



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
DOUTORADO EM ECONOMIA**

**ANDREIA ANDRADE DOS SANTOS**

**DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS  
SOCIAIS: COMPARAÇÕES ENTRE BRASIL E CHINA (2000-2020)**

Salvador  
2021

**ANDREIA ANDRADE DOS SANTOS**

**DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS  
SOCIAIS: COMPARAÇÕES ENTRE BRASIL E CHINA (2000-2020)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.  
Linha de Pesquisa: Economia Política do Desenvolvimento  
Orientador: Prof. Dr. Antonio Renildo Santana Souza

Salvador  
2021

Ficha catalográfica elaborada por Valdineia Veloso CRB 5/1092

S237 Santos, Andreia Andrade dos  
Desigualdade de renda, pobreza e políticas públicas sociais:  
comparações entre Brasil e China (2000-2020) / Andreia Andrade  
dos Santos. - Salvador, 2021

237f. tab.; fig.; graf.

Tese (Doutorado em Economia) Faculdade de Economia  
Universidade Federal da Bahia, 2021

Orientador: Prof. Dr. Antônio Renildo Santana Souza

1.Desigualdade de renda 2.Pobreza 3. Políticas públicas  
I. Souza, Antônio Renildo Santana II. Título III. Universidade  
Federal da Bahia

CDD 338.981



## TERMO DE APROVAÇÃO

Andreia Andrade dos Santos

“DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS:  
COMPARAÇÕES ENTRE O BRASIL E A CHINA (2000-2020).”

Tese de Doutorado aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Salvador, 16 de junho de 2021.

*Renildo Souza*

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antônio Renildo Santana Souza  
(Orientador - PPGE/ECO/UFBA)

*Gilca*

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Gilca Garcia de Oliveira  
(UFBA)

*Rossine*

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Rossine Cerqueira da Cruz  
(UEFS)

*Antonio Jorge Fonseca Sanches*

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antônio Jorge Fonseca Sanches  
de Almeida  
(UFBA)

*Vitor Coutinho Lage*

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Vitor Coutinho Lage  
(UFBA)

Aos meus pais, Selma e John

## AGRADECIMENTOS

O processo de pensar, planejar e construir uma tese não é fácil. Foram anos tendo que deixar de lado momentos e pessoas e focar na construção deste trabalho. Apesar disso, contar com pessoas que me deram força e contribuíram para um processo mais leve foi fundamental, por isso há muito a agradecer.

Primeiramente à Deus. A fé foi e é muito importante para mim e a crença em um Deus próximo e amoroso me deu mais tranquilidade em seguir com meus planos, por mais difícil que tenha sido todo o caminho.

Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais e à minha vó Maria. A importância de uma família que nos dá força e ao mesmo tempo compreende nossas ausências é fundamental. Às minhas amigas e amigos, obrigada pela força e incentivo. Os pequenos momentos que passamos juntos renovaram minhas forças para chegar até aqui.

Agradeço ao meu orientador Renildo, que se tornou um amigo desde o mestrado. Com certeza é um exemplo de docente que quero levar para minha vida. Muito obrigada por compreender meus problemas e angústias no processo de construção da tese. Seu apoio foi imprescindível na elaboração de cada página.

A todos e todas que sempre me apoiaram e que se alegram comigo nesta vitória, os meus eternos agradecimentos.

“(...) não se pode falar em desenvolvimento sem que a cidadania social não seja assegurada para o conjunto da sociedade, incluindo seus membros mais vulneráveis.” (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 19)

## RESUMO

Após uma era em que o neoliberalismo foi exaltado e a eficiência dos mercados considerada incontestável, nota-se a volta de discussões sobre dois problemas crônicos da economia capitalista: a desigualdade de renda e a pobreza. Com base na economia política e no método da pesquisa comparada, esta tese tem como objetivo explicar como se caracterizaram e se relacionaram as desigualdades de renda, a pobreza e as políticas públicas sociais nas comparações entre a China e o Brasil no período de 2000 a 2020. As políticas públicas sociais têm sido colocadas como essenciais para a redução do nível das desigualdades, assim como da pobreza, e, por isso, vêm se tornando centrais em alguns governos, que estão vendo na piora desses índices um problema que deve ao menos ser atenuado, tendo em vista que não seria possível suplantá-lo, segundo algumas visões, dentro do sistema capitalista de produção. Brasil e China, assim chamados países emergentes, com amplo destaque no cenário internacional, possuem um alto nível de desigualdade de renda e riqueza, assim como da pobreza, apesar das suas grandes diferenças históricas e de desempenho econômico recente. A análise comparativa permitirá compreender e analisar políticas públicas sociais selecionadas (educação, saúde, mercado de trabalho e assistência social), que tiveram implicações sobre as desigualdades de renda e a pobreza no Brasil e na China, no curso das transformações que ocorreram nas décadas de 2000 e 2010. A hipótese é que, nos dois países durante o período considerado, aumentou a ação estatal na área social, resultando em uma correlação positiva elevada entre as políticas públicas sociais e a redução da pobreza, mas sem alteração significativa na desigualdade de renda. Considerando os dados e analisando as relações entre os elementos determinantes e cruciais da pesquisa, a conclusão é que as políticas públicas sociais favoreceram a melhoria das condições de vida dos mais pobres, ressaltando, entretanto, as suas graves limitações para alterar o quadro de discrepâncias de renda e sobretudo de riqueza. Os efeitos das políticas públicas sociais foram condicionados pelas particularidades nacionais de ambos os países, como sociedades muito desiguais, e pelas determinações estruturais da exploração do trabalho no sistema capitalista.

**Palavras-chave:** Desigualdade de renda e pobreza, políticas públicas sociais, Brasil, China e capitalismo.



## ABSTRACT

After an era in which neoliberalism was exalted and the efficiency of the markets considered undeniable, there was a return to discussions about two chronic problems of the capitalist economy: income inequality and poverty. Based on political economy and the method of comparative research, this thesis aims to explain how income inequalities, poverty and social public policies were characterized and related in the comparisons between China and Brazil in the period from 2000 to 2020. Public social policies have been considered essential to reduce the level of inequalities, as well as poverty, and, for this reason, they have become central to some governments, which are seeing a worsening of these rates as a problem that must at least be attenuated, considering that it would not be possible to supplant it, according to some views, within the capitalist system of production. Brazil and China, so called emerging countries, with wide prominence in the international scenario, have a high level of income and wealth inequality, as well as poverty, despite their great historical differences and recent economic performance. The comparative analysis will make it possible to understand and analyze selected social public policies (education, health, labor market and assistance), which had implications for income inequalities and poverty in Brazil and China, in the course of the transformations that occurred in the 2000s and 2010s. The hypothesis is that, in both countries during the period considered, state action in the social area increased, resulting in a high positive correlation between social public policies and poverty reduction, but without significant change in income inequality. Considering the data and analyzing the relationships between the determinant and crucial elements of the research, the conclusion is that social public policies favored the improvement of the living conditions of the poorest, while noting, however, their serious limitations in altering the picture of discrepancies in income and above all wealth. The effects of social public policies were conditioned by the national particularities of both countries, as very unequal societies, and by the structural determinations of the exploitation of labor in the capitalist system.

**Key-words:** Income inequality and poverty, social public policies, Brazil, China, capitalism.

## **LISTA DE FIGURAS**

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1- Mapa da China: Províncias e regiões Oriental, Central, Ocidental e Nordeste | 78  |
| Figura 2- Tipos de intervenção das Políticas sociais                                  | 188 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1- Dívida Externa líquida/Exportações de Bens- Brasil- 1981-2002  | 66  |
| Gráfico 2- PIB <i>per capita</i> por região administrativa do Brasil- Em R\$- 2017  | 80  |
| Gráfico 3- Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i> - Quatro regiões da China (1978-2014)   | 81  |
| Gráfico 4- Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> - R\$ [2019]  | 82  |
| Gráfico 5- Renda disponível <i>per capita</i> dos domicílios por região- China- Em yuan- 2018   | 83  |
| Gráfico 6- Taxa de Analfabetismo- Brasil- Por região (1991-2016) - Em %   | 84  |
| Gráfico 7- Porcentagem de pessoas acima de 6 anos sem escolaridade por região- China- 2018- Em %  | 85  |
| Gráfico 8- Taxa de desemprego- População em idade ativa com 16 anos ou mais- por região do Brasil (2000 e 2010)   | 86  |
| Gráfico 9- Taxa de desemprego na área urbana por região (1990-2017) - China- Em %   | 86  |
| Gráfico 10- População- China- Rural x Urbana (1970-2015)  | 87  |
| Gráfico 11- População- Brasil- Rural x Urbana (1960-2015)   | 88  |
| Gráfico 12- Taxa de Crescimento do PIB (% anual), média a cada 5 anos, Brasil e China, 1990-2019  | 147 |
| Gráfico 13- Taxa de Crescimento do PIB (% anual), Brasil e China, 2000-2019   | 148 |
| Gráfico 14- Taxa de Crescimento Populacional anual (em %), Brasil e China, 2000-2019  | 149 |
| Gráfico 15- Inflação, preços ao consumidor (% média a cada 5 anos), Brasil e China, 1995-2019   | 150 |
| Gráfico 16- Inflação, preços ao consumidor (% anual), Brasil e China, 2000-2019   | 150 |
| Gráfico 17- Expectativa de vida ao nascer, total (idade média a cada 5 anos), Brasil e China, 1990- 2018  | 151 |
| Gráfico 18 - Índice de Desenvolvimento Humano, Brasil e China, 1990-2019  | 152 |
| Gráfico 19- Investimento Público Total em Educação (em % do PIB), Brasil, 2000-2017   | 153 |
| Gráfico 20- Proporção das dotações governamentais com educação em proporção do PIB (em %), China, 2000-2017   | 154 |
| Gráfico 21- Taxa de analfabetismo de pessoas de 5 anos ou mais (em %), Brasil, 2001-2015  | 155 |
| Gráfico 22- Taxa de analfabetismo em adultos a partir de 15 anos (em %), China, 1990-   | 156 |
| Gráfico 23- Despesas domésticas do governo com saúde (% do PIB), Brasil e China, 2000-2018  | 157 |
| Gráfico 24- Gastos públicos com saúde provenientes de fontes domésticas expressos em dólares internacionais em paridade de poder de compra ( <i>per capita</i> ), Brasil e China, 2000-2018 | 157 |
| Gráfico 25- Leitos hospitalares (por 1.000 pessoas), China, 1985-2012   | 158 |
| Gráfico 26- Leitos hospitalares (por 1.000 pessoas), Brasil, 1987-2014  | 158 |
| Gráfico 27- Imunização em sarampo (% de crianças com idades entre 12-23 meses), Brasil e China, 2000-2018   | 159 |
| Gráfico 28- Taxa de mortalidade, menores de 5 anos (por 1.000 nascidos vivos), Brasil e China, 1990-2019  | 160 |
| Gráfico 29- Salário mínimo real (média a cada 5 anos), Brasil, 1980-2019  | 162 |

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 30- Salário Mínimo Real (em reais), Brasil, 2000-2019   | 162 |
| Gráfico 31- Salário médio real da zona urbana na China (em yuans), média a cada 5 anos, China, 1995- 2018   | 163 |
| Gráfico 32- Salário médio real dos ocupados em unidades urbanas (em yuans), China, 2000-2018  | 163 |
| Gráfico 33- Parcela da população desempregada (em %), Brasil, 1999-2019   | 164 |
| Gráfico 34- Taxa de desemprego registrada em áreas urbanas (em %), China, 1995-2018- China  | 165 |
| Gráfico 35- Despesas totais com a Função 08 nas três esferas da federação (em bilhões de reais), Brasil, 2002-2018  | 166 |
| Gráfico 36- Evolução dos recursos da Assistência Social em relação ao PIB (%), Brasil, 2002- 2018   | 167 |
| Gráfico 37- Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social -Função 08 (em bilhões de reais), exclusive transferências de renda, Brasil, 2002-2018 | 167 |
| Gráfico 38- Taxa de crescimento anual da Quantidade de benefícios previdenciários concedidos (em %), Brasil, 2006-2019  | 168 |
| Gráfico 39- Orçamentos anuais do Bolsa Família, corrigidos pela inflação - Em bilhões de reais  | 168 |
| Gráfico 40- Evolução da receita e das despesas do Fundo de Seguro Social, China, 1990-2018  | 169 |
| Gráfico 41- Número de trabalhadores inscritos no seguro-desemprego (x 10000 pessoas), China, 2000-2018  | 170 |
| Gráfico 42- Participação de renda detida pelos 20% mais pobres, Brasil, 1990-2018   | 171 |
| Gráfico 43- Participação de renda detida pelos 20% mais pobres, China, 1990-2016  | 171 |
| Gráfico 44- Participação de renda detida pelos 20% mais pobres, Brasil e China, 1990-2016   | 172 |
| Gráfico 45- Parcela da renda nacional por percentil da população, China, 2000-2019  | 172 |
| Gráfico 46- Parcela da renda nacional dos 1% mais ricos da população, China, 2000-2019  | 173 |
| Gráfico 47- Parcela da renda nacional por percentil da população, Brasil, 2001-2018   | 173 |
| Gráfico 48- Parcela da renda nacional dos 1% mais ricos da população, Brasil, 2000-2018   | 174 |
| Gráfico 49- RNB <i>per capita</i> , Paridade do Poder de Compra (PPC) (US\$ corrente internacional), Média a cada 5 anos, Brasil e China, 1990-2019                 | 175 |
| Gráfico 50- Renda Nacional bruta <i>per capita</i> , PPC (corrente internacional), Brasil e China, 2000-2019  | 175 |
| Gráfico 51- PIB <i>per capita</i> (US\$ corrente), Média a cada 5 anos, Brasil e China, 1990-2019   | 176 |
| Gráfico 52- PIB <i>per capita</i> (US\$ corrente), Brasil e China, 2000-2019  | 176 |
| Gráfico 53- Participação líquida de riqueza pessoal detida por percentil de riqueza, China, 1990-2015   | 177 |
| Gráfico 54- Participação líquida de riqueza pessoal detida dos 1% mais ricos, China, 1990-2015  | 178 |
| Gráfico 55- Riqueza por adulto ao longo do tempo, Brasil, 2000-2018   | 178 |
| Gráfico 56- Proporção do número de pessoas na pobreza de US \$ 1,90 por dia (Paridade do Poder de Compra -PPC de 2011) (% da população), China                      | 179 |

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 57- Proporção do número de pessoas na pobreza de US\$ 1,90 por dia (PPC de 2011) (% da população), Brasil | 180 |
| Gráfico 58- Coeficiente de Gini (multiplicado por 100), Brasil, 1995-2018   | 181 |
| Gráfico 59- Coeficiente de Gini (multiplicado por 100), China, 1996-2016  | 182 |
| Gráfico 60- Coeficiente de Gini, Brasil e China, 1996-2016  | 183 |

## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1- Parcela da População em Situação de pobreza- Brasil e China- 2016 | 48 |
| Tabela 2- IDHM desagregado, Brasil, 2010                                    | 91 |

## LISTA DE SIGLAS

AE- Aparelho de Estado

AIE- Aparelhos ideológicos de Estado

ALC- América Latina e o Caribe

BM- Banco Mundial

BPC- Benefício de Prestação Continuada

BRICS- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

BNDE- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CCPPC- Conferência Consultiva Política do Povo Chinês

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF- Constituição Federal

CFCE- Conselho Federal De Comércio Exterior

CLT- Consolidação das Leis Trabalhista

CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social

CNP- Conselho Nacional do Petróleo

CTEF- Conselho Técnico de Economia e Finanças

DASP- Departamento administrativo do Servidor Público

EC- Emenda Constitucional

ENC- Exame Nacional de Cursos

EUA- Estados Unidos da América

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FGTS- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIES- Financiamento Estudantil

FMI- Fundo Monetário Internacional

FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GIS- Government Employee Insurance Scheme

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IF- Institutos Federais de Educação, Ciência e tecnologia

IPCA- Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LIS- Labor Insurance Scheme

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

MA- Programa de Assistência Médica

MARE- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC- Ministério da Educação

MSLS- Programa de Padrão de Vida Mínimo

NBER- National Bureau of Economic Research

NCMS- Novo Sistema Médico Cooperativo

NOB- Norma Operacional Básica

NRCMS - New Rural Cooperative Medical Scheme

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS- Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

OIT- Organização Internacional do Trabalho

OMC- Organização Mundial do Comércio

OMS- Organização Mundial da Saúde

ONU- Organização das Nações Unidas

PAR- Programa de Ações Articuladas

PBF- Programa Bolsa família

PCC- Partido Comunista da China

PCN- Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação

PEC- Proposta de Emenda Constitucional

PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

P&D- Pesquisa e Desenvolvimento

PIB- Produto Interno Bruto

PICE- Política Industrial e de Comércio Exterior



PISA- Programa Internacional de Avaliação da Educação nos Países

PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

PNE- Plano Nacional de Educação

PNUD- Programa das Nações Unidas

PPC- Paridade do Poder de Compra

PROUNI- Programa Universidade para Todos

PT- Partido dos Trabalhadores

RCMS- Rural Cooperative Medical Scheme

RMV- Renda Mensal Vitalícia

SAEB- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SAMU- Serviço de Atendimento Médico de Urgência

SARS- Severe Acute Respiratory Syndrome

SOE- State-Owned Enterprises

SUDENE- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

UEBMI- Urban Resident Basic Medical Insurance

UPA- Unidades de Pronto Atendimento

URBMI- Seguro médico básico para residente urbano

USP- Unidades de Serviço Público

UTI- Unidade de Terapia Intensiva

WIID- World Income Inequality Database

ZEE- Zonas Econômicas Especiais

## SUMÁRIO

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b>   | <b>18</b>  |
| <b>2</b>     | <b>A DESIGUALDADES DE RENDA E A POBREZA NO CAPITALISMO E SUA LOCALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA NO BRASIL E NA CHINA</b>   | <b>23</b>  |
| 2.1          | O ESTADO E AS CLASSES SOCIAIS   | 24         |
| <b>2.1.1</b> | <b>Papel do Estado e as desigualdades</b>   | <b>31</b>  |
| <b>2.1.1</b> | <b>Políticas Públicas Sociais</b>   | <b>36</b>  |
| 2.2          | AS DESIGUALDADES E A POBREZA  | 37         |
| 2.3          | DESIGUALDADES NO BRASIL E NA CHINA E A ATUAÇÃO DO ESTADO: UMA INTRODUÇÃO  | 46         |
| 2.4          | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO   | 50         |
| <b>3</b>     | <b>BRASIL E CHINA: ESTADO, HISTÓRIA E PARTICULARIDADES</b>  | <b>51</b>  |
| 3.1          | CARACTERÍSTICAS GERAIS DO BRASIL E DA CHINA: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS   | 52         |
| <b>3.1.1</b> | <b>Estado no Brasil e na China</b>  | <b>54</b>  |
| 3.1.1.1      | O Estado na China   | 54         |
| 3.1.1.2      | O Estado no Brasil  | 63         |
| 3.1.1.3      | A formação do Estado Desenvolvimentista: Brasil e China   | 71         |
| 3.1.1.4      | Brasil/América Latina e China: Consenso de Washington x Consenso de Pequim  | 73         |
| <b>3.1.2</b> | <b>As diferenças regionais no Brasil e na China</b>   | <b>74</b>  |
| 3.1.2.1      | Desigualdades entre campo e cidade  | 87         |
| 3.2          | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO   | 93         |
| <b>4</b>     | <b>POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL E NA CHINA: UM PANORAMA</b>   | <b>96</b>  |
| 4.1          | SAÚDE   | 98         |
| <b>4.1.1</b> | <b>A saúde no Brasil</b>  | <b>101</b> |
| <b>4.1.2</b> | <b>A Saúde na China</b>   | <b>105</b> |
| 4.2          | EDUCAÇÃO  | 111        |
| <b>4.2.1</b> | <b>Educação no Brasil</b>   | <b>112</b> |
| <b>4.2.2</b> | <b>Educação na China</b>  | <b>117</b> |
| 4.3          | MERCADO DE TRABALHO   | 122        |
| <b>4.3.1</b> | <b>Mercado de trabalho no Brasil</b>  | <b>124</b> |
| <b>4.3.2</b> | <b>Mercado de trabalho na China</b>   | <b>130</b> |
| 4.4          | ASSISTÊNCIA SOCIAL E PREVIDÊNCIA  | 136        |
| <b>4.4.1</b> | <b>Assistência social e previdência no Brasil</b>   | <b>137</b> |
| <b>4.4.2</b> | <b>Assistência social e previdência na China</b>  | <b>141</b> |
| 4.5          | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO   | 144        |
| <b>5</b>     | <b>DADOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010 E ÍNDICES DE DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL E NA CHINA</b> | <b>145</b> |
| 5.1          | INDICADORES SOCIAIS   | 146        |
| <b>5.1.1</b> | <b>Algumas Comparações básicas entre o Brasil e a China</b>   | <b>147</b> |
| <b>5.1.2</b> | <b>Educação</b>   | <b>152</b> |
| <b>5.1.3</b> | <b>Saúde</b>  | <b>156</b> |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| <b>5.1.4</b> | <b>Mercado de Trabalho</b>  | <b>161</b> |
| <b>5.1.5</b> | <b>Assistência Social e Previdência Social</b>  | <b>166</b> |
| 5.2          | INDICADORES DE RENDA  | 170        |
| 5.3          | INDICADORES DE RIQUEZA  | 177        |
| 5.4          | INDICADORES DE POBREZA  | 179        |
| 5.5          | INDICADORES DE RENDA  | 181        |
| 5.6          | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO   | 183        |
| <b>6</b>     | <b>POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E SUA ASSOCIAÇÃO COM OS ÍNDICES DE DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E INDICADORES SOCIAIS</b> | <b>185</b> |
| 6.1          | GARANTIA DE RENDA   | 188        |
| 6.2          | GARANTIA DA OFERTA DE BENS E SERVIÇOS SOCIAIS   | 190        |
| 6.3          | REGULAÇÃO   | 192        |
| <b>6.3.1</b> | <b>Comentários sobre a Tributação</b>   | <b>193</b> |
| 6.4          | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO   | 194        |
| <b>7</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>   | <b>196</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS</b>  | <b>202</b> |
|              | <b>APÊNDICE- A QUESTÃO DO COVID-19: CAPITALISMO, DESIGUALDADE E ESTADO</b>  | <b>215</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende fazer uma análise sobre a desigualdade e a pobreza, suas causas, consequências e tendências, bem como as políticas públicas sociais, através de um estudo comparativo entre Brasil e China nos anos de 2000 a 2020. Na análise, ponderando as particularidades de ambos os países, buscou-se entender, de forma integrada, a ação estatal relativa às desigualdades sociais. Buscou-se compreender a associação e correlação entre as políticas públicas sociais e as desigualdades de renda e a pobreza, de um lado, e as políticas públicas sociais, de outro. O estudo está construído em avaliação e interpretação, com elaboração qualitativa, sem quantificações de modelagem econométrica.

A pergunta ou problema de pesquisa foi a seguinte: Como se caracterizaram e como se relacionaram as desigualdades de renda, a pobreza e as políticas públicas sociais, comparativamente, no Brasil e na China, no período de 2000 a 2020. Portanto, o objeto de estudo é a desigualdade de renda e a pobreza na contemporaneidade, cotejadas com as políticas públicas sociais de combate a esses problemas socioeconômicos. Serão analisados, comparativamente, os casos do Brasil e da China, nas décadas de 2000 e 2010, através das análises das políticas públicas sociais voltadas para a redução da desigualdade de renda e da pobreza, verificando-se a relação dessas políticas com essas mazelas sociais.

Para tanto, será necessário investigar as razões, os determinantes e as formas da estrutura e da dinâmica da desigualdade de renda entre brasileiros e entre chineses, sendo imprescindível o acompanhamento das variações nos níveis de pobreza, abrangendo as particularidades, as semelhanças e as grandes diferenças desses dois países, principalmente em relação ao tipo de governo. Assim, é imprescindível destacar as significativas particularidades políticas e de formação da sociedade nestes dois casos, seja no âmbito de atuação do Estado, seja no âmbito do nível dos índices de desigualdade, alto nos dois países.

A prioridade dada às décadas de 2000 e 2010 ocorreu por este período ser caracterizado tanto pelo aumento das políticas neoliberais quanto por crises profundas. Observar as alterações nos níveis de desigualdades e da pobreza, que também se aprofundaram nesse período, e a promoção de políticas públicas sociais, torna-se fundamental para a análise da efetividade do combate a esses problemas.

Com base em ampla revisão teórica, analisar-se-ão os casos desses dois países, Brasil e China, comparando-se dados sociais e econômicos nas décadas de 2000 e 2010, mas sem isolar esses anos dos acontecimentos que ocorreram anteriormente, tendo em vista que é necessário um

maior panorama temporal para compreensão do período delimitado nessa pesquisa. Por isso, as transformações que ocorreram nos dois países, principalmente a partir de 1980, devem ser consideradas.

O objetivo geral desta tese é explicar as características e as relações entre as desigualdades de renda, a pobreza e as políticas públicas sociais nas comparações entre a China e o Brasil no período de 2000 a 2020, à luz da economia política. Como objetivos específicos, e tendo em vista a existência de grandes diferenças entre esses dois países, analisar-se-ão, primeiro, as particularidades históricas, políticas e sociais do Brasil e da China para compreender como a desigualdade de renda e a pobreza afetam cada um deles com suas particularidades. Um segundo objetivo específico é analisar as principais políticas sociais nestes dois países, para uma compreensão sobre como a atuação do Estado, chamado capitalista no caso brasileiro e socialista de mercado no caso chinês, resultou em modificações nos níveis da desigualdade de renda e da pobreza.

Na comparação entre o Brasil e a China, analisar os tipos, as características e a evolução das desigualdades nesses países é imprescindível. Projetou-se demonstrar que houve uma presença estrutural das desigualdades na caracterização capitalista concreta da trajetória da China e do Brasil no contexto das últimas décadas. Na atualidade, esses dois temas são constantemente colocados como importantes nas discussões, inclusive nas análises do desempenho econômico da China e do Brasil.

Para a construção da hipótese, considerou-se que a exacerbação da desigualdade de renda e riqueza tem sido um elemento essencial na caracterização da trajetória econômica e social de transformações, reformas e crises do Brasil e da China nas últimas décadas, tendo como motivação as particularidades de cada país e determinações gerais relacionadas às características do capitalismo. Esses dois países se assemelham por apresentarem alta concentração de renda, além de um alto nível de pobreza, mas que apresentaram, principalmente nas décadas de 2000 e 2010, uma ação do Estado para a melhoria dos indicadores socioeconômicos através da promoção de políticas públicas sociais.

Assim, o Brasil e a China, países que possuem altos índices de concentração de renda e riqueza, além de um nível elevado de pobreza, apresentaram como característica no período investigado uma atuação de seus governos em combater a piora desses índices socioeconômicos e, por isso, buscaram medidas para mitigar esses problemas através da promoção de políticas públicas sociais. Portanto, a hipótese é que, nos dois países durante o período considerado, houve um

aumento da ação estatal na área social, resultando em uma correlação positiva elevada entre as políticas públicas sociais e a redução da pobreza, mas sem alteração significativa na desigualdade de renda. O método que será utilizado nesta tese é o comparado, histórico e concreto.

Na maioria dos casos, há uma grande impossibilidade de se aplicar o método experimental nas ciências sociais. Adicionalmente, diante de problemas socioeconômicos no capitalismo, o formalismo quantitativo tradicional dos modelos abstratos é um recurso metodológico insuficiente para o estudo das relações e interseção entre sociedade, Estado e economia, como partes de um todo, e do sistema capitalista, como se apresenta do ponto de vista real em um país e no mundo. Neste sentido, a partir de uma visão econômica crítica, assentada na economia política contemporânea, adotou-se nesta tese o método comparado.

O método comparado, em sentido histórico e concreto, se torna um requisito fundamental em termos de realismo científico, pois permite romper com o isolamento dos eventos, possibilitando, inclusive, a formulação de leis capazes de explicar transformações sociais. A escolha da comparação ocorreu porque, nas ciências sociais, este é um processo de construção de conhecimento pelo qual é possível descobrir regularidades e transformações, construir modelos e tipologias, observar continuidades (ou descontinuidades), além de possibilitar a análise de semelhanças e diferenças. Deste modo, o método comparado é de grande importância para explicitar as determinações gerais dos fenômenos sociais. (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998).

Assim, o estudo terá como base o método comparado das ciências sociais e a percepção de que as comparações internacionais são fundamentais para o estudo das desigualdades e da relevância na atuação do Estado, como demonstra o Programa das Nações Unidas (PNUD, 2013). Para tanto, a proposta perpassa pela realização de uma análise comparada e analítica entre Brasil e China, abarcando principalmente as décadas de 2000 e 2010.

A mensuração da pobreza pode ser motivo de controvérsia, pois é necessário identificar quem é pobre e quão pobre é essa pessoa. Comumente, a pobreza é considerada como uma privação que um indivíduo passa e que o coloca em um patamar inferior ao que uma sociedade deve garantir. A definição de medida de bem-estar comum, qualificada em uma mesma unidade de medida, não é fácil e não é unânime. (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011).

Há um grande desafio ao mensurar e comparar a desigualdade. Qualquer medida deve ter a capacidade de expressar o mais próximo possível a realidade, possibilitando uma reflexão

social. Há medidas que se destacam ao mensurar a desigualdade, tais como o índice de Gini, os índices de Theil, as Curvas de Concentração, a Curva de Lorenz, a Curva de Quartis e a Curva de Lorenz Generalizada, algumas sendo mais eficientes em mensurar a desigualdade relativa e outras a absoluta.

Dentre as medidas colocadas em destaque, a Curva de Lorenz, conhecida após o economista Max Otto Lorenz publicar um artigo no campo da desigualdade em 1905, é a mais eficiente em comparar a desigualdade entre países com populações e níveis de renda diferentes, além de permitir comparar situações de países ao longo dos anos. Com base nela foi elaborado o coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda. Além disso, essa curva permite analisar a desigualdade de rendimentos e riqueza dividindo a sociedade em estratos, como por exemplo, os 10% mais ricos, 40% intermediários e os 50% mais pobres.

A curva de Lorenz tem propriedades tais que, mesmo que todos os rendimentos de uma população sejam duplicados, sua forma permanece a mesma. Essa característica é o que permite, por exemplo, comparar a desigualdade entre países muito ricos e muito pobres. (MEDEIROS, 2012, p.61).

A Curva de Lorenz generalizada traz informações adicionais sobre o nível e a forma da distribuição de renda e riqueza, representando o comportamento da renda acumulada nos diferentes extratos da população. “(...) Permitem dizer, por exemplo, se um aumento da desigualdade ao longo do tempo se deu sob circunstâncias onde todos ganharam, mas os mais ricos ganharam mais que os demais, ou se os ricos ganharam às custas dos mais pobres” (MEDEIROS, 2012, p.61).

Para construção da tese, buscou-se explicar como se caracterizaram e se relacionaram a desigualdade de renda, a pobreza e as políticas públicas sociais na comparação entre Brasil e China, entre os anos de 2000 e 2010. Importante destacar, contudo, que a proposta aqui não é realizar uma modelagem econométrica para encontrar resultados. O estudo é no âmbito da economia política, visando apresentar a percepção sobre os impactos das políticas públicas sociais sobre as desigualdades de renda e pobreza.

Em que se pese as limitações desta tese, destaca-se a abrangência e profundidade do estudo, tendo em vista que foram escolhidos dois países, com características particulares, para uma análise geral sobre a desigualdade de renda, a pobreza e as políticas públicas. Ressalta-se, contudo, que esta limitação não retira a importância aqui dada ao tema e à metodologia utilizada, pois através deles é possível retirar importantes considerações sobre a relevância do

papel do Estado na execução de políticas públicas sociais e seus benefícios para a população, principalmente aquela com menor renda.

Esta tese será composta por 5 capítulos, além da Introdução e das considerações finais. No *Capítulo 1*, a introdução, será apresentada a base teórica, hipótese, metodologia e os principais conceitos. No *Capítulo 2* serão abordadas algumas características do Brasil e da China, principalmente em relação à atuação do Estado, às políticas públicas sociais e a algumas características da desigualdade de renda e pobreza nesses países. No *Capítulo 3* serão apresentadas as particularidades do Brasil e da China em relação ao Estado, à história e às diferenças regionais. Já no *Capítulo 4*, serão analisadas informações gerais sobre a desigualdade de renda, da riqueza e da pobreza, além dos indicadores relevantes para analisar as condições sociais, com destaque para educação, saúde, mercado de trabalho e assistência social e previdência no Brasil e na China. No *Capítulo 5*, será realizada uma comparação de alguns indicadores relacionados às principais políticas públicas sociais no Brasil e na China. A Análise das políticas públicas sociais perpassará pelos períodos em que foram realizadas, o pessoal afetado, os resultados reais e suas relações com os índices e indicadores apresentados nos capítulos 4. No *Capítulo 6* será apresentada uma análise geral sobre as implicações das políticas públicas sociais sobre os níveis de desigualdade de renda e pobreza. No último capítulo serão apresentadas as *Considerações Finais*. Além disso, o Apêndice fará um panorama sobre a atual conjuntura de pandemia do Covid-19 e a perspectiva em relação às desigualdades de renda e pobreza no Brasil e na China nesse contexto.



## **2 A DESIGUALDADE DE RENDA E A POBREZA NO CAPITALISMO E SUA LOCALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA NO BRASIL E NA CHINA**

Em uma era de neoliberalismo marcada pela retórica da exaltação da racionalidade e eficiência dos mercados, as discussões começaram a ser direcionadas, em parte, para um problema crônico da economia capitalista: a desigualdade de renda e riqueza. A retomada da análise das desigualdades e a busca por uma melhor compreensão sobre a razão de elas persistirem no sistema capitalista - sendo muitas vezes negligenciadas - são imprescindíveis para o avanço e a renovação da crítica da teoria econômica.

No caso dos países em desenvolvimento, centrais neste estudo, o tema da desigualdade vem sendo associado ao atraso relativo, em termos de Produto Interno Bruto- PIB *per capita* e concentração de renda. Nesse caso, a desigualdade é considerada um amplificador do distanciamento em termos econômicos e sociais em relação aos países centrais, porém pouco se realizam análises críticas do capitalismo como um sistema mundial e como fonte estrutural das contradições socioeconômicas.

Apesar de não existir unanimidade entre os estudiosos em tratar a desigualdade como um problema a ser combatido, a ampliação dos problemas sociais tem, especialmente com as consequências da pandemia do novo coronavírus, sido pauta de controvérsias políticas, inclusive nas disputas eleitorais. Em um sentido falso em grande parte, as alegações sobre o bem-estar da população sempre foi tema central nas disputas políticas. São alegações contraditórias com a defesa simultânea, por parte das forças sociais dominantes, do receituário econômico neoliberal. Além disso, a desigualdade, conceito que está no extremo oposto da generalização do bem-estar da população, é um tema muito antigo, porém segue atual e presente nos estudos e análises econômicas, políticas e sociais.

Para o entendimento específico e concreto da desigualdade, é preciso levar em consideração algumas das suas expressões cruciais, tais como a pobreza, a falta de acesso aos serviços de educação e saúde, as precárias condições de habitação e transportes, as discrepâncias no mercado de trabalho e a concentração de renda e riqueza. A teoria econômica convencional neoclássica não vincula as desigualdades às condições imanentes do capitalismo. Persistem entre os economistas as divergências sobre os motivos que geram atrasos e problemas estruturais econômicos e sociais. Apesar dessas divergências, os países são classificados de

diversas formas, como, por exemplo, em subdesenvolvidos ou desenvolvidos, ou em países em desenvolvimento, países emergentes e países desenvolvidos. A desigualdade pode ser analisada entre os países (países de renda *per capita* baixa, média e alta) ou no interior de cada país.

De forma geral, a desigualdade é um desafio para o desenvolvimento econômico, já que sua exacerbação, sem qualquer medida contracíclica, consolida nações excludentes, econômica e socialmente. É necessário acrescentar, porém, que o sistema capitalista já é, em seu cerne, fomentador da instabilidade das nações, resultado das contradições deste modo de produção, sobretudo pela relação entre o trabalho e o capital. A desigualdade, comumente, atinge não só os países mais pobres, mas também as nações mais ricas, mesmo que este problema as afete de forma diferente ou possua trajetória distinta.

Dentro desse contexto, o papel do Estado toma a dianteira e é central nas análises que buscam soluções para acabar, ou ao menos amenizar, problemas da sociedade, como a desigualdade. O Estado, através de instrumentos diversos, é indispensável ao combate à desigualdade. Dentro deste contexto, há um conceito importante: as políticas públicas sociais. No estudo aqui realizado, coloca-se em destaque a importância que as políticas públicas sociais tiveram sobre os níveis de desigualdade e pobreza, considerando, comparativamente, os casos do Brasil e da China. Para tanto, é imprescindível delimitar o conceito de políticas públicas sociais e sua abrangência. Dessa forma, os impactos dessas políticas sobre os níveis de desigualdade, tendo em vista os indicadores sociais a eles relacionados, são passíveis de estudo e análise crítica.

## 2.1 O ESTADO E AS CLASSES SOCIAIS

A compreensão teórica sobre a natureza e a atuação do Estado dentro de uma sociedade é evidentemente de fundamental importância para a análise das políticas públicas sociais. Apesar de o papel do Estado não se restringir às ações de políticas públicas sociais, essa função é de grande relevância, principalmente considerando o impacto gerado para a população em sociedades muito desiguais. O entendimento do papel do Estado deve ter em vista um sentido crítico, principalmente a partir de sua formação, mudanças e funções. Há de se considerar, ainda, que vinculada à compreensão conceitual do Estado, é necessário abordar as particularidades do sistema capitalista de produção. Uma coisa não está dissociada da outra. Nas décadas iniciais do século XXI, importantes transformações econômicas, como o neoliberalismo e as crises, estão ligadas ao Estado.

No âmbito deste estudo e tendo em vista a análise do mundo contemporâneo, será considerada a base teórica que tem como foco o Estado sob o sistema capitalista de produção. É importante considerar que as funções do Estado vão para além da criação e execução de políticas públicas, porém essas ações seriam muito importantes para a garantia do bem-estar da população, principalmente em sociedades amplamente desiguais, como os casos de destaque aqui: Brasil e China.

A sociedade capitalista é dividida em classes sociais e o Estado, como parte integrante deste arranjo social histórico e específico, é, em termos mais gerais, o comitê de gestão e negócios da burguesia (MARX, 1996a). A propósito, essa definição, independentemente de sua aparência, não é uma simplificação instrumental, porque mantém-se a relevância teórica da natureza classista do Estado, com a presença, participação e disputas das diferentes classes.

Poulantzas, um dos principais autores que teoriza sobre o Estado, apresenta este conceito como a condensação de uma relação (POULANTZAS, 1975) e como expressão das relações de classe (POULANTZAS, 1985). Ele afirma que o Estado abarca uma relação de forças entre classes e frações de classes. Um conceito importante que este autor traz para análise do Estado é o de bloco do poder, resumido por ele como uma unidade contraditória e dinâmica das classes hegemônicas e suas frações.

O Estado é uma arena de luta entre as diversas classes. Portanto, o Estado é perpassado por contradições de classes, que condensam a relação entre a classe dominante e a classe dominada. Apesar de o Estado tentar desorganizar as massas em favor da burguesia, as classes populares estão sempre presentes no Estado, com a particularidade de não se firmarem no poder, apesar de parecerem estar em maior destaque em certos momentos.

As formas de poder, que fazem as classes dominantes permanecerem com seus privilégios, se destacam em três modalidades: aparelho repressivo (como a polícia e o exército); os aparelhos ideológicos (como a mídia, a religião, sindicatos, partidos); e o aparelho econômico (estrutura que põe em prática as relações econômicas juntamente com as relações político-ideológicas). Na reflexão sobre o Estado, a análise histórica é fundamental, tendo em vista que, segundo Poulantzas (1985), os aparelhos podem se deslocar, acumular funções ou até mesmo mudar de função. No geral, o sistema capitalista reafirma o poder hegemônico da classe dominante, muitas vezes estabelecendo um “compromisso” (provisório) entre o bloco do poder e frações das classes dominadas, amparado na política, na economia e na ideologia. “Esta ideologia é

precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e dos interesses gerais, árbitro entre as classes em luta (...)” (POULANTZAS, 1985, p. 179).

O Estado, dentro do sistema capitalista, necessita enfraquecer as massas populares para reafirmar o poder da burguesia. Para tanto, promove a divisão da classe dominada em frações de classe, promovendo o efeito de isolamento, difundindo a ideia da representação da unidade, em que o Estado seria capaz de unificar as classes sociais preservando o interesse geral e comum. Seu papel passa, segundo Poulantzas (1977), pela mediação entre as classes sociais, utilizando-se de uma estratégia concernente aos indivíduos: apela-se ao direito. O direito, nesse recurso estratégico, permite a legitimação das desigualdades socioeconômicas, centrais no capitalismo.

Apesar de uma circunstância provisória de presença das classes populares no poder, não ocorre superação do sistema capitalista de produção, ou melhor, pouco nele se modifica, porque a presença das massas no Estado não é condição suficiente para modificá-lo, apesar de necessária.

[...] mesmo na suposição absurda de que (...) todos os burgueses ocupassem os lugares dos operários e vice-versa, nada de essencial mudaria no capitalismo, pois haveria sempre lugares de burguesia e de proletariado, o que é o aspecto principal de reprodução das relações capitalistas. (POULANTZAS, 1975, p. 35).

As desigualdades sociais na estruturação classista dentro do sistema capitalista não são passíveis de serem suplantadas. As conquistas parciais de natureza socioeconômica, porém, se mostram necessárias, para os trabalhadores, porque estão associadas à resistência, à acumulação de forças e à procura de brechas para uma maior participação política das massas populares. É nesse sentido que a liberdade política é indispensável para as lutas dos trabalhadores. Poulantzas (1985) reafirma, inclusive, que, para ocorrer uma passagem para o socialismo, é imprescindível incorporar as reivindicações populares. É necessário, contudo, que a sociedade se enverede para a democracia mais ampla e efetiva, suplantando poderes autoritários.

Para compreender o papel do Estado, é necessário analisar o sistema capitalista mundial e o fato de que ele passa por transformações ao longo do tempo. Mas, ao considerar as mudanças, não se pode perder de vista a hegemonia de um Estado específico e seus capitalistas, que detém a capacidade política, militar e econômica internacionalmente, dando respaldo para a acumulação de capital e sua expansão mundial, conforme a teoria dos ciclos arrighianos. Assim, Arrighi (2008) destaca que, nesse âmbito mundial, em que os Estados são atores do poder e influenciam o dinamismo da acumulação de capitais e as disputas entre si, a hegemonia é uma marca relevante. As relações entre os Estados são assimétricas, desiguais, conflituosas. Nessa

hierarquia, os Estados dos países relativamente avançados ocupam o centro do sistema, enquanto os outros Estados são semiperiféricos ou periféricos. Nos dois parágrafos seguintes, é feita uma alusão à trajetória histórica dos Estados Unidos a fim de registrar concretamente a questão da hegemonia de um Estado ou país.

Desde as primeiras décadas do século XX e sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos retêm a hegemonia mundial, apesar de alguns períodos em que esse poder foi colocado em risco, o que ocorreu principalmente a partir de 1970. Já o Leste asiático, com destaque para o Japão, apesar da ampliação da sua riqueza, não apresentava, àquela época, os requisitos necessários para superar os Estados Unidos da América (EUA). Destaca-se aqui que, nesse momento, anos 1970 e 1980, a China nem era citada como possível superpotência, como ela hoje se apresenta.

Em um segundo momento, a partir da década 2000, a China se destaca na Ásia oriental, e o que mais chamava atenção era a manutenção e aumento da aceleração do crescimento econômico chinês, com impacto sobre o mundo inteiro. Na retrospectiva secular, para justificar o fato de a China, apesar de ser a maior economia do mundo, não ter alcançado a hegemonia global entre os séculos XVI e XVIII, Arrighi (2008) destacou que havia a necessidade da união entre capitalismo, industrialismo e militarismo, para manter ou iniciar uma hegemonia, o que a China não possuía. Cabe ressaltar que Arrighi sempre destaca que o Estado Imperial chinês durante muitos séculos foi o centro hegemônico regional do Leste e do Sudeste Asiático, antes do declínio no século XIX.

Durante o século XIX e metade do XX, a China afundou econômica e politicamente. Só no século XXI, a China recuperou seu proeminente papel econômico do passado. Para o futuro, Arrighi, fazendo tábula rasa da caracterização capitalista na China hoje, faz uma previsão otimista sobre o alcance da hegemonia chinesa, afirmando que isso poderia ocorrer com a China mantendo sua via “não capitalista”.

Retomemos a discussão conceitual sobre o Estado. Ainda citando autores de destaque, Hobbes (1983) se coloca a favor da ideia de que o Estado existe para promover a ordem, através da manutenção da paz e segurança da sociedade, em benefício de todos os cidadãos. Os cidadãos renunciam à liberdade do seu estado natural em favor da viabilidade da vida em segurança na sociedade, graças ao poder concentrado no Estado. Segundo Breier (2008), o Estado em Hobbes é autoritário, porém não totalitário. Sua ideia abrange o fundamento de que o Estado deveria garantir que todos tenham direito aos bens materiais minimamente necessários à sua

sobrevivência e que houvesse a garantia da propriedade privada. Há de se destacar que, para Hobbes (1983), ninguém deve acumular riquezas além do necessário a sobrevivência, tendo o Estado o papel de intervir e redistribuir caso seja indispensável para garantir o necessário para a sobrevivência de todos os cidadãos:

É de esperar que todos se esforcem por conseguir o que é necessário à sua existência, não apenas por direito, mas pela necessidade de sua natureza. Assim, aquele que desejar competir por mais do que isso será culpado de iniciar uma guerra, dado que não havia necessidade de ele lutar pelo que quer que fosse; estará ele, pois, violando a lei fundamental da natureza [procurar a paz]. (HOBBS, 1983, p. 209).

Na visão marxista, e aqui será colocada a visão de Engels (1978), o Estado é entendido como um instrumento repressivo, em mãos e a serviço da classe dominante. Observando o Manifesto Comunista (MARX; ENGELS, 1988), o Estado não seria o promotor da justiça social, nem mesmo se propõe a modificar essa realidade de opressão classista. Karl Marx no livro I d'O Capital dedicou um longo capítulo sobre a jornada de trabalho, enfatizando a importância da lei do Parlamento do Reino Unido sobre a redução da jornada e restrições sobre o trabalho de mulheres. Marx, na Crítica ao Programa de Gotha, destacou a importância do ensino público, como uma política pública nos Estados Unidos. Destaca-se que, à época desses pensadores, saltavam aos olhos as condições extremas e profundas das desigualdades entre as classes sociais e o grande sofrimento dos trabalhadores. Evidentemente, o Estado ainda não contava com políticas públicas sociais.

Uma importante análise sobre Estado e hegemonia provém do pensamento de Gramsci (1968). Este autor traz o conceito de hegemonia, compreendida como a capacidade de ser dirigente, sendo necessário haver consenso e força: “[...] deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção)” (GRAMSCI, 1968, p. 149). Para conseguir essa hegemonia, as classes dominantes podem apelar, no capitalismo contemporâneo, às políticas públicas sociais. As classes dominantes dependem de hegemonia, sem renunciar a coerção, violência, dominação. Às vezes, prevalece o consentimento, pacificação. Outras vezes, é a coerção.

Neste trabalho será dado destaque à atuação do Estado por meio de políticas públicas, tendo em vista a importância destes meios para reduzir ou amenizar as consequências da pobreza e das desigualdades. Sem ilusão, sem reformismo, não se propõe aqui a defesa de uma visão do Estado voltado, em sua própria natureza e identidade, para interesses e necessidades dos mais explorados e oprimidos, dentro dos marcos do capitalismo. Essas políticas públicas sociais não

seriam executadas para esse fim, para os interesses populares, ou seja, não seria por “preocupação” do Estado com a população, mas para, essencialmente, manter o domínio de classe na reprodução do capital.

Para Marx e Engels (1988), o Estado burguês objetiva garantir a propriedade privada, o lucro e a acumulação. Com essa relação estrutural entre o Estado e o capital, o capitalismo seria um tipo específico e histórico de sociedade de classes. Voltando à própria origem remota do Estado, depois da chamada comuna primitiva, o seu surgimento vinculou-se ao aparecimento da divisão da sociedade em classes sociais:

Faltava apenas uma coisa; uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gntífica, que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolveram umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada, das riquezas -; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado. (ENGELS, 1978, p.120).

O Estado sempre esteve nas mãos da classe dominante, estando ele destinado a reprimir a classe dominada. Em relação a essa repressão sobre a classe oprimida, Gramsci (1968) afirmou que a necessidade de um Estado repressor surgiu com o aparecimento das desigualdades, fazendo crescer a área de intervenção do Estado e a obrigatoriedade do direito.

Essa particular atuação do Estado, cujo comando estava nas mãos da classe dominante, se deu pelo anseio da manutenção do domínio desta classe sobre a outra classe, a oprimida, que sofria com as mazelas da sociedade. Para isso, seria necessário ocultar o real motivo do surgimento destas mazelas, mesmo que através de políticas públicas voltadas aos mais pobres. Destaca-se que, conforme relata Engels, “[...] quanto mais progride a civilização, mais se vê obrigada a encobrir os males que traz necessariamente consigo, ocultando-os com o manto da caridade, enfeitando-os ou simplesmente negando-os” (ENGELS, 1978, p.200).

Nesse século XIX de Engels, a questão das condições sociais está associada ao crescimento da luta de classes no contexto de intervenções reformistas ou revolucionárias no plano das ideias e das lutas políticas. Há o surgimento dos sindicatos e partidos políticos. Historicamente, o capitalismo impulsiona avanços gigantescos nas forças produtivas e ao mesmo tempo ocorrem as crises econômicas, periodicamente, inclusive por superprodução de mercadorias.

Nas condições das primeiras décadas do século XX, a Europa Ocidental passou a apresentar uma realidade mais complexa tanto na sociedade quanto no Estado, passando a existir um Estado em sentido ampliado, com a incorporação da sociedade civil. Diante dessa nova realidade, na literatura gramsciana aparece o conceito de Estado restrito, concernente ao próprio aparelho burocrático e coercitivo de governo, e o conceito de Estado Ampliado, dada a complexidade em causa, concernente a incorporação da Sociedade Civil (associações, escola, igreja, partidos, imprensa etc.) como poder também estatal. O Estado passava a combinar a chamada Sociedade Política (aparelho estatal) e Sociedade Civil. Houve uma legitimação de novas e ampliadas formas das funções do Estado nos âmbitos da economia, da política e da vida social.

Para além da repressão exercida pelo Estado, surge a necessidade do consentimento. A hegemonia da classe dominante combinava direção, liderança, concernente à obtenção de aceitação e consentimento, com dominação, concernente a coerção. As classes subalternas aceitavam a direção política, ideológica, moral, cultural e científica das classes dominantes, sem prejuízo das contradições interclasses e mesmo dos conflitos entre as frações das classes dominantes. O tripé Estado, Sociedade Civil e Estrutura Econômica era articulado pelo bloco histórico das classes dominantes, que mantinham a força hegemônica, decisiva e dirigente.

Havia a necessidade de serem realizadas concessões, o que começou a se apresentar de forma mais incisiva, ou seja, através da “revolução passiva”, em que a classe dominada precisava ver de forma receptiva as necessidades da classe dominada. Isso incapacitaria a classe dominada de ser revolucionária. É importante considerar que Gramsci teve a possibilidade de vivenciar uma época que passava por uma nova realidade na sociedade capitalista, em que novos papéis são vistos nas mãos do Estado, perpassando inclusive pelas políticas públicas, podendo ser elas econômicas (intervencionista), repressivas (Estado Gendarme<sup>1</sup>) e de consenso (Estado ético hegeliano) (GRAMSCI, 1968).

Para a compreensão das novas funcionalidades do Estado, Althusser (1987) distingue dois conceitos: Aparelhos ideológicos de Estado (AIE) e Aparelho Repressivo de Estado, ou simplesmente Aparelho de Estado (AE). Como AIE, destacam-se: família, igreja, mídia, sindicatos, dentre outros. São responsáveis por disseminar a ideologia da classe dominante,

---

<sup>1</sup> “Estado-guarda noturno, isto é, de uma organização coercitiva que tutelará o desenvolvimento dos elementos da sociedade regulada em contínuo crescimento, e, portanto, reduzindo gradativamente as suas intervenções autoritárias e coercitivas” (GRAMSCI, 1968, p. 150).



sendo também espaços de luta de classes e suas contradições em que, apesar do predomínio da ideologia, podem ser repressivos quando o Estado achar necessário. Quanto ao AE, há mais facilidade em sua definição, sendo o Aparelho de Estado eminentemente governamental.

Tendo em vista esse pensamento de Althusser (1987), as políticas públicas seriam necessárias para perpetuar, ou mesmo criar as condições ideológicas para a permanência da burguesia no poder. Gramsci (1968) destaca que o Estado não se move exclusivamente por motivação burguesa. Notadamente não se fala aqui do Estado como formado inicialmente, mas de um Estado que foi modificado pela intensa luta de classes e que é movido por contradições, não apenas entre classes, mas mesmo dentro da própria classe dominante. Tais contradições e lutas sociais fazem com que ocorram apoios da burguesia a políticas públicas sociais, que se restringem a concessões não essenciais à classe trabalhadora. Ou seja, as concessões não significam que o poder, ou parcela dele, esteja sendo transferido à classe oprimida. Deste modo, com as motivações apresentadas, o Estado passou a tomar iniciativas que a princípio não corroboram os privilégios da classe que o gere (burguesia).

Dentre as ações diretas do Estado, as Políticas Públicas, em seu conceito geral (para ensino, pesquisa, comunicação, tecnológica etc), são consideradas não rentáveis (para a classe que o domina), mas se mostraram necessárias para perpetuar seu domínio. A permanência do sistema capitalista, inclusive, colocou o Estado como operador de crises, tornando-o segurador e restaurador.

Em se falando de políticas públicas, dependendo da intensidade das contradições, adicionalmente às pressões de luta de classes, as negociações poderão gerar a necessidade de políticas públicas direcionadas à esfera social que contemplem melhor o programa da classe dominada. A intensidade da luta de classes poderá transformar, mesmo que momentaneamente, as respostas do Estado, e de sua atuação, em diversos âmbitos, inclusive na promoção de políticas públicas. É preciso, contudo, compreender melhor o papel do Estado diante das amplas desigualdades e da pobreza, que passaram a ser recrudescidas na sociedade capitalista no âmbito internacional.

### **2.1.1 Papel do Estado e as desigualdades**

O chamado “Estado intervencionista” é motivo de controvérsias entre as vertentes econômicas, tendo a oposição do liberalismo econômico, que defende a ideia de que o Estado não deveria ter grandes interferências no que seria “natural” na economia, como defendia o chamado

“fundador” da Ciência Econômica através de sua obra *A Riqueza das Nações*, Adam Smith (1983). Ele demonstrava ser a favor do liberalismo e do não intervencionismo e, por isso, desenvolveu a ideia da “mão invisível”, acreditando que a sociedade seria guiada por interesses individuais. A livre iniciativa dos indivíduos nas suas decisões de alocação de recursos teria como resultado o benefício para todos.

Muitos defensores do capitalismo justificam a desigualdade neste sistema como se ela fosse decorrente da liberdade individual, e, no âmbito geral, resultado do livre comércio, da concorrência e da necessidade natural de pouca atuação do Estado. Nesse sentido, haveria uma convivência com a desigualdade, já que ela seria comum em uma sociedade com liberdade na compra e venda de produtos. Aqueles que ganham muito estariam sendo recompensados pelo fornecimento de mais benefícios à sociedade. Já aqueles que ganham pouco ofereceram pouco à sociedade. Esta conclusão os levaria a acreditar, portanto, que a desigualdade não deveria ser evitada, como denuncia Lage (2014).

Há grande importância em realizar essas análises no âmbito mundial. As mudanças que ocorreram com a expansão do sistema capitalista de produção, através da globalização, reestruturação produtiva, liberalização e financeirização, promoveram novas e graves diferenças entre os países, em relação ao crescimento econômico e à ampliação/redução da desigualdade, pobreza etc. O papel do Estado foi reformulado profundamente nas últimas décadas em consonância com as transformações econômicas do capitalismo.

Amartya Sen (2000), na sua análise da pobreza, apesar de seu espírito renovador e crítico, ainda tem uma visão instrumental e limitada da participação do Estado em relação aos problemas socioeconômicos. Sen (2000) destaca que há uma grande necessidade de discussão pública e participação social na elaboração de políticas públicas em uma democracia. Mas essa discussão e participação, como meros procedimentos técnicos, não são vistas como partes das lutas entre classes sociais antagônicas. Direcionando sua abordagem para a liberdade, sem discutir a superação do capitalismo, este autor compreende que as liberdades participativas devem ser centrais na análise de políticas públicas. A reflexão de Sen não consegue se desvencilhar da lógica individualista, liberal e mercantil, que conduz sua proposição reformista para um terreno abstrato e impotente diante da voracidade estrutural da exploração capitalista.

Respostas ao desafio de promover políticas públicas de forma eficiente e capaz de fomentar o desenvolvimento econômico, com inclusão social da população, não são de fácil resolução, nem ao menos são consenso entre os estudiosos. Isso ocorre porque os resultados provenientes das

ações de políticas públicas, ou até mesmo a decisão em seguir uma ou outra vertente para o desenho destas políticas, implicam análises que abarcam diversos pontos, que vão de fatores externos a internos e distintos interesses sociais e econômicos. Ante a análise realizada nesta tese, é imprescindível compreender o conceito de políticas públicas e, mais que isso, especificamente as políticas públicas que possibilitam, direta ou indiretamente, a redução dos índices de pobreza e de desigualdade de renda, ou ao menos teriam esse objetivo.

Há alguns autores que são considerados criadores de certas justificativas das políticas públicas. H. Laswell (1936) e H. Simon (1957) se direcionaram mais para a área do conhecimento e da racionalidade. Simon se destaca por apresentar a limitação da racionalidade dos decisores públicos, mas afirma que essa racionalidade poderia ser maximizada até um ponto satisfatório, de forma a impedir, inclusive, a busca, pelos governantes, de maximizar interesses particulares. C. Lindblom (1959) e D. Easton (1965) discordam dessa ênfase à racionalidade e colocam destaque em outras variáveis, como as eleições, os grupos de interesse e os partidos políticos, grandes influenciadores nos resultados e efeitos das políticas públicas.

Apesar da relevância de certa concepção formal e imediata dos condicionantes políticos para as políticas públicas dos dois últimos autores citados, Lindblom e Easton, o conceito mais utilizado entre os pesquisadores da área, conforme visão convencional, é o de Laswell, que apresenta a política pública como um tema sobre quem ganha o que, por que ganha e qual a diferença que esse ganho traz. Não é possível, porém, apresentar um conceito de Políticas Públicas de forma simples. Há autores que resumem o conceito de políticas públicas como um campo que analisa o governo sob grandes questões públicas (MEAD, 1995), como ações do governo que promovem resultados específicos, gerando efeitos na vida da população (LYNN, 1980; PETERS, 1986); ou até mesmo como uma decisão do que fazer (ou não fazer) como ação do governo (DYE, 1984).

O conceito de política pública perpassa pela ação do governo, pela análise dessa ação, e pelas possibilidades de mudança e direcionamento dessa ação. Destaca-se aqui, contudo, que, tendo em vista que as análises muitas vezes não conseguem resumir todos os significados dentro de uma mesma definição, é imprescindível entender, para o estudo aqui apresentado, que a política pública tem direta ligação com o âmbito dos *interesses* e das classes sociais, não devendo centralizar-se as discussões apenas no papel do governo, negligenciando os conflitos que o cercam, inclusive as possibilidades de relação com outras instituições e grupos sociais. As diversas interpretações institucionalistas, liberais e microeconômicas das políticas públicas são

limitadas, porque têm como ponto de partida a negação do antagonismo estrutural entre as classes sociais no capitalismo como princípio que articula o Estado, a sociedade e a economia.

Aqui as políticas públicas serão classificadas como um campo holístico, que se traduz em programas e ações, buscando produzir resultados na vida real. É preciso ter em vista, contudo, que existem muitas variáveis que geram implicações sobre as políticas públicas e que podem alterar seus resultados, ou ainda podem ser os motivadores de sua existência, tendo em vista os conflitos entre as classes sociais dentro do capitalismo.

O pensamento marxista, no âmbito da pobreza e da atuação do Estado, é indispensável às categorias econômicas centrais do modo de produção capitalista. É nesse âmbito que se torna necessário destacar um fator fundamental nas discussões sobre pobreza e desigualdades, que é a transformação do trabalho em mercadoria. Levando em consideração as condições históricas, para produzir mercadoria é necessário que a sociedade tenha como base um modo de produção específico, ou seja, o modo de produção capitalista. O Estado é uma força auxiliar, com política, ideologia, leis e repressão, para a manutenção da relação assimétrica, entre patrões e empregados, no mercado de trabalho.

É necessário entender estruturalmente a sociedade, pois o valor dos meios de subsistência do trabalhador deveria ser o limite mínimo do valor da força de trabalho, considerando o padrão de vida de cada país e a satisfação de necessidades particulares, dependendo das condições sociais e históricas. O valor da força de trabalho é menor, estruturalmente, do que o valor criado pelo trabalhador. Essa diferença é a mais-valia. Assim, a desigualdade é apresentada por Marx (1996a) como uma disparidade entre aqueles que acumulam o capital, de um lado, e a massa de trabalhadores, de outro. A mais-valia define o capitalismo. Aqui está a fonte da desigualdade estrutural na apropriação dos frutos da atividade econômica entre o capital e o trabalho e que não pode ser *eliminada* por políticas públicas sociais do Estado dentro do capitalismo.

Abstratamente, a vida digna de uma pessoa depende de um trabalho digno, ou da garantia de uma renda mínima, quando consideradas as pessoas que são impossibilitadas de trabalhar. Concretamente, dentro do capitalismo as coisas são diferentes. As diferenças originadas da propriedade dos meios de produção, dentro do sistema capitalista de produção, fomentam desigualdades de renda e ampliação da pobreza. Tais diferenças, em destaque aquelas que caracterizam o lugar de classe de trabalhadores e burgueses, são características fundamentais do sistema capitalista de produção (MARX, 1996). Marx, porém, valorizou claramente as conquistas pelos trabalhadores de suas reivindicações econômicas imediatas, para melhoria de

suas condições de vida. Essa posição de Marx (1996a) está patenteada, por exemplo, na sua obra *O Capital* (livro I, capítulo 8), no longo estudo sobre a redução da jornada de trabalho, por decisão do parlamento britânico. Como se vê Marx não era indiferente à importância das lutas econômicas e políticas imediatas e seus resultados parciais em benefício das liberdades e das condições de vida para os trabalhadores.

Dentro dessa análise, a importância da atuação do Estado tomou corpo, inclusive entre pensadores que não demonstravam o desejo de superar o modo capitalista de produção. Dentre esses pensadores, destaca-se Keynes, que apresentava a atuação do governo, em momentos específicos, como fundamental para a economia, o que inclui os gastos sociais e com infraestrutura. Muitos dos defensores de uma sociedade mais igualitária, como os socialdemocratas da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, acreditavam também na importância de conseguir parcelas do poder, ou garantias, dentro do Estado capitalista, para apaziguar os graves problemas de desigualdades dentro do sistema.

Ao abordar as particularidades da desigualdade contemporânea e as mudanças no papel do Estado, questiona-se a relação do próprio crescimento econômico dos países com as desigualdades. Essas últimas constroem o ritmo da acumulação de capital? Na conjuntura política mundial contemporânea, com o Estado à frente de políticas neoliberais, parece que ao capital e à sua acumulação é necessária uma nova rodada de exacerbação das desigualdades, como se vê nas assim chamadas reformas trabalhista e previdenciária no Brasil, ou nas políticas de austeridade das finanças públicas na União Europeia.

As mazelas sociais não preocupam o capital desde sempre, exceto no período passado dos seus receios de expansão do comunismo da União Soviética, quando os Estados capitalistas comandaram algumas concessões sociais aos trabalhadores. Portanto, o capital sempre conviveu muito bem com as mais profundas desgraças sociais espalhadas pelo mundo. Ele é, ao mesmo tempo, o promotor e o beneficiário disso, sempre. Entretanto, obviamente, as desigualdades afetam o poder aquisitivo de parcelas importantes dos trabalhadores, constroendo o consumo e, portanto, a demanda efetiva na economia.

Estudos atualizados, como os apresentados pela obra de Piketty (2014), além do que pode ser visto nos dados apresentados anualmente pelos principais institutos dos próprios países, demonstram as evidências do aprofundamento em curso das desigualdades contemporâneas. Neste caso, investiga-se a importância do Estado através da promoção de políticas públicas sociais para combater o aguçamento do problema da desigualdade e a pobreza.

Joseph Stiglitz (2012) enfatizou a importância do Estado na promoção da igualdade ou da desigualdade (em razão dos resultados nocivos da omissão estatal) e demonstrou preocupação ao alertar que um passado próspero de um país não garante avanços atuais. É necessário se preocupar, sempre, com o crescimento da desigualdade e com os problemas que ela gera, tanto no âmbito social, quanto no político e econômico. É importante considerar a relação entre a desigualdade econômica e a desigualdade política, sendo que esta última teria grande interferência sobre a primeira, e que a taxa mais progressiva e a promoção da maior igualdade nos rendimentos poderiam amenizar tais problemas.

Antes de abordar as definições de desigualdade e pobreza, que serão imprescindíveis para o estudo aqui realizado, será necessário reafirmar, diretamente, o conceito de Políticas Públicas. Política vem da palavra “polis” (cidade-estado) e, por isso, pode remeter ao ato de governar o que é público. Friede (2007) sintetiza a Política em duas grandes correntes de pensamento: ciência do Estado e ciência do poder, sendo a primeira a mais comum. Este mesmo autor apresenta o conceito de Estado tendo como foco um tripé fundamental, território, povo e soberania. Já Marx e Engels apresentavam a crença de que, em todas as épocas que existiu, o Estado tinha como principal objetivo oprimir uma classe em detrimento de outra.

A hipótese desta pesquisa pressupõe que o Estado teria um papel fundamental para atenuar os problemas que não podem ser superados na sociedade capitalista. Ao colocar o Estado como fomentador de certas melhorias para a sociedade, é necessário entender qual seria o seu papel, seu nível de interferência, seja para reduzir problemas sociais através de políticas públicas, seja atuando em momentos de crises extremas. A análise considera, portanto, a relação do Estado com a promoção de políticas públicas que visem reduzir os níveis de desigualdades e pobreza, como já explanado. Para tanto, foi delimitado aqui um conceito mais específico, o de Políticas Públicas Sociais.

### **2.1.2 Políticas Públicas Sociais**

As noções de políticas públicas e políticas sociais surgem com o objetivo de classificar a atuação do Estado, porém nelas não se resumindo o papel estatal. Apesar de entender que o principal objeto da intervenção estatal são as questões relacionadas ao interesse geral, é necessário lembrar que o Estado é um espaço de disputas e dominação, sendo pelo próprio contraditório. Assim, é um espaço comum de reivindicações e pressões em que as demandas políticas são respondidas de acordo com o tamanho da pressão e poder de persuasão dos diferentes sujeitos dentro da sociedade, conforme a correlação de forças entre as classes sociais.

Ou seja, a ação do Estado privilegia grupos específicos de acordo com interesses, posições e outras especificidades. (AUGUSTO, 1989).

Os marxistas, partidários da revolução, não negavam a necessidade de melhorias e reformas dentro do capitalismo enquanto este existisse. Elas são consideradas mudanças parcialmente progressistas. Como exemplos, há a busca pela redução da jornada de trabalho, pelo aumento de salários e por direitos trabalhistas (férias, décimo terceiro salário). Porém, o reformismo é duramente criticado, já que seria uma estratégia política mais geral, que propõe ganhos sociais aos trabalhadores como uma forma de acomodar, conciliar e defender o capital. Nesse sentido, do ponto de vista marxista, as políticas sociais seriam reformas necessárias, mas não poderiam ser consideradas como o fim e o limite último das aspirações sistêmicas dos trabalhadores.

A ideologia neoliberal colocou em xeque a necessidade de reformas que beneficiassem as classes oprimidas. Os neoliberais enxergam as desigualdades como naturais e necessárias para estimular a concorrência e o próprio progresso da sociedade. Essa ideologia trouxe medidas regressivas às reformas, como o cancelamento de direitos sociais e a perda de direitos. Retrocedem-se os avanços conseguidos pelos movimentos sociais e aprofundam-se as desigualdades, além de serem restringidas as liberdades democráticas. Os partidos políticos conservadores são patrocinadores das reformas neoliberais.

As políticas públicas sociais serão o termo utilizado nesta tese para classificar as ações do Estado que incidem sobre a população e que afetam direta ou indiretamente o nível de renda e pobreza da sociedade. Os principais âmbitos que compreendem as ações do Estado através de políticas públicas sociais aqui considerados serão: i) saúde, ii) educação, iii) assistência social, vi) mercado de trabalho e v) previdência. Para cada um desses pontos o Estado realiza interferências, em diferentes níveis e intensidades dependendo do país e das condições da sociedade, que podem privilegiar grupos específicos, focalizar em parte da população considerada mais necessitada ou ter abrangência universal. É importante reiterar que o foco da análise é na relação entre as políticas públicas sociais e a desigualdade de renda e a pobreza.

Diante dessa análise, é imprescindível explicar quais os tipos de desigualdade e de pobreza que serão analisadas através da apresentação de definições. Há que se destacar, contudo, que aqui não serão colocados os conceitos como únicos e abrangentes, tendo em vista a amplitude e complexidade que as desigualdades e a pobreza podem ter diante de diferentes análises.

## 2.2 AS DESIGUALDADES E A POBREZA

É notória a ampla importância do estudo da desigualdade, tema histórico e central na economia do sistema capitalista de produção, a despeito da negligência interessada sobre esta questão por parte do pensamento neoclássico. O debate sobre as desigualdades socioeconômicas voltou a ter maior visibilidade após a crise econômica deflagrada em 2008 e pelos avanços nos estudos e pesquisas contemporâneos em sentido crítico. Há que destacar, aqui, o ano de 2020. A pandemia da Covid-19 mostrou e potencializou as desigualdades e a pobreza e o mundo viu, de forma assustadora, o quanto as diferenças sociais trazem consequências para toda a sociedade.

Para além dos objetivos desta pesquisa, sabe-se que a compreensão das causas e motivações, bem como das características da desigualdade, é imprescindível, adicionalmente, para ampliar o necessário debate público sobre propostas para a redução das disparidades. Dessa maneira, a denúncia das desigualdades pode fomentar a execução de políticas que minimizem a crueldade da pobreza e das privações materiais para muitos na seus impactos sobre a sociedade. Esse trabalho, é claro, não propõe receitas de medidas práticas em relação à pobreza e às desigualdades.

Até alguns anos atrás era praticamente unanimidade para o *mainstream* econômico que a desigualdade não se caracterizava como uma “anomalia” em sua totalidade, exceto quando alcançava proporções alarmantes. A ortodoxia econômica considera a desigualdade como algo natural e necessário para os incentivos e para a competição, em benefício das inovações e do crescimento econômico. Porém, hoje, muitos economistas, como Piketty (2014), Stiglitz (2014) e Salama (2011), têm reconhecido as desigualdades como um problema que limita, restringe ou até mesmo inibe o crescimento econômico, além de todos os seus malefícios sociais já escancarados.

Voltando ao passado da teoria econômica, constata-se que, para Adam Smith (1983), o problema da justiça social seria suplantado através do natural progresso econômico, ou seja, com a “riqueza das nações”. O otimismo smithiano baseava-se na crença de que o avanço da acumulação do capital, com a expansão da contratação de trabalhadores produtivos, resultaria em elevação dos salários, apesar da suposta regulação demográfica, com aumento da oferta da mão de obra. Aumentaria, assim, de forma ampla, a disponibilidade de bens para até os assim chamados trabalhadores mais simples. É necessário deixar claro, porém, que Smith (1983), a despeito do seu liberalismo, protestou contra as atitudes empresariais para o rebaixamento dos salários.



Ainda na Economia Política Clássica, o pensamento de Malthus (1996) é a expressão do pessimismo e conservadorismo sobre o problema das desigualdades. Ele acreditava que os miseráveis seriam os culpados de sua miséria. Para ele, havia uma procriação excessiva das massas trabalhadoras pobres. Inexoravelmente, ele argumentava, haveria um desequilíbrio entre o aumento populacional e o crescimento da produção de alimentos, resultando em desigualdades naturais e insanáveis.

O mercado, os lucros, os salários, o capital, a dívida pública, a qualificação dos trabalhadores, a competitividade são construções sociais e históricas que dependem dos sistemas jurídico, fiscal, educacional e político estabelecidos. A determinação destas categorias é fruto de relações de poder político-ideológicas, que é resultado de disputas e da ideia de justiça social da sociedade. Desta forma, nada há de natural nas desigualdades que caracterizam os países. Essa naturalidade tem sido argumentada em diversas épocas.

A desigualdade é colocada até mesmo como se fosse também de interesse de algumas parcelas mais pobres, porque, supostamente, os benefícios das políticas públicas sociais dilapidariam recursos escassos, que seriam custos acrescidos para toda a sociedade, inclusive para os próprios trabalhadores. Os pobres laboriosos estariam sendo sacrificados para beneficiar a população pobre excedente, supérflua, indigna e indolente, como proclamaria Thomas Malthus. Ou como se exaltariam os herdeiros de Malthus nos dias de hoje diante da experiência do Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil.

É importante destacar os principais argumentos a favor da “naturalidade” das desigualdades, sejam eles a narrativa proprietarista, o empreendedorismo e a meritocracia. Ou seja, a desigualdade seria justa tendo em vista que decorreria de livres escolhas em que todos tomam decisões para se beneficiar da acumulação que se restringe aos mais ricos, considerados os mais merecedores. Obviamente a realidade dos mais pobres quanto ao acesso à educação e à renda mínima impede que se considere um ponto de partida comum para todos, caindo por terra a justiça que se defende.

Sobre os problemas sociais, entre os clássicos destaca-se também John Stuart Mill. Apesar de reafirmar em seus livros<sup>2</sup> a importância da liberdade individual, este pensador defende que a propriedade privada promove injustiças. O sistema que possuía a propriedade privada em sua constituição deveria ser modificado para beneficiar a todos através de algumas medidas, tais

---

<sup>2</sup> Livro 2 (MILL, 1983a) e no Livro 4 (MILL, 1983b),

como a limitação da herança de propriedade e do crescimento populacional e o aumento da quantidade e da qualidade da educação da população. Mill (1983a) acreditava, também, na importância em compreender os países com suas particularidades, tendo em vista que a distribuição da riqueza dependeria das leis e dos costumes, podendo ser diferente em distintos países e épocas. Para Mill, discordando de David Ricardo, a produção seguia leis naturais, mas a distribuição do produto, ao contrário, dependia e variava conforme as escolhas e decisões humanas, em termos de instituições e políticas.

Na crítica aos economistas clássicos, Karl Marx (1996) terminou por apresentar uma teoria inédita sobre o capitalismo. Ele considerava a desigualdade inerente a este sistema de produção e, apesar de verificar variações na sua intensidade, não via possibilidade de sua extinção dentro desse sistema. Esse pensador criou o conceito de “exército industrial de reserva (EIR)”, uma superpopulação relativa que poderia ser maior ou menor como resultado das flutuações do ciclo econômico, expressando as condições de acumulação de capital em conformidade com as variações da lucratividade. Esse excedente estrutural, lógico, inevitável da população trabalhadora representaria um regulador do nível de salários. A própria dinâmica do capital determinaria os níveis de desemprego e de salário.

Polanyi (2000) também discorda do suposto caráter natural das desigualdades, pois o capitalismo seria movido por um “moinho satânico” em que parte da população é jogada na miséria, enquanto outras se enriqueciam. É o que pode ser visto quando o número de pobres aumenta, com uma parcela pequena da população concentrando poder e riqueza.

Na literatura econômica, uma das principais contribuições para a apreciação do tema da desigualdade e que conduziu ao surgimento de vários estudos e métodos analíticos, apesar das várias contestações sobre a sua conclusão, foi a teoria de Kuznets. Simon Kuznets (1955) publicou um dos principais estudos que buscam direcionar a análise do desenvolvimento para a relação entre distribuição de renda e crescimento econômico. Segundo esta teoria, supondo um sistema de produção simples, com o nível de desenvolvimento inicial, assim que a economia começava o seu processo de expansão, começava a ser transferida a mão de obra qualificada dos setores menos dinâmicos para os setores mais dinâmicos, o que tinha como resultado o aumento da desigualdade na distribuição de renda.

Assim que a economia alcançava certo nível, acontecia uma homogeneização da produtividade da mão de obra, reduzindo a desigualdade de renda. A economia, porém, continuava crescendo. Ou seja, era comum a desigualdade de renda estar elevada nos estágios iniciais de crescimento

econômico, à medida que o crescimento econômico acontecia. A partir de certo patamar, a desigualdade de renda passava a reduzir, e o crescimento econômico continuava. Com base na teoria de Kuznets, foi elaborada a hipótese do “U” invertido, formato do gráfico que expressava essas ideias.

Sobre a obra de Kuznets, o período analisado foi muito específico, observando poucos países e concentrando-se nos Estados Unidos, que de fato possuía características que coincidiam com as bases dessa teoria. Porém, com o passar dos anos, questionou-se se de fato essa curva teria replicação na realidade de todos os países, sobretudo os periféricos, e em épocas distintas. A análise do período posterior a 1980, por exemplo, contraria a curva de Kuznets com as desigualdades aumentadas, inclusive nos Estados Unidos hoje.

Uma possível constatação da relação entre crescimento econômico e desigualdade é importante para ações do Estado na tentativa de intervir e amenizar possíveis resultados negativos no processo de desenvolvimento econômico, pois chamaria a atenção não só dos governos mais progressistas, preocupados com as mazelas da população, mas também dos demais, tendo em vista a preocupação geral sobre o crescimento econômico dos países. É possível ocorrer, por um longo prazo, um avanço no crescimento econômico com piora da desigualdade de renda, simultaneamente, como é o exemplo da China após as reformas da década de 1980.

Alguns dados contemporâneos têm contrariado a conclusão de Kuznets de que haveria uma redução substancial e estabilização das desigualdades no longo prazo. Como exemplo há a obra *Capital no Século XXI*, de Thomas Piketty (2014), que trouxe novas percepções sobre a desigualdade na atualidade e desenvolveu, através de fontes estatísticas exclusivas, uma forma que permitiu comparar a situação atual da desigualdade com períodos remotos, e entre diversos países, através da análise da concentração de renda e da riqueza.

Uma preocupação central na obra de Piketty (2014) é rebater a visão de parte da sociedade atual sobre a meritocracia. Difundiu-se o mito da ideologia dominante de que a dedicação ao trabalho de cada indivíduo (esforço pessoal) é a garantia acessível para o enriquecimento. Porém, a análise do mercado de trabalho, como no caso do Brasil, demonstra como as diferenças de renda podem ocorrer por diversos motivos e terão impactos diversos inclusive nas gerações futuras.

A principal tese de Piketty (2014) é que a desigualdade se aprofunda cada vez mais porque a taxa de retorno do capital ( $r$ ) estaria crescendo em um ritmo maior do que o crescimento econômico ( $g$ ). Portanto, Piketty (2014) enfatiza a lógica inexorável do aumento das desigualdades em razão de um mecanismo econômico automático. Trata-se da geração de

desigualdade quando a taxa de retorno do capital é maior do que a taxa de crescimento da economia e da renda nacional, como normalmente ocorre no capitalismo e como tem sido exacerbado nas últimas décadas.

A relação entre pobreza/crescimento/desigualdade é uma das principais discussões que permitem o entendimento da importância do Estado na luta contra problemas sociais. Segundo Ravallion (1997), haveria uma redução da elasticidade pobreza-crescimento enquanto houvesse uma redução da desigualdade. Quanto maior o nível da desigualdade, menor o efeito do crescimento na redução da pobreza. Por esta teoria, o governo deveria promover políticas públicas que combatessem a pobreza logo no início do processo de crescimento econômico.

Na crise de 2008/2011, o tema da desigualdade se sobressaiu. Paul Krugman (2012) demonstrou sua preocupação com a forma como a crise estava sendo tratada. Este autor retomou as proposições keynesianas nas quais o governo é considerado fundamental na economia, tanto para os gastos com infraestrutura quanto para os gastos sociais com os mais pobres, podendo enfrentar a desigualdade e, ao mesmo tempo, “aquecer” a economia.

É muito importante a análise de quais as diferenças que as desigualdades causaram para uma sociedade inserida em um mundo modificado pela globalização, abertura econômica e liberalização, e com redução, em certo sentido, da participação do Estado na economia. Ao mesmo tempo, as desigualdades foram aprofundadas nesse contexto. O economista Joseph Stiglitz demonstra as mutações do capitalismo moderno e a globalização atual como aprofundadora de desigualdades e não acreditava que o enriquecimento desenfreado dos mais ricos traria grandes benefícios a todos, mesmo que indiretamente. O dinheiro seria direcionado, na verdade, para onde o retorno fosse mais alto e, quando realmente investido, iria, na maioria das vezes, promover a substituição de mão-de-obra por máquinas, ou seja, reduzir os postos de trabalho, prejudicando sobretudo a mão de obra menos qualificada.

Contemporaneamente, no estudo das desigualdades no âmbito do mercado de trabalho, destaca-se a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a CEPAL (2010), que defende que uma maior igualdade abarca diretamente o âmbito do emprego, pois a relação entre a estrutura produtiva heterogênea e a formação da desigualdade de renda aprofundada possui uma ligação direta com as mudanças sofridas pelo mercado de trabalho. Para a CEPAL, na América Latina, sem questionar neste momento o capitalismo, a diminuição da desigualdade passa pela transformação da estrutura produtiva, no sentido de seu avanço tecnológico.

Amartya Sen (2000), em conformidade com o individualismo metodológico e voltado para a realidade imediata, tem discutido a pobreza e as desigualdades, com recomendações subordinadas aos marcos do capitalismo. Sen destaca que a privação relativa em relação à renda pode gerar uma privação absoluta em relação às capacidades, por isso a importância do estudo tanto da desigualdade de renda quanto da pobreza. Além disso, considerar as particularidades de cada país é importante, tendo em vista que ser pobre em um país rico pode ser considerado uma restrição de capacidade do indivíduo, mesmo que a renda desta pessoa seja considerada alta no padrão internacional. Neste país rico haverá uma necessidade maior na compra de mercadorias para que a população tenha o mesmo papel social.

A desigualdade de renda não pode ser analisada isoladamente, pois isso poderia proporcionar uma negligência em relação às outras maneiras de se enxergar a desigualdade e a equidade. Sen (2000) reafirma a necessidade de analisar a pobreza e não a isolar, pois ela deve ser vista não apenas como uma privação de renda, mas como uma privação de capacidades. A perspectiva das capacidades tem o objetivo de melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e da privação com um direcionamento da análise “aos fins”. Essa perspectiva, adotada criticamente, pode ser incorporada na análise de políticas públicas.

Sen (2000) condenava a análise da desigualdade de forma particular, pois, segundo ele, tentar erradicar a desigualdade, de forma isolada, poderia gerar perdas para a maioria. Por isso as análises deveriam se debruçar, adicionalmente, sobre o que ele chamou de *capacidades*, o que, junto com a perspectiva da renda, poderia influenciar diretamente a igualdade e a eficiência, sendo, portanto, passível de interferência e busca de melhorias. A relação entre os recursos disponíveis e a pobreza seria variável dependente de diversas outras características: pessoais e de localidade.

Em relação à definição de desigualdade, Fields (2001) utiliza duas abordagens: a desigualdade absoluta e a desigualdade relativa. O primeiro conceito se refere, de forma absoluta, às disparidades (diferenças) de renda entre os mais ricos e os mais pobres; já o segundo, se refere à relação proporcional da renda nas diferentes classes. Segundo Medeiros (2012), as desigualdades relativas são referenciadas por “desigualdade”, enquanto as absolutas são denominadas “disparidades” ou “distância”, sendo a primeira a mais utilizada.

O índice de Gini é um dos principais indicadores utilizados para mensurar a concentração de renda nos países. Este índice consegue demonstrar as diferenças entre os ricos e pobres, e o seu valor varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que, quanto mais próximo de um, mais desigual; já o

zero representa uma sociedade em completa igualdade de renda, ou seja, quanto mais próximo de zero, mais igualitário é este país.

Sen (2000) destaca que a própria conversão da renda pode depender do tipo de restrição que cada pessoa tem, sejam algumas delas: i) Diferenças pessoais: as diferenças físicas, tais como gênero, idade, deficiência etc; ii) Diversidades no ambiente: condições climáticas, temperatura, inundações, terremotos etc; iii) Clima social: educação e saúde pública de qualidade, violência etc; e iv) Diferenças de perspectivas relacionais: padrões diferentes entre os países, que muitas vezes demanda da população nível elevado de renda para consumo para que ele seja inserido na sociedade. Isso está incluído nas vantagens relativas que podem ocorrer entre duas pessoas de países diferentes. Deste modo, a pobreza real, que compreende a privação de capacidades, pode trazer mais informações do que uma crítica restrita sobre a renda. Essa análise é fundamental para a construção de políticas públicas direcionadas a grupos específicos.

As medidas de desigualdade de renda e a pobreza constituem os dois principais índices analisados nesta tese. As pesquisas previamente realizadas demonstraram haver necessidade de compreender os principais pontos que afetam estes índices direta ou indiretamente, sejam elas a i) saúde, ii) a educação, a iii) assistência social, o iv) mercado de trabalho e a v) previdência (garantia de renda aos idosos, deficientes). São fatores que afetam direta ou indiretamente o nível de renda da população, pois compõem os principais gastos das famílias (i, ii) ou mesmo são sua principal fonte de renda para garantia mínima de qualidade de vida (iii, iv e v).

A linha de pobreza é um conceito claramente reducionista no tratamento da miséria e da pobreza. Trata-se de uma precária mensuração monetária limitada à renda. A linha de pobreza é empregada em análises e recomendações que ignoram as determinações complexas e imanentes da exploração social e das contradições de classes sociais no capitalismo. Apesar desse reducionismo e precariedade, esta pesquisa teve que utilizar os dados de linha de pobreza de instituições internacionais e dos governos do Brasil e da China, considerando certa escassez de indicadores alternativos de pobreza e que fossem, além de alternativos, também tão propalados e tão aceitos, inclusive pelas instâncias governamentais.

Criada pelo Banco Mundial (BM), a Linha Internacional da pobreza extrema é a renda de US\$ 1,90 por dia. Este valor foi utilizado para mensurar qual seria o valor necessário a ser ganho pelas pessoas para que estas ultrapassassem a Linha da Pobreza e o objetivo de erradicar a pobreza até 2030 fosse alcançado. O Banco Mundial criou também outro limiar para as pessoas incluídas no grupo em situação de pobreza, a renda de US\$ 3,20 por dia, para países de renda

média-baixa, e U\$ 5,50, para países de renda média-alta, mas manteve o anterior (U\$1,90) para o cumprimento da meta. (WORLD BANK GROUP, 2018).

Em uma perspectiva tipicamente formal, a erradicação da pobreza é o primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecido pela Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa priorização ocorre tendo em vista que, sem vencer a pobreza, não seria alcançado o assim chamado desenvolvimento sustentável. Ampliar a busca por esse objetivo é muito importante, tendo em vista que, na maioria das vezes, apenas os dados dos rendimentos das pessoas estavam sendo considerados nas análises sociais dos países.

Ao propor a redução da pobreza “em todas as suas formas”, o ODS 1 reforça a ampliação da noção de pobreza, tradicionalmente vinculada exclusivamente aos rendimentos dos indivíduos. Deste modo, o conjunto de indicadores proposto inclui informações para além das linhas internacional e nacional de pobreza, focadas exclusivamente nos rendimentos, como a mensuração do percentual da população coberta por pisos de proteção social, habitações com acesso aos serviços básicos, população com direito à posse da terra garantido, pessoas desaparecidas e afetadas por desastres, recursos alocados para programas de redução de pobreza e despesas em serviços essenciais (educação, saúde e proteção social), despesas com benefícios que afetam desproporcionalmente a mulheres, pobres e grupos vulneráveis, além de um indicador que contemple as pessoas vivendo na pobreza em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais. (ONU, 2017, p.6).

Deste modo, o estudo da desigualdade, que aqui aborda especialmente a desigualdade de renda, analisa também a pobreza e os resultados que dela provém. A superação da medida unidimensional da pobreza conduz ao critério multidimensional, adicionando os fatores de privação das pessoas, de forma a capturar melhor os diversos aspectos que abarcam a pobreza real. Para tanto, é necessário avaliar os sete pontos listados anteriormente, o que, apesar de ser uma análise bem mais complexa, traz mais elementos para a compreensão da realidade social dos países.

A análise da realidade e particularidade dos países é importante porque, apesar dos altos índices de desigualdade na atualidade, houve instituições criadas que fomentaram a redução, singelas melhoras nas desigualdades ou em alguns casos a estabilização, como por exemplo, através de melhorias na educação e saúde públicas, imposto progressivo, aposentadoria, leis trabalhistas etc. Tendo em vista essas mudanças, há que se pensar em novas possibilidades para melhorar os altos índices de desigualdade da atualidade, seja modificando as instituições existentes, seja melhorando a eficiência, tendo em vista as características de cada sociedade.

Entre a população mundial vivendo abaixo da Linha da Pobreza, destaca-se a América Latina e o Caribe, que nos últimos anos sofreram com uma desaceleração econômica. Em 2015, 11% da população possuía renda inferior a U\$3,20 dólares por dia. No âmbito mundial, mais de 1,9

bilhão (26,2% da população mundial) de pessoas viviam com menos de U\$3,20 dólares por dia também em 2015. (WORLD BANK, 2019). Essa quantidade é muito elevada, apesar da população vivendo em pobreza extrema no mundo ter diminuído no período. Dentre os países mais desiguais e com mais pobres do mundo se destacam o Brasil e a China.

### 2.3 DESIGUALDADES NO BRASIL E NA CHINA E A ATUAÇÃO DO ESTADO: UMA INTRODUÇÃO

No cenário internacional, tem se destacado, há alguns anos, o desempenho econômico de alguns países, denominados emergentes. Alguns deles se tornaram uma espécie de motor do crescimento econômico mundial, como são os casos da China e da Índia. A China e o Brasil, em condições e trajetórias distintas, foram classificados como economias emergentes e, com suas grandes populações e mercados, vinham polarizando as atenções tanto sobre as transformações econômicas quanto sobre suas evoluções em políticas e resultados sociais.

Diversos economistas, a exemplo de Pierre Salama (2011, 2012, 2016), têm se debruçado sobre as comparações e os contrastes entre a China e o Brasil em relação ao desenvolvimento econômico e às condições socioeconômicas. Os governos da China, nas últimas décadas, e do Brasil, entre os anos 2000 e metade da década de 2010, têm proclamado a redução da miséria e da pobreza. Nota-se, contudo, que a realidade é mais complexa: a diminuição da miséria pode conviver com o forte e persistente aumento das desigualdades.

A partir de 1980 ocorreram importantes transformações, com destaque para: as reformas econômicas e seus impactos nos mais diversos âmbitos, no caso da China; o esgotamento do padrão nacional-desenvolvimentista, a crise do modelo de substituição de importações e o colapso da dívida externa, no caso do Brasil. Além disso, fatores de liberalização econômica, em formas muito distintas, afetaram Brasil e China, desde os anos 1980. Em particular, os chineses, em meio às mudanças, mantêm, ao que parece, um projeto nacional de capitalismo de Estado, com uma liberalização econômica controlada.

Semelhantemente, Brasil e China, que fazem parte do agrupamento formado por cinco grandes países emergentes - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), passaram a se destacar no cenário internacional na era da globalização. A China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, em lugar dos Estados Unidos, desde 2009. Após a crise de 2008 e seus desdobramentos, impactos adversos atingiram as economias da China e do Brasil. Essa adversidade ocorre principalmente no caso do Brasil, que obteve um declínio no ritmo do



crescimento econômico entre 2011 e 2014 e, sobretudo, passou a sofrer uma recessão profunda e duradoura iniciada em 2015.

A China tornou-se a segunda maior economia do mundo, desde 2010, ficando atrás apenas dos EUA. Contudo, a economia chinesa, nos últimos anos, tem sofrido a desaceleração do seu crescimento econômico e enfrenta desafios de mudanças no modelo econômico. A crise é um tema fundamental no estudo do capitalismo e geralmente promove reflexões em relação à atuação do Estado, o que pode gerar alteração na atenção dada ao aumento das desigualdades. (SALAMA, 1999 e 2011).

Sobre essa crise mundial, o relatório intitulado *Even it Up: Time to end extreme inequality*, formulado pela OXFAM (2014), demonstra o quanto a disparidade entre ricos e pobres aumentou sistematicamente desde 2008. A desigualdade excessiva estaria dificultando o próprio combate à pobreza e seria um grande obstáculo para o crescimento econômico, necessário para suplantarmos a crise econômica. Os países emergentes, como se classificam formalmente o Brasil e a China, ou em desenvolvimento, estariam constituindo ainda mais, comparando-se aos outros países, o número de seus super-ricos dentro de cada nação, com destaque para os bilionários chineses.

Como já explanado, para o entendimento da desigualdade, é preciso levar em consideração alguns fatores cruciais: o acesso aos serviços de educação e saúde, as condições de habitação e transportes, a habitação, e relacionar inclusive com outros índices, como a pobreza e as distribuições de renda e riqueza, que também são afetados pelas características do mercado de trabalho, da previdência e a assistência social. Ainda é muito difícil conseguir um indicador de bem-estar que abarque todas os indicadores importantes, como as rendas não-monetárias.

Esta tese utilizará também medidas mais comumente utilizadas para mensurar a pobreza, que é o número absoluto de pobres e o número relativo, proporcional. Tendo em vista, porém, a necessidade de alcançar a análise mais real e profunda sobre os países que estão sendo estudados, ou seja, Brasil e China, serão considerados alguns indicadores que trazem importantes contribuições, que são o índice de Gini, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a mortalidade infantil.

O Brasil não possui oficialmente uma Linha de Pobreza e pobreza extrema, porém, a mais recomendada foi a utilizada para delimitação dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Em 2011, para definir os critérios para o Bolsa Família, foi considerada a população que se encontra em extrema pobreza, que é aquela que possui uma renda *per capita* mensal igual ou inferior a

US\$1,25 por dia, que foi ajustado das metas do milênio da ONU, por paridade de poder de compra. (CAPELLO; NERI, 2013).

Considerando também US\$ 1,25 dólares (critério internacional), o número de pobres chineses sobe para 200 milhões. Assim, sabe-se que uma parcela significativa das pessoas do Brasil e da China ainda vive em situações de pobreza. Os dados da tabela a seguir se referem a 2015, porém, apesar da relativa redução deste índice a partir deste ano, essa queda ainda não foi suficiente para retirar esses dois países da lista de mais desiguais do mundo, tendo em vista os altos níveis em que se encontram. (WORLD BANK, 2019).

**Tabela 1- Parcela da População em Situação de pobreza- Brasil e China- 2016**

| País          | Parcela da População que ganha menos de: |         |         |
|---------------|--|---------|---------|
|               | \$ 1,90                                  | \$ 3,20 | \$ 5,50 |
| <b>Brasil</b> | 3,90%                                    | 8,8%    | 20%     |
| <b>China</b>  | 0,50%                                    | 5,4%    | 24%     |

Fonte: World Bank, 2019

Elaboração Própria

No Brasil, houve redução do número de pessoas na extrema pobreza, considerando a parcela da população que ganha US\$1,90 ao dia, que passou de 11,5% em 2001, 8,6% em 2005, 5,4% em 2009, e a queda continuou na década de 2010, até 2014 (2,7%). A partir de 2015 a parcela da população em extrema pobreza voltou a crescer, chegando a 4,4% em 2018. No caso da China, a queda se manteve durante todo o período analisado, passando de 31,7% em 2002, para 18,5% em 2005, 11,2% em 2010, 1,4% em 2005 e 0,5% em 2016. (WORLD BANK, 2019). Em 2020, o governo chinês anunciou o fim da extrema pobreza no país.

A nação chinesa, que, juntamente com a Índia, possui mais da metade dos pobres do mundo, apresenta um nível expressivo da concentração de renda, o que também pode ser observado pelo índice de Gini, que era de 0,29 em 1980 e passou para 0,385 em 2016. Apesar disso, entre os anos de 2008 e 2016, houve uma queda neste índice (em 2008 era de 0,47)<sup>3</sup>. (WORLD BANK, 2019).

O Brasil, apesar da redução neste mesmo coeficiente, que passou de 0,607 em 1990 para 0,549 em 2017, voltou a ter uma piora entre os anos de 2016 e 2017 (em 2016 o coeficiente foi de 0,546), segundo dados do IBGE (2018). O Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo, porém vinha se destacando pela promoção de programas de incentivo à redução da pobreza através de transferência de renda (principalmente o Programa Bolsa Família),

<sup>3</sup> Banco de dados mundial de desigualdade de renda (World Income Inequality Database – WIID)

investimentos em educação e em programas que beneficiam as crianças mais pobres. O aumento do emprego formal e a elevação do salário mínimo foram fatores que se destacaram na diminuição das desigualdades nos governos Lula e Dilma. É necessário ressaltar uma mudança significativa neste panorama econômico e político principalmente a partir de 2015/2016, com a mudança de governo. As mencionadas políticas relativas ao salário mínimo e à formalização do emprego foram revertidas pela combinação de mudanças na legislação e recessão econômica.

Em 2015, o Brasil começou a sofrer uma profunda e demorada crise econômica e política. O governo Dilma iniciou um ajuste fiscal com cortes de verbas em diversos âmbitos, inclusive em setores sociais, como educação e saúde, além da política de juros altos do Banco Central. A política de austeridade do segundo governo Dilma, em associação com o cenário externo desfavorável, ajudou na instalação da recessão econômica no Brasil. Fatores políticos também contribuíram para as dificuldades econômicas do país.

Em 2015 ocorreu o fator agravante da crise política com a abertura de processo por denúncia de crime de responsabilidade fiscal, supostamente realizado pela Presidente Dilma Rousseff. Em agosto de 2016 ocorreu a concretização do impeachment com a cassação do mandato da presidente. Além de aprofundar a crise política, este acontecimento teve como resultado uma mudança nas políticas adotadas, inclusive com o desmanche de muitos direitos trabalhistas.

O governo do presidente Michel Temer (2016-2018), com uma agenda antissocial, impôs a lei da terceirização e a reforma trabalhista, com o desmonte da proteção e dos direitos dos trabalhadores, e a regra do teto dos gastos com redução das despesas em saúde, assistência social, previdência e educação por 20 anos.

É importante considerar que a desigualdade e a concentração de renda foram ainda mais agravadas neste contexto recessivo, principalmente tendo em vista que o governo de Jair Bolsonaro, eleito em 2018, tem uma orientação econômica ultraliberal, com uma agenda de austeridade fiscal, privatizações e reformas antissociais. O governo Bolsonaro já concretizou medidas fortemente contrárias às políticas sociais e assistencialistas, o que pode ser visto na emenda à Constituição que implantou a Reforma da Previdência. Portanto, a desigualdade também deve ser analisada tendo em vista os acontecimentos políticos atuais e as suas perspectivas, tanto no Brasil, com reversões nítidas, quanto na China, com suas particularidades.

## 2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

As políticas públicas têm acompanhado, em maior ou menor grau, transformações sociais em diversos países. Na análise aqui realizada, investiga-se comparativamente o Brasil e China. Principalmente a partir da década de 2000, os governos desses dois países passaram a demonstrar grande interesse em combater a desigualdade de renda e a pobreza, e também suas implicações sobre o crescimento econômico. Estes governos adotaram políticas públicas na tentativa de amenizar as consequências e resultados dos problemas sociais. Nos dois casos, Brasil e China, as desigualdades são marcantes, avassaladoras. Mesmo com as inúmeras diferenças nos demais âmbitos, algumas já relatadas neste capítulo, nota-se a semelhança nos seus elevados níveis de desigualdade. Nesse estudo, as políticas públicas sociais dos dois países serão relacionadas aos problemas de pobreza e desigualdade de renda.

Para compreender a atuação dos Estados chinês e brasileiro na busca por melhorar seus altos índices de desigualdade e pobreza, é importante antes compreender conceitos fundamentais, tais como Estado, políticas públicas e desigualdade. Neste sentido, é importante ressaltar que, apesar de serem centrais nessa tese, as funções do Estado vão para além da criação e execução de políticas públicas. Contudo, análises centradas nestas ações (políticas públicas sociais) são muito importantes para se compreender as melhorias (ou piora) no bem-estar da população, conforme principalmente os níveis de desigualdade e pobreza, em sociedades amplamente desiguais, como Brasil e China.

Neste sentido, a comparação entre Brasil e China é importante porque, embora sejam países diferentes em muitas dimensões, eles guardam uma decisiva semelhança: grandes economias, chamadas emergentes, com exacerbada desigualdade de renda e riqueza e forte presença da pobreza. Constata-se ainda que as particularidades políticas e históricas nos dois países, principalmente na atuação do Estado (também distintos na formação), influenciam no nível das desigualdades e da pobreza.

Por isso, no capítulo a seguir serão apresentadas, para cada país, as particularidades dos Estados chinês e brasileiro, destacando os importantes momentos históricos e as análises mais específicas de Brasil e China. Serão demonstradas, para cada país e comparativamente, as suas características, que irão compor a análise sobre as implicações das políticas públicas sociais, centradas na saúde, educação, assistência social, previdência e mercado de trabalho, sobre os níveis de desigualdade e pobreza, sem desconsiderar, contudo, as motivações externas, concernentes à inserção e à participação desses países no âmbito internacional.

### 3 BRASIL E CHINA: ESTADO, HISTÓRIA E PARTICULARIDADES

A convergência ou divergência dos rendimentos entre os países (e continentes) é um tema que vem retornando ao debate econômico mundial. Há autores, como Milanovic (2019), defensores da ideia de que, pela primeira vez desde a Revolução Industrial, estaria havendo uma convergência entre os rendimentos dos três continentes (América, Europa e Ásia), retornando aproximadamente ao que era realidade (a níveis relativos) entre o final do século XVIII e início do século XIX. As motivações seriam muitas, sendo o fator fundamental a quase “unificação” dos princípios econômicos, ou seja, generalização de um sistema econômico que tem como características a propriedade privada e a obtenção de lucro através do trabalho assalariado que, apesar de ser considerado livre, tem na exploração sua maior faceta. (MILANOVIC, 2019, p. 2).

Piketty (2018) coloca no debate uma análise diferente. Para ele o capitalismo se expandiu pelo mundo e com ele também as desigualdades entre países e dentro deles. As desigualdades de renda e riqueza, inclusive, também teriam se ampliado, apesar das diferenças entre as nações. O capitalismo, portanto, seria “(...) o mesmo sistema de exploração da classe trabalhadora em toda parte, mas o desenvolvimento capitalista tem particularidades nacionais em cada país. Assim, faz sentido o capitalismo com características chinesas, pois”. (SOUZA, 2018, p. 222).

A transformação histórica vivida pela Ásia é liderada, hoje, pela China, após uma trajetória recente protagonizada pelo Japão e Coreia do Sul. O sucesso deste país nos últimos anos, em se falando de crescimento econômico e aumento de sua importância no cenário internacional, colocou em xeque a alegação de que seria necessária a combinação de capitalismo e democracia liberal para realizar tal feito. Em um governo de partido único, o Estado teve grande atuação na aceleração econômica chinesa, principalmente nos anos 2000, momento em que ainda se exaltava a abertura econômica, se reformulava a estrutura internacional e a relação entre os países. Contudo, há grandes controvérsias sobre as características do Estado chinês.

No caso brasileiro, o Estado apresenta características diferentes. O país passou por diferentes regimes políticos cuja atuação teve grande influência no direcionamento de seu desenvolvimento econômico. É necessário compreender como essas mudanças impactaram em indicadores sociais da atualidade. Além disso, o crescimento econômico do Brasil e sua participação no cenário mundial é bem menor em comparação com a China, mas ainda assim é o país que apresenta destaque dentre as maiores potências mundiais.

A análise da atuação e das características do Estado no Brasil e na China é fundamental para compreender as alterações e os resultados das políticas públicas sociais, assim como a importância dada pelo Estado para essas questões, sejam elas nos âmbitos da saúde, educação, trabalho, assistência social ou previdência, áreas que impactam diretamente nos níveis de desigualdade de renda. Além disso, há questões particulares destes países que potencializam a pobreza e as desigualdades, como por exemplo os fatores históricos, como as disparidades regionais, impulsionadas, dentre outros fatores, pelo investimento público direcionado para uma região específica.

### 3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO BRASIL E DA CHINA: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS

Realizar uma comparação entre países no âmbito das políticas públicas que se relacionam com alterações nos níveis de desigualdade de renda e pobreza é possível apesar das diferenças que possam existir entre eles. Nas semelhanças, o Brasil e a China se destacam pelos altos níveis de concentração de renda e riqueza e por apresentarem um número elevado de pessoas vivendo em condições de pobreza. Além disso, é destaque em ambos os países o crescimento das políticas públicas direcionadas para o âmbito social principalmente nos anos 2000 e que apresentavam como objetivo, mesmo que indiretamente, melhorar o nível de renda das famílias e reduzir o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

O Brasil e a China são países que apresentam características diferentes e se inserem também de maneira diferente no âmbito internacional. Estrutura, história, cultura, tipos de governo, formação do mercado de trabalho, composição das leis, são algumas das áreas que fazem Brasil e China apresentarem cenários diferentes que interferem em seus níveis de desigualdade e pobreza.

É importante ressaltar, porém, que as diferenças existentes entre o Brasil e a China não bloqueiam a possibilidade de analisar a desigualdade, que é significativamente elevada nos dois casos. Isso ocorre porque os dois países, apesar de profundamente desiguais internamente, estão inseridos em um mundo movido pela globalização, amplamente capitalista e que apresenta grande incentivo à abertura econômica e à liberalização do comércio internacional. Tendo em vista esse panorama, a análise tem como mote o aprofundamento das desigualdades em dois países que são afetados diretamente pelas mudanças ocorridas no âmbito internacional. Essas influências internacionais são muito importantes, mas cabe reafirmar que tais problemas de

desigualdades também e fundamentalmente decorrem da história e das características particulares dos países, dando destaque aqui para a atuação do Estado.

Para analisar a China, em qualquer âmbito, é necessário ter como pressuposto a sua complexidade, principalmente porque pequenas ações e mudanças nesse país podem ter consequências não só internamente, como no âmbito global, tendo em vista sua grande população e a importância econômica que ela foi tomando internacionalmente. É necessário compreender a sua totalidade, porém reafirmando a importância dos aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais, inclusive (e sobretudo) sobre o papel do Estado.

Apesar de não ter, atualmente, a importância no cenário internacional tal qual a China, o Brasil também conseguiu aumentar sua participação econômica no âmbito mundial. Além disso, esse país latino americano se firmou como uma das principais economias, apesar de ser subdesenvolvido. Suas características internas também apresentam grande relevância na análise e por isso aqui serão consideradas.

O Brasil e a China apresentam histórias densas e importantes para compreender as características que esses países possuem hoje. A China possui mais de 4.000 anos de história e está localizado na Ásia Oriental. Como se sabe, o continente asiático é berço de antigas civilizações no mundo, como Japão, Coreia Sul, Coreia do Norte, Taiwan, Mongólia e os territórios de Hong Kong e Macau. O Brasil apresenta pouco mais de 500 anos do início de sua colonização, está localizado na América do Sul e apresenta uma população miscigenada e com forte herança colonial. O Brasil é o maior país em território e em riqueza desta região.

É importante destacar as características de governo e divisões territoriais, tendo em vista que o Brasil possui uma república federativa presidencialista, dividida em 26 estados mais o Distrito Federal, com 5.570 municípios. A China é governada pelo Partido Comunista da China (PCC), de maneira unipartidária e com jurisdição sobre 22 províncias, 5 regiões autônomas (Mongólia Interior, Sin-kiang, Tibete, Guangxi e Ningxia) e quatro municípios ligados diretamente ao poder central (Pequim, Tianjin, Xangai e Chongqing), além de duas Zonas administrativas especiais (Hong Kong e Macau). As características locais e as alterações na forma de atuação do Estado se misturam com a história do país e podem dar base para um estudo atual do Brasil e da China.

Para o estudo aqui realizado, serão apresentados pontos importantes em relação à China, dando destaque para o período maoísta, mas com um maior aprofundamento após as reformas de 1978. Em relação ao Brasil, serão apresentadas informações de destaque antes da década de 1980,

dando maior relevância na análise a partir da década de 1990, com a abertura econômica. Para os dois países os anos a partir de 2000 serão centrais no estudo das políticas públicas sociais, tendo em vista a ampliação da atuação do Estado nas áreas em que os resultados interferem nos níveis de desigualdade e pobreza.

### **3.1.1 Estado e Classes Sociais no Brasil e na China**

Para compreender as características de cada país em relação às desigualdades, é necessário analisar as particularidades nacionais em relação ao Estado, que está inserido em um contexto histórico internacional, moldado, atualmente e há muitas décadas, pelo capitalismo. Assim, para o entendimento do Estado no Brasil e na China, é imprescindível a compreensão de que não existe mercado, nem capitalismo, sem Estado. Ele é central para o funcionamento da economia, para a existência do sistema capitalista e das bases que o norteiam, o que inclui inclusive as lutas sociais. Há, obviamente, diferentes tipos de atuação do Estado, e essas diferenças são afetadas pelos acontecimentos históricos e geram consequências sobre os diversos âmbitos da economia, do social e do ambiental dos países e seus moradores.

#### **3.1.1.1 O Estado na China**

A China teve um ponto de inflexão histórico no final dos anos 1970, com o início das reformas e uma mudança de rota no governo. Na III Sessão Plenária do IIº Comitê Central, realizada em 1978, o PCC lançou a reforma econômica com a justificativa de que era necessária uma modernização socialista. Inicialmente se falava também em “socialismo com características chinesas”, mas como o avançar das reformas, as lideranças chinesas passaram a intitular o país de “socialista de mercado”.

Na base histórica desse trabalho não será proeminente a discussão sobre a preservação ou não do socialismo no país, porém é importante destacar os avanços dos preceitos capitalistas no centro das reformas iniciadas a partir de 1978. O argumento utilizado pelo governo chinês para modificar a rota do socialismo em andamento no país foi a chamada ineficiência enraizada em seu isolamento do mercado mundial. Por isso, utilizando essa justificativa, a China foi se transformando aos poucos em um “socialismo de mercado”, segundo a narrativa do PCC. Ou seja, apesar de não abandonar os preceitos socialistas, inclusive com a permanência da liderança única do PCC, a exaltação do mercado alterou as bases econômicas e sociais do país.



A despeito das benesses que essas alterações implicaram sobre o país, principalmente com o crescimento econômico exponencial, seus idealizadores subestimaram as consequências dessas mudanças, como por exemplo o desperdício de recursos, os problemas ambientais, a ampliação da exploração da força de trabalho, os preconceitos (nos seus diversos âmbitos) e as desigualdades sociais. É importante compreender, portanto, o porquê de as reformas terem sido postas em prática, tendo em vista o que estava ocorrendo anteriormente no país.

As reformas iniciadas em 1978 não foram postas em prática de uma só vez; foram surgindo e sendo motivadoras de novas concepções, para enfim formarem a base de um novo modelo de desenvolvimento. É notório que essas reformas foram responsáveis por incitar a ruptura com o maoísmo, nos diversos âmbitos (ideológicos, políticos, econômicos). Souza (2018) destaca, contudo, que há semelhanças entre os dois períodos (maoísta e pós-reformas), como por exemplo a manutenção da estrutura institucional Partido-Estado, com toda a sua centralidade.

Desde 1949, com a revolução, o PCC se tornou a principal instituição política da China e passou a estar à frente das principais decisões relacionadas aos rumos estratégicos do país. A China, que vinha de guerras civis, ocupações estrangeiras e conflitos liderados por setores burgueses, foi unificada. Apesar da manutenção da ideia de que o socialismo seria a melhor forma de gerir uma sociedade, o controle democrático não estava de fato nas mãos dos trabalhadores, mas sim de um imenso aparato burocrático. Essas características são importantes para compreender as mudanças por que o país passou nos últimos anos e as motivações das reformas contemporâneas.

A obsessão pela superação do atraso chinês veio da Era Mao (1949-1976) e permaneceu com Deng Xiaoping, que chegou ao poder em 1976. Deng declarou que, para a modernização chinesa, seria necessário aumentar os investimentos em ciência e tecnologia e, para tanto, melhorar a educação. As novas decisões realizadas pelo governo chinês foram justificadas nessas motivações e na necessidade de superar qualquer relação com o período Mao, objetivando alcançar o desenvolvimentismo do Estado chinês.

Com Mao seria uma versão de socialismo de Estado combinado com participação de massas. Com Deng, para seu autoproclamado objetivo de modernização socialista, recorria-se a um capitalismo monopolista de Estado combinado- por mais estranho que pareça – com a globalização neoliberal. Essa combinação curiosa, com Deng, seria constituída por um Estado desenvolvimentista e, ao mesmo tempo, pela liberalização para o setor privado, para o mercado e para a integração à economia mundial. De forma inteligente, a liderança do PCC, com as reformas, aproveitou e usou a globalização neoliberal para, paradoxalmente, alcançar os objetivos nacional-desenvolvimentista do Estado chinês. (SOUZA, 2018, p.60).

Dois acontecimentos históricos que marcaram o país foram a Revolução Cultural e o Grande Salto para Frente. O Grande Salto para Frente teve o objetivo de alcançar o desenvolvimento da nação de forma igualitária. Esta “campanha” fundiu as cooperativas rurais em 25 mil comunas com o objetivo de fornecer investimento para o desenvolvimento industrial, com o aproveitamento da ampliação da produção agrícola, inclusive com a produção de aço nos quintais. Um problema não previsto se tornou preocupante, que foi a baixa qualidade do aço produzido e a redução da colheita de cereais, que diminuiu em 1959 em relação a 1958. A insistência no Grande Salto por Mao durou até explodir a fome no país, que causou aproximadamente 10 milhões de mortes em 1960, como consequência da baixa produção de alimentos. (COTTERELL, 1999).

A Grande Revolução Cultural Proletária vai surgir de fato em 1966 por meio de debates entre os jovens e trabalhadores e tomou proporção ainda maior do que o Grande Salto. Mao promoveu o surgimento e crescimento do Exército vermelho. Milhões de jovens foram enviados ao campo para aumentar a produção. A Revolução Cultural Proletária chinesa chegou ao fim de fato com a morte de seu maior líder, Mao Zedong, em 1976.

Segundo Souza (2018), a Revolução Cultural fracassou e, com isso, também fracassa a ideia da construção do socialismo na China. Esse fato histórico se arrastou por muito tempo, mesmo quando já se constatava o seu fracasso. O transtorno no meio político e a piora na vida da população afluíram as dúvidas sobre as escolhas que estavam sendo tomadas no meio político. Deng Xiaoping destacou-se no momento das mudanças e na reorientação da economia e, como liderança do PCC, assumiu a frente para ressaltar o que via de problemas no país, principalmente os problemas sociais.

Assim, para justificar as mudanças postas em prática a partir de 1979, Deng difundiu a ideia com que muitos já concordavam: a Revolução Cultural havia desorganizado o país, principalmente a economia. Por isso, Deng apelou para a necessidade de reformas, modernização e desenvolvimento das forças produtivas. Tanto o Grande Salto para Frente quanto a Revolução Cultural passaram a ser condenados abertamente, inclusive pelas pessoas que os apoiaram e estavam à frente nesses momentos. Foi nesse contexto que o Partido Comunista Chinês abriu as portas, a partir do final dos anos 1970, para a entrada do capitalismo no país.

As reformas proporcionaram, de fato, o aumento da riqueza na China, sendo ela visível no exorbitante aumento do PIB chinês e nos avanços tecnológicos e industriais. O que é necessário

deixar claro, porém, é que esse crescimento não foi distribuído uniformemente entre a população, o que fica notório na ampliação da desigualdade de renda e riqueza, contradizendo as bases do socialismo tão exaltado pelo PCC.

O aumento da riqueza chinesa vem sendo acompanhado pelo aumento da desigualdade no país, exposta nas contradições de classe, em que uma se beneficia em detrimento de outra. A ampliação do número de bilionários, que passou de 16 em 2006 para 373 em 2017 na China, segundo o Relatório Anual de 2018 da PwC, conhecida anteriormente como Price Waterhouse Coopers, reafirma a ampliação dessas desigualdades.

A todo momento o Estado colocava as reformas como necessárias, fundamentais à construção do socialismo na China. Seriam medidas coerentes, progressistas, essenciais. Essas mudanças podem ser visualizadas de forma mais nítida após os anos 2000. Apesar da melhora na vida das grandes massas da população extremamente pobre, surgem novas formas de privação em setores sociais específicos, tais como os agricultores pobres, além da restrição ao acesso público e a serviços sociais e da manutenção da exploração e opressão aos trabalhadores, principalmente os trabalhadores migrantes, limitados pelo *hukou*<sup>4</sup>.

O presidente Hu Jintao, juntamente com o primeiro-ministro Wen Jiabao, líderes do Partido/Estado entre os anos 2003 e 2013, trataram, segundo sua retórica, do desenvolvimento centrado no povo e as necessidades dos indivíduos deveriam ser priorizadas. Foi nesse contexto que o então presidente propagou a ideia de “sociedade harmoniosa”, reafirmando a necessidade de redução de desigualdades sociais e das discrepâncias entre campo e cidade, ainda enormes.

A percepção da necessidade de melhorias sociais surgiu tendo em vista que as reformas iniciadas em 1979 trouxeram consequências para além do âmbito econômico e promoveram uma transformação geral na sociedade chinesa, de forma a prejudicar e ampliar a população pobre, principalmente quando observadas as perdas no sistema social no país. Costumes burgueses individualistas reapareceram e houve um retorno da estruturação de classes e diferenciação social.

O Estado adaptou suas instituições e o seu funcionamento à abertura econômica. Resultados negativos relacionados a essa abertura apareceram, tais como as desigualdades e o prejuízo ao meio ambiente. As metas relacionadas ao crescimento econômico passaram a estar à frente das consequências negativas delas decorrentes, tais como os resultados regressivos classistas na

---

<sup>4</sup> Sistema de registro dos habitantes por local de domicílio.

estruturação da sociedade. Apesar de as reformas serem consideradas graduais, o resultado foi a efetiva reestruturação capitalista na China.

O crescimento econômico duradouro na China seria uma justificativa suficiente para os outros resultados dele decorrentes? Além disso, a manutenção desse crescimento durante tantos anos não é fácil e as exigências se ampliam para que isso se sustente. A taxa de crescimento da China, que oscilava acima de 8%, com média de 10% nos anos 2000, caiu para valores abaixo da casa dos 8% a partir de 2012 e abaixo de 7% a partir de 2016, menores taxas desde 1990. (WORLD BANK, 2020)

A China já não cresce no mesmo ritmo em relação ao início das reformas. A preocupação do governo chinês aumentou porque o crescimento econômico elevado não encobria mais os problemas já alarmantes (e que se mantêm) no país, ou seja, crescimento das desigualdades sociais e regionais; degradação ambiental e endividamento das empresas e dos governos locais. A absorção ao mercado no país vem convivendo com o aprofundamento das desigualdades, já que ele, o mercado, é caracterizado por fornecer privilégios a grupos e interesses específicos. Há questionamentos sobre se a planificação, por via socialista, de fato continua existindo no país. O governo segue defendendo que o socialismo é o modelo de produção central e o mercado apenas serviria a esse modelo, não sendo em nenhum momento superior a ele.

É importante destacar que o dirigente Deng sempre apresentou a planificação como central na economia chinesa, porém considerava o mercado como importante para potencializar o crescimento do país. Apesar de considerar que a planificação socialista estaria acima do mercado, não se viu na prática medidas contrárias aos mecanismos capitalistas. O PCC colocava em seus discursos que o mercado era necessário, mas que este deveria servir ao socialismo chinês, do mesmo modo que servia ao capitalismo. Notoriamente eles faziam distinção entre o mercado e o capitalismo, como se eles pudessem existir separadamente, inclusive em uma sociedade socialista.

Segundo Jean-François Huchet (2006), quase não restam mais mecanismos de uma economia planificada na China. Essa afirmação é motivada pelas características do capitalismo que notoriamente passaram a fazer parte da sociedade chinesa: liberalização de preços, privatização de empresas estatais, ampliação da importância do setor privado, desmonte da coletivização da agricultura, consumismo das massas, sistema de mercados etc.

Com as privatizações, houve uma drástica redução da participação das empresas estatais no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Entre 1978 e 1996, as empresas estatais tiveram sua

participação reduzida de 82% para 26%. Já as empresas coletivas e individuais aumentaram a participação de 18% para 55%. (WING, 1999).

O Estado reduziu sua participação significativa também na indústria. A política industrial se tornou menos intervencionista, nos anos 2000, e se concentrou na eficiência energética. Além disso, foi reduzida a preocupação em combater a degradação do meio ambiente e o investimento na interiorização industrial, já que sua concentração na zona costeira era fomentadora de desigualdades.

As Zonas Econômicas Especiais (ZEE) são muito importantes nesse novo momento vivido pela China. Antes mesmo de o Estado chinês abrir majoritariamente o mercado doméstico, já havia criado a partir de 1979 quatro Zonas Econômicas Especiais nas proximidades de Hong Kong e Taiwan sem subordinação ao sistema de planificação e apresentando muitos incentivos fiscais e liberdade na contratação de força de trabalho. As empresas localizadas nessas zonas passaram a alcançar grande competitividade internacional com o direcionamento de seus produtos para a exportação.

As ZEE se concentravam na região costeira da China e foram os principais instrumentos utilizados na transição da planificação para o mercado. Não houve, inicialmente, uma liberalização comercial em todo o país, mas sim nessas zonas, que se tornaram como uma experiência em área delimitada. Essas Zonas Especiais passaram a ter apoios do governo em infraestrutura, incentivos fiscais e liberalização do comércio para viabilizar investimentos. Nessas áreas também era permitida a livre importação de insumos e possuíam grandes empresas que eram impulsionadas a competir internacionalmente conforme os termos do mercado mundial.

Entre 1980 e 2001 se instalaram na China mais de 380 mil empresas estrangeiras. Quase 90% dessas empresas se localizavam na região costeira do país. Essa concentração de investimentos é importante para compreender alguns pontos em relação as desigualdades chinesas, tendo em vista a concentração regional de investimentos públicos e privados. Os maiores atrativos para essas empresas eram mão de obra extremamente barata, incentivos fiscais e liberdade comercial e gerencial.

Apesar das mudanças apresentadas em relação às empresas públicas, a partir dos anos 2000 foram ampliados os esforços em consolidar conglomerados de empresas estatais em setores prioritários. Houve êxito nessa estratégia, o que pode ser observado na lista de empresas chinesas em destaque no âmbito mundial. Em 2019 a China passou a encabeçar a lista com as

500 maiores empresas do mundo, listadas pela Fortune (129 são chinesas e, em segundo lugar, 121 estadunidenses), sendo que a maior parte das empresas chinesas desta lista são estatais. (FORTUNE, 2019).

A relevância das empresas estatais ainda persiste e é usada pelo governo como argumento para supostamente provar a manutenção do caráter socialista do sistema chinês. É de se questionar, porém, esse caráter reducionista condicionado ao socialismo. A força da privatização se expandiu na China, o que não existia antes das reformas. As privatizações das empresas estatais foi uma forma de entrada do capitalismo no país. Destaca-se, contudo, que as empresas privatizadas pertencem a chineses. Além disso, a privatização ocorreu essencialmente nas menores empresas. As grandes empresas permaneceram nas mãos do governo.

Para ser realista, a diversificação, contudo, deve ser traduzida como privatização. Essas decisões favoráveis à propriedade privada estavam ligadas à trajetória de adoção de medidas pró-mercado ao longo do período de reformas. Assim, o mercado terminou conduzindo a China a privatização. E o mercado e a privatização conduziram à dominação do capital na economia. (SOUZA, 2018, p.126).

A direção das empresas privatizadas ficava nas mãos de poucas pessoas, mas, por não terem um único dono, o governo argumentava que as empresas estatais estariam se tornando propriedade pública através da coletivização. Na realidade, contudo, o controle e o lucro das empresas passaram para as mãos de poucos e a massa de trabalhadores do “chão de fábrica” foi submetida à exploração do trabalho, com baixos salários e sem muitos dos benefícios trabalhistas que existiam anteriormente com as empresas estatais.

Para se enquadrar no mercado internacional e se equiparar aos países desenvolvidos, foram aceitos os mecanismos que já são aprovados e reconhecidos como eficazes em sentido capitalista nos outros países, tais como as normas do mercado, a propriedade privada, o capital e a integração convencional à economia internacional. A gestão do processo de trabalho dentro das empresas também passou a contar com a intensificação da exploração do trabalho e um retrocesso nas relações sociais de produção. O mercado de trabalho teve que ser criado na China, inclusive com a liberdade de demissões.

Como já foi ressaltado, o mercado passou a ser central na economia chinesa e o governo chinês começou a utilizar de medidas macroeconômicas convencionais, tais como gerenciamento da taxa de juros e taxa de câmbio. Passou a haver também a separação entre a gestão das empresas e o governo, com as firmas passando a ter autonomia empresarial. Apesar da negativa do Estado chinês em relação a isso, essas ações passaram a se conectar com alguma liberalização

econômica, com a economia passando a ser chamada de *mista*. O resultado diretamente observado foi a redução dos empregos públicos.

Havia importantes Instituições públicas que vale a pena destacar. As Unidades de Serviço Público (USP) são responsáveis pela educação, cultura, saúde, ciência e tecnologia na China. Essas UPS passaram por reformas, principalmente para ampliação de sua autonomia, o que transformou algumas dessas unidades em empresas e outras foram reestruturadas, reduzindo as obrigações do Estado sobre elas.

Em 2003 houve a substituição da Comissão de Planificação e Desenvolvimento pela Comissão da Reforma e Desenvolvimento, responsável pela continuidade das reformas e pela ampliação do mercado. Para a obtenção do status de “economia de mercado”, a China se filiou à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 e teve que modificar e revogar três mil leis e regulamentos. Essa adesão à OMC fez com que a China impulsionasse suas exportações, pois foram reduzidas as barreiras para as vendas chinesas.

Quando aderiu ao acordo com a OMC, a China aceitou, não de bom grado, a sua classificação como uma economia que não era de mercado, pelo menos até 2016. Quando esse prazo expirou, os EUA, a União Europeia e o Japão continuaram a não considerar a China uma economia de mercado, desrespeitando as regras impostas por eles mesmos, já que a China já havia efetivado a liberalização. Esses países utilizaram, porém, a acusação de que a China continuava com práticas desleais de interferência do Estado no comércio e nos investimentos.

Um outro importante acontecimento para a China foi a fundação, em junho de 2006, do grupo intitulado BRICS -Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (a África do Sul só aderiu ao grupo no ano de 2011). Esses países passaram a chamar a atenção internacionalmente devido ao grande crescimento econômico, com destaque para a ascensão da China. Além disso, os países emergentes tiveram grande motivação para a realização conjunta de ações econômicas, tendo em vista as consequências da crise de 2008 sobre os países centrais e os limites à participação em organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

É possível, assim, apontar importantes acontecimentos que marcaram o aprofundamento da liberalização da economia na China, como a descoletivização no campo e a criação das ZEEs (a partir de 1979); as reformas urbanas, em que foi dada autonomia às empresas estatais; a formação do mercado de trabalho (1984-1986); as garantias que foram dadas aos investidores externos e a adoção do que ficou conhecido como “socialismo de mercado” pelo próprio Partido

Comunista (1992). Além disso, a privatização das empresas estatais de médio e pequeno porte (1997) e a venda, na bolsa de valores, de parte das ações controladas pelo Estado, foram marcos importantes nesse contexto (2005-2006). (SOUZA, 2018).

Apesar de denotar intenção socialista, o PCC, na prática, adotou reformas em favor do mercado, da propriedade privada e do capital. O chamado gradualismo que o governo afirmou realizar nessas reformas não foi efetivado em pontos importantes e que tiveram resultados prejudiciais à população. Como exemplo há a criação do mercado de trabalho, que ocorreu entre um curto prazo de 1984 e 1986 e que, na prática, liberou demissões e extinguiu a garantia do emprego.

É importante destacar que o mercado de trabalho é uma das principais características do sistema capitalista. No caso da China, ele foi criado tendo em vista que antes as relações trabalhistas ocorriam de maneira diferente. A força de trabalho foi colocada como mercadoria e o país passou a apresentar todas as características do mercado de trabalho capitalista, como a insegurança social diante da necessidade do emprego para sobreviver, o desemprego e os baixos salários decorrentes de enorme exército de reserva de trabalhadores. Em relação aos salários, a China ficou conhecida internacionalmente pelo salário baixo em relação à média internacional e pela flexibilização trabalhista.

A greve foi proibida em 1982 na Constituição do país, como se o governo estivesse buscando prevenir uma possível resistência dos trabalhadores à liberalização trabalhista. Com as reformas, foram sendo reduzidos os empregos permanentes, liberando-se recrutamento e demissões. Diminuíram-se as obrigações diretas da seguridade social das empresas, o que afetava diretamente desempregados e aposentados.

Quanto às privatizações, já apresentadas como relevantes nesse contexto de inserção do mercado na China, destaca-se a privatização das empresas de pequeno e médio porte entre 1978 e 2001. Desta forma, há grandes indícios de que as reformas adotadas a partir de 1978 representaram a adoção de mecanismos capitalistas na economia chinesa, o que teve implicações institucionais e gerou a reorganização das forças de propriedade, além de mudanças na própria atuação do Estado.

As ações do Estado a partir das reformas se direcionaram para a aceleração da escalada tecnológica e resultou no aumento exponencial da taxa de lucro médio dos capitais nacionais e internacionais inseridos na China, o que partiu do aumento da mais-valia relativa. Assim, esses



mecanismos tiveram como efeito a intensificação da exploração do trabalho, com baixos salários e elevação da taxa de mais-valia.

### 3.1.1.2 O Estado no Brasil

Assim como na China, para compreender as alterações nos níveis de desigualdade e pobreza no Brasil nos anos 2000, e as políticas públicas que tiveram como objetivo amenizar esses problemas, é necessário analisar alguns fatores históricos que tiveram grande relevância, tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito internacional. Apesar de não ser possível aprofundar todos esses fatores tendo em vista as limitações aqui colocadas, é importante ter em vista que a história, as leis e as mudanças no papel e atuação do Estado tiveram direta ligação com as características da realidade brasileira atual.

Essa constatação é importante porque grandes transformações na formação da sociedade, desde a colonização do Brasil, a escravização dos índios e dos negros provenientes da África, a mudança no papel da mulher na sociedade, entre diversos outros pontos importantes para explicar a desigualdade de renda e a pobreza hoje, não podem ser negligenciados. Claramente a desigualdade atual tem raízes em características históricas do Brasil e do mundo, inclusive antes da expansão do capitalismo. No Brasil, a herança escravocrata responde a muitas das perguntas atuais em relação às raízes da desigualdade, tendo em vista a análise que pode ser feita da população mais pobre do país, que é majoritariamente negra e que ainda sofre com racismo e preconceitos.

A focalização de uma análise específica, aqui apresentada, não permite o aprofundamento de todas essas motivações históricas. Contudo, em nenhum momento essas constatações serão negadas. O panorama aqui apresentado terá no escopo as ações do Estado principalmente a partir dos anos 1990, porém apresentando alguns fatores que ocorreram anteriormente, principalmente tendo em vista os regimes políticos.

O ano de 1930 marcou o início de um *Brasil Moderno*, com a ampliação da população urbana, aumento dos gastos governamentais, inclusive para os gastos sociais. “Depois de 1930, os itens referidos como “gastos sociais” começaram a surgir no orçamento federal de forma individualizada, chegando a 10% do orçamento em 1940”. (SCHWARTZMAN, 2007, p.200).

Partidos com posicionamentos se tornaram comuns após o Estado Novo. A articulação de grupos de interesse e a formação de um partido político se dão através da unificação de reivindicações, formando demandas generalizadas. É necessário compreender a relação entre

Estado e sociedade para compreender os processos históricos contemporâneos. (SCHWARTZMAN, 2007).

Durantes os anos 1930, o Brasil iniciou o seu processo desenvolvimentista em meio à Grande Depressão. Getúlio Vargas foi o primeiro presidente do Brasil a adotar medidas de um estado desenvolvimentista, criando instituições políticas que se mostraram essenciais para o desenvolvimento liderado pelo Estado. Dentre essas políticas, destacam-se: proteção tarifária (1930); criação de grandes empresas estatais de aço (1940 e 1950), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (1950) e da Petrobrás (1953); além de colocar em prática políticas setoriais para formação de indústrias automobilísticas.

É importante dar um destaque aqui à herança do governo Getúlio Vargas (1930-1945), porque este foi um período marcado pela criação de leis e políticas que se firmaram no país até os dias atuais, principalmente no âmbito trabalhista. Foram formalizados, através da Constituição de 1934 e a Consolidação das Leis Trabalhista (CLT) de 1943, direitos trabalhistas tais como salário mínimo, direito a férias anuais, jornada de 8 horas, carteira de trabalho etc.

A CLT sistematiza essas diretrizes, firmando os principais direitos adquiridos pelos trabalhadores brasileiros. O Ministério do Trabalho também foi criado nesse período (e extinto em 2019 no governo Bolsonaro). A Era Vargas foi um período de regime político autoritário, mas que se utilizou da execução de políticas trabalhistas para se firmar e criar as condições para a modernização econômica do Brasil, inclusive seu processo de industrialização

Um outro período marcante no século XX no Brasil foi a Ditadura Militar, que durou de 1964 até 1984 e foi marcada pela exacerbação das desigualdades de renda no país. Esse período foi caracterizado por muitos eventos e alterações na estrutura histórica política e econômica do país. O período de 1979-84, além ter sido caracterizado por tensões pela volta da redemocratização, marcou o auge do esgotamento do modelo de crescimento até então vigente, que foi o modelo de industrialização por Substituição de Importações. O aumento da dívida externa fez com que a dependência e a vulnerabilidade do país também aumentassem.

Além disso, com o fim do regime militar, o governo Sarney herdou as crises da dívida externa e da inflação. Foi um período governamental marcado pelas tentativas frustradas do governo em estabilizar a inflação. Havia uma crença de que a redemocratização resolveria todos os problemas do país, inclusive a estabilização da inflação, o crescimento econômico e a redistribuição de renda. Porém, os fatos mostraram a persistência dos problemas sociais brasileiros.

Em 1989 foi eleito o primeiro presidente por voto direto desde 1961. Fernando Collor venceu as eleições com um forte discurso de luta contra a corrupção, prometendo a adoção de políticas assistencialistas e a melhoria no cenário econômico do país. Um ponto importante sobre as políticas de Estado realizadas pelo governo Collor, que deram um passo inicial fundamental para as transformações profundas nas décadas de 1990 e nos anos 2000, foram a abertura econômica e a privatização, resultados da assim chamada Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Na verdade, o neoliberalismo se aprofundou no Brasil pelas mãos do governo Collor, em obediência ao Consenso de Washington. Afora a propaganda, o governo efetivamente implantou uma espécie de anti-política industrial e de comércio exterior.

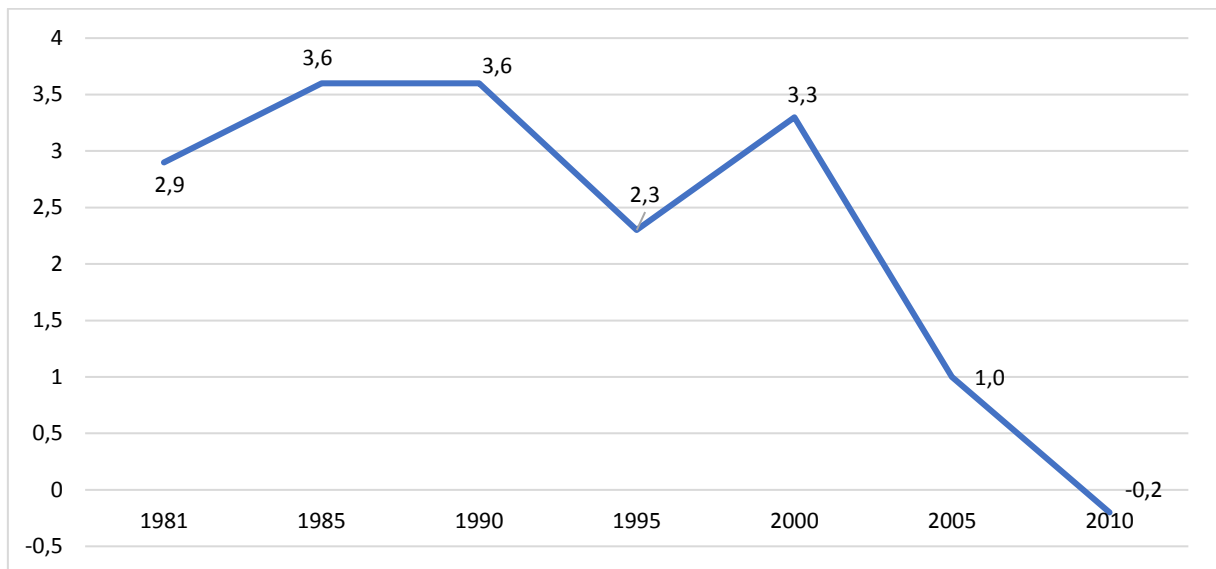
Apresentando como justificativa o incentivo à competitividade e à recuperação do atraso industrial, pela dita insatisfação da população com os serviços prestados por estatais, além da crise de Estado que se escancarava, promoveu-se uma estratégia de privatização. Além disso, o Governo Collor realizou profundas mudanças na política de comércio exterior, com um programa de liberalização das importações. O governo anunciava medidas chamadas por eles de graduais para que houvesse uma transição para uma economia mais aberta. (GIAMBIAGI et al, 2011). Na verdade, tratava-se de um programa de privatização e desnacionalização.

Mesmo após a renúncia de Collor por causa de denúncias de corrupção, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), os presidentes seguintes na década de 1990 continuaram a pôr em prática uma política de Estado neoliberal. No governo FHC, Bresser-Pereira, como ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), entendeu que era necessário iniciar uma reforma gerencial do Estado. A reforma da MARE foi colocada como essencial para manter a estabilidade e promover o crescimento econômico do país, possibilitando, assim, uma melhoria nos níveis de desigualdade social e regional e a universalização dos serviços básicos.

FHC venceu as eleições em 1994 tendo como mote três principais pontos que estavam na pauta de sua coligação: (i) cumprimento das reformas que estavam sendo deliberadas internacionalmente; (ii) enfrentamento dos problemas herdados da década de 1980, como a profunda desigualdade de renda, não execução da reforma agrária, crescimento da dívida pública, baixa qualidade dos serviços públicos e alta inflação e; (iii) a retomada, com base na Constituição de 1988, da centralização da União na Federação, dos recursos fiscais. (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Em seu governo, o foco principal de Fernando Henrique Cardoso foi a estabilização da inflação, o que foi conseguido através do Plano Real e de fatores paralelos, inclusive a imensa liquidez financeira nos mercados internacionais em benefício à chamada âncora cambial. As imensas entradas de recursos na conta de capitais tiveram como contrapartida gigantescos déficits na conta corrente, a partir da valorização forçada do real e a consequente onda de importações. Além disso, o aumento das taxas de juros para atrair capitais externos alimentou espuriamente o crescimento da dívida interna. Assim, se apresentavam paralelamente um desequilíbrio externo e uma grave crise fiscal. Desse modo, a abertura econômica ampliada a partir do governo Collor, e que se seguiu com o Plano real, fez crescer as importações brasileiras ao mesmo tempo em que as exportações não apresentavam êxito e piorava ao mesmo tempo em que se ampliava a dívida externa brasileira, conforme pode ser visto no gráfico a seguir, considerando a segunda metade da década de 1990. (GIABIAGI ET. AL., 2011).

**Gráfico 1- Dívida Externa líquida/Exportações de Bens- Brasil- 1981-2002**



Fonte: GIABIAGI *et. Al*, 2011, p. 170  
Elaboração própria.

A privatização foi intensificada e o setor privado se apossou de empresas importantes no Brasil, aumentando a sua atuação nos setores de petróleo, petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica e telecomunicações. A Companhia Vale do Rio Doce e a Usina Siderúrgica de Volta Redonda, que foram criadas no governo Vargas e eram símbolos do nacional-desenvolvimentismo, também foram arrastadas no turbilhão das privatizações da década de 1990. Os resultados dessa política ficaram abaixo das promessas propagandeadas pelo governo, que não ampliou os recursos para gastos sociais e muitas empresas não melhoraram seus

resultados ou seus serviços, como por exemplo o setor elétrico (como pôde ser constatado com a crise elétrica dos anos 2001).

As reformas foram construídas com base em políticas neoliberais executadas em outros países, no geral desenvolvidos, que, na propaganda ideológica, defendiam o fortalecimento da regulação e coordenação do Estado, mas na verdade promoviam desregulação, privatização e cancelamento de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários. Um dos objetivos não confessados era reduzir o chamado custo da força de trabalho com a liberalização do mercado de trabalho, que é um processo em curso até os dias de hoje.

No Brasil, a propaganda dos governos neoliberais, com forte apoio da mídia, deu ênfase no âmbito federal à suposta modernização e racionalização da administração pública, reduzindo a burocracia e buscando a eficácia e qualidade dos resultados a serem alcançados. Como os fatos mostraram ao longo do tempo, as reformas neoliberais fomentaram o desmonte do Estado e esvaziamento das políticas públicas no Brasil. Em particular, desencadeou-se uma campanha de ataques contra os servidores públicos, o que favoreceu a fragilização dos serviços públicos e sociais.

É importante destacar que as reformas pelas quais o Estado brasileiro passou efetivamente minimizaram as suas responsabilidades em relação à redução das desigualdades. Assim, não contemplou um projeto integrado que seria essencial para a eficiência nos resultados, ou seja, a reconstrução do Estado realizando uma conexão entre as áreas sociais e as políticas econômicas, ou mesmo uma reformulação do sistema brasileiro de políticas públicas. Além disso, para o Brasil, seria fundamental considerar as particularidades regionais e sociais.

A agenda das reformas foi introduzida por Collor de Mello, embora seus primeiros resultados tenham sido tímidos, com apenas algumas privatizações e muito alvoroço em relação ao servidor público, considerado o principal responsável pelos problemas do Estado. O governo Itamar Franco tratou o tema com menor prioridade, mas introduziu o principal elemento de sustentação e justificação das reformas, o Plano Real. Foi o governo de Fernando Henrique Cardoso que deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado. (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 194-195)

A reforma que o Estado sofreu na década de 1990 decorreu da influência das propostas neoliberais em voga no cenário internacional. A propaganda enganosa falava sobre a melhor forma de os países se adaptarem às transformações pelas quais o mundo estava passando, centradas na globalização e na liberalização econômica. Os países subdesenvolvidos, como no caso brasileiro, sofreram pressões para essas adaptações, o que incluía alteração nas leis, diretrizes e políticas seguidas internamente.

Como justificativa para essas mudanças, o Estado brasileiro foi colocado como ineficiente, sendo apresentado para ele, inclusive, a necessidade do enxugamento de suas ações e responsabilidades. Apesar de ser ainda assim perceptível que havia a necessidade de uma adaptação para que os problemas sociais fossem amenizados, o Estado não seguiu mais estritamente os modelos desenvolvimentistas anteriormente vigentes.

Ademais, mostrou-se também que aspectos sensíveis da reforma do Estado, como a descentralização de políticas sociais, ficaram fora da proposta oficial. Importante destacar, todavia, que a proposta do MARE foi pioneira no Brasil no sentido de tratar a reforma do Estado como uma questão não apenas administrativa, mas fundamentalmente política. Outro destaque é que essa proposta encontrou ressonância na coalizão governista por ter sido capaz de associá-la com fatores econômicos como o ajuste fiscal e a manutenção do Plano Real. (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 207-208).

A reforma planejada não incorporou formalmente a reestruturação ampla e integrada do setor público. Foi realizado, na verdade, um enxugamento das responsabilidades do Estado, tendo como justificativa a necessidade de reduzir a burocracia das ações antes restritas ao Estado, além de alterações nas responsabilidades das instituições públicas para Organizações sociais. Além disso, o Estado se mostrou omissivo em áreas específicas, tais como habitação e saneamento, e descentralizou ações de saúde e educação. “Na assistência social, o modelo proposto pelo governo federal não chegou a ser efetivado.” (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 208).

Os anos que são centrais nesta tese (2000-2020) abarcam o final do governo FHC (1995-2002), o Governo de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), que sofreu impeachment em 1º de agosto de 2016, Michel Temer (2016-2018) e o governo do presidente atual, Jair Messias Bolsonaro (2019- atual). Após a turbulenta eleição vencida por Lula em 2002, o novo governo teve logo de “tranquilizar” os mercados com a afirmação de que não romperia com as políticas adotadas por FHC. Apesar de ter iniciado a década vislumbrando estabilidade econômica e política e avanços sociais, a década de 2010 terminou de maneira agitada, passando pelo impeachment da presidente Dilma e acusações de corrupção de Temer e da família Bolsonaro.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, considerando o direcionamento de esquerda de seu partido (o Partido dos Trabalhadores-PT), prometia avanço social no país. Em 2003 e 2004, no início do governo, algumas medidas começaram a ser tomadas tendo como mote reformas estruturais, como a reforma tributária e a reforma parcial na previdência social. A reforma previdenciária concentrou-se na restrição de direitos dos servidores públicos, representando

medidas que iam na direção de um ajuste fiscal, a fim de satisfazer as exigências do mercado financeiro.

Lula adotou também uma agenda de reformismo social, porém evitando um confronto com a elite do país. Assim, o governo Lula manteve o tripé macroeconômico estabelecido pelo presidente Fernando Henrique (metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante), mas, ao mesmo tempo, adotava políticas visando à redução das desigualdades, principalmente da pobreza extrema. (SINGER, 2012).

No período do governo Lula houve uma grande crise mundial com ápice em 2008/2009, que impactou em indicadores econômicos brasileiros, apesar de ter sido em menor intensidade em comparação com grande parte dos países. Além disso, o partido do presidente foi acusado de casos de corrupção, apesar de Lula ter se mantido, pelo menos nos primeiros anos, distante dessas acusações e ter conseguido a sua reeleição. Dilma Rousseff manteve o Partido dos Trabalhadores no Palácio do Planalto, após o fim do mandato de Lula. Dilma se elegeu presidente duas vezes, mas, a partir de 2013, teve de conviver com a intensificação de uma crise econômica e política, que culminou, por motivos questionáveis, na cassação de seu mandato em 2016.

É importante ressaltar alguns pontos em relação aos 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores: o Brasil antes estava em 13ª colocação entre as maiores economias mundiais, tendo em vista o PIB, e chegou à 5ª colocação em 2011, voltando a cair posteriormente (UNITED NATIONS, 2019). O IDH, que estava em 0,685 em 2000, chegou a 0,765 em 2019. (World bank, 2020).

A adoção do Programa Bolsa família (PBF) foi um dos maiores destaques no período analisado pois, apesar de seu baixo custo aos cofres públicos, teve um alcance extenso sobre a população pobre, impactando na redução da pobreza e possibilitando a saída do Brasil do assim chamado mapa da fome. Há que se destacar também a ampliação das Universidades Públicas, cotas raciais e de renda, ampliação das políticas de reafirmação, com bolsas de estudos e subsídios a alimentação dos estudantes de baixa renda. Os programas Luz no Campo, de cisternas e de crédito para agricultura familiar também se destacaram nas gestões petistas.

Os direitos sociais tiveram sua abrangência ampliada pela via da inclusão dos mais pobres aos serviços públicos. Ficou claro, nos três primeiros governos do PT, que houve um aumento na sensibilização em relação ao pobre, havendo uma ampliação dos gastos sociais, apesar da também elevação da carga tributária.

Apesar de não ser possível desconsiderar o fato de que o poder público, na maior parte do governo petista, esteve mais sensível às demandas das classes desfavorecidas, não houve alterações significativas tendo como análise a redução da concentração de renda na pirâmide social. O período atual se destaca pela estabilidade da concentração no topo em níveis elevados, inclusive tendo como comparação os dados internacionais. Lembrando que esse período aponta para políticas de inclusão e não de redistribuição. (MEDEIROS, 2016).

A balança comercial foi um fator muito relevante nesse contexto brasileiro, pois através da ampliação das exportações nos anos 2000, ocorreu um estímulo ao crescimento da produção interna e conseqüentemente um aumento da disponibilidade de empregos e geração de renda. É preciso, porém, qualificar esse desempenho exportador. Ele foi positivo, em termos comerciais, mas está associado a profundos problemas, como a concentração da pauta exportadora em commodities, contribuindo para a reprimarização e a desindustrialização da estrutura produtiva brasileira.

Em particular, o agronegócio, campeão das exportações, gera pouco emprego, devasta o meio ambiente e promove, no âmbito político, as teses mais conservadoras, sobretudo em ataques contra a reforma agrária e propostas progressistas. Há que se registrar que esse saldo positivo da Balança comercial, no contexto dos rescaldos da crise econômica mundial, foi se reduzindo com o passar dos anos, chegando a negativar em 2014.

Portanto, é necessário considerar que o Brasil passou por um agravamento do processo de desindustrialização nos anos 2000, o que pôde ser observado na redução dos números do setor industrial em relação ao PIB, perdendo espaço para os serviços. Apesar de nem sempre a desindustrialização significar perda da importância do setor industrial no desenvolvimento de serviços, neste caso houve uma perda relativa da indústria nacional tendo como parâmetro a indústria mundial em mercado aberto.

No Brasil e em outros países da América Latina, a desindustrialização ocorreu de maneira precoce em comparação a alguns países desenvolvidos. A comparação é realizada tendo em vista a renda *per capita*, que foi menos da metade da encontrada nos países avançados quando o mesmo processo lá ocorreu. Por isso, nesses casos como o brasileiro, o processo é chamado de “desindustrialização precoce”, marcada por uma “destruição parcial do tecido industrial”. (SALAMA, 2016, p. 124).



### 3.1.1.3 A formação do Estado Desenvolvimentista: Brasil e China

O Brasil sofreu as consequências da crise de 1929 e apresentou a ascensão de uma elite política em 1930 que tinha o objetivo de desenvolver o país. Houve grande inovação institucional, com a criação do Departamento Administrativo do Servidor Público (DASP), Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), Conselho Federal De Comércio Exterior (CFCE), Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e outros, além de um redirecionamento das instituições já existentes, como o Banco do Brasil e o Itamaraty.

Essa tendência será acentuada nas décadas seguintes, com o surgimento das instituições clássicas do desenvolvimentismo brasileiro, notadamente a Assessoria Econômica da Presidência da República, o BNDE e os Grupos Executivos. Nessas instituições se materializou e sobreviveu entre os anos de 1930 a 1964 a ideologia econômica do desenvolvimentismo. (PERISSINOTTO, 2014, p. 66)

Além disso, o Brasil passou a contar com uma elite desenvolvimentista e modernizante, que iria promover a formação de um corpo burocrata no interior das agências estatais, com vistas a garantir o desenvolvimentismo. Assim, a elite desenvolvimentista garantiria a eficiência das instituições, guiadas por um padrão de política econômica direcionado.

O Estado desenvolvimentista brasileiro esteve vigente em governos democráticos e autoritários. Apesar de ter se firmado em períodos com governos rígidos, como no Estado Novo (1937-1945) e no Regime Militar (1964-85), muitas das principais políticas foram adotadas em períodos democráticos, principalmente nos anos entre 1945 e 1964.

A partir de 1990, o Estado brasileiro deixou de lado grande parte dessas medidas, inclusive realizando uma ampla privatização das empresas estatais e reduzindo as barreiras comerciais, o controle de preços e o planejamento tecnológico. Essas novas ações foram resultado da adoção de políticas de liberalização, porém o governo continuou com alguns mecanismos para a promoção do desenvolvimentismo, mantendo, por exemplo, algumas das maiores e mais estratégicas empresas estatais (a Petrobrás).

Muitas mudanças também puderam ser vistas na China, que, após romper com o padrão maoísta que vinha sendo seguido, passou a adotar novas medidas para que pudesse se inserir no mercado internacional. Essa mudança impactou amplamente o contexto internacional, tendo em vista que a China conseguiu ampliar o crescimento econômico e manter essas altas taxas por muitos anos. A velocidade com que a China conseguiu se adaptar, e ganhar destaque no cenário mundial, mudou o curso internacional do comércio e da economia como um todo.

Chamou atenção na China a particularidade de ser um país marcado pelo controle estatal, presente desde antes das Reformas; o planejamento e o controle estão centralizados no Estado. Muitas vezes essa característica é colocada como uma das principais razões para explicar o “sucesso” chinês no âmbito econômico. Mesmo com a abertura econômica que ocorreu com as reformas, a China esteve fortalecida e amparada pelo controle governamental e não se tornou vulnerável às flutuações internacionais. A China lucrou com a abertura e a globalização, ampliando grandemente as suas exportações e mantendo imensos superávits comerciais durante muito tempo no período das reformas.

Uma grande dificuldade que a China vem começando a passar desde o final da segunda década dos anos 2000 é a manutenção do crescimento econômico a níveis muito elevados. O Partido Comunista se preocupa em manter alto o crescimento econômico e o emprego para garantir um “sucesso chinês” e impedir que a ideologia do partido seja questionada.

Para tanto, é necessário manter alto o número de exportações. Mesmo com uma alta importação, a exportação chinesa é grande a tal ponto que consegue superar essas importações. Manter essas exportações altas, porém, é um desafio. Tendo isso em vista, a China passou a adotar medidas para diversificar sua produção, gerando máquinas e equipamentos diversos e sofisticados e se aprofundando em material de informática e telecomunicações, priorizando os setores de tecnologia da informação e, conjuntamente, investindo em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e em recursos humanos. Um ponto importante a que o governo tem dado atenção são os recursos naturais relativamente escassos do país. Tendo a maior população do mundo, a China tem investido em inovações tecnológicas e maneiras de aproveitamento racional desses fatores escassos.

Dentro desse contexto de atuação estatal e priorização de investimentos em áreas específicas, é importante destacar o Estado de bem-estar social, inicialmente posto em prática nos países desenvolvidos, depois da Segunda Guerra Mundial, tendo sido fruto de um período excepcional da história. Ali o capitalismo teve que fazer concessões aos trabalhadores em razão do desafio e da ameaça da União Soviética. Foi um período de força política do movimento operário e sindical e avanço dos partidos de esquerda. Portanto, o Welfare State, Estado de bem-estar social, se deu justamente pela pressão dos movimentos sociais e pela “ameaça” da dominação socialista no mundo. Para o desenvolvimento social ocorrer é necessário que os movimentos sociais pressionem o Estado e as classes dominantes. A ameaça ao sistema capitalista se tornou a principal motivação para que o Estado se atentasse a essas pressões. Tudo isso mudou nas décadas de 1970 e 1980, com a ascensão do neoliberalismo.

### 3.1.1.4 Brasil/América Latina e China: Consenso de Washington x Consenso de Pequim<sup>5</sup>

Historicamente, o enfraquecimento dos movimentos sociais e da esquerda foi potencializado pela grave crise econômica no âmbito internacional na década de 1970. Muitas vezes as crises são utilizadas como desculpa para a adoção de mudanças em leis e acordos em desfavor dos trabalhadores e da população mais vulnerável, sendo que essas alterações são colocadas como provisórias, mas tornam-se permanentes. Há uma forte tendência para que o desenvolvimento social se desvincule do assim chamado desenvolvimento econômico, quando esse segundo é o objetivo central e prioritário. O neoliberalismo quer sempre promover a desvinculação entre a economia e as políticas públicas sociais. O objetivo é sempre esvaziar as responsabilidades sociais do Estado. O Consenso de Washington, no Brasil, e o Consenso de Pequim, na China, legitimaram medidas neoliberais nesses dois países.

Nas décadas de 1980 e 1990, a América Latina e o Caribe (ALC) enfrentaram as transformações que ocorreram no âmbito internacional em um contexto particular. O Brasil, por exemplo, passou a adotar amplamente a agenda neoliberal a partir da década de 1990, logo após ter passado por um período que ficou conhecido como “década perdida” (1980) e por grandes crises, além de herdar uma grande dívida pública. O Brasil foi submetido às diretrizes que foram sugeridas pelo Consenso de Washington e que legitimavam medidas neoliberais. Apesar disso, na década de 2000 o Brasil conseguiu se inserir em um grupo classificado como países emergentes.

Assim como a ALC, a China, em certo grau, caminhou na direção da desregulamentação, da abertura comercial e econômica, do incentivo à entrada de capital externo e da reestruturação produtiva. Na China tudo isso foi muito diferente: o setor público não perdeu a força como planejador e executor das ações. Havia uma diferença relevante na comparação entre a China e a ALC neste âmbito: a China possuía uma autonomia maior em relação à tomada de decisões por seu governo, inclusive em relação aos Estados Unidos, país hegemônico no mundo. As mudanças no âmbito do Estado, no setor industrial e as consequências da globalização e da abertura da economia dos dois países, Brasil e China, foram essencialmente diferentes. (CESARIN, 2007).

O Estado chinês investiu muito em uma política industrial e no aparato tecnológico visando melhorar o crescimento econômico do país. As empresas estatais, inclusive, se tornaram mais

---

<sup>5</sup> Modelo chinês do “Consenso de Washington”. Para mais, ler Santos (2014)

fortes em áreas estratégicas, enquanto na ALC houve um dismantelamento das empresas estatais e dos serviços públicos.

Tanto o Consenso de Pequim quanto o Consenso de Washington tiveram implicações políticas e econômicas, com consequências distintas na China e na ALC, onde o Brasil está localizado. Os dois Consensos tiveram supostamente o objetivo de trazer incentivos internacionais para esses países, inserindo-os em uma nova formação mundial, com adaptação tecnológica, institucional e com mudanças na função do Estado, reestruturação produtiva e abertura econômica. (CESARIN, 2007).

A crise de bem-estar social é um fator em comum nesse processo de inserção internacional da ALC e da China. As políticas contidas no arcabouço dos Consensos de Washington e Pequim trouxeram consigo os problemas de ampliação da pobreza e da concentração de renda. Nesse âmbito, uma crise da previdência social e a mudança da responsabilidade do Estado para o mercado em relação à redistribuição de renda em pontos importantes, como por exemplo com a privatização de serviços da saúde, acabaram por prejudicar a população mais vulnerável.

Na década de 2000, novos governos com lideranças de esquerda surgiram na ALC e a liderança chinesa passou a demonstrar comprometimento com uma agenda social mais abrangente. Nos dois casos as discussões sobre a redistribuição de renda passaram se tornar centrais, com uma busca pela adoção de políticas que visassem o crescimento econômico, porém com moderação nos impactos sociais.

Um ponto importante a ser considerado na análise das reformas do Estado é a dimensão territorial do país e as diferenças profundas que podem ser encontradas, tendo em vista o número alto de subdivisões econômicas e sociais. Nos casos do Brasil e da China, há uma grande diversidade social e econômica que também se expressa no âmbito territorial na forma de diferenças acentuadas entre as regiões internas chinesas ou brasileiras. Nesse plano territorial, os efeitos da descentralização das ações do Estado tiveram consequências diversas nos países, dependendo das características econômicas, sociais e políticas do estado/município/província analisado.

### **3.1.2 As diferenças regionais no Brasil e China**

No Brasil, as diferenças regionais são grandes, com destaque para os contrastes entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste. No caso da China essas diferenças também existem, com a região

costeira, o Leste, apresentando uma relevância econômica muito maior em relação às outras regiões. Muitos foram os fatores que potencializaram essas diferenças regionais nestes dois países, como o investimento governamental direcionado e fatores históricos de formação territorial que impactaram de maneira diferente nos indicadores sociais e econômicos locais.

A chegada do mercado na China acentuou as diferenças regionais, ampliando as desigualdades, o subdesenvolvimento e a pobreza em algumas áreas em contraste com outras. Na China, a região costeira, historicamente sempre mais expressiva na economia, foi priorizada pelo governo em relação aos investimentos produtivos. Essa foi a localização escolhida, principalmente o litoral sudeste, para as grandes empresas, estatais ou privadas, nacionais ou estrangeiras, em busca de maximizar lucros, a partir da constelação de recursos institucionais e econômicos, a exemplo da mão de obra, já disponível na região costeira do país. Ampliaram-se os lucros das empresas, mas, ao mesmo tempo, do ponto de vista do conjunto do território nacional chinês, o número de empregos foi relativa e geograficamente reduzido, através da concentração da disponibilidade de vagas na Costa, onde concentraram-se as empresas e indústrias.

Segundo Shankar e Shah (2003), o Brasil apresenta uma das maiores desigualdades regionais do mundo. Nesse contexto, tem grande destaque a grande heterogeneidade brasileira no âmbito espacial, pois o Brasil é formado por cinco Regiões, 26 estados (mais o Distrito federal) e 5570 municípios distribuídos em mais de 8 milhões e meio de quilômetros quadrados. Analisar a formação histórica do Brasil, além das características relacionadas a clima, fauna, formação econômica e social, é fundamental na compreensão das discrepâncias existentes entre as regiões e sub-regiões brasileiras. “A propensão à uniformização estimulada por sistemas legal e político comuns, uma mesma língua e o livre trânsito de pessoas e mercadorias não foram suficientes para eliminar a grande diversidade econômica gerada dentro do território nacional” (BARROS, 2011, p. 21).

Segundo Sales, Pales e Rodrigues (2014), em grande parte dos países, os desequilíbrios regionais se intensificam tendo em vista a realização de investimentos padronizados da indústria e a realização de políticas na esfera econômica direcionadas a localidades específicas dentro dos países. Não foi diferente nos casos do Brasil e da China. Os dois países, com suas particularidades históricas e econômicas, tiveram sua formação caracterizada pela concentração regional e pelas disparidades entre o campo e a cidade, o que foi intensificado pela concentração industrial em regiões específicas (região Sudeste no Brasil e região costeira na China).

Neste âmbito analítico das desigualdades intensificadas no contexto de ampliação da industrialização, os países periféricos apresentam particularidades em relação à concentração de renda, que escancaram a realidade da maioria da população, incapaz de reproduzir o padrão de vida comum aos países do centro. A industrialização intensificou o distanciamento entre centro e periferia, tendo em vista que impactou de forma diferente os países dessas duas localidades. E dentro dos países essa realidade também existe, o que pode ser verificado nas diferenças regionais.

Segundo Furtado (1974), as discrepâncias dentro dos países periféricos são ainda maiores do que aquelas encontradas entre estes e os países do centro. Essas diferenças no interior dos países periféricos, especialmente com o advento da industrialização, acentuaram as desigualdades socioeconômicas e regionais.

O processo de expansão industrial na região sudeste, especialmente em São Paulo, à frente das outras regiões, foi um dos motivos relevantes que levaram ao crescimento das disparidades regionais no Brasil. Um dos momentos em que essa concentração em São Paulo se tornou proeminente ocorreu nos anos 1970, o que incentivou a elaboração de políticas de desenvolvimento regional, na tentativa de frear um pouco essa concentração por meio da desconcentração de investimentos públicos e privados.

O Brasil, tendo como base os séculos XX e XXI, passou por 3 momentos em que é possível observar fases diferentes em relação à questão regional: (i) de 1920 a início de 1970: momento em que crescem as discussões sobre o tema e sobre a importância de políticas para amenizar os problemas sobre a desigualdades regionais; (ii) de 1970 a 1980: quando ocorre uma desconcentração modesta no país; (iii) a partir da década de 1990: a questão regional volta para o segundo plano tendo em vista o direcionamento do Estado para o neoliberalismo. (BARROS, 2011).

De 1920 a 1970, a concentração foi ampliada na região sudeste, principalmente em São Paulo. No governo de Juscelino Kubitschek, o capital tendeu a se concentrar nessa região, com “maciços investimentos em infraestrutura e em indústria pesada decorrentes do Programa de Metas (...) e isto desencadeava pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento”. (CANO, 2000, p. 104).

Furtado (1958) acreditava que a industrialização poderia dinamizar a região Nordeste e retroceder a desigualdade regional, porém ele sabia que isso não seria suficiente para resolver os problemas da região. Além disso, Celso Furtado acreditava na necessidade da reforma

agrária, em paralelo com projetos de irrigação, e de forma mais estrutural, a reforma política, por causa da associação entre as oligarquias regionais e o atraso econômico e social.

Há que se destacar os severos períodos de secas da região Nordeste, como aquelas que ocorreram nos anos 1951, 1953 e 1958 e que alertaram o governo para a realização de políticas na região. Ampliou-se o número de retirantes nordestinos em direção à região sudeste em busca de emprego e isso foi uma das importantes motivações para escancarar a necessidade de intervenções públicas.

Nesse momento foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com estratégia liderada por Celso Furtado. O objetivo era direcionar recursos à região Nordeste, tendo em vista seu atraso em relação às outras regiões. Francisco de Oliveira, que atuou nesta superintendência entre 1959 e 1964, afirmou que a Sudene falhou em seus objetivos. Segundo ele, a ampliação dos empregos após direcionamento das indústrias para a região foi insuficiente para resolver os problemas ali enraizados, pois foram mantidas a miséria, a migração e a concentração de renda. (OLIVEIRA, 2003).

No período de 1970 a 1980 passa a ocorrer uma desconcentração da base agrícola e industrial, através da tentativa de direcionar para as outras regiões, especialmente a Nordeste. Na década de 1990 a concentração volta novamente a ocorrer por causa da adoção do neoliberalismo no Brasil. A abertura econômica e as alterações na atuação do Estado nesse último período tiveram consequências diferentes para as regiões brasileiras.

Segundo Bacelar (2013), a partir de 2002 o Brasil passou por um novo período de desenvolvimento regional, o que ocorreu devido ao direcionamento de políticas públicas voltadas a esse objetivo por parte do governo Federal. Indicadores regionais, contudo, demonstram que as disparidades permaneceram.

Quanto à China, é possível visualizar uma preocupação com a questão regional a partir de 1949, quando foi notada uma preocupação com a defesa nacional. As áreas mais desenvolvidas estavam na região oriental e a proximidade ao litoral, localização inclusive das principais cidades Pequim e Xangai, poderia facilitar os ataques externos. Por esse motivo, o Primeiro Plano Quinquenal (1953- 1957) possuía objetivo de realizar projetos industriais no interior, o que continuou nos anos seguintes.

Na década de 1960 e início dos anos 1970, esse modelo orientado para a defesa nacional teve continuidade. O planejamento governamental passou a adotar explicitamente a estratégia de alocação espacial de recursos chamada de “Terceiro Front”, que se referia à destinação de amplos recursos para investimento em regiões

do interior do país. Buscava-se, assim, evitar a concentração de investimentos nas vulneráveis cidades costeiras (o Primeiro Front) bem como nas suas áreas imediatamente vizinhas (o Segundo Front). (NETO MONTEIRO, 2005, p. 12).

Antes das reformas de mercado, o quadro regional em termos de distribuição da renda era de aproximação, convergência. As políticas econômicas da Era Mao conduziram à baixíssima desigualdade de renda em toda a China, por todas as províncias, apesar das desigualdades regionais. As diferenças entre a Costa, o Centro e o Oeste não apareciam significativamente nas desigualdades de renda.

Com as reformas, a abertura econômica trouxe mudanças sobre as ações estatais em relação ao desenvolvimento regional, que passou a ser realizado tendo como base três macrorregiões deliberadas, que deveriam contribuir de formas diferentes para o desenvolvimento nacional: (i) região costeira, especializada na indústria direcionada para a exportação e o comércio exterior; (ii) região central, voltada para a agricultura e a energia; e (iii) região ocidental, concentrada na criação de animais e na exploração mineral. (NETO MONTEIRO, 2005).

**Figura 1- Mapa da China: Províncias e regiões Oriental, Central, Ocidental e Nordeste<sup>6</sup>**



Fonte: NETO MONTEIRO (2005)

As quatro Zonas Econômicas Especiais- ZEE, número ampliado posteriormente, foram encarregadas de impulsionar a exportação chinesa e serem o canal de adaptação da China ao

<sup>6</sup> Região Costeira: Noroeste (Northeastern) e Oeste (Eastern); Região Central: Central; Região Ocidental: Ocidental (Western).



mercado mundial. A proximidade ao litoral facilitava o acesso externo, além da proximidade com economias relativamente importantes, como Taiwan, por motivo tecnológico, e Hong Kong, por motivo do mercado financeiro. Nesse momento, as vantagens regionais já motivavam a ampliação de investimentos produtivos por parte do governo chinês nas ZEE, tendo em vista a importância que essas localidades passariam a ter nos anos seguintes para o crescimento econômico chinês.

Deste modo, os indicadores das regiões da China, considerando a subdivisão em Zona costeira e interior, demonstram que as disparidades de fato são acentuadas. O crescimento e o desenvolvimento econômico da zona costeira se destacaram quando comparados com as regiões central e ocidental da China. Comparando a evolução do PIB das regiões, um primeiro período analisado (1978-1990), que corresponde aos primeiros anos após as reformas, foi marcado pela criação das ZEE, concentradas na Zona Costeira (zona Oriental, conforme delimitação regional do país).

O governo investiu nessas zonas com políticas preferenciais de investimento, tributos, finanças etc. O então líder do PCC, Deng Xiaoping, acreditava na ideia de que era necessário concentrar os investimentos em algumas regiões, inicialmente, para posteriormente todos se beneficiarem. O Sexto Plano Quinquenal (1981-1985) buscou a realização do desenvolvimento através do direcionamento de investimentos para as áreas costeiras, devido às vantagens geográficas e à base econômica preexistente (BARROS, 2011). Isso explica a superioridade na taxa de crescimento *per capita*, que persistiu na primeira metade dos anos 1990, como resultado da abertura chinesa e suas reformas.

Quando analisado um outro período, 1996-2004, nota-se que o governo começou a atuar com o objetivo de reduzir as disparidades regionais. O governo priorizou o desenvolvimento da região ocidental, investindo em infraestrutura, ambiente ecológico, exploração de recursos energéticos e na revitalização de bases industriais da região nordeste (BARROS, 2011).

Analisando alguns indicadores comparativos entre as regiões, tanto no Brasil quanto na China, são notórias as diferenças ainda presentes atualmente, disparidades essas que não foram superadas mesmo com a realização de políticas de Estado. Aqui serão analisados quatro indicadores: PIB *per capita*, renda domiciliar *per capita*, taxa de analfabetismo (Brasil) e população sem escolaridade (China) e taxa de desemprego.

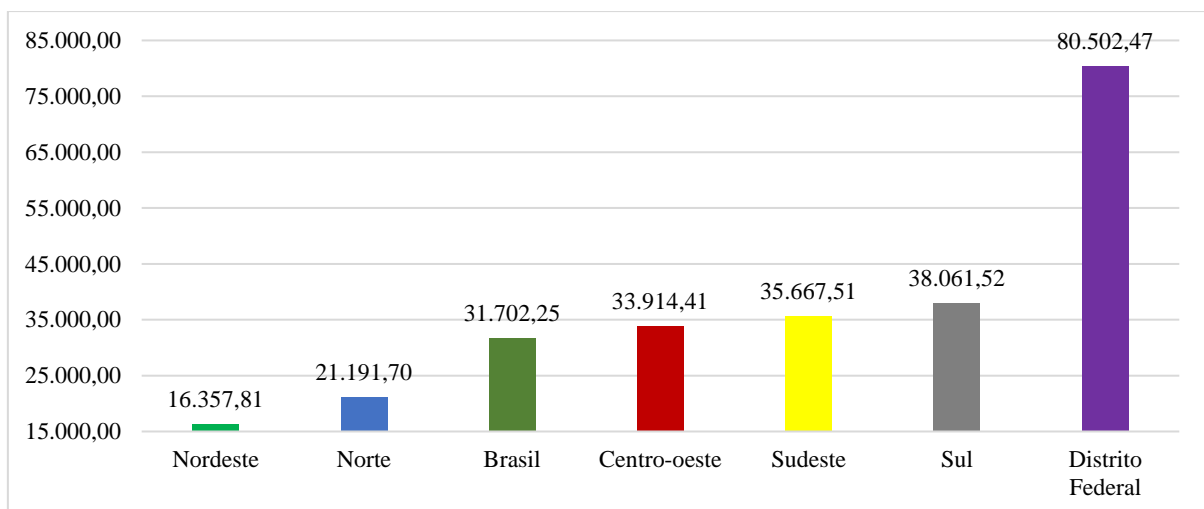
Uma comparação entre regiões de um mesmo país através de análise de indicadores mais gerais como o PIB ou renda *per capita* podem ser superficiais, tendo em vista que, para manter igual

padrão de vida, muitas vezes é necessário níveis de renda diferentes dependendo da localidade. Porém, esse indicador ainda é bastante relevante para compreender as diferenças econômicas internas, pois “(...) boa parte da renda gerada em uma região é apropriada dentro dela mesma, e, de qualquer forma, os estoques de riqueza relativos entre regiões tendem a estar fortemente correlacionados com seus PIBs relativos passados”. (BARROS, 2011, p. 24).

Assim, mesmo com essas limitações, as amplas diferenças entre o PIB/Renda *per capita* das regiões brasileiras demonstram as disparidades econômicas, que também podem ser analisadas no âmbito social, nos demais indicadores. Além do mais, é importante considerar essas diferenças pois elas motivaram a elaboração de políticas públicas em governos que demonstraram que essas divergências regionais também impactam nos níveis gerais de indicadores de desigualdade do país, o que ocorreu principalmente nos anos 2000, tanto no Brasil quanto na China.

O PIB *per capita* por região já escancara as grandes disparidades. Para realizar essa comparação, foi calculada a média do PIB *per capita* dos estados de cada região. O Distrito Federal foi colocado separadamente, tendo em vista que o seu valor muito superior ocorre por motivos especiais, tais como a centralização do setor público federal, levando em consideração os vencimentos dos servidores. Norte e Nordeste são as únicas regiões com o PIB *per capita* com valores inferiores à média nacional, enquanto as outras regiões se encontram em patamares muito superiores. É importante ressaltar que essas disparidades entre as regiões se mantêm com o passar dos anos apesar dos investimentos públicos realizados na tentativa de melhorar essas diferenças.

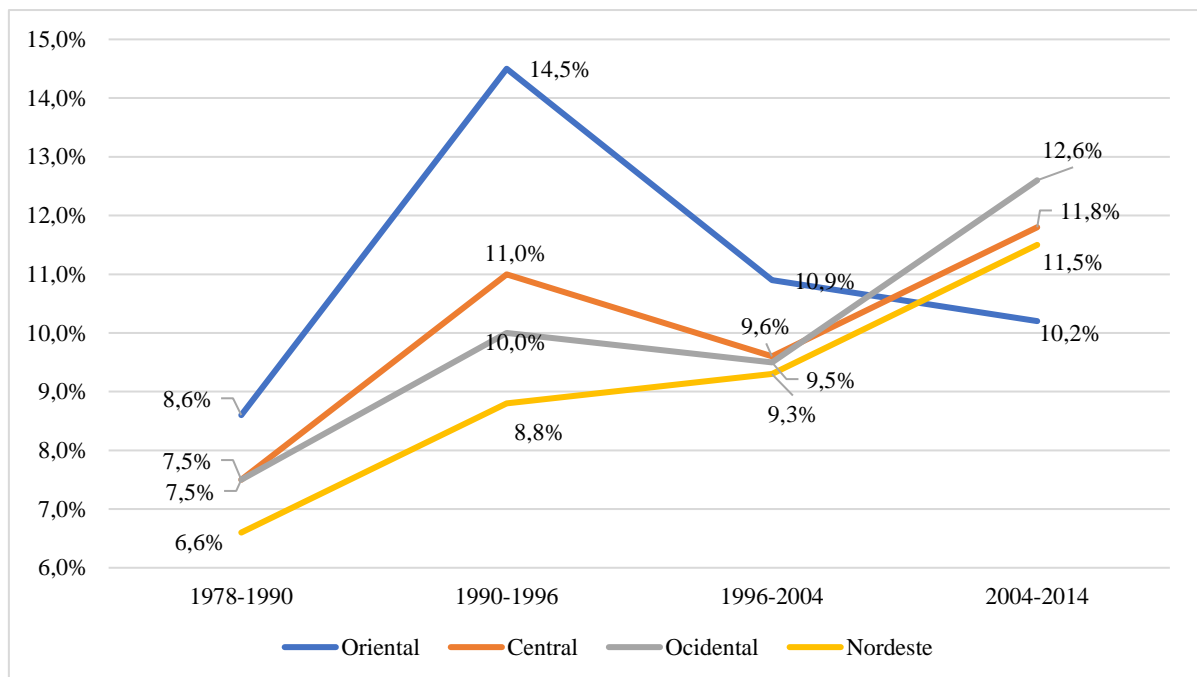
**Gráfico 2-PIB *per capita* por região administrativa do Brasil- Em R\$- 2017**



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, 2018.  
Elaboração própria.

Como já ressaltado, o governo chinês buscou amenizar as disparidades entre a zona costeira e as outras regiões. O gráfico a seguir apresenta a subdivisão da China em quatro regiões. A região costeira se concentra basicamente na região oriental. É possível notar que na década de 1990 começa a ocorrer uma relativa queda da taxa de crescimento do PIB *per capita* em três das quatro regiões, mas na região oriental caiu de forma bem significativa. Observa-se que as taxas remanescentes de crescimento do PIB, apesar dessas quedas, mantêm-se em patamares elevadíssimos para os padrões mundiais.

**Gráfico 3- Taxa de crescimento do PIB *per capita*- Quatro regiões da China (1978-2014)**



Fonte: BARROS (2011).  
Elaboração própria.

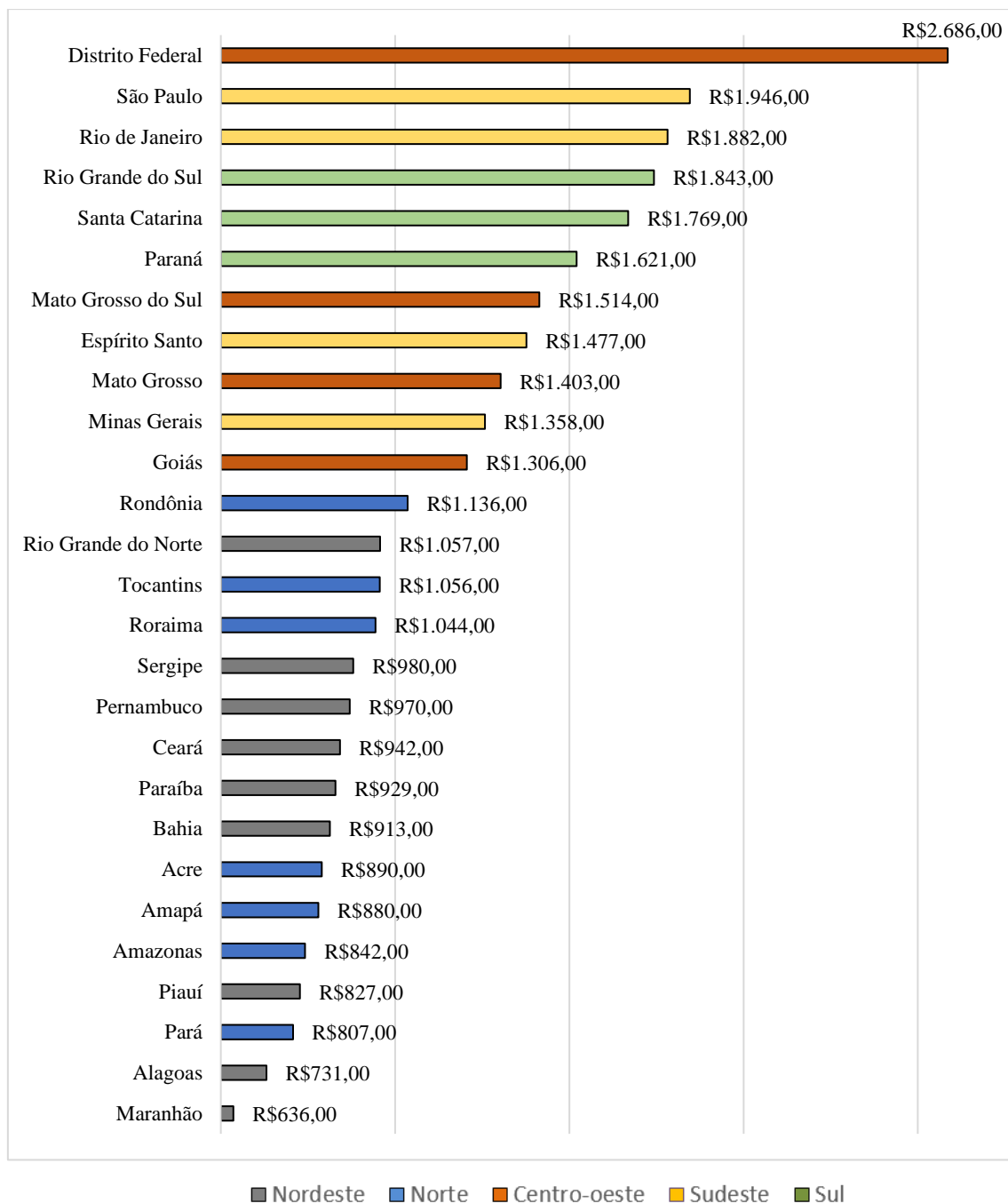
A partir do segundo período analisado, a taxa de crescimento do PIB *per capita* continuou caindo para a região oriental e passou a crescer nas outras regiões, especialmente na região ocidental. Parte da explicação se deve à desaceleração da economia internacional motivada por uma crise financeira, entre 2007 e 2009, que foi acompanhada pelo crescimento da importância do consumo interno e de políticas de desconcentração regional. É importante ressaltar que, apesar dessa melhora nas taxas de crescimento do PIB *per capita*, ainda são relevantes as disparidades regionais, que não foram eliminadas mesmo com os importantes incentivos e políticas governamentais.

Analisando os níveis de renda mensal domiciliar *per capita* dos estados do Brasil em 2019, ficam perceptíveis as disparidades regionais existentes. Todos os estados do Sul, Sudeste e Centro-oeste do país estão nas primeiras colocações em nível de renda. Logo após, nas últimas

colocações, encontram-se os estados do Norte e Nordeste. A menor renda está no estado do Maranhão, equivalente a 23,7% da renda do Distrito Federal e 32,7% em relação a São Paulo.

Importante ressaltar que esse indicador se refere a renda mensal domiciliar *per capita* em valor absoluto, ou seja, a renda dividida por toda a população independente de sua faixa etária. Não é a maneira mais eficiente de analisar as disparidades entre as regiões, porém em conjunto com outras análises, as disparidades podem ser reafirmadas.

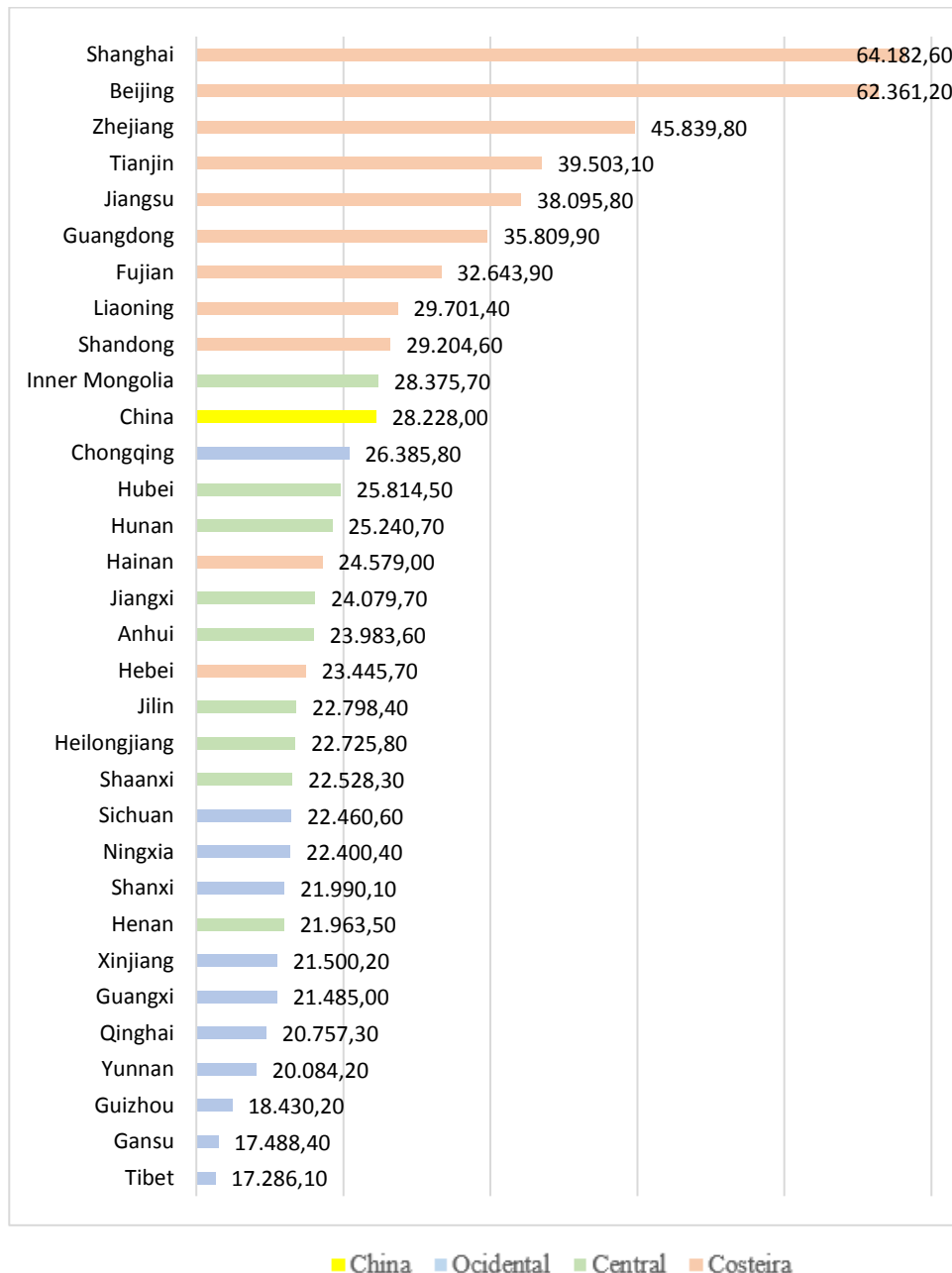
**Gráfico 4-Rendimento mensal domiciliar *per capita* - R\$ [2019]**



Fonte: IBGE, Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2020  
Elaboração própria

As diferenças em relação aos níveis de renda média é um dos fatores que também demonstram as disparidades regionais na China. A partir dos anos 2000, começa uma relativa estabilidade nesta disparidade em relação a renda.

**Gráfico 5- Renda disponível *per capita* dos domicílios por região- China- Em yuan- 2018**

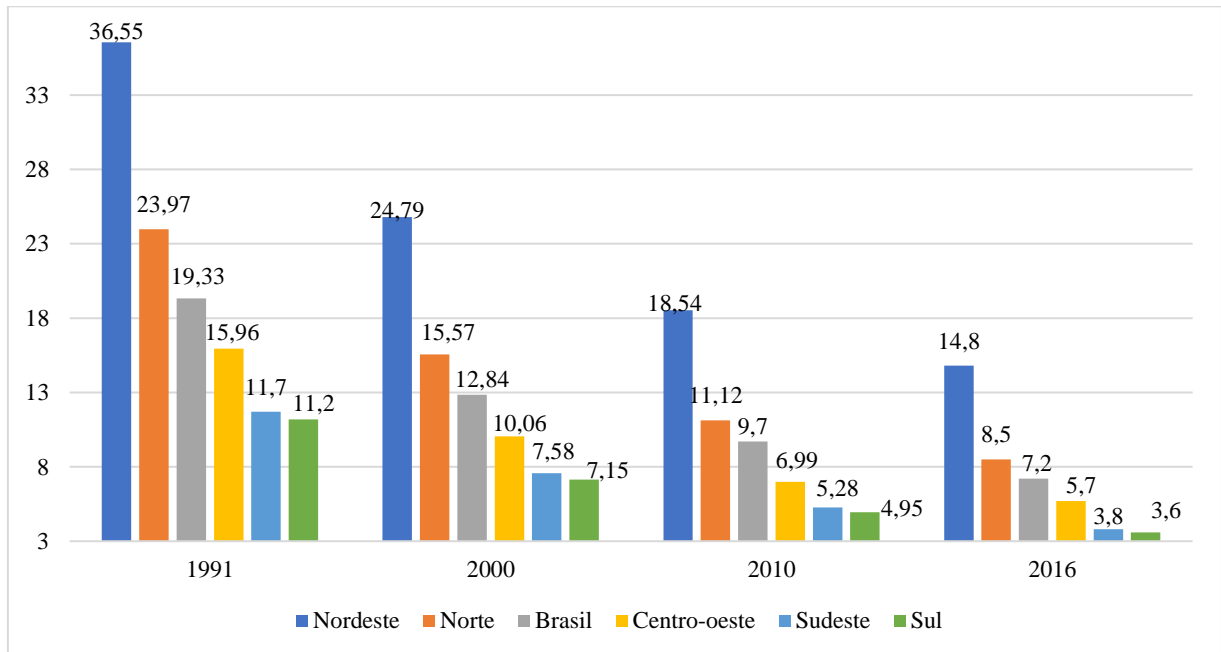


Fonte: National Bureau of Statistics of China, China Statistical yearbook, 2019  
Elaboração própria.

Apesar de o governo ter realizado algumas políticas para amenizar as disparidades regionais, estas permaneceram, como pode ser analisado no indicador renda disponível *per capita* dos

domicílios por região em 2018 no gráfico 5. As maiores rendas encontram-se na região costeira, localização das ZEE. Enquanto isso, as menores rendas encontram-se na região ocidental.

**Gráfico 6- Taxa de Analfabetismo- Brasil- Por região (1991-2016) - Em %**

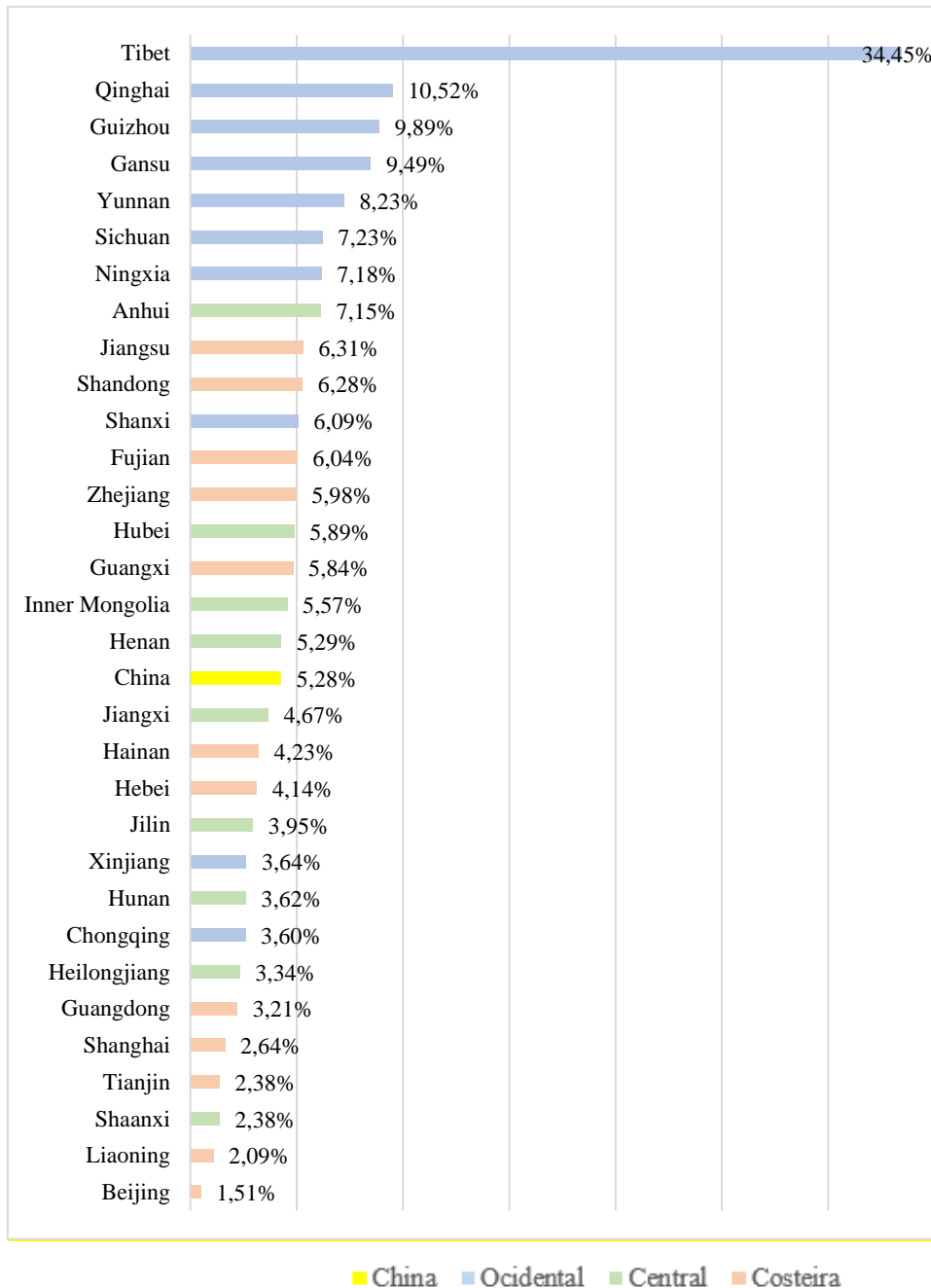


Fonte: Censos de 1991, 2000 e 2010, IBGE.  
Elaboração própria.

Em relação à taxa de analfabetismo, houve uma redução generalizada da população analfabeta em todo o Brasil, como pode ser visto no gráfico 6. A queda, porém, não foi maior nas regiões que já eram mais atingidas desde 1991. O Nordeste e o Norte do país continuam com as maiores taxas de analfabetismo do Brasil. As outras três regiões permaneceram com as taxas abaixo da média nacional.

Na China essa concentração da população sem escolaridade nas regiões mais pobres também ocorre. As maiores taxas de pessoas acima de 6 anos sem escolaridade são encontradas na região ocidental, conforme gráfico 7. A região costeira apresenta uma variação maior em relação à essa taxa, porém ainda assim apresenta taxas inferiores e em grande parte encontradas na base do gráfico, ou seja, menores taxas de pessoas sem escolaridade na China.

**Gráfico 7- Porcentagem de pessoas acima de 6 anos sem escolaridade por região- China- 2018- Em %**

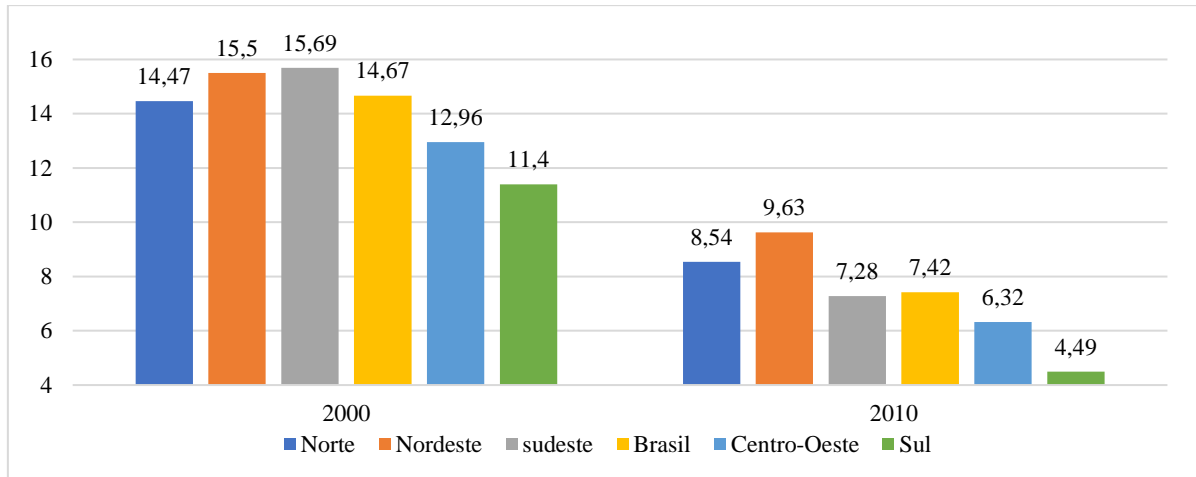


Fonte: National Bureau of Statistics of China, China Statistical yearbook, 2019  
Elaboração própria.

Outro indicador importante é a Taxa de desemprego. Entre 2000 e 2010 a queda da taxa de desemprego foi relevante em todas as regiões do Brasil. Ressalta-se, contudo, que em 2010 a taxa de desemprego das pessoas com 16 anos ou mais esteve acima da média nacional no Norte e Nordeste e abaixo nas regiões do Centro-Sul. A diferença entre a taxa de desemprego entre as regiões não foi tão relevante em 2010 (com exceção da região Sul), porém a disparidade na oferta de vagas de emprego nas regiões ainda é grande. Apesar de ter havido uma queda na

migração entre a região Nordeste e, principalmente, a região Sudeste, ainda havia mais disponibilidade de empregos, principalmente formais, no Sul-Sudeste do Brasil.

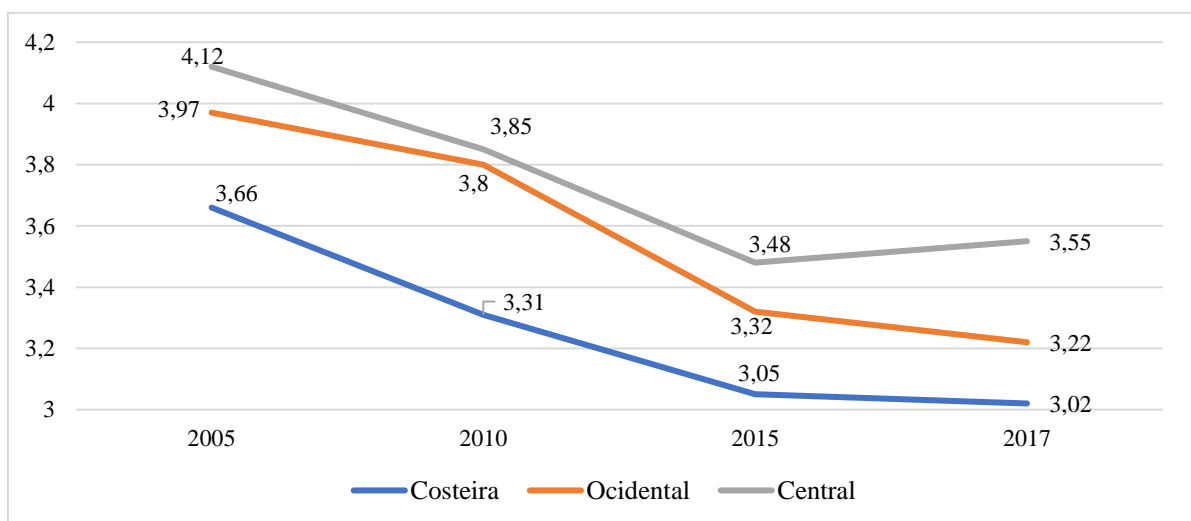
**Gráfico 8- Taxa de desemprego- População em idade ativa com 16 anos ou mais- por região do Brasil (2000 e 2010)**



Fonte: IBGE- censos demográficos  
Elaboração própria

Em relação à China, as taxas de desemprego também decresceram na década de 2000. A análise por região aqui realizada considera a taxa de desemprego apenas da zona urbana. Mesmo com a queda geral nas décadas de 2000, o que continuou até o último ano analisado, 2017, a região costeira apresentava a menor taxa de desemprego em todo o período, enquanto nas outras regiões a taxa continuou mais elevada, no comparativo, conforme gráfico 9. As diferenças nos dados apresentados entre Brasil e China se deve a disponibilidade de dados.

**Gráfico 9- Taxa de desemprego na área urbana por região (1990-2017) - China- Em %**



Fonte: National Bureau of Statistics of China, China Statistical Yearbook, 2019  
Elaboração própria.



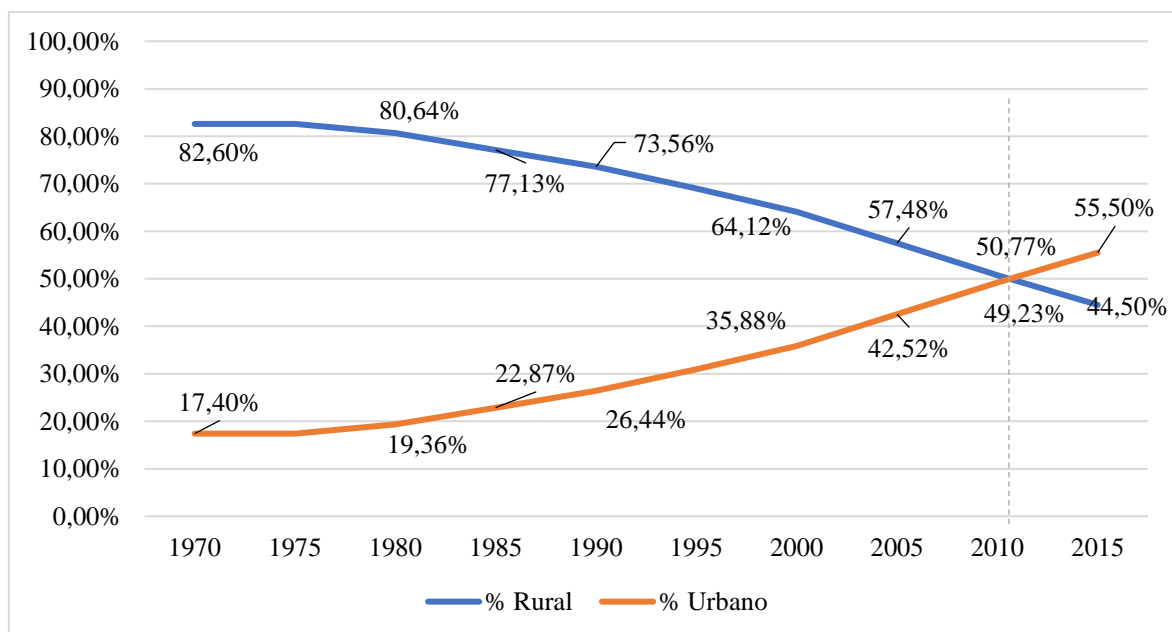
Há que se considerar, contudo, que, tendo em vista a restrição da análise à zona urbana, as diferenças nas taxas de desemprego não foram tão relevantes (na casa dos 3%). O cálculo da taxa de desemprego de cada região foi realizado considerando a média das taxas de cada província.

As desigualdades regionais, tanto no Brasil quanto na China são históricas e foram ampliadas com o direcionamento dos investimentos públicos, especialmente ligados às indústrias, para regiões específicas. As diferenças entre as regiões se tornam claramente perceptíveis ao serem analisados indicadores econômicos e sociais. Além das diferenças visíveis entre algumas regiões específicas, as desigualdades entre campo e cidade também são importantes no Brasil e na China, de forma mais significativa no último caso.

### 3.1.2.1 Desigualdades entre campo e cidade

Na China, a decisão das lideranças chinesas em adotar medidas para amenizar os problemas sociais se deu, principalmente, por causa da preocupação com os levantes populares contra um governo muito centralizado politicamente. A agenda do governo passou a refletir a preocupação com a população rural, tendo em vista que o meio rural se destacava quando analisados os números de pobreza e desigualdade.

**Gráfico 10- População- China- Rural x Urbana (1970-2015)**

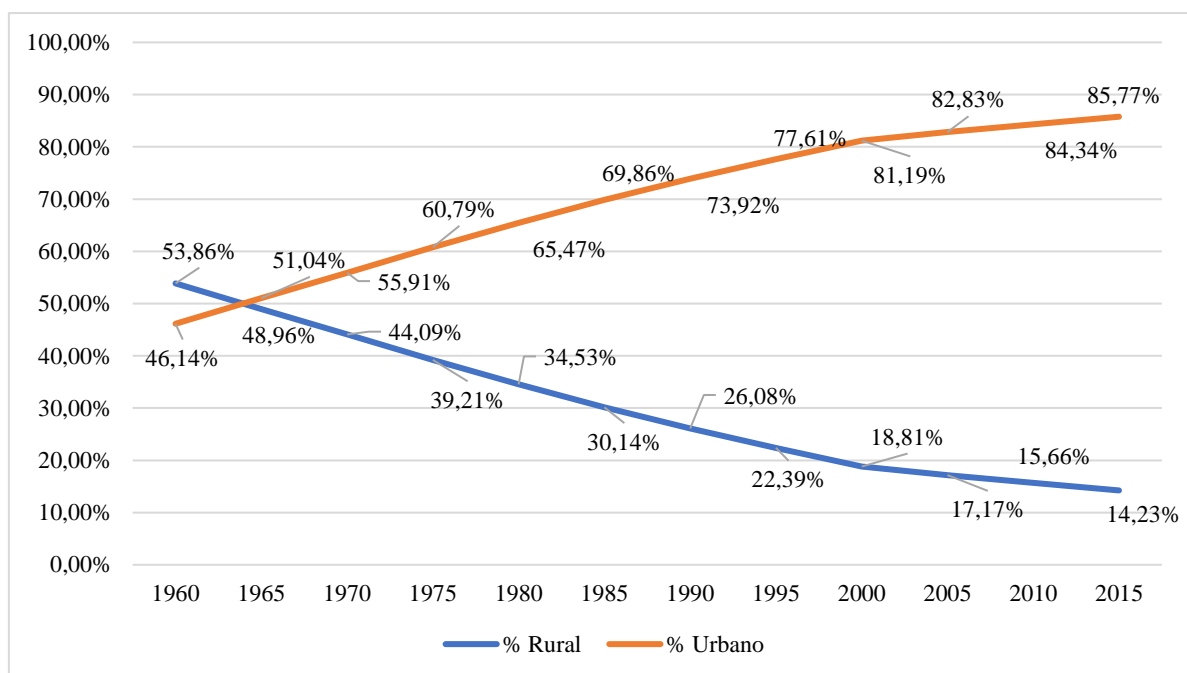


Fonte: United Nations, 2018.  
Elaboração própria.

Para Hun Jintao, presidente chinês de 2003 a 2013, quando se fala em questão social se fala em questão rural, pois a maioria da população dos pobres estava localizada na zona rural até 2010, conforme gráfico 10, apresentado logo acima. Os dados sociais ainda demonstram uma grande desigualdade entre o campo e a cidade e os maiores levantes e protestos da população ocorrem na zona rural. Garantir a melhoria da vida da população seria imprescindível para legitimar o governo chinês.

No Brasil as diferenças entre as regiões administrativas pesam mais do que quando analisadas as diferenças entre campo x cidade. Mesmo assim, há grande interligação entre esses dois fatores. O caso brasileiro é diferente do chinês tendo em vista que a população urbana superou a rural ainda na década de 1960, quase 50 anos antes da China.

**Gráfico 11- População- Brasil- Rural x Urbana (1960-2015)**



Fonte: United Nations, 2018.

Elaboração própria.

Nota-se, assim, que as desigualdades entre campo e cidade no Brasil e na China ainda são grandes e também caracterizam a trajetória da desigualdade de renda e da pobreza nesses países. Realizar políticas sociais com vistas a melhorar essas disparidades também são importantes e necessárias.

(...) a separação entre campo e cidade cria estruturas políticas, físicas e espaciais que impulsionam e aprofundam ainda mais a distância entre o saber e o trabalho, entre o comando e a execução, entre a luz do urbano e a escuridão do rural. A diminuição desta diferença é, assim, um progresso no sentido de superar a relação assimétrica

entre entidades que formam a totalidade do corpo social de reprodução material. (LOPES, 2015).

Na China, a descoletivização do campo foi o principal meio para se desvincular do maoísmo, já que este último promovia o igualitarismo através das comunas populares. A paisagem rural foi notoriamente modificada com essas reformas. Em lugar das comunas, criou-se o Sistema de Responsabilidade Familiar no campo. A agricultura reduziu sua participação no PIB de 39% em 1978 para 18% em 1996 e 10,1% em 2010 (SOUZA, 2018).

Apesar disso, o campo continuava com a grande maioria da população como residente, sendo esta parte da população a que apresentava os maiores problemas sociais, inclusive no âmbito da renda. Desde 1978 até 1995 ampliavam-se as diferenças entre campo e cidade. Entre 2010 e 2011, porém, a desigualdade de renda entre cidade e campo começou a declinar, apesar de que a principal fonte de renda dos camponeses ainda continuava sendo as remessas recebidas dos parentes moradores da cidade.

Lemoine (2006) afirma que o Estado chinês não apresenta suficiente sistema de regulação de preços e de suas produções agrícola. Apesar do aumento de impostos pagos pelos camponeses, a ação estatal não consegue responder às demandas de infraestrutura agrícola e outros serviços sociais no campo, o que, segundo esta autora, não consegue ser promovido pelo mercado.

Nesse sentido, podem ser listados como tópicos liberalizantes, em maior ou menor grau, do desenvolvimento chinês: o dismantelamento das comunas populares, as Zonas Econômicas Especiais, a liberalização dos preços, a criação da bolsa de valores, a penetração de grandes empresas privadas, inclusive multinacionais, o aproveitamento da globalização, a presença de bancos estrangeiros, o acordo com a OMC e a incorporação do capitalismo da diáspora chinesa. (SOUZA, 2018, p.138).

Dentro do Estado passam a ser observados dois grupos: reformadores, que são a favor do mercado e do setor privado; e os conservadores, a favor do Estado e de menos capital privado. Nesse âmbito são apresentadas discussões em relação à propriedade de terras, que foi modificada com novas leis e repetidas discussões, entre os que apoiam a criação de um mercado de terras.

Na China, a terra é o único meio de produção que ainda gera resistência à privatização absoluta. A migração persistente da população do campo para as cidades explana a desestruturação social no meio rural. A população migrante do campo se torna mão de obra barata nas cidades, além de colocá-la em situação de vulnerabilidade social por causa das limitações colocadas pelo *Hukou*.

É fundamental destacar o papel do *hukou- Sistema de registro do domicílio*- na reafirmação das desigualdades entre trabalhadores migrantes e trabalhadores oficialmente residentes nas cidades da China. O objetivo inicial do *hukou* era dificultar a migração do campo para as cidades para que não houvesse concentração de massas populacionais, o que comumente existia em outros países, como o Brasil, com as favelas.

O *hukou*, porém, passou a ser visto como um obstáculo ao liberalismo e à livre circulação de mão de obra por ele defendido. Ele, portanto, deveria ser provisório, pois dificultava apenas a residência das pessoas e não sua circulação. Uma melhor forma de garantir a moradia de pessoas no campo seria através da desconcentração econômica e regional, já que a migração dos camponeses acontecia por motivos tais como desemprego, pobreza e privações no campo.

O incentivo à permanência dessas massas no campo deveria ocorrer sem a necessidade de restrições formais como o *hukou*, tendo em vista que essa formalidade não impedia a ida dos camponeses para as cidades. Na verdade, tinha como resultado a precariedade do trabalho dos camponeses, pois estes era colocados em empregos mais precários e submetidos às piores condições nas cidades, já que as empresas acabavam por contratá-los em momentos de fragilidade e ilegalidade. Nem mesmo aos serviços públicos, como hospitais e escolas, os milhões de trabalhadores migrantes têm acesso igualitário em relação aos residentes das cidades até hoje.

Os migrantes do campo para a cidade cresceram com as reformas, conforme a flexibilização e diversificação do mercado de trabalho urbano. Destaque entre os trabalhadores com baixos salários e mais explorados, as condições de trabalho dos trabalhadores migrantes acabaram por se estender em certa medida a todos os trabalhadores. Esse é um mecanismo de nivelamento por baixo no mercado de trabalho chinês e um grande potencializador de desigualdade de renda. Nesse contexto de mudanças, as políticas públicas favorecem, na prática, às empresas em detrimento dos trabalhadores. O chamado “iron rice bowl”<sup>7</sup> foi desmontado pelo governo, o que enfraqueceu a proteção social e ampliou a insegurança dos trabalhadores e, conseqüentemente, a exploração capitalista, com aprofundamento da flexibilização do trabalho, gerando perda de garantia de empregos duradouros e uma alta taxa de informalidade.

---

<sup>7</sup> “Tigela de arroz de ferro” em tradução livre, “iron rice bowl” é um termo usado para se referir a uma ocupação com garantia de emprego, além de renda e benefícios configurando uma maior estabilidade de vida da população. É uma expressão utilizada na China para a seguridade social garantida pelo Estado.

A desigualdade entre as zonas rural e urbana também é acentuada no Brasil. Esse problema está explícito nas dificuldades que os moradores do campo têm em acessar simples serviços, como saúde e educação, e pelas diferenças nos níveis de renda. Alguns indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>8</sup> desagregado, que apresenta informações sobre a esperança de vida ao nascer, nível de estudo e renda média, também demonstram a grande disparidade entre a zona rural e urbana no Brasil.

Conforme apresentado na tabela a seguir, o IDHM da zona urbana é 28% mais elevado do que o encontrado na zona rural. De forma desagregada, a esperança de vida ao nascer é 3,1 anos maior na zona urbana; quase 60% da população urbana acima de 18 anos tem o ensino fundamental completo, já na zona rural essa porcentagem é inferior a 30%; já em relação a renda domiciliar *per capita*, a diferença também é elevada, sendo de R\$ 312,74 na zona rural e R\$ 882,64 na zona urbana.

**Tabela 2- IDHM desagregado, Brasil, 2010**

| Zona   | IDHM  | Esperança de Vida ao nascer | % das pessoas com 18 anos ou mais com ens. Fundamental completo | Renda domiciliar <i>per capita</i> |
|--------|-------|-----------------------------|---|------------------------------------|
| Rural  | 0,586 | 71,5                        | 26,51   | R\$ 312,74                         |
| Urbana | 0,750 | 74,6                        | 59,72   | R\$ 882,64                         |

Fonte: PNUD, 2017

O IDH brasileiro aumentou entre 2000 e 2010 passando de 0,685 para 0,727 (World bank, 2019), o que colocou o país no grupo de alto desenvolvimento humano naquele momento, apesar das persistentes e graves desigualdades de renda e riqueza no Brasil. A análise das particularidades regionais e as diferenças entre a zona rural e urbana demonstram, contudo, que internamente existem realidades diferentes no Brasil. Apesar de ter ocorrido uma melhora, a zona rural está em desvantagem quando comparada com a zona urbana. Há que se considerar o fato de que a população brasileira é majoritariamente urbana e a atenção do governo se direciona mais para essa região. Contudo, a zona rural tem apresentado problemas sociais e deficiência no fornecimento de serviços públicos que precisam ser colocados em destaque.

Algumas características da cidade devem ser consideradas quando são realizadas comparações abrangentes como essas aqui realizadas. O crescimento rápido das cidades, com uma ampla migração da população do campo em busca de emprego e acesso a serviços básicos, fez com que se formassem grandes conglomerados urbanos, que potencializaram a pobreza das pessoas

<sup>8</sup> IDHM é um ajuste do IDH para avaliar os municípios.

vulneráveis. Deste modo, tanto as desigualdades regionais, quanto as diferenças entre as zonas rurais e urbanas, potencializam e são potencializadas pelas desigualdades de renda e pobreza. Apesar da pobreza ou miséria ou privações da maioria brasileira, a maneira de analisar, interpretar e abordar as desigualdades socioeconômicas é motivo de profundas divergências políticas na sociedade do Brasil.

Dentro das discussões sobre a desigualdade no campo, há um tema importante que é a reforma agrária. A importância da realização de uma reforma agrária no Brasil é colocada em discussão há muitos anos no país, tendo em vista a alta concentração de terras. Segundo Alentejano (2003), os debates sobre reforma agrária se intensificaram em meio às discussões sobre um novo modelo de desenvolvimento. Mas esse contexto do século XXI é muito diferente de quando o Brasil vivia ainda a expansão da industrialização nos anos 1950/60.

Agora, com a população majoritariamente urbana, mudaram as discussões em relação à reforma agrária no desenvolvimento econômico. Entretanto, a absurda concentração da propriedade territorial rural permanece intocada no Brasil. Além do latifúndio, o agronegócio, nas últimas décadas, agravou ainda mais o problema das desigualdades. Assim, aumentaram as razões sociais e políticas para a reforma agrária. Os pequenos produtores, os trabalhadores rurais e os camponeses sem-terra são as vítimas das excludentes políticas agrária e agrícola. Assim, um programa de combate às desigualdades deve reafirmar a necessidade da reforma agrária para a garantia de melhoria de vida da população, tanto no campo quanto na cidade.

Há que se ressaltar o aumento das atividades não agrícolas na zona rural, o que passou a refletir novas tendências de descentralização da indústria e expansão imobiliária também no âmbito rural. “(...) A redução relativa das ocupações agrícolas e geral é o resultado não surpreendente (...) da modernização da agricultura e (...) das dificuldades de acesso à terra e de reprodução da pequena produção familiar”. (GUANZIROLI et.al., 2001, p. 34).

Cerca de 40% das grandes propriedades agropecuárias não apresentam cultivo, criação de animais ou qualquer outra atividade econômica. A concentração de terras é um tema controverso no país, tendo sua raiz na ocupação colonial se mantendo até os dias atuais. Segundo Carvalho (2010), há grande relação de causa e efeito entre a miséria no campo e a concentração da propriedade fundiária.

Para grande parte dos trabalhadores rurais, a terra pode ser sua única fonte de renda. Sem a terra para o trabalho, o agricultor é colocado à disposição do trabalho nas grandes propriedades de

terra ou mesmo migram para as cidades, gerando os grandes conglomerados urbanos, centros da desigualdade.

Reordenar o espaço geográfico brasileiro através de uma ampla e massiva reforma agrária é o passo primordial para construir um novo padrão de desenvolvimento rural brasileiro, o que por sua vez é requisito fundamental pra a construção de um novo modelo de desenvolvimento para o conjunto do país, rompendo com séculos de dependência, miséria e desigualdade. (ALLENTEJANO, 2003, p. 36).

A reforma agrária seria uma política de Estado que poderia garantir a permanência do homem no campo, garantindo também infraestrutura básica e serviços públicos de qualidade. A realização da reforma agrária no Brasil, contudo, é muito difícil. É necessária uma articulação por um movimento social representativo, com força política, que lute por uma reforma na estrutura fundiária. Essa dificuldade é ilustrada pela lembrança de que a oposição à reforma agrária foi um dos motores para o golpe militar de 1964.

### 3.2 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O Brasil alcançou a estabilização dos preços em meados dos anos 1990 e certo crescimento econômico a partir de 2004 com geração de emprego e valorização do salário mínimo. Isso manteve-se até meados do primeiro governo Dilma Rousseff. Neste período, o país apresentou destaque internacional em relação à promoção de políticas de combate à pobreza, com importantes programas sociais.

É importante destacar que de fato houve avanços sociais importantes, a partir de 2003, com a eleição de um governo que dava grande ênfase a assuntos sociais, sendo mote de governo a necessidade de combater a pobreza no país. Porém, esses avanços decorriam de uma política reformista e conciliatória em relação às distintas e antagônicas classes sociais e não foram adotados como políticas de Estado, já que não foram transformados em matéria constitucional.

Na década de 2000 e na primeira metade dos anos 2010, houve a promoção de políticas públicas que tiveram, direta e indiretamente, implicações sobre a desigualdade de renda e a pobreza no país. Muitas se destacam, a saber: o incentivo à geração de empregos com carteira assinada (combate à informalidade), o crescimento real do salário mínimo, o Programa Bolsa Família, o Brasil sem miséria, além dos direitos da previdência, com aposentadoria e a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social com renda para os necessitados e idosos. Há de se destacar, também, a ampliação do número de universidades públicas, como garantia de vagas para negros e estudantes de escolas públicas, através das cotas, assim como

do acesso às universidades, com o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Financiamento Estudantil (FIES).

No caso da China, há particularidades que devem ser salientadas, principalmente pelo fato de este ser um país que se autointitula socialista de mercado pelos seus governantes. A China abriu seus mercados e se aproveitou das benesses da globalização para ampliar seu crescimento econômico, tornando-se o principal país no comércio internacional e possuindo o segundo maior PIB na comparação internacional. Constata-se que desde o governo de Hu Jintao, nos anos 2000, a China tem adotado políticas públicas sociais de redução da pobreza e desigualdades sociais no país.

A história e as particularidades desse país são impressionantes: seu passado milenar de poderoso Império, sua gigantesca população, a revolução comunista, seu atual autodenominado socialismo de mercado. Como momento de grande destaque, houve a decisão do Partido Comunista Chinês, em dezembro de 1978, de introduzir as reformas econômicas, motivadoras de imensas mudanças no país.

No estudo sobre Desigualdade e pobreza na China, feito por Piketty, Yang e Zucman (2017), eles destacaram o fato de que a China passou de país pobre e subdesenvolvido para a principal economia emergente, o que é de imensa importância, principalmente pela mudança da parcela do PIB mundial de 3%, em 1978, para 20% em 2015. A renda, porém, não foi distribuída igualmente pelo país, já que, apesar do alto PIB *per capita*, a desigualdade de renda também é muito alta.

É importante destacar, em relação à China, que, apesar de não se considerar como um país capitalista, ele apresenta, inegavelmente, muitas e decisivas características desse modo de produção. Mesmo avançando em direção à propriedade privada, seu regime de propriedade não é igual aos outros países. Piketty, Yang e Zucman (2017) afirmam que a China deixou de ser comunista, porém não é inteiramente capitalista, sendo, na verdade, uma economia mista com forte propriedade pública.

Há de se destacar que o Estado chinês, que intercala no poder homens de um único partido, passou a se preocupar com os índices alarmantes de desigualdades e da pobreza principalmente a partir dos anos 2000, aprofundando medidas de combate a esses problemas, inclusive buscando reduzir o abismo que ainda existe entre o urbano e o rural.



As disparidades regionais no Brasil e na China e as motivações para essa características provém de fatores históricos e políticos, econômicos e sociais. O Estado, no Brasil e na China, em determinados momentos, realizaram investimentos com objetivo de reduzir os índices de desigualdade entre as regiões e entre o campo e a cidade, porém essas disparidades permanecem nos dois países. Constata-se, contudo, que há ausência ou insuficiência de estatísticas compatíveis no período analisado, 2000-2020, que prejudica chegar a conclusões e comparações precisas entre Brasil e China.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL E NA CHINA: UM PANORAMA**

O Estado de bem-estar social reafirmou a necessidade de responsabilizar o Estado pela vida da população. Em certa medida, essa responsabilidade pressupõe a existência de um orçamento público voltado para esse fim e foi resultado não só de medidas altruístas, mas principalmente da pressão da classe trabalhadora. É claro que politicamente as classes altas da sociedade não têm nenhum pendor em se bater pelos direitos sociais dos mais pobres. Ao contrário, os mais ricos alcançaram seus privilégios com a perpetuação das desigualdades. Assim, sem ingenuidade na visão sobre os interesses distintos entre as diferentes classes sociais, cabe compreender objetivamente a história das conquistas populares. Acrescente-se ainda que o controle social das políticas públicas e a busca pelo desenvolvimento econômico foram centrais para o alcance de padrões civilizacionais mínimos.

O século XX foi um marco na caracterização das políticas sociais como incentivadoras ao crescimento econômico, através dos estímulos à educação e à estabilidade econômica. A redução, ou atenuação, das desigualdades e da pobreza, com melhorias em educação, saúde e justiça social, foram intensificadas com a promoção de políticas públicas sociais, que passaram a ser defendidas por seus resultados positivos, sejam eles redução dos riscos sociais, expansão do consumo da população e estabilidade relativa da economia. No mundo, associar investimento em políticas social com desempenho econômico favorável foi mais comum até as décadas de 1970 e 1980 do último século, ou seja, até a chegada do neoliberalismo.

A China e o Brasil, nos anos recentes, principalmente a partir dos anos 2000, têm sido caracterizados pela emergência de medidas de proteção social, centradas principalmente na saúde e na educação, no caso chinês, e na assistência social e em políticas de valorização do salário mínimo, no caso brasileiro. É importante ressaltar, contudo, que, após as reformas iniciadas no fim da década de 1970, no caso chinês, e majoritariamente nos anos 1990, no caso brasileiro, o país passou por um desmonte do aparato social. Esses países passaram por um aumento da desigualdade de renda e da pobreza, o que foi acompanhado pela redução de programas sociais e perda de direitos. Essa combinação piorou os níveis de bem-estar da população, o que pode ser visualizado inclusive pelo conteúdo das reivindicações das manifestações populares de protesto.

O descontentamento da população foi se mostrando mais preponderante, tendo em vista que a desigualdade social escancarava o problema da concentração de renda nesses países. No caso chinês, mesmo com o grande crescimento econômico, não eram todos que dele se beneficiavam.

No Brasil, a fome era um problema real, apesar de o país ser destaque entre as maiores economias. Os saques por alimentos mostravam o desespero dos famintos na região Nordeste do Brasil. No caso chinês, houve a necessidade de reestruturar a atuação do Estado para garantir a legitimidade do Partido Comunista da China e da democracia no Brasil. Em seus governos, demonstrou-se atenção social aos problemas sociais e as políticas públicas foram colocadas como um meio para alcançar patamares mínimos aceitáveis de bem-estar da população. Isso parecia ser uma condição política para enfim alcançar os desenvolvimentos econômico e social almejados, supostamente, em conjunto.

No estudo das políticas públicas sociais executadas no Brasil e na China nos anos 2000 e 2010 relacionadas à desigualdade de renda e à pobreza no mesmo período, serão priorizados, nesta tese, alguns indicadores, que serão apresentados no próximo capítulo, e que tenham relação direta com a saúde, a educação, o mercado de trabalho e a previdência/assistência social. Para tanto, será necessário coletar, analisar e compreender informações sobre esses quatro importantes âmbitos econômicos e sociais, que apresentam particularidades e também semelhanças no Brasil e na China.

Neste capítulo, elucidando a importância dos fatores históricos para a compreensão e análise do estudo aqui realizado, serão apresentados os processos de mudanças por que esses dois países passaram, com destaque às ações do governo que impactaram (positiva ou negativamente) nestes quatro temas. Assim, as políticas públicas sociais, postas em prática por diferentes governos do período, serão aqui elucidadas de forma panorâmica, priorizando os anos 2000 e 2010.

É importante destacar que o objetivo aqui não é construir uma relação direta entre esses dados, mas compreender se, no período em análise, houve (ou não) a realização, por parte dos governos, de políticas públicas direcionadas (direta ou indiretamente) para a melhoria dos níveis desses dois aspectos socioeconômicos destacados em toda a tese, ou seja, a desigualdade de renda e a pobreza.

Esse capítulo está dividido em 4 partes. Essas partes serão basicamente formadas pelos quatro temas analisados tanto para o Brasil quanto para a China, de forma isolada e em comparação entre eles: i) Saúde; ii) Educação; iii) mercado de trabalho e iv) previdência/assistência social.

#### 4.1 SAÚDE

A saúde pode afetar diretamente a produtividade do trabalhador, tendo em vista as diversas debilidades incapacitantes e que impactam no bem-estar da população. Além disso, diversos estudos, como Kassouf (1997) e Thomas & Strauss (1997), demonstram o quanto a saúde impacta diretamente na distribuição de renda e na pobreza e que, portanto, deveria ser um fator importante para o governo investir e se preocupar. A construção de políticas públicas direcionadas para esse fim é objeto de análises e estudos voltados para os determinantes sociais associados a esses investimentos.

Nota-se que a saúde está interligada a outros direitos, como educação, previdência, qualidade da habitação e saneamento básico, segurança, transporte, lazer. Esse conjunto de indicadores tanto gera impactos sobre as desigualdades e a pobreza quanto é por elas impactado. Ter um Estado preocupado com esses indicadores é imprescindível. Para isso, são necessárias análises e discussões para entender e buscar executar ações e políticas que melhorem os resultados para toda a população.

Em 2008, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou um relatório que trouxe ao centro do debate a relação entre saúde, democracia e políticas públicas. Neste relatório ficou clara a ideia de que a saúde é central na luta contra as desigualdades e é um dever ético disponibilizar com qualidade este direito para a população. Mesmo com as diferenças entre os países, e dentro deles, em relação a qualidade de vida, esperança de vida ao nascer, mortalidade e número de doenças, as diferenças socioeconômicas notoriamente têm impactado diretamente a saúde das pessoas.

Esse relatório da OMS ressalta a importância das políticas sociais e da participação do governo e da sociedade civil, em conjunto com o setor privado, na busca pela redução das desigualdades em saúde. Ao passo que a pobreza absoluta e a desigualdade de renda devem ser combatidas como uma forma de melhorar a condição de vida da população, a maneira de realizar esse fim muitas vezes tem se concentrado em aspectos diretos da renda mínima e do nível da educação. Mas fatores também importantes, como a saúde, não podem ser negligenciados.

Ampliar a disponibilidade de uma saúde pública e de qualidade, com acesso a serviços para toda a população, também afeta diretamente o problema da desigualdade geral. A promoção de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais deve ter uma ampla preocupação com a renda e a educação das pessoas, porém devem ser adicionadas a isso

prioridades importantes para a população e que também impactam sobre os resultados buscados, ou seja, melhorar os níveis de desigualdade perpassa pela melhoria e ampliação do acesso a saúde pública e de qualidade.

Almeida et al. (2000) destaca a informação de que quanto maior o nível de renda, maior a procura por serviços de saúde. Travassos et al. (2000) notou em suas análises que as características pessoais e socioeconômicas do indivíduo impactavam na quantidade de vezes que se buscava acessar esses serviços, como a cor da pele, tipo de emprego, escolaridade:

(...) indivíduos mais pobres têm pior acesso a seguro, necessitam de maiores cuidados com a saúde, mas consomem menos os serviços, o que acaba por aprofundar o quadro de desigualdade dos rendimentos. (...) Existe uma certa endogeneidade na equação de rendimentos dos indivíduos, ou seja, um pior rendimento gera uma saúde mais precária, e uma pior saúde, um menor rendimento. É nesse sentido que políticas de provisão de saúde pública são políticas de combate à pobreza e à desigualdade”. (NERI; SOARES, 2002, p.85).

Entender que há uma endogeneidade entre o nível de renda e a saúde das pessoas é um passo importante para compreender e pôr em prática discussões sobre como reduzir as injustiças e melhorar a qualidade de vida das pessoas que possuem menos possibilidades de acesso à saúde. Evitar que as pessoas de baixa renda sejam as mais prejudicadas torna-se um dever ético e necessário e que deve ser, supostamente, defendido por toda a sociedade. Reduzir as desigualdades no acesso à saúde é, deste modo, fundamental para o alcance da justiça social.

A realização de políticas públicas direcionadas a ampliação do acesso à saúde por toda a população não deve ser uma ação executada de maneira isolada. Inserir a saúde no conjunto de problemas sociais a serem combatidos e centralizados nas discussões políticas e de governo é imprescindível. Ao passo que a desigualdade de renda deve ser combatida, assim como as disparidades dela decorrentes, a saúde deve ser tratada como um tema de urgência, tendo em vista que problemas sanitários matam milhares de pessoas em todo o mundo (a covid-19 é um exemplo atual), as deixam incapacitadas de trabalhar ou mesmo reduzem sua renda disponível para outros itens básicos, como a alimentação e a moradia.

A saúde de uma população geralmente é medida pela análise de indicadores de mortalidade e doenças de uma localidade. A esperança de vida ao nascer, contudo, também deve ser considerada e tem sido um avanço importante no âmbito mundial, pois vem apresentando dados positivos, ou seja, as pessoas têm vivido mais tempo. No Brasil, por exemplo, a esperança de vida ao nascer passou de 55 anos, nos anos 1960, para 75,6 anos em 2017 (IBGE, 2020). Na

China, a esperança de vida ao nascer passou de 47,32 anos para 76,47 no mesmo período. (WORLD BANK, 2020).

Esses avanços em indicadores que têm direta ligação com a melhoria da saúde da população também estão relacionados com os avanços na ciência e na disponibilidade de serviços de saúde de qualidade. Há que se considerar, contudo, as diferenças que ocorrem internamente nos países, de acordo com as diferenças na renda ou na localidade de moradia da população. Além disso, o aumento da esperança de vida ao nascer pressupõe que a sociedade vem envelhecendo mais, o que também impacta em alguns gastos do governo, como a previdência e, novamente, a saúde.

A centralização da saúde nas mãos do Estado, a partir da experiência pioneira do Sistema Nacional de Saúde no Reino Unido, logo após a II Guerra Mundial, mostrou-se crucial para o direito da população à saúde. A mercantilização da saúde, através da privatização dos seus serviços, é uma barreira ao acesso à saúde por parte da população pobre. A importância de políticas públicas direcionadas para a saúde tem de ser ressaltada.

A necessidade da universalização dos serviços de saúde não deveria ser passível de dúvidas, tendo em vista os resultados de um sistema generalizado de saúde de qualidade, como em todo mundo tem sido demonstrado agora no caso da pandemia da Covid-19. Melhores níveis de saúde de um país favorecem a produtividade e o bem-estar da população, e a falta de renda suficiente para ser direcionada para este fim coloca a população mais pobre em clara desvantagem para os demais de renda mais alta, tendo em vista os custos com saúde, ainda muito elevados.

A importância do Estado entra nesse contexto, sendo ele responsabilizado por regulamentar e fiscalizar a saúde e disponibilizá-la. Esta provisão e oferta públicas são indispensáveis. O sistema público é crucial para quem não tem condições de custear a compra de seus serviços de saúde. Mesmo na visão econômica convencional e ortodoxa, reconhece-se que há ações da saúde que são indiscutivelmente bens públicos, como vigilância sanitária e epidemiológica, e outras, as quais produzem externalidades positivas, como as campanhas de vacinação para toda a população (PIOLA & VIANNA, 2009). Ou seja, a garantia de uma saúde pública de qualidade para todos beneficia toda a sociedade e não só aqueles que precisam desses serviços públicos por não terem outra forma de acesso.

### 4.1.1 Saúde no Brasil

Para discutir sobre saúde no Brasil, no âmbito do sistema de saúde pública, é fundamental falar sobre o SUS. Esse Sistema é orientado por diversos princípios e diretrizes válidos para todo o território nacional e tem como mote central a garantia da saúde para toda a população. O Estado possui o papel central na garantia desse direito. Para que isso fosse possível, houve a necessidade de adotar instrumentos para a democratização da saúde e o compartilhamento das decisões relacionadas ao sistema de saúde brasileiro.

Em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde apresentou o conceito de saúde como um direito de todo cidadão, abrindo caminho para o surgimento do SUS. A Constituição de 1988 reafirmou esta ideia e instituiu que o acesso aos serviços de saúde é um direito de todos e deveria haver cobertura e atendimento para toda a população.

O SUS foi implantando, enfim, no início da década de 1990 com a Lei Orgânica da Saúde- lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Esta lei foi complementada por outra lei, de n. 8.142, de 28 de dezembro deste mesmo ano. Com o passar dos anos, houve mudanças na forma com que os serviços de saúde eram prestados e também em sua gestão.

A Constituição de 1988 foi fundamental para integrar e fundamentar em lei as políticas sociais no Brasil. Assim, foi orientadora inclusive dos caminhos que a saúde tomaria a partir daí: a Constituição instituiu a saúde como um direito fundamental dos brasileiros e um dever do Estado. Ou seja, seria obrigação do Estado pôr em prática o Artigo 196 da constituição, que diz: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Importante ressaltar também os atributos do SUS:

**Art. 200.** Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (EC no 85/2015)

I– Controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II– Executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III–ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV– Participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V– Incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;

VI– Fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII– Participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;  
VIII– Colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.  
(BRASIL, 1988, p. 120).

O SUS pode recorrer de forma complementar aos serviços privados caso o serviço público não esteja com disponibilidade suficiente para suprir a população. Além disso, as necessidades da população não são similares em todas as regiões do Brasil, podendo mudar inclusive com o passar do tempo. Por isso, a complexidade da saúde pública brasileira fez com que houvesse a necessidade de um direcionamento dos serviços do SUS de acordo com os níveis de atenção e as diferenças regionais.

Entende-se por rede de atenção à saúde o conjunto de estabelecimentos, de diferentes funções e perfis de atendimento, que operam de modo ordenado no território, de modo a atender as necessidades de saúde de uma população. Os diversos equipamentos e serviços que compõem uma rede de saúde, na prática, funcionam como pontos de atenção onde o cuidado à saúde é oferecido. (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2012, p. 369).

Deste modo, os serviços básicos de saúde no Brasil são distribuídos no território nacional atendendo à regra da concentração geográfica. Normalmente os serviços com alta tecnologia estão instalados em lugares de maior concentração populacional, como as capitais dos estados. Essa característica exige que os brasileiros que precisem de serviços mais avançados tecnologicamente se desloquem para outros lugares em busca de unidades mais especializadas quando necessário, embora essas pessoas possam ser acompanhadas na região de sua moradia, nas unidades básicas de saúde.

Há uma grande necessidade de interligação entre as unidades de saúde em todo o Brasil, entre estados, entre municípios. Essa articulação entre as diversas redes de saúde no Brasil é complexa e apresenta muitas dificuldades, o que demanda uma gestão eficiente. A tomada de decisões deve ser realizada de forma articulada com diferentes atores governamentais e não governamentais e os processos de decisão não podem ser realizados isoladamente.

Reduzir a concentração da disponibilidade de serviços de saúde pública no Brasil se mostrou necessário. Porém, essa descentralização do SUS demonstrou o quanto é complexo gerir um sistema de saúde em um país com dimensões continentais e com divisão federativa marcada por: (1) períodos autoritários, que impactaram no funcionamento de instituições federativas no país; (2) o poder dos governantes, em todas as suas esferas, apresenta diferentes medidas de poder na execução das políticas públicas; (3) o reconhecimento do município como ente federativo, com descentralização de poderes políticos, legislativos e tributários, além de



encargos sociais; (4) mais de 90% dos mais de 5000 municípios são de pequeno e médio portes e apresentam grandes limitações da execução de políticas públicas; (5) há encargos sociais que são compartilhados com mais de uma dimensão governamental; (6) há muitas desigualdades e diferenças entre as regiões, os estados e os municípios. (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2012).

O próprio avanço desse processo de descentralização escancarou os problemas institucionais de financiamento da saúde pública brasileira e de estrutura. “Depreende-se que a consolidação de um sistema público e universal fortemente orientado pela diretriz de descentralização, em um país federativo, imenso e heterogêneo como o Brasil, suscita desafios importantes em termos de coordenação federativa.” (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2012, p. 383).

Em 2000 foi criada a Emenda Constitucional (EC) 29, com o objetivo de vincular os recursos públicos da saúde, nas três esferas de governo, cujos critérios devem ser revistos a cada 5 anos. Essa Emenda permitiu com houvesse uma maior estabilidade no financiamento federal da saúde e alterou significativamente a participação do financiamento dos estados e municípios direcionado ao SUS. Aumentou-se a participação dos estados e municípios e reduziu-se a participação federal.

Em relação à qualidade do serviço de saúde do SUS, os brasileiros têm se mostrado descontentes, tendo em vista a demora para os atendimentos, muitas vezes com ausência de equipe médica suficiente ou mesmo de medicamentos e equipamentos para os cuidados básicos em momentos necessários.

Contabilizando as três esferas públicas, o gasto com saúde foi de 3,8% do PIB brasileiro em 2015. A média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 6,5% no mesmo período. Neri e Soares (2002) ressaltaram em suas pesquisas que aumenta a probabilidade de um indivíduo brasileiro procurar por serviços de saúde caso ele possua plano de saúde (em 452%). (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2012).

Como afirmado, o SUS ainda é deficiente no monitoramento dos prazos de internamento, consultas simples ou exames. Mesmo assim, ele foi um grande avanço, principalmente para universalizar o acesso à saúde pública no país, além de:

- 1) Extinguir a diferenciação existente entre trabalhadores urbanos, rurais e indigentes. Com o SUS, todos têm os mesmos direitos garantidos de acesso gratuito aos serviços de saúde;
- 2) Aumentar a participação do setor público no financiamento e execução dos serviços do sistema de saúde;
- 3) Reduzir os conflitos antes existentes entre as instâncias de governo em relação à responsabilidade pelas ações em saúde. Além disso, aumentou o esforço em expandir a atenção básica de saúde; o Programa de Saúde da família foi um dos vetores mais importantes para a prestação de serviços integrais na saúde pública brasileira. (PIOLA; VIANNA, 2009).

Um dos problemas centrais do SUS é o subfinanciamento, dele decorrendo as falhas e insuficiências. Além disso, o sistema depende de um grande aparato financeiro por meio do Estado, que ainda não aparenta agir de acordo com a priorização da saúde como um tema que deve ser de fato mote central de qualquer governo. O resultado é que as pessoas com o poder aquisitivo mais favorável possuem mais possibilidades, inclusive através do acesso a planos de saúde e serviços pagos de qualidade.

Em 2016, no governo do presidente Michel Temer, houve uma alteração na Constituição com o objetivo de congelar, por 20 anos, os investimentos em saúde e educação, além de outros gastos públicos. A Emenda Constitucional 95, promulgada após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 55/2016, teve como justificativa a necessidade de reverter o desequilíbrio fiscal do governo, porém as consequências para os gastos com saúde, como também outros gastos imprescindíveis para a população, estão sendo profundamente prejudicados. A saúde não pode ser objeto de análise estreita e exclusivista em relação aos seus custos, tendo em vista a necessidade de garantia mínima para a população.

A EC 95, ao congelar o piso da saúde por 20 anos, estará diminuindo gradualmente o percentual que deve incidir sobre as receitas correntes líquidas pelo fato de a mesma não mais corresponder à arrecadação anual das receitas. Nesse sentido, o piso da saúde foi alterado pela EC 95, ainda que sem alteração nominal, na medida em que não irá acompanhar o crescimento anual da receita líquida conforme determina a EC 86. (SANTOS; FUNCIA, 2019).

Os recursos direcionados para a saúde pública brasileira já eram insuficientes antes de aprovado o congelamento de gastos por 2 décadas. Além disso, os custos tendem a aumentar com o passar dos anos, tendo em vista o aumento da demanda por mais serviços, principalmente em períodos de crise, a adoção de novas tecnologias e medicamentos, além do simples aumento demográfico

da população. O aumento da esperança de vida ao nascer no Brasil também é um fator que afeta o aumento da demanda por serviços de saúde. Vincular o recurso direcionado à saúde ao gasto do ano anterior mais a inflação não deveria valer para a saúde, ou qualquer outro gasto público, tendo em vista sua grande importância para a garantia do bem-estar da população e por todas as suas particularidades.

Além desse problema atual em relação ao financiamento da saúde pública, um dos grandes desafios do SUS é superar as desigualdades internas, pois ainda não é real a afirmação da saúde como direito de cidadania nacional e nem o respeito à diversidade regional e local. Para que isso ocorra, é necessário que o papel do Estado se altere nas três esferas de governo, assim como há a necessidade de fortalecimento da gestão pública com finalidades diferenciadas nessas instâncias, a divisão de competências e o respeito aos parâmetros locais e regionais.

#### **4.1.2 Saúde na China**

A mudança de uma economia socialista para uma economia socialista de mercado, conforme a terminologia da narrativa oficial chinesa, aconteceu tendo como característica uma mudança no papel do Estado, que reduziu sua atuação direcionada para a melhoria do bem-estar da população, ao mesmo tempo em que se ampliava o número de pessoas vivendo em vulnerabilidade social, principalmente os trabalhadores migrantes do campo para a cidade. Essa parcela da população se viu excluída de grande parte dos programas sociais ainda existentes, apresentando uma parcela bem significativa dos trabalhos precários. A desigualdade social se ampliou ao mesmo tempo em que o crescimento econômico chinês tomou a dianteira do mundo.

Apesar do destaque internacional em relação ao crescimento econômico, a China teve como característica a ampliação do número de famílias entrando em falência nas décadas de 1990 e 2000. Uma das justificativas para este problema foi o aumento dos custos com saúde, por causa das dificuldades no acesso a serviços básicos pela população, pela pobreza e pelas repetidas epidemias.

Os anos 2000 foram um ponto de inflexão importante na questão da seguridade social, com a construção de um sistema mais amplo neste quesito. A busca pela “sociedade harmoniosa” foi motivada pela necessidade de acalmar os ânimos da população descontente com os rumos sociais do país. A partir deste ponto, foram sendo agregadas melhorias e houve uma ampliação de benefícios inclusive de saúde para a população. É necessário destacar, contudo, que as

desigualdades regionais neste âmbito se mantiveram. A redistribuição entre províncias não ocorreu de modo a reduzir significativamente os problemas também na saúde.

O Quasi Constitutional Common Programm (gongtong gangling), aprovado na Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC) em 1949, instituiu que o Estado deveria promover esportes, desenvolver serviços médicos e de saúde e proteger a saúde de mães, bebês e crianças. Neste mesmo ano foi instituído formalmente o Ministério da Saúde, que foi um ponto de inflexão importante e histórico. A estrutura do sistema de saúde da era Mao foi construída sobre o alicerce de um sistema de saúde estatal e a prevenção era o mote central do sistema. (HUANG, 2013).

No período maoísta, o Rural Cooperative Medical Scheme (RCMS) atendia os moradores da zona rural e Government Employee Insurance Scheme (GIS) ou Labor Insurance Scheme (LIS) atendiam a população na zona urbana, no âmbito da saúde pública. Esse sistema recebia elogios da OMS e do Banco Mundial pelos bons resultados alcançados no período. Criou-se uma equipe Geral de Prevenção de Epidemias a nível regional em 1950, que foi sendo substituída aos poucos por postos de saúde permanentes nos níveis de província e município na década de 1960. (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARÃES, 2020).

Havia, ainda, grandes limitações orçamentárias para um alcance das necessidades de toda a população. É inegável, porém, que entre 1949 e 1976 foi dada ênfase a igualdade e universalismo no âmbito da saúde, apesar de serem objetivos de difícil alcance. Foi um período em que a saúde da população se tornou estritamente dependente das ações do Estado chinês.

A partir de 1978, com as reformas, houve um desmonte de diversos programas e políticas de governo, com uma redução expressiva da população atendida por seguros de saúde, tendo em vista a perda de direitos trabalhistas e a transferência para o mercado de parte dos deveres do Estado. Conforme um raciocínio reducionista, a eficiência econômica substituiu a eficiência social. Os gastos com saúde de cada indivíduo passaram de 21 para 60% da renda entre 1981 e 2001. Mesmo com essa ampliação dos custos, houve uma piora na saúde da população chinesa, pois a pobreza colocava limites ao acesso da população pobre a serviços básicos de saúde, ressurgindo inclusive algumas doenças como malária e esquistossomose. (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARÃES, 2020).

As reformas implementadas a partir de 1978 implicaram no gradual dismantelamento das comunas rurais e na reestruturação das empresas estatais (SOEs), o que levou ao aniquilamento das bases do sistema de bem-estar do período maoísta (1949-1976). (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARAES, 2020, p. 675)

Diferente do período maoísta anterior, centrado no universalismo e na necessidade de redução das disparidades entre campo e cidade, as reformas trouxeram o objetivo de modernizar, em certo sentido, a área médica e a saúde. O Relatório sobre Diversas Questões de Política Sobre a Reforma do Trabalho em Saúde (SEIN, 1986) submetido pelo Conselho de Estado em 1985, orientaria e configuraria o atendimento das instituições de saúde por meio de diversos canais, apoiando a implantação de clínicas privadas e coletivas, dando mais autonomia para os hospitais melhorarem seus serviços.

Assim, até os anos 2000, houve uma tentativa de melhorar a oferta da saúde chinesa, reduzindo a participação do Estado e ampliando a do mercado. Houve um aumento de 78% das unidades de saúde entre 1980 e 2000, porém houve problemas no período, como: relaxamento das políticas, com os governos municipais perdendo receita com impostos; negligência da importância do serviço público ao enfatizar os aspectos econômico e lucrativo, mudando o comportamento dos profissionais de saúde e aumentando os custos com saúde; e pouco incentivo ao lado da demanda, desencorajando a população devido aos altos custos. (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARAES, 2020).

Há que se ressaltar, também, que, mesmo para todos esses problemas listados, a região rural foi a mais prejudicada e a região urbana do país foi priorizada em relação aos investimentos do Estado. A desigualdade ficou ainda mais visível entre a população quando, ao mesmo tempo que parte expressiva da população ficava sem serviços de saúde por causa dos altos custos, 80% do orçamento do governo para a saúde em 2006 foi direcionado para cobrir licenças de 8,5 milhões de pessoas, o equivalente a 1% da população a época. (XIANGRONG, 2010)

O período que o governo começou a ampliar a preocupação (com ações) em relação às políticas sociais, inclusive a saúde, foi na primeira década de 2000. As motivações vieram da própria ideologia socialista do Partido, que viu o descontentamento da população e uma crise de bem-estar social emergir, o que aumentava inclusive risco de manter a legitimidade do PCC no poder. Um ponto de inflexão importante nas ações do governo em prol da saúde pública ocorreu no ano de 2003, motivada pela epidemia do Severe Acute Respiratory Syndrome- SARS.

A epidemia da SARS evidenciou a necessidade de atenção direta do governo com emergências na saúde pública. O governo instituiu regulamentos e destacou a urgência de uma agenda nacional voltada para o desenvolvimento social e econômico equilibrado. Entre 2002 e 2006 ampliaram-se significativamente os investimentos com saúde pública, aumentando em 107%. De 2006 para 2007 o aumento do gasto federal com saúde foi de 85,8%. Assim, reverteu-se a

direção que vinha ocorrendo desde 1980, com as reformas. (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARAES, 2020).

A partir dos anos 2000, o governo Hu Jintao mudou a estratégia de desenvolvimento e incluiu o mote “sociedade harmoniosa” para direcionar as ações do governo, incentivando o crescimento econômico através da ampliação do consumo interno. A saúde também fez parte do arcabouço que formaria a “sociedade harmoniosa” idealizada, tendo em vista a necessidade de melhorias neste setor para de fato o bem-estar da população ser alcançado. (YU, 2015).

Em 1998 já havia sido criado um programa de seguro social individual (compulsório) para os trabalhadores urbanos, o Urban Employee Medical Insurance (UEBMI), sendo financiado em conjunto por empregados e empregadores. Obviamente que uma parcela significativa da população, os informais, não estava incluída neste programa, não resolvendo, assim, um problema ainda amplo. Para atender a essa parcela da população sem emprego formalizado, foi criado em 2007 o Seguro médico básico para residente urbano (URBMI). “Na configuração atual, o governo central é responsável pelo estabelecimento da legislação nacional e diretrizes gerais da política de saúde, mas é incumbência do governo local prover os cuidados de saúde de acordo com as condições e possibilidades da região.” (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARÃES, 2020, p. 677).

Esses programas tiveram como resultado a redução dos gastos com saúde pela população, que reduziu a parcela da renda direcionada a este fim de 60% para 32% entre 2001 e 2014 (China Statistical Yearbook, 2015). Mas esse ainda é um patamar muito elevado dos gastos pessoais para a saúde.

No projeto final do Plano concluído em 2007, foi determinado que seria importante o financiamento governamental do lado da oferta e da demanda. Mas só em 2009 a Reforma da Saúde foi aprovada, com a elaboração das Diretrizes para o aprofundamento da Reforma do Sistema de Saúde e o Plano de implementação de prioridade da reforma, com objetivos mais específicos. O Plano levou em consideração cinco aspectos: i) seguro saúde; ii) o público que utiliza este sistema; iii) as instituições que seriam a base do atendimento; iv) os medicamentos essenciais; e v) os hospitais públicos.

A reforma iniciada de forma mais profunda em 2009 fez um progresso relevante no âmbito da saúde na China, sendo um esforço de longo prazo para pôr em prática as lições aprendidas anteriormente. Alguns desafios permanecem, principalmente na garantia da saúde básica, com

o custo ainda elevado, uso ineficiente dos recursos pelo Estado e distribuição desigual dos recursos.

Esse aperfeiçoamento na saúde chinesa através do aumento dos serviços públicos e gratuitos melhorou, não claramente de forma direta, porém ao menos paralelamente, os indicadores de saúde dos chineses, como por exemplo a expectativa de vida ao nascer e reduziu-se significativamente a mortalidade infantil até os 5 anos de idade de 53,8 para 11,40 por mil nascidos, entre 1990 e 2014. (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARÃES, 2020).

É importante ressaltar que essa melhora nos dados chineses, com grande aumento dos investimentos gerais em saúde, ocorreu apesar do baixo custo *per capita* do governo em saúde. Isso ocorre por causa das repartições que são realizadas para cada tipo de necessidade: o cuidado inicial da saúde chinesa ocorre na *village clinic*, que apresentava mais 70% da administração nas mãos do governo. Além disso, mais da metade dos hospitais são públicos (55%). (CHINA STATISTICAL YEARBOOK, 2015).

Apesar dessa sugestiva melhora nos investimentos em saúde e nos indicadores a eles relacionados, é importante notar que as diferenças entre campo e cidade se tornaram ainda mais relevantes. Isso pode ser percebido na comparação entre dois períodos: de 1990 para 2013 o gasto *per capita* com saúde nas zonas rurais em relação ao mesmo gasto na zona urbana aumentou de 25% para 39% (CHINA STATISTICAL YEARBOOK, 2015). Isso ocorre tanto pelas diferenças entre os programas quanto pelas disparidades ainda relevantes nas duas regiões (rural e urbana).

A posição social da pessoa influencia no tipo de benefício que ele recebe. Por exemplo, se o programa for de acordo com a ocupação profissional (UEBMI), principalmente do setor público e empregos mais renomados, os benefícios são maiores e uma parcela menor da população recebe. Há que se destacar que o UEBMI apresenta beneficiários geralmente com melhores níveis de educação e renda, que devem também ser detentores do *hukou* urbano. A maioria das pessoas recebe o benefício que é de acordo com a localização de sua moradia, que tem valores menores. (HUANG, 2015; NOGUEIRA; BACIL; GUIMARAES, 2020).

Nota-se que as melhorias que ocorreram no âmbito da saúde através dos programas criados pelo governo, apesar de aperfeiçoarem significativamente os investimentos em saúde e ampliarem a cobertura da população que recebe benefícios públicos e gratuitos, essas ações reafirmaram desigualdades sociais. Essas políticas de governo de melhoria da saúde reafirmaram as disparidades entre a população do campo e da cidade, entre trabalhadores formais e informais,

migrantes e não migrantes, trabalhadores do setor público e privado, tendo em vista as particularidades dos serviços, conforme apresentado.

Huang (2015) ressalta, contudo, que a reafirmação dessas disparidades sobre as quais essas políticas de saúde foram construídas não ocorreu de forma impensada. Na verdade, havia ainda o interesse de manter privilégios e tratamento distinto de acordo com a classe social do beneficiário. O sistema de saúde chinês serviria, nesse sentido, para a realização de um controle social pelo governo, beneficiando os seus apoiadores pelo interesse em consolidá-los na classe social com maiores rendas e benefícios.

É necessário dar o devido destaque aos migrantes rurais, grandes prejudicados em relação aos benefícios de saúde. Isso ocorre porque, apesar de morarem e trabalharem nas cidades, os migrantes apresentam o *hukou* rural, recebendo por isso menores benefícios, tendo em vista que são inscritos nos programas da região que são residentes originalmente. Além disso, para receber o reembolso de seus gastos com saúde, os migrantes precisam retornar para sua região de origem, o que aumenta ainda mais o gasto por causa do transporte.

Outra informação relevante é que os migrantes têm menos acesso aos cuidados básicos de saúde, vão menos ao médico e, portanto, se tornam mais vulneráveis a apresentarem problemas de saúde, o que se agrava pelas características de seu trabalho e moradia (mais precários). A previsão, a se ver, é que os moradores migrantes vão sendo incluídos como residentes urbanos e melhorem os seus benefícios de saúde. (YU, 2015).

Em relação aos hospitais, há também a necessidade de reformas e adaptações, tendo em vista os problemas neles encontrados. A lotação dos hospitais, por exemplo, ainda é um fator preponderante que deve ser aperfeiçoado, principalmente aqueles voltados para os cuidados primários da população chinesa.

Em agosto de 2016, o governo chinês publicou “Healthy China 2030”, que estabelece as diretrizes da continuação das reformas no setor de saúde. Resumidamente, busca-se priorizar cuidados preventivos e uma abordagem mais abrangente da saúde, abrangendo não apenas os aspectos médicos, mas também ambientais e comportamentais, envolvendo os Ministérios da Saúde, Esportes, Meio Ambiente, Agricultura e Educação (Liu, 2017). O governo chinês também tem falado na possibilidade de unificar os três seguros sociais de saúde até 2020, já havendo regiões, como Tianjin e Qinghai, que iniciaram a fusão em 2014 do NRCMS e do URBMI. Há diversas dificuldades, contudo, para a concretização nacional de tal projeto, que não possui ainda nem suas diretrizes gerais estabelecidas pelo governo central (Meng et al., 2015). (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARAES, 2020, p. 681).

A China não possui um sistema integrado e universal como o SUS brasileiro. O governo chinês utiliza o mecanismo de seguros sociais para entregar benefícios de saúde à população através



da reposição de parte da renda gasta com custos médicos. Esse instrumento reafirma a estratificação social existente na China, mesmo após a ampliação da abrangência dos benefícios de saúde. Isso ocorre porque os seguros reproduzem as desigualdades já existentes na sociedade, entre trabalhadores formais e informais, migrantes e não migrantes, de emprego público e privado; moradores do campo e da cidade (e o desenvolvimento econômico da região); de acordo com a posição social.

Huang (2015) considera que o bem-estar social buscado pelo governo chinês para a população não ocorre por outro motivo principal que não seja garantir a estabilidade social. “Afastando-se da análise ocidental, o modelo chinês até o começo da década de 2000 parece se enquadrar no regime produtivista de bem-estar, habitualmente associado aos países do leste asiático.” (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARAES, 2020, p.687)

Apesar de ter ocorrido uma ampliação da cobertura da saúde pública chinesa, e a universalização da saúde básica, pública e gratuita, essas melhorias sociais foram marcadas por características construídas e muito presentes na sociedade chinesa: as desigualdades. A universalização da saúde chinesa não ocorreu de maneira uniforme para todos os estratos da população e a educação pré-escolar e universitária continuou restrita para os que possuíam renda para pagar as taxas de matrícula, se consolidando como espaços ainda privados.

Além disso, os gastos com políticas sociais pelo governo se baseavam nas diferenças regionais para a descentralização das despesas. Essa característica reafirma as desigualdades entre cidade e campo, entre regiões e províncias, e potencializa a marginalização do trabalhador migrante, que não é do setor público e não apresenta trabalho formal. A política social chinesa é heterogênea e não beneficia diretamente àqueles que de fato mais precisam.

## 4.2 EDUCAÇÃO

A educação é central para que um país consiga realizar o desenvolvimento e é um fator importante para que as pessoas de baixa renda consigam melhorar sua qualidade de vida. Cabe esclarecer que a educação, aqui considerada de grande importância social, é objeto de mistificação ideológica burguesa. As abordagens tradicionais de capital humano são apresentadas pelo *mainstream* em economia com base no alegado poder suficiente e cabal da educação para resolver todos os problemas econômicos e sociais, preservando o capitalismo e a sociedade dividida em classes sociais. Feito esse esclarecimento, reconheça-se, sem modificações, que a garantia de uma educação pública e de qualidade, portanto, seria

imprescindível e um dos pontos importantes para o melhoramento da renda e redução da pobreza da população.

A relação estreita entre diplomas e emprego deposita na escola a função de promover justiça social minimizando as desigualdades sociais por meio da fragmentação educativa. Na sociedade em que esses vínculos são menos fortes, em que se observa a existência de outros sistemas e mecanismos de distribuição de posições sociais, como os sistemas de formação e qualificação de força de trabalho, a pressão pela escola é menor. (OLIVEIRA, 2012, p.332).

A educação é um grande impulsionador do desenvolvimento social e pode ser um dos motivadores da difusão do conhecimento e da informação, podendo mudar dados e estatísticas sociais, considerando, claro, o paralelo com outros potencializadores de indicadores sociais. A seguir serão apresentadas algumas informações sobre a educação no Brasil e na China.

#### **4.2.1 Educação no Brasil**

Historicamente, a década de 1930 apresentou um marco para a Educação no Brasil com um documento chamado “Manifesto dos pioneiros da Educação”. Esse documento, que apresentava a opinião da elite intelectual sobre a educação, diz que esse “benefício” deveria ser enfatizado e modificado, assim como colocado como um direito social, o que abriu espaço para um novo movimento, a Escola Nova. As discussões colocaram em ênfase a necessidade de incluir a educação no plano nacional e na Constituição de 1934, o que ocorreu através de um artigo em lei. (CORREIA; COELHO, 2018).

Apesar de não ter se efetivado como um Plano Nacional, esse marco histórico abriu espaço para novas discussões. Em 1960, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases foi criada; e na década 1980, já com um cenário democrático voltando, as discussões colocaram em ênfase a educação como um direito na Constituição de 1988, garantindo, assim, o Plano Nacional para a educação no país.

A Constituição de 1988 prezou pela participação popular, o que perpassava pela descentralização do poder público e de seus recursos. Com a descentralização, prefeitos e governadores, de ordem menor que o governo central, passaram a ter maior participação no poder político. Apesar de a descentralização do poder público parecer estar atendendo às deliberações da Constituição de 1988, que demonstrava o interesse de melhorar ou solucionar problemas nacionais relacionados a educação pública como um direito de todos, com as políticas neoliberais de sucessivos governos, o que houve na prática foi a perda de direitos e garantias dos cidadãos, inclusive garantias estas conseguidas na própria Constituição.

O governo FHC (1995-2002), que marcou a maior parte da década de 1990, realizou amplas reformas nas políticas públicas e sociais no Brasil. Garantiu-se a estabilidade econômica com o Plano Real, o que foi beneficiado pela farta liquidez internacional naquela conjuntura, dentre outros fatores. O Estado conseguiu realizar alterações em suas ações, particularmente com a adoção de políticas neoliberais, como a privatização de empresas estatais e mudanças na gestão das políticas públicas. Além disso, a descentralização marcou essas reformas, assim como as previsões estabelecidas na Constituição de 1988. (OLIVEIRA, 2011).

A educação foi colocada como um direito a ser garantido a toda a população, ao menos em todo o ensino básico e até o ensino médio. Essa garantia, contudo, encontrou barreiras na Emenda 14 de 1996, que apontava que a educação fundamental deveria ser focalizada. Assim, muitas ações vinculadas às reformas da educação realizadas na década de 1990, com base supostamente na Constituição de 1988, adotaram os assim chamados princípios presentes na educação privada, ou seja, a expansão da educação básica com alegações de racionalidade, flexibilização na gestão, autonomia das escolas e responsabilização aos professores. Essas reformas eram tendência mundial quando foram idealizadas. Era o momento de atropelamento neoliberal sobre os direitos sociais no mundo. Apesar disso, houve resistências em prol da educação brasileira.

O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação da educação escolar nos seus aspectos relativos à organização, à redefinição dos currículos por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) à avaliação pelo incremento ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e depois o Exame Nacional de Cursos (ENC), à gestão e ao seu financiamento, melhor exemplificado pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Especialmente na educação básica, as mudanças realizadas redefiniram sua estrutura. As alterações na legislação educacional brasileira consumaram essa nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB.) n. 9.394/96. (OLIVEIRA, 2011, p. 326).

Essas mudanças tiveram como resultado um novo aparato de medidas que objetivavam alterar as relações entre as esferas administrativas no âmbito da educação, principalmente considerando a União e os municípios. Essas medidas foram rechaçadas principalmente pelos movimentos sociais e partidos de esquerda, que viram nessas mudanças resultados que prejudicariam, ou ao menos deixariam de priorizar, a parcela da população que de fato mais precisaria dos serviços públicos.

Em 2002, com o fim do governo FHC, o que ficou foi uma gestão fragmentada, com um emaranhado de programas sociais e da educação, aplicados de forma focalizada e que não se tornaram de fato uma política de Estado, mas de governo, ou seja, sem garantias de se firmar.

As bases eram frágeis, instáveis e dispersas, sem integração e coesão entre os entes federativos ou entre os próprios brasileiros. Essa ideia, que vale inclusive para outras ações do Estado brasileiro, ficou escancarada após a vitória de Jair Bolsonaro para presidente da república, que desestruturou, de maneira até mesmo rápida, grande parte dos avanços parciais que os governos anteriores alcançaram.

Em 2003 se iniciava o governo de Lula, do Partido dos Trabalhadores. Apesar de ser proveniente deste partido de esquerda, com histórico de lutas sociais e voltado para rompimentos com bases conservadoras na sociedade, o que se viu foi a manutenção de grande parte das medidas iniciadas no governo anterior. Inicialmente, não foi estabelecida uma alteração significativa em relação as reformas que foram realizadas nos anos 1990, com FHC. Apesar disso, o Ministério da Educação tentou apresentar uma ideia de alteração ou ruptura, como uma nova marca de governo.

O primeiro mandato do governo Lula foi marcado de forma mais significativa por políticas sociais e assistencialistas voltadas para atender a demanda dos extremamente pobres no país. Foram medidas importantes e que alcançaram de fato os brasileiros mais necessitados, fornecendo renda básica para uma parcela da população que não conseguia ao menos alimentação suficiente, o que ficou perceptível na saída do país do chamado Mapa da fome posteriormente, em 2014. Contudo, ainda não havia ocorrido o que na Constituição de 1988 estava estabelecido como fundamental para que o país desse novos passos: ampliar políticas e ações para atender interesses universais, de maneira permanente, inclusive no âmbito da educação, que é uma unanimidade retórica em relação a sua importância na garantia de um futuro para a população.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) tinha como preceito reorientar o governo de Lula em relação à educação, reunindo vários programas da educação básica até a educação superior. O governo federal, em parceria com os municípios brasileiros, valorizou os entes federativos e sua relação com as instituições da sociedade civil, tendo como mote a responsabilização de todas as esferas públicas que tivessem envolvimento com a educação.

O MEC buscou instaurar um regime de colaboração que propiciasse a repartição de competências e responsabilidades e fizesse subir os indicadores educacionais, sobretudo no que se refere à educação básica. Essa iniciativa pode ser percebida como a busca de uma orientação comum que propiciasse a integração da educação nacional, apesar dos aberrantes desequilíbrios regionais que conhecemos. É, ao mesmo tempo, uma busca de resgatar o protagonismo exercido pelo governo federal em épocas passadas, apesar das contradições que revelam possibilidades e limites entre o nacional e o federal. (OLIVEIRA, 2012, p.328).

O Programa de Ações Articuladas (PAR) objetivou aderir os municípios à busca por melhores índices de educação básica, aprimorando o desempenho dos alunos. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi utilizado como base para a análise desses avanços, tendo em vista que ele mede, em uma escalada de 0 a 10 com base no Programa Internacional de avaliação da educação nos países (PISA), o desempenho do sistema de educação brasileiro. O apoio do governo aos municípios foi intensificado naqueles que possuíam os menores índices educacionais, insuficientes na qualidade do ensino. O Ministério da Educação (MEC), portanto, adotou uma política de Estado<sup>9</sup>, com adesão de todos os municípios, de forma a reunir os programas de governo objetivando organizar e avançar na melhoria educacional.

A educação básica ficou sob a responsabilidade dos municípios; o ensino médio, dos estados; e a ação supletiva, da União. O MEC, contudo, buscou realizar uma política nacional de reorientação da educação básica, envolvendo todas as esferas de governo e a sociedade civil. Além disso, tendo em vista o objetivo de retomar esse protagonismo no âmbito federal, foi instituído o Piso Nacional de Salários dos professores da educação básica, além da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o que buscou corrigir os desequilíbrios entre os estados.

O Plano Nacional de Educação, idealizado para ser posto em prática entre 2001 e 2010, ocorreu em um momento de transição de governo, teve pouca eficácia e representou a execução de políticas de governo e não de Estado. Os setores organizados da sociedade já consideravam o plano limitado até mesmo no momento de sua elaboração, sendo ele resultado de muitas disputas e apresentando muitos vetos do então presidente que estava no poder no momento de sua aprovação, FHC, resultando em comprometimento dos objetivos desse plano, que de fato não foram alcançados.

O número de matrículas do ensino médio ficou abaixo da meta, não melhorando o que era considerado um problema sério da década de 2000. Apesar dos avanços, em lei, em que a educação foi colocada como um direito social e como uma necessidade para o melhoramento

---

<sup>9</sup> “(...) políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.” (OLIVEIRA, 2011, p.329) A política de Estado deve resultar de um mandamento soberano estabelecido na Constituição para a observação por todo e qualquer governo, independentemente da coloração política.

de indicadores socioeconômicos brasileiros, não houve uma modificação estrutural da educação brasileira.

O novo Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), sancionado através da Lei 13.005/2014, enumerou 10 diretrizes, 20 metas e 4 estratégias a serem alcançadas com o passar dos anos, em todo os níveis da educação brasileira, com o objetivo de melhorar a qualidade e universalizar a educação, valorizando os profissionais da educação e promovendo uma gestão democrática.

Para tanto, foi idealizado por meio do PNE atual, a realização de Políticas Públicas postas em prática por programas e ações em todas as esferas de governo, visando romper com a fragmentação na gestão da educação, garantindo uma formação integral e inclusiva, valorizando a diversidade e o desenvolvimento sustentável, a consolidação da pesquisa científica e tecnológica e garantindo a qualificação e valorização dos professores. A PNE regulamentou o investimento de 10% do PIB até 2024 para a educação e adotou um parâmetro para o custo por aluno para o financiamento em todas as etapas.

O final do período do Plano, 2024, ainda não chegou, mesmo assim algumas metas, que já deveriam ter sido alcançadas, não apresentaram resultados favoráveis. Por exemplo, a universalização do atendimento escolar para a população com idade entre 15 e 17 anos. Além disso, ainda é expressivo o número de crianças fora das escolas e de jovens do ensino médio.

A pandemia, expandida no Brasil no início de 2020, fez com o que problema da evasão escolar aumentasse, tendo em vista que as escolas públicas apresentaram grandes dificuldades para as aulas remotas e os alunos não possuíam, em grande parte, condições suficientes para essas aulas, que demandam material eletrônico e internet. Nos próximos anos será possível visualizar as consequências dessa evasão na educação e sobre a desigualdade, tendo em vista que as pessoas de baixa renda têm na escola pública a única forma de educarem seus filhos e os qualificarem para empregos com rendas melhores.

Assim como a saúde, a educação sofreu impactos por causa da Emenda 95<sup>10</sup> de dezembro de 2016, que prevê o congelamento de gastos públicos, dentre os quais está a educação. Além disso, a redução dos investimentos no FUNDEB também gera impactos negativos na educação, principalmente na população que possui menos renda e condições de financiar seus estudos.

---

<sup>10</sup> Para mais, ver a EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016, em Brasil (1988)

Algumas das metas estabelecidas no PNE serão impossibilitadas de serem cumpridas, como por exemplo o alcance de 10% do PIB para a educação, tendo em vista o congelamento dos gastos. Marilena Chauí (1999) acredita que a gestão eficiente do Fundo público é uma luta política e necessária para fazer com que direitos sejam garantidos, a nível da educação, para as classes marcadas pela baixa renda:

[...] a luta pela qualidade do ensino, pela boa formação dos professores e dos alunos, pela ampliação da rede pública escolar, pela dignidade dos salários de professores e funcionários, assim como a luta pela gratuidade da universidade pública e pela qualidade da formação e da pesquisa não são lutas de uma minoria barulhenta, nem de lobistas e corporativistas, mas a disputa democrática pela direção da aplicação do fundo público. (CHAUÍ, 1999, p.3).

Segundo Amaral (2017), é improvável que as metas do PNE sejam cumpridas até 2024 tendo em vista que agora há ainda mais um empecilho e este é de grande impacto: a Emenda 95 de 2016. Afinal, para que houvesse um melhoramento nos indicadores de educação, considerando ainda a ampliação demográfica da população, seria necessário ampliar os investimentos na área. O congelamento de gastos, contudo, impede essa prática. Em relação ao PISA, o Brasil obteve uma melhora na primeira década dos anos 2000 e aumentou o número de matrículas nas escolas (o que muito tem a ver com o Programa Bolsa Família). Porém, na segunda década houve uma estagnação na melhoria desses dados.

É importante dar o devido destaque às políticas de ampliação do acesso ao ensino superior, especialmente nos governos do PT, que colocou em prática a ampliação das universidades federais em todo o Brasil e das vagas através do financiamento público nas faculdades privadas. Além disso, o crescimento de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) tem se destacado em qualidade de ensino e número de vagas disponibilizadas. Outra política pública que ampliou o acesso de minorias e pessoas de baixa renda nas universidades públicas foram as cotas e as bolsas de estudo, também de grande importância para garantir a permanência dos estudantes nas universidades, ao tempo que não poderiam trabalhar.

#### **4.2.2 Educação na China**

Em 1949, a China iniciava seu processo de mudança no poder político sob a liderança de Mao Zedong e surgia a República Popular da China. Nos anos seguintes, as mudanças se estenderam por vários setores da sociedade, inclusive na educação, que passou a ser da responsabilidade exclusiva do governo comunista. Ampliou-se a educação para as massas e houve incentivo para o retorno à escola de pessoas sem educação. Reeducação de professores, revisão do que seria

ensinado, nacionalização das universidades e escolas. Foi assim que a educação se ampliou para um número significativo de crianças chinesas, mas houve aumento também no ensino médio e superior.

Em 1958, com a estratégia do Grande Salto para Frente, uma nova mudança foi realizada na educação. Ampliaram-se de forma ainda mais significativa as matrículas nas escolas e novas vagas foram criadas, com novos princípios educacionais. Um modo diferencial no ensino foi a utilização do “trabalho produtivo” nas emendas e o incentivo ao pensamento crítico dos alunos. Em 1962, com o fim do Grande Salto, houve um retrocesso e novamente reduziu-se o número de matrículas nas escolas e realizou-se o fechamento de escolas agrícolas e universidades “vermelhas”. (GOLDSTICK, 2012).

Com o surgimento da Revolução Cultural, também idealizada por Mao, houve uma nova mudança no âmbito da educação. Buscou-se reduzir as diferenças entre as cidades e houve mais uma reforma no currículo das escolas chinesas, adicionando, por exemplo, a obrigação de o aluno chinês realizar o trabalho manual e mental. No currículo também foram adicionados três princípios: i) Exaltação da ideologia comunista; ii) o conhecimento e a prática devem estar interligados; e iii) extinguir o desnecessário do programa das escolas e universidades. (GOLDSTICK, 2012).

Como resultado da Revolução Cultural, houve uma ampliação das matrículas no ensino fundamental. Porém, de forma negativa, houve certo esvaziamento das universidades e o envio de intelectuais para o campo, retrocedendo os padrões acadêmicos na China, principalmente no ensino médio e superior. Esse processo começou a ser revertido em 1970-1971. Um novo período surgiu com a morte de Mao em 1976 e o início das reformas em 1978. Um dos motes dessas reformas, lideradas por Deng Xiaoping, foi a necessidade de modernizar a China e adaptá-la às novas condições socioeconômicas, o que incluía um novo princípio para a educação chinesa. Inicialmente, a busca era pela ampliação da alfabetização.

As reformas foram ampliadas para todos os anos de estudo (primário, médio e superior), inclusive alcançando a área rural e a população com etnias consideradas inferiores, que apresentavam o maior número de pessoas afetadas pelo baixo índice de educação. Desde esse período até a atualidade tem sido posto em prática o desenvolvimento de um plano de expansão da ciência e tecnologia na China, o que deixou, inclusive, o país em destaque no mundo em relação aos avanços tecnológicos na indústria, na ciência e na engenharia.



A partir das reformas de 1978, a educação primária e secundária foi idealizada para direcionar os alunos para os exames nacionais que serviam para a entrada nas universidades. Ou seja, esses exames restringiam a entrada nas universidades aos estudantes com melhor desempenho nos exames, os quais tinham durações extensas (12 horas) durante três dias. Além disso, o governo começou a investir em pessoas com alto potencial intelectual, oferecendo financiamento e ajuda social para pessoas do campo e da cidade. As mensalidades pagas pelos estudantes da cidade eram superiores, em valor, às cobradas aos jovens do campo. O pagamento das mensalidades no ensino superior começou a existir, com as reformas, após 1978.

O ensino superior foi redesenhado e a educação foi direcionada ao desenvolvimento econômico. Estudantes sem condições tiveram que pegar empréstimos para realizar o pagamento das mensalidades, o que gerou mais uma disparidade ao criar um endividamento das pessoas mais desfavorecidas. Outra mudança foi que as universidades não estavam mais direcionando seus formados diretamente para os empregos, como ocorria antes das reformas.

Já a partir das reformas, a educação a distância também se ampliou muito. Inclusive com o uso da televisão e das rádios. Em 1986 o governo criou a China Education Television Station. A internet também passou a ser utilizada para o ensino a distância, principalmente a partir dos anos 2000. Foram implantadas a “Educação continuada” e a educação de adultos, foi instituído em 1983 um departamento de Educação Continuada e em 1995 foi aprovada uma “Lei sobre educação”. Com essa lei, a educação continuada ficou obrigatória para técnicos e engenheiros. Já a Educação para Adultos se tornou importante na China a partir principalmente do final dos anos 1990.

Since the end of the Mao Regime in 1978, and the establishment of a market-socialist economy and new educational system in China, China's education has achieved remarkable achievements; furthering the popularization of compulsory education, expanding and reforming higher education and developing long-distance and continuing education. (GOLDSTICK, 2012, p. 18).

Apesar de todas essas reformas, a população chinesa ainda não apresenta acesso igual à educação no país, principalmente tendo em vista a localização de seu domicílio, seu nível social e sua etnia. O *hukou* ainda é um limitante para o acesso do migrante chinês proveniente do campo a serviços públicos, dentre eles a educação. Há, inclusive, discriminação institucional quando um trabalhador do campo tenta matricular seus filhos em escolas dos centros urbanos, além do limitado acesso aos recursos geralmente recebidos pelos moradores das cidades.

As escolas da zona rural recebem menos recursos financeiros e recursos acadêmicos de menor qualidade do que as escolas dos centros urbanos. Além disso, minorias chinesas, muitas vezes

com língua e costumes diferentes, não se sentem contempladas pelas reformas nas escolas e tiveram dificuldade de se adequar a elas. O sistema, inclusive, recusa algumas etnias, como mongóis, tibetanos e uigures, limitando a possibilidade do aprendizado com sua língua e costumes, direcionando o seu ensino para a cultura e língua de outra etnia de maioria na China, a Han. Vale lembrar que a etnia Han compõe 92% da população do país. (GOLDSTICK, 2012).

Como já mencionado, as reformas realizadas pelo governo chinês na educação fizeram com que a estrutura escolar fosse centralizada em direcionar o ensino dos alunos para a realização do exame nacional para a entrada na universidade, o Gaokao. Essa estrutura reduz a capacidade crítica dos alunos e o incentivo à criatividade, colocando o jovem chinês sempre com foco no ensino superior e no trabalho que dele seria decorrente. Além, é claro, de ser uma estrutura que reafirma a desigualdade, tendo em vista que não incentiva a inserção da população pobre e migrante.

Em 2010 foram elaboradas as “Diretrizes Estaduais para Reforma da Educação de Médio a Longo Prazo e Plano de Desenvolvimento entre 2010 e 2020” ou Plano de Desenvolvimento, cujos objetivos são melhorar a qualidade do ensino e modernizar o país por meio da ciência, tecnologia e cultura. Além disso, tem incentivado, a partir dessas diretrizes, o aumento da relação entre as universidades chinesas e internacionais. Ampliou-se o incentivo para que alunos chineses estudem no exterior, em universidades ocidentais, onde eles aprendem os seus métodos pedagógicos. As reformas realizadas pelo governo chinês, contudo, não fecharam as lacunas que existem entre as classes sociais chinesas, que apresenta uma elite com maior educação em comparação com a população rural. (GOLDSTICK, 2012).

É importante destacar aqui que a China apresenta o maior sistema educacional do mundo administrado pelo Estado e descentralizado. A responsabilidade da educação primária e secundária fica com o condado; em sua maior parte o ensino superior é de responsabilidade da administração governamental da província. O Ministério da Educação segue no monitoramento (mas não no controle direto) do sistema educacional. As reformas são realizadas na educação e ocorrem por meio de leis, planos, orientações políticas, meios administrativos. (NATIONAL CENTRE FOR EDUCATION DEVELOPMENT RESEARCH, 2008).

Na primeira década do século XXI houve um grande avanço no número de matrículas no ensino superior chinês. Ao mesmo tempo em que se ampliava a diversificação nas universidades, nesse período houve um aumento da taxa de matrículas, como por exemplo, passando de 21% em 2006 para 39% em 2014. Até 2014 era obrigatório que os alunos se matriculassem na faculdade

apenas na localidade em que possuíam seu *hukou*, o que muitas vezes os obrigava a retornar a sua moradia de origem. A partir deste ano, 2014, começou uma flexibilização dessa obrigatoriedade, principalmente para os migrantes que moravam há muito tempo em uma nova localidade. (OECD, 2016).

Em 2010, o Departamento de Desenvolvimento e Planejamento, do Ministério da Educação, propôs um Plano de Reforma Educacional e Desenvolvimento (2010-2020), que se tornou o plano estratégico da China para a educação no período. Além disso, há o Plano Quinquenal Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, emitido pelo Conselho de Estado, que é utilizado pelo governo local em educação.

Enfim, nas duas primeiras décadas século XXI o governo chinês passou por mudanças organizacionais e realizou concomitantemente reformas na educação a nível nacional. Em 2012, houve o estabelecimento do Departamento de Reforma Abrangente. É o Conselho de Estado que elabora as políticas e estratégias para a realização de cada nova reforma e a direciona para os governos locais (OECD, 2016). A Lei da Educação obriga a ampliação dos investimentos em educação em todos os níveis de governo em proporção ao crescimento econômico do país.

(...) the Ministry of Education has set four areas of priority: 1) rural, remote, poor and minority areas; 2) primary education in rural areas, vocational education and preschool education; 3) subsidies for students from poor families; and 4) building a high-quality team of teachers. (OECD, 2016, p. 16).

Percebendo a necessidade de ampliar os investimentos na educação da zona rural, tendo em vista sua defasagem em relação às cidades, o Conselho de Estado consolidou em 2005 um novo sistema financeiro obrigatório, através da realização de um direcionamento obrigatório, de acordo com projetos ou porcentagem, dos investimentos em educação para o campo. Além disso, esse investimento deveria ser incrementado e integrado a um mecanismo que garantia o financiamento da educação em áreas rurais. (OECD, 2016).

Além disso, o governo investiu em programas específicos direcionados aos professores no campo para o aperfeiçoamento do ensino, através da melhoria da qualificação dos professores. Também foram implantados programas para melhorar as condições das escolas rurais, com investimento em equipamentos, estruturas e na melhoria da alimentação e da água potável fornecidas nessas escolas. Em relação às remunerações, a partir de 2009 o governo passou a incorporar um subsídio ao salário dos professores de acordo com o seu desempenho, assim como a situação da escola, do número de aulas extras e outras conquistas.

Apesar da existência de uma lei que obriga a todas as crianças a ficarem ao menos 9 anos (iniciais) nas escolas, tanto nas cidades quanto na zona rural, não houve ainda a extinção da desigualdade educacional, pois ainda existem privilégios. As “melhores” escolas ainda recebem recursos privilegiados; no longo prazo o investimento na zona rural para este fim ainda não foi suficiente para eliminar o atraso.

Desde 2006 todos os estudantes migrantes provenientes da zona rural foram liberados de pagar as matrículas das escolas na região oeste do país, garantindo assim o acesso à educação de todos esses estudantes menos favorecidos economicamente. Nessa região, há grande presença de minorias étnicas como os tibetanos e os uigures. Além disso, o governo adotou outras medidas, liberando em todo o país o pagamento de taxas desses mesmos estudantes no acesso às escolas e ao material didático, além da assistência social, bolsas de estudos e empréstimos para todos os níveis de ensino, cujo financiamento veio do orçamento nacional.

Brasil e China investiram em educação, especialmente com a ampliação das políticas públicas sociais a partir dos anos 2000. Esses investimentos, juntamente com os realizados anteriormente, ainda não foram suficientes para conseguir superar as defasagens educacionais internas, tanto entre pessoas de classes sociais distintas, quanto regionais. Ainda existe, nos dois casos, necessidade de ampliação da educação pública e de qualidade. Importante ressaltar, inclusive, que a melhora nos níveis educacionais das famílias mais pobres é um dos pontos que pode permitir ou incentivar, de maneira mais eficiente e enraizada, a entrada no mercado de trabalho.

#### 4.3 MERCADO DE TRABALHO

As últimas décadas do século XX foram marcadas por transformações intensas em todo o mundo. A globalização promoveu uma grande interligação entre os países, ampliando o comércio internacional, cujas barreiras foram praticamente superadas. A desregulamentação se tornou um aspecto importante, pois as forças de mercado, principalmente no quesito sistema financeiro, foram também colocadas em destaque.

Quanto às relações de trabalho, a globalização neoliberal promoveu a emergência de um mercado de trabalho cada vez mais desregulado. Cabe destacar, também, a intensificação, inevitável em grande parte, da migração da mão-de-obra entre países e regiões, sob a motivação de crises políticas e piora das condições de vida em muitos lugares. Como ocorre na Europa e nos Estados Unidos, esses migrantes são alvo de discriminações. Ao mesmo tempo, de forma paradoxal, cresceram as barreiras à livre mobilidade do trabalho, globalmente, principalmente

nos países desenvolvidos, como as áreas já citadas, Europa e Estados Unidos. O avanço do desemprego nas economias nacionais aumentou a xenofobia e a rejeição aos imigrantes.

Ampliou-se o deslocamento da produção para áreas com mão de obra a salários baixos, mesmo entre países distantes, o que foi possível por causa da expansão e avanços nos transportes e nas comunicações. A subcontratação, em suas diversas formas e nas várias etapas das cadeias de valor global, foi expandida, revogando, muitas vezes, as normas estatais de regulação do mercado de trabalho e de proteção social e gerando flexibilização e recuo das negociações trabalhistas.

O mundo interligado permitiu o desenvolvimento de uma concorrência pelos postos de trabalho mais baratos, o que foi facilitado pela abertura econômica e financeira, principalmente dos países da periferia, como nos casos do Brasil e da China. As alterações no âmbito internacional e as crises econômicas não afetaram todos os países da mesma forma. As consequências das mudanças no mercado de trabalho sobre cada uma das economias nacionais tendem a ser diferentes em seus diversos âmbitos: social, econômico, político etc.

Analisar a atuação do Estado nesse sentido também é fundamental. O capital e a propriedade privada impõem a venda da força de trabalho como a única fonte de sobrevivência dos trabalhadores, apenas juridicamente livres. Segundo Dedecca (1997), a racionalização produtiva e as transformações nas relações do trabalho incentivaram a perpetuação do desemprego em grande parte dos países, principalmente na década de 1990. A redução intervencionista do Estado, principalmente em tempos de crise e desemprego, trouxe como resultado as perdas de direitos trabalhistas. O chamado livre mercado beneficia, diretamente, as empresas e seus lucros, considerando a assimetria estrutural de forças entre patrões e empregados no mercado de trabalho.

Mészáros (2002) defendeu que a crise do capital apresentou uma dimensão excepcional após os anos 1970, no âmbito mundial. Com a intensificação da ofensiva do capital, que buscava uma retomada do crescimento econômico sem pensar muito nas consequências sobre os trabalhadores, a década de 1990 foi particularmente destrutiva para a periferia capitalista, pois o neoliberalismo passou a dominar as normas internacionais. As políticas neoliberais serviriam para ampliar, novamente, o nível de acumulação capitalista, utilizando-se para isso da desestruturação do mercado de trabalho.

Brasil e China, países da periférica capitalistas, tiveram como característica esse esvaziamento de políticas públicas voltadas para o melhoramento do bem-estar social dos trabalhadores,

principalmente a partir de períodos marcantes: 1979, na China e 1990, no Brasil. A partir dos 2000, contudo, os dois países passaram a adotar medidas para responder demandas dos trabalhadores, realizando alterações inclusive nas leis do país. No caso do Brasil, esse movimento foi interrompido a partir da segunda metade da década de 2010.

#### **4.3.1 Mercado de trabalho no Brasil**

Para entender o contexto atual do emprego no Brasil é preciso conhecer suas raízes históricas, como a escravidão, abolida na década de 80 do século XIX. Mesmo após a chamada “abolição da escravatura”, em que os negros estariam supostamente livres para escolher o que fazer do próprio futuro, o que se viu foi um número imenso de pessoas desamparadas, sobretudo pela ausência da posse de terra. E hoje? Há que se ressaltar que os indicadores sociais atuais de raça (e também de gênero) demonstram que os negros são a maioria dos pobres, apresentam os menores salários e as piores condições de trabalho no país.

Um momento decisivo para as relações trabalhistas no Brasil foram os anos 1940, quando foi estabelecida a regulação do mercado trabalho e suas relações. Instituiu-se o salário-mínimo, a legislação de regulação das relações de trabalho (CLT), e a organização sindical passou a ser permitida pelo Estado, apesar da vigência de entraves burocráticos e antidemocráticos.

É preciso ressaltar que a formação econômica do Brasil promoveu uma industrialização articulada de forma desigual entre as regiões do país, em que o Nordeste recebia atenção de maneira desfavorável em relação ao Sudeste, inclusive em se falando de investimento governamental. O crescimento econômico brasileiro entre 1930 e 1980 foi favorecido pelas transferências de recursos entre regiões, em favor das regiões Sul e Sudeste no país. (FURTADO, 1982).

O investimento maior em algumas regiões iria, de forma consequente, ampliar os empregos nessas regiões favorecidas. A região Nordeste, marcada pelo atraso socioeconômico, viu a migração proveniente de sua região, marcada por secas, pobreza e desestímulos, para regiões consideradas mais desenvolvidas, como o Sudeste. Historicamente, as décadas de 1950, 1960 e 1970 registraram as maiores ondas de migrantes nordestinos para São Paulo. A ampliação das migrações é marcada, dentre outros fatores, por limitações dos direitos sociais no Brasil, inclusive os baixos salários para migrantes, que se viram vulneráveis em suas novas cidades, aceitando empregos mais precários e morando em localidades também mais precárias, como as grandes favelas.

O Brasil se submeteu a grandes pressões internacionais e crises recessivas, especialmente nas décadas de 1980 e 1990. A abertura econômica intensificada principalmente a partir de 1990 possibilitou a integração subordinada na economia globalizada, o que trouxe consequências para a economia brasileira, que viu suas empresas se submeterem à concorrência internacional e redução de seus lucros. Esse processo de deterioração da estrutura produtiva nacional se expressa, em termos setoriais, até hoje, na desindustrialização em curso.

A pressão da abertura comercial e da globalização gerou dificuldades ao mercado brasileiro, que foi agravado pela redução da participação do Estado ao mesmo tempo em que piorava as condições de vida da população e o desemprego subia. Diferentemente das promessas liberais, houve uma redução relativa da participação das mercadorias brasileiras no mercado interno e o aumento das importações, sobretudo dos bens manufaturados de maior complexidade tecnológica. As consequências sobre o mercado de trabalho no Brasil ocorreram principalmente na forma de desemprego, perda de direitos, flexibilização trabalhista.

Há que se destacar, em acordo com Tavares (1999), que esses problemas que o país apresentou na década de 1990, não podem ser atribuídos exclusivamente à conjuntura internacional ou apenas a problemas externos. As ações do governo na época e a política econômica do período, especialmente com FHC, promoveram uma crise fiscal severa, intensificada com o aumento da dívida interna brasileira.

As altas taxas de juros sufocaram as atividades econômicas no país e geraram a ampliação da dívida interna e o desequilíbrio fiscal. O desmonte do Estado, inclusive com a ampliação das privatizações, ampliou o desemprego, reduziu os empregos públicos, e a intervenção estatal como um todo (TAVARES, 1999).

No neoliberalismo, ampliar a competitividade das empresas perpassa pelo ataque às relações de trabalho, inclusive e principalmente à remuneração do trabalhador. Reduzir o custo da mão-de-obra e a participação sindical foram fatores preponderantes para a ampliação das perdas trabalhistas.

(...) as políticas neoliberais e o novo complexo de reestruturação produtiva conseguiram alterar a dinâmica da sociabilidade do trabalho no Brasil, degradando-a, tanto no sentido objetivo, ou seja, no tocante à materialidade da organização do processo de trabalho, quanto no sentido subjetivo, principalmente no plano da consciência de classe. (ALVES, 2003, p. 14).

Na década de 1990, a inserção na ordem internacional, com abertura econômica e financeira do país, prometia a atração de investimentos estrangeiros e ampliação do emprego. Diversos

fatores desmentiram essa retórica neoliberal, a exemplo da piora da competitividade das empresas brasileiras, prejudicadas com a abertura e a financeirização, que reduzia o investimento produtivo com conseqüente redução dos empregos.

Importante destacar sobre a década de 1990 que o mercado de trabalho brasileiro tinha, e ainda tem, uma característica estrutural importante, que foi e é a grande informalidade. A política econômica e social do período ficou de costas aos trabalhadores brasileiros, que encontraram nos trabalhos informais a fonte de renda para o sustento de famílias inteiras. A flexibilização trabalhista e a existência ampla do emprego informal estão associadas com o problema do desemprego.

O governo FHC aproveitou o desemprego para aprovar muitas medidas de flexibilização das relações de trabalho. O discurso era que essas medidas gerariam emprego. A situação de emprego enfraquecia a resistência sindical às políticas neoliberais. Assim, grandes parcelas de população desamparada de direitos foram empurradas para o emprego informal. A ironia disso tudo é que esse trabalhador informal, em condições precárias e vulneráveis, não é considerado como desempregado, conforme os conceitos convencionais e formais das pesquisas de desemprego.

Não caracterizar o emprego informal claramente na análise do desemprego torna frágil esse indicador. O mercado de trabalho brasileiro apresenta uma heterogeneidade muito grande, abarcando inclusive um enorme exército de pessoas consideradas empregadas, pois não procuraram emprego em um período específico, mas que não são acobertadas por direitos. Se não está procurando emprego, então não é desempregado. Mas, nos anos 1990, cresceu muito a parcela dos trabalhadores em desalento ou em desemprego de longa duração, desmotivados de encontrar emprego.

Sistematicamente, o problema de emprego foi sendo acomodado na informalidade. A reestruturação dos anos 90 imprimiu uma nova dinâmica à economia e ao mercado de trabalho. O movimento tradicional de informalidade foi complementado pelo desemprego. A recorrência desse problema em longo prazo não se converte em exclusão social, nos termos pensados nos países da Europa central, mas em trabalho precário informal. (DEDECCA, 2005, p. 129).

A partir dos anos 2000, principalmente 2003, com a vitória na eleição presidencial de um partido de esquerda, a mudança de governo trouxe também alterações nas políticas públicas direcionadas para mercado de trabalho. Assim, houve um aumento real do salário-mínimo de forma contínua por 10 anos a partir de 2003. Importante considerar que, ao contrário do que



afirmavam os defensores da reforma trabalhista aprovada posteriormente em 2017, esse aumento no salário-mínimo real por um longo período não afetou negativamente o nível de emprego no Brasil (olhando, é claro, de forma simples e sem isolar os demais fatores).

Além disso, ampliou-se a formalização dos contratos de trabalho, com queda nas taxas de desemprego e da informalidade. O desemprego caiu de 12,32% em 2003 para 4,84% em 2014, voltando a subir em 2015 (6,87%) (PME/IBGE, 2020). Em relação a informalidade, a porcentagem caiu de forma significativa, passando de 51,8% da população em 2002 para 37,4% em 2014, crescendo um pouco em 2015 (37,7%). (PNAD/IBGE, 2016).

De 2003 até 2015 o país esteve governado pelo Partido dos Trabalhadores. A expectativa inicial, na vitória eleitoral em 2002, era de se contar com um governo favorável aos trabalhadores. No início, porém, Lula acalmou os ânimos do mercado financeiro, que estava alarmado pelo viés de esquerda do partido eleito, afirmando que não alteraria de forma ampla as políticas que estavam sendo adotadas pelo governo anterior. É sabido, a despeito disso, que o governo petista de fato adotou algumas medidas em favor do trabalhador, quando promoveu o crescimento econômico com inclusão social pelo consumo, apesar de não ter realizado mudanças estruturais em muitos setores importantes. E é claro que a burguesia brasileira, nos diversos setores econômicos e financeiros, em proporções distintas, beneficiou-se enormemente dessa fase de crescimento econômico, sem qualquer política de ameaça ao seu patrimônio, riqueza e lucros.

Apesar de ocorrerem contradições nas ações do Estado no período, esse de fato foi um momento de ampliação do salário mínimo real e de algumas medidas sociais favoráveis, com ampliação do poder de compra dos trabalhadores e políticas de igualdade de gênero e raça. A terceirização e a flexibilização com intensificação da jornada de trabalho, porém, continuaram. As medidas progressistas do governo não foram estruturais, e sim momentâneas e pontuais, o que pode ser visto no desmantelamento em pouco tempo dessas políticas quando houve a saída da presidente Dilma, em 2015, e de forma mais intensa no governo de Bolsonaro, iniciado em 2019.

Em 2017, no governo de Michel Temer, entrou em vigor no Brasil a Lei nº 13.467, a lei da Reforma Trabalhista que alterou mais de 100 artigos só na CLT, além de outras leis. A justificativa utilizada para a aprovação dessas mudanças foi um suposto atraso na CLT e a necessidade de flexibilizar as leis trabalhistas para gerar empregos. Em um momento de crise, econômica e política, essas propostas encontraram respaldo nesse falso discurso da necessidade de adaptações, como se de fato o objetivo fosse “beneficiar” a população que estava fora do mercado de trabalho.

Como Dedecca em 2005 já esclarecia sobre as políticas da chamada flexibilização trabalhista nos anos 1990, a volta das reformas neoliberais sobre o mercado de trabalho na segunda metade da década de 2010 era o retorno do ataque ao trabalho, mais uma vez.

Desprezando os elementos estruturais do problema do emprego, posição que permitia desconsiderar as raízes históricas do problema social no país, a política conservadora assume o discurso e as diretrizes recentes que foram dominando as políticas públicas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nessa perspectiva, o problema de emprego passa a ser, sistematicamente, vinculado ao funcionamento inadequado do mercado de trabalho, explicado pela regulação excessiva das relações de trabalho imposta pela proteção social. (DEDECCA, 2005, p. 124).

Há que se considerar, contudo, que a CLT sofreu alterações durante todos os anos desde sua criação, em 1943. Portanto, a justificativa infundada encobria o que de fato se buscava com essa reforma trabalhista: flexibilizar as leis trabalhistas com vistas a reduzir os custos dos empregadores e retirar direitos dos empregados.

A flexibilização externa de entrada, com incentivo a formas atípicas de contratação – contrato de trabalho intermitente, autônomo exclusivo, contratação de trabalhador como pessoa jurídica, terceirização de atividade-fim, trabalho em tempo parcial – não parecem sugerir a geração de emprego, como aventado, mas apenas a substituição de relações de emprego protegidas por postos de trabalho precários. (KREIN; OLIVEIRA; FILGUEIRAS, 2019, p. 5).

Na obra organizada por Krein, Oliveira e Filgueiras (2019), demonstrou-se que as promessas acenadas pelos defensores da reforma trabalhista, ou seja, redução do desemprego e da informalidade, não se cumpriram. O que de fato ocorreu foi a redução de garantias trabalhistas, como, por exemplo, restrição aos trabalhadores do acesso à justiça, na reclamação pelos seus direitos. Além disso, uma medida que chamou a atenção foi a possibilidade de terceirizar o emprego nas atividades-fim das empresas, dando abertura para que houvesse uma ampliação de empregos mais precários e com menores salários, característica dos trabalhos terceirizados. As novas condições do mercado de trabalho prejudicam as ações coletivas por meio de sindicatos.

Declarando, enganosamente, os objetivos de aumentar as vagas de emprego e a formalidade no país, as mudanças na legislação trabalhista na prática geraram corte de custos dos empresários, através da redução das remunerações, flexibilização na dispensa e na garantia de alguns direitos, como saúde, deslocamento e segurança para os funcionários, entre outras alterações, que, majoritariamente, prejudicam os trabalhadores. Ou seja, houve uma perda de direitos e de garantias trabalhistas com esta reforma que, mesmo com alguns anos de sua existência, ainda não conseguiu realizar suas promessas.

A justificativa do baixo desempenho econômico no período também não pode justificar o fracasso nos indicadores trabalhistas, pois “(...) a reforma foi aprovada justamente com a promessa de ser a solução para a crise do mercado de trabalho. Não faz sentido afirmar que o remédio aplicado foi vítima da doença que ele deveria curar”. (FILGUEIRAS, 2019, p. 40).

É importante salientar que a reforma trabalhista é uma política pública que tem ligação direta desfavorável com a sobrevivência da maioria da população, que encontra no emprego remunerado seu sustento. Os trabalhadores são colocados em um dilema: escolher entre manter o emprego, se houver vaga, ou renunciar a alguns de seus direitos. Além disso, estruturalmente, a própria luta por melhores condições de trabalho sempre foi respondida pelo despotismo patronal como um motivo para demitir os trabalhadores na ação sindical, o que inibe a organização dos trabalhadores.

(...) 1- a legislação trabalhista sempre é flexível “para cima”, historicamente garante direitos mínimos, mas não impede negociar condições melhores; ou seja, aumentar a “flexibilização” só pode significar reduzir direitos existentes; 2- direitos que eram flexíveis na CLT, devidos apenas em situações específicas (como o pagamento de horas in itinere), foram eliminados. A ideia, em suma, é que cortar custos (direitos) do trabalho estimula ou determina a ampliação da contratação de trabalhadores pelos empresários. (FILGUEIRAS, 2019, p.19).

Após a adoção da reforma trabalhista, em 2017, não houve queda significativa do desemprego ou da informalidade, e, mesmo se houvesse, seria difícil garantir que essa melhora ocorreu por causa das alterações postas em execução por meio da reforma. Porém, na prática, não houve resultados positivos para a classe trabalhadora provenientes das mudanças nas leis trabalhistas. Sem contar que os novos empregos desse período também não podem ser justificados diretamente pelas alterações realizadas.

Comparando os 12 meses após a reforma, para evitar efeitos sazonais, com os anos anteriores, a criação de empregos formais é inferior a todos os anos após 1998, com exceção do período da última crise (2015-2017). Isso inclui anos como 2003, cujo incremento do PIB foi igual ao de 2018 (1,1%), e 2009, que teve queda de 0,1%. Comparado com 2014, ano de quase estagnação (0,5%), os 12 meses após a reforma perdem em termos absolutos e empatam em percentual (porque a base é menor). (FILGUEIRAS, 2019, p. 36).

Importante ressaltar que o Brasil se encontra, ainda, entre as maiores economias do mundo, porém também com umas das sociedades com maiores desigualdades e concentração de renda. A hipótese de que os altos salários estariam prejudicando o país e de que este seria um dos motivadores das crises, tendo em vista seus custos para as empresas, acaba por se contradizer com a própria realidade brasileira da maior parte da década de 2000. A política de incentivo ao aumento do salário-mínimo foi um fator preponderante para a ampliação do consumo interno

brasileiro, em paralelo a ampliação da renda da população mais baixa com as transferências de renda direta, principalmente com o Programa Bolsa Família.

Conforme a economia marxista, as relações sociais que organizam as posições dos trabalhadores e dos burgueses na produção são condições estruturais para a determinação das relações de distribuição da renda e da riqueza na sociedade capitalista. Entre renda e consumo, o primeiro conduz o segundo. Na economia keynesiana, os trabalhadores com menores salários relativamente têm mais propensão a consumir. Eles gastam uma proporção maior da sua renda com o consumo em comparação com os indivíduos com mais renda. Quanto maior essa propensão a consumir, maiores serão os impactos dos gastos de consumo sobre o crescimento da renda nacional, ou dito de outra forma, o aumento do PIB.

Assim, nas circunstâncias brasileiras do aumento do emprego e do salário, no início do século XXI até a segunda metade da década de 2010, gerou-se um aumento do consumo. Houve aumento da demanda por produtos, incentivo para os empresários investirem e aumento dos empregos. Neste sentido, as políticas públicas relativas ao salário-mínimo, às obras governamentais e aos investimentos da cadeia de óleo e gás beneficiaram a classe de trabalhadores. Essas circunstâncias impactaram os níveis de emprego, gerando mais renda para a população que possui os menores rendimentos, mas que também é a que mais consome em proporção de sua renda.

O que tem sido visto nos últimos anos, na segunda metade da década de 2010, porém, é a ampliação do emprego informal, ligado principalmente pelo uso de aplicativos de entregas ou de viagens, em que os empregados não apresentam qualquer garantia de emprego. Esses trabalhadores são considerados, conforme a propaganda ideológica burguesa, como empreendedores e que possuem o “poder” para separar o seu tempo para o emprego, mas o que ocorre na verdade é uma intensificação de um trabalho predatório, em que se ganha muito pouco por muito trabalho e sem garantias. Essa informalidade permitida pelo Estado está presente em todo o mundo.

#### **4.3.2 Mercado de trabalho na China**

A China, cuja abertura econômica se expandiu com as reformas iniciadas em 1979, se tornou mais vulnerável às flutuações da economia internacional. A intensificação da influência do Ocidente trouxe mudanças para o país, com destaque para o surgimento do mercado de trabalho, segundo os moldes capitalistas, antes inexistente. Realizar uma análise das características do

mercado de trabalho chinês é imprescindível para compreender as desigualdades na China, assim como a resposta do Estado para essas mudanças através da realização de políticas públicas.

Um dos temas mais importantes ao estudar as desigualdades dentro das relações de trabalho na China são as disparidades entre os trabalhadores migrantes, provenientes das áreas rurais, e os trabalhadores urbanos. O *hukou*, sistema de registro do domicílio, era utilizado pelo governo chinês para dificultar o êxodo rural no período maoísta. No período das reformas, a despeito da manutenção do *hukou* até hoje, a migração estabeleceu-se enormemente, tendo em vista o desemprego no campo, as concentrações geográficas do desenvolvimento econômico e os maiores investimentos do governo em regiões específicas. Apesar da existência dos limites colocados pelo *hukou*, a migração do campo para a cidade foi e continua grande e trouxe com isso uma ampliação das desigualdades.

Os trabalhadores migrantes sofriam com discriminação e, pela sua vulnerabilidade, aceitavam os empregos mais precários, que não cobravam o cartão de identidade domiciliar, apresentavam os piores salários e maiores jornadas de trabalho. Além disso, pelas regras do *hukou*, os migrantes não tinham o direito de usufruir dos serviços públicos nos locais fora de sua região de domicílio original.

É importante salientar as mudanças que ocorreram através das reformas iniciadas em 1979. As mudanças nas relações trabalhistas também foram grandes, tendo em vista que no período Mao havia uma garantia de emprego e direitos sociais para os trabalhadores das empresas estatais chinesas. O desmonte dos direitos dos trabalhadores, principalmente o emprego vitalício, ocorreu em paralelo ao desmantelamento do *iron rice bowl*, que era um conjunto de normas, políticas e instituições para o emprego, a previdência, a saúde, a educação e a habitação dos trabalhadores urbanos. (MINQI, 1999).

Uma das principais características das implicações das reformas iniciadas em 1978 sobre o trabalho se deu no âmbito da transferência da responsabilidade social das mãos do Estado para o trabalhador chinês, o indivíduo. Ou seja, os trabalhadores deveriam eles mesmos criarem oportunidades de emprego por meio de iniciativas próprias. A Conferência Nacional sobre o Trabalho e Emprego, realizada em 1980, demonstrou esse propósito. Além disso, foram criadas as Agências de Serviços do Trabalho, objetivando “ajudar” os desempregados a encontrarem emprego. (LEE, 2002).

A abertura chinesa ampliou a concorrência entre as empresas estatais e privadas, e a competição entre as empresas nacionais e estrangeiras escancarou as desvantagens das primeiras, que acabaram por perder espaço produtivo. Por esse motivo, o governo alterou o modelo de relações de trabalho, passando, por exemplo, a incentivar o aumento da produtividade através da ampliação de prêmios e em associação ao salário. Dentre as alterações, as que mais se destacaram foram aquelas que ocorreram no sistema de contrato de trabalho.

O sistema de contrato de trabalho alterou a relação entre o trabalhador e o Estado, que acabou com a medida primordial chinesa de emprego vitalício para um modelo que poderia desvincular o trabalhador da empresa caso ele não correspondesse as expectativas, agora fincadas no modelo de mercado. Como já destacado, os trabalhadores perderam a proteção garantida pelo Estado antes das reformas. (MACIEL; MOURA, 2014).

No processo de ampliação das privatizações das empresas estatais, milhões de trabalhadores foram demitidos e tiveram a sua mão de obra disponibilizada no mercado, um exército industrial de reserva que passou a apresentar sua força de trabalho como uma mercadoria no mercado de trabalho que se formava. O fundamental a notar é que o Estado passou a não realizar interferências regulatórias e essa omissão pública levou a uma grande piora nas condições de trabalho. Ampliaram-se as horas trabalhadas, os salários médios reais foram reduzidos e de forma recorrente pagos com atraso. (CHINA LABOUR BULLETIN, 2012).

Os trabalhadores não eram mais empregados do Estado, mas empregados das empresas, e estas, claro, procuravam a maximização da produtividade e do lucro. Como o trabalho estava em um cenário de super oferta, os empregadores podiam controlar o mercado, selecionar candidatos, determinando unilateralmente pagamento, condições, benefícios e termos do emprego. Além disso, os empregadores podiam controlar o crescimento e desenvolvimento das organizações dos trabalhadores. (CHINA LABOUR BULLETIM, 2012, p. 7, tradução própria).

O despertar dos trabalhadores em relação às injustiças que estavam sofrendo não demorou a acontecer e um número grande de greves e paralisações passou a ocorrer, principalmente no início da década de 1990. Os órgãos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), passaram a questionar essas injustiças no âmbito do trabalho e uma ameaça a estabilidade social e política se deu em todo o país. Pelo risco de questionamentos em relação a legitimidade do Partido Comunista, o Estado foi pressionado a realizar algumas mudanças na Lei do Trabalho.

A Lei do Trabalho instituiu em 1994 normas na tentativa de garantir direitos dos trabalhadores, como limite de horas trabalhadas semanalmente e diariamente, horas extras, descanso semanal,

férias, demissão e contratação, direitos específicos para as mulheres e jovens etc. O direito à greve, contudo, continuou suspenso. O modelo obrigatório deveria ser seguido por todas as empresas. As empresas, porém, mantiveram a autonomia em determinar os salários e a forma que eles seriam distribuídos, ligados supostamente à produtividade do trabalhador. Havia, apesar disso, um limite mínimo de acordo com o padrão da província, pois não havia um salário-mínimo no país. (MACIEL; MOURA, 2014).

Na prática, contudo, a Lei do Trabalho não foi implementada à risca na China, especialmente em regiões específicas como o interior do país. Em 2002, por exemplo, de 83 empresas analisadas em Shengzhou, apenas 16% assinavam contrato de trabalho, apenas 32% não atrasavam os pagamentos dos empregados e em todas elas os funcionários trabalhavam mais de 11 horas diárias, sem o pagamento estipulado em lei pelas horas extras. (MACIEL; MOURA, 2014).

Essa falta de execução e cumprimento da Lei do Trabalho ocorria por diversos motivos, tais quais: i) amplo exército industrial de reserva, com uma demanda grande por trabalho e uma disponibilidade menor de vagas; ii) os empregadores observavam as brechas na lei, como por exemplo a não definição de indenizações para todos os descumprimentos e a falta de punições rigorosas, muitas vezes recebendo apenas advertências formais; iii) falta de inspeção por parte do Estado e; iv) redução da participação sindical na busca pelo cumprimento da lei, tendo em vista que ele estava basicamente ligado ao PCC. (NGOK, 2008).

Dentre os trabalhadores que se encontram à margem, sem garantia de direitos apesar da Lei do Trabalho, os migrantes são os mais prejudicados, tendo em vista que eles não são reconhecidos tais quais os trabalhadores urbanos. Não havia na lei referência aos trabalhadores rurais ou provenientes do campo, os migrantes. As diferenças salariais, trabalhos mais precários e ausência de garantias, colocavam os trabalhadores migrantes em condições ainda mais vulneráveis nas cidades.

A chegada de Hu Jintao (2003-2013) ao poder trouxe um novo lema ao país, que foi a “sociedade harmoniosa” e colocou em pauta a agenda do trabalho. O governo deu maior atenção às questões do trabalho porque muitos trabalhadores migrantes, tendo em vista as condições de trabalho que encontraram nas cidades, especialmente na região costeira, voltaram para as áreas rurais de sua origem, o que começou a gerar uma escassez relativa de trabalho migrante nessa região. Essa escassez preocupou os governantes e investidores, tendo em vista a redução da oferta de trabalho. (CHEN, 2003).

Foi com o propósito de atrair os trabalhadores migrantes novamente que o governo chinês lançou em 2003 a resolução chamada, em tradução livre do inglês, de “Aviso sobre como fazer um trabalho melhor em relação ao sistema de gestão de empregos e serviços para trabalhadores migrantes”. O Aviso apresentava princípios que deveriam ser seguidos, tais como acabar com a discriminação com os trabalhadores migrantes, pagar em dia os salários, fornecimento de educação gratuita para os filhos dos migrantes e formação profissional para os trabalhadores, melhorar as condições de trabalho e aperfeiçoar o controle administrativo em relação aos trabalhadores das cidades. (GALLAGHER, 2005).

Destaca-se também outra ação no governo Hu Jintao, que foi a emissão de um documento político em 2006, pelo conselho de Estado, que colocava os trabalhadores migrantes como um elemento fundamental da força de trabalho chinesa. Estabeleceram-se diversos objetivos a serem seguidos relacionados aos trabalhadores migrantes e suas famílias, tais como: unificação do mercado de trabalho, entre trabalhadores urbanos e migrantes; elaboração de políticas de proteção aos migrantes; fornecimento de serviços públicos; garantia de pagamentos a salários iguais aos trabalhadores urbanos; implementação do contrato de trabalho com controle e eliminação do trabalho infantil; aderência ao seguro saúde e médico também para os trabalhadores migrantes; garantir os mesmos direitos às famílias migrantes pelo sistema de responsabilidade familiar; desenvolvimento das pequenas cidades, para que elas pudessem também fornecer empregos aos migrantes rurais. (MACIEL; MOURAS, 2014).

Além disso, em 2007 foi emitida a Lei do Contrato de Trabalho<sup>11</sup>, efetivada em 2008, que foi considerada a mudança mais importante para as relações de trabalho na China na atualidade. Essa lei confirmou em grande parte dos postulados da Lei de 1994, porém adicionando mudanças importantes, como; redução do tempo de experiência (de 6 para 3 meses); indenização por demissão fora do tempo mínimo estipulado; abertura para que o trabalhador reclame direitos e processe, neste sentido, o seu empregador na justiça via sindicato; pagamento em dia dos salários, sujeitando o empregador a sanções mais severas; horas extras e realização de trabalhos perigosos seriam opcionais aos trabalhadores; possibilidade de trabalho por meio período; proibição de retenção de documento do trabalhador; se violado qualquer artigo da lei, o empregador deverá pagar indenização em dobro ao empregado; se violados os direitos humanos, as empresas pagariam multas e terão suas licenças para funcionamento revogadas etc. (MACIEL; MOURAS, 2014).

---

<sup>11</sup> Para mais, ver Moura e Maciel (2014).



Apesar desse grande avanço no plano formal ocorrido em 2008, os trabalhadores migrantes ainda são as maiores vítimas do trabalho precário na China. As intenções e as leis não operaram mudanças significativas na situação dos migrantes até hoje, além de problemas para os trabalhadores em geral. A exploração em suas formas mais graves ainda continuou e os motivos podem ser diversos, como a falta de uma participação ativa do sindicato, não aplicação na prática da lei e o poder das grandes empresas, que se tornam quase intocáveis em relação a sanções ou punições. Além disso, outra questão importante e ainda presente com grande força na China é o trabalho escravo, muitas vezes tendo grande relação com os trabalhadores migrantes.

Outra justificativa para a manutenção do descumprimento da Lei do Contrato de Trabalho na China se deve à relação entre o governo e as grandes empresas. O governo considera fundamental para um crescimento do país a atração de grandes empresas e fornece diversos benefícios para que isso ocorra. Nesse contexto, há a omissão governamental diante da violação de direitos trabalhistas. Um sindicato único, com relação direta e restrita ao governo (muitas vezes respondendo aos anseios das grandes empresas), é um fator importante que inibe a organização autônoma dos trabalhadores para cobrar medidas mais efetivas no cumprimento das leis.

Mesmo assim, apesar das mudanças formais nas leis, as manifestações na China continuaram existindo e se espalhando por todo o país, sendo organizadas principalmente pelos demitidos e migrantes do setor privado. O número de greves aumentou ano após ano, passando de 10 mil, em 1994; 74 mil em 2004; para 110 mil em 2010 (CHINA LABOUR BULLETIN, 2012). Sem ligação com o sindicato, a maioria das manifestações eram formadas por jovens, que se organizavam por meio de redes sociais. Essas greves, porém, são muito reprimidas pela polícia.

Utilizando-se, porém, da visibilidade de vídeos e gravações na internet, os trabalhadores jovens fizeram deste meio um modo de manifestação importante, tendo em vista que o governo via com receio essa visibilidade e acabava por atender a algumas das demandas dos trabalhadores. Isso motivou, inclusive, o governo a limitar o acesso a alguns sites da internet para a população.

Nos anos 2000, apesar das mudanças nas leis trabalhistas, a China continuou com grandes limitações no âmbito da garantia da efetividade da legislação, inclusive atendendo ao que era delimitado pelos órgãos internacionais, como a OIT.

Quando se falar em mercado de trabalho no Brasil, ressalta-se que há importantes diferenças entre os trabalhadores formais e informais. As diferenças nas garantias de direito, diferente

entre esses dois grupos, demonstram as grandes disparidades no mercado de trabalho, o que ficou claro no número de pessoas que passou a receber o auxílio emergencial no país, ou seja, mais da metade da população. Já na China, as disparidades entre os trabalhadores migrantes e não migrantes continuam sendo elevadas, apesar das insuficientes políticas de incentivo a redução dessas diferenças. Os dois países necessitam, ainda, de políticas públicas capazes de reduzir as disparidades no mercado de trabalho interno.

#### 4.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL E PREVIDÊNCIA

A assistência social como uma política pública é um fator preponderante na luta contra a extrema pobreza. Além disso, pode garantir uma renda mínima para muitas famílias que não apresentam capacidade de sustento próprio, nem mesmo para uma alimentação ou moradia dignas. Uma análise dessas políticas e de sua relação com a sociedade e com o Estado é necessária para compreender sua importância e validade de seu impacto social.

Segundo Faleiros (1991, p.80), as políticas sociais são “(...) formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra hegemonia da luta de classes”. Ou seja, dentro do modo de produção capitalista, principalmente considerando as ideias neoliberais do restrito Estado de bem-estar social, a manutenção da exploração das relações de trabalho se mantém ao tempo em que se demanda uma assistência social que garanta uma estabilidade econômica e social. São elementos contraditórios, porém são resultado de disputas entre trabalhadores e empregados, que tensionam o Estado para que este atenda seus interesses de classe.

O Estado, mediador das disputas de classe, teria como função conservar a estrutura capitalista, com base na exploração do trabalho, mas não apenas pelo uso da força, mas buscando um consenso ou persuasão. A adoção de políticas públicas sociais entraria nesse contexto em que as demandas das classes trabalhadoras são atendidas limitadamente ao mesmo tempo em que não se desintegram as condições da desigualdade capitalista.

A assistência social e a previdência são garantidas por lei, para conter eventuais ameaças à paz da exploração capitalista, mesmo assim essas ações são apresentadas como um auxílio ou benefício, como um presente dos ricos para os pobres, ou de políticos para a população. Assim, a sociedade é colocada como unida e solidária, que beneficia aqueles que são desfavorecidos por mero azar na loteria da vida. A previdência social, por exemplo, é vista por muitos como uma contribuição dos jovens e das empresas, que sustentam as pessoas impossibilitadas ao

trabalho. Na realidade, porém, é a própria classe trabalhadora quem financia os programas sociais, pois produz riqueza, consome e paga os impostos. (FALEIROS, 1991).

Há que se considerar que o Estado é um espaço de lutas e há períodos em que as demandas dos trabalhadores são atendidas de maneiras e intensidades distintas. As mudanças nas vertentes de governo nos países, por exemplo, trazem alterações na forma de gestão e de ações sobre a execução das políticas sociais, inclusive com a assistência social, maneira ainda mais direta de atender as demandas dos mais vulneráveis economicamente.

Brasil e China apresentaram semelhanças e diferenças em suas políticas públicas relacionadas à assistência social e à previdência. Em parte dos anos 2000 e 2010, o governo desses países apresentou preocupação em reduzir a extrema pobreza e reduzir os níveis de desigualdade de renda no país, por motivações distintas, o que pode ser constatado por algumas alterações nas leis e nas políticas públicas executadas.

#### **4.4.1 Assistência social e previdência no Brasil**

No Brasil, a assistência social é uma política pública, de caráter universal, instituída como um componente do Sistema de Seguridade Social na Constituição de 1988. Foram realizadas mudanças significativas no financiamento dessas ações, com a instituição de um novo padrão de financiamento, efetivando um sistema integrado, participativo e territorializado. As três instâncias de governo (federal, estadual e municipal) realizam programas, projetos e serviços de assistência social de modo continuado e conforme as diversidades regionais.

A Assistência Social é uma política pública, ou seja, um direito de todo cidadão que dela necessitar. Ela está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que está presente em todo o Brasil. Seu objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos que se constituem como apoio aos indivíduos, famílias e para a comunidade no enfrentamento de suas dificuldades. (BRASIL, 2015, online).

A consolidação da Assistência Social ocorreu através de normatizações, principalmente com: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Norma Operacional Básica (NOB), a qual regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e a Lei do SUAS, que abrigou o SUAS na LOAS.

As transferências de renda direta são, atualmente, uma das principais formas de assistência social para a população desprovida de renda mínima para si e sua família. A assistência social como uma política pública, executada na prática, é fundamental para garantir os direitos

mínimos para a população mais pobre e por isso deve ser uma das prioridades dos governos democráticos no Brasil.

Nestas quase duas décadas pós CF-88, as lutas pela transição das ações e práticas de assistência social para a condição de política pública tem apresentado inúmeros percalços, na medida em que esta direção supõe consolidar a assistência social como responsabilidade estatal distinta de sua histórica configuração enquanto prática eventual e subsidiária da sociedade, em geral, de iniciativa doutrinário-religiosa. Denomino esse processo de mudança de paradigma na política de assistência social. (SPOSATI, 2007, p. 437).

Apesar de a execução da política social ser de responsabilidade do Poder Executivo, na prática o Poder Legislativo, através do regime democrático, constrói as normas e aprova o orçamento direcionado para este fim. Além disso, formalmente, o Poder Judiciário pode ser acionado em defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros, podendo agir diante da omissão do Estado e pela garantia desses direitos.

No Brasil, é comum tratar a coisa pública como privada, ou como um gesto de bondade de algum governante específico, o que faz com que muitas vezes as mudanças se tornem momentâneas e sejam alteradas com a troca de governo. Ou seja, de fato muitos dos governantes são responsáveis por colocar no centro da discussão (e executar) políticas públicas que tenham um direcionamento maior para um setor específico da sociedade e, por isso, acabam por relacionar, na prática, seu governo às políticas públicas sociais, mesmo que elas sejam na prática direitos da população. (SPOSATI, 2007).

Muitas vezes, com a mudança de governo, o próximo governante poderá não dar continuidade ao processo, tornando essas ações provisórias, sem garantias institucionais. Desvincular a ação pública dessas condições precárias não é algo fácil. Porém, garantir a Assistência Social como um direito protegido de retrocesso decorrentes das mudanças governamentais é muito importante, principalmente em casos como o do Brasil, em que a regulação social foi tardia e ainda é frágil a efetivação da execução de direitos básicos.

Qualquer política pública exige a adoção do princípio da continuidade ou um padrão continuado de serviços, mesmo que sob governos diferentes. O estatuto de serviços continuados na assistência social foi obtido através de decreto presidencial em 2004, porém foi limitado a algumas das atividades federais. A recente implantação do Sistema Único de Assistência Social — SUAS, contida na NOB-2005, e da Política Nacional de Assistência Social — PNAS — de 2004, deverão cumprir esse objetivo organizacional de hierarquização e padronização dos serviços continuados de assistência social para todo o território nacional. (SPOSATI, 2007, p. 448).

Os movimentos sociais lutam para incluir na agenda de políticas públicas suas necessidades. Nota-se, no caso brasileiro, que os governos do PT, iniciados em 2003, trouxeram para a agenda

de governo muitas políticas públicas relacionadas a assistência social e voltadas para a melhoria de renda da população mais pobre, com destaque para as transferências de renda direta, primordialmente com o Programa Bolsa Família.

Apesar de a Constituição de 1988 ter instituído a assistência social como um direito de cidadania, até os anos 2000 ainda não se viam ações concretas na execução de políticas públicas na área, pois o financiamento não era significativo. O LOAS foi promulgado em 1993, mas foi principalmente em 2004, com a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do PNAS, que a assistência social foi se tornando menos marginalizada pelo poder público.

A PNAS foi importante para firmar um novo mecanismo para realização de repasse financeiro, com garantia de valor mínimo e um planejamento que demonstrava uma preocupação maior com o acompanhamento mais próximo das famílias assistidas. A importância do PNAS foi reafirmada no fato de que ela previa um sistema descentralizado e participativo, em que o financiamento seria proveniente do Fundo de Assistência Social, com o cofinanciamento das três esferas governamentais, o que foi um grande avanço para a oferta continuada, descentralizada e universal da assistência social no país.

O gasto com assistência social aumentou de 1,8% do orçamento da União, em 2006, para 3,3%, em 2018 (BRASIL, 2020). Apesar disso, é importante destacar a necessidade de um maior gasto na área, tendo em vista o aumento do número de pobres no país, principalmente a partir de 2015. Na segunda metade da década de 2010, a demanda por ações assistencialistas aumentou por diversos motivos, com destaque para a crise econômica. As próprias ações retrógradas dos governos Temer e Bolsonaro, como o chamado Teto de Gastos e outras reformas neoliberais, geram piora das condições de vida para as camadas mais vulneráveis, que necessitam da Assistência Social.

Dentro da Assistência social, o financiamento é de maneira significativa direcionada para a transferência de renda direta, com destaque para três componentes: o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), conjuntamente com a Renda Mensal Vitalícia (RMV).

O devido destaque deve ser dado para o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda instituído em forma de lei em 2004, através da junção de diversos programas menores, sendo direcionado para as famílias extremamente pobres e famílias pobres com crianças e jovens dependentes. Com a ampliação de sua abrangência no Brasil, o programa se tornou

central para a proteção social no país, tendo o seu aporte orçamentário oscilado entre 33 e 38% do orçamento da assistência social, entre 2006 e 2018. (BRASIL, 2020).

O Bolsa Família se tornou um dos principais programas voltados para a redução da extrema pobreza no país, garantindo renda mínima para 13,5 milhões de pessoas em 2019 (BRASIL, 2019). É importante, ressaltar que o país saiu do Mapa da Fome em 2014 e essa política social foi considerada uma das responsáveis por este feito.

Além disso, há o BPC, transferência mensal no valor de um salário-mínimo para pessoas deficientes (ou outros problemas de saúde) ou idosa com renda familiar *per capita* inferior a 25% do salário mínimo vigente. Já a RMV é a transferência de um salário mínimo mensal para idosos necessitados ou inválidos que contribuíram para a previdência por pelo menos 12 meses. Há que se destacar que desde 1996 a RMV vem sendo substituída pela BPC. Jaccoud, Mesquita e Paiva (2017) reafirmam a importância do BPC nas últimas décadas, pois se tornou uma transferência altamente progressiva para idosos e deficientes classificados como pobres na população, garantindo uma renda mínima de um salário-mínimo.

Assim como foi dado o destaque nas áreas de políticas públicas na saúde e na educação ao congelamento de gastos aprovado em 2016 com a PEC 55, a assistência social também pode ser afetada. Paiva *et al.* (2016) revelam um distanciamento entre o gasto planejado para o Cenário Base, considerando o gasto com assistência social aos moldes atuais, e o gasto projetado já considerando o Cenário do Novo Regime Fiscal. A perda de financiamento da assistência social pode alcançar, em 10 anos, R\$ 199 bilhões. Em 20 anos essa perda pode chegar a R\$ 868 bilhões.

Bolsonaro, eleito presidente em 2018, junto a sua equipe de governo, já modificou o sistema de previdência social (BRASIL, 2019). A reforma da previdência aumentou a idade mínima (65 para homens e 62 para mulheres) para aposentadoria; modificou a base do cálculo do benefício para a média de todo o histórico de contribuições, não mais deduzindo os 20% das rendas mais baixas; para ter direito a 100% da média de salários, o trabalhador deverá contribuir 35 anos, se mulher, e 40 anos, se homem. Além disso, há outras modificações, de acordo com a categoria em que o trabalhador se enquadra.

Na reforma aprovada, as modificações realizadas prejudicaram principalmente os trabalhadores com menores rendas, dificultando sua aposentadoria e reduzindo a sua renda, tendo em vista que será necessário trabalhar mais tempo para possuir 100% do seu parco benefício.

#### 4.4.2 Assistência social e previdência na China

O crescimento econômico chinês veio acompanhado de crescimento explosivo da desigualdade de renda e da pobreza na população. Os indicadores da década de 1990 já demonstravam esse fato e as discussões sobre a responsabilização do Estado em relação ao bem-estar da população se tornaram mais significativas. No início dos anos 2000, essas discussões trouxeram ao Partido Comunista a preocupação em colocar em prática políticas públicas voltadas para a redução dos problemas sociais que estavam entrando em grande evidência, principalmente através de manifestações sociais, pois eram problemas que colocavam em descrédito o governo, apesar do grande crescimento econômico.

O reduzido número de benefícios sociais foi colocado como um problema. Demonstrava-se a necessidade de estabilidade social no país e o governo deveria realizar novas proposições em relação ao bem-estar social da população. Assim, a “sociedade harmoniosa” apresentada pelo governo chinês no início dos anos 2000 veio com esse propósito. A proposta era a realização de políticas sociais de modo abrangente, que integrasse as zonas rural e urbana do país.

É importante considerar que, após as reformas iniciadas em 1979, o desequilíbrio fiscal do governo trouxe implicações sobre os seus gastos, inclusive aqueles voltados para os serviços públicos, serviços sociais e previdência (CARILLO, 2011). Essa necessidade de cumprir os requisitos para responsabilidade fiscal do governo fez com que fossem formados os “Estados de bem-estar locais”, com diferentes resultados sobre as regiões do país em relação ao bem-estar da população (SHI, 2012).

A prioridade do governo na busca pelo crescimento econômico, a própria realização das reformas econômicas e a ampliação das relações econômicas internacionais da China criaram um contexto em que a seguridade social foi secundarizada. Nesse cenário, ocorreu o desmantelamento do “iron rice bowl”, o Estado reduziu suas responsabilidades em relação aos seguros sociais, previdência, alguns direitos trabalhistas e assistência social.

Ao tempo que milhões de chineses eram demitidos de seus empregos, apresentando poucos direitos e garantias nos anos 1990, inclusive sem direito a seguro-desemprego, o Estado se absteve de suas responsabilidades sobre essa parcela da população que necessitava de políticas públicas sociais e garantias mínimas de renda.

A Lei do Trabalho de 1998 e a Lei de Seguro Social foram introduzidas no país de forma padronizada e obrigatória, sendo consolidadas através do Conselho de Estado em 2002 e

organizadas em três instâncias de governo (província, cidade e condado). Acontece que ainda havia barreiras e dificuldades nas transferências de fundos acumulados entre essas instâncias. (WEST, 1999).

Um programa que teve grande importância na China foi o Programa de Padrão de Vida Mínimo (MSLS), iniciado em Xangai em 1993. Seu objetivo era fornecer suporte básico de vida para os moradores das cidades que apresentassem renda abaixo dos limites predefinidos de pobreza (SANDER, SCHMITT e KUHNLE, 2012). Um dos grandes defeitos das políticas e programas sociais e trabalhistas na China é a aplicação limitada a uma cidade ou outra, a uma província ou outra, com imensas discrepâncias no conteúdo das medidas a depender do local. Argumenta-se que algumas dessas iniciativas são experiências-piloto, que depois seriam ampliadas para escalas geográficas maiores. Mas na prática a maior parte dessas iniciativas não são efetivadas nacionalmente.

No final da década de 1990, o governo central ampliou a abrangência do programa do MLSS e, de forma significativa, o valor de seu financiamento. A importância do programa se mostrou grande para a garantia do bem-estar social, a despeito dos recursos orçamentários insuficientes e da ausência de aplicação em escala nacional, abrangendo todos os domicílios urbanos com renda inferior ao limite de pobreza local. (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012).

O MSLS se tornou um meio importante para alcançar a parcela da população na extrema pobreza, seja pelo desemprego ou através de pensões insuficientes. Nos primeiros anos, o governo ampliou a abrangência desse Programa de 2,81 milhões para 22 milhões de pessoas entre 1999 e 2004, assim como o financiamento do governo central, que passou de 4 milhões de yuans para 105 milhões. Em 2007 houve uma expansão desse programa para algumas áreas rurais, porém não foi de forma tão ampla. (NGOK; CHAN; PHILLIPS, 2008).

Até 2002 os programas de seguro social eram restritos aos trabalhadores formais. Entre 2003 e 2011 isso foi mudando e os programas de seguro e assistência social passaram a cobrir residentes urbanos informais, inclusive os dependentes, autônomos e desempregados. De forma adicional, na zona rural foram sendo realizadas algumas alterações, como a reestruturação do Sistema de seguro médico cooperativo rural em 2003 e um Novo sistema de pensão rural em 2009. Os programas de previdência foram sendo aos poucos unificados, padronizados e tornaram-se mais acessíveis aos trabalhadores autônomos e com padrões flexíveis de trabalho. Mesmo assim, a cobertura da previdência ainda é muito baixa na China. (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012)



Foi em 2011, porém, que a nova versão das leis de seguros sociais passou a incluir obrigatoriamente os trabalhadores rurais migrantes no Sistema de Seguro social urbano. Além disso, essa mudança na lei possibilitou a transferência de fundos do seguro social entre instâncias de governo e gerou a chamada “harmonização rural-urbana” (YE, 2009). Entretanto, há sempre o problema da efetivação dessas leis nas diferentes cidades e províncias, de modo que até hoje a situação dos trabalhadores rurais é precária.

Apesar da expansão do sistema de bem-estar ter continuado na década de 2010, agora com o presidente Xi Jinping, com a desaceleração econômica que aconteceu na China e na maioria dos países por causa da crise financeira de 2008, questionou-se se o governo seria capaz de continuar financiando a expansão de programas de previdência e assistência social. Além disso, a população chinesa tem vivido mais, ampliando a parcela da população idosa, o que se tornou mais uma fonte de pressão sobre os gastos públicos. Mesmo assim o governo não recuou em realizar o acesso da população à assistência social promovida principalmente desde 2002. (FRAZIER, 2014).

(...) os processos de transição e abertura econômica foram caracterizados por uma separação gradual da seguridade social e as empresas estatais. Isto resultou em uma exclusão de grandes proporções da população (migrantes rurais, trabalhadores informais, desempregados, trabalhadores despedidos) das provisões básicas de seguridade social, a qual infligiu um problema significativo sobre o governo chinês. Desde a década de 1980, e muito mais ativamente desde o início da década de 2000, o governo central buscou, assim, enfrentar este desafio através de uma ampla gama de reformas em todos os campos da política social. (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012, p. 15).

Apesar desses avanços, as famílias chinesas ainda possuem a característica de se responsabilizarem por cuidar das crianças, dos idosos, dos deficientes, dos portadores de doenças crônicas etc. Além disso, o viés urbano ainda tem destaque, tendo em vista que a população rural, e seus migrantes, continuam sendo os mais prejudicados pelos desequilíbrios sociais na sociedade. Embora tenham ocorrido avanços significativos, principalmente a partir dos anos 2000, ainda há muitas outras melhorias a serem realizadas através da ampliação da responsabilização do governo pelo bem-estar da população. (CARRILLO; HOOD; KADETZ, 2017).

Brasil e China necessitam ampliar ou enraizar suas políticas públicas sociais de seguridade social e assistência social, tendo em vista o número elevado de pobres e de pessoas dependentes de aposentadorias e demais benefícios. Esses benefícios são de grande importância no âmbito da redução ou melhora dos níveis de desigualdade de renda e pobreza nesses dois países.

#### 4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A China e o Brasil foram caracterizados pela emergência de medidas de proteção social nas décadas de 2000 e 2010 (com ressalvas em alguns anos), em que as políticas públicas sociais foram ampliadas, tendo em vista a percepção dos governos no período sobre os números alarmantes de concentração de renda e extrema pobreza. Neste sentido, foram colocados em destaque os principais âmbitos das políticas públicas sociais (saúde, educação, mercado de trabalho, assistência social e previdência) e verificaram-se as suas principais características no Brasil e na China, como um panorama geral e apresentando a situação atual.

Essas políticas públicas sociais possuem evidências sobre sua importância quando relacionadas à desigualdade de renda e à pobreza, devendo, portanto, serem priorizadas pelo Estado. No capítulo seguinte serão apresentados dados que demonstrem mais diretamente alguns indicadores relacionados a cada um desses âmbitos e resultados sobre a desigualdade de renda, riqueza e pobreza nas décadas de 2000 e 2010 no Brasil e na China.

## **5 DADOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NAS DÉCADAS DE 2000 E 2010 E ÍNDICES DE DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL E NA CHINA**

As décadas de 2000 e 2010 foram marcadas por discursos dos governos da China e do Brasil que ressaltavam a necessidade de realização de políticas públicas sociais voltadas para a melhoria dos níveis de desigualdade e a redução da pobreza. No topo da lista de países com maiores concentrações de renda e com elevada porcentagem da população abaixo da linha da pobreza, o Brasil e a China se destacavam internacionalmente de forma negativa. Tanto o governo Lula quanto o governo Hu Jintao começaram em 2003 a manifestar grandes preocupações com o quadro de desigualdades nos dois países.

No Brasil, a partir de 2003 os governos do PT, Partido dos Trabalhadores, foram eleitos para quatro mandatos presidenciais seguidos e se destacavam pelas políticas de distribuição de renda, apesar da ausência de reformas estruturais no sentido de ruptura com o neoliberalismo. As iniciativas sociais consistiram no Programa Bolsa Família, em uma política de aumento real do salário mínimo, construção de muitas Universidades e Institutos de ensino técnico, abertura de vagas nas faculdades privadas para pessoas pobres a juros muito baixos, programas de habitação popular e crédito subsidiado para agricultura familiar, além de outras políticas com repercussão social, como luz no campo, cisternas de água no semiárido nordestino etc.

A China também endossou o discurso de melhoria na distribuição de renda e realizou políticas para o melhoramento dos níveis de desigualdade, ampliando os investimentos na educação e na saúde, assim como nas políticas públicas sociais de distribuição de renda direta. Só entre 2016 e 2019 o país investiu mais de 77 bilhões de dólares para reduzir a extrema pobreza no país, distribuindo fundos às províncias e incentivando o voluntariado nos vilarejos.

Neste capítulo serão analisados indicadores relacionados aos quatro âmbitos escolhidos como essenciais para a população, segundo os limites desta tese, e que influenciam diretamente nos níveis de renda e na qualidade de vida da população, ou seja: Educação, Saúde, Mercado de Trabalho e Assistência Social/Previdência. É importante compreender também alguns indicadores gerais do país, que influenciam conjuntamente nos resultados esperados, como PIB, inflação e crescimento populacional.

O período central da análise são os anos de 2000-2020. Porém, tendo em vista a limitação de alguns dados, especialmente para a China, informações sobre alguns anos ou mesmo indicadores não estão disponíveis e, portanto, não entrarão na análise. Além disso, para alguns casos foram adicionados dados de anos anteriores, principalmente a década de 1990, para

demonstrar as alterações que ocorreram nos anos de análise em comparação ao período imediatamente anterior.

## 5.1 INDICADORES SOCIAIS

Como vem sendo destacado em toda a tese, Brasil e China são países que, apesar das grandes semelhanças nos níveis de desigualdade e pobreza, profundas e enraizadas, apresentam características e histórias muito diferentes. As características dos Estados são relevantes e as diferenças, nessa dimensão, também se destacam. Neste sentido, no Brasil há uma democracia formal, com o poder de Estado a serviço estritamente das classes e frações dominantes, com hegemonia da política neoliberal periférica (neoliberalismo adaptado ao capitalismo dependente brasileiro e às classes dominantes com visão cosmopolita, em vez de nacional). Na China, há um Estado plasmado por um sistema de Partido-Estado, com um regime autoproclamado de socialismo de mercado.

Historicamente, o Brasil sempre foi dirigido por governos de direita, para não falar nos períodos ditatoriais, como o Estado Novo e a Ditadura Militar de 1964. Governos progressistas têm sido raros, restringindo-se aos mandatos de João Goulart, Lula e Dilma. Há, também, o traço nacionalista e a modernização trabalhista do varguismo. Portanto, a existência, o significado, a relevância e a abrangência de políticas públicas sociais sempre na história brasileira tiveram expressão limitada, relativamente aos diversos regimes e governos ao longo da República.

Em relação à China, após a Revolução de 1949, durante o período maoísta, chamam a atenção as políticas de igualdade para as mulheres, a reforma agrária, a coletivização da terra, a gestão social (além da econômica) pelas comunas, os processos de educação e saúde para as grandes massas, apesar dos seus limites, e o chamado “iron rice bowl” como um sistema de seguridade amplo para os trabalhadores urbanos. No período chamado de Reforma e Abertura, a partir de fins da década de 1970, apesar da permanência do poder nas mãos do Partido Comunista e da sua autoproclamada modernização socialista, a China combinou acelerado crescimento econômico com o surgimento e a exacerbação das mais diversas desigualdades sociais.

Nos anos 2000 se torna mais nítida a preocupação dos governantes chineses com as desigualdades e, assim, a implementação de políticas sociais se tornou mais relevante, motivada em grande medida pela necessidade de reafirmar o poder do Partido-Estado em meio às irrupções de descontentamento popular, com greves e protestos, em um contexto de altos índices de desigualdade e pobreza extrema.

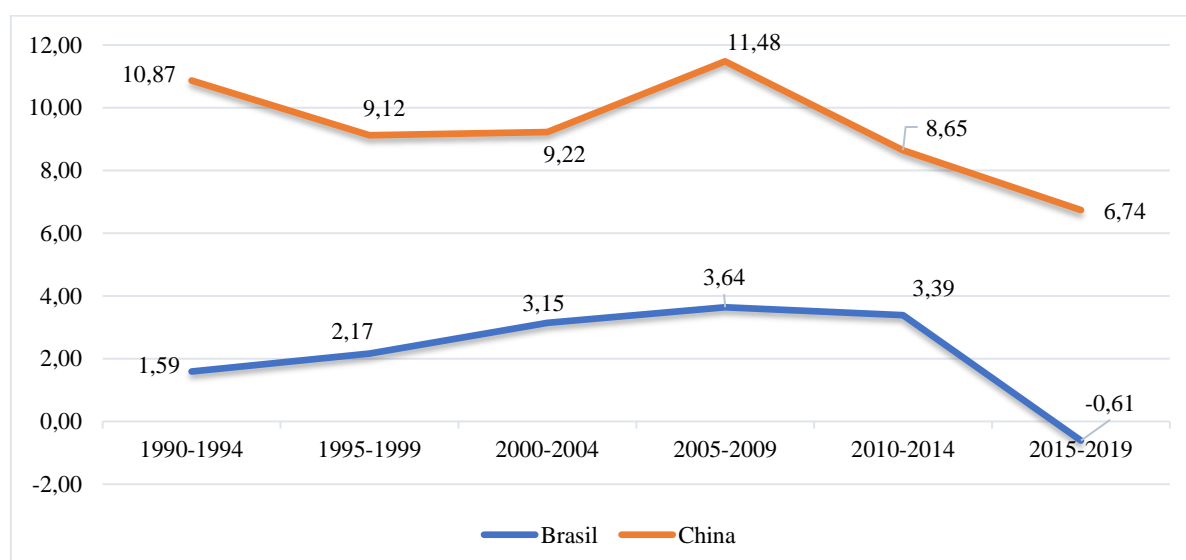
O PIB chinês, que vinha crescendo de forma significativa a partir das reformas, avançou ainda mais nos anos 1990 e alcançou seus maiores índices na segunda metade dos anos 2000. As grandes taxas de crescimento do PIB chinês se destacaram internacionalmente e colocaram o país entre as maiores economias do mundo, perdendo atualmente apenas para os Estados Unidos, embora em termos de PIB, medido a preços de paridade do poder de compra, a China já tenha superado os EUA.

No caso do Brasil, a partir de 2003 a economia, beneficiada pelo superciclo das commodities, apresentou relativo avanço. O país intercalou momentos de crescimento econômico relevante (2004, 2007 e 2010), com a queda de 2009, motivada pela crise financeira e econômica global de 2008. A partir de 2015, com uma crise política e econômica instaurada, o país passou a apresentar até mesmo números negativos de crescimento, estabilizando na casa do irrisório 1% a partir de 2017.

### 5.1.1 Algumas Comparações básicas entre o Brasil e a China

A seguir, serão realizados comentários sobre alguns indicadores: crescimento do PIB, evolução demográfica, inflação, expectativa de vida ao nascer e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Inicialmente, será apresentada uma média das taxas de crescimento do PIB do Brasil e da China a cada 5 anos a partir de 1990 para enfatizar a diferença de desempenho econômico entre eles. Um bom crescimento do PIB de um país é importante para a ampliação do número de vagas de empregos, melhoria salarial e investimentos públicos e privados na sociedade.

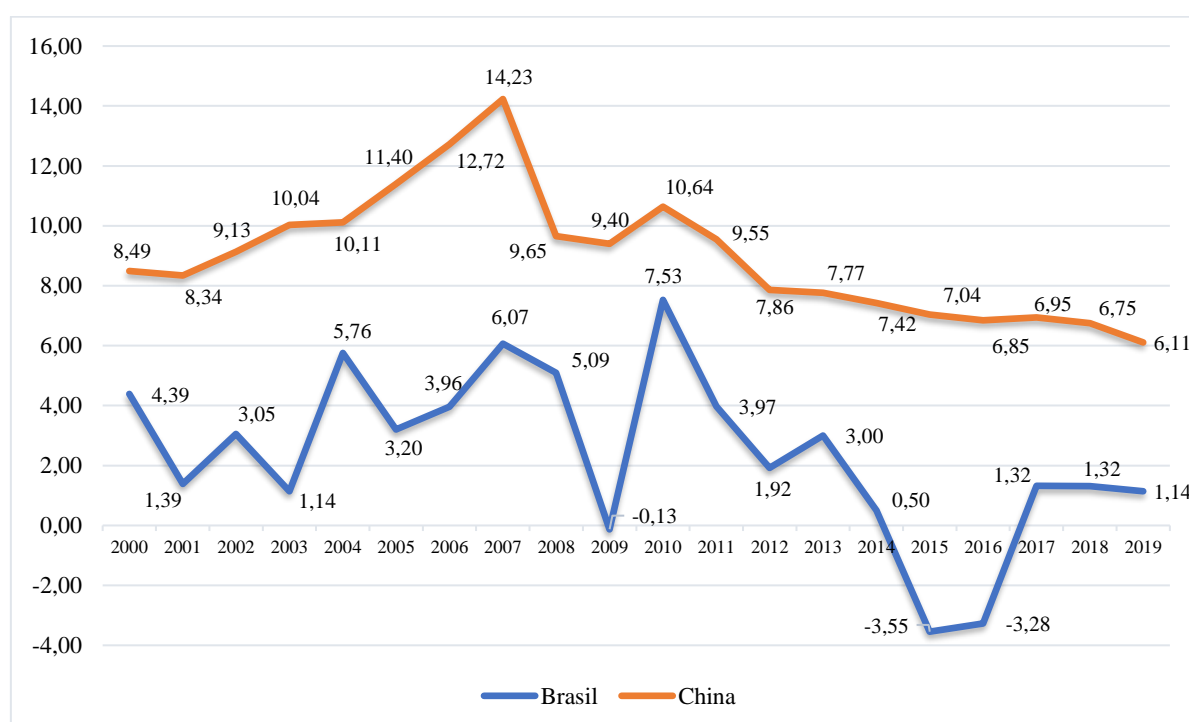
**Gráfico 12- Taxa de Crescimento do PIB (% anual), média a cada 5 anos, Brasil e China, 1990-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

A análise anual das décadas de 2000 e 2010 em relação à taxa de crescimento do PIB é importante porque demonstra que a China apresentou relevante estabilidade em altos índices, mas diminuindo para a casa dos 6% a partir de 2017. Já o Brasil, no período considerado, registrou relativa estabilidade, ou estagnação, a níveis mais baixos em comparação com a China, apresentando apenas um momento de queda significativa entre 2003 e 2013, que foi logo após a crise financeira de 2008; e registrando, ainda, a maior recessão da sua história entre 2015 e 2016.

**Gráfico 13- Taxa de Crescimento do PIB (% anual), Brasil e China, 2000-2019**

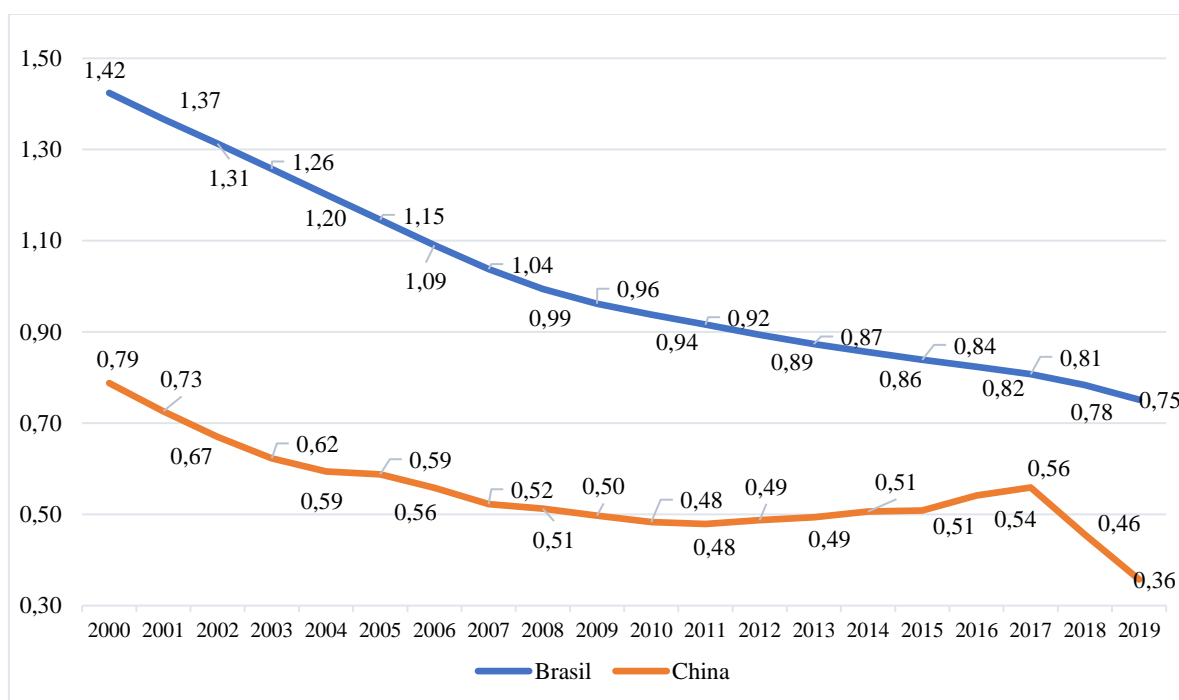


Fonte: World Development Indicators

Elaboração própria.

O tamanho da população e outras diferenças demográficas entre Brasil e China são consideráveis. A China é o país mais populoso do mundo e atualmente possui 1,4 bilhão de pessoas, enquanto o Brasil conta com quase 211 milhões, estando no 6º lugar da lista dos países mais populosos do mundo (WORLD BANK, 2020). Há grandes diferenças em termos de localização populacional entre o campo e a cidade para ambos os países. Além disso, é importante considerar que as taxas de crescimento da população estão caindo para os dois países, principalmente no Brasil.

**Gráfico 14- Taxa de Crescimento Populacional anual (em %), Brasil e China, 2000-2019**

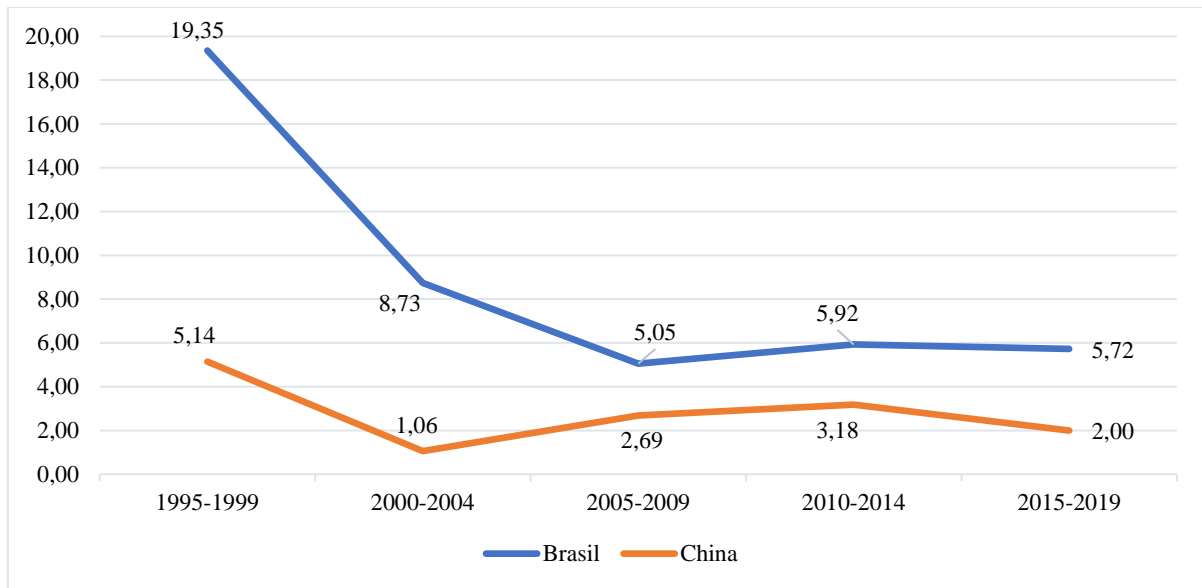


Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

A inflação também é um fator preponderante na análise da desigualdade de renda e da pobreza, tendo em vista que, conforme a avaliação econômica, este índice afeta mais significativamente os pobres e pode influenciar na ampliação da desigualdade de renda. Romer e Romer (1998), por exemplo, defendem que um aumento de 10% na inflação pode gerar um aumento de 3,4 pontos percentuais no índice de Gini, considerando a escala de 0 a 100.

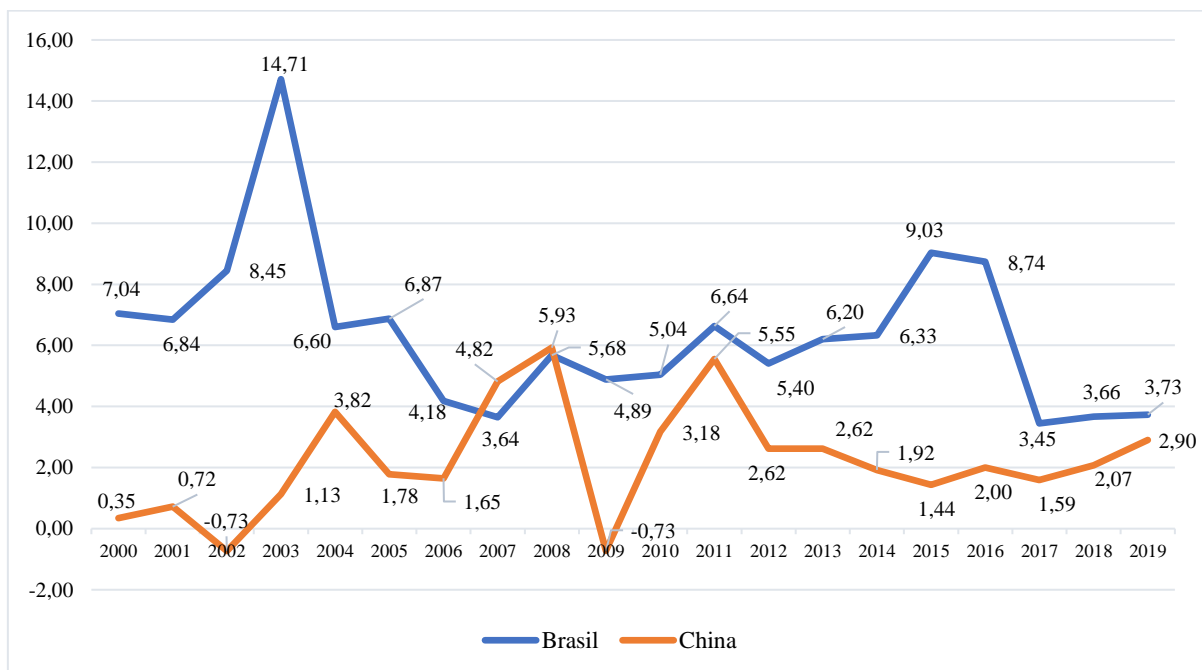
O Brasil tem um histórico de elevada inflação principalmente na década de 1980, que só foi estabilizada com o Plano Real (1994). Nos anos 2000 o país apresentou estabilidade do nível geral dos preços na casa dos 5 e 6%, com elevação nos anos 2015 e 2016, após crise econômica e política. Nos últimos anos o Brasil apresentou uma queda no nível geral de preços por 3 anos seguidos, mantendo-se no nível dos 3%.

De maneira diferente, a China apresenta baixos níveis de inflação em todos os anos a partir de 2000, inclusive com dois períodos de deflação. A justificativa para essas quedas significativas na inflação abaixo de zero se deu por motivos distintos. Segundo Kojyma e Ohyama (2005), no primeiro caso (2002) teria ocorrido por um choque positivo de oferta em paralelo a uma queda no preço internacional de commodities e aumento da produtividade dos trabalhadores.

**Gráfico 15- Inflação, preços ao consumidor (% média a cada 5 anos), Brasil e China, 1995-2019**

Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

A ampliação significativa de investimentos estrangeiros diretos em 2002 teve seu impacto sobre os preços domésticos neutralizado através das políticas de controle cambial e esterilização das entradas de capitais pelo Banco Central chinês. Já no segundo caso, a China apontou uma desaceleração da economia de 2007 para 2008, quando houve uma forte queda da demanda efetiva, no contexto da crise global, com impactos deflacionários sobre os preços.

**Gráfico 16- Inflação, preços ao consumidor (% anual), Brasil e China, 2000-2019**

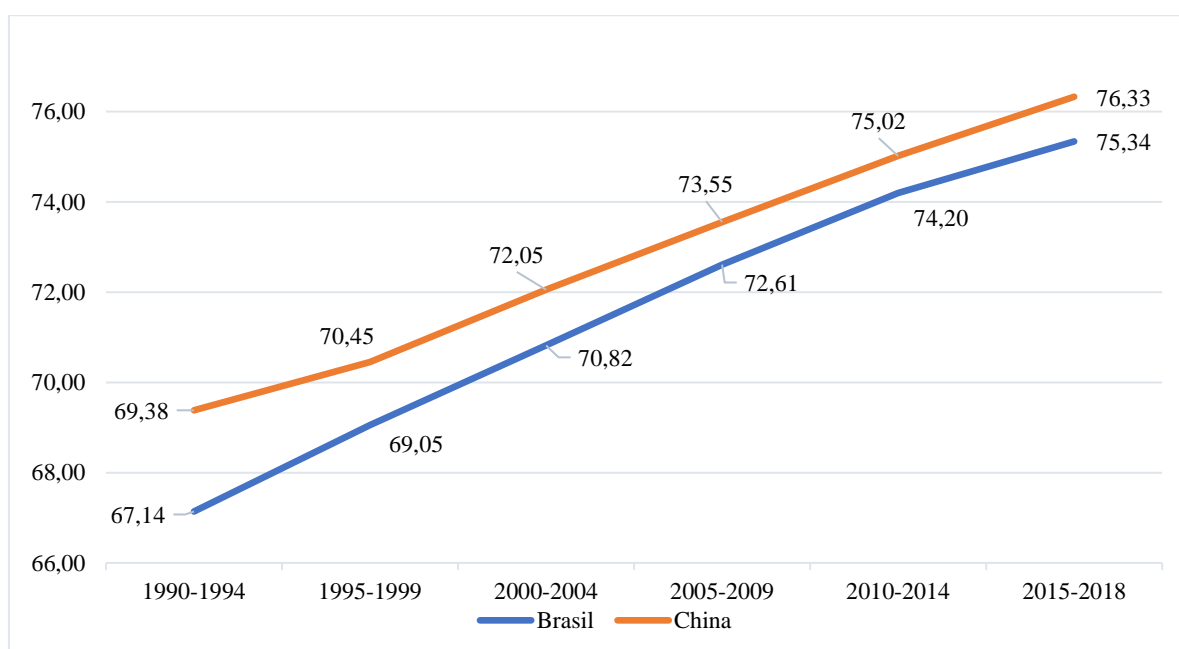
Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.



O Brasil e a China apresentam algumas diferenças no âmbito da inflação. A China apresenta taxas mais baixas e estáveis em todo o período analisado, porém com deflação, conforme já apresentado. O Brasil, que apresenta histórico de hiperinflação, conseguiu certa estabilidade na maior parte dos anos 2000 e 2010, mesmo que a níveis mais altos do índice geral de preços.

Uma informação relevante para a avaliação socioeconômica dos dois países é a expectativa de vida ao nascer. Esse indicador vem sendo influenciado durante todos os anos pelos avanços na ciência, pela cura e prevenção de doenças, mas também pelos investimentos dos governos em saneamento básico, vacinas, hospitais etc. Vem ocorrendo um crescimento bastante relevante nos dois países desde 1990, porém com expectativa de vida maior no caso da China em todo o período, apesar da pouca diferença (menos de um ano na média dos anos entre 2015 a 2018).

**Gráfico 17- Expectativa de vida ao nascer, total (idade média a cada 5 anos), Brasil e China, 1990-2018**



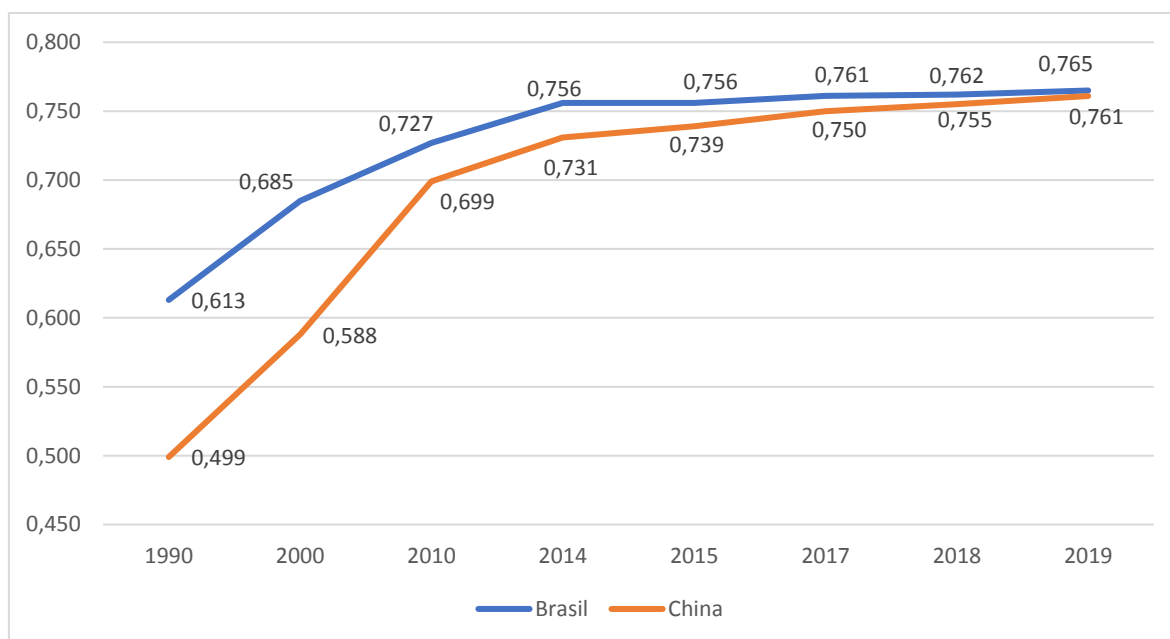
Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

O IDH mede o desenvolvimento humano através de três dimensões básicas: renda, educação e saúde. Apesar de ser uma medida geral e sintética, apresenta uma perspectiva mais humana para o desenvolvimento e demonstra ser um indicador importante para uma análise comparativa entre países e sub-regiões. O indicador varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o IDH.

Brasil e China possuíam, em 2019, um IDH considerado médio. Em 2000, Brasil apresentava um IDH de 0,685, passando para 0,765 em 2019, um crescimento de 11,68%. A China

apresentou um crescimento, no mesmo período, de 0,588 para 0,761, ou seja, 29,42%. No caso do Brasil, estabilizou-se o IDH a partir de 2014, enquanto na China este índice passou a crescer a taxas decrescentes a partir de 2017. Nos dois casos parece haver um impacto da recessão brasileira (além dos recuos das políticas sociais) e da relativa diminuição do crescimento na China.

**Gráfico 18 - Índice de Desenvolvimento Humano, Brasil e China, 1990-2019**



Fonte: PNUD, 2020

Elaboração própria.

Após a apresentação dos indicadores gerais dos dois países, a seguir serão colocados na análise alguns indicadores específicos, relacionados à Educação, Saúde, Mercado de Trabalho e Assistência Social/Previdência.

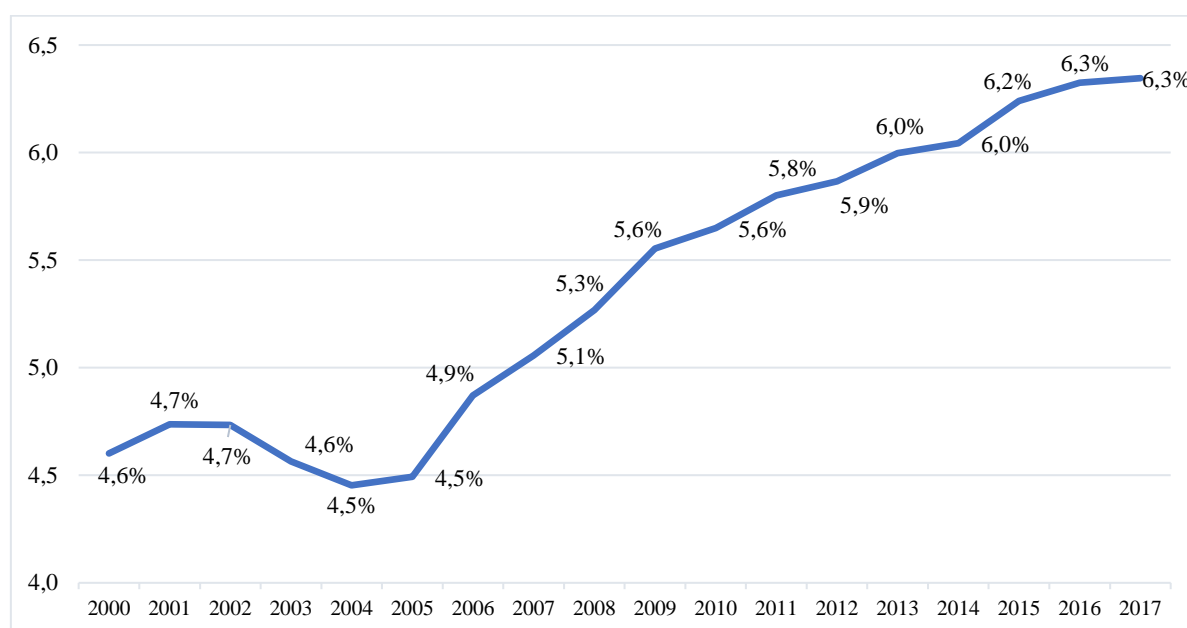
### 5.1.2 Educação

No âmbito da educação, serão analisados os seguintes indicadores: investimento público total em educação em relação ao PIB e taxa de analfabetismo.

O Brasil apresentou um relevante aumento do investimento público em educação nos anos 2000 e 2010, principalmente a partir de 2003, sendo superior inclusive à média dos países da OCDE. É importante destacar, contudo, que essa superioridade da porcentagem de investimento em educação no Brasil no período deve ser relativizada pela consideração de que a média da OCDE, inferior neste caso, é fortemente influenciada pelos valores dos países desenvolvidos, como os EUA, que gastam menos que o Brasil em educação.

Apesar dos citados investimentos, a educação, de um modo geral, é muito precária no país, sobretudo no ensino público nos níveis fundamental e médio. O desempenho brasileiro é ainda muito criticado, pela população, usuária da educação pública, e pelos órgãos internacionais. Inclusive o país está nas últimas colocações em avaliações internacionais de desempenho escolar. Neste sentido, a necessidade é investir de forma mais qualitativa para obter resultados satisfatórios para a população, o que poderá ser atestado também nas avaliações. Cabe assinalar, contudo, os elevados níveis de qualidade das universidades públicas, onde se concentra quase toda a pesquisa do país, em flagrante contraste com as instituições privadas.

**Gráfico 19- Investimento Público Total em Educação (em % do PIB), Brasil, 2000-2017**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

O mesmo pode ser dito quando observados os gastos em educação em relação aos gastos totais do governo. Houve uma ampliação dos gastos do governo direcionados para a educação, chegando no pico de 16,51% em 2019. Esse dado deve ser relativizado porque houve uma forte contração do total dos gastos públicos entre 2016 e 2019, sobretudo investimentos de capital, com paralisação de milhares de obras no país. Portanto, na relação entre gastos em educação e gastos totais, o denominador foi comprimido pela política de austeridade e enfraquecimento da iniciativa econômica estatal, sobretudo no primeiro ano do governo Bolsonaro, ou seja, 2019.

É importante considerar, ainda, que está em vigor o congelamento dos gastos, já ressaltado nesta tese. Este fato vai reduzir os gastos públicos a cada ano, em termos *per capita*, independentemente do desempenho tanto do crescimento econômico quanto da arrecadação de receitas. Neste sentido, cabe assinalar que o Teto de Gastos, estabelecido constitucionalmente

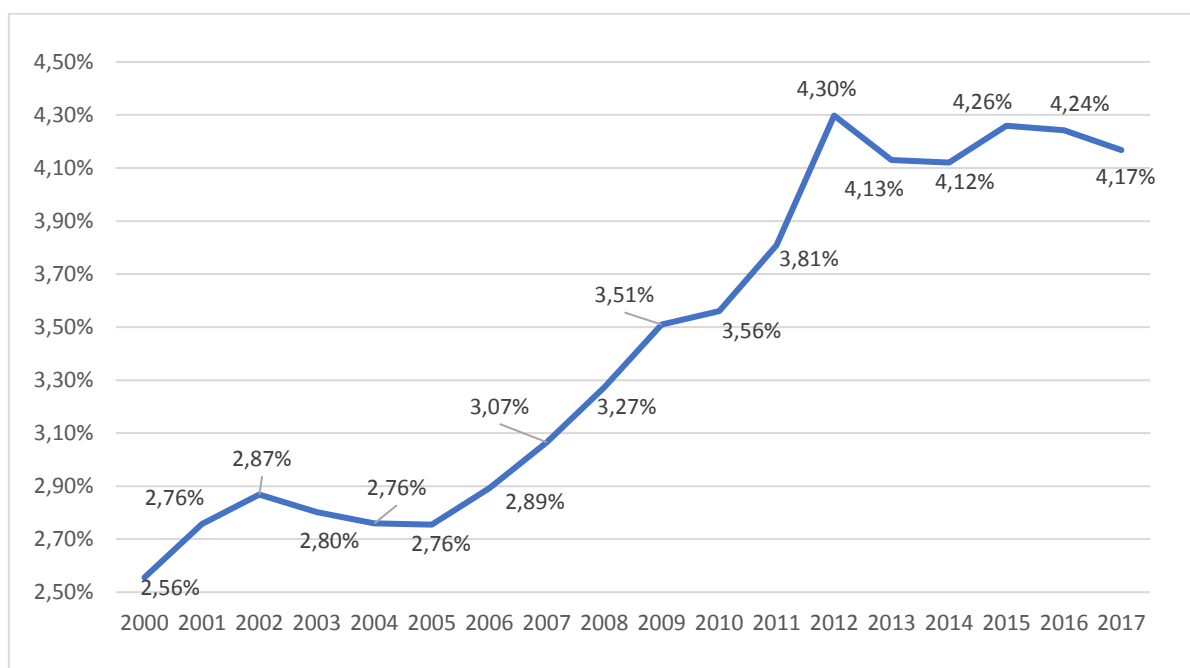
no governo de Michel Temer, é uma excrescência de política econômica que, em todo o mundo, só existe no Brasil.

Em relação aos gastos do governo chinês com educação, houve um crescimento em proporção ao PIB nos anos 2000. Importante notar que a proporção do gasto com educação em relação ao PIB na China é inferior à brasileira. Esclareça-se que, tendo em conta o tamanho imenso do PIB chinês, os gastos em educação, em termos absolutos, são muito maiores do que os brasileiros.

Cabe esclarecer que o montante absoluto de gastos em educação realizados pelo governo chinês esmaece e diminui seu significado ao ser contrastado com o tamanho da população chinesa, ou seja, considerando os gastos *per capita* em educação.

Sobre os resultados educacionais, a China, em comparação com o Brasil, apresenta desempenhos melhores em relação a educação básica, por exemplo. A avaliação realizada pelo PISA, que avalia a educação básica no mundo, apresenta bons resultados para a China. Contudo, a prova só é aplicada nas províncias chinesas mais ricas, ou seja, Pequim, Xangai, Jiangsu e Zhejiang.

**Gráfico 20- Proporção das dotações governamentais com educação em proporção do PIB (em %), China, 2000-2017**



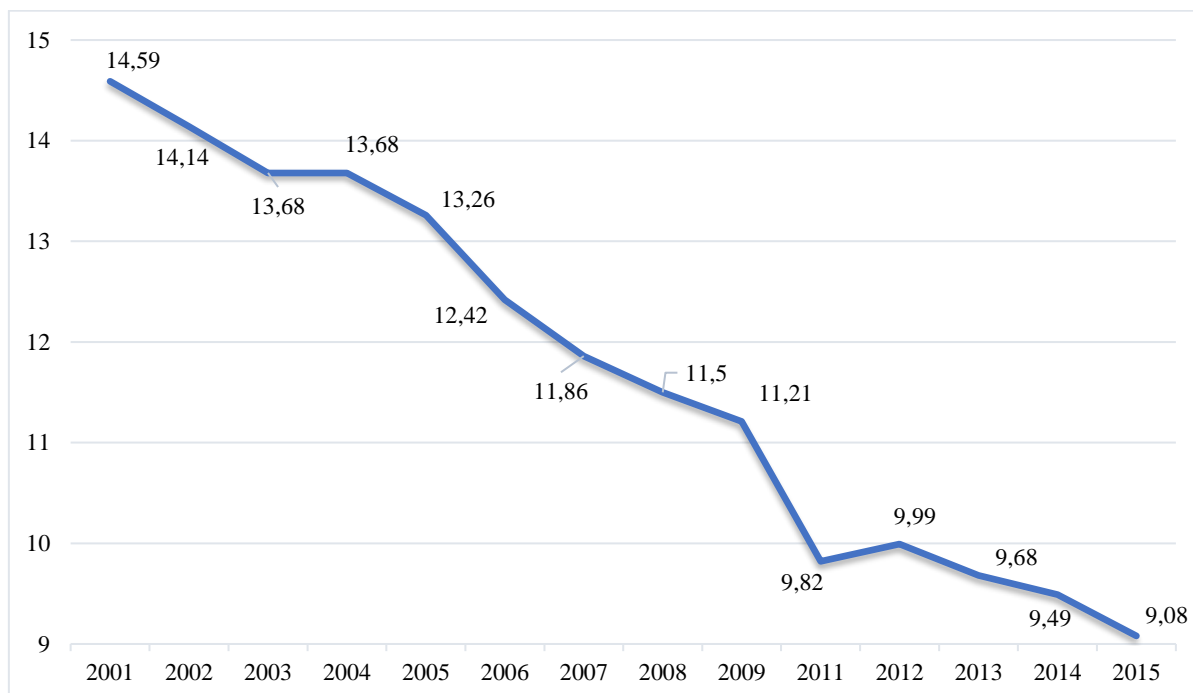
Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Em relação às taxas de analfabetismo, o Brasil seguiu com uma queda relevante durante todos os anos 2000, conforme gráfico 21, como uma sequência dos anos anteriores. Importante considerar, contudo, que a taxa atual de pessoas analfabetas no país ainda é bastante significativa, principalmente em comparação a países desenvolvidos.

Além disso, quando analisadas separadamente as regiões do Brasil, Nordeste/Norte e Sul/Sudeste/Centro-oeste apresentam índices diferenciados, com as duas primeiras apresentando números significativamente piores, como foi apresentado no capítulo três desta tese.

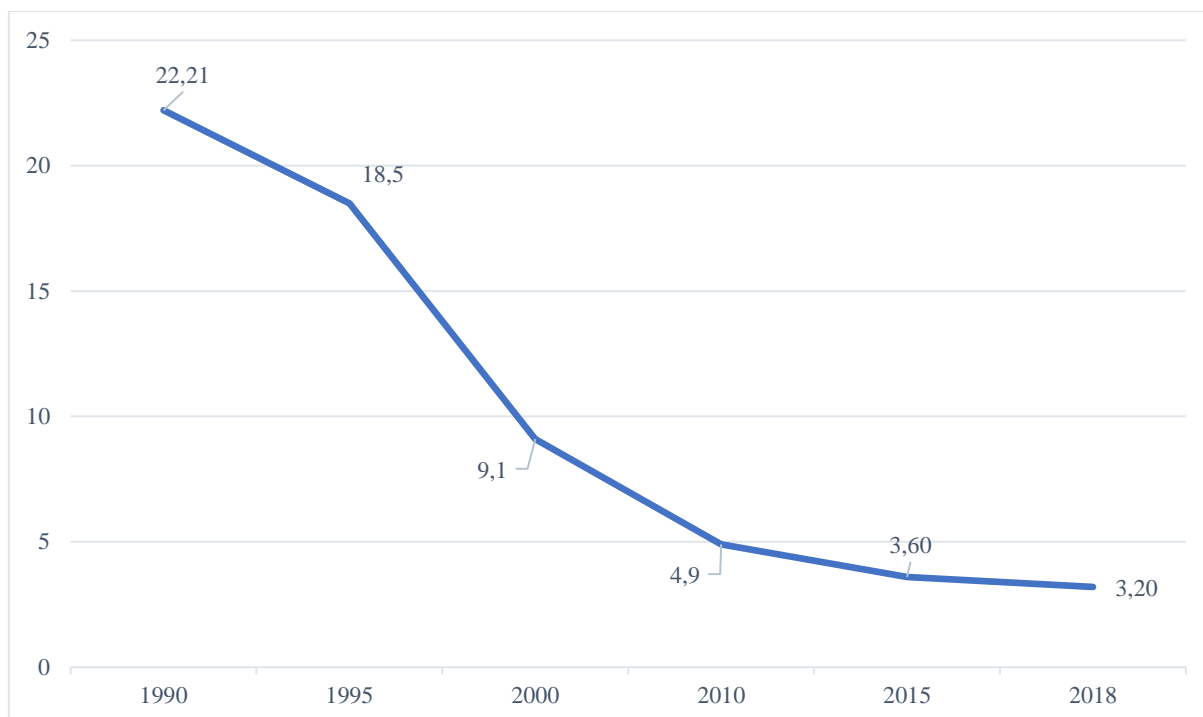
Esta informação analítica por região do país é um fator preponderante na análise tanto no Brasil quanto na China, sendo o país oriental o que apresenta resultados melhores nas províncias localizadas na costa em comparação ao interior do país. Nota-se que esta informação se repete para outros indicadores, em que o Estado pode ter grande responsabilidade, tendo em vista o direcionamento de investimentos para a região costeira durante alguns anos, o que ainda não foi revertido.

**Gráfico 21- Taxa de analfabetismo de pessoas de 5 anos ou mais (em %), Brasil, 2001-2015**



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
Elaboração própria.

Em relação à China, as taxas de analfabetismo também apresentaram quedas significativas. No caso chinês, são considerados os adultos acima de 15 anos, tendo em vista a disponibilidade de dados.

**Gráfico 22- Taxa de analfabetismo em adultos a partir de 15 anos (em %), China, 1990-2018**

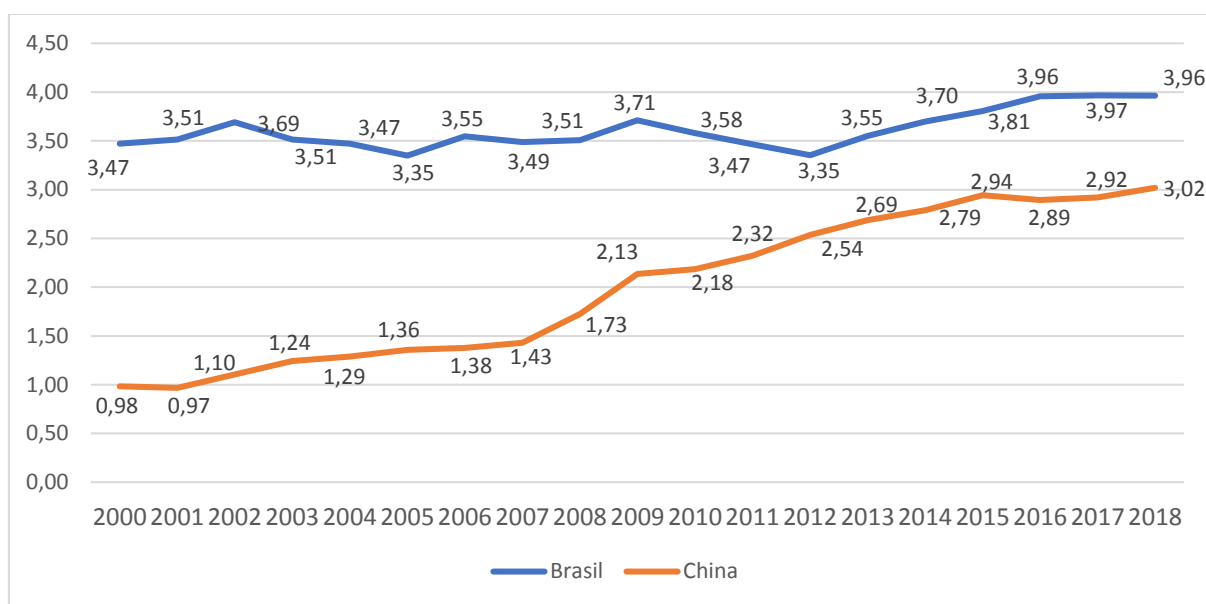
Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

### 5.1.3 Saúde

No âmbito da saúde serão analisados os seguintes indicadores: gastos do governo na saúde em relação ao PIB; número de leitos hospitalares por 1000 habitantes; taxa de mortalidade infantil; e imunização as crianças em sarampo.

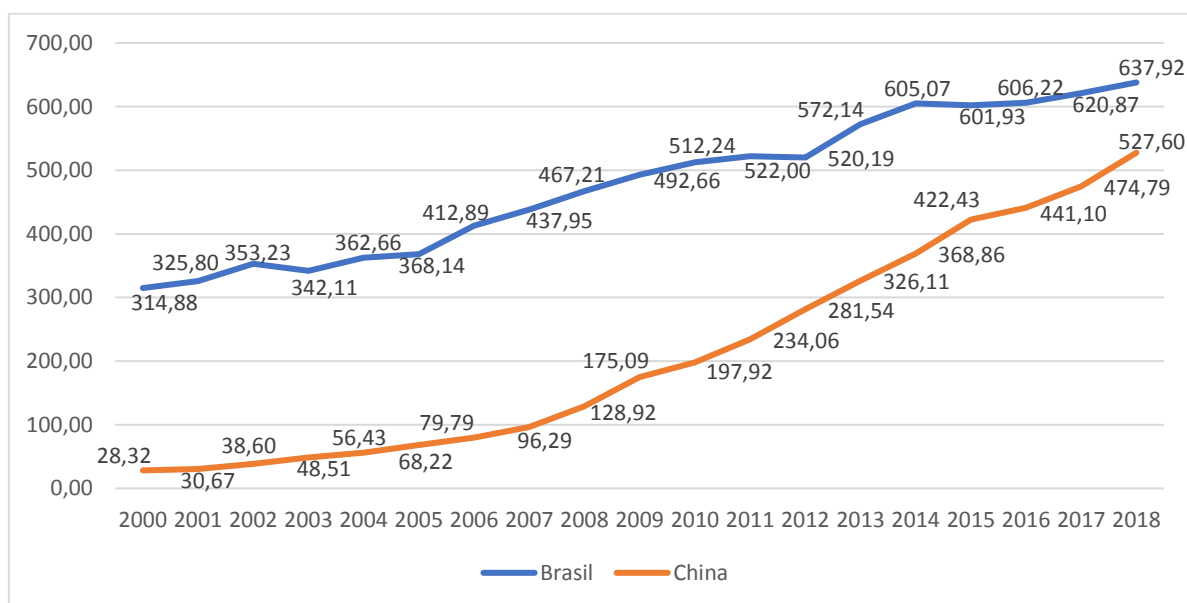
Em relação às despesas domésticas do governo com saúde, a China apresentou importante aumento no valor investido observando a porcentagem em relação ao PIB do país no período de 2000 a 2018. No caso brasileiro, a proporção da despesa com saúde em relação ao PIB oscilou dentro dos 3%, alcançando quase 4% em 2018.

Importante ressaltar que houve crises, principalmente a partir de 2015, com quedas nas taxas de crescimento do PIB brasileiro. Apesar da manutenção desta proporção, o Brasil apresenta despesas com saúde em relação ao PIB superior à China. Há que se considerar, contudo, assim como foi feito para outros indicadores, que o PIB chinês é imensamente maior do que o brasileiro e a porcentagem investida precisa ser compreendida tendo em vista o gasto *per capita*.

**Gráfico 23- Despesas domésticas do governo com saúde (% do PIB), Brasil e China, 2000-2018**

Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

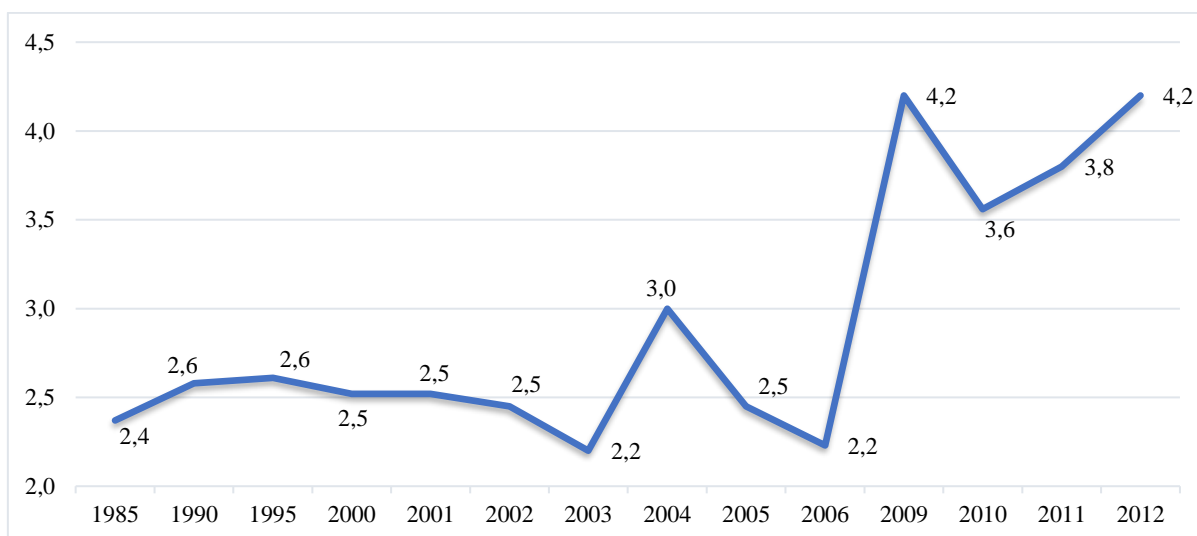
Quando analisados os valores gastos em proporção ao tamanho populacional, observando a paridade do poder de compra, o Brasil apresentou um crescimento em quase todo o período analisado. O gasto público com saúde, *per capita*, é superior no caso brasileiro em comparação com a China, porém o crescimento do gasto em saúde na China tem mais aceleração.

**Gráfico 24- Gastos públicos com saúde provenientes de fontes domésticas expressos em dólares internacionais em paridade de poder de compra (*per capita*), Brasil e China, 2000-2018**

Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Em relação à variação no número de leitos hospitalares a cada 1.000 habitantes, a China apresentou uma pequena oscilação até 2006, com um aumento importante em 2009 e 2012. Não há, contudo, dados mais atualizados no site do Banco Mundial que possibilite realizar uma análise completa do período.

**Gráfico 25- Leitos hospitalares (por 1.000 pessoas), China, 1985-2012**

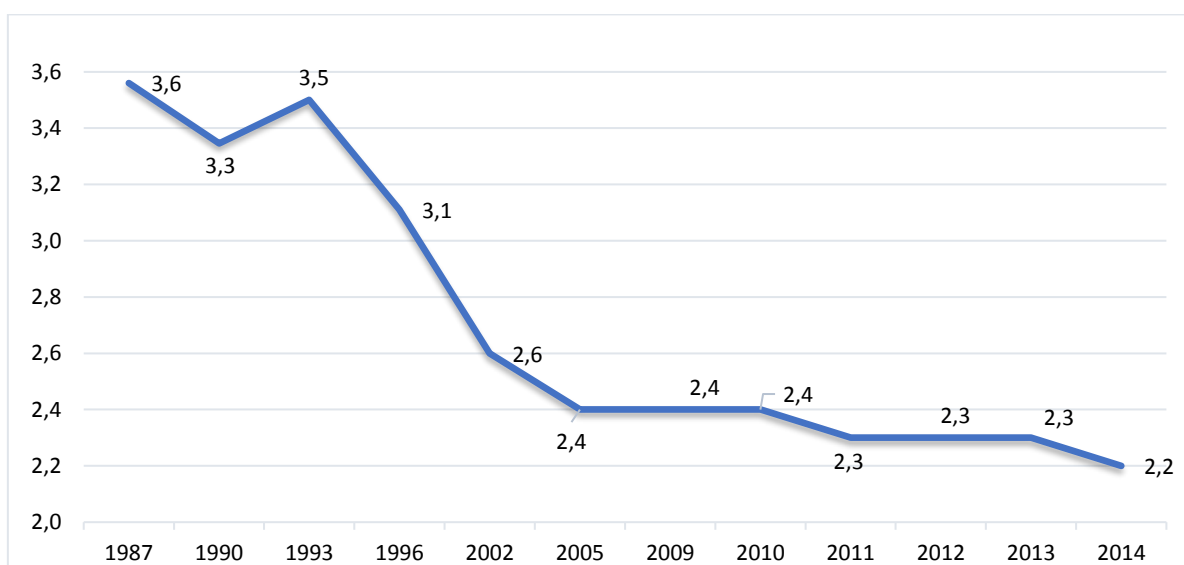


Fonte: World Development Indicators

Elaboração própria.

Já no caso brasileiro, os dados, apesar de também estarem desatualizados, possibilitam verificar uma redução importante de leitos por 1.000 brasileiros entre 1993 e 2005. Esse número se manteve estável nos anos 2005 até 2014. Porém, assim como na China, sem realizar uma apresentação completa dos dados no período não é possível aprofundar a análise dos resultados.

**Gráfico 26- Leitos hospitalares (por 1.000 pessoas), Brasil, 1987-2014**



Fonte: World Development Indicators

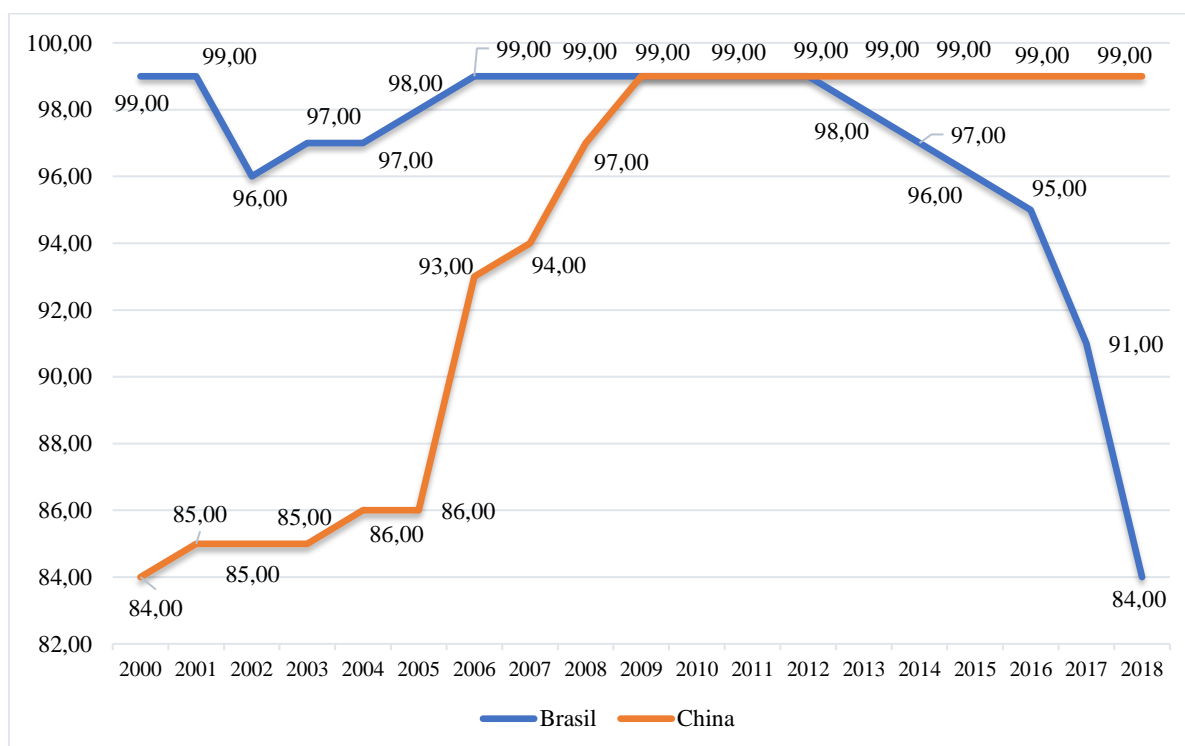
Elaboração própria.



Para efeito desta tese, não houve necessidade de tratar da vasta área de vacinas. Foi escolhido um tipo de vacina específica, a proteção contra o sarampo, que teve grande importância na história da saúde pública nos países subdesenvolvidos. Assim, dentre as vacinas importantes fornecidas pelo governo, a imunização do sarampo é fundamental para impedir um aumento de número de mortes de crianças e adultos. Considerando a vacinação de crianças com idades entre 12 e 23 meses, o Brasil já apresentava uma taxa relevante de crianças vacinadas desde antes dos anos 2000.

A queda do número de crianças vacinadas que passou a ocorrer em 2013, contudo, pode ter se dado por diversos motivos, como redução do incentivo público ou mesmo do surgimento dos militantes negacionistas da ciência ou fundamentalistas religiosos, com suas campanhas de “antivacina”, que vêm se ampliando no Brasil e no mundo. No caso da China, contudo, o país de fato ampliou a imunização nos anos 2000, tendo em vista que subiu a cobertura de 84% em 2000 para o ideal, que é 99%, em 2009, patamar que se mantém até 2018.

**Gráfico 27- Imunização em sarampo (% de crianças com idades entre 12-23 meses), Brasil e China, 2000-2018**



Fonte: World Development Indicators

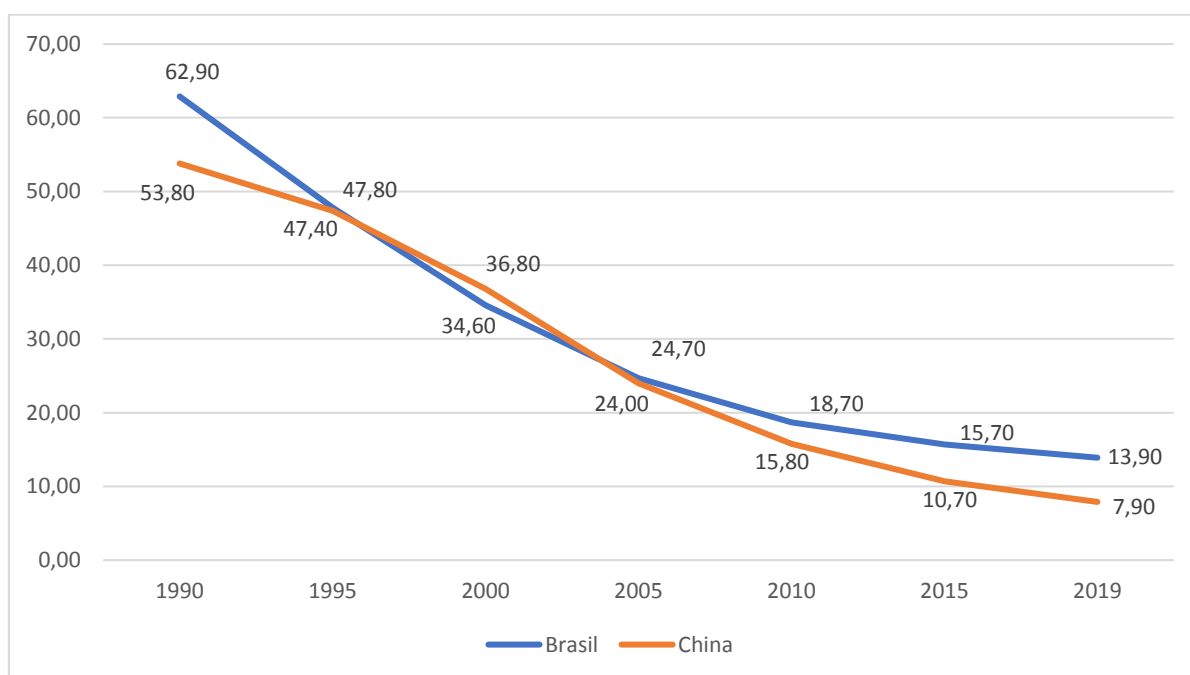
Elaboração própria.

A taxa de mortalidade infantil também é um importante indicador para a análise, tendo em vista sua ligação direta com as melhorias na saúde da população. Brasil e China apresentaram quedas significativas no número de mortes de crianças nascidas vivas, analisando os valores a partir de

1990. A queda foi mais significativa no caso brasileiro, porém a China ainda apresenta taxa de mortalidade cinco anos menor em comparação ao Brasil.

Não é possível delimitar exclusivamente as motivações da queda nas taxas de mortalidade infantil, que podem inclusive estar relacionadas aos avanços na ciência, ampliação de exames de pré-natal, vacinas etc. Há que se destacar, contudo, a importância do investimento público, principalmente para o acesso à saúde pública e gratuita pelas pessoas mais pobres.

**Gráfico 28- Taxa de mortalidade, menores de 5 anos (por 1.000 nascidos vivos), Brasil e China, 1990-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

É importante ressaltar, para o Brasil, os avanços gerais no âmbito da saúde, como o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU), os Mais Médicos, a Farmácia Popular, o Brasil Sorridente, a Rede Cegonha, a Política de Atenção Psicossocial, a Ampliação da estratégia da Saúde da Família, a Ampliação da Atenção a urgências com as Unidades de Pronto Atendimento (UPA), etc.

No caso chinês, houve uma ampliação da importação de máquinas e equipamentos mais avançados tecnologicamente para os hospitais, a criação do Novo Sistema Médico Cooperativo (NCMS), do Seguro Médico Básico do Residente Urbano (URBMI) e do Programa de Assistência Médica (MA), objetivando aperfeiçoar um conjunto de programas de proteção financeira para a saúde direcionados principalmente para os mais pobres.

### 5.1.4 Mercado de Trabalho

O Brasil e a China apresentam problemas importantes no mercado de trabalho. Uma parcela expressiva de trabalhadores é submetida a condições precárias de trabalho, tais como baixos salários, informalidade, perda de direitos legais.

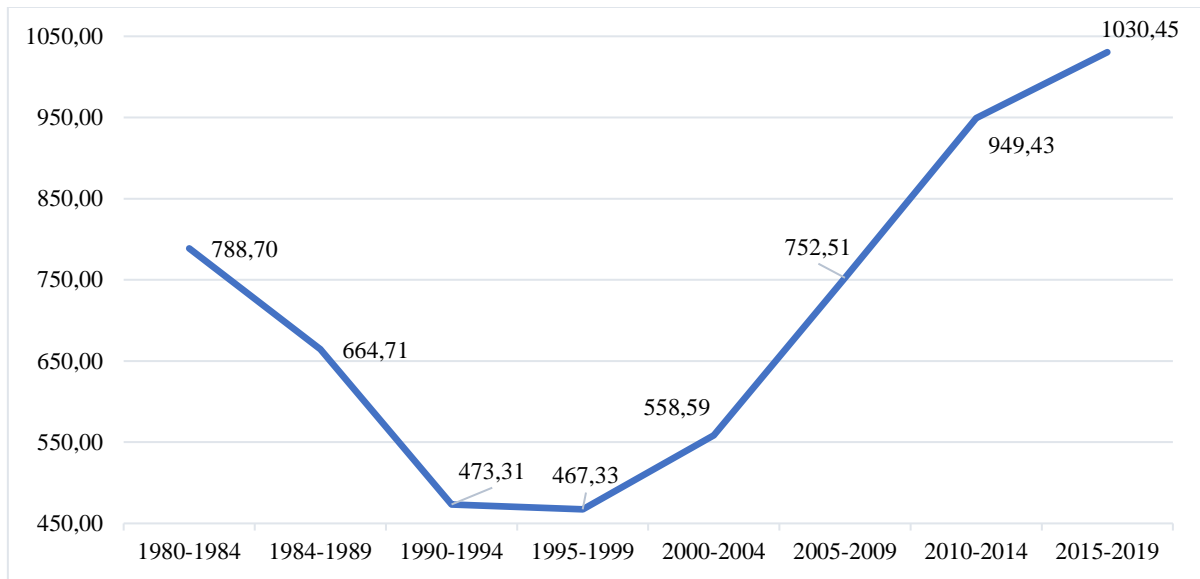
Para análise das alterações no mercado de trabalho no Brasil e na China nas décadas de 2000 e 2010, serão analisadas as variações em alguns indicadores, sejam eles: salário mínimo/médio real e taxa de desemprego, e apresentar algumas mudanças nas leis que também impactaram no mercado de trabalho. Importante ressaltar que, ao passo que esses dois países têm como característica uma intensa precariedade no trabalho, as diferenças se dão no âmbito do crescimento econômico, o qual tem forte impacto, como se sabe, sobre as condições do mercado de trabalho.

A China se destaca com uma taxa alta de crescimento do PIB e o Brasil apresenta um padrão baixo de crescimento no mesmo período. Claramente essa característica impacta na disponibilidade de vagas de emprego para a população. Nos dois casos, porém, a flexibilização no mercado de trabalho, principalmente a partir de 1990, se mostrou significativa.

(...) Brasil e a China passaram a flexibilizar as relações de trabalho, com mudanças de leis, políticas e instituições relativas ao mercado de trabalho. Isso pode ser notado de forma mais intensa na década de 1990 através do aumento expressivo da informalidade, dos trabalhos por tempo parcial ou temporários, uma elevação do desemprego resultado da autonomia dada as empresas para admissão e dispensa de trabalhadores, crescimento da rotatividade dos trabalhadores etc. (SANTOS, 2015, p. 76-77)

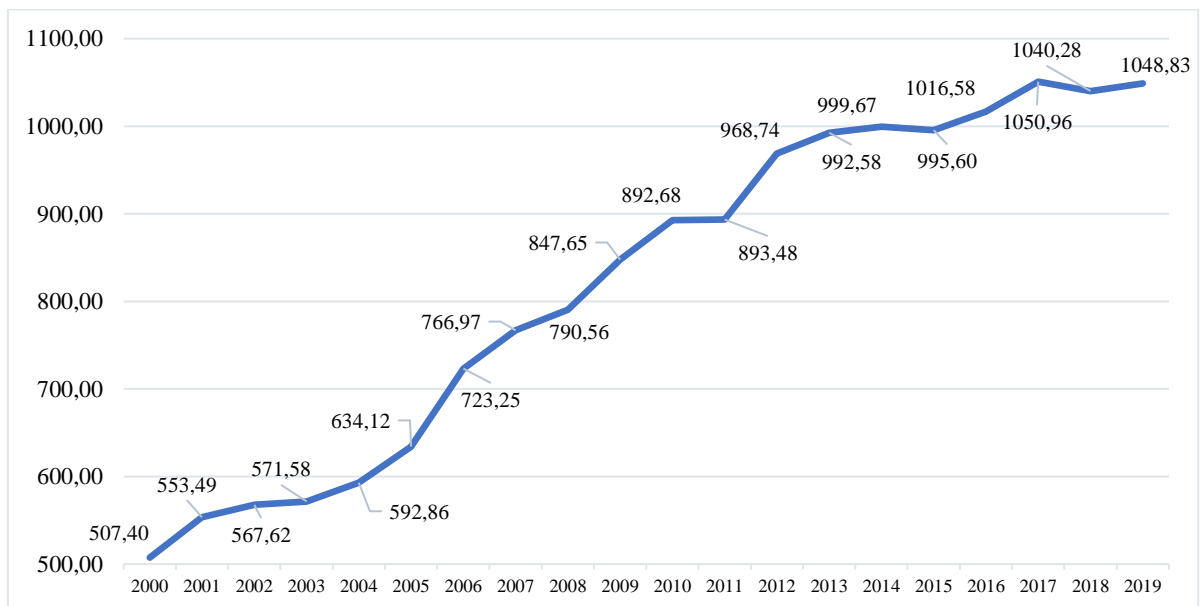
Há que se destacar as diferenças regionais, presentes nos dois países, que impactam nas disparidades nos níveis de renda. Apesar da ampliação das políticas de redução das desigualdades regionais, presentes nos dois países a partir dos anos 2000, elas não foram suficientes para suplantarem essas diferenças.

O aumento real do salário mínimo também precisa ser levado em consideração pois impacta de forma muito significativa os níveis de renda da população, tendo em vista tanto a influência que esse indicador tem sobre os demais salários, quanto seu impacto direto nos benefícios sociais e previdência pública. A política social de aumento do salário mínimo acima da inflação trouxe efeitos expressivos na ampliação do salário mínimo real, como pode ser visto na análise dos dados deste indicador nos anos 2000. Analisando a média de salário a cada 5 anos a partir de 1980, nota-se que houve uma queda na década de 1980, motivada pela hiperinflação no período, com uma estagnação no nível do salário no contexto do Plano real na década de 1990.

**Gráfico 29- Salário mínimo real (média a cada 5 anos), Brasil, 1980-2019 (Ano base-2019)**

Fonte: IBGE- PME  
Elaboração própria.

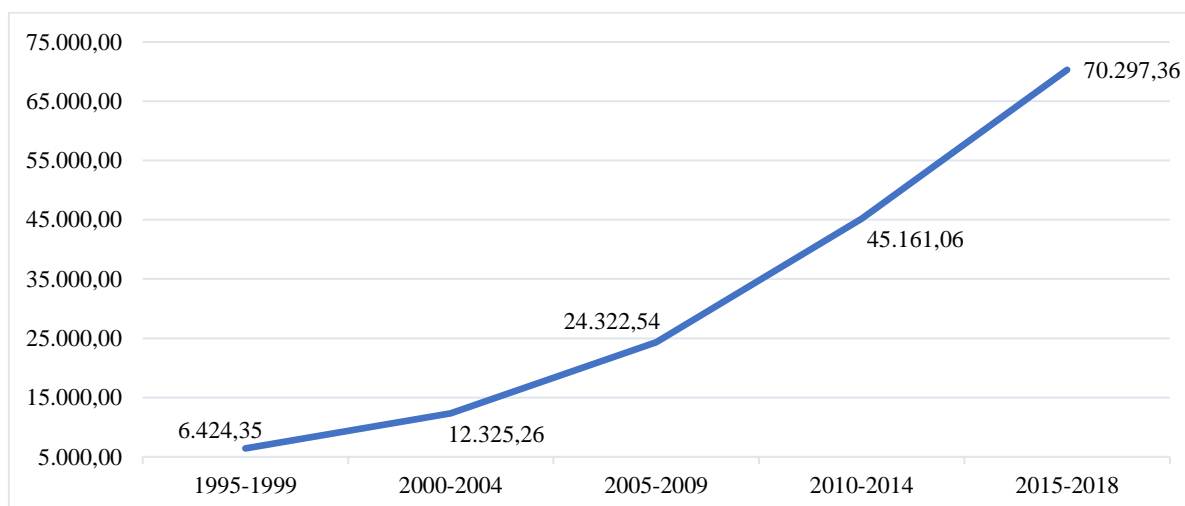
Nos anos 2000, contudo, pode ser vista uma ampliação real do salário mínimo, ou seja, ganhos acima da inflação no Brasil. A assim chamada política salarial de aumento do salário mínimo real foi o fator mais relevante de política pública social no governo petista, tendo em vista o seu alcance em todo o país, haja vista seu grande impacto em outros indicadores e nos benefícios sociais, com relevância para o PBF, o BPC e as aposentadorias. Assim, impactam diretamente nos níveis de renda da população. Isoladamente, a política de valorização do salário mínimo foi o principal impulsionador por certa redução/estabilidade das desigualdades de renda.

**Gráfico 30- Salário Mínimo Real (em reais), Brasil, 2000-2019 (Ano base-2019)**

Fonte: IBGE- PME  
Elaboração própria.

O mesmo pode ser visto no gráfico 31, quando analisados os dados da China, neste caso do salário médio real, tendo em vista que não há um salário mínimo oficial para todo o país. A China não sofreu com impactos inflacionários, tais como o Brasil nos anos 1980, e apresentou crescimento constante neste indicador em todo o período.

**Gráfico 31- Salário médio real da zona urbana na China (em yuans), média a cada 5 anos, China, 1995- 2018**



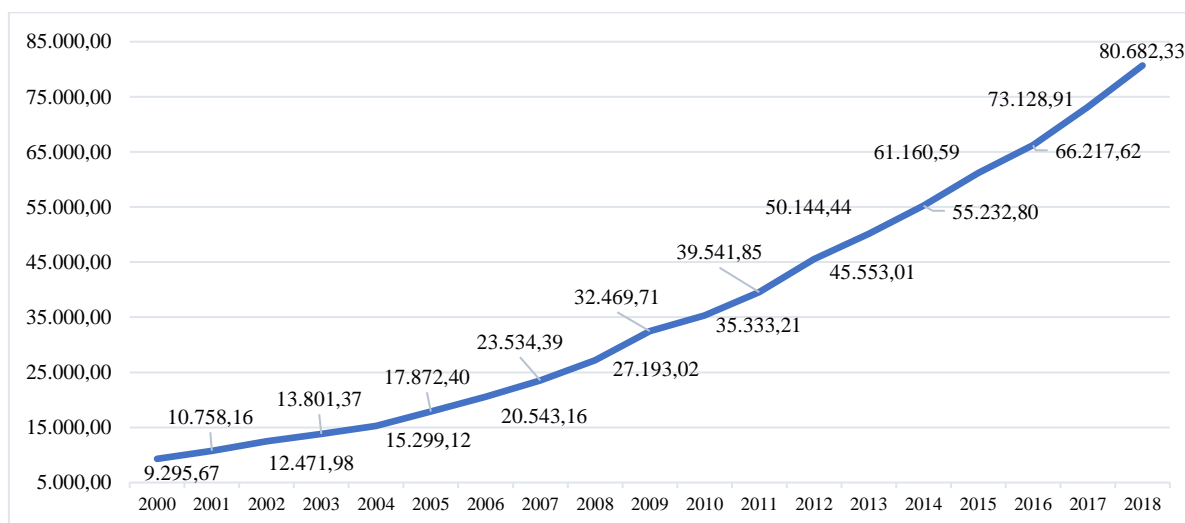
Fonte: China Statistical Yearbook, 2019

Elaboração própria.

Observação: O cálculo do Salário Médio Real ocorreu com base na média do salário nacional atualizado com o índice de preços de cada ano, retirado também do China Statistical Yearbook, 2019.

Além disso, por causa da disponibilidade de dados a análise foi realizada considerando apenas a zona urbana, local em que geralmente os salários são realmente mais altos que a área rural.

**Gráfico 32- Salário médio real dos ocupados em unidades urbanas (em yuans), China, 2000-2018**



Fonte: China Statistical Yearbook, 2019

Elaboração própria.

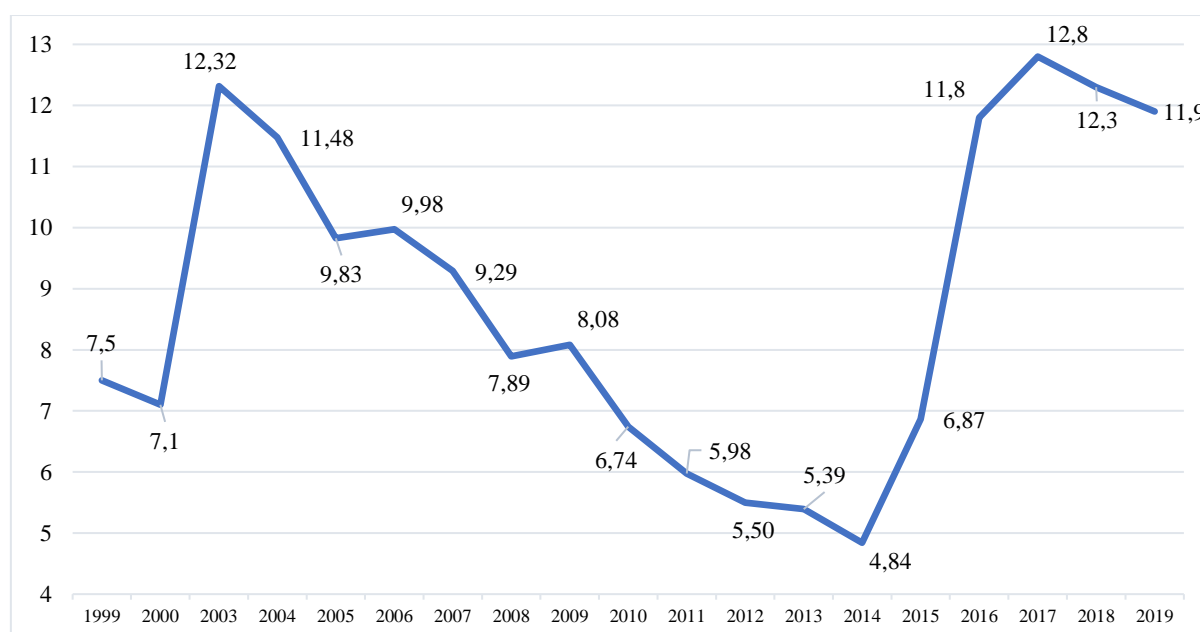
Observação: O cálculo do Salário Médio Real ocorreu com base na média do salário nacional atualizado com o índice de preços de cada ano, retirado também do China Statistical Yearbook, 2019.

Importante destacar que a não existência de um salário mínimo oficial para todo o país tem um impacto negativo sobre os salários gerais, pois não há um nivelador em termos de piso para proteger os trabalhadores com menor qualificação ou a parcela dos trabalhadores migrantes. Além das diferenças entre as zonas rurais e urbanas, as discrepâncias entre zona costeira e interior do país apresentam grande relevância. A zona costeira, com forte e histórica concentração econômica, registra, sempre, os salários maiores.

Quando analisada a taxa de desemprego, o Brasil e a China apresentam algumas diferenças em seus níveis. No Brasil, a taxa de desemprego medida pelo IBGE compreende as pessoas com idade superior a 14 anos que não estão trabalhando, estão disponíveis para o trabalho e estão procurando emprego. O país apresentou em 2003 uma taxa de desemprego elevada de 12,32% e a partir daí houve queda até 2014, quando alcançou 4,84% de desempregados.

A partir de 2015, o Brasil passou novamente a aumentar seu desemprego e alcançou uma taxa elevada em 2017, até mesmo acima daquela encontrada em 2003, se mantendo elevada em 2018 e 2019. Novamente, ressalta-se que a partir de 2015 instaurou-se no país uma crise política e econômica, impulsionada, dentre outros motivos, pelo impeachment da então presidente Dilma Rousseff, finalizado em 2016, o que ajuda a explicar algumas mudanças nos indicadores dos anos seguintes.

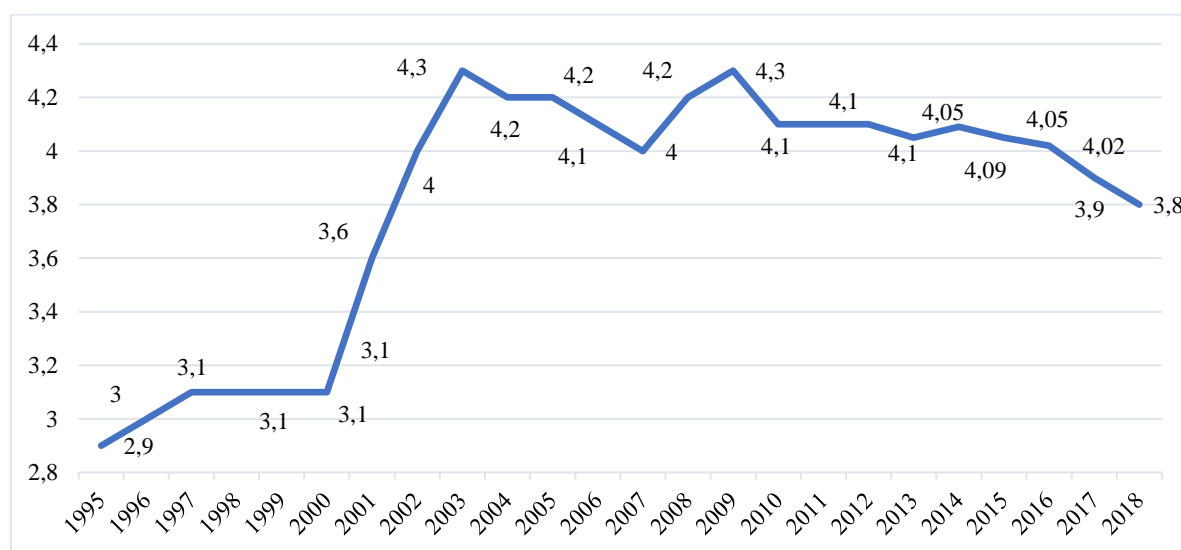
**Gráfico 33- Parcela da população desempregada (em %), Brasil, 1999-2019**



Fonte: IBGE- PME  
Elaboração própria.

No caso da China, os níveis de desemprego foram estáveis nas duas primeiras décadas dos anos 2000, basicamente com taxas nos níveis de 4%. Entretanto, há questionamentos sobre a confiabilidade das taxas oficiais de desemprego na China, disponibilizados pelos órgãos de governo. Além disso, os dados se referem apenas à população urbana, ou seja, aos residentes nas zonas urbanas com o registro do *hukou*, o que reduz em muito a amostra, deixando de fora inclusive os maiores prejudicados com a falta de empregos ou que apresentam os empregos mais precarizados, que são os migrantes da zona rural para a urbana.

**Gráfico 34- Taxa de desemprego registrada em áreas urbanas (em %), China, 1995-2018**



Fonte: China Statistical Yearbook, 2019

Elaboração própria.

Segundo uma pesquisa apresentada pelo National Bureau of Economic Research (NBER)<sup>12</sup> e elaborada pelos pesquisadores Feng, Hu e Moffitt (2015), intitulada *Tendências de Longo Prazo no Desemprego e Participação da Força de Trabalho na China Urbana*, as taxas de desemprego disponibilizadas pelo governo chinês não refletem o número real de trabalhadores chineses desempregados nem mesmo daqueles oficialmente moradores das cidades, o que fica ainda mais longe dos dados oficiais quando considerados os migrantes.

Então, em 1995-2002, a taxa de desemprego aumentou rapidamente, em um ponto percentual por ano, à medida que as empresas estatais demitiam grande número de trabalhadores e os migrantes rurais inundavam as cidades em busca de empregos. Os empregos das estatais passaram de 60% da força de trabalho da China em 1995 para 30% em 2002. Ainda assim, a taxa oficial de desemprego não refletia nada dessa volatilidade. O desemprego atingiu o pico em 2003 e começou a cair nos últimos anos, pelos cálculos dos autores. Mesmo assim, a média ainda era de 10,9% para o período de 2002-09, enquanto a média oficial era de apenas 4,2%. (FENG; HU; MOFFITT, 2015, p.310).

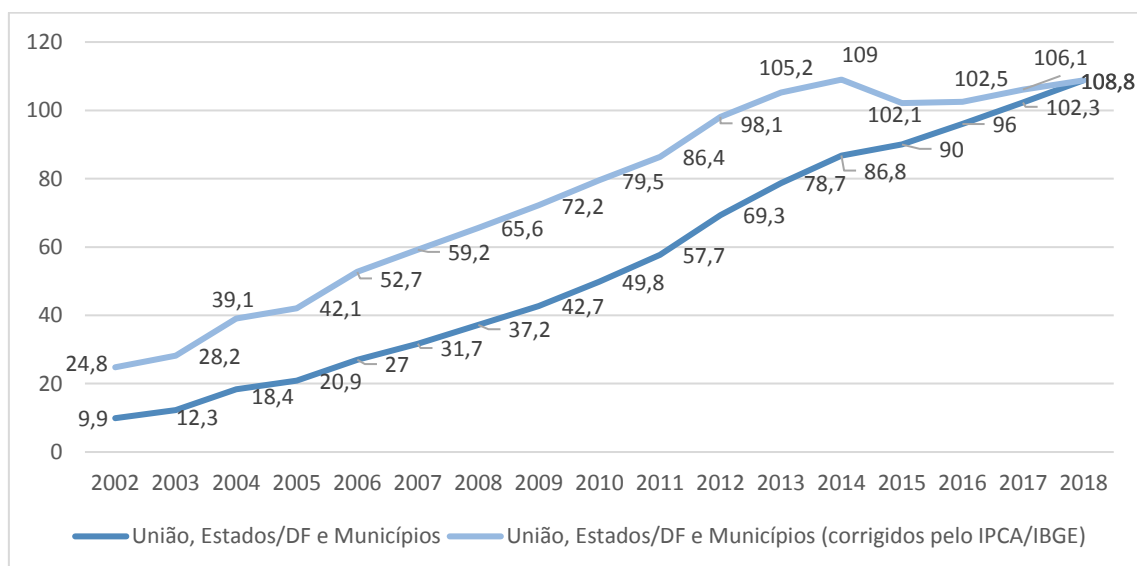
<sup>12</sup> **National Bureau of Economic Research (NBER)** é uma organização sem fins lucrativos, localizada nos Estados Unidos, voltada para pesquisa.

### 5.1.5 Assistência social e previdência

No Brasil, a função orçamentária específica para a Assistência Social é a Função 08<sup>13</sup>, de 1999. Essa função inclui as despesas totais com Assistência Social, incluindo serviços, programas, projetos e benefícios como transferência de renda direta (RMV, BPC, PBF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI).

No período de 2002 a 2018 houve um crescimento das despesas totais gastas com a Função 8, porém em 2015 houve uma queda real, ou seja, quando os valores são corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo- IPCA. No ano seguinte voltou a crescer em valores reais, porém não voltou aos valores de 2014, pelo menos até 2018.

**Gráfico 35- Despesas totais com a Função 08 nas três esferas da federação (em bilhões de reais), Brasil, 2002-2018**



Fontes: Siafi; Siconfi (STN)

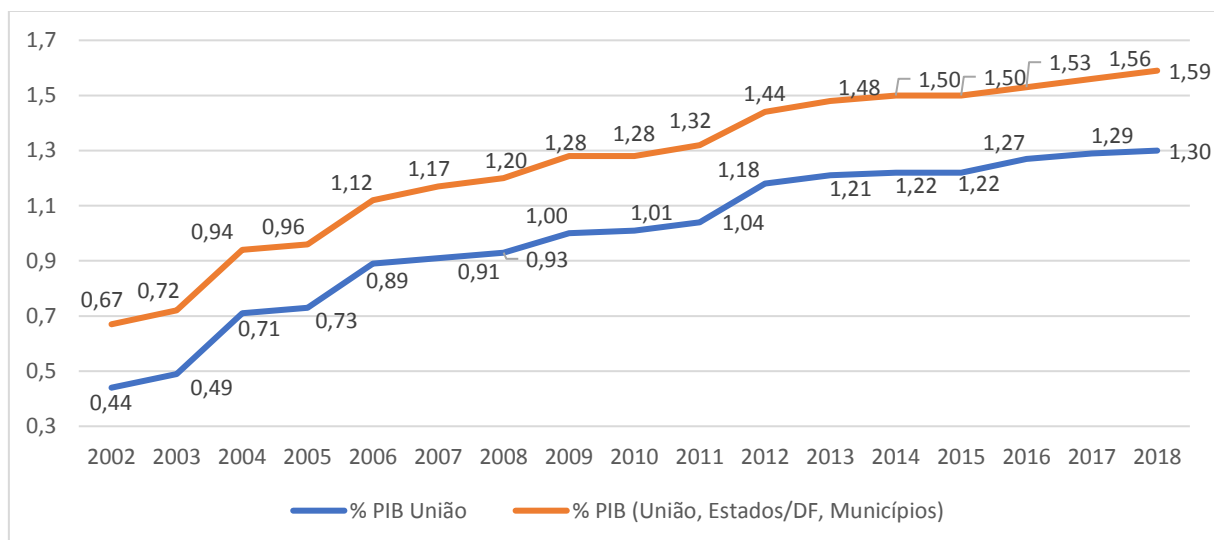
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Quando analisada a evolução dos recursos da Assistência Social como proporção ao PIB, nota-se também um aumento no período analisado. A proporção passou a crescer mais lentamente a partir de 2013, conforme gráfico 36.

Observando o gráfico 37, ao retirar da análise a transferência de renda direta, que possui a maior representatividade nos gastos da Assistência Social no Brasil, nota-se uma diferença na evolução da execução orçamentária da União em comparação ao mesmo dado incluindo as transferências de renda.

<sup>13</sup> A partir dos anos 2000, os gastos com assistência social foram classificados na função 8, com as seguintes subáreas: Assistência ao idoso, Assistência ao Portador com deficiência, Assistência à Criança e ao adolescente e Assistência comunitária.

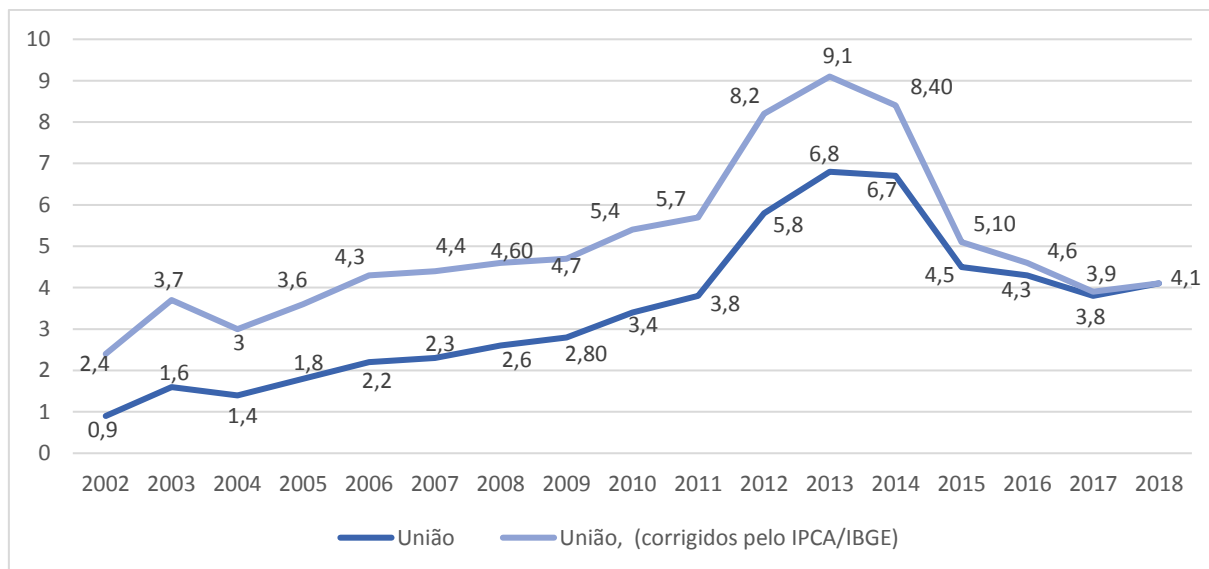


**Gráfico 36- Evolução dos recursos da Assistência Social em relação ao PIB (%), Brasil, 2002- 2018**

Fontes: Siafi; Siconfi (STN); IBGE

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

A partir de 2014 passou a ocorrer uma queda, ainda mais significativa em 2015, demonstrando uma redução dos gastos do governo com a Assistência Social (sem a transferência de renda na análise).

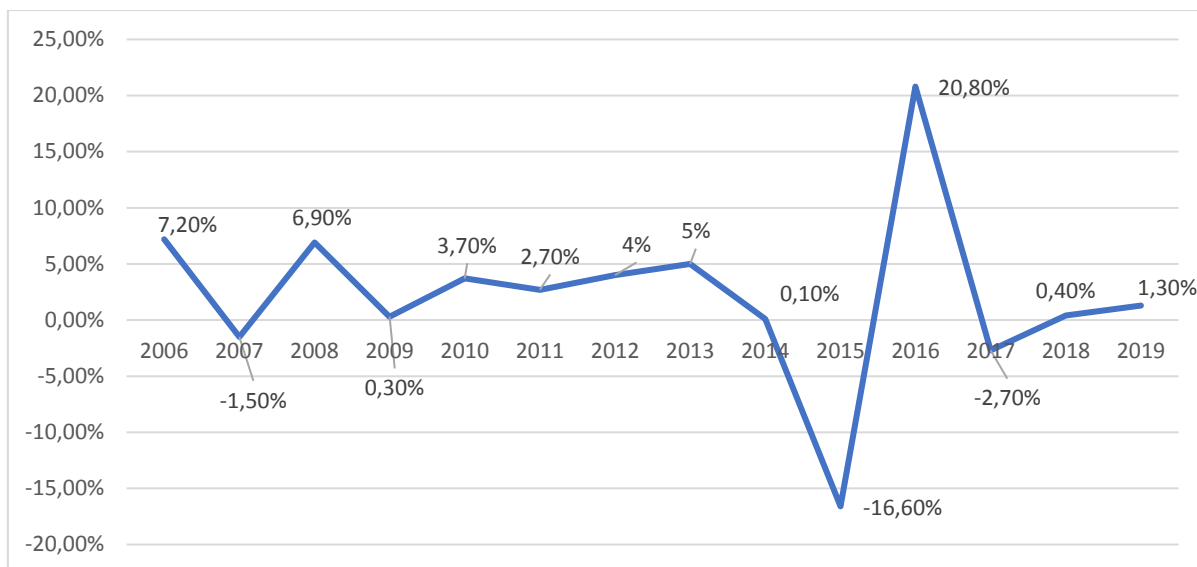
**Gráfico 37- Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social -Função 08 (em bilhões de reais), exclusive transferências de renda, Brasil, 2002-2018**

Fontes: Siafi

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

O número de brasileiros recebendo os benefícios previdenciários também sofreu algumas oscilações, com queda muito significativa em 2015.

**Gráfico 38- Taxa de crescimento anual da Quantidade de benefícios previdenciários concedidos (em %), Brasil, 2006-2019**



Fonte: Brasil (2020)

Elaboração própria.

A transferência de renda representou uma parcela significativa dos gastos com Assistência Social no Brasil. O principal programa de transferência de renda dos anos 2000 foi o Bolsa Família. Os orçamentos anuais desse programa cresceram quase todo o período entre 2004 e 2014, com apenas duas quedas (2007 e 2011), o que foi revertido no ano seguinte nos dois casos. A partir de 2015 houve três quedas no orçamento (2015, 2016 e 2018). Vale ressaltar que a partir de 2015 a pobreza extrema voltou a crescer no país.

**Gráfico 39- Orçamentos anuais do Bolsa Família, corrigidos pela inflação - Em bilhões de reais**



Fonte: CMO, 2020

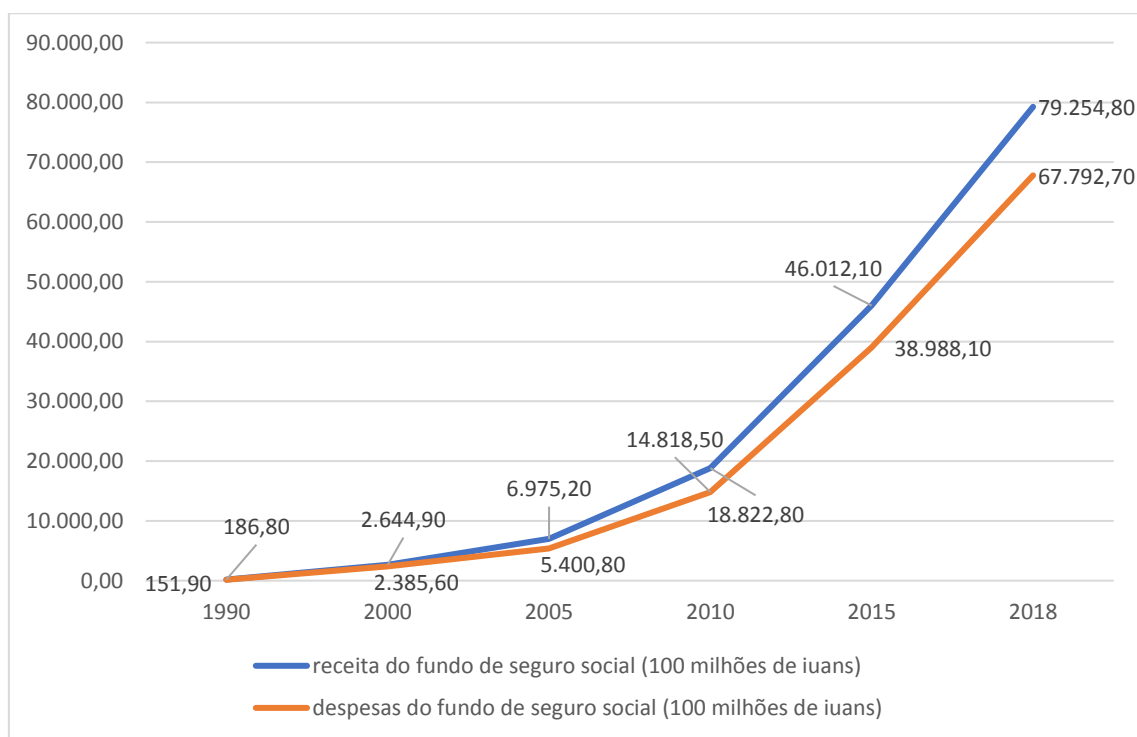
Elaboração própria.

Em relação a China, o governo implementou programas sociais especialmente a partir das reformas que ocorreram no início de 1990, principalmente com garantia de renda para as famílias de baixa renda, desconsiderando a capacidade de trabalhar das famílias. Mas a partir de 2000, com o aumento da preocupação do governo com as consequências da extrema pobreza no país, os programas sociais foram reforçados e ampliados.

Na China, a Previdência social apresenta essencialmente três bases: (1) o sistema básico de seguro patrimonial que se complementa com o Fundo de Previdência Social, criado nos anos 2000; (2) o seguro de doação suplementar, inclusive com anuidade empresarial; e (3) um seguro patrimonial individual. O primeiro déficit da previdência da China ocorreu em 2014, o que pode haver resultados piorados tendo em vista o envelhecimento da população.

Houve uma ampliação das receitas com o Fundo de Seguro Social no período de 1990 a 2018. O aumento das despesas também ocorreu, porém ela se manteve inferior às receitas. A diferença entre a receita e as despesas também se ampliou no período. O Fundo da Previdência Social, criado nos anos 2000, possui também reserva estratégica para cobrir as despesas caso necessário.

**Gráfico 40- Evolução da receita e das despesas do Fundo de Seguro Social, China, 1990-2018**

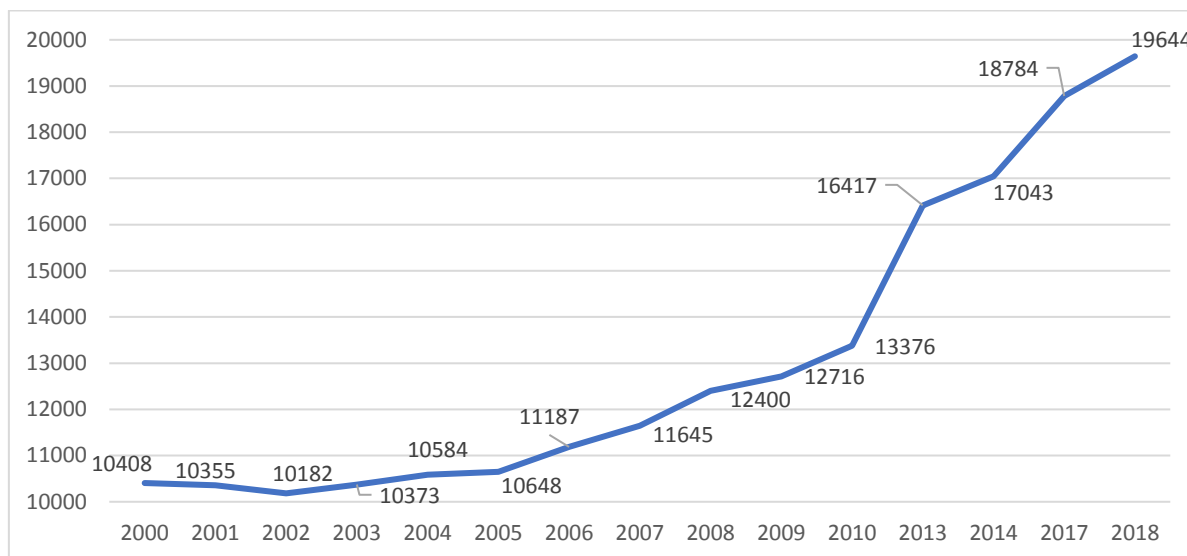


Fonte: China Statistical Yearbook, 2019  
Elaboração própria.

Um importante benefício que se ampliou de forma significativa no período foi o seguro-desemprego. Em 2000, o seguro cobria 104.080.000 pessoas. Em 2018, a cobertura foi ampliada

para o total de 196.440.000 de pessoas, um aumento de 88,7%. No mesmo período, o aumento da taxa de desemprego foi de 3,1%, em 2000, para 3,8%, em 2018, um aumento de 22,6%.

**Gráfico 41- Número de trabalhadores inscritos no seguro-desemprego (x 10000 pessoas), China, 2000-2018**



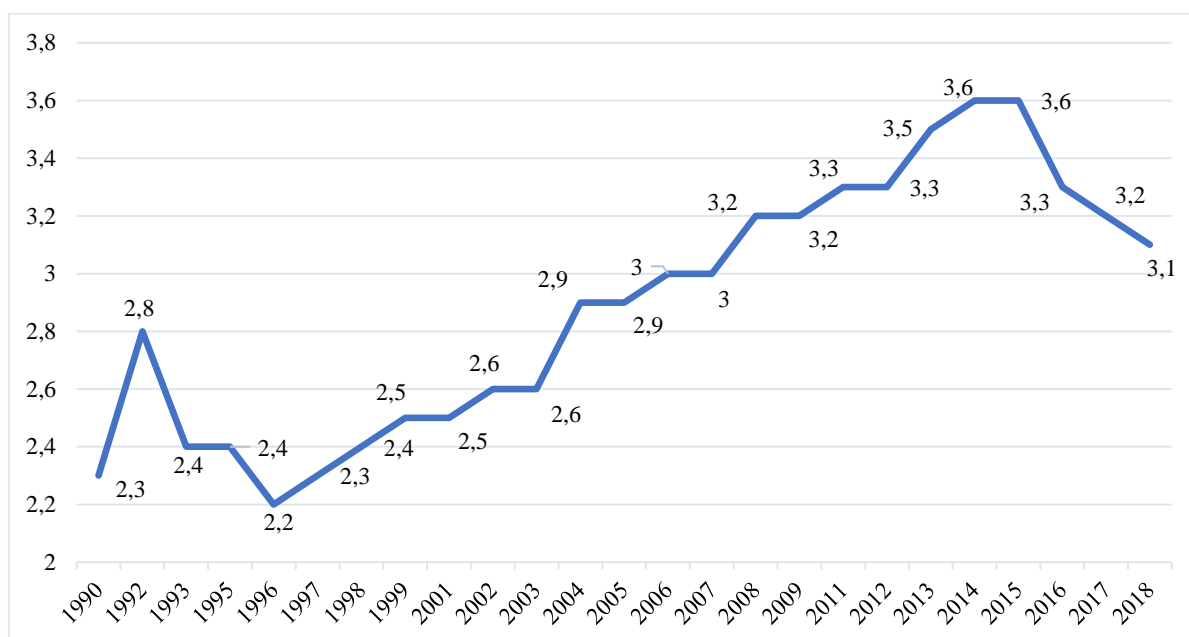
Fonte: China Statistical Yearbook, 2019  
Elaboração própria.

Após análise de indicadores nesses 4 âmbitos, educação, saúde, mercado de Trabalho e Assistência Social/Previdência, é importante analisar também as mudanças nos níveis de renda e pobreza no Brasil e na China.

## 5.2 INDICADORES DE RENDA

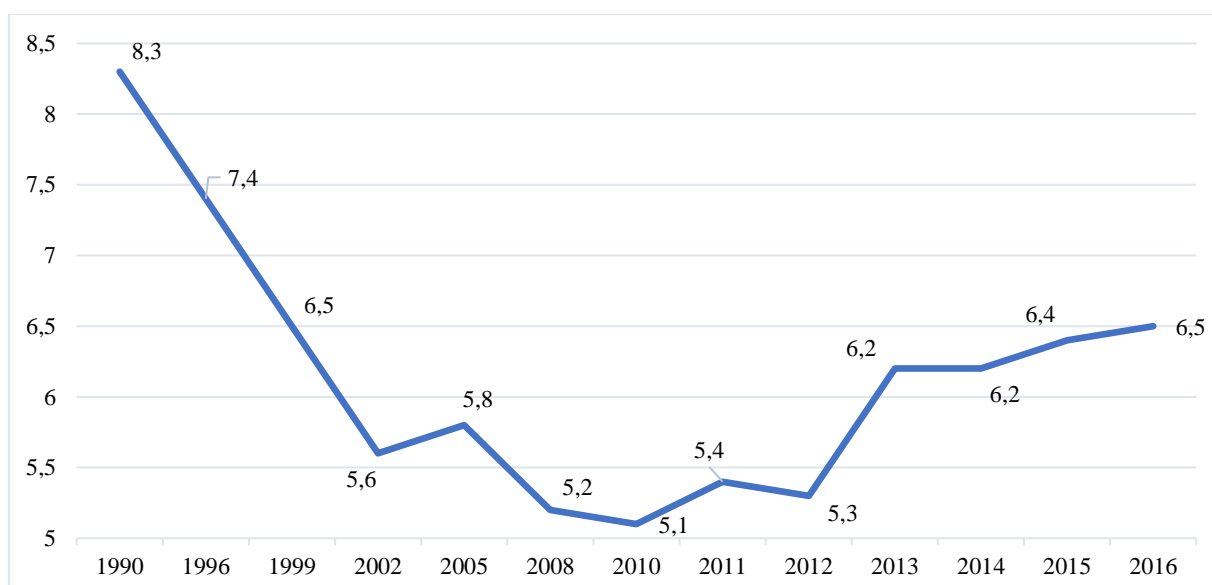
Observando a concentração de renda, a análise se concentrou no percentil inferior: os 20% mais pobres. No caso brasileiro, houve uma ampliação da renda dessa parcela da população no período a partir de 1996 e de forma um pouco mais significativa a partir de 2003, o que seguiu em crescimento até 2014. Como pôde ser notado, na maior parte dos indicadores analisados até aqui, houve uma piora na participação da renda dos 20% mais pobres da população a partir de 2015, com a mudança de governo que se seguiu em 2016 com a posse do presidente Temer, de linha conservadora. (WORLD BANK, 2019)

Importante ressaltar que, apesar do crescimento da renda detida pela população mais pobre que ocorreu na década de 2000, e na primeira parte da década de 2010, demonstrando uma diminuição na concentração de renda, a parcela da renda detida pelos 20% mais pobres ainda é muito pequena.

**Gráfico 42- Participação de renda detida pelos 20% mais pobres da população, Brasil, 1990-2018**

Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

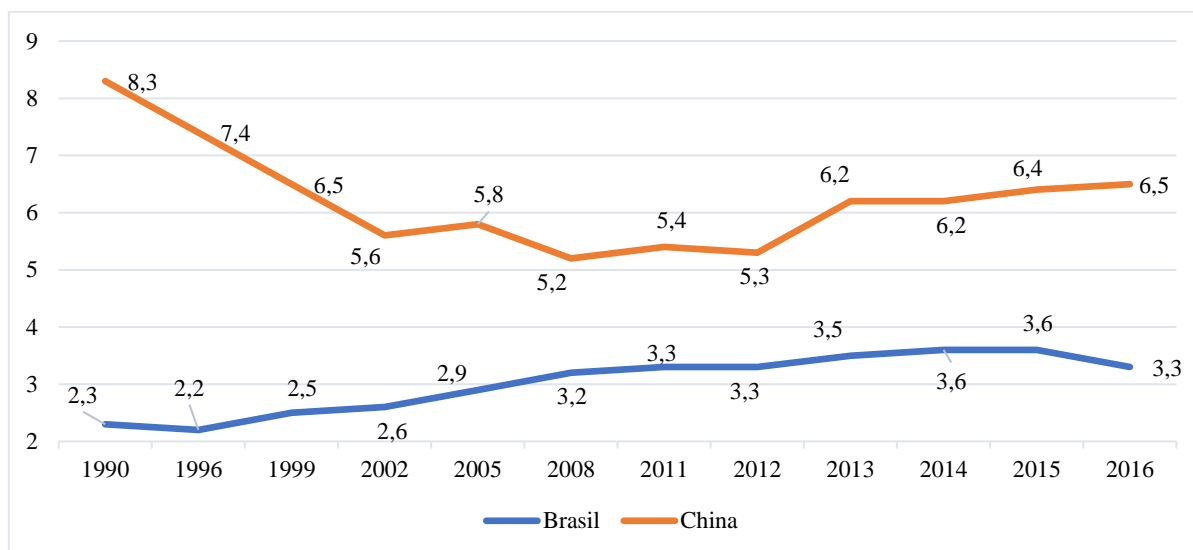
No caso da China, a parcela da renda detida pelos 20% mais pobres é maior em comparação ao Brasil. Na década de 2000, essa parcela se estabilizou na casa dos 5%, passando a crescer a partir de 2013.

**Gráfico 43- Participação de renda detida pelos 20% mais pobres da população, China, 1990-2016**

Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Mesmo estando sempre superior à parcela detida pelo mesmo grupo de pessoas no Brasil, esse indicador ainda demonstra a alta concentração de renda na China.

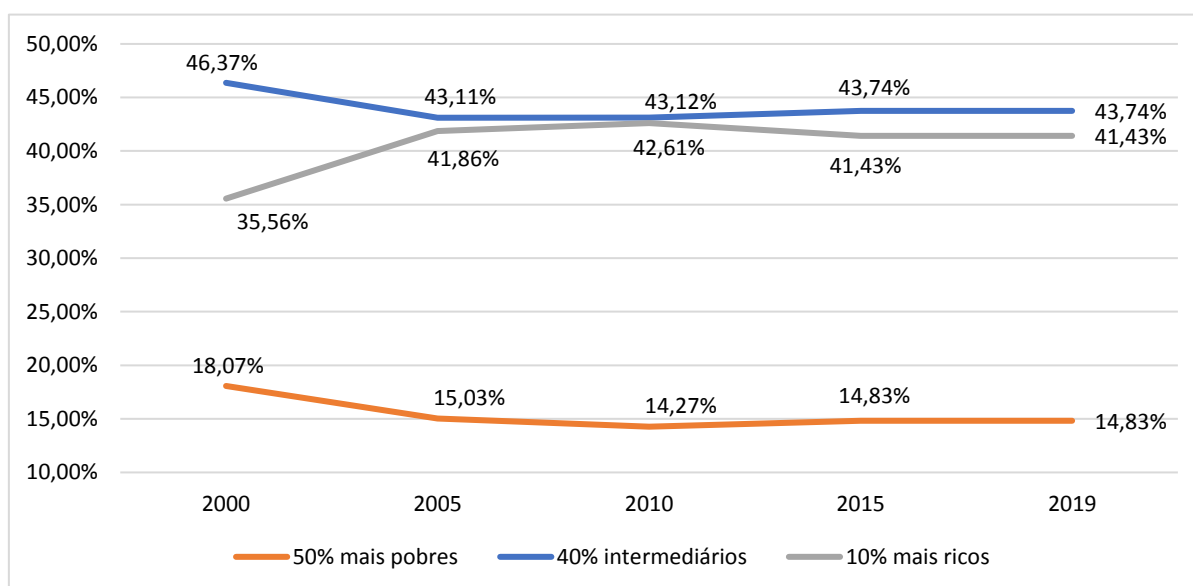
**Gráfico 44- Participação de renda detida pelos 20% mais pobres da população, Brasil e China, 1990-2016**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Observando os percentis dos 10% mais ricos, 50% mais pobres e 40% dos que possuem nível de renda intermediário, as análises podem trazer importantes conclusões. No caso da China nos anos 2000, na primeira metade da primeira década houve uma queda na parcela da renda concentrada nos 40% população intermediária da renda e também na parcela de renda dos 50% mais pobres, ao mesmo tempo em que houve um aumento da renda concentrada nos 10% mais ricos. Nos anos seguintes foram pequenas as alterações, se mantendo uma grande concentração de renda no país, apesar de mais estável.

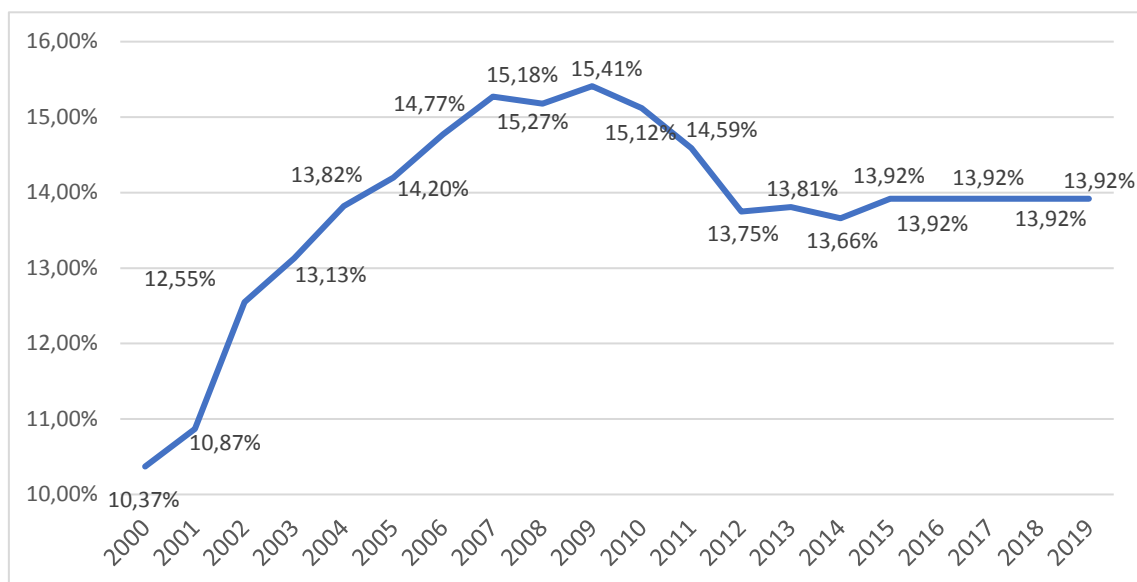
**Gráfico 45- Parcela da renda nacional por percentil da população, China, 2000-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Observando ainda um percentil menor do topo da pirâmide de renda, o 1% mais rico da China, houve um aumento da concentração de renda na primeira década. A partir de 2009 houve uma queda mais significativa até 2012, se mantendo estável até 2019.

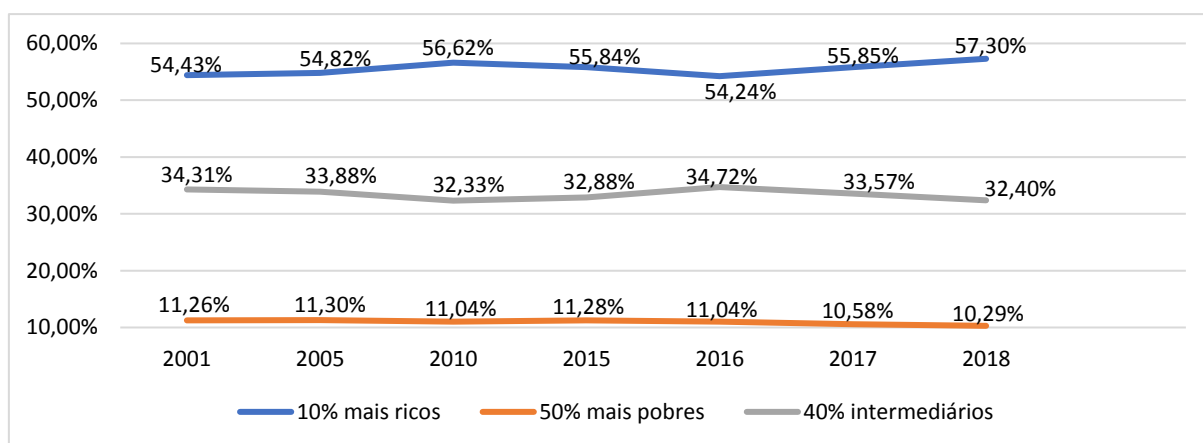
**Gráfico 46- Parcela da renda nacional do 1% mais rico da população, China, 2000-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

No Brasil, na primeira década houve um crescimento da renda detida pela população 10% mais rica, caindo até 2016 e voltando a crescer até 2018/2019, o que demonstra uma alta concentração de renda brasileira, maior do que na China e sem alterações significativas que demonstrem uma mudança desse quadro. Os 50% mais pobres tiveram um pequeno aumento de sua renda até 2015, caindo a partir daí.

**Gráfico 47- Parcela da renda nacional por percentil da população, Brasil, 2001-2018**

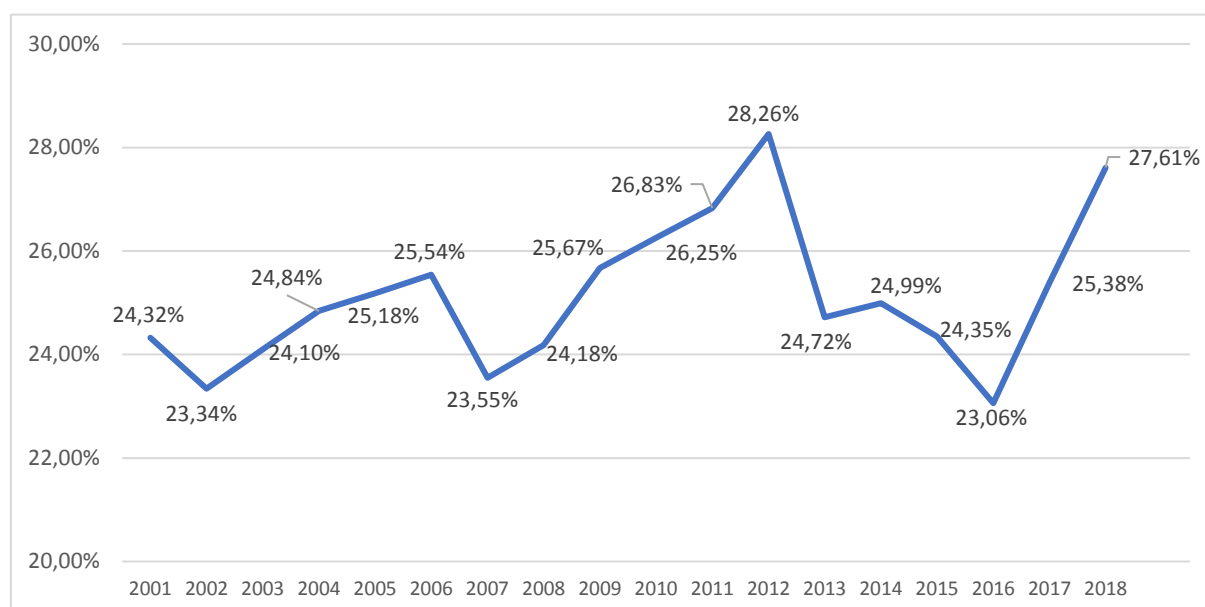


Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Essa melhoria na renda da população mais pobre pode estar ligada ao crescimento do salário mínimo real e as políticas sociais dos governos do PT no mesmo período, com o quadro sendo revertido a partir de 2015. Importante notar que a população que apresenta um nível intermediário da renda (40%) apresentou uma queda na renda na primeira década, com um pequeno crescimento até 2016, quando novamente voltou a cair.

Em relação à população brasileira 1% mais rica, em 2001 concentrava 24,32%, passando para 27,61% em 2018, com o pico de concentração em 2012 (28,26%) e o mínimo, no período, em 2016 (23,06%). Deste modo, a concentração de renda entre os mais ricos é elevada, o que se manteve nos anos 2000. A concentração no Brasil, inclusive, é ainda maior do que na China.

**Gráfico 48- Parcela da renda nacional do 1% mais rico da população, Brasil, 2000-2018**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

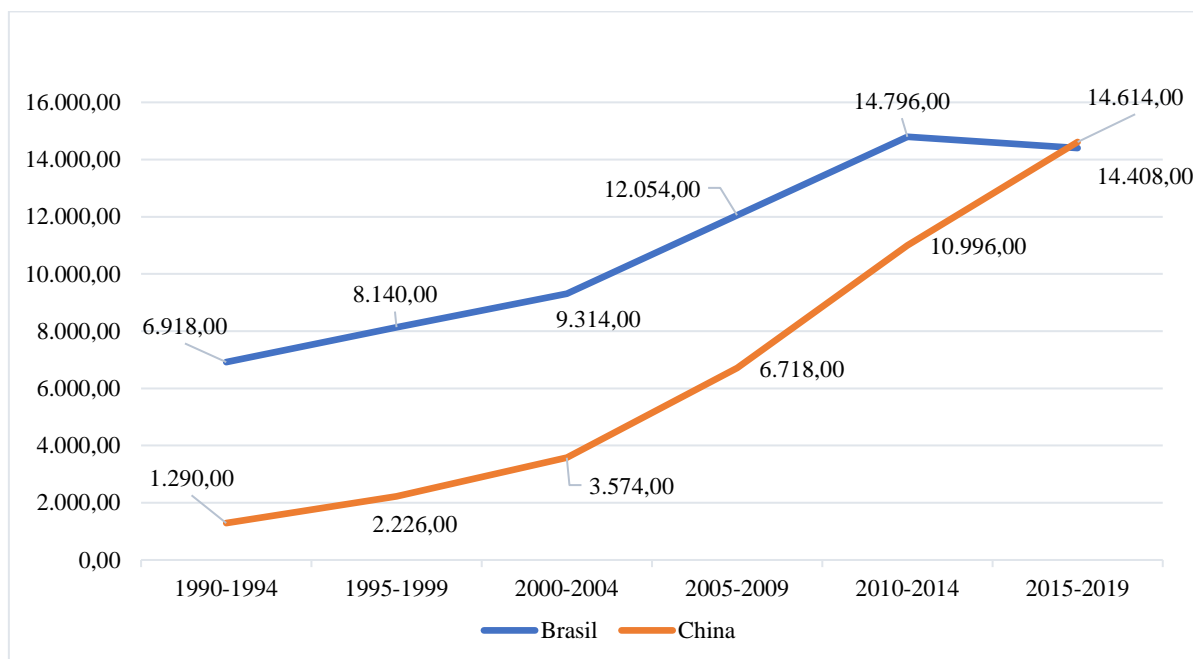
Há outros indicadores que podem apresentar análises importantes para a desigualdade de renda brasileira, como a renda *per capita* e o PIB *per capita*. Esses indicadores, apesar de não conseguirem apresentar de forma fidedigna e analítica, quando observadas isoladamente, a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil e na China, apresentam resultados que enfatizam a realidade da iníqua distribuição de renda e o aprofundamento da pobreza nesses dois países. De fato, a renda média da população, principalmente em países tão desiguais como Brasil e China, tem pouco valor explicativo, porém diferenças elevadas trazem contribuições à análise.

Brasil e China apresentam Renda Nacional Bruta *per capita* em níveis distintos durante todo o período analisado, aqui iniciado em 1990, com o Brasil apresentando renda superior. A partir



de 2017, contudo, isso se inverteu e a China passou a apresentar uma Renda Nacional Bruta *per capita*, considerando a Paridade do Poder de Compra, superior à brasileira e a inversão continuou até 2019.

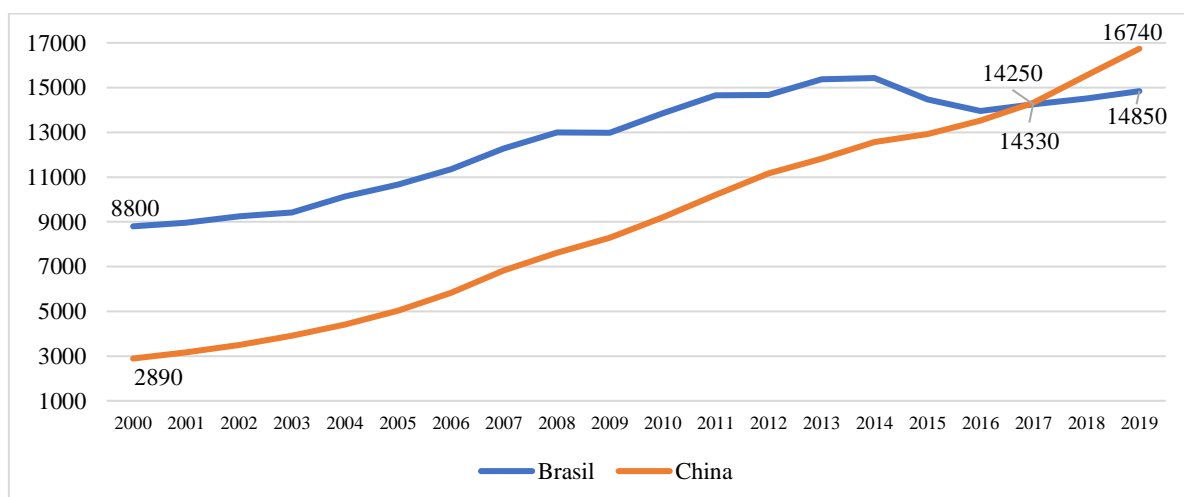
**Gráfico 49- RNB *per capita*, Paridade do Poder de Compra (PPC) (US\$ corrente internacional), Média a cada 5 anos, Brasil e China, 1990-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

O Brasil passou a sofrer uma queda deste indicador em 2014 e, a partir de 2017, a China passou a ter uma RNB *per capita* superior, conforme gráfico 50.

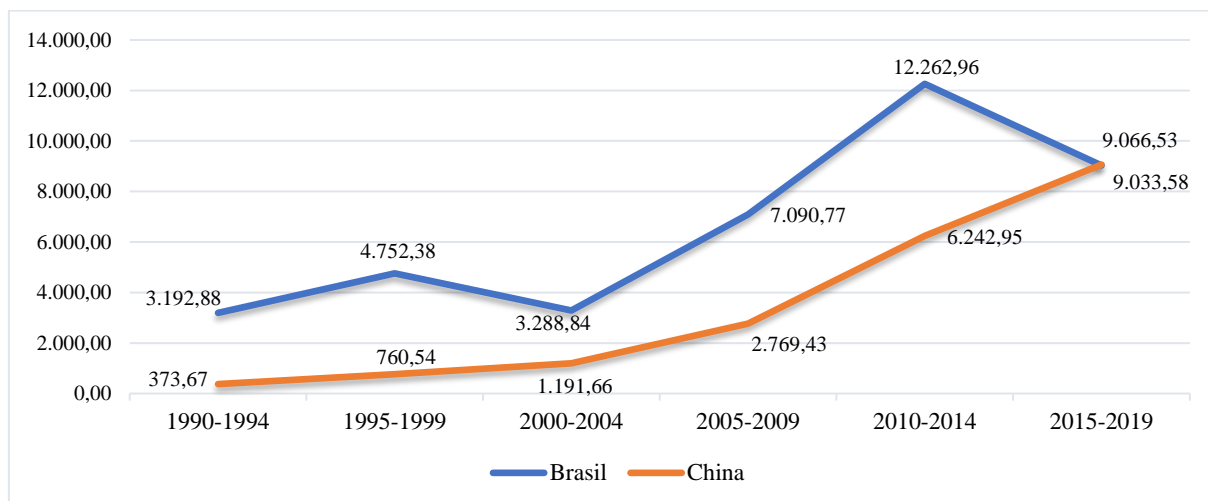
**Gráfico 50- Renda Nacional bruta *per capita*, Paridade do Poder de Compra (PPC) (corrente internacional), Brasil e China, 2000-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

No caso do PIB *per capita* ocorreu o mesmo, tanto para o Brasil quanto para a China. Houve um aumento do PIB *per capita*, na China, em todo o período analisado, compreendendo a média de valores a cada 5 anos.

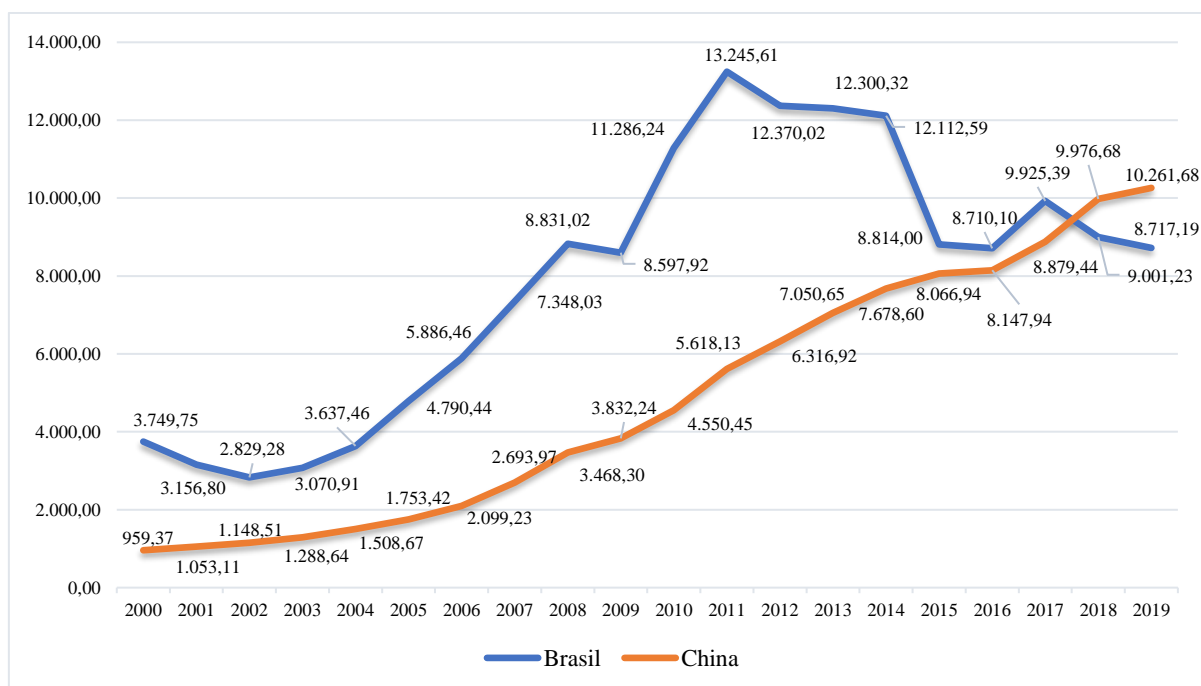
**Gráfico 51- PIB *per capita* (US\$ corrente), Média a cada 5 anos, Brasil e China, 1990-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Os maiores aumentos, contudo, ocorreram nos anos 2000. No Brasil houve um aumento na primeira metade dos anos 1990, com importante queda na segunda metade. Nos anos 2000 houve um aumento significativo do PIB *per capita* brasileiro, com uma queda a partir de 2012.

**Gráfico 52- PIB *per capita* (US\$ corrente), Brasil e China, 2000-2019**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

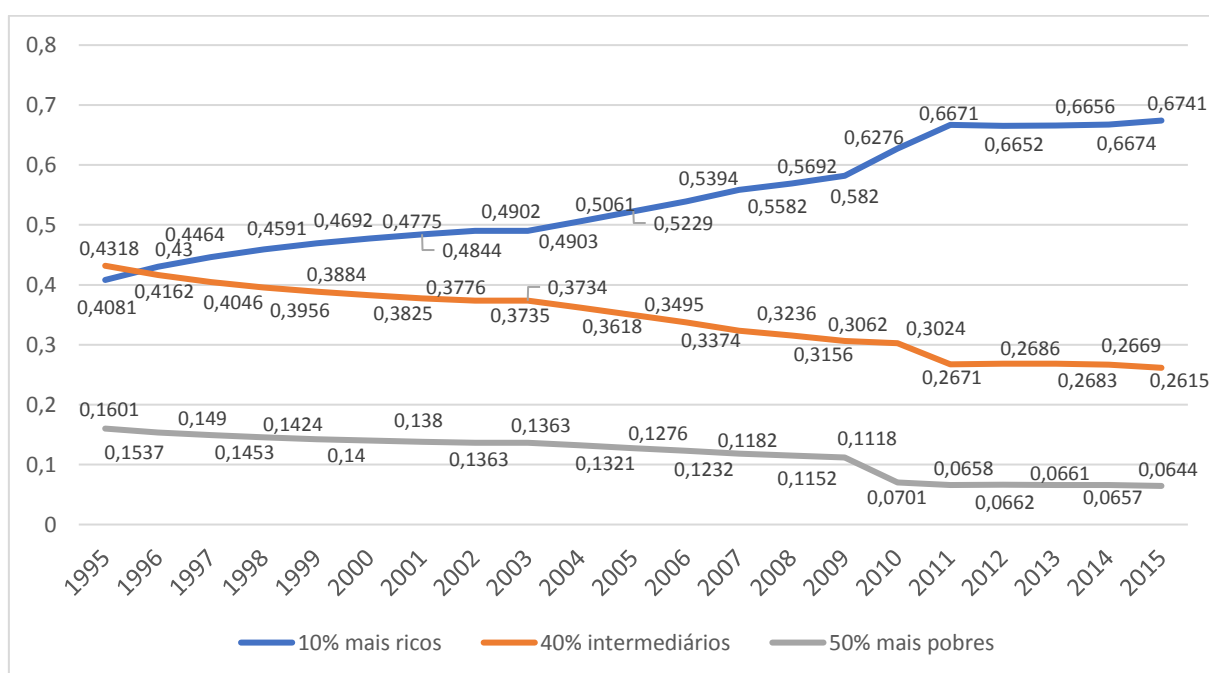
Olhando mais detalhadamente os anos 2000 no gráfico 52, o Brasil vinha de um importante crescimento a partir de 2002, com uma queda em 2008 relacionada a crise, outra em 2012 e a mais significativa e persistente em 2015. Já no caso da China, o crescimento se manteve a taxas quase constantes, fazendo o país ultrapassar os números brasileiros entre 2017 e 2018.

### 5.3 INDICADORES DE RIQUEZA

Um indicador importante para compreender as desigualdades é a concentração de riqueza. Brasil e China se destacam por apresentar uma elevada concentração de riqueza, inclusive com uma ampliação do número de bilionários. Apesar da ampliação das políticas públicas sociais, não houve medidas realizadas pelos dois países para melhorar os níveis de concentração de riqueza, o que também foi uma realidade no âmbito mundial. Em 2019, os 2.153 bilionários que existiam no mundo concentravam a mesma riqueza do que os 60% da população. (OXFAM, 2020).

O aumento da concentração de riqueza na China pode ser analisado observando-se três percentis: 10% mais ricos; 50% mais pobres e 40% intermediários, em relação a riqueza da população do país. Entre 1995 e 2015, um período de 20 anos, os 10% mais ricos passaram de 43,18% da riqueza total para 67,41%.

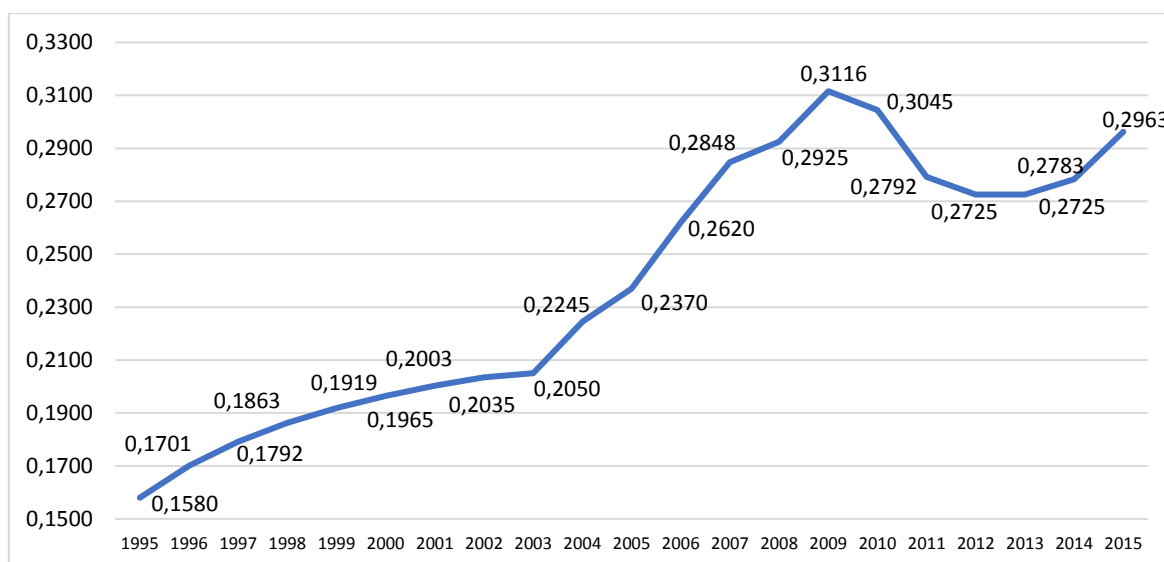
**Gráfico 53- Participação líquida de riqueza pessoal detida por percentil de riqueza, China, 1990-2015**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Ao mesmo tempo, houve uma queda na riqueza concentrada nas mãos dos 40% intermediários (de 40,81% para 25,15%) e de maneira menos significativa, os 50% mais pobres passaram a concentrar 6,44% da riqueza em 2015, sendo que em 1995 concentravam 16,01%, conforme gráfico 53 apresentado logo acima.

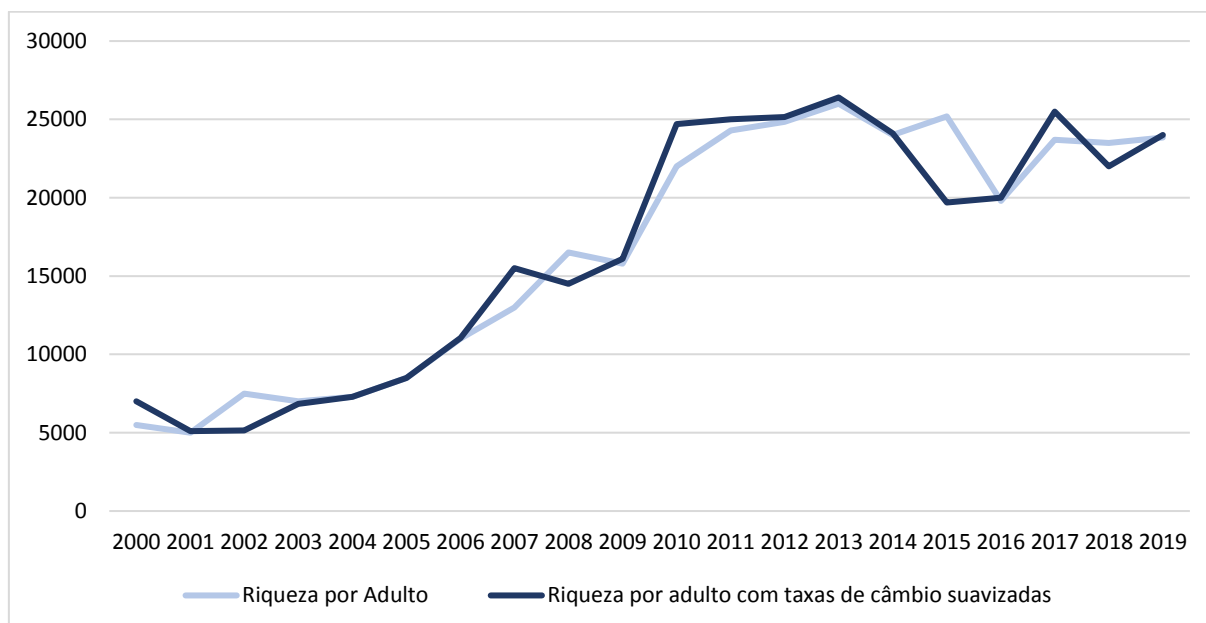
**Gráfico 54- Participação líquida de riqueza pessoal detida do 1% mais rico, China, 1990-2015**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

Observando um percentil menor no gráfico 54, o 1% mais rico, a concentração de riqueza também se ampliou, passando de 15,8% em 1995 para 29,63%. O pico ocorreu em 2009, porém houve uma queda entre 2010 e 2012, voltando a crescer em 2014.

**Gráfico 55- Riqueza por adulto ao longo do tempo, Brasil, 2000-2018**



Fonte: Global wealth databook, 2019

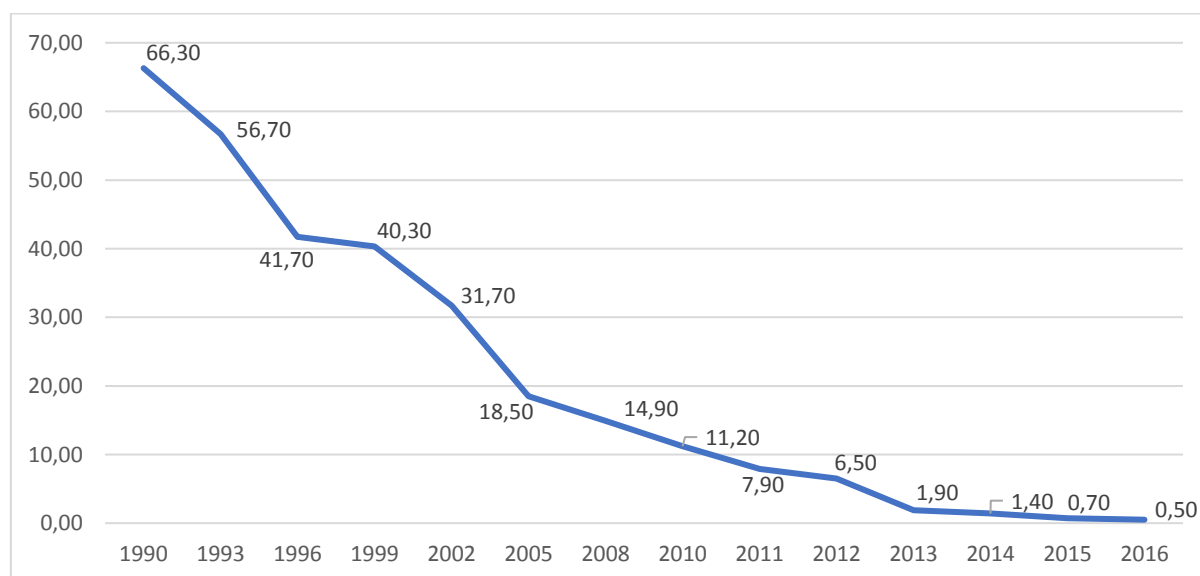
O Banco Mundial não disponibiliza dados sobre a concentração de riqueza no Brasil, porém já há análises realizadas através do Imposto de Renda que demonstram a alta concentração de riqueza brasileira. Analisando a riqueza *per capita* entre os anos 2000 e 2018 no Brasil, com dados disponibilizados pelo Global Wealth Databook (2019), nota-se um aumento a partir de 2002, com pequena queda em 2008 e 2012, e queda maior a partir de 2013, conforme gráfico 55 acima.

Esses dados fornecem informações gerais sobre a riqueza no país, mas não demonstram a concentração da riqueza. Porém, há também no Brasil dados sobre o aumento de bilionários e da concentração de riqueza nas mãos destes. Em 2017, os 43 bilionários do Brasil possuíam uma fortuna de US\$ 549 bilhões, o que equivale a 43,5% da riqueza brasileira. O século XXI apresentou, no geral, um aumento da riqueza por adulto ao longo do tempo oscilando em alguns momentos. A parcela mais pobre (50%), porém, controlava apenas 2% da riqueza do país, uma queda em relação a 2016, cujo mesmo percentil (mais pobre) concentrava 2,6%. (Global Wealth Databook, 2018)

#### 5.4 INDICADORES DE POBREZA

A extrema pobreza, cuja medida internacional instituída pelo Banco Mundial se direciona para as pessoas que ganham menos de US\$ 1,90 por dia, é uma medida importante na comparação dos níveis de pobreza entre os países.

**Gráfico 56- Proporção do número de pessoas na pobreza de US \$ 1,90 por dia (Paridade do Poder de Compra -PPC de 2011) (% da população), China**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

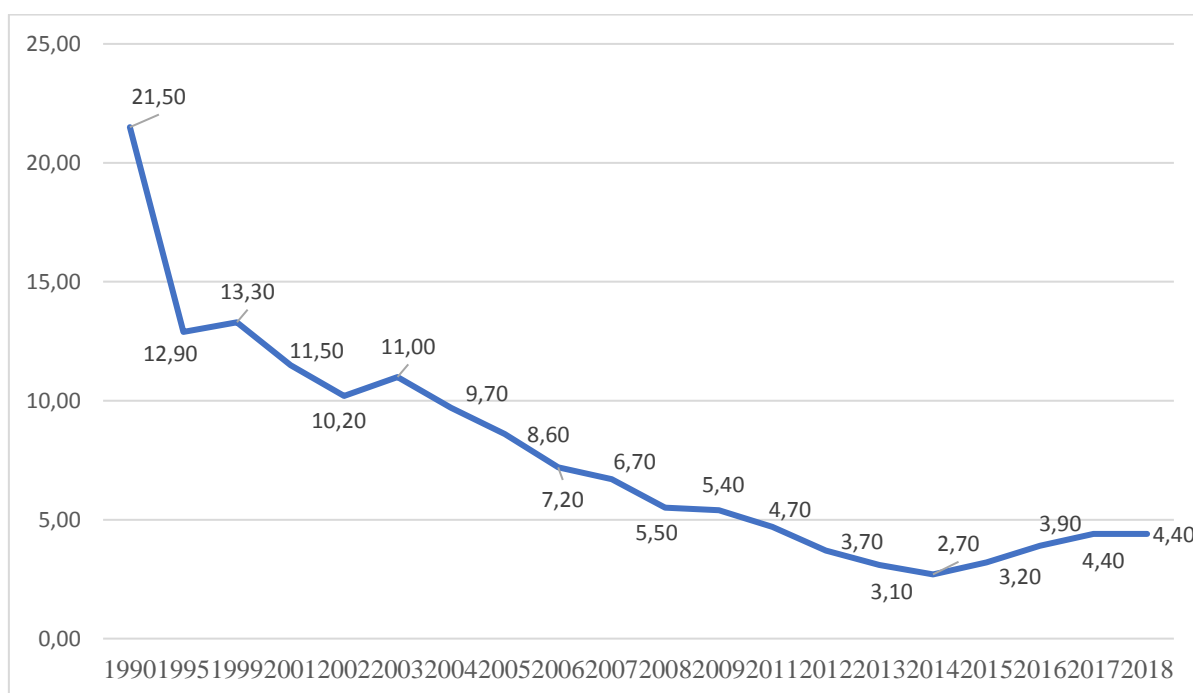
Tendo como base essa medida do Banco Mundial, a porcentagem da população pobre na China caiu consideravelmente desde 1990, ficando abaixo de 1% a partir de 2015, como apresentado no gráfico 56 acima.

A China possui um padrão nacional de pobreza com base em uma renda de 4 mil iuanes *per capita* por ano, ou seja, US\$ 1,52 dólares por dia. Além disso, considera fatores extras como saúde e educação. Necessário ressaltar que entre 2013 e 2018 a China conseguiu retirar da pobreza 12 milhões de chineses por ano, contribuindo para a redução de 70% da pobreza mundial, com base na medida do Banco Mundial.

Em novembro de 2020, a China anunciou que o país havia erradicado a extrema pobreza tendo como base o padrão nacional de US\$ 1,52 dólares, valor menor do que o nível instituído pelo Banco Mundial. Isso aconteceu após a saída dos últimos nove condados da lista de regiões pobres. Segundo o Banco Mundial (2020), a China resgatou da pobreza mais de 850 milhões de chineses desde o início das reformas em 1978.

No Brasil também houve melhora nesse indicador, tendo em vista a redução do número de pessoas pobres ganhando abaixo de US\$ 1,90, a partir de 1990. Houve números decrescentes de pobres até o ano de 2015, quando voltou a crescer.

**Gráfico 57- Proporção do número de pessoas na pobreza de US\$ 1,90 por dia (PPC de 2011) (% da população total), Brasil**



Fonte: World Development Indicators  
Elaboração própria.

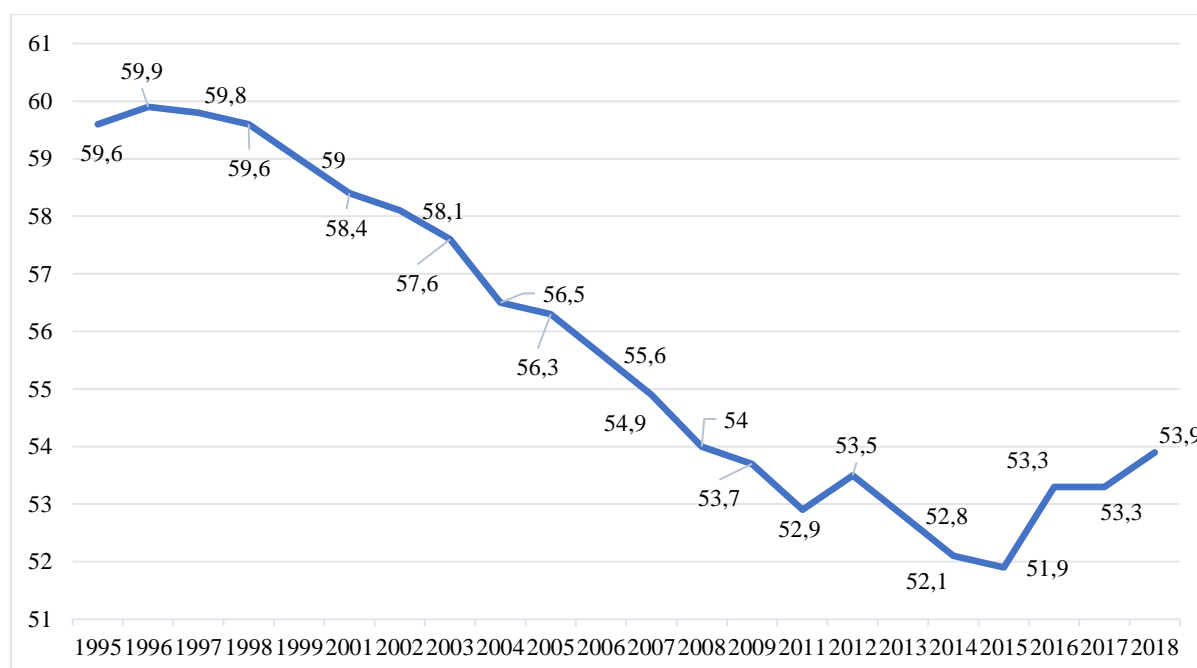
Brasil e China possuíam 10 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza em 2015 cada, segundo o Banco Mundial. O Brasil apresentava esse mesmo número de extremamente pobres em 2017. Ressalta-se, contudo, que no caso brasileiro essa quantidade significava 4,4% da população e na China 0,7%.

## 5.5 INDICADORES DE RENDA

Um importante indicador que mede a desigualdade de renda é o índice de Gini, pois conseguiu superar algumas limitações de outras medidas mais simples, como o PIB *per capita*, cujo conceito abrange apenas uma divisão do PIB pela população total de uma localidade. Apesar disso, o índice de Gini apresenta limitações por ser estático e não conseguir analisar o potencial que um local pode ter em reduzir ou aumentar a desigualdade em tempos diferentes (curto e longo prazo). Além disso, uma desigualdade baixa na análise pelo índice de Gini não garante justiça social, tendo em vista que não considera o poder de compra em diferentes partes de uma mesma localidade.

Apesar dessas críticas existentes para o coeficiente de Gini, ele ainda é um indicador relevante para a análise e não pode ser desconsiderado. Nos casos do Brasil e da China, houve alterações relevantes nos anos estudados. O coeficiente de Gini apresenta valor entre 0 e 1 (ou 0 e 100), quando 0 (zero) corresponde à completa igualdade e 1 (um) a completa concentração de renda.

**Gráfico 58- Coeficiente de Gini (multiplicado por 100), Brasil, 1995-2018**



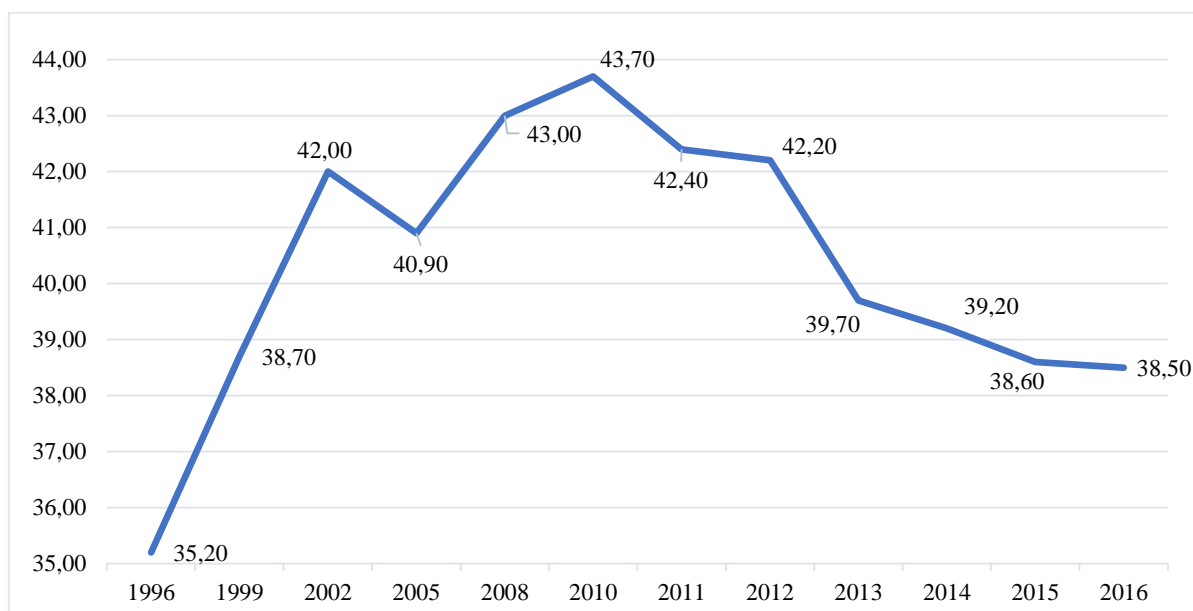
Fonte: World Bank.

Elaboração própria.

Utilizando-se de dados do Banco Mundial, o Brasil vinha apresentando uma redução do coeficiente de Gini desde 1996, conforme gráfico 58 acima. Ou seja, o país estava lentamente se tornando menos desigual. Houve um pequeno crescimento do índice de Gini em 2012, mas voltou a cair nos anos seguintes até 2016. Apesar dessa redução na maior parte do período, o coeficiente de Gini não saiu da casa dos 50 (ou 0,5), o que classificava o Brasil entre os países mais desiguais do mundo.

De maneira diferente, a China apresentou uma elevação do coeficiente de Gini na segunda metade da década de 1990. Após uma redução na primeira metade da década de 2000, o país apresentou mais dois anos com elevação, para decrescer de forma relevante até 2016, último dado disponível pelo Banco Mundial.

**Gráfico 59- Coeficiente de Gini (multiplicado por 100), China, 1996-2016**

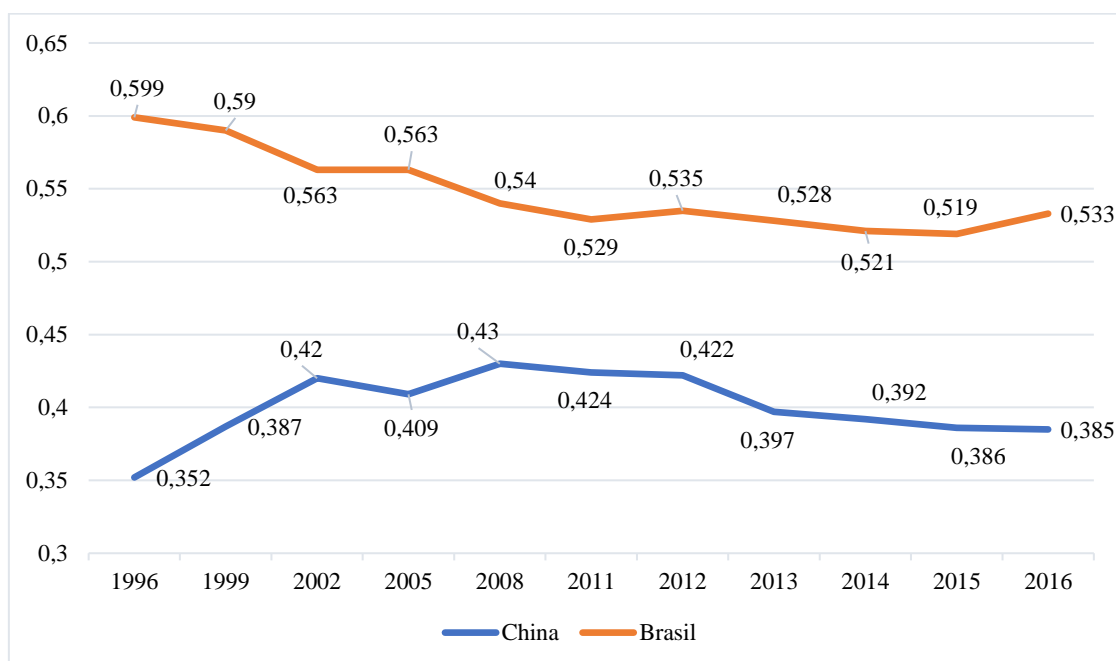


Fonte: World Bank Estimate.

Elaboração própria.

Observando os dados de forma mais contínua, os dois países tiveram uma relativa estabilidade nos níveis do coeficiente de Gini nas décadas de 2000 e 2010, com algumas oscilações. A China, porém, apresenta resultados melhores que o Brasil, com uma concentração de renda menos significativa. É preciso considerar, contudo, que os dois casos, o brasileiro e o chinês, ainda são trágicos do ponto de vista das desigualdades entre seus habitantes.



**Gráfico 60- Coeficiente de Gini, Brasil e China, 1996-2016**

Fonte: World Bank Estimate.  
Elaboração própria.

## 5.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Brasil e China se destacam, no âmbito internacional, pela alta concentração de renda e riqueza. Apesar disso, apresentaram no século XXI uma ampliação e criação de políticas públicas direcionadas, direta ou indiretamente, para a redução dos níveis de desigualdade. Para um estudo das políticas públicas sociais e dos níveis de desigualdade e pobreza, foram apresentadas análises de indicadores em quatro âmbitos: educação, saúde, mercado de trabalho e assistência social /previdência.

No âmbito da educação, verificou-se uma ampliação dos investimentos públicos em proporção do PIB no Brasil e na China, com parcelas maiores no caso brasileiro, apesar das melhores pontuações nas avaliações internacionais no caso chinês. O Brasil apresentou maiores investimentos nas universidades públicas e cursos técnicos, além de financiamentos a juros baixos para as universidades particulares. Importante considerar que as taxas de analfabetismo tiveram reduções importantes nos dois países. As taxas brasileiras, porém, são muito elevadas ainda em comparação aos países desenvolvidos.

Já no âmbito da saúde, foram analisadas as despesas domésticas do governo em proporção do PIB. China apresentou crescimento importante nesse indicador. O Brasil teve uma oscilação nesses valores, com crescimento baixo, apesar das taxas serem maiores do que no caso chinês.

Analisando esse mesmo gasto a nível *per capita* considerando a Paridade do Poder de Compra dos países, houve um crescimento nos dois casos (Brasil e China) em todo o período analisado (anos 2000 e 2010). Apesar de o crescimento para o período ter sido maior na China, o Brasil ainda apresenta taxas mais elevadas.

Ainda no caso da saúde, foram analisados o número de leitos (que cresceu no caso brasileiro, até 2012, e reduziu no caso chinês, até 2014) e a taxa de mortalidade infantil, também em queda nos dois casos. Em relação a imunização ao sarampo, houve um crescimento das taxas no caso chinês, e uma queda no caso brasileiro, que pode estar relacionada a diversos motivos, como ao crescimento dos militantes negacionistas da ciência ou fundamentalistas religiosos, com suas campanhas de “antivacina”.

No mercado de trabalho, tanto o salário mínimo, no caso brasileiro, quanto o salário médio, no caso chinês, apresentaram crescimento real. Importante considerar, no caso chinês, que os salários da zona costeira são maiores do que no interior, assim como na zona urbana é maior do que na zona rural, por isso o salário médio tem limitações para as análises. Em relação às taxas de desemprego, o Brasil apresentou queda entre 2003 e 2014 e passou a crescer a partir de 2015. A China apresentou quedas não significativas nas taxas de desemprego entre 2013 e 2018. Importante considerar, contudo, que as taxas de desemprego na China são menores que as brasileiras.

Em relação à assistência social, o Brasil apresentou aumento no gasto público nesse âmbito, com especial importância para o Programa Bolsa Família, apesar de seu alto custo. A China ampliou as despesas com o Fundo de Seguro Social no período, com um importante aumento ao seguro-desemprego, que cresceu a taxas maiores do que o desemprego. Em relação à previdência social, a quantidade de beneficiários previdenciários cresceu a taxas variantes no período, com queda significativa em 2015 e pico de crescimento em 2016. Os governos do Brasil e China têm demonstrado preocupação com o déficit da previdência. No caso chinês a preocupação aumentou com o crescimento do número de idosos em detrimento dos mais jovens, por muitos relacionado à política do filho único, já flexibilizada.

Notou-se que, apesar das melhorias nos níveis de pobreza extrema, com ampliação da renda da população mais pobre, os ricos também passaram a ganhar mais, tanto no Brasil quanto na China. Em relação a concentração de riqueza, houve uma ampliação nesses níveis nos dois países, tendo em vista o aumento da riqueza da população do topo, ou seja, dos mais ricos.

## **6 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E SUA ASSOCIAÇÃO COM OS ÍNDICES DE DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E INDICADORES SOCIAIS**

As políticas públicas sociais são um dos elementos importantes para enfrentar os problemas da distribuição de renda e a pobreza, através da atuação do Estado em componentes relevantes para melhorar o nível de renda da população mais pobre e também impactar diretamente na demanda agregada, promovendo inclusive o crescimento econômico. O objetivo aqui colocado foi demonstrar que de fato existem impactos da adoção de políticas públicas sociais sobre a concentração de renda e a pobreza, através de investimentos em áreas específicas, como saúde, educação, mercado de trabalho, assistência social e previdência social.

Ademais, a proposta aqui apresentada foi demonstrar que há uma relação de reciprocidade entre as políticas públicas sociais e a desigualdade e renda e pobreza. As condições de desigualdades de renda e pobreza incidem sobre o desenho das políticas públicas sociais. Não foi proposto, porém, realizar uma mensuração ou quantificação, tendo em vista que não será realizada uma modelagem econométrica. Assim, o objetivo aqui é apontar e explicar as relações, no ponto de vista da economia política, entre a desigualdade de renda, a pobreza e as políticas públicas sociais. Aqui são discutidas as características, processos e implicações das articulações entre as condições de vida do povo e determinadas políticas do Estado na comparação entre Brasil e China.

Dito isto, esse capítulo irá apresentar uma avaliação geral sobre as relações entre as políticas públicas sociais e a desigualdade de renda e a pobreza, dando ênfase para o estudo comparativo entre Brasil e China, com destaque para os anos entre 2000 e 2020.

No início da década de 2000, houve a emergência de governos progressistas em vários países da América do Sul, inclusive no Brasil. Apesar do objetivo inicial do Partido dos Trabalhadores, que objetivava “reconstruir” o país, em sentido popular, após as ações liberais que embasaram as políticas na década anterior, na campanha eleitoral de 2002 o propósito foi modificado para atender sobretudo os mercados financeiros, que apostavam no caos em caso da vitória petista. Essa alteração foi posta na Carta aos Brasileiros, apresentada pelo candidato Lula, preservando, com limites, as políticas públicas sociais

Em relação à China, os governos também procuraram adotar medidas que tivessem como objetivo melhorar os níveis de pobreza extrema e as políticas sociais entraram de maneira mais clara e objetiva dentro da agenda de governo, porém toda essa mudança ocorreu com a

manutenção do mesmo grupo no poder, o PCC. Não houve, contudo, nos dois casos, resultados que tivessem como características grandes alterações nos níveis de desigualdade de renda, tão elevadas nesses países, considerando, dentro da análise, os dados disponíveis do Banco Mundial, WID.world e PNAD.

Não existe uma maneira única, como uma fórmula mágica, para reduzir as desigualdades. É imprescindível, primeiro, entender a existência de particularidades nos países e a necessidade de enfrentar os potencializadores das desigualdades a partir da compreensão e enfrentamento desses problemas: “(...) a visão de futuro precisa estar ancorada num projeto nacional que incorpore as dimensões sociais, econômicas e ambientais do desenvolvimento.” (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 18).

As desigualdades de renda e a pobreza se potencializam com a limitação do acesso a bens e serviços de qualidade, seja limitando a preparação do trabalhador para entrar no mercado de trabalho e garantir uma renda digna, seja por limitar os seus gastos com o básico, tendo em vista a necessidade de direcioná-los para bens e serviços que deveriam ser garantidos pelo Estado. Neste sentido, é necessário compreender a:

(...) política social como composta por um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. (CASTRO, 2013, p. 168 e 169)

Para reduzir as desigualdades não é necessário apenas o crescimento econômico. Ao mesmo tempo, é preciso dar foco às questões que afetam diretamente ou indiretamente os níveis de renda da população, tais quais os direitos trabalhistas, o crescimento do salário mínimo real, os empregos formais, o incentivo ao estudo, a melhoria na infraestrutura das escolas e universidades, a ampliação das vagas nas universidades públicas com garantia de permanência, ampliação da disponibilidade de serviços de saúde de qualidade etc.

As desigualdades no acesso aos bens e serviços sociais são ainda altas, tanto no Brasil quanto na China, e devem ser enfrentadas no âmbito público, sendo necessária uma articulação entre todos os níveis de governo no âmbito do país. Assegurar o acesso de toda a população a serviços básicos de saúde, assistência social, previdência, educação, saneamento, é fundamental para garantir à população o mínimo para que a ampliação de sua renda não se vincule exclusivamente aos esforços pessoais. Este fator é imprescindível porque, tendo em vista que uma parcela da população possui níveis de rendas mais elevados, estes podem ter acesso a serviços básicos de

qualidade, enquanto a população de baixa renda se submete aos serviços públicos disponíveis, muitas vezes limitados e de baixa qualidade.

No caso do Brasil e da China nos anos 2000, há que se notar que as políticas sociais adotadas, apesar de reduzirem a extrema pobreza, não foram suficientes, considerando os dados utilizados nesta tese, para reduzirem significativamente a desigualdade de renda, o que pode ser justificado pela não adoção de medidas mais abrangentes e mais enraizadas em estratégias de longo prazo. Por esse motivo, é necessário inserir a questão social na agenda de desenvolvimento dos países, tendo em vista que a garantia de direitos básicos para a população e a preocupação com a concentração de renda e a pobreza são fundamentais para que o país cresça, sem sacrifícios tão brutais contra parcelas numerosas da população.

Para uma melhora no nível de desigualdade de renda dentro de uma sociedade, deve ocorrer, além da garantia mínima de renda para os mais desfavorecidos hoje, uma garantia de direitos mínimos, tendo em vista que, para uma grande parcela da população nascida em famílias de baixa renda, garantir necessidades básicas permite, no longo prazo, maiores possibilidades de acesso a renda digna.

Ou seja, há grande importância em garantir renda mínima hoje para as pessoas de baixa renda, porém é necessário também criar possibilidades para que estas e sua família consigam sair da situação em que se encontram e vislumbrem uma melhoria geral da renda familiar. Gough (2000) reafirma esta ideia ao apresentar o conceito de necessidades básicas como demandas que, se não atendidas, irão comprometer a trajetória de vida, reduzir oportunidades e perpetuar a vulnerabilidade destas pessoas.

Dentre as necessidades básicas, destacam-se saúde, educação, alimentação adequada, vestuário, saneamento básico, água potável. Esta ideia reafirma que há grande importância nas políticas sociais e na garantia de renda mínima à população vulnerável, ao mesmo tempo em devem ser garantidos os direitos mais gerais, com serviços públicos de qualidade. Muitas vezes, a não garantia de serviços básicos como saúde e educação, ou mesmo moradia, empurra parcela da população ao mercado de seguros e crédito “fácil”, criando a possibilidade de que eles possam acessar serviços que não estavam disponibilizados para os mais vulneráveis.

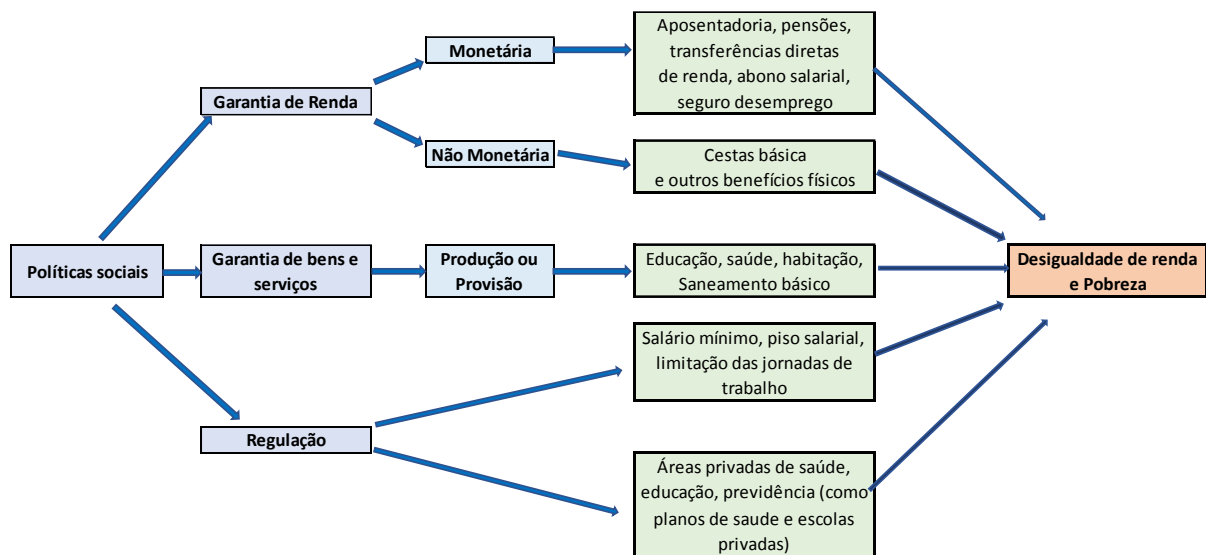
O mix de mais renda para pagar mais serviços privados e ter poucos serviços públicos – além de deficientes na qualidade – foi denunciado como “não conforme ao padrão FIFA”. Pedir educação, saúde e transporte subsidiado é pedir que o acesso ao fundamental esteja dissociado da renda e do status social de cada um. Trata-se de desmercantilizar dimensões das nossas vidas agora reguladas por monopólios e pela grande finança. Esta já pensa em repactuar o entendimento acerca do que são os

direitos humanos universais. Na impossibilidade de os eliminar, transformá-los em mínimos e básicos seria uma escolha *second best* bem oportuna! (LAVINAS, 2013, p.138).

As políticas podem apresentar sustentabilidade no tempo, através de regras e da atuação das instituições, porém podem também ser fragmentadas ou mesmo alteradas ou reduzidas. Há, em grande medida, políticas sociais que são estabelecidas como direito e exigem atuação do Estado não só na promoção destas, como na atuação na busca pela qualidade.

Para entender como os investimentos em políticas sociais podem gerar implicações, direta ou indiretamente, no curto ou longo prazo, sobre a desigualdade de renda e a pobreza, serão analisados aqui alguns indicadores separados em três grupos. A figura a seguir apresenta essa divisão da política social: (i) Garantia de renda; (ii) Garantia de bens e serviços; e através de leis, com a (iii) Regulação. (IPEA, 2010a).

**Figura 2- Tipos de intervenção das Políticas sociais**



Fonte: Elaboração própria com base em: Ipea (2010a)

## 6.1 GARANTIA DE RENDA

Em relação à garantia de renda, destacam-se as transferências diretas de renda (monetária), como as Políticas de transferência de renda para os extremamente pobres, as pensões, as aposentadorias, o Seguro desemprego etc. São de maneira mais clara e direta políticas que garantem a renda mínima, para aqueles que, mesmo estando em idade ativa, não possuem condições, por diversos motivos, para obter renda suficiente para sobrevivência. Neste item

entra também a garantia da renda das pessoas que estão fora da idade ativa, como os idosos, pessoas afastadas por doença, deficiência etc.

Embora as rendas provenientes do trabalho sejam ainda aquelas que apresentam a fonte de renda da maioria da população, brasileira e chinesa, os tipos de trabalho são diversos, apresentando características diferentes em relação à formalidade e à precariedade, o que impacta na garantia de renda por meio da seguridade social, através dos pagamentos das Pensões, aposentadorias, seguro desemprego.

Nestes casos, a interferência dessas políticas sociais de garantia de renda impacta diretamente nos níveis de desigualdade de renda e pobreza, tendo em vista que proporcionam garantias de rendas mensais, seja por aposentadorias, pensões, seguro desemprego, abono salarial, que beneficiam a parcela da população que trabalhou, seja também através das transferências de renda direta para a população extremamente pobre sem renda suficiente para tal.

Com a pandemia da Covid-19, uma garantia de renda importante foi o Auxílio emergencial no caso brasileiro e benefícios também para as pequenas empresas, que sofreram impacto com a paralisação e redução das vendas. Na China, houve corte de impostos para pequenos empresários e ampliação das indenizações e incentivo a contratação, porém é importante considerar que a China voltou quase à normalidade bem antes que a maior parte do mundo, inclusive o Brasil.

Ressalta-se que as transferências diretas de renda direcionadas às famílias de baixa renda proporcionam uma ampliação dos gastos através do fortalecimento do circuito econômico e social. Isso ocorre porque os estratos inferiores da renda realizam, de maneira comparativa à população de renda superior, consumo interno maior e poupam menos, ou seja, consomem mais proporcionalmente a sua renda, ampliando as vendas nacionais, gerando mais empregos.

Além dos impactos diretos nos níveis de renda da população, reduzindo a concentração de renda e a pobreza extrema, os gastos com seguridade social se tornaram um forte impulsionador da demanda agregada, pois impactam diretamente na ampliação do consumo das famílias. Ou seja, com a ampliação desse gasto, principalmente através da renda monetária para a população com maior propensão ao consumo (pessoas de baixa renda, desempregados, idosos), expandiram-se a demanda econômica e, conseqüentemente, o consumo interno proveniente das massas populares:

(...) pode-se exemplificar a decisão do governo brasileiro de pagar um piso previdenciário equivalente ao salário-mínimo cujo valor cresceu acima de 60% em

termos reais, durante a década de 2000. Tal decisão se deu de forma independente da receita arrecadada previamente com contribuições sociais. Do mesmo modo, o pagamento de aposentadorias a uma parcela de trabalhadores rurais que não contribuíram direta e previamente para a previdência, representou uma decisão autônoma de gasto não condicionado a um pagamento de contribuições. Foram decisões arbitradas com o objetivo de assegurar um patamar de renda mínimo a aposentados, de forma desvinculada do nível de renda atual. (GENTIL; ARAÚJO, 2013, p. 201)

Neste sentido, analisando resumidamente a relação das políticas sociais, através da garantia de renda, sobre a desigualdade de renda e pobreza no Brasil e na China, nota-se que, dentre as medidas adotadas, essas foram as mais relevantes quanto observado o curto prazo. Houve nos dois casos uma melhora no nível da renda da população mais pobre, conforme apresentado no capítulo anterior, o que em grande medida é justificada pela garantia de renda mínima aos extremamente pobres. Não houve, contudo, uma melhora significativa na desigualdade de renda e riqueza, tendo em vista que a população mais rica também passou a ganhar mais, conforme dados apresentados no capítulo 5.

## 6.2 GARANTIA DA OFERTA DE BENS E SERVIÇOS SOCIAIS

Em relação à Garantia da oferta de bens e serviços sociais, pode ocorrer uma participação direta de órgãos públicos na fabricação e disponibilização de bens e serviços (saúde, educação, transporte etc.) ou destinação de renda para viabilizar esses bens e serviços para as pessoas impossibilitadas de fazê-lo.

No caso da educação, torna-se relevante incluir e ampliar o acesso da população pobre às escolas, cursos técnicos e universidades com vistas a melhorar o seu nível de renda, mesmo que no longo prazo, tendo em vista a melhor qualificação proveniente de mais anos de estudos. Com a ampliação do número de matrículas em escolas e universidades públicas, ressalta-se que se ampliam também as vagas para professores e outros profissionais, o número de escolas e universidades, assim como a distribuição de alimentos e refeições, material didático, transporte e acesso tecnológico aos alunos da rede pública. Estes fatores ampliam os empregos, garantindo também a renda de muitas pessoas através da geração de empregos. (CASTRO, 2013).

Silveira, Ribas, Cardomingo e Carvalho (2021) apresentaram um estudo demonstrando os impactos distributivos da educação pública, no caso brasileiro, principalmente considerando os níveis básicos. Quando são incluídos os gastos públicos em educação como parte da renda familiar, o índice de Gini cai 5,2%, considerando dados da POF. Essa constatação coloca a educação pública como um dos principais eixos no enfrentamento da desigualdade no país.



Um das explicações para isso é que há uma maior participação da educação pública nos estratos mais pobres da população, ou seja, 93,3% dos gastos totais em educação da população 10% mais pobre são públicos.

Importante ressaltar que o gasto social com educação proporciona a criação e a ampliação das habilidades da população, aperfeiçoando a produtividade e por conseguinte sua inclusão produtiva. Este fator apresenta resultados em curto e longo prazo, tendo em vista que melhorias que vão da educação básica até cursos técnicos, graduação e pós-graduação, influenciam na melhoria de renda da população desde crianças até a fase adulta, dando oportunidades para inserção no mercado de trabalho e melhoria nas rendas. Os investimentos em educação pública, principalmente com garantia da permanência dos estudantes através de bolsas de estudos, alcançam em maior medida a população pobre, em grande parte incapaz de custear seus estudos.

A OECD (2020a) apresentou relevantes resultados sobre os 46 países, inclusive Brasil e China, que demonstram que, à medida que aumentam os anos de estudo, se amplia também a renda da população. Entre os 37 países com dados disponíveis, o Brasil possui a maior diferença salarial entre quem possui e não possui ensino médio e graduação. Quem completou o ensino médio ganha 46% a mais de quem não completou; para a graduação a diferença é ainda maior: quem completou o nível superior ganha 258% a mais. A média da OCDE é de 22% e 89%, respectivamente. Neste estudo não há dados específicos para a China em relação a essa análise.

Na média, quando analisados os jovens entre 35 e 64 anos dos países da OCDE, amplia-se a renda em 50% com a faculdade, 20% com ensino médio e 10% sem o segundo grau, após 20 anos. O Estudo desconsidera os empregos informais e autônomos, e não controla as horas trabalhadas, considerando o tempo íntegro ou parcial.

Tanto os governos do Brasil quanto da China ampliaram os gastos com educação em proporção ao PIB no período analisado (anos 2000 e 2010) e houve queda nas taxas de analfabetismo, ampliando também o número de pessoas proporcionalmente matriculadas nas escolas, universidades, cursos técnicos. Apesar disso, nos dois casos ainda é necessário ampliar as melhorias no nível básico e no âmbito público, ainda muito precários, principalmente no Brasil.

Há que se ressaltar, contudo, a importância das políticas públicas de ampliação de novas universidades públicas no Brasil; incentivo a cursos técnicos e a permanência nas escolas das crianças e adolescentes no Brasil e na China. Houve um alerta sobre a importância da qualidade do ensino e do acesso principalmente à população mais pobre, o que traria resultados da melhoria da desigualdade e a promoção do crescimento econômico do país. “(...) A política

social pode se tornar um elemento importante para o aumento da inovação e da produtividade do trabalho, fatores decisivos para a melhoria da renda do trabalho e para o crescimento econômico”. (GENTIL; ARAÚJO, 2013, p. 198).

Em relação às políticas públicas em saúde, é necessário compreender como a saúde pode afetar diretamente a produtividade do trabalhador, tendo em vista as diversas debilidades incapacitantes e que impactam no bem-estar da população. Reduzir as desigualdades no acesso à saúde é, deste modo, fundamental para o alcance da justiça social. Os investimentos em saúde, contudo, podem não ter resultados imediatos.

Nas período analisado, ampliaram-se os investimentos em saúde, proporcionalmente ao PIB, tanto no Brasil quanto na China. No Brasil, houve avanços importantes, com o SAMU, os Mais Médicos, a Farmácia Popular, o Brasil Sorridente, a Rede Cegonha, a Política de Atenção Psicossocial, a Ampliação da estratégia da Saúde da Família, a Ampliação da Atenção à urgências com as UPAs, etc.

No caso chinês, houve a criação do Novo Sistema Médico Cooperativo (NCMS), do Seguro Médico Básico do Residente Urbano (URBMI) e do Programa de Assistência Médica (MA), objetivando aperfeiçoar um conjunto de programas de proteção financeira para a saúde direcionados principalmente para os mais pobres. Nos dois países houve uma ampliação da “(...) prioridade à Atenção Básica, incorporando às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal”. (CASTRO, 2013, p.174).

Apesar desses avanços na saúde e educação no século XXI no Brasil e na China, as políticas públicas sociais direcionadas a esses dois fatores precisam ser ampliadas e melhoradas. Apesar de não haver uma relação tão imediata no curto prazo em comparação às transferências de renda direta, os investimentos para a garantia de bens e serviços são fundamentais para fornecer as possibilidades para a população pobre melhorar seus estudos e sua produtividade e ampliar suas rendas, mesmo que em um prazo maior. Sem contar, obviamente, na melhoria na qualidade de vida da população pobre que é decorrente desses investimentos públicos.

### 6.3 REGULACÃO

Quanto a Regulaçáo, baseada na alteraçáo ou fixaçáo de normas e regulamentos que visam melhorar as relaçóes entre os agentes económicós, é importante também ressaltar seus efeitos

sobre a desigualdade de renda e a pobreza. As Regras precisam ser garantidas pelo Estado buscando garantir direitos e melhorias especialmente para os trabalhadores e mais pobres. Garantir um piso mínimo para o salário, leis trabalhistas como limite de jornada de trabalho, idade mínima para aposentadorias, no âmbito público; nas áreas sociais privadas, uma regulação eficiente no âmbito da saúde, educação e previdência privadas.

No Brasil, dentre as mais importantes na década de 2000 e parte da década de 2010, destaca-se a política de valorização real do salário mínimo, que foi um dos motivadores centrais das melhorias de renda da população, tendo em vista a influência que o salário mínimo tem sobre as demais rendas, inclusive benefícios.

Neste âmbito que ressalta a política de SM corresponde às determinações estatais relacionadas ao piso salarial legal, que tem influência sobre o mercado de trabalho, mas que no caso brasileiro tem importância também como elemento determinante do valor dos benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e da assistência social e do seguro-desemprego. (CASTRO, 2013, p. 175)

Na China houve a aprovação de leis importantes no período, como: a Lei de Prevenção a Doenças Ocupacionais (2001); Regulamento dos Contratos Coletivos (2004); Normas Administrativas sobre Salário Mínimo (2004); Regulamento sobre Trabalho e Supervisão de Seguro Social (2004); Lei sobre Mediação e Arbitragem sobre Disputas Trabalhistas (2007) e Legislação sobre Contratos de Trabalho (2007).

Essas medidas, tanto no Brasil quanto na China, também têm implicação direta na melhoria de renda da população, que encontram na lei respaldo para garantir direitos trabalhistas, melhores salários, seguro-desemprego etc. A Regulação é fundamental para a manutenção e garantia de direitos para a população, especialmente trabalhadores e pobres.

### **6.3.1 Comentários sobre a Tributação**

É necessário ressaltar aqui a importância de um sistema tributário progressivo e o quanto a sua ausência reafirma sociedades excludentes e desiguais. Os tributos são a principal fonte do Estado para custear os serviços e benefícios sociais, porém ele ainda gera um ônus maior para os mais pobres. A forma e de quem ela é cobrada contribui para a desigualdade de renda e a pobreza nos países. O Brasil, por exemplo, apresenta uma das maiores cargas tributárias do mundo como proporção do PIB, apesar do alto índice de sonegação e evasão. No geral, o Brasil apresenta uma carga tributária de 35% e a China 17% em proporção do PIB. (GENTIL; ARAÚJO, 2013).

Na China, em 2018 foram notadas algumas características mais regressivas, com tributação dividida em uma maior parte sobre consumo (54%), renda (29%) e propriedade e consumos luxuosos (16%). Já no Brasil, consumo (49,7%), rendas (27%) e patrimônio (3,52%). Os pequenos contribuintes acabam por sofrer o ônus fiscal. Os impostos sobre o consumo ainda são muito elevados e reafirmam as desigualdades, tendo em vista que a população mais pobre é a que mais paga proporcionalmente impostos deste tipo. (OECD, 2020b).

Portanto, o sistema tributário, tal como configurado no Brasil, constitui um sério limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade social brasileira. Afinal, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores. Visto sob esse prisma, a dicotomia entre “contribuintes e não-contribuintes” perde muito do seu significado, pois todos são contribuintes, mesmo os mais pobres sustentam a arrecadação tributária devido à tributação indireta. (CASTRO, 2013, p. 178)

A maior oneração ao mais pobre prejudica a distribuição de renda e reafirma uma sociedade injusta. A tributação, com destaque para tributação indireta, como o imposto sobre o consumo, gera uma carga regressiva e faz com que a população com renda menor pague proporcionalmente mais. Neste sentido, tanto o Brasil quanto a China necessitam atualizar a regulação sobre os impostos, com vistas a melhorar o nível de desigualdade de renda e a pobreza.

#### 6.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Análises sobre a política social e seus resultados são de grande complexidade. Ao compreender que a estrutura das políticas sociais abarca recursos físicos, institucionais e financeiros, nota-se o quão complexo é instituir políticas amplas que de fato proporcionem melhorias nas condições de vida da população e na distribuição de renda. A dificuldade aumenta quando o objetivo é entender em que medida os gastos com políticas sociais interferem nesses resultados.

Apesar dos avanços em relação às políticas sociais, tanto o Brasil quanto a China estão ainda distantes de alcançar o pleno bem-estar da sua população e, também, uma distribuição de renda mais igualitária. No âmbito da Garantia de renda, da Garantia de bens e serviços e da Regulação, houve avanços nestes dois países que tiveram resultados principalmente sobre a redução da pobreza, com o Brasil saindo do Mapa da Fome e a China extinguindo a extrema pobreza no país nas décadas de 2000 e 2010 (com as ressalvas para os anos de crises econômicas e políticas e a pandemia).

Para além dos avanços nas políticas públicas sociais já existentes, é necessário avançar em pontos fundamentais com o intuito de melhorar os níveis de desigualdade de renda e a pobreza no Brasil e na China. Um fato preponderante é a tributação, fortemente regressiva no Brasil e na China, tendo ainda um valor elevado para o consumo, o que prejudica de maneira mais expressiva os mais pobres.

(...) A política de redistribuição da renda exigirá mudanças na estrutura tributária que inverta o sentido da tributação, para que não sejam os trabalhadores e os mais pobres a pagarem pelo ônus de uma política social mais progressiva. Tributar de forma incisiva os altos lucros, as grandes heranças, os ganhos especulativos e a riqueza financeira transformaram-se num elevado passivo político do período recente. Tributação e gasto precisam se tornar instrumentos coordenados e complementares para que a política fiscal ativa não se limite a fazer redistribuição da renda apenas através dos gastos, mas avance para mecanismos de tributação progressiva e mais justa. (GENTIL; ARAÚJO, 2013, p. 208)

Por fim, é importante ressaltar os novos estudos em relação à desigualdade de renda nos países. No caso brasileiro, o Instituto de Ensino e Pesquisa- Insper realizou um novo e importante estudo sobre a desigualdade de renda no país nos anos 2000 e constatou que houve, segundo esta análise, uma queda neste indicador no período entre 2002 e 2015. Esse estudo traz uma nova interpretação sobre a desigualdade de renda no país pois inclui no cálculo da distribuição de renda as transferências no setor público para a educação e saúde, o que, como demonstrou essa tese, tem papel muito importante na melhoria de vida da população mais pobre (FRAGA; GAVRAS; QUEIROLO, 2021). Fica ainda mais clara a afirmação de que as políticas públicas sociais interferem de maneira positiva na distribuição de renda da população, considerando não apenas a distribuição direta da renda, mas as rendas não monetárias, tais como os investimentos em educação e saúde pública.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade de renda e a pobreza no Brasil e na China são problema sérios e enraizados na trajetória de crescimento e desenvolvimento desses dois países. O alerta que vem sendo feito pelos órgãos internacionais para que os Estados se atentem para esse fato tem ocorrido por fatores diversos, mas principalmente porque tem se visto um aprofundamento em números alarmantes da concentração de renda e riqueza no mundo. Apesar disso, os anos 2000 tiveram particularidades relevantes em alguns países, considerando principalmente a redução da extrema pobreza.

A hipótese que foi levantada nesta tese é que a expansão das políticas públicas sociais teve papel importante na contribuição para combater a extrema pobreza, mas, ao mesmo tempo, a ação governamental limitou-se a promover pequena redução ou estabilização da desigualdade de renda, mesmo que ainda a números extremamente altos. Ao analisar comparativamente os casos do Brasil e da China, países com alta concentração de renda, mas que apresentaram redução da extrema pobreza especialmente nos anos 2000 e 2010, observou-se também que foram períodos em que os governos ampliaram as políticas públicas sociais. O Brasil saiu do Mapa da Fome em 2013 e a China extinguiu a extrema pobreza em 2020, segundo análise realizada pelo governo chinês.

Para realizar um estudo comparado em relação às desigualdades de renda e pobreza e às políticas públicas, é imprescindível entender a importância e a responsabilidade do Estado na sociedade. Em que se pese as diferenças entre o Brasil e a China na formação e características do Estado, os dois países apresentaram preocupação, especialmente nos anos 2000 e 2010 (com ressalvas a segunda metade da década de 2010), em relação aos problemas relacionados a concentração de renda e pobreza.

Além disso, as diferenças entre Brasil e China não ofuscam o fato de eles terem muitas semelhanças, como por exemplo as disparidades regionais e também entre campo e cidade. Os dois países apresentam, para além dos altos níveis de desigualdade de renda e pobreza, regiões com diferenças em diversos indicadores, como o PIB, a renda *per capita*, o índice de Gini, o IDH. Essas características reafirmam o fato de que a adoção de políticas públicas deve ser resultado de análises exaustivas, considerando as diferenças gerais e internas das localidades.

No estudo das políticas públicas sociais colocadas em prática no Brasil e na China nos anos 2000 e 2010, e a relação com a desigualdade de renda e à pobreza no mesmo período, foram

priorizados, nesta tese, alguns indicadores relacionados a quatro áreas principais: saúde, educação, mercado de trabalho e a previdência/assistência social.

Em relação a saúde, a China apresentou crescimento importante nos gastos em relação ao PIB e o Brasil teve uma oscilação nesses valores, com crescimento baixo, apesar das taxas serem maiores do que no caso chinês. Já observando os gastos com saúde em proporção do PIB a nível *per capita* considerando a Paridade do Poder de Compra, houve um crescimento nos dois casos (Brasil e China) em todo o período analisado (anos 2000 e 2010). Apesar de o crescimento ter sido maior na China, o Brasil ainda apresenta taxas mais elevadas, proporcionalmente.

Na educação, houve uma ampliação dos investimentos públicos como proporção ao PIB, com parcelas maiores no caso brasileiro, apesar das melhores pontuações nas avaliações internacionais no caso chinês. O Brasil apresentou maiores investimentos nas universidades públicas e cursos técnicos, além de financiamentos a juros baixos para as universidades particulares. Além disso, as taxas de analfabetismo tiveram reduções importantes nos dois países, apesar de as taxas brasileiras ainda serem muito elevadas em comparação aos países desenvolvidos.

No âmbito do trabalho, Brasil e China apresentaram aumento real do salário mínimo/salário médio. No caso da China, que não possui um salário mínimo no país, as diferenças regionais mais uma vez se destacam, com a região costeira apresentando os maiores salários em relação ao interior do país. O desemprego caiu no Brasil durante a maior parte do período analisado, sendo estável na China na casa dos 4% na maior parte do período. A taxa de desemprego brasileira, contudo, é superior a chinesa, mesmo após as quedas anuais no período (caindo de 12,32% em 2003 para 4,84% em 2014, quando voltou a crescer anualmente, alcançando 12,8% em 2017). (IBGE, 2020).

Os dois países ampliaram os gastos com assistência social nos anos 2000 e 2010 e os dois governos demonstraram preocupação com o déficit da previdência. As políticas públicas sociais de transferência de renda direta tiveram papel fundamental para melhorar os níveis de renda da população mais pobre, trazendo contribuições importantes para garantir a renda mínima dessas famílias.

Tendo em vista a análise comparativa realizada, a relevância do Estado através da realização de políticas públicas sociais de fato foi constatada. É necessário considerar, contudo, que, mesmo com a amenização desses problemas sociais, a importância dada ao Estado para amenizar as desigualdades e suas consequências é colocado em um patamar mais amplo e não

é unanimidade na economia política. Para Adam Smith, por exemplo, a intervenção não seria necessária, tendo em vista que o problema da justiça social seria suplantado através do natural progresso econômico. Porém, na prática, isso não é visualizado em todas as sociedades, como no caso da China. A China, ao realizar as reformas e adotar políticas liberais, se transformou em uma das maiores economias do mundo e viu ao mesmo tempo um aumento exacerbado da desigualdade de renda e concentração de riqueza. As ações estatais, contudo, se mostraram importantes na China, e no Brasil, no âmbito da amenização da pobreza.

No âmbito do Manifesto Comunista, Marx e Engels não apresentavam o Estado como promotor do equilíbrio social, na verdade o Estado nem se propunha a modificar essa realidade. Apesar de não negarem a necessidade de melhorias e reformas dentro do capitalismo enquanto este existisse, não haveria, com a manutenção do sistema, mudanças que fossem suficientes para superar os níveis de pobreza e desigualdades, tendo em vista que esses problemas são inerentes a sociedade em que o Estado foi criado. Apesar de o reformismo ser duramente criticado nesta visão, pois propunha ganhos sociais aos trabalhadores como uma forma de acomodar, conciliar e defender o capital, as políticas sociais seriam reformas necessárias e urgentes para os trabalhadores, tendo em vista a possibilidade de amenizar problemas sociais exacerbados, tais como a pobreza e a desigualdade de renda.

É necessário enfatizar que a desigualdade é requisito para a sobrevivência do capital e o combate à pobreza, para além dos ideais humanistas, pode decorrer da necessidade do próprio capital em manter o nível mínimo de “demanda efetiva” e amenizar os ânimos de parte da população, evitando revoltas e levantes. As políticas públicas destinadas a beneficiar as pessoas mais pobres, em geral contribuem para o aumento do lucro do sistema, via demanda efetiva, beneficiando uma fração de classe que ocupa o bloco do poder. Apesar disso, é possível visualizar resultados que de fato trazem benefícios para a população mais pobre.

A importância em combater as desigualdades e a pobreza continua sendo ressaltada tendo em vista a urgência de soluções para suas consequências. Piketty, Stiglitz e Salama, por exemplo, reconhecem as desigualdades como um problema que limita, restringe ou até mesmo inibe o crescimento econômico, além de todos os seus malefícios sociais já escancarados. Por isso, as políticas públicas sociais seguem sendo necessárias dentro de um sistema que fomenta o aumento de problemas sociais severos, como nos casos de grandes níveis de pobreza e desigualdade existentes no Brasil e na China. Não houve, contudo, alterações significativas em alguns âmbitos sociais, mesmo com a atuação direcionada de seus governos.



Na análise comparativa, notou-se que, apesar das melhorias nos níveis de pobreza extrema, com ampliação da renda da população mais pobre, os ricos também passaram a ganhar mais, tanto no Brasil quanto na China. Assim, nos dois países o quadro geral da distribuição de renda, e muito menos o de riqueza, não foi alterado pelas suas políticas públicas sociais. Em relação a concentração de riqueza, houve uma exacerbação nos dois países, tendo em vista o aumento da riqueza da população do topo da pirâmide, ou seja, dos mais ricos. Vale lembrar que as desigualdades de riqueza são ainda mais acentuadas do que as de renda no Brasil e na China.

Idealmente, as políticas públicas sociais possuem papel estratégico no desenvolvimento nacional através do fomento à justiça social, distribuição de renda e redução da pobreza, sendo, porém, necessário uma continuidade e ampliação, tendo em vista principalmente o contexto internacional de crises e também o intuito de criar alicerces para o alcance de uma sociedade justa.

Constatou-se que a política social é um importante instrumento não apenas para a realização de transferência de renda e fornecimento de bens e serviços, mas também para gerar ampliação da demanda agregada e do mercado interno de consumo, dinamizando a produção, ampliando os empregos e a renda e reduzindo a pobreza. Apesar disso, constatou-se, no caso do Brasil, que essas políticas enfrentarão obstáculos de continuidade nos próximos anos, o que já pode ser notado pela mudança de rota dos governos.

A importância da adoção da taxa progressiva das grandes fortunas é aqui colocada em destaque tendo em vista a necessidade de reduzir os níveis de desigualdade de renda e principalmente de riqueza. Apesar de ter ocorrido a redução da extrema pobreza no Brasil e na China, os mais ricos também passaram a ganhar mais e concentrar a renda em níveis muito elevados, o que é ainda maior quando observada a riqueza. Deste modo, a taxa progressiva se apresenta como uma maneira de melhorar a distribuição de renda e reduzir a concentração de riqueza.

Constata-se que na China e no Brasil faltaram, no enfrentamento das desigualdades de renda, ações concretas mais contundentes, contínuas, organizadas e planejadas no âmbito do Estado, o que deve ser deslocado de ações atreladas a governos eleitos, que passam pouco tempo no poder. Faltou uma ação pública, através de tributação e gastos públicos, com abrangência e profundidade, para mudar a distribuição de renda. Uma ação dessa envergadura não depende apenas de tratamento técnico, burocrático e formal. Esse é um problema sumamente político e o enfrentamento consequente e efetivo das desigualdades de renda e riqueza, no contexto do

capitalismo, demandariam alterações significativas na correlação de forças entre as classes sociais na luta política.

Os 20% mais pobres ampliaram sua participação na renda detida tanto no Brasil (de 2,5% em 2001 para 3,6% em 2016) quanto na China (de 5,6% em 2002 para 6,5% em 2016). Em relação à população 1% mais rica, porém, a concentração se manteve muito elevada (passando de 23,34% em 2002 para 27,61% em 2018), ultrapassando a porcentagem de 28% da renda em 2012 no Brasil; já na China, a concentração de renda da população 1% mais rica se manteve acima de 12,5% (entre 2002 e 2019), alcançando 15% dos rendimentos em 2009. Estes dados escancararam a alta concentração de renda nesses dois países, mantidas apesar da ampliação da renda dos mais pobres. (WORLD BANK, 2020)

Os dados e as análises apresentados na tese mostram que as políticas públicas sociais ampliadas nos anos 2000 e 2010 no Brasil e na China trouxeram resultados importantes para a melhoria de renda da população mais pobre, porém não conseguiram reverter o quadro de desigualdade de renda que marcaram a trajetória de desenvolvimento nestes dois países. Chamar a atenção para o topo da pirâmide de renda e de riqueza é importante porque traz à luz o quanto os ricos mantêm suas posições privilegiadas e até mesmo ampliaram seus ganhos e patrimônio no período, inclusive em um dos momentos de maior crise que o mundo passou neste século, decorrente da pandemia do COVID-19.

Como chama a atenção Piketty (2014), o combate às desigualdades de renda e riqueza depende muito do estabelecimento de um sistema tributário com fortíssima tributação sobre os maiores patrimônios e renda e isso esteve e está completamente ausente na experiência do Brasil e da China.

A reprodução ampliada do capital pode conviver com explosiva desigualdade de renda e riqueza, como demonstrou a trajetória da China nos últimos quarenta anos. Ali houve impressionantes ritmos de crescimento econômico enquanto aumentavam as desigualdades. E com o passar do tempo, o mercado, por si mesmo não corrigiu essa iniquidade. As políticas públicas sociais, aqui analisadas, revelaram-se importantes diante da extrema pobreza, mas insuficientes e impotentes para conter a escalada da polarização social de renda e riqueza entre chineses.

Com crescimento econômico acelerado, a China mergulhou em desigualdades brutais de renda e riqueza, enquanto o Brasil, com um padrão precário e restringido de crescimento, também se debatia em persistentes privações sociais de grandes massas da população. Como se vê, com o

maior ou menor dinamismo da economia, as desigualdades estão presentes e são muito elevadas. O crescimento econômico pode atenuar as dificuldades de vida do povo significativamente por conta da ampliação do emprego, salários e orçamento público para as políticas públicas sociais, mas não há, necessariamente, coincidência entre avanço do PIB e colapso das desigualdades.

As dificuldades materiais são tão pronunciadas, tão graves, que quaisquer políticas públicas sociais, por mais limitada que seja, já é um sopro de vida para o povo mais pobre, enquanto o recuo dessas políticas, como se confirmou nos governos Temer e Bolsonaro no Brasil, provoca a imediata e trágica resposta de piora dramática das condições de vida dos mais vulneráveis socialmente.

Neste sentido, é importante observar a grande importância do avanço das políticas públicas sociais no Brasil e na China nos anos 2000 e 2010 e o quanto elas alcançaram a população mais pobre desses países, contribuindo para a saída do Brasil do Mapa da Fome e a extinção da extrema pobreza na China. Há que se considerar, contudo, que a distribuição de renda se mantém elevada e é enraizada, dentre outros motivos, pela manutenção de uma taxa regressiva, ainda legitimadora da concentração de renda nos dois países, tendo em vista a análise dos dados disponibilizados pelo Banco Mundial, WID.world e PNAD.

## REFERÊNCIAS

- ALENTEJANO, Paulo Roberto R. As relações campo-cidade no Brasil do século XXI. **Terra Livre**, São Paulo, ano 19, v.30, p.129-162, 2000
- ALMEIDA, C.; TRAVASSOS, C.; PORTO, S.; LABRA, M. E. Health sector reform in Brazil: A case study of inequity. **International Journal of Health Services**, 30:129-162, 2000
- ALVES, Giovanni. Trabalho e desigualdade social na reestruturação capitalista: um balanço da “década neoliberal” no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 2, p.7-38, jul./ dez. 2003.
- AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelho Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.
- AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas Públicas, Políticas Sociais e Políticas de Saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social, Rev. Social**. USP, São Paulo, p. 105-119, 2. Sem. 1989.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008
- BADZIAK, R. P. F.; MOURA, V. E. V. Determinantes Sociais da Saúde: um conceito para Efetivação do Direito à Saúde. **R. Saúde Públ. Santa Cat**, Florianópolis-SC, v. 3, n. 1, jan./jun. 2010.
- BANCO CREDIT SUISSE. **Global Wealth Databook 2017**. Disponível em: <<https://www.creditsuisse.com/corporate/en/research/research-institute/publications.html>>. Acesso em: 11 de março de 2019.
- BANCO CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report 2018**. Disponível em: <<https://www.creditsuisse.com/corporate/en/research/research-institute/publications.html>>. Acesso em: 12 de março de 2019.
- BARROS, A. R. **Desigualdades Regionais no Brasil**: Natureza, causas, origens e soluções. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim DARVENNE**. Brasília, Ministério da Economia, v. 25, n.5, maio 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Para entender a gestão do SUS**. Brasília: CONASS, 2003A.
- BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **A saúde na opinião dos brasileiros**. Brasília: CONASS, 2003B.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família atende mais de 13,5 milhões de beneficiários em setembro**. Pub em 17 de set. de 2019. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/setembro/bolsa-familia-atende-mais-de-13-5-milhoes-de-beneficiarios-em-setembro>>. Acesso em: 15 de outubro de 2020.

BRASIL. Ministério da cidadania. **Assistência Social**. Pub. 23 de junho de 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas#:~:text=A%20Assist%C3%A2ncia%20Social%20%C3%A9%20uma,presente%20em%20todo%20o%20Brasil.>>. Acesso em: 20 de outubro de 2020.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Resultado do Tesouro Nacional (RTN)**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn> . Acesso em: 15 de out. de 2020.

BRASIL. Tesouro nacional. **Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-saude-no-brasil/2018/30>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

BREIER, Volmir Miki. **A função do Estado em Hobbes**. 2008. 71 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

BRIONES, F. M. A. **Inequidade nas contribuições das fontes de financiamento dos sistemas de saúde como uma das causas do aumento da pobreza no Brasil e Equador**. 2019. 219 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Medicina, UFC, Fortaleza, 2019b.

CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des) ordem internacional**. 4. ed.ampl. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

CANO, W. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CAPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CARRILLO, B.; HOOD, J; KADETZ, P. **Handbook of Welfare in China**. Cheltenham. UK; Northampton, MA: Elgar, 2017.

CARRILLO, Beatriz. **Small Town China: Rural Labour and Social Inclusion**. Abingdon: Routledge, 2011

CARVALHO, L. H. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. **Revista IDeAS**, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010.

CASTRO, J. A. Saúde e desenvolvimento no Brasil. In: COHN, Amélia (Org). **Saúde, cidadania e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, p. 107-134, 2012, Coleção Pensamento Crítico.

CASTRO, J. A. Saúde e desenvolvimento no Brasil. In: FONSECA, Ana; EDUARDO, Fagnani (orgs.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania: Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CASTRO, Daniel; SENO, Danillo Dal; POCHMANN, Marcio (org.). **Capitalismo e a covid-19: Um debate urgente**. Disponível em: <<http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/05/LIVRO.CapitalismoxCovid19.pdf>>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

CEICDATA. National Bureau of Statistics. **China Gini Coefficient 2003-2019**. Disponível em: <<https://www.ceicdata.com/en/china/resident-income-distribution/gini-coefficient>>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

CEPAL. **La hora de la igualdad: brechas para cerrar, caminos por abrir**. Brasília: Naciones Unidas, 2010.

CHAUÍ, M. Universidade em liquidação. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 jul. 1999. Caderno Mais!, p. 3. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs\\_11079903.htm](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs_11079903.htm). Acesso em: 12 de julho de 2020

CHEN, F. Between the state and labour: the conflict of Chinese trade unions double identity in market reform. **The China Quarterly**, p. 1006-1028, 2003.

CHINA LABOUR BULLETIN. **A decade of change the workers movement in China 2000-2010**. Hong Kong: CLB, 2012.

CMO, **Comissão Mista de Planos, orçamentos públicos e fiscalização**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

CNN BUSINESS. **80 million Chinese may already be out of work. 9 million more will soon be competing for jobs, too**. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/05/08/economy/china-unemployment-intl-hnk/index.html?fbclid=IwAR192Rp8nBIgjOxaw4qUIvr2t9TT3nI3ZE1x6EgrKSKWMOdxX8OA2DHejno>>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

COSTA, Lucia Cortes da. A Pandemia E A Necessidade De Solidariedade: Como Pensar No Brasil?. In: CASTRO, Daniel; SENO, Danillo Dal; POCHMANN, Marcio (org.). **Capitalismo e a covid-19: Um debate urgente**. Disponível em: <<http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/05/LIVRO.CapitalismoxCovid19.pdf>>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

COTTERELL, Arthur. **China: Uma História Cultural**. Lisboa: Gradiva, 1999.

COSTAS, Ruth. O legado dos 13 anos do PT no poder em seis indicadores internacionais. **BBC Brasil**, 13 de maio de 2016. NEWS. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505\\_legado\\_pt\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru)>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

CORREIA, S. S.; COELHO, A. L. O Atual Plano Nacional De Educação: Uma Análise das Metas e Estratégias para a Educação Básica. **Rev. Bras. Psico. e Educ.**, Araraquara, v. 20, n. 1, p. 110-124, jan./jun., 2018

DARVENNE, Mariana. Brasil e China: cooperação em saúde e perspectivas. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde: (1998-2018)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018, 364 p.

DEDECCA, C. S. As ondas de racionalização produtiva e as relações de trabalho no capitalismo avançado. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 9, p. 49-67, dez. 1997.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 25, nº 1 (97), pp. 113-130, janeiro-março/2005

DATAFOLHA. Instituto de Pesquisa. **Percepção dos brasileiros sobre a confiança e credibilidade em profissionais e instituições**. Disponível em: < <https://portal.cfm.org.br/images/PDF/apresentacaodatafolha2016.pdf>>. Acesos em: 20 de agosto de 2020.

DU, Yuhong; SUN, Zhijun. **Research on compulsory education financing in China**. Pequim: Springer, 2016.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistências sociais**. São Paulo: Cortez, 1980.

\_\_\_\_\_. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991

FIELDS, Gary S. **Distribution and development: a new look at the developing world**. Cambridge: MIT Press, 2001.

FILGUEIRAS, V. A. As promessas da Reforma Trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A (org). **Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019. P. 15-52.

FONSECA, A; FAGNANI, E (orgs). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FORTUNE. **Global 500- 2018**. Disponível em: <fortune.com/global500/2019/>. Acesso em: 05 de janeiro de 2020.

FRAGA, E.; GAVRAS, D.; QUEIROLO, G. Desigualdade de renda no Brasil caiu de 2002 a 2015, aponta estudo inédito. **Folha de São Paulo**, 23 de out. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/desigualdade-de-renda-no-brasil-caiu-de-2002-a-2015-aponta-estudo-inedito.shtml>> Acesso em: 23 de out. 2021.

FRAZIER, Mark W. State schemes or safety nets? China's push for universal coverage. **Daedalus**, n. 143, 2014, p. 69–80.

FRIEDE, Reis. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?** Rio de Janeiro: FGV, 2018.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 18. ed. São Paulo: Nacional, 1982. 248 p.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra. 1974.

FONTES, Carlos Henrique Cássia. **Análises comparadas de Brasil, China e Índia**. 2007. 79 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.

G1. **Governo corta R\$ 42 bi em gastos e eleva imposto sobre folha de pagamento de empresas**. G1: Brasília, 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-anuncia-alta-de-tributos-e-corta-r-421-bilhoes-em-gastos.ghml>>. Acesso em: 11 de junho de 2020.

GALLAGHER, M. **Contagious capitalism: globalization and the politics of labor in China**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

GAO, Qin. The redistributive nature of the Chinese social benefit system: progressive or regressive? **The China Quarterly**, 201, p. 1-19, 2010.

GENTIL, D. L.; ARAÚJO, V. L. Macroeconomia, Indústria e Seguridade social: perspectivas e constrangimentos. In: FONSECA, Ana; EDUARDO, Fagnani (orgs.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania: Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GOLDSTICK, William. **China's Modern Educational System and its Disparities Can we close this gap?** (Tese de Doutorado). University of Massachusetts, Amherst, 2012.

GOUGH, I. **Global capital, human needs and social policies**. Selected Essays: 1994-1999. London: Palgrave, 2000.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRANZIROLI, C.E; ROMEIRO, A.; BUAINAIM, A.M.; SABBATO, A.D.; BITTENCOURT, G. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GURGEL, C; RIBEIRO, A. J. G. Marxismo e Políticas Públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu. **Anais do Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu: 34p, 2011

HOBBS, T. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 419 p. (Os Pensadores).



HUANG, Xian. Expansion of Chinese social health insurance: who gets what, when and how? **Journal of Contemporary China**, v. 23, n. 89, p. 923-951, 2014.

\_\_\_\_\_. Four worlds of welfare: understanding subnational variation in Chinese social health insurance. **The China Quarterly**, v.222, p. 449-474, 2015.

HUANG, Y. **Governing Health in Contemporary China**. USA, Canadá: Routledge, 2013, China policy series.

HUCHET, J. F. The Emergence of Capitalism in China: An Historical Perspective and Its Impact on the Political System. **Social Research, new York**, v.73, n.1, p. 1-26, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>>. Acesso em: 10 de fev. de 2021.

\_\_\_\_\_. Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos & Pesquisas**, Informação demográfica e socioeconômica, n.39, Rio de Janeiro, 2018.

\_\_\_\_\_. **Base de dados do PNAD**. IBGE: Brasil, 2019a.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base de dados do PNAD**. IBGE: Brasil, 2020c.

\_\_\_\_\_. **PNAD Contínua**: abastecimento de água aumenta no Centro-Oeste em 2018, mas se mantém abaixo do patamar de 2016. Estatísticas Sociais: Brasil, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Nota Técnica 01/2020. IBGE: Rio de Janeiro, 2020.

\_\_\_\_\_. **PNAD Contínua**: Desemprego cai em 16 estados em 2019, mas 20 têm informalidade recorde. Estatísticas Sociais: Brasil, 2020b.

IBRE, Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. **Base de dados**. Disponível em: < <https://portalibre.fgv.br/>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2021

ILO. **COVID-19 and World of Work**: Impacts and Responses. Geneva: International Labour Organization, 2020

ILO. **Social protection floor for a fair and inclusive globalization**. Geneva, 2012.

IPEA. Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, v.2, cap. 9, Brasília, Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília: n. 17, fev. 2010

JACCOUD, L. B.; MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B. **O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência**: contribuições para o debate. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2301). Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/>>

[images/documentos/capacita\\_suas/textos\\_complementares/BPC\\_reforma.pdf](#)>. Acesso em: 30 de setembro de 2020.

KANBUR, R. and ZHANG, X. Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey Through Central Planning, Reform, and Openness. **Review of Development Economics**, nº 2004/50, August. 2004. Disponível em: < <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63294/1/396674208.pdf>> . Acesso em: 10 de maio 2020.

KASSOUF, A. L. Saúde e mercado de trabalho. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.27, n.3, p.587-610, dez 1997.

KOJIMA R., NAKAMURA S., OHYAMA S. **Inflation Dynamics in China**. Japão: Working Paper, 2005

KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A (org). **Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019. 222 p.

KRUGMAN, Paul. **End this depression now!** New York: W.W. Norton & Company, 2012.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **American economic review**, v.45, n.1, p.1-28, 1955

LAGE, Daniel. Reflexões sobre a desigualdade. **Inter relações**, Santa Marcelina, v. 14, n. 39, p.11-17, 2014.

LASWELL, H.D. Politics: **Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LAVINAS, Lena. Notas sobre o desafio da Redistribuição no Brasil. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo, (orgs.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania: Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

LEE, C. K. From the specter of Mao to the spirit of the law: labor insurgency in China. **Theory and Society**, p. 189-228, 2002.

LEMOINE, F. **L'Économie de la Chine**. 4. ed. Paris: La Découverte, 2006. (Collection Repères).

Lindblom, Charles E. **The Science of Muddling Through**. New Haven: Public Administration Review, 1959, p. 78-88.

LOPES, Tiago Camarinha. Charles Bettelheim Sobre A Revolução Cultural Chinesa. **Leste Vermelho- Revista de estudos críticos asiáticos**, n 1, jun. 2015

Lynn, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MACIEL, C. F.; MOURA, J. M. B. “De Mao a pior”? A questão trabalhista na China contemporânea. **Novos Cadernos- NAEA**, v. 17, n. 2, p. 141-166, dez. 2014.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica a economia política. Livro primeiro. São Paulo: Nova Cultura, 1996a. v.1. (Os Economistas).

\_\_\_\_\_. **O Capital**. Crítica a Economia Política. Livro Primeiro. São Paulo: Nova Cultura, 1996b. v.2. (Os Economistas).

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. **Policy Currents**, fev 1985, p. 1-4.

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Meio século de desigualdades no Brasil. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol. 31, n.º 90, pp.175-7, 2016.

MENDES, M. **Inequality, democracy, and growth in Brazil: a country at the crossroads of economic development**. Amsterdã; Boston; Londres: Elsevier; Academic Press, 2015.

MËSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002. 1103 p.

MILANOVIC, Branko. **Capitalism, alone: The future of the System that rules the world**. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press, 2019

MILL, Stuart. **Princípios de economia política: com algumas de suas implicações à filosofia social**. São Paulo: Abril Cultura, 1983a. v.1. (Os Economistas).

\_\_\_\_\_. **Princípios de economia política: com algumas de suas implicações à filosofia social**. São Paulo: Abril Cultura, 1983b. v.2. (Os Economistas).

MINQI, Li. A dialogue on the future of China. Interview. Chaohua Wang, Dan Wang and Minqi Li. **New Left Review**, London, n. 235, v. 3, p. 62-106, may/june, 1999.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China Statistical Yearbook 2015**. Pequim. Disponível em: <https://goo.gl/ezGrFM>. Acesso em: agost. 2020

\_\_\_\_\_. **China Statistical Yearbook 2016**. Pequim. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>. Acesso em: agosto 2020.

NATIONAL CENTRE FOR EDUCATION DEVELOPMENT RESEARCH. **National Report on Mid-Term Assessment of Education for All in China 2008**. National Centre for Education Development Research, Chinese National Commission for Unesco, Beijing, 2008. Disponível em: [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/China/China\\_EFA\\_MDA.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/China/China_EFA_MDA.pdf). Acesso em: 16 de abril 2020.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. Unemployment rate rises under the impact of the epidemic [translated from Chinese]. NBSC, 16 March 2020.

NBER, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Official Statistics Understate Chinese Unemployment Rate. **NBER**, n. 10, October 2015. Disponível em: <https://www.nber.org/digest/oct15/official-statistics-understate-chinese-unemployment-rate>; Acesso em: 10 de novembro de 2020.

NBS. National Bureau of Statistics of China. **Statistical data base**. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

NETO MONTEIRO, A. Dilemas do Desenvolvimento na China: Crescimento Acelerado e Disparidades Regionais (da Revolução Comunista à Globalização). **IPEA**, Texto Para Discussão n° 1126, Rio de Janeiro, outubro de 2005

NERI, M; SOARES, W. Desigualdade social e saúde no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 18(Suplemento):77-87, 2002.

NGOK, K. The changes of Chinese labor policy and labor legislation in the context of market transition. *International Labor and Working*. **Class History**, n. 73, p. 45-64, Spring 2008.

NGOK, K.; CHAN, C. K.; PHILLIPS, D. **Social policy in China**: development and Well-being. Bristol: Policy Press, 2008.

NOGUEIRA, R. P. Determinantes, determinação e determinismos sociais. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 83, p. 397-406, set/dez. 2009

NORONHA, J. C.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. O Sistema Único de Saúde-SUS. In: GIOVANELLA, L (org. et al.) **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. 2 edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012, p. 365-393.

OECD- Organization for Economic Cooperation and Development. Divided we stand: Why inequality keeps rising. An overview of growing income inequalities in: **OECD Countries**, Main Findings, 2011, 45p.

\_\_\_\_\_. **Education in China**: A Snapshot. OECD: China, 2016.

\_\_\_\_\_. **Supporting People and Companies to Deal with the Covid-19 Virus**: Options for an Immediate Employment and Social-Policy Response. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, March 2020a

\_\_\_\_\_. **Revenue Statistics 2020**: Tax revenue trends in the OECD. OECD Better Policies for Better lives, 2020b

\_\_\_\_\_. **Education at a Glance 2020**: OECD Indicators. OECD Publishing: Paris, 2020.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa; HENRIQUE, Wilnês. Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. **São Paulo em perspectiva (revista da Fundação Seade)**, v. 4, n. 2, abr-jun. 1990.

OLIVEIRA, D. A. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões Sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OMS. **La financiación de los sistemas de salud**. [S.l.: s.n.], 2010. Disponível em: [http://www.who.int/whr/2010/whr10\\_es.pdf?ua=1](http://www.who.int/whr/2010/whr10_es.pdf?ua=1). Acesso em: 21 abr. 2020.

ONU. **Erradicação da Pobreza**: acabar com a pobreza em todas as formas, em todos os lugares. Documentos temáticos, Grupo Assessor das Nações Unidas no Brasil, Brasil, jun 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento->

[Tem% C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza\\_11junho2017.pdf](#)>.

Acesso em: 10 de março de 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Commission on Social Determinants of Health: final report. Geneva**, 2008. Disponível em: <[http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703_eng.pdf)>. Acesso em: 20 de abril 2020.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Constitución de la Organización Mundial de la Salud**. Documentos básicos, suplemento de la 45a edición, octubre de 2006.

OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. **Texto para Discussão** n° 1619. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1619.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf)>. Acesso em: 10 de março de 2019.

OXFAM. **Even it up**: time to end extreme inequality. Oxford: OXFAM, 2014.

PAIN, J.; TRAVASSOS, C.; ALMEIDA, C.; BAHIA, L.; MACINKO, J. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. **The Lancet**, maio 2011, p. 11-3.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. França: Belknap Press, 2014.

PIKETTY, T; YANG L.; ZUCMAN G. Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China, 1978-2015. **NBER Working Paper**, series n° 2017/6.

PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M. (Orgs). **Saúde no Brasil: Algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)**. CEPAL: Brasil, Abril 2009

PNAD. **PNAD Covid- 19**. IBGE, 2021. Disponível em: < <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>>. Acesso em: 15 de março de 2021.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano para além das médias**. Brasília: PNUD; FJP; IPEA, 2017.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Humano das macrorregiões brasileiras**. Brasília: PNUD, IPEA e FJP, 2016.

POSTIGLIONE, Gerard A. **Social change in China: inequality in a market economy**. London / New York: Routledge, 2015.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do desenvolvimento humano - a ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado**, Nova York, 2013.

POLANIY, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. São Paulo: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Tradução de Antonio Roberto Neiva Blundi. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1975.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.

RAVALLION, M. A. A comment on Rati Ram's test of the Kuznets Hypothesis. **Economic development and cultural change**, n. 46, v. 1, p. 187-190, 1997.

RIBEIRO, Valeria Lopes. **China**: as lições da pandemia e o depois. Outras Palavras, 31 de março 2020. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/china-as-licoes-da-pandemia-e-o-depois/>>. Acesso em: 13 de junho de 2020.

ROMER, Christina; ROMER, David. Monetary policy and the well-being of the poor. **NBER Working Paper Series**, n. 6793, 1998.

SALAMA, Pierre. **O desafio das desigualdades**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 1999.

\_\_\_\_\_. China-Brasil, uma comparação instrutiva. **Cadernos Do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 18, pp.111-130, jan.-jun. 201d

\_\_\_\_\_. China-Brasil: industrialização e “desindustrialização precoce”. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p.229-251, jan.-jun. 2012.

SANDER, A; SCHMITT, C; KUHNLE, S. Em Direção a um Estado de Bem-Estar Social Chinês? Qualificando o Conceito de Seguridade Social na China. **Revista tempo do mundo/RTM**, v. 4, n. 2, ago. 2012, p. 9-37

SANTOS, A. A. **Convergência da Flexibilização das Relações de Trabalho nos Casos do Brasil e da China na Década de 1990**. 2015. 101f. Dissertação de mestrado (Mestrado em economia)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SANTOS, G. R.; PALES, R. C.; RODRIGUES, S. G. Desigualdades Regionais no Brasil-1991-2010. **InterSciencePlace - Revista Científica Internacional**, n. 31, v.1, artigo nº 6, Outubro/Dezembro 2014, p. 147-267.

SANTOS, L.; FUNCIA, F. **Emenda Constitucional 95 fere o núcleo do direito à saúde**. CEE- Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, Conjuntura Política, 24 de jan, 2019. Disponível em: <https://www.cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia. Em A. Heller (Org.), **A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p. 33-75.

SANTOS, Gabryella Freitas dos. **Consenso de Pequim**: novo modelo de desenvolvimento asiático. Santana do Livramento: Unipampa, 2014.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SEIN, Than. **Health Sector Reform: Issues and Opportunities**. Beijing: WHO-SEARO, 1986.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**, S. Paulo: Cia. das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. New York: Record, 2001.

Shankar, R. e Shah, A. Bridging the Economic Divide within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities. **World Development**, [vol. 31, n. 8](#), August 2003, p. 1421-1441

SHI, Shih-Jiunn. Social policy learning and diffusion in China: The rise of welfare regions. **Policy and Politics**, n 40, 2012, 367–85

SILVEIRA, F. G; RIBAS, M; CARDOMINGO, M. & CARVALHO, L. **Impactos Distributivos da Educação Pública brasileira: evidências a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018**. Nota de Política Econômica, n.11, abril de 2021.

Simon, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SINGER, A. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, São Paulo, Dez. 1999. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000300011&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000300011&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 20 de abril de 2020.

SOUZA, Renildo. **Estado e capital na China**. Salvador: EDUFBA, 2018

SPOSATI, A. **Assistência Social: De Ação Individual a Direito Social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007

STIGLITZ, Joseph E. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.

TAVARES, João Claudino. A Crise Do Capital E A Covid-19: Impactos E Alternativas. In: CASTRO, Daniel; SENO, Danillo Dal; POCHMANN, Marcio (org.). **Capitalismo e a covid-19: Um debate urgente**. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/05/LIVRO.CapitalismoxCovid19.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

TAVARES, Maria da Conceição. **Destruição não criadora: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada**. Rio de Janeiro: Record, 1999. 304 p.

THOMAS, D.; STRAUSS, J. Health, nutrition, and economic development. **Journal of Development Economics**, 53:251-286, 1997

TRAVASSOS, C.; VIACAVA, F.; FERNANDES, C. & ALMEIDA, C. M. Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 5:133-149, 2000

UNITED NATIONS (Dez. 2019). **Gross Domestic Product (GDP)**. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/snaama/CountryProfile>>. Acesso em: 10 de jun. de 2020

WENBIN, Peng; YOUJIN, Liu. Research on Space-time Evolution Characteristics of China's Regional Economic Disparity. **Economic Geography**, 2010. Disponível em: <[https://www.semanticscholar.org/paper/RESEARCH-ON-SPACE-TIME-EVOLUTION-CHARACTERISTICS-OF-Wen/6c2f87be1e29ded0dece4b3f6bb\\_ab3b88ff144d](https://www.semanticscholar.org/paper/RESEARCH-ON-SPACE-TIME-EVOLUTION-CHARACTERISTICS-OF-Wen/6c2f87be1e29ded0dece4b3f6bb_ab3b88ff144d)>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

WEST, Loraine A. Pension reform in China: Preparing for the future. **Journal of Development Studies**, n.35, 1999, p. 153–183

WIDER-UNU, BASE DE DADOS. **United nations University, UNI-WINDER**. Disponível em: < [https://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/da-tabase](https://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/da-tabase)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2020

WING, T. W. The Economics and Politics of Transition to na Open Marlet Economy. **OECD Development Centre Working Paper**, Paris, n. 153, Oct. 1999

WORLD BANK. **World Development Indicators: Poverty rates at international poverty lines**. Base de Dados, 1981-2015. Disponível em: < <http://wdi.worldbank.org/>>. Acesso em: 10 de março de 2019.

\_\_\_\_\_. **World Development Indicators**. Disponível em: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>. Acesso em: 20 de Agosto de 2020.

WORLD BANK GROUP. **Piecing Together: the poverty Puzzle**. Washington: The World Bank, 2018.

XIANGRONG, Zeng. **Shanxi yimiao shijian jubao zhe he shouhai zhe jiazhang shoudao konghe duanxin** [Informants and victim families of Shanxi vaccine incident were threatened by text messages]. Guangzhou ribao: Guangzhou Daily, 2010.

YE, Xingqing. China's urban–rural integration policies. **Journal of Current Chinese Affairs**, n. 38, 2009, p. 117–143.

YU, Hao. Universal health insurance coverage for 1.3 billion people: what accounts for China's success? **Health Policy**, v. 119, n. 9, p. 1145-1152, 2015.

ZHONG, Li. **A China e o Coronachoque**. Disponível em: < <https://thetricontinental.org/pt-pt/estudos-2-coronavirus/>>. Acesso em: 30 de outubro de 2020



## APÊNDICE

### A QUESTÃO DO COVID-19: CAPITALISMO, DESIGUALDADE E ESTADO

(...) para imensa maioria da população, a pandemia escancara a falência ou a impossibilidade da perspectiva do neoliberalismo. A COVID-19 escancara a realidade nua e crua. O capital e suas mediações não têm remédio nem remediado está. (TAVARES, 2020, p. 258)

A pandemia do novo Coronavírus, causado pelo vírus Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)-CoV-19, proporcionou uma grave crise de saúde pública, que se alastrou para as atividades econômicas, o emprego e a vida das pessoas do mundo inteiro. Como a pandemia da Covid-19 impacta a relação entre políticas públicas sociais e as desigualdades? É difícil ainda saber ao certo até que nível o capitalismo poderá ser afetado por essa crise humanitária, porém já é possível compreender que haverá necessidade de reformas, criação de novas alternativas ao trabalho e mais embate sobre as desigualdades, tendo em vista a propagação e aprofundamento desta grave crise econômica global em diversos âmbitos.

Será necessário entender, aos poucos, como as características e ações de cada país vão tornar diferentes as implicações desta pandemia em cada sociedade. Entre os países, há as diferenças já existentes nos sistemas de saúde, o primeiro condicionante da explosão de mortes tendo em vista as limitações de leitos, hospitais e equipe médica. E há a paralisação da economia por causa da necessidade de isolamento social, crucial para o achatamento da curva de contaminação do Covid-19.

A necessidade de uma intensificação da atuação do Estado entra, novamente, no centro da discussão em todo o mundo. A complexidade da globalização promove a junção de novos e diversos aspectos que influenciam na elaboração e execução de políticas públicas nos países, tendo em vista que estes aspectos não se encontram nas variáveis que são tradicionalmente consideradas pelos elaboradores dessas políticas nacionais. Com o surgimento de um problema urgente como uma pandemia, que impacta todos os países, apesar de intensidades diferentes, o mundo é colocado em alerta para tentar resolver rapidamente, e em conjunto, o problema.

As perspectivas para o pós-Covid-19 podem ser melhor analisadas tendo como base a situação atual de cada localidade. As condições de vida da população, os projetos do Estado para os principais âmbitos sociais, os níveis de emprego, renda e desigualdade, são alguns dos pontos a serem compreendidos e que podem contribuir para a construção de perspectivas para a sociedade após a pandemia. Ou seja, é importante compreender a situação atual da população,

pois um melhor ou pior bem-estar inicial podem impactar em um maior ou pior resultado futuro, inclusive em número de mortos.

A elaboração de um apêndice sobre o tema Pandemia do Covid-19 se mostrou necessária porque já há análises que demonstram que haverá, e já está havendo, consequências severas nos níveis de desigualdade e pobreza. Haverá necessidade de mais ações do Estado, mais elaboração de políticas públicas para amenizar as consequências dessa crise. Há que se destacar, portanto, que, apesar de a maior parte desta tese ter sido construída antes do início desta pandemia, assim como as análises de dados e estudos sobre as políticas públicas dos últimos anos, o estudo aqui apresentado não deixa de ser válido, tendo em vista que as características dos países, nos âmbitos econômico, social e de atuação do Estado, terão direta ligação com as consequências que a sociedade sofrerá (e já tem sofrido) com a crise do Covid-19.

Os aspectos apresentados nesta tese podem contribuir nessa análise, sejam eles: saúde, habitação e saneamento, trabalho e renda, previdência, políticas de assistência social, segurança pública, em paralelo com níveis de desigualdade e pobreza e a promoção de políticas públicas sociais voltadas às necessidades básicas da população.

Portanto, mesmo não fazendo parte do tema central desta tese, fazer um panorama sobre a Pandemia do Covid-19 se mostrou fundamental, principalmente considerando os dois países aqui em estudo, Brasil e China. A China porque, além de ter sido o provável nascedouro desse vírus, obteve do Estado ações especiais para conter a sua expansão, com atuação intensa na construção de hospitais e na elaboração de políticas para conter o Covid-19 rapidamente. O Brasil porque, mesmo sendo alcançado pelo vírus meses após a China, não elaborou uma política unificada para conter a disseminação do vírus no território brasileiro e teve como consequência se tornar o novo epicentro mundial, sendo exemplo internacional do que não fazer em um momento de crise como esta.

Desta forma, aqui serão apresentadas algumas considerações sobre Brasil e China nesse contexto de pandemia do Covid-19 e de como os seus governos atuaram no momento de crise sanitária grave, que acabou por se expandir para uma crise sistêmica do próprio capitalismo. Será apresentada também uma pequena perspectiva para o pós-pandemia, principalmente considerando a atuação do Estado na sociedade.

### **i) O Brasil e a covid-19**

Para entender as consequências que a Covid-19 terá no Brasil após a pandemia, é necessário apresentar um rápido panorama da pré-pandemia. Desde 2015 o governo brasileiro já apresentava uma política mais direcionada para a austeridade, momento também em que as desigualdades econômicas, já alarmantes, voltaram a crescer. Após o golpe de 2016, houve um desmonte de conquistas trabalhistas e de direitos universais, destruição de direitos sociais, “flexibilização” das leis trabalhistas, corte de gastos para a saúde e educação.

O golpe de 2016, representado pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, decorreu de uma manobra conduzida por interesses políticos e empresariais, movidos pela busca da tomada do poder do Estado. Essa foi a porta de entrada para escancarar a fragilidade da democracia brasileira e aprofundar o projeto de redução do Estado social e o atendimento a interesses privados. A questão a se considerar é que a adoção de tais medidas ocorreu tendo como promessa a melhoria da economia em diversos aspectos, o que não aconteceu.

Antes mesmo de iniciar a pandemia, hoje considerada, pelo governo, uma das principais causas da piora em índices sociais e econômicos, os números já demonstravam que tanto a economia quanto os indicadores sociais não estavam respondendo às políticas de governo. Isso pode ser observado em indicadores como o Desemprego alto (11,9% em 2019), principalmente entre os mais jovens, e a ampliação da informalidade, que alcançou 41,1% em 2019 (IBGE, 2020b). No primeiro trimestre de 2020 o desemprego subiu para 12,9%, inclusive entre os informais (IBGE, 2020c). Além disso, houve redução do salário real, cortes de direitos sociais agravados pela adoção da reforma trabalhista, além da reforma da previdência, que já tem como perspectiva um impacto negativo sobre a renda de parte da população brasileira.

Em relação aos números referentes à pobreza no país, há uma tendência de ampliação da quantidade de pobres, como já vinha ocorrendo, mas isso pode ser mascarado, em parte e temporariamente, pelo pagamento do auxílio emergencial. Só entre 2014 e 2018 houve uma ampliação de 6,3 milhões de pessoas vivendo a abaixo da linha da pobreza no país (FGV, 2018). Em relação à desigualdade de renda, o Brasil possui uma das maiores concentrações de renda do mundo. O índice de Gini voltou a se ampliar, passando de 0,535 em 2012, tendo queda em 2015 (0,519), porém voltando a crescer nos anos seguintes, com 0,533 em 2016 e 2017 e 0,539 em 2018 (WORLD BANK, 2019).

Importante destacar que, em direção contrária ao esperado, o Brasil apresentou uma redução da pobreza em um ano em que um número elevado de pessoas se viu impossibilitado de trabalhar

ou garantir renda mínima para a sobrevivência. Isso foi possível por causa do Auxílio Emergencial, que alcançou 68 milhões de brasileiros diretamente, chegando a beneficiar mais da metade da população, adicionando os beneficiários indiretos. Em agosto de 2020, a taxa de pobreza extrema do país caiu ao nível mais baixo na história, alcançando 2,3% da população. Houve fim da primeira fase do auxílio em dezembro de 2020 e logo no início de 2021 a pobreza extrema voltou a crescer, alcançando 12,8% (PNAD, 2021). A volta do auxílio ocorreu em abril de 2021 com redução para  $\frac{1}{4}$  do valor anterior.

Um outro fator importante é a desigualdade nos indicadores de saúde, potencializado pelos cortes nos gastos para essa área. Historicamente, o SUS é subfinanciado e nos últimos anos vem crescendo uma onda conservadora em favor do desmonte do Sistema Único de Saúde (SUS) e privatização da Saúde. O próprio enfraquecimento do SUS se mostrou como uma política de governo para favorecer a saúde privada no país. O congelamento dos gastos por 20 anos ocorreu no governo Temer e impossibilitou perspectivas positivas para anos vindouros. Esse congelamento afeta, inclusive, outros indicadores, como a educação, potencialmente necessária para melhorar os níveis de renda da população mais pobre.

Obviamente que a velocidade de contaminação do Covid-19 foi muito rápida e a limitação das vagas nos hospitais, principalmente para os casos mais graves, é alcançada rapidamente, porém os problemas na saúde brasileira vão além. Muitas cidades sem hospitais, ou com poucos ou raros leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) ou respiradores, falta de médicos, de material de proteção básica às equipes médicas, escancaram o que já era sentido na pele pela população pobre e usuária do SUS e colocou em destaque uma necessidade urgente: ampliar os gastos com saúde pública para reduzir o número de mortes da população pobre, o que já existia antes mesmo de se alastrar o contágio do Covid-19. A pandemia só fez potencializar (enormemente) o que já era uma deficiência da saúde pública brasileira. Apesar de todos os problemas, o SUS atendeu 76% dos atingidos pela Covid-19 até meados de 2020, conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) sobre Covid-19 (2021).

Há que se destacar aqui as características do saneamento básico e da habitação de uma parcela significativa da população que se encontra em situação de pobreza extrema, apresentando moradia em locais inapropriados, sem serviços básicos como coleta de lixo e saneamento básico em seus domicílios e muitos deles sem acesso a água potável. Em 2018, havia 33,7% do total de domicílios do país sem acesso a rede geral ou fossa ligada à rede para escoamento de esgotos. Essa situação piora ainda mais no Nordeste, onde 55,5% dos domicílios não possuem esse benefício (IBGE, 2019b).

Além disso, segundo dados de 2019, há mais de 5 milhões de domicílios em 13 mil aglomerados subnormais em 323 cidades do país (IBGE, 2020). Essas situações pioram a saúde da população vulnerável, com baixa possibilidade de enfrentar o Covid-19 tendo em vista a necessidade de higienização constante com lavagem de mãos, álcool em gel e isolamento social dentro de suas casas.

Assim, considerando-se as características da sociedade brasileira no pré-Covid, se espera um agravamento dos problemas sociais, tendo em vista as consequências da própria pandemia, a adoção de políticas de austeridade que já estava ocorrendo, com Temer e Bolsonaro, e pela falta de planejamento de enfrentamento ao vírus pelo governo federal com medidas conjuntas e urgentes.

Uma possibilidade de reduzir as consequências negativas desse vírus é se o governo federal passasse a adotar medidas concretas e abrangentes, conforme orientação científica, durante e depois da pandemia. As medidas deveriam ser direcionadas à redução do contágio (principalmente através da busca por vacinas) e ao combate ao desemprego e à ampliação da pobreza extrema (durante e a após a pandemia), porém não há qualquer direcionamento do governo federal para esse caminho.

### **i.i) Saúde pública no Brasil**

Quando se fala em saúde pública no Brasil é necessário destacar a grande relevância do Sistema Único de Saúde para a população, sendo este um modelo de sistema reconhecido internacionalmente, inclusive pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A criação do SUS na Constituição Federal (CF) de 1988, resultado da caracterização da saúde como essencial, tornando-a pública e gratuita, foi uma das principais conquistas em se falando de proteção social da população vulnerável. Há que se destacar que há ligação muito próxima entre a proteção social e a pobreza; a saúde pública e de qualidade tem amplo destaque nesse contexto, pois é imprescindível para dar a mínima garantia de serviços básicos, considerados caros quando privados, para parcela da população incapaz de custear gastos com hospitais, exames e quaisquer outro serviço de saúde.

Apesar do grande avanço na adoção do Modelo como o SUS no Brasil, são inegáveis as grandes limitações que ele apresenta. Essas limitações fazem com que grande parcela da população transfira parte de sua renda para gastos com saúde, seja por meio de planos de saúde, seja pelo pagamento privado de exames e outros serviços. Esse gasto que entra na conta das famílias,

muitas delas com limitações financeiras, piora a sua qualidade de vida, tendo em vista a redução da renda disponível para outros fins, também essenciais.

Além disso, é preciso destacar o quanto há influência na deficiência sanitária pública e o prejuízo sobre a saúde dos brasileiros, tendo em vista que ainda há um número elevado de famílias morando em locais inapropriados, com riscos elevados de pegar doenças e, por conseguinte, necessidade de serviços de saúde. Neste caso, escancara-se a grande deficiência na gestão pública em garantir serviços básicos de moradia para a população brasileira, principalmente a parcela mais pobre.

Quando o Covid-19 chegou ao Brasil, um país considerado referência na saúde pública por causa da existência do SUS, foi levantada a possibilidade de o país se tornar um exemplo para o mundo. Contudo, com a falta de ações concretas do governo Federal, que ignora o perigo do Covid-19, nega o isolamento social como essencial para reduzir o tempo de circulação desse vírus e que demorou para dar a importância devida às vacinas, o país apresenta sérios problemas: acelerado contágio, limitação de vagas nos hospitais, públicos e privados, grande velocidade de contaminação e mortes nas equipes médicas principalmente motivadas por problemas na disponibilidade dos materiais básicos de proteção.

Deste modo, a pandemia do Covid-19 colocou no centro das atenções os problemas que já existiam e que foram potencializados em grande medida por decisões (ou omissões) governamentais: má distribuição de médicos no país, com reduzido número em locais distantes das grandes capitais; equipamentos atrasados tecnologicamente; escassez de material de proteção para a equipe médica; superlotação dos hospitais (potencializado na pandemia). Esses problemas aumentam o número de mortes, o que, juntamente com o número insuficiente de pessoas realizando o isolamento social, atrasa o fim da pandemia e acaba por afetar grande parcela da sociedade, prejudicada pela paralisação das atividades e adiamento do retorno à normalidade.

### **i.ii) Consequências do Covid-19 no Brasil**

O atual presidente Jair Bolsonaro tem ido de encontro às orientações dos Órgãos Internacionais, principalmente a Organização Mundial da Saúde, para frear o alastramento do Covid-19 no país, reduzir o contágio e as consequências sobre a vida da população brasileira. O isolamento social tem sido questionado pelo presidente, contrariando a ação da maioria dos países, que

priorizaram o enfrentamento ao vírus para conseguir voltar à normalidade o mais rápido possível.

Ficou claro para os países que foram de encontro a essa “norma”, como ocorreu inicialmente, no mundo, com a Itália, que adiar o isolamento social só retardaria a volta à normalidade da sociedade e da economia, e ainda teria como resultado um maior número de mortos. No caso do Brasil, grande parte das prefeituras e estados, sem apoio do Governo Federal, encontrou dificuldades em manter as normas de isolamento, principalmente com a pressão das empresas e da população que trabalha informalmente.

Uma das políticas criadas pelo governo para tentar reduzir as consequências sociais desta crise de proporções estratosféricas foi a aprovação no Congresso da renda mínima de R\$ 600,00 (ou R\$ 1.200,00 para as mães chefes de família), com a denominação de Auxílio Emergencial. Em paralelo, porém, o governo aprovou medidas que prejudicam a classe trabalhadora brasileira, como a Medida provisória 936/2020, que autorizou a suspensão de contratos de trabalho e salário por três meses, ou redução proporcional. Além disso, foi criado o Projeto de Lei Complementar 149/19, tendo em vista a redução da arrecadação de impostos pelos estados e municípios. Há que se adicionar aqui também a política de apoio a empresas, com liberação de linha de crédito para serem usados com pagamento de salários dos funcionários neste momento de queda nas Receitas.

O governo Bolsonaro não apresentou uma política específica com o objetivo de vencer o Covid-19 ou ao menos frear a velocidade de seu contágio. Esse fato pode ser notado, por exemplo, na troca de ministros da Saúde em poucos meses de pandemia, tendo como motivação declarações desses ministros que iam de encontro à vontade de Bolsonaro. Governadores e prefeitos passaram a colocar em prática medidas diferentes daquelas defendidas pelo Governo federal, adotando medidas de isoladamente, lockdown, compra de vacinas etc.

Seria essencial que fossem tomadas medidas unificadas entre Governo Federal, estados e municípios, para que o Covid-19 reduzisse suas consequências sobre a vida de uma parcela muito significativa da população, tendo em vista que além do número elevado de mortos, a demora na volta à normalidade, decorrente desde descaso, piora a vida de milhares de brasileiros que precisam do seu trabalho diário para sobreviver.

O Brasil provavelmente será um dos últimos países a retornar à normalidade, por causa da falta de planejamento e da ausência de ações incisivas do governo, o que poderá, em paralelo aos problemas aqui já existentes, potencializar os índices de desigualdade e pobreza. No Brasil, as

consequências do Covid-19 apenas escancararam o que já era uma realidade: a desigualdade. Ou seja, antes da pandemia já era alarmante o número de extremamente pobres, desempregados, desabrigados, sem seguridade social, pessoas morrendo nos hospitais por falta de leitos ou outras necessidades. Apesar de o problema ter sido amenizado com o auxílio emergencial, com o fim desse benefício em dezembro de 2020, o número de pessoas que voltaram para a pobreza extrema voltou a crescer.

A crise pandêmica potencializou as consequências de uma sociedade muito desigual e a necessidade de investir em políticas públicas sociais. Ficou mais claro que os problemas da austeridade fiscal, ao cortar investimentos em áreas essenciais, como saúde, educação, previdência e assistência social, colocam em risco a parcela da população mais vulnerável.

## **ii) A China e o Covid-19**

A China apresentou uma conjuntura interna diferente de enfrentamento a crise do Covid-19. Alguns dados econômicos anteriores à pandemia estavam melhores comparando-se ao Brasil, como por exemplo o desemprego urbano, que foi de 4,5% em 2019 para 6,2% em março de 2020. Há que se considerar, contudo, que esses dados podem estar subestimados, pois muitas pessoas, inclusive da zona rural, ficaram fora dessa contagem. (CNN Business, 2020).

Apesar de nos primeiros dias da pandemia o governo ter subestimado o Covid-19, a habilidade do país em mobilizar rapidamente os recursos necessários para conter o alastramento do vírus foi uma das maiores operações de logística já apresentadas. O governo chinês pôs em prática um planejamento estratégico para contenção do contágio, com a criação de grupos para coordenar os esforços de controle do vírus, apresentando medidas restritivas inicialmente em Wuhan, onde ocorreu o primeiro caso. A estratégia chinesa, que foi marcada por uma atuação intensa do Estado, foi dividida em fases.

Essas ações grandiosas praticadas pelo governo chinês se mostraram eficientes para que houvesse um número reduzido de mortos em comparação ao que tem se visto nos outros países, como o Brasil, e para que a normalidade no funcionamento da economia acontecesse mais rapidamente. A China teve consequências menores sobre a economia do que a maior parte dos países que ainda sofrem com esse vírus, inclusive apresentando crescimento em 2020, mesmo com a taxa menor (2,3%) em relação aos anos anteriores. (NBS, 2021).



O governo buscou adotar medidas conjuntas de combate ao vírus: conteve a exportação dos casos para outras regiões, retardando ao máximo o contágio; ampliou os investimentos para equipamentos de proteção, contratação de funcionários de saúde, leitos de hospitais e aplicação de testes em massa; assegurou a disponibilidade de comida e combustível na província; assegurou a divulgação estrita de informações com base em fatos científicos (ZHONG, 2020). O isolamento intensificado e o acompanhamento de todos os contaminados, com uma ampla realização de testes, foi considerado essencial para o sucesso chinês contra o Covid-19.

Inicialmente vista como o foco do Covid-19, após três meses a China já se apresentava com um modelo estratégico para combater as consequências econômicas da pandemia, enquanto os outros países ainda lutavam para conter o contágio. Enquanto o mundo ainda se mostrava alarmado com a velocidade do contágio do novo coronavírus, a China passou a ser disputada como parceiro, passando a disponibilizar inclusive médicos e material hospitalar para outros países.

Em relação ao Brasil, contudo, houve uma contrariedade em relação a isso. O Presidente Jair Bolsonaro e pessoas próximas a ele, como o deputado e filho Eduardo Bolsonaro e o então ministro da educação Abrahan Weintraub, entraram em atrito com o governo chinês, com acusações xenofóbicas. O discurso anti-China foi utilizado para justificar os problemas internos, inclusive com a afirmação de que seria um “vírus chinês” criado em laboratório.

## **ii.i) Saúde na China**

Em janeiro de 2020 o governo divulgou que forneceria gratuitamente todo o tratamento com Covid-19 para a população, com reembolsos para custeios médicos. Além disso o governo fez uma política de preços para garantir que a produção de alimentos e combustível fosse fornecida a preços normais para a população. Ofereceu também apoio financeiro a pequenas e médias empresas, que se comprometeram a seguir os protocolos de segurança rigorosamente. (TRICONTINENTAM, 2020).

É importante destacar que, com a liberalização econômica em 1980 na China, a saúde, que antes dependia de cooperativas para atender de forma básica a população, perdeu essa característica e os hospitais públicos passaram a funcionar com financiamento próprio, o que encareceu os serviços médicos. Além disso, o *hukou*, documento que atesta a residência das pessoas, restringe o direito ao subsídio a saúde ao local onde o chinês nasce. Com a migração em massa

no país, milhões de pessoas não possuíam a capacidade de custear atendimentos médicos, inclusive em acidentes de trabalho.

O governo chinês tem projetado alterações no âmbito da saúde, incluindo a reforma na saúde no Plano Quinquenal (2016-2020). Porém, já em fase de elaboração de um novo Plano Quinquenal, “(...) verifica-se que a China enfrenta desafios para manter e concluir a complexa reforma da saúde.” (DARVENNE, 2018, p. 171). Não há na China um Sistema Único de Saúde, como no Brasil, o que torna esse âmbito um fator muito forte na desigualdade do país, tendo em vista que os mais pobres não têm acesso a saúde, ou o têm de forma limitada por sua baixa renda.

A China possui um modelo baseado em seguros de saúde, cuja cobertura foi sendo ampliada nos anos 2000, buscando alcançar de forma abrangente a população chinesa. O governo vinha destacando a necessidade de colocar a saúde como item essencial no combate à pobreza e à desigualdade, tendo em vista o alto custo que a população tem com hospitais e exames, e que esses gastos extras prejudicam a renda dessas pessoas. “Em geral, os cuidados de saúde na China são administrados por meio de três sistemas: hospitais, unidades de cuidados de saúde primários e instituições de saúde pública” (DARVENNE, 2018, p. 169).

O sistema de saúde chinês tem muitos problemas, pois de fato não tem a capacidade de alcançar toda a população, reforçando a desigualdade. Apesar disso, houve uma melhora em pontos importantes, o que pode ter contribuído para a “vitória” do Estado chinês sobre a epidemia do Covid-19.

Em 2020, em meio a uma pandemia sanitária grave, a China adotou uma política de reforma abrangente para construir um sistema de segurança médica multinível, para prevenção, realização de testes e medidas de tratamento nos pacotes de proteção social da saúde. Algumas ações importantes para os trabalhadores foram tomadas, como o fornecimento de benefícios aos que foram contaminados pelo Covid-19 em ambiente de trabalho, aos trabalhadores desempregados e sem seguro-desemprego, entre outros benefícios (ILO, 2020d).

### **ii.ii) Consequências do Covid-19 na China**

A China praticamente já venceu o Covid-19. As ações incisivas e abrangentes do governo chinês foram muito eficientes e permitem concluir que houve grande eficácia da atuação do Estado para conter o vírus no país. Em relação às consequências que podem acontecer, ou já

estão acontecendo, foi constatado um aumento significativo no desemprego urbano em fevereiro de 2020, tendo alcançado a taxa de 6,2%, a mais alta já registrada, mas vislumbrando retomada já no final deste mesmo ano (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2020).

Apesar da bem-sucedida resposta da China à epidemia, não se conhecem ainda os impactos da crise. Em 2019 o país já vinha apresentando taxas de crescimento menores. Os primeiros dados após a pandemia mostram um cenário bastante complicado. Houve uma queda dos lucros industriais de 38,3% nos dois primeiros meses de 2020. O investimento concluído por empresas estatais caiu 23,1% em fevereiro. A taxa de crescimento acumulado do valor agregado da indústria caiu 13,5%. A taxa de desemprego urbano aumentou de 5,3% em janeiro para 6,2% em fevereiro. (RIBEIRO, 2020, online).

A epidemia de Covid-19 fomentou alterações em relação à saúde na China, na perspectiva do governo, pois desde que se verificou a importância decisiva de um plano estratégico de saúde para conter um vírus mortal, também se notou a possibilidade de ampliar e criar um plano estratégico efetivo de saúde para toda a população, no pós-Covid-19. Assim, o governo vem procurando ampliar o sistema de saúde, buscando atender a “sociedade harmoniosa” ressaltada pelo ex-presidente Hu Jintao.

Há que se notar que, apesar da pandemia, a China apresentou crescimento econômico em 2020, mesmo com uma taxa menor. Dentre os motivos ainda a serem analisados, a reação governamental com políticas estatais nos âmbitos do investimento, do emprego e do mercado interno foi de grande importância para esse feito. Ressalta-se que as consequências sobre a China têm reações sobre o mundo inteiro, com impactos econômicos e políticos.

(...) o sucesso da resposta da China à pandemia e seu reposicionamento global podem contribuir para acentuar as críticas ao modelo neoliberal, como aquele incapaz de fornecer soluções para a pandemia e a crise global. Aqui a discussão sobre o papel do Estado no combate a pandemia e na recuperação social e econômica será crucial. As ações da China ligadas a centralidade do Estado e ao planejamento podem influenciar significativamente essa discussão. (RIBEIRO, 2020, online).

### **iii) O Pós-pandemia**

Quando a pandemia reduzir sua expansão e seu contágio não for mais motivo de lotação dos hospitais e de elevado número de mortos, as estruturas do sistema capitalista possivelmente sofrerão pressão para serem reformuladas. A forma de produzir, as análises de bem-estar da população e o papel do Estado podem ser transformados pelas mudanças decorrentes dessa pandemia. Mas não se sabe em que grau, em que profundidade ou mesmo onde ocorrerão essas transformações.

A crise pandêmica do Covid-19 tem direcionado a sociedade para o protagonismo do Estado na luta contra as consequências de tantos meses em turbulência econômica e social. O liberalismo já tem dado espaço para as políticas econômicas de recuperação e para as políticas sociais direcionadas às pessoas com maiores dificuldades em garantir renda mínima para suas famílias.

Essa maior visibilidade da atuação do Estado, porém, já é comum em momentos de crises extremas, grandes guerras, ou, como agora, em grandes pandemias, pois buscam-se políticas para socorrer grandes empresas e também a população diretamente. É preciso destacar aqui, contudo, que mesmo após o mundo, ou sociedades específicas, passarem por problemas tão graves como a pandemia do Covid-19 (se é que podemos comparar esses momentos), não há possibilidade de que essas mudanças alterem as principais características do capitalismo, como a desigualdade.

Na verdade, a pandemia escancarou a falta de funcionalidade do capitalismo, que em seu cerne compactua com a convivência de extremamente ricos, de um lado, com os extremamente pobres, do outro, e a ineficiência do Estado em buscar políticas concretas que alterem essa concentração de renda e riqueza. E isso ocorre porque a desigualdade é uma característica central do capitalismo.

É importante destacar que a crise atual não é resultado exclusivamente da pandemia do Covid-19, apesar de com ela ter se potencializado. O Covid-19 fez escancarar a ineficiência da globalização neoliberal. Assim, serão necessários a implementação de sistemas mais robustos de proteção social em diversos países e um financiamento adicional considerável para a proteção social, de forma a garantir benefícios para todos que precisam. Esses esforços devem ser ainda maiores nos países que ainda não possuem sistemas sólidos de saúde, como a China, e mais investimentos em países com grande deficiência nos investimentos nesta área, como o Brasil.

Uma saúde pública ineficiente e uma grande população pobre não são novidades no sistema capitalista, mas parece que esses problemas chamaram a atenção, de fato, quando suas consequências impactaram no andamento “normal” da sociedade. Ou seja, como se fosse aceitável as pessoas morrerem por falta de hospital ou por não possuírem alimentos para sobreviver. Quando isso se projeta e impacta a continuidade da vida da população inteira, não é possível mais ignorar esses fatores.

Uma das principais lições que serão tiradas dessa pandemia é que não é possível viver em sociedade sem a preocupação com o coletivo. É necessário falar pelo povo, pelo conjunto, pois

inevitavelmente ao mesmo tempo que todos são responsáveis uns pelos outros por causa da necessidade básica de viver bem em sociedade, também a qualidade da vida do outro acaba por impactar em sua vida.

Um outro fator fundamental que pode ficar de lição após essa crise pandêmica é a importância da garantia do emprego e da renda mínima para a população, o que perpassaria, inclusive, por uma educação de qualidade para todos. É claro que para que isso ocorra, além de direcionar melhor os gastos, o Estado deveria garantir a taxaço das grandes fortunas, ou outra política que tenha como objetivo uma redistribuição de riqueza que possibilite uma qualidade de vida para toda a população.

A proposta da seguridade social é a universalização de um padrão de proteção social. Exige-se uma solidariedade vertical, na qual a tributação opera no sentido de assegurar a redistribuição da riqueza socialmente produzida por meio de oferta de serviços sociais universais (saúde e educação) e garantia de renda mínima para todos. (CASTRO; SENO; POCHMANN, 2020, p.118).

Será necessária a realização, com urgência, de uma melhor alocação de recursos que direcione os investimentos estatais para a proteção social. A proteção social deve ser considerada, de fato, um investimento, pois, analisando-se até mesmo crises anteriores, seu papel é fundamental para estabilizar a economia e para que a sociedade retorne ao seu funcionamento. Assim o Estado será fundamental para a retomada econômica dos países duramente afetadas pela crise pandêmica do Covid-19.

A adoção de políticas públicas voltadas para assegurar a vida e a garantia das necessidades básicas da população durante esse momento difícil é essencial, principalmente para as famílias que residem nas periferias das cidades, em locais degradantes, e no meio rural. Assim, o Estado, já considerado central na adoção de políticas que visem à redução das desigualdades e da pobreza, torna-se ainda mais essencial para amenizar esses indicadores, tendo em vista a recessão econômica associada à pandemia.