA CHINA. *Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on deepening the health care system reform*. 2009;

RINGEN, Stein; NGOK, Kinglun. *What kind of welfare state is emerging in China?* United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), set. 2013;

SANDER, Anne; SCHMITT, Christopher; KUHNLES, Stein. Em direção a um estado de bem-estar social chinês? Qualificando o conceito de seguridade social na China. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 2, ago. 2012;

SCITOVSKY, T. (1954) “Os Dois conceitos de Economias Externa”. A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010;

SERRANO, F. (2001) “A Acumulação e o Gasto Improdutivo na Economia do Desenvolvimento” Rio de Janeiro, 2001;

SYRQUIN, M (1988) Patterns of Structural Change, em Handbook of Development Economics, eds Chenery, H, e Srinivasan, T. T, Elsevier Science Publishers;

ZHANG, Wei. **Regulating private tutoring in China: uniform policies, diverse responses**. *ECNU Review of Education*, Shanghai, v. 2, n. 1, p. 25-43, 2019.