







VOL. 2



Armadilha da renda média

Visões do Brasil e da China

Lia Valls Pereira, Fernando Veloso e Zheng Bingwen (Org.)

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA





Copyright © 2013 Instituto Brasileiro de Economia

Direitos desta edição reservados à
EDITORA FGV
Rua Jornalista Orlando Dantas, 37
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tels.: 0800-021-7777 | 21-3799-4427
Fax: 21-3799-4430
editora@fgv.br | pedidoseditora@fgv.br
www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil | *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação,
no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

1ª edição — 2013

Coordenação editorial: Ronald Polito
Copidesque: Clarisse Cintra
Revisão: Marco Antonio Corrêa e Tathyana de Cassia Silva Viana
Coordenadora da revisão técnica: Luiza Niemeyer
Equipe de apoio: Solange Monteiro, Cláudio Accioli, Cláudio Conceição, Maria
Christina Carvalho
Projeto gráfico e diagramação: Luciana Inhan e Hamilton Ferreira
Capa: Luciana Inhan

Imagem da capa: Victor Arruda, “Homem no espelho” (Acrílica sobre tela, 46 ×
55 cm, 1975; coleção do artista). Fotografia de Vicente de Mello.

O IBRE e a Editora FGV agradecem a Victor Arruda, que generosamente cedeu
o uso de sua obra para a capa deste livro.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Armadilha da renda média : visões do Brasil e da China, v.2 / Lia Valls Pereira, Fernando
Velooso e Zheng Bingwen (Org.). - Rio de Janeiro : Editora FGV : IBRE, 2013.
392 p.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-225-1427-4

1. China – Política econômica. 2. Renda – Distribuição – China. 3. Educação e Estado –
China. 4. Finanças – China. 5. Seguro social – China. 6. Investimentos estrangeiros –
China. 7. China – Relações econômicas exteriores – Brasil. 8. Brasil – Relações econômicas
exteriores – China. I. Pereira, Lia Valls, 1952- . II. Velooso, Fernando A. (Fernando
Augusto). III. Bingwen, Zheng. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Instituto Brasileiro de
Economia.

CDD – 338.951





Sumário

Prefácio	11
Zheng Bingwen	
Capítulo 1:	19
A “armadilha da renda média” e as quatro fases do crescimento econômico da China	
Zheng Bingwen	
Capítulo 2:	55
Os determinantes do crescimento econômico chinês	
Chen Dongqi	
Capítulo 3:	87
Inovação tecnológica na China	
Li Guangsi	
Capítulo 4:	115
O desenvolvimento educacional da China e seu efeito sobre o crescimento econômico	
Liang Jun	
Capítulo 5:	143
Mudanças recentes e a tendência de longo prazo da desigualdade de renda na China	
Li Shi e Luo Chuliang	
Capítulo 6:	159
Evolução e trajetória do sistema de seguridade social da China	
Zheng Bingwen, Gao Qingbo e Yu Huan	





Capítulo 7: Comércio exterior e investimento direto estrangeiro da China Hu Zhaoxia	205
Capítulo 8: O processo de reforma de mercado na China Li Xiaoxi	239
Capítulo 9: Mercado financeiro, investimento e financiamento de empresas na China Zhang Yu	281
Capítulo 10: O crescimento da economia verde na China Yang Wanping	315
Capítulo 11: “Armadilha” ou “muralha”: os desafios enfrentados pela economia chinesa e suas escolhas estratégicas Liu Shijin, Zhang Junkuo e Hou Yongzhi	349



前言	15
第1章 导论：“中等收入陷阱”与中国经济增长的四个阶段	19
1. “中等收入陷阱”的经验分析	
2. 中国经济发展的三次历史性跨越	
3. 中国经济成长的四个发展阶段	
4. 中国在“上中等收入”即第三阶段的“效率驱动”问题	
5. 中国积极应对“中等收入陷阱”的10个诱因	
6. 简短的结论	
第2章 中国的经济增长及要素分析	55
1. 中国改革开放以来经济增长的简单回顾	
2. 中国30多年经济高速增长的特征	
3. “人口红利理论”不能完全解释长期高速增长	
4. 高速增长是在劳动时间减少下实现的	
5. 首要原因是农业劳动生产率提高	
6. 城市化推动社会总劳动生产率提高	
7. 资本要素对劳动生产率的贡献呈现下降趋势	
8. 多元效率因素模型与制度创新	
9. 信息化对效率和增长的贡献	
10. 人力资本的贡献：现实和未来	
第3章 中国的技术创新与技术引进	87
1. 中国的创新发展与政策	
2. 技术引进方式对技术创新能力的影响	
3. 技术引进、路径演变与创新能力	
4. 技术创新能力与经济增长效应分析	
5. 结论	



第4章 中国的教育事业及对经济增长的影响	115
1. 中国教育发展的成绩	
2. 中国教育发展存在的问题	
3. 教育发展对中国经济增长的影响	
4. 结论	
第5章 中国居民收入差距的短期变动与长期趋势	143
1. 近期居民收入差距的变化	
2. 推动收入差距变化的短期因素	
3. 影响收入分配格局的长期因素	
4. 结论	
第6章 中国社会保障制度变迁与历程	159
1. 传统的“国家/企业保险”制度的恢复与反思	
2. 现代社会保障目标模式的探索与选择	
3. 现代社会保障体系的确立与发展	
4. 当前社会保障制度的现状与问题	
5. 中国社会保障制度对储蓄率的影响	
第7章 中国的对外贸易与外国直接投资	207
1. 中国对外贸易与直接投资自由化政策概述	
2. 中国对外贸易状况	
3. 中国国际投资状况	
4. 中国与巴西双边贸易与直接投资状况	
5. 贸易与直接投资对中国经济增长的影响	
第8章 中国的商业环境市场化改革进程	239
1. 30年市场化测度的基本结论	
2. 改革开放三十年取得的成就	
3. 未来市场化改革的政策取向	
第9章 中国的金融市场与企业投融资行为	281
1. 引言	
2. 中国的金融体系概述	
3. 中国背景下企业融资体系与渠道分析	





4. 企业融资结构的影响
5. 结论

第10章 中国的绿色经济增长 315

1. 引言
2. 中国环境保护政策演变
3. 能源消费与污染排放双重约束下的中国绿色经济增长

第11章 “陷阱”还是“高墙”：中国经济面临的真实挑战与战略选择 349

1. “陷阱”与“高墙”：工业化不同阶段面临的性质不同的挑战
2. 体制和战略：决定工业化能否顺利完成的关键因素
3. 2015年左右我国将进入增长速度“自然回落”的时间窗口
4. 翻越“高墙”：中国经济发展面临的真实挑战
5. 以“参与促进型改革”推动发展方式转变取得实质性进展







Prefácio*

Nos últimos anos, muitos acadêmicos chineses passaram a estudar o fenômeno da “armadilha da renda média”. Tal conceito, formulado pelo Banco Mundial, tornou-se uma influente área de pesquisa no Instituto de Estudos da América Latina da Academia de Ciências Sociais da China (ILAS/CASS). A “armadilha da renda média” ganhou relevância sobretudo dentro do Projeto de Inovação executado pela CASS, com estudos de reconhecida importância. Este livro, dedicado aos leitores brasileiros, é uma dessas obras voltadas para a “armadilha da renda média”.

O projeto que originou este estudo é fruto de uma parceria entre o ILAS/CASS e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE). O acordo de cooperação para a pesquisa conjunta foi firmado após a realização do seminário internacional “A armadilha da renda média: análise de casos da América Latina”, em 29 de junho de 2012, no qual o IBRE foi representado pelo economista Fernando Veloso. Posteriormente, em novembro de 2012, fui ao Rio de Janeiro conhecer o IBRE, onde tive a oportunidade de me reunir com o diretor da instituição, Luiz Guilherme Schymura, e a pesquisadora Lia Valls Pereira.

Nosso projeto teve a duração de um ano e gerou dois produtos. O primeiro foi um livro lançado em chinês, do qual constam 12 capítulos elaborados por especialistas do IBRE e sete capítulos fornecidos pelo nosso Instituto. Essa obra — *Superando a “armadilha da renda média”: principais temas para o Brasil (Surmounting the middle income trap: the main issues for Brazil)* — foi lançada oficialmente em Pequim, no dia 6 de maio de 2013, no seminário “Superar a armadilha da renda média: a tarefa comum da China e do Brasil”, coorganizado pelo ILAS/CASS e pelo FGV/IBRE.

O seminário foi presidido por Chen Duqing, ex-embaixador da China no Brasil e atual diretor do Centro de Estudos Brasileiros do ILAS/CASS, e contou com a participação de Fernando Veloso e Lia Valls Pereira, editores do livro, Tatiana Rosito, ministra conselheira para Assuntos Econômico-Comerciais da Embaixada do Brasil na China, e o professor Eduardo Marques,

* Tradução: He Luyang.





gerente de Relações Internacionais da FGV. Também estiveram presentes Liu Kegou, ex-vice-governador do Banco de Desenvolvimento da China, bem como os autores chineses do livro. O evento contou com mais de 130 participantes, entre embaixadores e diplomatas da América Latina e do Caribe, funcionários do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Comércio e do Departamento Internacional do Comitê Central do Partido Comunista da China, professores, pesquisadores, e jornalistas da Agência Nova China, entre outros meios de comunicação, que garantiram ampla cobertura do seminário.

O segundo trabalho, como já mencionado, é este livro em português, voltado a explorar o milagre do crescimento econômico chinês e formas de superação da armadilha da renda média no país. Os autores são todos acadêmicos e pesquisadores renomados. O capítulo 11, “Armadilha’ ou ‘muralha’: os desafios enfrentados pela economia chinesa e suas escolhas estratégicas”, é uma contribuição do Centro de Pesquisa do Desenvolvimento do Conselho de Estado (DRC, na sigla em inglês), reconhecido *think tank* oficial liderado pelos célebres economistas, vice-diretores do Centro, Liu Shijin e Zhang Junkuo.

Engrossam essa lista o economista Chen Dongqi, vice-presidente da Academia de Estudos Macroeconômicos da Comissão Estatal de Desenvolvimento e Reforma, o professor Li Shi, catedrático e diretor do Instituto de Distribuição da Renda da Universidade Normal de Pequim, e o sr. Li Xiaosi, professor catedrático e diretor do Instituto de Gestão de Economia e Recursos da mesma universidade, que contribuíram, respectivamente, com os capítulos 2, 5 e 8. Embora sejam meus amigos, não posso deixar de expressar minha gratidão. Essa reunião de pensadores de primeira linha tornou este trabalho um dos excelentes estudos da Academia Chinesa de Ciências Sociais sobre a questão da armadilha da renda média na China. Minha participação, além de editor, foi contribuir com o primeiro capítulo, intitulado “A ‘armadilha da renda média’ e as quatro fases do crescimento econômico da China”, além de ser coautor do capítulo 6, sobre a evolução do sistema de seguridade social da China.

Fang Lianquan, vice-diretor do Departamento de Assuntos Sociais e Culturais do ILAS/CASS, colaborou com a organização da obra, juntamente com a pós-doutorada Tian Qing. Ambos trabalharam com afinco no último ano, e a eles quero expressar meus sinceros agradecimentos. Também agradeço aos autores e tradutores que muito contribuíram para a publicação bem-





sucedida desta obra. Quero ainda fazer uma menção especial ao embaixador Chen Duqing. Como diretor do Centro de Estudos Brasileiros do ILAS, o embaixador Chen tem se envolvido com muita dedicação nos estudos sobre o Brasil, entre outros trabalhos do Centro. Ele se empenhou não apenas na coordenação do projeto, como se responsabilizou pela pesada tarefa de revisão preliminar deste trabalho. Sem o grande esforço do embaixador Chen, seria quase impossível concluir a versão em português do livro no prazo combinado. Aqui, quero reiterar meu agradecimento. Também contamos com o IBRE para a revisão e edição final da obra, ao qual quero antecipar minha sincera gratidão.

Para nós, este trabalho entre o ILAS/CASS e o FGV/IBRE é apenas o começo. A economia chinesa encontra-se em franca expansão. Nos próximos 10 anos, a China entrará na lista de países de alta renda. A economia brasileira também se encontra em um momento crucial, e dentro de três a cinco anos certamente se converterá no terceiro país de alta renda da América do Sul, seguindo o caminho do Chile e do Uruguai. Portanto, essa parceria tem uma ampla perspectiva em estudos comparativos entre a China e a América Latina.

Zheng Bingwen

Diretor do Instituto de Estudos da América Latina e
diretor do Centro Mundial de Estudos Previdenciários da CASS



前言

近几年来,中国很多学者开始研究“中等收入陷阱”现象。这是世界银行近几年来提出的一个新概念。我们中国社科院拉美研究所也将“中等收入陷阱”问题作为一个重要研究领域,尤其是在中国社科院进行的创新工程的框架下,“中等收入陷阱”问题研究作为一个重要子项目,几个研究成果已经有产生了较大影响。

呈现在巴西读者面前的这本研究“中等收入陷阱”的专著就是其中之一。

这是中国社科院拉美所和巴西瓦加斯基金会经济研究所(IBRE)举办的一个联合研究项目。双方自2012年初,即开始探讨合作研究事宜。6月29日,经济研究所的研究员Fernando Augusto Adeodato Veloso先生来京,参加了中国社科院拉美所举办的“巴西经济与中等收入陷阱”国际研讨会,并做了主旨演讲,会后,双方一拍即合,签署了联合研究“中等收入陷阱”项目的协议书。

根据协议书的规定,我于2012年11月初访问了位于巴西里约的瓦加斯基金会经济研究所,并会见所长Luiz Guilherme Schymura博士和研究员Lia Valls Pereira女士。在会见中再次确认了这项重要的联合研究事宜。

这个联合研究项目为时一年,它包括两项内容。一项内容是由瓦加斯基金会经济研究所提供一个关于巴西与中等收入陷阱的研究成果,这个成果将由我们中国社科院拉美所负责翻译成中文在北京正式出版,并决定于2013年5月6日正式召开发布式。这部书稿的标题暂定为《中等收入陷阱:巴西的经验教训》。届时,瓦加斯基金会经济所将派员参会。

另一个成果就是这本书。这是一部专门研究探索中国经济增长奇迹和克服“中等收入陷阱”的专著,作者均为这个研究领域一流的中青年学者,由我们拉美所出面组织,在中国学术机构里寻找作者,由我主编并提供两章内容。这部书稿将由瓦加斯基金会经济研究所负责在巴西翻译成葡萄牙文正式出版。

一年来,在形成这部书稿的过程中,中国社科院拉美所的社会文化室副主任房连泉博士具体负责组织工作,田青博士后具体负责联络工作以及中文书稿的编辑校对,他们付出很多精力;吴白乙研究员、周志伟博士和何露杨女士给予了大力支持,这里表示衷心感谢。重要的是,还要十分感谢这部重要著作的作者们,他们做出了巨大贡献,各章的作者情况分别为:



第1章 导论：“中等收入陷阱”与中国经济增长的四个阶段 作者是郑秉文，博士，研究员，中国社会科学院拉美所所长，中国社会科学院世界社保研究中心主任，主要研究领域是福利国家、社会保障制度比较。

第2章 经济增长与劳动生产率 作者是陈东琪，国家发改委宏观经济研究院，副院长，主要研究方向为宏观经济理论与政策。

第3章 中国的技术创新与技术引进研究 作者是李光泗，南京财经大学，副教授，主要研究方向为技术经济、农业经济、粮食经济理论与政策等。

第4章 中国的教育与经济增长研究 作者是梁军，山东曲阜师范大学经济学院，副教授，主要研究方向为教育经济学、世界经济学等。

第5章 我国居民收入差距的短期变动与长期趋势 作者是李实，北京师范大学经济与工商管理学院，教授，主要研究方向为发展经济学、劳动经济学、收入分配、公共政策、贫困与劳动力市场等。罗楚亮，北京师范大学经济与工商管理学院，教授，主要研究方向为收入分配与劳动力市场。

第6章 中国社会保障制度变迁与历程 作者是郑秉文，博士，研究员，中国社会科学院拉美所所长，中国社会科学院世界社保研究中心主任；高庆波，中国社会科学院拉丁美洲研究所，主要研究领域为社会保障、劳动与收入分配；于环，中国人民大学劳动人事学院，博士，主要研究领域为社会保障。

第7章 中国的对外贸易与外国直接投资 作者是胡朝霞，厦门大学国际经济与贸易系，教授，主要研究方向为国际贸易与国际投资、国际金融、应用计量经济学等。

第8章 改革开放三十年中国市场化发展 作者是李晓西，北京师范大学经济与资源管理学院，院长、教授，主要研究方向为宏观经济、对外开放理论、经济体制改革、区域经济等。此外，课题参与人还包括曾学文、赵少钦、杨旭、张明明。

第9章 金融市场与企业投融资行为 作者是张瑜，天津财经大公共信用管理学院，讲师，主要研究方向为金融发展、公司金融等。

第10章 中国绿色经济增长 作者是杨万平，西安交通大学经济与金融学院，副教授，主要研究方向为区域可持续发展、能源经济学。

第11章 “陷阱”还是“高墙”：中国经济面临的真实挑战与战略选择 作者是刘世锦，国务院发展研究中心副主任，研究员；张军扩，国务院发展研究中心党组成员、办公厅主任，研究员；侯永志，国务院发展研究中心发展战略与区域经济研究部部长，研究员；刘培林，国务院发展研究中心发展战略与区域经济研究部研究室主任，研究员。本文为国务院发展研究中心“中等收入陷阱问题研究”课题成果之一。高世楫、杨建龙、陈昌盛、宣晓伟、许伟、卓贤、何建武、刘云中、张丽平、王晓明、袁东明、方晋、陈建鹏、许召元、吴振宇、陈波等提供了初期研究成果，参加讨论并提出了富有启发性的观点。





2012年11月5日，郑秉文所长访问巴西里约的瓦加斯基金会经济研究所，与经济研究所所长 Luiz Guilherme Schymura博士和研究员 Lia Valls Pereira女士会见。

根据双方签署的合作协议书的规定，中国社科院拉美所将组织一些学者参加2013年底在巴西里约召开的这部葡萄牙文著作的发布式和国际研讨会。

我们相信，这个合作只是一个开始。中国经济增长正处于积极上升期，发展执着方兴未艾，在未来大约10年里，将进入高收入国家行列。巴西同样处于十分关键的爬坡时期，在未来的3-5年里，巴西必定成为继智利和乌拉圭之后南美大陆的第三个高收入国家。为此，在中国拉美比较研究领域，双方之间的合作前景将是十分广阔的。

中国社科院拉美所所长
中国社科院世界社保研究中心主任
郑秉文
2013年2月25日





Capítulo 1

A “armadilha da renda média” e as quatro fases do crescimento econômico da China*

Zheng Bingwen**

Resumo

Em 2010, o PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* da China ultrapassou US\$ 4.200, marcando oficialmente a entrada da China ao grupo de países de “renda média superior”. Foi o segundo salto histórico conquistado pela China; em 2001, o país havia migrado da condição de “baixa renda” para “renda média inferior”. Este capítulo divide em quatro fases a evolução econômica da China, a partir da reforma e abertura em 1978. O período entre 1978 e 2001 é a fase de “baixa renda” (PIB *per capita* inferior a US\$ 1.000), podendo ser chamado de fase “motivada pelo mercado”; 2002-10 é a fase da “renda média inferior” (PIB *per capita* entre US\$ 1.000 e US\$ 4.200), ou fase “motivada pelos fatores”; de 2011 até o 14º Plano Quinquenal (entre 2020 e 2024) é a fase de “renda média superior” (PIB *per capita* entre US\$ 4.200 e US\$ 12.300 dólares americanos), ou “motivada pela eficiência”; após o 14º Plano Quinquenal será a fase de “alta renda” (*per capita* acima de US\$ 12.300), intitulada “motivada pela inovação”. Atualmente, a China acabou de entrar na fase de “renda média superior”, momento em que o país deveria focar em enfrentar “10 desafios importantes”. Tendo superado e evitado os 10 riscos da “armadilha da renda média”, a China poderá, daqui a 10 anos, aderir ao grupo dos países de “alta renda”.

* Tradução: Zhang Fangfang.

** Diretor do ILAS/CASS e diretor do Centro Mundial de Estudos Previdenciários da CASS.





1. Análise das experiências de “armadilha da renda média”: comparação internacional

1.1 Definindo o conceito de “armadilha da renda média”

O Banco Mundial classifica, segundo o Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*, as economias do mundo em quatro níveis: baixa renda, renda média inferior, renda média superior e alta renda, e publica anualmente um novo padrão reajustado. De acordo com a última publicação, em julho de 2011,¹ o nível de baixa renda compreende um PNB *per capita* inferior a US\$ 1.005; a renda média inferior encaixa-se entre US\$ 1.006 e US\$ 3.975; a renda média superior situa-se na faixa entre US\$ 3.976 e US\$ 12.275, e a alta renda engloba países com PNB *per capita* acima de US\$ 12.276. Os níveis “renda média inferior” e “renda média superior” são chamados, conjuntamente, de “renda média”.

O conceito “armadilha da renda média” (*middle-income trap*) foi formulado e utilizado pelo Banco Mundial pela primeira vez em 2006. Indica que “a estratégia adotada pelas economias ao migrar da baixa renda para a renda média não pode ser repetida para colocar o país entre as economias de alta renda. A continuação do crescimento econômico é bloqueada pelo modelo de desenvolvimento ultrapassado e o país não consegue elevar seu PNB *per capita* além dos US\$ 10.000. Na transição, o país passa a viver um período de crescimento econômico estagnado e volátil”.²

Em abril de 2007, o Banco Mundial fez um relatório completo sobre a situação econômica nos 10 anos depois da crise financeira da Ásia.³ De acordo com o relatório, nesse período o Leste Asiático ficou mais rico em geral e ganhou relevância no âmbito global. Impulsionada principalmente pelo crescimento vigoroso da China, a produção total dessa região emergente atingiu US\$ 5 trilhões, duplicando de volume em relação ao período pré-crise financeira (1997-98). A renda real *per capita* aumentou 75%, e a

1. Dados do Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>>.

2. Citado de: Yan, Ma, Challenge of middle-income trap in China and the countermeasures, in *Economics Dynamics*, n. 7, p. 42, 2009.

3. Ver World Bank, 10 years after the crisis—special focus: sustainable development in East Asia’s urban fringe, in *East Asia & Pacific Update*, East Asia and Pacific Region, The World Bank, p. 3, Apr. 2007.





taxa de pobreza (definida como renda diária inferior a US\$ 2) caiu de 50% para 29%. O relatório também apontou que o Leste Asiático enfrentaria os riscos de uma armadilha da renda média: “quando o Vietnã chegar à renda média, o que deverá acontecer em 2010, nove dos 10 países da região também já terão alcançado a renda média. Entretanto, enquanto o Leste Asiático estiver celebrando, novos desafios já estarão à sua frente, demandando um tratamento adequado, sob pena de redução do crescimento econômico. Nesse momento, essas economias descobrirão que estão frente à armadilha da renda média, lutando para alcançar a alta renda. A história revela que muitas economias podem alcançar o *status* de renda média até rapidamente, mas poucas conseguem sair dele porque as mudanças políticas e institucionais necessárias para tanto são ainda mais complexas e mais impactantes em termos tecnológicos, políticos e sociais”.

Depois da crise financeira global, em novembro de 2010, o Banco Mundial reforçou a urgência de reformas estruturais no Leste Asiático na publicação *Recuperação robusta e riscos ascendentes*.⁴ Segundo o documento, “desta vez, a crise financeira global deixou um cenário mais claro: os países de renda média do Leste Asiático precisam fazer reformas estruturais, acelerar a transformação e desvencilhar-se do universo congestionado das economias de desenvolvimento industrial médio, emergindo como economias de alta renda. Mas isso não é fácil”. O documento também detalhou o conceito da “armadilha da renda média”: “muitas economias da América Latina e do Oriente Médio se viram presas na armadilha da renda média por décadas, e lutam para recuperar sua competitividade, com ganhos de escala e redução de custos. Entretanto, ainda não foram capazes de aumentar sua cadeia de valor e avançar em mercados com produtos e serviços de base tecnológica”.

Resumindo, a “armadilha da renda média” envolve países que saíram da “armadilha da pobreza” (que geralmente se refere a economias com PIB *per capita* inferior a US\$ 1.000) e atingiram a classificação de renda média. Desse grupo, entretanto, poucos conseguem migrar ao grupo de alta renda, ficando reféns de ciclos econômicos, ou naufragando em crescimento muito lento até a estagnação.

4. The World Bank, Robust recovery, rising risks, in *East Asia and Pacific Economic Update 2010*, Washington, D.C., v. 2, p. 27, Nov. 2010.





1.2 Comparação dos casos de “armadilha da renda média”

Pela classificação do Banco Mundial, há 70 economias no mundo que se enquadram no grupo de alta renda.⁵ Entre estas, as não pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) registraram PIB *per capita* médio de US\$ 24.452 em 2010, enquanto o dos países-membros da OCDE nessa categoria foi de US\$ 39.521. No grupo da renda média, o PIB *per capita* em 2010 foi de US\$ 3.992; em 1960 era de apenas US\$ 159. O PIB *per capita* no grupo da renda média inferior saltou de US\$ 96, em 1960, para US\$ 1.750, em 2010; e o do grupo de renda média superior foi de US\$ 340, em 1960, para US\$ 6.245, em 2010. No grupo da baixa renda, o PIB *per capita* foi de US\$ 523 em 2010, e de US\$ 105 em 1960.

Em suma, das 215 economias classificadas pelo Banco Mundial, 35 são de baixa renda, 56 de renda média inferior, 54 de renda média superior e 70 de alta renda. Pode-se observar que os países de renda média (soma do grupo de renda média inferior com o de renda média superior) respondem por 51% do total. Nos últimos anos, alguns países em desenvolvimento que estavam na faixa de baixa renda ingressaram no grupo de renda média inferior. Por exemplo, em 2007 o continente africano alcançou PIB *per capita* de US\$ 1.113, cruzando o nível de renda média inferior. Já na Ásia Meridional, o tradicionalmente baixo PIB *per capita* atingiu US\$ 1.091 em 2009, e US\$ 1.323 em 2010, e essa região também entrou no grupo de renda média inferior.

Sem dúvida, a América Latina é a região que mais concentra países de renda média. Entre as 33 economias latino-americanas e caribenhas, só um país pertence ao grupo de baixa renda, o Haiti, com PIB *per capita* de US\$ 671 em 2011. Dos restantes, 27 são do nível de renda média, entre os quais oito de renda média inferior e 19 de renda média superior. O Caribe possui três países de alta renda: Bahamas (US\$ 21.985 em 2010), Barbados (US\$ 15.035, no mesmo ano) e Trinidad e Tobago (US\$ 15.359, em 2010). Na lista de países latino-americanos de renda alta, entram também Chile e Uruguai. O Chile chegou a esse grupo em 2010, ano que marca a saída do primeiro país sul-americano da “armadilha da renda média”. Nesse ano, o Chile registrou PIB *per capita* de US\$ 12.431. Em 2011, este valor subiu para US\$ 13.970. Já

5. Salvo se especificado diferentemente, todos os dados neste capítulo foram obtidos de: <<http://data.worldbank.org/indicador/>>.





o Uruguai entrou para o grupo de países ricos em 2011, com uma evolução do PIB *per capita* de US\$ 11.995 em 2010 para US\$ 14.671 em 2011.⁶

Quando o tema é “armadilha da renda média”, a América Latina é frequentemente mencionada e apontada como o principal caso, já que os países de renda média representam 82% da região, além do fato de boa parte destes terem atingido o nível de renda média inferior no fim da década de 1960 e início da década de 1970. Alguns ficaram estagnados na faixa de renda média inferior, e outros migraram para a renda média superior. Chile e Uruguai são bons exemplos: o PIB *per capita* do Chile em 1971 era de US\$ 1.097; o do Uruguai, em 1973, foi de US\$ 1.405. Ambos demoraram, respectivamente, 40 e 38 anos na faixa de renda média. O México e o Brasil alcançaram o nível médio, respectivamente, em 1974 (US\$ 1.255) e 1975 (US\$ 1.144); em 2010, o PIB *per capita* desses países subiu para US\$ 9.123 e US\$ 10.710. Quanto à Colômbia, a variação foi de um PIB *per capita* de US\$ 1.063 em 1979 para US\$ 6.225 em 2010. A Argentina é o país mais antigo da região dentro da faixa de renda média. Em 1962, o PIB *per capita* da Argentina chegou a US\$ 1.145; em 2010, foi de apenas US\$ 9.124. De acordo com a previsão do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2011, a Argentina poderá atingir o nível de alta renda em 2015,⁷ o que significaria mais de meio século (53 anos) atado ao grupo de renda média.

Até 2012, o período médio de estagnação dos países latino-americanos anteriormente mencionados foi de 38 anos, entre os quais o México somava 38 anos preso à armadilha; o Brasil, 37 anos; a Colômbia, 33 anos, e a Argentina, outrora país mais rico do continente, 51 anos, quase um recorde mundial.

Durante os 250 anos compreendidos entre a primeira Revolução Industrial em meados do século XIX até hoje, apenas 70 países entre as mais de 200 economias do mundo conseguiram chegar à alta renda. Vale destacar que alguns países que hoje são ricos registravam, meio século atrás, um nível econômico inferior ao de outros países que hoje ainda são considerados em desenvolvimento. Por exemplo, em 1962, a Argentina, ex-colônia da Espa-

6. Até o momento de finalizar este artigo, o Banco Mundial não tinha publicado os dados de 2011. Os dados usados aqui são citados das estatísticas previstas do FMI. Veja IMF, *World economic outlook database*, Sept. 2011. Quanto à argumentação sobre o Chile, veja Zheng Bingwen e Qi Chuanjun: Chile: o primeiro país da América do Sul que sairá da “armadilha da renda média” — 20 anos de retorno do poder para o povo e as inspirações, no *Livro amarelo da América Latina: relatório de desenvolvimento da América Latina e do Caribe 2010-11* (Relatório Especial), Editora Literatura de Ciências Sociais, publicado no dia 20 de abril de 2011, p. 1-41.

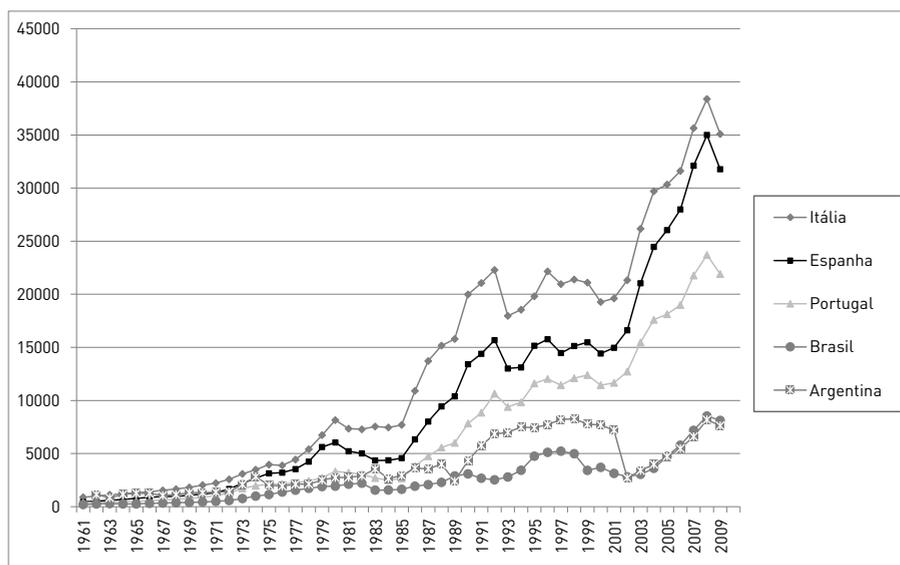
7. Ver IMF, *World economic outlook database*, Sept. 2011.





nha, tinha PIB *per capita* de US\$ 1.145, mais que o dobro do espanhol (US\$ 519) e maior que o da Itália (US\$ 990), principal origem dos imigrantes da Argentina.⁸ Entretanto, a economia da Espanha entrou para a renda média em 1969, e chegou ao grupo de alta renda em 1978; em 2010, seu PIB *per capita* alcançou US\$ 30.542. Já o ritmo de crescimento da Itália foi ainda mais acelerado, chegando ao nível médio em 1963 e ao nível alto em 1975, com o PIB *per capita* de US\$ 33.917 em 2010. Portugal, por sua vez, tinha PIB *per capita* de US\$ 804 em 1960, fazendo parte, junto com o Brasil, do grupo de baixa renda. Chegou à renda média em 1971, e tornou-se país de alta renda em 1987. Em 2010, registrou PIB *per capita* de US\$ 21.505. A figura 1 ilustra a evolução do crescimento desses países.

Figura 1
Comparação do crescimento do PIB entre Brasil, Argentina, Itália,
Portugal e Espanha (preço corrente, US\$ 100 milhões)



Fonte: <<http://data.worldbank.org/indicator/>>.

8. A razão para incluir a Itália é que metade dos imigrantes da Argentina veio desse país. Ver Song Xiaoping (Ed.), *Argentina*, Beijing: Social Sciences Press, p. 19-26, 2005.





2. Os três avanços históricos no desenvolvimento econômico da China: comparações com a América Latina e o Leste Asiático

Em 2010, o PIB da China cresceu 10,3%, e o volume total da economia foi de RMB ¥ 39,8 trilhões.⁹ Já o PIB *per capita* foi de US\$ 4.580.¹⁰ Esses números mostram que em 2010 a China entrou oficialmente para o grupo de renda média superior, o que faz deste o ano mais significativo para a China após a reforma e a abertura, em 1978. Trata-se de uma linha divisória importante em sua história, simbolizando uma nova fase em seu processo de modernização, com um novo patamar de desenvolvimento econômico e de progresso social. Ao mesmo tempo, isso significa que, nos próximos 10 anos, a China poderá enfrentar importantes desafios em seu caminho rumo à “alta renda”.¹¹

Desde a reforma e a abertura, a China levou 23 anos para chegar à renda média inferior, partindo de um PIB *per capita* de US\$ 155 em 1978 até registrar US\$ 1.042 em 2001 (ver figura 2). Depois desse primeiro avanço, o país levou outros nove anos para aderir ao grupo de renda média superior, ultrapassando o patamar de US\$ 4.200 *per capita*. Esses avanços históricos mostram que, se tratarmos a renda média inferior e a renda média superior como duas fases da “armadilha da renda média”, a China já superou a fase inicial (de “renda média inferior”)¹² em velocidade similar à dos países do Leste Asiático,¹³ o Japão levou sete anos (1966-73), Hong Kong, sete anos (1971-78), Cingapura, oito anos (1971-79) e a Coreia do Sul, 11 anos (1977-88).

9. Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Relatório da economia nacional e do desenvolvimento social da República Popular da China em 2010*, 28 de fevereiro de 2011.

10. Baseado na população total da China de 1,37 bilhão (Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: Relatório do 6º Censo Nacional em 2010, n. 1, 28 de abril de 2011).

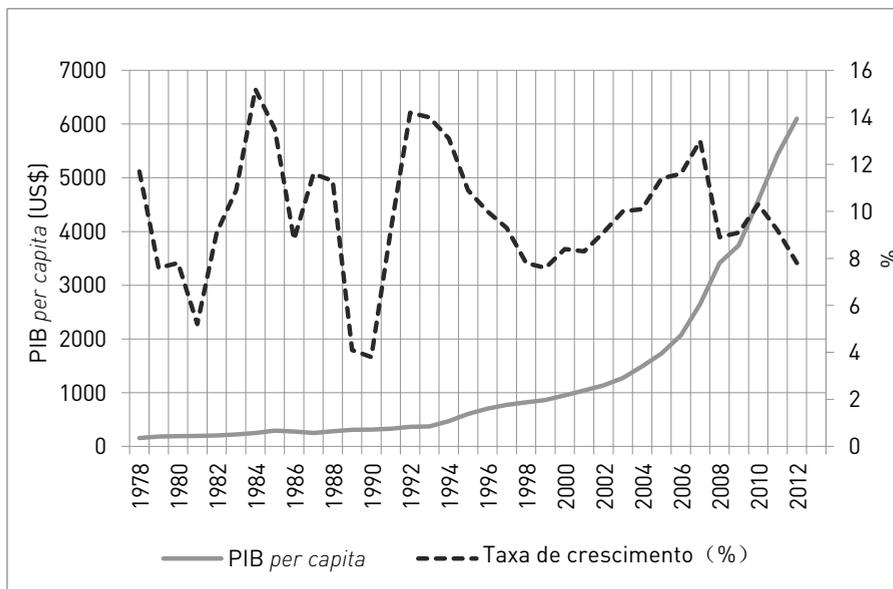
11. Em 2011, o PIB chinês cresceu 9,2%, atingindo RMB ¥ 47,2 trilhões, com PIB *per capita* de US\$ 5.427. Em 2012, a taxa de crescimento do PIB foi de 7,8%; o PIB *per capita* somou US\$ 6.100, e o volume total da economia, RMB ¥ 51,9 trilhões.

12. Algumas publicações na China consideram equivocadamente a “armadilha da renda média” como a fase após a entrada na faixa de renda média superior. Veja, por exemplo, o artigo intitulado A China vai cair na armadilha da renda média? da revista *People's Tribune*, 19ª, 2010. Na verdade, o Banco Mundial, que foi o primeiro a usar esse conceito, trata-a como a fase após a entrada na faixa de “renda média”, incluindo a fase de “renda média inferior”. Ver World Bank, *Robust recovery, rising risks, East Asia and Pacific Economic Update 2010*, Washington, D.C., v. 2, Nov. 2010.

13. Taiwan não foi mencionada devido à falta de dados.



Figura 2
PIB *per capita* da China e sua taxa de crescimento entre 1978 e 2012 (US\$, %)



Fonte: *Anuário de estatísticas da China 2011*, versão digital, 2-4.

Nota: Os dados de 2012 são citados do site da Administração Nacional de Estatísticas da China: <www.stats.gov.cn/>.

Continuando a comparação, a Malásia precisou de 18 anos (1977-95) para alcançar um PIB *per capita* superior a US\$ 1.000 e a Tailândia, 20 anos. Os países latino-americanos gastaram, em média, 22 anos (em 1974, o PIB *per capita* da América Latina era de US\$ 1.188 e, em 1996, US\$ 4.042), entre os quais, o México levou 18 anos (1974-92), o Uruguai, 19 anos (1973-92), o Brasil, 20 anos (1975-95); o Chile, 23 anos (1971-94); a Argentina, 26 anos (1962-88); a Colômbia, 28 anos (1979-2007). Já Espanha e Portugal levaram, respectivamente, nove (1969-78) e 15 anos (1971-86), e a Itália, 14 anos (1963-77). A comparação entre o PIB *per capita* da China e de outras economias e os momentos de avanço podem ser encontrados nas tabelas 1 e 2.

Tendo entrado na fase de renda média superior, a China agora visa à realização do terceiro avanço histórico, ou seja, afiliar-se ao clube de países de alta renda. Mantendo o ritmo atual de crescimento, e tudo o mais constante, prevê-se que isso acontecerá durante o período do 14º Plano Quinquenal, en-



A “armadilha da renda média” e as quatro fases do crescimento econômico da China

tre 2020 e 2024.¹⁴ Se essa previsão se confirmar, o terceiro avanço da China registrará, mais uma vez, uma “velocidade de Leste Asiático”: o Japão levou 12 anos (1973-85) para chegar à alta renda; Cingapura, 11 anos (1979-90); Hong Kong, 11 anos (1978-89); e a Coreia do Sul, apenas sete anos (1988-95).

Tabela 1
Comparação do PIB *per capita* de algumas economias da América Latina e do Leste Asiático entre 1960 e 2010 (preço atual, US\$)

1960	2010	1960	2010	1960	2010	1960	2010	1960	2010	1960	2010
Japão		Cingapura		Hong Kong		Coreia do Sul		Chile		Uruguai	México
470	42.831	394	41.122	429	31.757	155	20.757	550	12.431	490	11.996
Brasil		Argentina		Colômbia		Malásia		Síria		Filipinas	Tailândia
208	10.710	1.145	9.124	252	6.225	299	8.373	185	2.893	247	2.140
										100	4.608

Fonte: <<http://data.worldbank.org/indicator/>>.

Nota: O dado US\$ 1.145 da Argentina foi do ano 1962.

O “milagre do Leste Asiático” revela que o número de anos necessários para que o Japão e três dos Tigres Asiáticos ultrapassassem a fase de renda média (inferior e superior) foi de 19 anos para Japão (1966-85) e Cingapura (1971-90) e 18 anos para Coreia do Sul (1977-95) e Hong Kong (1971-89), períodos equivalentes ao tempo gasto pelos países latino-americanos e outros do Leste Asiático para saírem apenas da faixa de renda média inferior.

3. As quatro fases do crescimento econômico chinês segundo os principais motores do crescimento

Observando o crescimento econômico da China durante os 35 anos após a reforma e a abertura, e focando nas metas futuras, podemos distinguir, a partir dos principais motores da expansão, quatro fases em sua evolução. Elas incluem os períodos de baixa renda e o de renda média inferior, que já foram superados, o de renda média superior e o de alta renda, que ainda serão percorridos pela China. São elas: fase “motivada pelo mercado”, “motivada

14. Levando em consideração o crescimento da população, o reajuste do patamar de alta renda, mudanças cambiais e outros fatores. O autor estima que o PIB da China terá alcançado RMB ¥ 120 trilhões ao fim deste período e o PIB *per capita* será de US\$ 12.500, ou seja, RMB ¥ 85.000.



Tabela 2
**Comparação do momento em que algumas economias ultrapassaram a
 “armadilha da renda média”**

Três momentos de avanço	Momento do 1º avanço (PIB <i>per capita</i> de US\$ 995)	“Armadilha da renda média”			PIB <i>per capita</i> em 2011 (US\$)	PNB <i>per capita</i> em 2011 (US\$)
		Momento do 2º avanço (PIB <i>per capita</i> de US\$ 3.946)	Momento do 3º avanço (PIB <i>per capita</i> de US\$ 12.196)			
Japão	Ano 1966	Ano 1973	Ano 1985	45.903	44.900	
Coreia do Sul	1977	1988	1995	22.424	20.870	
Cingapura	1971	1979	1990	46.241	42.930	
Hong kong	1971	1978	1989	35.156	36.010	
Itália	1963	1977	1987	36.103	35.290	
Espanha	1969	1971	1978	31.943	30.890	
Portugal	1971	1987	2002	22.316	21.210	
Malásia	1977	1995	-	9.977	8.770	
Tailândia	1988	2008	-	4.972	4.440	
Argentina	1962	1988	-	10.942	9.740	
Chile	1971	1994	-	14.394	12.280	
México	1974	1992	-	10.047	9.420	
Brasil	1975	1995	-	12.594	10.720	
Colômbia	1979	2007	-	7.104	6.070	
Uruguai	1973	1992	-	13.966	11.860	
Valor médio da América Latina	1974	1996	-	9.747	8.681	
China	2001	2010	previsto para 2022-2024	5.445	4.940	

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados no site do Banco Mundial: <<http://data.worldbank.org/about/>>.

pelos fatores”, “motivada pela eficiência” e “motivada pela inovação”. Os “três avanços históricos” da economia chinesa correspondem aos três momentos de transformação e incluem as “quatro fases de evolução”. Ver tabela 3.

3.1 Primeira fase (1978-2000): “motivada pelo mercado” ou de “baixa renda”

A primeira fase da evolução econômica da China pode ser caracterizada como “motivada pelo mercado”. Também é a fase de baixa renda, com PIB *per capita* menor que US\$ 1.000. As razões pelas quais a China conseguiu manter o crescimento e ultrapassar com sucesso a “armadilha da pobreza” em 2001



A “armadilha da renda média” e as quatro fases do crescimento econômico da China

Tabela 3
As quatro fases de crescimento econômico da China (preço atual, US\$)

Fases de crescimento	1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase
		“Armadilha da renda média”		
PIB <i>per capita</i>	Baixa renda	Renda média inferior	Renda média superior	Alta renda
	inferior a US\$ 1.050	US\$ 1.050-4.200	US\$ 4.200-12.500	superior a US\$ 12.500
Força motriz	Motivada pelo mercado (1978-2000)	Motivada pelos fatores (2001-09)	Motivada pela eficiência (2010-14º Plano Quinquenal)	Motivada pela inovação (após 14º Plano Quinquenal)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: O padrão do PIB *per capita* aplicado nas quatro fases tem como base o padrão publicado em agosto de 2011 pelo Banco Mundial (baixa renda, renda média e alta renda). Usam-se números arredondados para facilitar a memorização e por seu significado simbólico.

são, entre outras, a reforma da zona rural (contrato de responsabilidade familiar em relação à produtividade) e a reorganização das empresas estatais nas zonas urbana e rural. A regulação dos direitos à propriedade e a introdução do valor de troca estabelecido pelo mercado incrementaram esse estímulo. As forças produtivas, que no passado tinham sido coibidas pelo sistema de planejamento rigoroso, foram finalmente liberadas, particularmente depois do estabelecimento do sistema de economia socialista de mercado em 1992, que aperfeiçoou o modelo.

Nesta fase, o sistema de economia de mercado passou por uma dinâmica de tentativa e erro, com vários testes. As reformas em todos os domínios foram concluídas em prol do estabelecimento de uma economia de mercado, e desde então os governos têm se esforçado em estimular o mercado e motivar o crescimento. Portanto, nesse período, a expansão econômica teve o mercado como principal força motriz do crescimento. Depois que o controle visível do governo sob o sistema de planejamento foi substituído pela mão invisível do mercado, os resultados passaram a conter, implicitamente, considerável espontaneidade, certa cegueira e até locura. Foram exatamente essas forças explosivas do mercado que levaram a China a sair da baixa renda.

Outro fator que ajudou a China a se livrar da “armadilha da pobreza” foi a estabilidade social. A China administrou a incerteza provocada pelas manifestações sociais de 1989, bem como a desaceleração econômica dos dois anos





seguintes (as taxas de crescimento do PIB em 1989 e em 1990 foram, respectivamente, de 4,1% e 3,8%, sendo as mais baixas nos 35 anos após a reforma e a abertura). Dessa forma, deixou para trás a “armadilha da pobreza” com uma taxa média de crescimento anual de 9,8%.

3.2 Segunda fase (2001-2009): “motivada pelos fatores” ou “de renda média inferior”

O período entre 2001 e 2009 constitui a fase “motivada pelos fatores”. Marca uma etapa importante, em que o país entrou para a faixa de renda média inferior. Segundo as teorias modernas de crescimento, o crescimento econômico depende da acumulação de trabalho, capital, recursos naturais e do avanço tecnológico. Na fase de renda média inferior, os países em desenvolvimento aproveitam as vantagens comparativas e estimulam o crescimento com investimento na acumulação de fatores. Especialmente para as economias que possuem recursos naturais abundantes, como petróleo, gás natural, minérios e produtos agrícolas, a motivação pelos fatores é muito óbvia, no sentido de desenvolver o país pela exploração de recursos naturais. Tanto que até se formulou o conceito da “maldição dos recursos”, ou seja, da dependência total dos recursos naturais.¹⁵ Sem fazer exceção, a China também apresentava, nessa fase, um crescimento motivado pelos fatores visíveis: trabalho, recursos, capital e até pela terra.

Em primeiro lugar, sobre o fator trabalho, esse período marca o auge do bônus demográfico na China, com mão de obra rica e barata, que se tornou uma vantagem comparativa para o crescimento econômico. O comércio exterior, tendo como principal pilar a exportação de produtos intensivos em trabalho, transformou-se em um motor importante para o crescimento. Pode-se ver, por meio das curvas de crescimento das reservas cambiais, a pressão para preservá-las e valorizá-las nesses nove anos: em 2001, elas somavam US\$ 212,2 bilhões; no fim de dezembro de 2012, alcançaram US\$ 3,31 trilhões, registrando um aumento significativo (figura 3). De acordo com estudos,¹⁶ a

15. Zhao Lihong. *Resource curse and primary products export-oriented development model in Latin American countries*. Beijing: Contemporary Press, 2010.

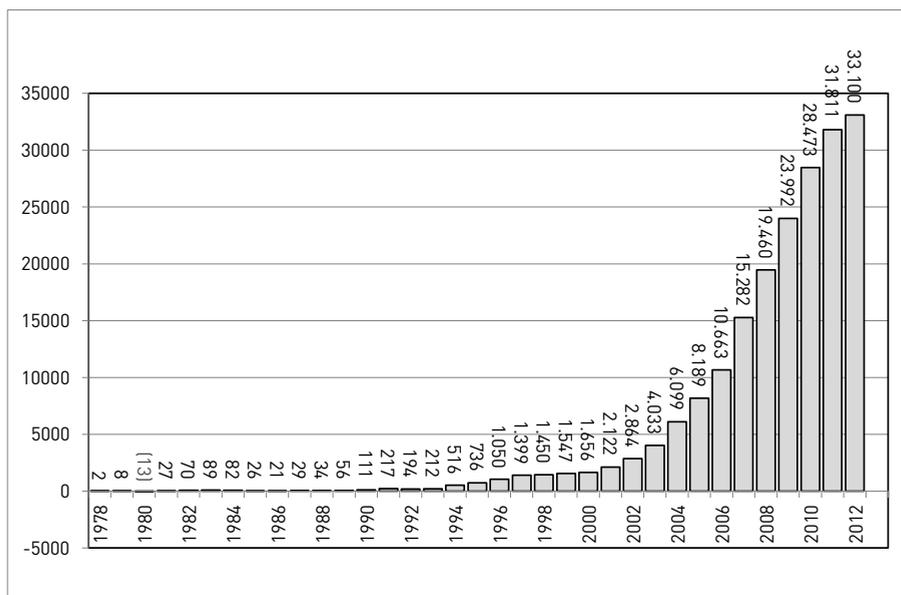
16. Usando dados citados em Li Mingfeng, Contributions of land to China's economic growth, in *Journal of China Geography University* (edition of social sciences), n. 1, p. 60-4, 2010.





contribuição do trabalho para o crescimento pode ser dividida em dois períodos: antes de 2003, com contribuição baixa e, depois de 2003, mais elevada, atingindo gradual estabilização.

Figura 3
Variação de crescimento das reservas cambiais da China entre 1978 e 2012
(US\$ 100 milhões)



Fonte: Site da Administração de Reservas Cambiais da República Popular da China: <www.safe.gov.cn/>.

Segundo, sobre o fator recursos naturais, a contribuição do fator terra para o crescimento econômico tornou-se cada vez maior, e em alguns anos chegou a ultrapassar a contribuição do trabalho, variando entre 20% e 30% de 1997 a 2008. A participação do consumo dos recursos minerais para o crescimento industrial foi mais alta: segundo os estudos, chegou a 37%;¹⁷ já as taxas de contribuição dos recursos ambientais e energéticos foram, respectivamente, de 18% e 16%.

Por fim, sobre o capital, como é do conhecimento geral, o alto e contínuo investimento da China foi um motor importante para o crescimento econômi-

17. Usando dados citados em Zhang Qizai, Three criteria required to be an engine, in *People's Forum*, n. 4, p. A, 2009.





co. Por exemplo, a taxa de investimento evoluiu de 35% em 2000 para mais de 40% em 2009, enquanto a taxa de consumo caiu de 60% em 2002 para 50% em 2006.

3.3 Terceira fase (2010 até o 14º Plano Quinquenal): “motivada pela eficiência” ou “de renda média superior”

O período entre 2010 e o 14º Plano Quinquenal é a fase de renda média superior, em que a China registra PIB *per capita* entre US\$ 4.200 e US\$ 12.500. É uma etapa importante para a transformação do crescimento econômico chinês de “motivado pelos fatores” para “motivado pela eficiência”. Na estrutura do comércio internacional estabelecida conforme os princípios de vantagens comparativas, as economias baseadas na exportação de produtos intensivos em trabalho ficam em posição relativamente desfavorável. Isso faz com que alguns países caiam na “armadilha da vantagem comparativa”, que os deixa estacionados na faixa de renda média inferior. A China, entretanto, aproveitou a mão de obra barata como vantagem comparativa e utilizou como motor a exportação de produtos intensivos em trabalho enquanto mantinha alta a taxa de investimento de capital. Com isso, conseguiu migrar da faixa de renda média inferior — cuja principal ameaça era a “armadilha da vantagem comparativa” —, para a fase de renda média superior. Para isso, entretanto, o país pagou um alto preço, já que o alto consumo energético e de recursos naturais resultaram em alta emissão de poluentes.

Na verdade, a transformação de um crescimento “motivado pelos fatores” para o “motivado pela eficiência” tem dois significados: primeiro, transformar o modelo de dependência da exportação e do investimento em capital no modelo de dependência do estímulo coordenado entre consumo, investimento e exportação. Segundo, transformar o modelo de crescimento extensivo em um modelo de crescimento intensivo, elevando o nível das forças produtivas e da competitividade, que é o único caminho de acesso à faixa de alta renda, ou seja, a quarta fase. A transformação do modelo de crescimento se tornou consenso desde a crise financeira. A urgência e a necessidade dessa transformação, porém, exigem novas ações da China. A chave reside na transformação do modelo extensivo para o intensivo, que é a essência da fase do crescimento “motivado pela eficiência”: isso significa melhorar a relação de insumo-produ-





to, elevar a taxa de rendimento do investimento e aumentar a competitividade econômica para obter um crescimento sustentado.

Comparada com a fase motivada pelos fatores, a fase motivada pela eficiência enfatiza um ciclo virtuoso de crescimento: a taxa de rendimento do investimento é a força motriz para o crescimento. A melhoria da relação entre insumo e produto traz a elevação das forças produtivas, que por sua vez resulta no aumento da taxa de rendimento do investimento, incluindo de materiais, recursos humanos e tecnologias. Da mesma forma, a sustentação da renda nacional depende das forças produtivas, bem como a taxa de rendimento de investimento, enquanto o potencial de crescimento depende do investimento.

3.4 Quarta fase (após o 14º Plano Quinquenal): “motivada pela inovação” ou “de alta renda”

Após o 14º Plano Quinquenal, a China deverá ingressar na fase de alta renda, em que o crescimento é motivado pela inovação tecnológica. Como se sabe, embora a melhora do sistema, a redução da instabilidade macroeconômica, o aumento do capital humano e a construção de infraestrutura possam trazer rendimento e crescimento, estes não escaparão da regra de rendimentos decrescentes. No longo prazo, o crescimento e o aumento da competitividade econômica dependem da inovação tecnológica. Nos países desenvolvidos de alta renda, a inovação tecnológica é a fonte primordial do crescimento. Na expansão econômica dos países desenvolvidos, a contribuição da inovação tecnológica é de 70% enquanto a da China atualmente não chega a 40%.¹⁸ Elevar a capacidade de inovação tecnológica e construir um país modelo em inovação constitui o núcleo da atual estratégia de desenvolvimento da China para ultrapassar a “armadilha da renda média”, além de ser o canal fundamental que dá acesso direto ao nível de alta renda.

Resumindo as quatro fases do crescimento econômico da China, a essência da fase motivada pelo mercado é a transição para o sistema de economia de livre mercado, marco na história econômica da China; a fase motivada pelos fatores é um período inevitável de aproveitamento da vantagem comparativa,

18. Han Baojiang, The opportunity of big country’s ‘latecomer advantage’ to China, in *Outlook Newsweek*, n. 42, 2010.





ênfatizando a consolidação da economia de mercado; a fase motivada pela eficiência é o caminho inevitável para evitar a “armadilha da renda média”, salientando a elevação do conteúdo produzido e a transformação social; já a fase motivada pela inovação tecnológica é a etapa de desenvolvimento convergente com o atual estágio das economias de alta renda, destacando a transformação social e política.

4. A China encontra-se na faixa de “renda média superior”, na fase “motivada pela eficiência”: como elevar os três fatores da produtividade?

A China entrou recentemente na terceira fase de seu crescimento econômico, a fase de renda média superior. Nesse estágio, é necessário construir uma combinação de motores composta por três elementos — o “sistema”, as “políticas” e a “infraestrutura” —, a fim de realizar a transformação de um sistema de crescimento “motivado pelos fatores” para o “motivado pela eficiência”.

4.1 O “sistema”: elemento-chave para a eficiência

“Sistema” aqui se refere ao quadro legal e administrativo em que os indivíduos, as empresas e o governo interagem para produzir rendimento e riqueza. Embora o sistema não produza sozinho a expansão econômica, sua qualidade exerce grande influência sobre o crescimento, ao afetar as decisões de investimento, a organização da produção, a distribuição dos benefícios e a elaboração da estratégia de desenvolvimento, entre outros. A qualidade do sistema tem dois significados. O primeiro é a atitude do governo em relação ao mercado, promovendo justiça, equidade e eficiência. Diferentes atitudes resultam em diferentes políticas, e diferentes políticas resultam em diferentes estruturas produtivas. O segundo é a eficiência do governo. A prevalência de burocracia, corrupção, baixa eficiência do trabalho e falta de transparência nas decisões influenciam o crescimento econômico de forma negativa.

O ambiente gerado pelo sistema tem impacto direto nas políticas macro e microeconômicas, bem como nas políticas sociais e públicas. Em geral, partimos





do presuposto de que as políticas sejam adequadas; porém, se o “sistema” perder credibilidade e sucumbir ao interesse de pequenos grupos, as “políticas” serão nulas. Logo, se o “sistema” tiver problemas, não poderá produzir “políticas” adequadas. A Argentina possui recursos abundantes, com escala de mercado e educação básica e superior entre as melhores da América Latina, situando-se entre a parte intermediária e alta do *ranking* mundial. Entretanto, tudo isso não pode compensar ou substituir a eficiência que seu “sistema” deveria ter desempenhado. Nesse sentido, a principal razão pela qual países como a Argentina (cujo caso será discutido mais adiante) ficaram presos na “armadilha da renda média” por meio século reside na falta da função adequada do “sistema”.

No contexto da globalização e das competições renhidas entre os países de renda média, o fator essencial para vencer é, em certo sentido, o “sistema”. A essência da competição é o “sistema”. A influência exercida pelo “sistema” sobre o crescimento econômico é cada vez maior, pois este afeta o mecanismo de crescimento. De certa forma, o “sistema” pode ser visto como força produtiva, e sua qualidade representa o nível das forças produtivas; a mudança do sistema impulsiona o crescimento econômico, e o crescimento econômico acompanha a mudança do sistema.

Nas últimas décadas, a construção do “sistema” chinês registrou grande progresso, tendo a construção do sistema jurídico como indicador principal. A construção e transformação de um governo orientado a serviços teve bastante êxito, criando um ambiente favorável para o crescimento sustentado. Mas, de modo geral, a tarefa de construir o “sistema” é dura e de longo prazo. Essa construção inclui ciência, justiça, transparência e viabilidade da decisão governamental, eficiência operacional do governo e construção de sistemas anticorrupção, capacidade de gestão e fiscalização, credibilidade e força mobilizadora do governo, entre outros fatores. Em resumo, nos próximos 10 anos, o vigor da organização do governo e a vantagem do “sistema” serão fatores decisivos para manter o crescimento sustentado, a competitividade internacional, bem como para a China superar a “armadilha da renda média”.

4.2 “Políticas”: garantia para o alcance da eficiência

O elemento “políticas” engloba quatro conceitos. Primeiro, o de política macroeconômica. Se a política macroeconômica não for estável, será difícil pro-





porcionar uma perspectiva sustentável de crescimento, podendo haver estagnação e retrocesso. Por exemplo, um contexto de mau controle da inflação com perda de credibilidade provoca expectativas de inflação alta e causa distúrbios no ciclo comercial, ampliando a volatilidade econômica. No caso da Grécia, um erro da política financeira provocou a crise da dívida soberana. Com isso, a competitividade da Grécia caiu do 61º lugar em 2006-07 para o 83º em 2010-11. Foi um golpe fatal para a economia grega: o PIB *per capita* caiu de US\$ 30.363 em 2008, para US\$ 28.520 em 2009, e US\$ 26.600 em 2010.

O segundo conceito é o de política microeconômica. Mecanismos anti-truste e anticoncorrência desleal, de eficiência do mercado, política de tributação das empresas, proteção ambiental, tudo isso constitui a microbase para a operação macroeconômica. Sem uma boa política microeconômica, a meta da política macroeconômica não pode ser atingida. Boas políticas microeconômicas induzem a um efeito favorável na elevação da eficiência, na produção de bens e no comércio de serviços, incluindo a qualidade e a quantidade das atividades microeconômicas. Já uma política microeconômica inadequada causa impactos diretos na eficiência do mercado de produtos e no financeiro, com influência negativa para o crescimento econômico.

O terceiro conceito é o de política social. Uma política social inadequada que permitisse, por exemplo, uma distribuição injusta, provocaria descrédito na continuidade dessa distribuição. Dessa forma, seria difícil controlar a tendência à polarização, e a influência negativa desta no trabalho prejudicaria o crescimento econômico. Além disso, a eficiência e a elasticidade do mercado de mão de obra influenciam diretamente na eficiência de mobilidade laboral e no estímulo à produção, provocando um impacto indireto no crescimento econômico. Quando o custo da mudança de mão de obra de uma atividade econômica para a outra é relativamente alto, ou seja, o nível salarial é pouco flexível, significa que há rigidez do mercado de mão de obra, o que influencia a eficiência do mercado e o crescimento.

O quarto conceito é o de política pública. Após a entrada de um país na fase de renda média superior, as políticas de assuntos públicos, inclusive saúde, educação, gestão de terras e construção urbana, devem ser refletidas. É preciso realizar um balanço das experiências domésticas, bem como absorver exemplos e lições de outros países, para adequar as políticas às necessidades do crescimento econômico e do desenvolvimento social, em vez de permitir que estas restrinjam o crescimento.





Em resumo, na fase de renda média inferior, a política macroeconômica da China fez contribuições importantes para o crescimento; porém, ainda faltou coordenação entre política microeconômica, social e pública, e algumas políticas mostraram sinais de defasagem. Após a entrada da China na fase de renda média superior, surgirão mudanças no ambiente econômico e social, bem como nas aspirações do povo. Portanto, deve-se tomar cuidado para que estas não gerem um impacto negativo no crescimento econômico. Vários países em desenvolvimento que caíram na “armadilha da renda média” já deram lições sobre isso.

4.3 “Infraestrutura”: apoio para a eficiência

O conceito de “infraestrutura” tem dois sentidos. O primeiro indica a oferta de bens públicos, tais como estradas, aeroportos, ferrovias, eletricidade e telecomunicações. Na fase de renda média inferior, período de “decolagem econômica”, sobretudo durante o 11º Plano Quinquenal, o investimento nessas infraestruturas de *hardware* era relativamente alto e registrou rápida melhoria; após a crise financeira, o pacote de incentivos econômicos impulsionou ainda mais o investimento em infraestrutura, inclusive na zona rural, criando uma boa base para a entrada do país na fase de renda média superior.

O segundo sentido refere-se à infraestrutura social, à oferta de serviços públicos, tais como saúde, previdência social, educação, serviços financeiros etc. De acordo com as estatísticas, a melhora da infraestrutura pode reduzir o custo logístico, aumentar o comércio regional e internacional, além de promover o crescimento e reduzir a pobreza. Nesse sentido, a Coreia do Sul registra uma importante experiência. A melhoria da infraestrutura incrementou o crescimento anual de seu PIB entre 1,4% e 1,8%,¹⁹ e reduziu a volatilidade entre 10% e 20%. Entre os países que caíram na “armadilha da renda média”, metade registrou investimento público insuficiente em infraestrutura, resultando em perda de vigor no crescimento. Por exemplo, nas décadas de 1980 e 1990, o investimento público da América Latina em infraestrutura manteve tendência decrescente. Em 1988, a participação do investimento no PIB da região foi de 3%, caindo para 1% em 1998. Nesse mesmo período, a América

19. Esses dados foram extraídos de: Klaus Schwab, *The global competitiveness report 2010-11*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland, p. 33-5, 2010.





Latina encontrava-se em recessão. O governo brasileiro notou o problema e elevou o investimento em infraestrutura. Entre 2007 e 2010, o volume de investimento destinado à infraestrutura chegou a US\$ 504 bilhões. A taxa média de crescimento econômico durante os oito anos de administração do presidente Lula (2003 e 2010), foi de 3,9%,²⁰ atingindo 6,9% e 5,1% em 2007 e 2008, respectivamente — um contraste marcante em relação à do período de 1990 a 2002, de apenas 1,9%.

No *ranking* global da competitividade em 2010, a China ocupa o 27º lugar, mas a competitividade da infraestrutura fica apenas no 50º lugar (ver tabela 4). Isso significa que, embora durante o 11º Plano Quinquenal a China tenha conseguido grande melhoria na quantidade e na qualidade dos serviços públicos, os serviços ainda são relativamente atrasados, não podendo atender à necessidade do desenvolvimento social e do crescimento econômico após a entrada na fase motivada pela eficiência. Ao mesmo tempo, devemos observar que nos países de renda média a pontuação da China é mais alta do que a média dos Brics e do nível médio da América Latina, além de ser melhor do que de vários países em desenvolvimento, o que lançou os alicerces para a transformação no crescimento “motivado pela eficiência” e o crescimento sustentado durante a fase de renda média.

Tabela 4

Ranking e pontuação em relação à competitividade da infraestrutura de algumas economias entre 2010 e 2011

Economias	Posição e pontuação da competitividade da infraestrutura		Ranking da competitividade global
	Posição e pontuação da competitividade da infraestrutura	Pontuação	
Hong kong	1	6,77	11
Cingapura	5	6,22	3
Taiwan	16	5,63	13
Coreia do Sul	18	5,59	22
Malásia	30	4,97	26
Chile	40	4,69	30
China	50	4,44	27

[continua]

20. Usando dados do Banco Mundial: <<http://data.worldbank.org/indicator/>>.





A “armadilha da renda média” e as quatro fases do crescimento econômico da China

(continuação)

Economias	Posição e pontuação da competitividade da infraestrutura		Ranking da competitividade global
	Posição e pontuação da competitividade da infraestrutura	Pontuação	
Brasil	62	4,02	58
América Latina	-	3,75	-
México	75	3,74	66
Argentina	77	3,63	87
Indonésia	82	3,56	44
Índia	86	3,49	51
Filipinas	104	2,92	85

Fonte: Elaborado com base nos dados de Klaus Schwab, *The global competitiveness report 2010-2011*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland, p. 16-7, 18-9, 33, 2010.

Nota: A nota mais alta para infraestrutura é de 7 pontos.

5. A China enfrenta ativamente os 10 riscos da “armadilha da renda média”

O processo de reforma e abertura da China liberou as forças produtivas que eram seriamente reprimidas no sistema planificado, melhorando consideravelmente a renda nacional. Por outro lado, rompeu o equilíbrio peculiar da era de economia altamente planejada, provocando contradições sociais e do sistema que são difíceis de resolver no curto prazo. Por isso, o processo de reforma é uma faca de dois gumes, sendo inevitavelmente acompanhado de riscos.

O crescimento econômico também é uma “faca de dois gumes”, e traz consigo o risco do “efeito negativo do crescimento econômico”: por um lado, leva benefícios sem precedentes para a população, podendo encobrir, temporariamente, algumas disputas novas e potenciais; por outro, com o rápido crescimento econômico, a configuração de interesses vigente é quebrada e pode ser radicalmente alterada. Antes do surgimento dos novos *trade-off*, podem surgir problemas inesperados entre o povo, o homem e a sociedade, o homem e a natureza, o homem e a riqueza, entre outros. Se os problemas não puderem ser adequadamente solucionados, comprometerão a continuação do processo de crescimento econômico.

A China saiu com sucesso da fase de renda média inferior, etapa com contradições bem definidas, e entrou há pouco tempo na fase de renda média





superior, que conta com armadilhas mais dispersas. O período do 12º Plano Quinquenal será crítico para a China evitar a “armadilha da renda média” e ingressar na fase de alta renda. Comparados com a fase de renda média inferior, os desafios da fase de renda média superior são totalmente novos e complexos. Em artigo publicado em setembro de 2010, marcando os 30 anos da cooperação entre a China e o Banco Mundial, Robert Zoellick, ex-presidente da instituição, destacou que a China “deve esforçar-se em evitar a ‘armadilha da renda média’, que poderia ameaçar sua prosperidade”.²¹

Comparados com os de outros países que caíram na “armadilha da renda média”, os problemas enfrentados pela China nessa fase são mais complexos. Qualquer erro poderia levar o país ao colapso. Sendo a segunda maior economia do mundo, a China tem atraído a atenção de todos e é considerada um motor do crescimento mundial. Qualquer oscilação poderia representar um forte impacto para a economia regional e global. Levando em conta as experiências de países vizinhos e de outros países em desenvolvimento, bem como os problemas enfrentados pela China na fase de renda média inferior e os prováveis desafios dessa fase de renda média superior, o autor propõe, então, as medidas apresentadas a seguir.

5.1 Evitar a “armadilha da transformação” e aproveitar a oportunidade histórica para alterar o modelo de crescimento

O 12º Plano Quinquenal destaca como prioridade a transformação do modelo de crescimento, elevando a importância da aceleração dessa transformação a um nível sem precedentes. Essa diretriz indica explicitamente que o reajuste estratégico da estrutura econômica é, portanto, o principal foco de atuação e que se deve construir, com a maior brevidade possível, um mecanismo de longo prazo para ampliar a demanda nacional, fazendo com que o crescimento econômico se baseie no impulso coordenado entre consumo, investimento e exportação. Entretanto, no desenvolvimento social e econômico da China, os problemas de desequilíbrio, falta de coordenação e de sustentabilidade ainda são destacados. Como se afirma no 12º Plano Quinquenal, essa situação “é consequência das condições básicas da China e dos novos desafios do desenvolvimento”.

21. Robert Bruce Zoellick, *An example of 30 years’ successive cooperation*, in *People’s Daily*, p. 3, Sep. 13, 2010.





Na fase de renda média superior, os riscos que poderiam levar a China a cair na “armadilha da renda média” são: dificuldades na alteração do desequilíbrio entre investimento e consumo; restrições crescentes dos recursos naturais e do meio ambiente ao crescimento econômico; irracionalidade da estrutura industrial; aumento da assimetria de desenvolvimento entre a zona urbana e a rural; precariedade da inovação tecnológica, ampliação da desigualdade de renda; base agrícola fraca; pressão sobressalente e contradição estrutural no volume total de emprego; problemas diversos no sistema que impeçam o crescimento sustentável; aumento de contradições sociais, entre outros.

Todos esses “novos desafios” devem ser encarados gradualmente durante a transformação do modelo de crescimento do país. É necessário aproveitar a oportunidade histórica, e as condições favoráveis, para seguir corretamente a tendência de evolução, e retomar a “velocidade do Leste Asiático”, recriando o “milagre do Leste Asiático”, com conseqüente superação da “armadilha da renda média”. Em linhas gerais, a China ainda se situa em um período de oportunidade estratégica, diante de uma rara chance histórica, mas que também inclui grandes desafios estratégicos. Portanto, é preciso avaliar a situação, abraçar a oportunidade e evitar uma “armadilha da transformação”.

Na história da economia mundial, não foram poucos os países que não conseguiram aproveitar sua oportunidade histórica por postergarem reformas, entrando em colapso. Os países latino-americanos, por exemplo, lideraram o caminho de modernização na segunda metade do século XIX, mas, nos cem anos seguintes, a região percorreu um trilho ziguezagueante na transformação de seu modelo de crescimento. Isto é, experimentou três fases, passando por duas transformações: produtos primários orientados à exportação, industrialização por substituição de importação, exportação de modelo novo. No entanto, por várias razões, a economia latino-americana agiu lentamente e perdeu o trem rumo ao crescimento acelerado.

5.2 Evitar a “armadilha da América Latina” e realizar o “crescimento inclusivo”

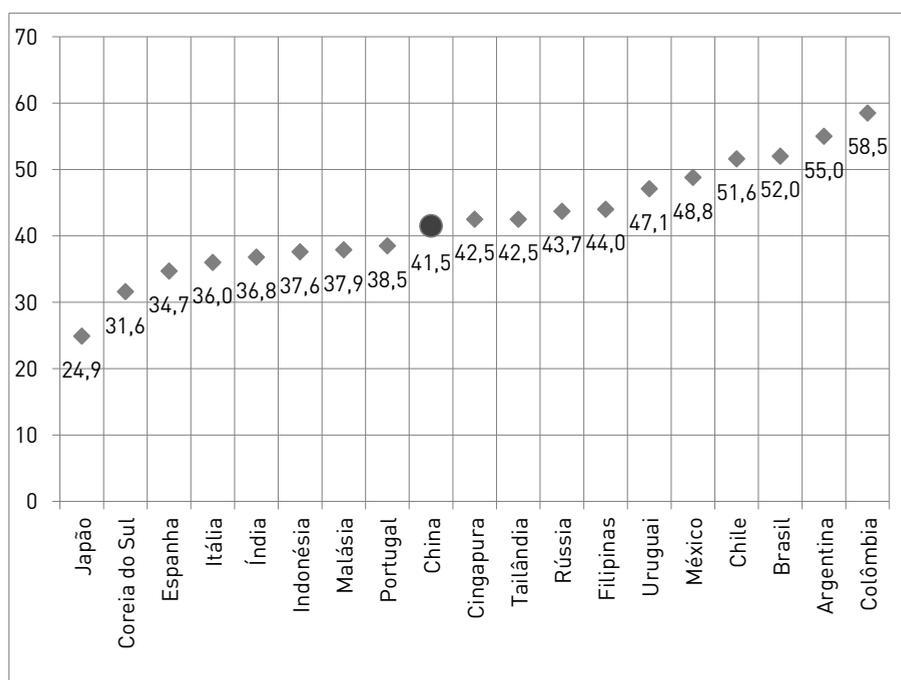
Podemos identificar quatro fenômenos interessantes no coeficiente de Gini dos países do mundo: países com baixo nível de desenvolvimento econômico possuem coeficiente de Gini alto; países desenvolvidos de alta renda (excluin-





do alguns cuja economia está concentrada na exploração de recursos naturais) possuem coeficiente de Gini relativamente baixo, normalmente inferior a 0,40; o coeficiente de Gini dos países de renda média situa-se em um nível relativamente alto; a América Latina é uma das regiões com o coeficiente de Gini mais alto do mundo. Esses fenômenos demonstram que a renda equitativa e o desenvolvimento econômico são altamente inter-relacionados.

Figura 4
Comparação do coeficiente de Gini entre a China e outros países



Fonte: World Bank, World Development Indicators 2010, Washington DC, p.97-107.

Embora o coeficiente de Gini da China seja menor que o dos países latino-americanos de renda média, é maior que o de vários países em desenvolvimento asiáticos, e mantém uma tendência de subida. A partir da reforma e abertura, a China tem registrado notável sucesso na redução e alívio da pobreza, com reconhecimento mundial. Entretanto, a desigualdade de renda tem sido criticada pela sociedade, pois amplia-se cada vez mais entre a zona urbana e a rural, entre a zona litorânea e a interior, entre os diversos setores industriais, e no meio urbano.





Nos próximos anos, quando a China chegar ao final da fase de renda média superior, o volume total da economia *per capita* será mais ou menos o triplo do valor atual. Se não tomar medidas eficientes, a distância entre ricos e pobres se ampliará, acumulando contradições sociais e ameaçando a estabilidade social. Por isso, as seguintes iniciativas são importantes para garantir uma suave superação da “armadilha da renda média”: empenhar-se o mais cedo possível na reforma do sistema de distribuição de renda; acelerar a alteração do sistema de registro de residência (*hukou*); promover ativamente o processo de urbanização; reduzir as disparidades entre a zona urbana e a rural; e evitar a polarização. Os quatro Tigres Asiáticos que entraram no grupo de alta renda há 10 ou 20 anos têm experiências benéficas: mantiveram o crescimento econômico em alta velocidade com uma melhora constante na distribuição de renda.

5.3 Superar a “armadilha da previdência” e manter o desenvolvimento simultâneo do sistema de previdência social e da economia

Assim como com a economia, também há bastante entusiasmo com o sistema de previdência social da China neste momento. Entretanto, a construção de tal sistema está muito atrasada e não acompanha o ritmo do crescimento econômico, revelando-se incapaz de incentivar o consumo e ampliar a demanda doméstica. Nos próximos anos, a urbanização rápida, o desenvolvimento da atividade não agrícola de grande escala e a elevação do nível de vida farão com que a atual situação do sistema previdenciário pareça ainda mais atrasada, especialmente se levarmos em conta que a perspectiva de crescimento econômico torna a população mais exigente quanto a esse serviço, gerando mais pressão.

Logo, é importante preparar-se para encarar essas dificuldades, buscando lições nas experiências dos países desenvolvidos europeus que viveram sua fase de renda média, bem como dos países latino-americanos. Deve-se manter a sincronia entre o desenvolvimento do sistema da previdência social e da economia, sem atrasos nem adiantamentos, pois o atraso desfavorece a expansão do consumo e o crescimento econômico, enquanto o adiantamento pode afetar a manutenção do crescimento, resultando em uma queda na “armadilha da





renda média”. Em outras palavras, na construção desse sistema, deve-se evitar a tendência aos extremos.

5.4 Contornar a “armadilha da urbanização” e manter o desenvolvimento simultâneo da urbanização e da economia

Desde a reforma e a abertura, a China mantém um crescimento econômico em alta velocidade. A taxa de urbanização cresce 1% em média por ano, e recentemente superou os 50%.²² Entretanto, trata-se de uma “urbanização superficial”. O rigoroso sistema de *hukou* (de registro de residência) faz com que os trabalhadores migrantes do campo e seus filhos não recebam os mesmos benefícios dos moradores das cidades. Por exemplo, eles não têm acesso a serviços públicos, tais como ensino básico, assistência médica, pensão e subsídios, garantia social e passe livre de transporte público para os idosos. Ou seja, eles são urbanos, mas também rurais, possuindo características “anfíbias”.

Por isso, a taxa “real” de urbanização é de apenas 33%. Os restantes 17%, ou seja, 233 milhões de pessoas, são população “flutuante”, em vez de população urbana verdadeira. De fato, mesmo que se incluísse essa população flutuante na taxa de urbanização, o nível da urbanização ainda estaria atrasado em relação ao nível de desenvolvimento econômico, correspondendo mais ou menos ao da Inglaterra ou da França nas décadas de 1930 ou 1940. Descontando a população flutuante e levando em conta, como numerador, apenas a população com *hukou* urbano que recebe os serviços públicos e a garantia social da zona urbana, esse percentual é, portanto, ainda mais baixo, incompatível com o atual nível econômico da China.

O processo de aceleração da urbanização deve ser acompanhado de medidas eficazes que evitem a queda na “armadilha da urbanização”, refletida sobretudo na explosão da população urbana, na existência generalizada de favelas e na degradação da segurança social. É preciso manter a sincronia entre urbanização e industrialização, evitando a “urbanização excessiva” registrada na América Latina e corrigindo a “urbanização superficial” da China, para garantir o avanço da economia chinesa.

22. Ver o Relatório do 6º Censo Nacional em 2010, site do Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: <www.stats.gov.cn/>.





5.5 Prestar atenção à “armadilha da bolha econômica” e manter o desenvolvimento econômico estável, sem grandes oscilações

“Bolha imobiliária” é a forma mais comum de bolhas econômicas. A mercadização do sistema habitacional chinês tem apenas 15 anos — a reforma habitacional é de 1998 —, mas já provocou fortes abalos. Particularmente, do primeiro semestre de 2008 ao primeiro semestre de 2011, quando o mercado e a política imobiliária sofreram fortes oscilações, afetando a economia. Em geral, essa situação é diagnosticada como sintoma de uma bolha de ativos.

De acordo com os últimos dados publicados no fim de 2010, a “taxa de propriedade de domicílios permanentes” da zona urbana chinesa chegou a 87,8%,²³ colocando-a entre os primeiros lugares no *ranking* mundial e ultrapassando um bom número de países desenvolvidos:²⁴ a “taxa de propriedade de domicílios permanentes” da Holanda é de 54%, com o arrendamento público respondendo por 35% (e o aluguel privado, 11%); na Áustria, atinge 55%, e o arrendamento público, 25% (o restante é aluguel privado); na Dinamarca, a “taxa de propriedade de domicílios permanentes” chega a 52%, e o arrendamento público, a 21%; na Suécia, essas participações são, respectivamente, de 59% e 20%; na Inglaterra, de 70% e 18%; e, na França, de 56% e 17%.

Essas comparações mostram que o sistema de habitação dos países desenvolvidos é de abastecimento misto: pelo mercado privado (percentual de propriedade da habitação), e pela oferta pública (percentual de arrendamento público). Comparado com esses países, o sistema chinês é irracional: a participação da propriedade privada, ou seja, a “taxa de propriedade da habitação” é alta, enquanto a da habitação pública (habitação popular, em sua maioria) é muito baixa.

Para realizar o ajuste no sistema habitacional, garantir a propriedade pública da habitação para arrendamento público e sua capacidade de intervenção no mercado, e possibilitar o andamento da segunda reforma de habitação, deve-se, durante o período do 12º Plano Quinquenal, reformular o modelo atual de financiamento para arrendamento público, isto é, alterar o modelo “com apoio governamental e operação comercial”. É necessário resolver a demanda

23. Chinese Science Centre of International Eurasian Academy, etc. (Eds.), *China's cities report 2010/2011*, Beijing: Foreign Languages Press, p. 22, Sep. 2010.

24. Christine Whitehead, Kathleen Scanlon (Eds.), *Social housing in Europe*, publicado por London School of Economics (LSE), London, p. 9, table 1, July 2007.





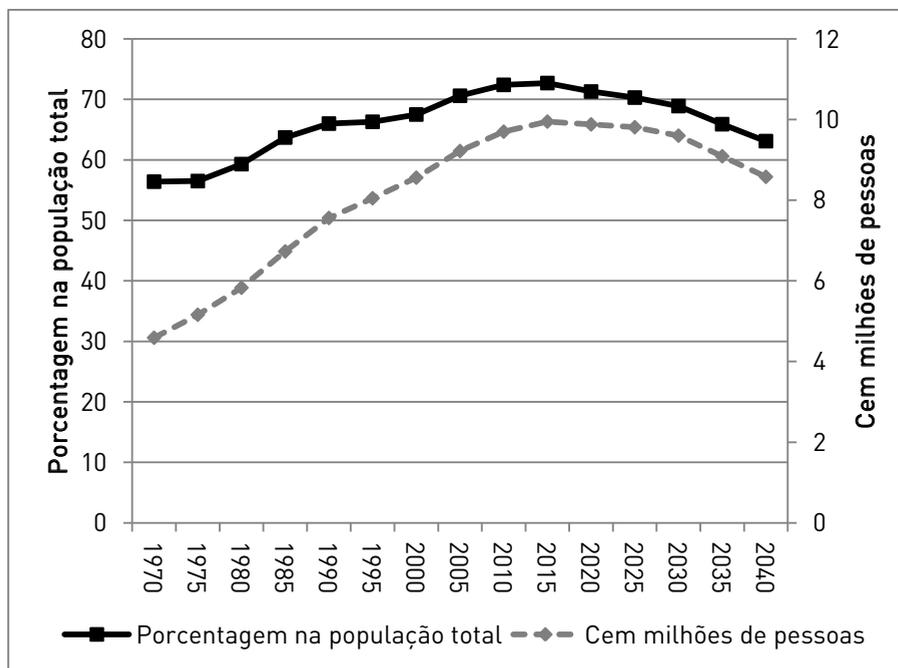
por financiamento para arrendamento público por meio da renda de concessão de terreno público e aplicar a transferência gratuita do terreno para baixar o custo de construção para arrendamento público.

5.6 Superar a “armadilha do envelhecimento” e manter a estabilidade do crescimento econômico

O envelhecimento da população é uma variável importante para o crescimento econômico. De acordo com as últimas estatísticas e previsões da ONU, nos próximos 10 anos a população chinesa vai se deparar com duas mudanças históricas: primeiro, a população em idade ativa (entre 15 e 64 anos) chegará em seu nível máximo em 2015, com 995 milhões de pessoas, e passará a se reduzir gradualmente; segundo, a tendência ao envelhecimento da população se agravará cada vez mais. A população acima de 65 anos ultrapassará os 10% em 2015 (em 2010, esse grupo somava 109 milhões, representando 8,2% da população), e em 2020 chegará a 166 milhões, ou 12% da população total.

As duas mudanças da estrutura demográfica nos próximos 10 anos significam que, com a redução da mão de obra, o produto será menor; por outro lado, o forte aumento da população em idade avançada implicará um aumento da quantidade de pessoas que precisam ser sustentadas. Essas tendências nos indicam a necessidade de continuar melhorando o sistema da previdência social e aprofundar sua reforma para resolver o problema das pensões. Deve-se aperfeiçoar o serviço aos idosos e solucionar problemas sociais como casais sem filhos; incentivar o “envelhecimento ativo”, elevando de forma apropriada a idade para aposentadoria e aumentando o abastecimento laboral para atender à redução esperada da mão de obra; e elevar a produtividade, bem como estimular a inovação tecnológica, para aumentar a taxa de emprego e a produção. Resumindo, nos próximos 10 anos, a mudança demográfica da China trará desafios para o crescimento econômico e o desenvolvimento social. É preciso tomar precauções e agir ativamente, evitando problemas sociais e econômicos estimulados pelas mudanças da estrutura demográfica.

Figura 5
Evolução da população chinesa de 15-64 anos (1970-2040)



Fonte: Site da ONU, <<http://esa.un.org/>>.

5.7 Evitar a "armadilha financeira" e fazer a reforma financeira com prudência

O setor financeiro da China resistiu à severa prova da crise financeira global em 2008, quando as atividades da economia real foram afetadas. Em certo sentido, isso aconteceu porque o sistema financeiro da China não está completamente aberto e integrado ao sistema financeiro mundial. Mesmo assim, seu resultado foi aprovado e reconhecido pelo setor internacional. Por exemplo, no *ranking* Maturidade do mercado financeiro, publicado anualmente pelo *Relatório da competitividade global*, a China avançou do 109º lugar em 2008 para 81º em 2009, e 57º em 2010.

A China agora deve persistir na reforma e ampliar a abertura do setor financeiro: "não é hora de deixar de comer por medo de engasgar". Ao mesmo tempo, esse avanço deve ser feito de forma gradual e prudente, porque a conversibilidade do RMB na conta de capital e a abertura do sistema financeiro



dependem das condições gerais da China. Além disso, deve-se continuar a consolidação do sistema regulatório, aperfeiçoar a fiscalização e construir um setor financeiro e bancário saudável. Caso contrário, assim que surja algum problema no sistema financeiro, a economia real será obstruída e o crescimento, afetado. Dessa forma, o país poderia cair em uma “armadilha financeira”.

5.8 Tomar cuidado com a “armadilha do dólar” e garantir a segurança da economia nacional

As reservas cambiais da China alcançaram os US\$ 3,3 trilhões em 2011, representando um terço do volume mundial. Como parte considerável das divisas constitui-se de ativos em dólar americano, a questão da segurança que esse aspecto incita desperta cada vez mais a atenção de toda a sociedade.

Elevadas reservas cambiais certamente irão acompanhar a China em toda a sua fase de país de renda média, ou seja, pelo menos nos próximos 10 anos. Eis uma questão estratégica da maior importância, que diz respeito à segurança geral da economia nacional. Aparentemente, trata-se de uma questão de economia doméstica, e por isso a China deve formular respostas políticas, tais como reduzir o “duplo superávit”, destinar os recursos ao consumo nacional e ao investimento, focar o trabalho econômico na reanimação da demanda doméstica, acelerar a transformação do modelo de crescimento e da estrutura econômica. No entanto, essa é uma questão essencialmente associada aos assuntos e relações internacionais. Por isso, é preciso acompanhar de perto a tendência da conjuntura política e da economia internacional, e participar ativamente da divisão internacional do trabalho e dos assuntos internacionais. Sendo a maior economia emergente, a China deve desempenhar bem o papel de *stakeholder* (parte interessada) da maior economia desenvolvida no cenário mundial.

5.9 Ter cuidado com a “armadilha do louvor” e manter o low-profile

Apesar de ter subido ao 2º lugar no *ranking* mundial pelo volume total de sua economia em 2010, a China ainda registra um baixo PIB *per capita*. Como um país em desenvolvimento, o PIB *per capita* da China ocupa apenas o 95º lugar





no *ranking* mundial.²⁵ Na verdade, a China já está assumindo responsabilidades e deveres correspondentes à sua capacidade. Diante dos diferentes ambientes internacionais, e da opinião pública, a China deve manter uma mente lúcida, estar preparada para eventuais perigos em tempos de paz e preocupar-se com o inesperado. É preciso evitar cair na “armadilha do louvor” maquinada pelo Ocidente, assumindo deveres além do próprio alcance, ou aceitando responsabilidades prejudiciais aos interesses vitais da China.

A fase da renda média é um período importante, em que a China se depara com uma transformação da economia doméstica e da sociedade, bem como com a transformação de seu próprio papel em assuntos internacionais. Partindo das relações internacionais e da segurança regional, é possível que a China, de forma voluntária ou não, consciente ou não, seja solicitada a assumir certa responsabilidade pela segurança global ou regional. Entretanto, como bem disse Deng Xiaoping, no contexto global, cujo tema principal é a paz e o desenvolvimento, deve-se manter o *low-profile*, não aspirar lideranças nem buscar a hegemonia, e aproveitar a oportunidade histórica para se desenvolver, tratar bem dos próprios assuntos e fazer a lição de casa de superar a “armadilha da renda média”. Esse é o papel internacional que a China deve desempenhar.

5.10 Superar a “armadilha do populismo” e manter a estabilidade política e social

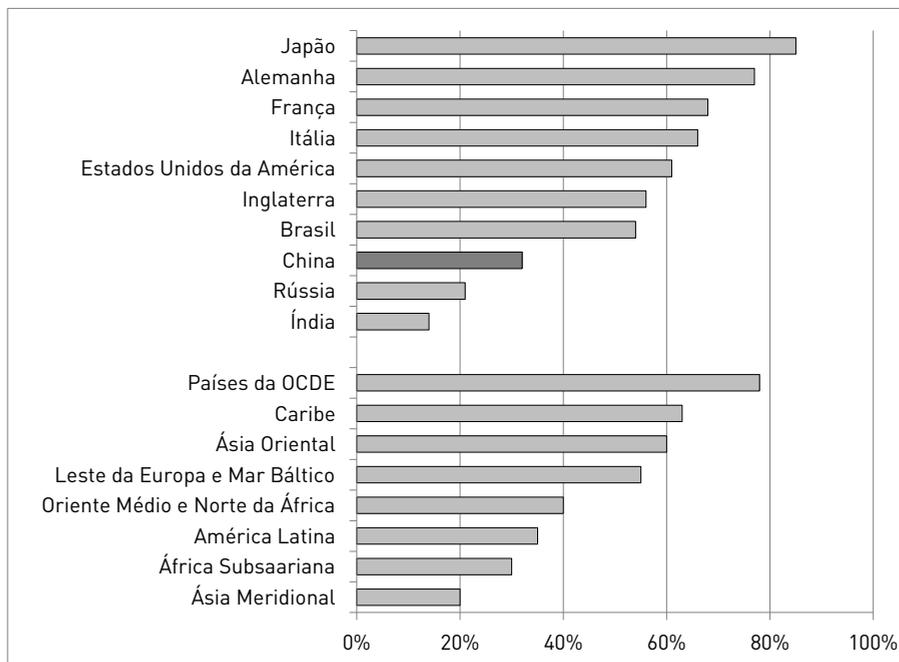
Tanto hoje quanto no longo prazo, é necessário prestar atenção ao populismo extremado. Em um país que experimentou o sistema rigoroso de economia planejada, a terra fértil do populismo e a perspectiva de crescimento econômico resultam facilmente no retorno de certos fatores do sistema de distribuição *big pot*. Sobretudo sob o contexto da construção de uma sociedade harmoniosa, e após a crise financeira global, existe sempre um forte ímpeto no sentido de exagerar os benefícios de bem-estar. Quanto ao sistema de bem-estar, a China não pode seguir o exemplo dos países ocidentais de bem-estar elevado. Essa é uma questão que a China deverá observar com cuidado estando na fase de renda média. Alguns países que caíram na “armadilha da renda média” já tiveram profundas lições sobre isso.

25. IMF, *World economic outlook database*, 2010.



De acordo com os indicadores de governança mundiais (*worldwide governance indicators*), elaborados pelo Banco Mundial, a Ásia Meridional e a África Subsaariana registram os piores índices de estabilidade social, seguidas por América Latina, Oriente Médio e Norte da África, onde se concentram os países que caíram na “armadilha da renda média”. Já entre os 10 primeiros países no *ranking* mundial do PIB, o Japão possui a melhor estabilidade social, seguido da Alemanha; os piores são a Índia e a Rússia; a China fica à frente dos dois. Mesmo que o *ranking* não possa representar tudo, pelo menos alerta sobre a importância de se manter a estabilidade social.

Figura 6
Indicadores de estabilidade social e política dos 10 primeiros países no ranking mundial do PIB



Fonte: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp>.

Nota: “0%” indica a pior estabilidade, e “100%”, a melhor. Usa-se a porcentagem nos indicadores da estabilidade para apresentar a situação da estabilidade dos países. Por exemplo, em relação ao Leste Asiático, a estabilidade de cerca de 60% dos países do mundo é pior, enquanto a dos restantes 40% é melhor.



6. Conclusão

Sem dúvida, a fase de renda média é um período estratégico para a China. Além de oportunidades históricas, essa fase também traz armadilhas, como o aumento de várias contradições sociais. Destacamos 10 riscos: “armadilha da transformação”, “armadilha da América Latina”, “armadilha da previdência”, “armadilha da urbanização”, “armadilha do envelhecimento”, “armadilha da bolha econômica”, “armadilha financeira”, “armadilha do dólar americano”, “armadilha do louvor” e “armadilha do populismo”. Essa lista de armadilhas representa o novo contexto em que a China inseriu-se depois de entrar para o grupo de países de renda média, e ilustra os desafios sem precedentes que o país precisará enfrentar para evitar uma “armadilha da renda média” adaptados à sua realidade.

Apesar disso, os 35 anos de reforma e abertura resultaram em um acúmulo de ricas experiências que poderão ajudar o país a superar a “armadilha da renda média”, lançando alicerces para o desenvolvimento econômico sustentável da China. A aposta é de que a China continue seu caminho rumo às novas etapas de crescimento, e que em alguns anos a “armadilha da renda média” se converta em fantasma do passado.

Referências

- BAOJIANG, Han. The opportunity of big country’s ‘latecomer advantage’ to China. *Outlook Newsweek*, n. 42, 2010.
- BINGWEN, Zheng. Growth poverty in Latin America and the role of social security in poverty reduction—from the perspective of international comparison. *Journal of Latin American Studies*, Supp, p. 3-29, Feb. 2009.
- _____; CHUANJUN, Qi. Chile: o primeiro país da América do Sul que sairá da “armadilha da renda média” — 20 anos de retorno do poder para o povo e as inspirações. In: *Livro amarelo da América Latina: relatório de desenvolvimento da América Latina e do Caribe 2010-11* (Relatório Especial). Editora Literatura de Ciências Sociais, publicado no dia 20 de abril de 2011, p. 1-41.
- BULMER-THOMAS, Victor et al. *The Cambridge economic history of Latin America*. v. II, The long Twentieth Century. New York: Cambridge University Press, 2008.





- GILBOY, George J.; HEGINBOTHAM, Eric. The Latin Americanization of China? *Current History*, v. 103, n. 674, Sept. 2004.
- IMF. *World economic outlook database*. Oct. 2010.
- IMF. *World economic outlook database*. Sep. 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. *Relatório da economia nacional e do desenvolvimento social da República Popular da China em 2010*, 28 de fevereiro de 2011.
- LIHONG, Zhao. *Resource curse and primary products export-oriented development model in Latin American countries*. Beijing: Contemporary Press, 2010.
- LOAYZA, Noman et al. (Eds.). *Economic growth in Latin America and the Caribbean: stylized facts, explanations, and forecasts*. Central Bank of Chile, Working Papers n. 265.
- MINGFENG, Li. Contributions of land to China's economic growth. *Journal of China Geography University* (edition of social sciences), n. 1, p. 60-4, 2010.
- MONAN, Zhang. Guarding against the trap of Western countries' hands to kill. *Shanghai Financial News*, Feb. 1, 2011.
- QIZAI, Zhang. Three criteria required to be an engine. *People's Forum*, n. 4, p. A, 2009.
- SCHWAB, Klaus. The global competitiveness report 2010-2011. World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2010. p. 33-5.
- WHITEHEAD, Christine; SCANLON, Kathleen (Eds.). *Social housing in Europe*. London School of Economics (LSE), London, p. 9, table 1, July 2007.
- WORLD BANK. Africa's future and the World Bank's role in it. p. 8. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Africa_s_Future_and_the_World_Bank_s_Role_in_it.pdf>.
- _____. 10 years after the crisis-special focus: sustainable development in East Asia's urban fringe. *East Asia & Pacific Economic Update*, p. 3, Apr. 2007.
- _____. Robust recovery, rising risks. *East Asia and Pacific Economic Update 2010*, v. 2, p. 27, Nov. 2010.
- _____. *World development indicators 2010*. Washington, D.C.
- XIAOPING, Song (Ed.). *Argentina*. Beijing: Social Sciences Press, p. 19-26, 2005.
- YAN, Ma. Challenges of middle-income trap in China and the counter-measures. *Economics Dynamics*, n. 7, p. 42, 2009.





A "armadilha da renda média" e as quatro fases do crescimento econômico da China

YONGDING, Yu. How to avoid dollar trap. *Journal of Finance and Economics*, n. 8, 2009.

_____. *Witness the imbalances*. Beijing: Joint Publishing, 2010.

ZOELLICK, Robert Bruce. An example of 30 years' successive cooperation. *People's Daily*, p. 3, Sep. 13, 2010.







Capítulo 2

Os determinantes do crescimento econômico chinês*

Chen Dongqi**

Resumo

Este capítulo aborda os principais determinantes do rápido crescimento econômico da China desde a adoção da política de reforma e abertura do país, em 1978. O texto conclui que fatores como perfil da população, emprego e capital não explicam isoladamente o rápido crescimento econômico chinês, que persistiu mesmo durante a desaceleração da economia mundial. Os dados indicam que elementos como inovação institucional, inovação tecnológica e acúmulo de capital humano têm promovido o aumento da produtividade do trabalho e o ritmo de expansão econômica.

1. Introdução

Desde o início da política de reforma e abertura da China, em 1978, a economia chinesa tem mantido um ritmo acelerado de crescimento. De 1978 a 2011, o PIB do país passou de RMB ¥ 364,52 bilhões para RMB ¥ 47,28 trilhões, e o PIB *per capita*, ao fim desse período, era 92 vezes mais elevado que no período inicial.¹ A China resistiu à crise financeira asiática em 1997 e à crise financeira internacional em 2008, contribuindo significativamente para a manutenção do desenvolvimento econômico mundial. Como indicado na

* Tradução: Sun Yanfeng.

** Vice-presidente da Academia de Estudos Macroeconômicos da Comissão Estatal de Desenvolvimento e Reforma.

1. Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Anuário de estatísticas da China do ano 2012*, Editoria de Estatísticas da China, versão 2012.



tabela 1, desde 1978 a China registra uma taxa média de crescimento de 10% ao ano. É um desenvolvimento surpreendente, com mudanças aceleradas. Há apenas três décadas, o retrato do país era de escassez. Embora a presença de bolsões de pobreza, concentrados no meio rural, ainda coloque a China longe dos padrões de uma nação forte e rica, em linhas gerais a situação do país em relação à de 30 anos atrás é incomparável. Nesse período observado, a China produziu um verdadeiro milagre, cujo segredo será explorado neste capítulo a partir da perspectiva da produtividade do trabalhador.

Tabela 1
Taxa anual de crescimento econômico chinês após 1978 (%)

Ano	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Taxa de crescimento econômico	11,7	7,6	7,8	5,2	9,1	10,9	15,2	13,5	8,8	11,6	11,3	4,1
Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taxa de crescimento econômico	3,8	9,2	14,2	14,0	13,1	10,9	10,0	9,3	7,8	7,6	8,4	8,3
Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Médio Anual	
Taxa de crescimento econômico	9,1	10,0	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	10,0	

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Anuário de estatísticas da China do ano 2012*, Editora de Estatísticas da China, edição 2012.

2. Breve retrospectiva do crescimento econômico da China desde a reforma e a abertura***

No decorrer do período de reforma e abertura, a China tomou uma série de medidas visando à mudança do sistema econômico para a transição à economia de mercado. Este capítulo faz uma breve retrospectiva histórica, destacando as principais medidas tomadas nos diferentes estágios de desenvolvimento que acompanharam a trajetória de crescimento econômico na China.

*** Uma parte do conteúdo desta seção foi fornecida por Tian Qing, pós-doutorada do Instituto de Estudos Latino-Americanos (ILAS) da Academia de Ciências Sociais da China (CASS).



2.1 O rápido crescimento econômico da China entre 1978 e 1991

No período de 1978 a 1991, a economia chinesa registrou uma rápida expansão. A tabela 1 demonstra claramente que, nesses 16 anos — com exceção de dois intervalos, 1979-81 e 1989-90, quando registrou baixo crescimento econômico —, a taxa de expansão média da economia chinesa foi de 10%, com pico de 15,2% em 1984. Essa fase de acelerado crescimento esteve estreitamente ligada às medidas tomadas com a reforma econômica da China. Entre 18 e 22 de dezembro de 1978, na Terceira Sessão Plenária do Comitê Central do 11º Congresso do Partido Comunista da China (PCC), decidiu-se mudar o foco de ação para a modernização socialista e a realização de uma política de reforma e abertura econômica, marcando o início de uma nova fase para a China. Esse é o caminho que o país tem traçado desde então, com progressos que atraem a atenção do mundo. As principais direções dessa reforma se basearam na exploração espontânea de microentidades como primeira força impulsionadora, além da promoção gradual de uma reestruturação orientada para a economia de mercado fora do regime de propriedade pública. Nesse período, as medidas de reforma da China podem ser resumidas nos aspectos a seguir.

Primeiro, a reforma do sistema de contrato de responsabilidade familiar em função da produtividade nas zonas rurais da China. A reforma agrícola iniciada no final de 1970 tinha como principais medidas a mudança do sistema produtivo no meio rural com base no “contrato de produção familiar” e no “contrato de trabalho por família”, além de outras formas de contratação familiar. Dessa maneira, formou-se gradualmente o sistema de contrato de responsabilidade familiar em função da produtividade, o que gerou avanços significativos. Esse sistema espalhou-se rapidamente pelo país. No final de 1983, foi estabelecido o sistema de gerenciamento duplo nas zonas rurais, que combinava a gestão coletiva e a familiar, com base na contratação familiar. Sua aplicação generalizada derrubou a base do sistema da comuna popular, provocando mudanças essenciais na base organizacional da microeconomia rural. As famílias agrícolas tornaram-se os principais atores em atividades da produção mercantil e de gerenciamento.

O entusiasmo e iniciativa dessas famílias promoveram um considerável crescimento econômico agrícola. Entre 1978 e 1984, a taxa média anual de aumento da produção de grãos foi de 4,95%, constituindo-se o período de mais





rápida expansão do setor desde a fundação da Nova China. Durante essa época, a taxa média anual de aumento do valor agrícola foi de 7,3%, sendo a mais alta da história. A taxa anual de crescimento da renda líquida das famílias rurais foi de 14,85%, outro recorde da época.² Ao mesmo tempo, a reforma institucional de gerenciamento melhorou a produtividade do trabalho, liberando mão de obra para indústrias recém-criadas no meio rural e promovendo o desenvolvimento vigoroso de empresas rurais com gestão flexível. O desenvolvimento de empresas rurais em povoados ou aldeias contribuiu para o crescimento econômico da China desde o início da reforma. A industrialização em zonas rurais, especialmente o forte desenvolvimento de empresas rurais fundadas em povoados ou aldeias, contribuiu não só para criar grande valor produtivo no meio rural, como também para gerar empregos não agrícolas para essa mão de obra do campo, tornando-se parte indispensável da economia chinesa.

Segundo, a criação de zonas econômicas especiais para promover a integração de algumas regiões com o mercado internacional. Ao definir a política de “abertura ao exterior”, a China desenvolveu relações de cooperação econômica de benefício mútuo com os demais países do mundo. Em 1979, o governo chinês decidiu que duas províncias, Guangdong e Fujian, implementariam “políticas especiais e medidas flexíveis”, a fim de aproveitar sua proximidade com Hong Kong e Macau. Em 1980, estabeleceu quatro zonas econômicas especiais — Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen — e, em 1985, definiu a abertura de 14 cidades portuárias do litoral chinês. Desde essa época, de forma gradual, o país tem criado zonas de abertura ao longo do litoral, dos rios e de algumas fronteiras.

A abertura ao exterior tem impulsionado a reforma econômica doméstica, criando oportunidades para empresas nacionais participarem do mercado internacional, incentivando a entrada de capital estrangeiro e as exportações. A atração de capital estrangeiro tem contribuído para a expansão econômica da China, complementando o investimento nacional e melhorando o nível da concorrência no mercado interno. Ao mesmo tempo, a pressão da concorrência no mercado internacional fez com que as empresas chinesas despertassem o senso de urgência em melhorar a eficiência da produção, reduzindo custos, bem como aprimorando a qualidade do produto. Para sobreviver e se desenvol-

2. Department of Comprehensive Statistics at China National Bureau of Statistics. *Collection of statistical data of New China's sixty years*. Beijing: China Statistics Press, 2010.





ver no mercado internacional, empresas domésticas passaram a buscar maior autonomia de gestão e decisão, e a abertura tem promovido as exportações. A China tem mão de obra abundante, especialmente de trabalhadores saídos do campo após a reforma do sistema agrário. Essa oferta elevada de recursos humanos destacou a vantagem comparativa da China, favorecendo as exportações e o crescimento econômico.

Terceiro, e por fim, a plena execução da reforma institucional da economia urbana. A partir da experiência bem-sucedida tanto da reforma rural quanto de um projeto-piloto na área urbana, que envolveu quatro cidades: Guangzhou, Jiangmen, Foshan e Zhanjiang, da Província de Guangdong, em 1985 o governo chinês passou a estender a reforma institucional econômica urbana para todo o país. Essa reforma institucional urbana previa a propriedade estatal como estrutura principal, com a coexistência e o desenvolvimento conjunto de múltiplas formas de propriedade, alterando o sistema de gestão anterior, altamente centralizado, e estabelecendo o sistema de gestão de mercado com controle macroeconômico do governo. Essa reforma institucional criou, então, um bom ambiente para o desenvolvimento da economia não estatal e seu crescimento. As mudanças promovidas que marcaram o período 1978-91 também estimularam a produção por parte de microempresas, melhorando sua eficiência e colaborando para o rápido crescimento econômico da China.

2.2 Queda da taxa de crescimento econômico da China entre 1992 e 2000

Entre 1992 e 2000, a taxa de crescimento econômico da China registrou tendência decrescente, caindo de 14,2% em 1992 para 7,6% em 1999 (tabela 1). Embora a reforma de 1978 tenha contribuído em vários aspectos para o crescimento econômico, a permanência residual do regime de economia pública e do sistema de economia planejada criou obstáculos para a continuidade das reformas.

As principais áreas da economia — como energia, petróleo, telecomunicações, finanças e outras indústrias de monopólio — foram resistentes a um aprofundamento da reforma. A predominância da economia estatal comprometia a competitividade da economia privada, que mal iniciava seu desenvolvimento, e dificultava a entrada desta nos setores econômicos monopolizados





pelas estatais. Como as contradições econômicas e sociais estão interligadas, a reforma institucional do sistema econômico passou a ser crítica.

Em discurso proferido no início de 1992, durante uma viagem de inspeção ao sul da China, Deng Xiaoping defendeu a intensificação da reforma. Suas palavras tiveram grande repercussão. Uma onda de entusiasmo tomou conta dos chineses, e a economia começou a reagir, registrando um crescimento de 14,2% (tabela 1) no mesmo ano. A Terceira Sessão Plenária do Comitê Central do 14º Congresso do PCC, realizada em novembro de 1993, aprovou a “Decisão sobre Várias Questões de Criação do Sistema Econômico Socialista de Mercado”, propondo prioridades. O documento apresentou a nova estratégia da reforma “Avanço Integral e Destaque dos Pontos-Chave”, que enfatizou a necessidade de reforma dos setores estatais, definindo o estabelecimento preliminar de um sistema econômico socialista de mercado até o final do século XX.

A decisão da Terceira Sessão Plenária do Comitê Central do 14º Congresso do PCC também incluiu metas e planos para a reforma de sistemas importantes como o fiscal e tributário, financeiro, de gestão de divisas, o regime empresarial e o sistema de seguridade social, que passaram a ser executados pelo governo chinês a partir do início de 1994. Ao mesmo tempo, o Conselho de Estado exigiu o cumprimento da Lei de Companhias, estabelecendo uma experiência-piloto do sistema empresarial moderno, a fim de estendê-lo posteriormente por todo o país. Desse grupo de reformas, a de divisas foi a mais bem-sucedida, antecipando a meta definida de realização do “regime de câmbio flutuante com controle”. Os sistemas fiscal e tributário também seguiram o caminho predeterminado. Durante o processo de implementação plena da reforma de economia de mercado, a economia da China deparou-se com a crise financeira do Sudeste asiático, que provocou uma redução do crescimento, para 9,3%, 7,8% e 7,6%, em 1997, 1998 e 1999, respectivamente. Nessa fase, a reforma institucional da economia de mercado contribuiu significativamente para realizar com sucesso um pouso suave.

2.3 A partir de 2001, o rápido crescimento tende à estabilidade

Depois de vários anos de declínio da taxa de crescimento, a partir de 2001 a economia da China voltou a recuperar sua dinâmica, em um ambiente mais





estável, com uma taxa de expansão anual média de 10,4%.³ A crise financeira de 2008 não afetou fortemente o país, que se tornou uma força importante para a recuperação da economia mundial, graças à importância adquirida ao longo desse período.

Em 11 de dezembro de 2001, a China tornou-se o 143º país-membro de pleno direito da Organização Mundial do Comércio (OMC), após 15 anos de negociações. A entrada da China na OMC tem gerado impactos significativos para o crescimento econômico do país. Desde então, a reforma e a abertura da China aprofundaram-se cada vez mais. O país tem sido bem-sucedido em suas atividades de importação e exportação, bem como na atração de investimento estrangeiro. No *ranking* de participação no comércio mundial, a China subiu da sexta posição em 2001 para a segunda em 2010. A quantidade e a qualidade do investimento estrangeiro que chegou à China também registraram um amplo salto. Desde a adesão à OMC até 2011, o investimento estrangeiro direto (IED) acumulado na China totalizou US\$ 816,0 bilhões, com uma taxa de crescimento médio anual de 9,8%.

O capital estrangeiro colaborou para o fortalecimento da economia chinesa, com um aumento substancial no setor terciário. Entre 2001 e 2011, a participação de IED nesse setor subiu de 23,9% a 50,21%, enquanto a proporção de IED no setor secundário reduziu-se de 74,2% em 2001 para 48,1% em 2011. Outro fator positivo desde a adesão à OMC foi o aumento da influência internacional da China. A tendência de aprofundamento da divisão industrial em cadeias produtivas globais de acordo com vantagens comparativas resultou na atração de atividades industriais estrangeiras ao país, visando à exportação. Isso elevou consideravelmente a força nacional, contribuindo para o aumento da influência da China dentro da comunidade internacional. A contribuição da China para a taxa de crescimento econômico mundial saltou de 4,5% em 2003 para 12,6% em 2009, o que a colocou no posto de segunda maior economia do mundo e maior contribuinte para o crescimento econômico internacional.⁴

3. Resultado de cálculo de acordo com os dados da tabela 1.

4. Zhang Yuyan, Lu Feng, Zhang Liqing, 10th anniversary of China's WTO accession: review and outlook, in *Journal of International Economic Review*, n. 9, 2011.





3. Características do rápido crescimento econômico da China em 30 anos

Nesses 30 anos de reforma, a China manteve uma taxa do crescimento econômico médio anual em torno de 10%, 2 pontos percentuais acima do registrado nos 28 anos antes da reforma. Ao longo desse período, esse rápido crescimento foi relativamente estável. Nos 28 anos anteriores à reforma, a economia chinesa tinha sofrido maior volatilidade. Nesse período, ocorreram sete momentos de grande oscilação no nível de atividade, com a maior queda entre o pico e o vale tendo sido de 5,96 pontos percentuais. Dessas sete, três experiências correspondiam a uma “recessão clássica”, ou seja, a atividade econômica e a renda *per capita* apresentaram crescimento negativo. O primeiro período de crescimento negativo durou três anos (entre 1960 e 1962); o segundo, dois anos (1967-68), e o terceiro, um ano (1976). Diferentemente do período pré-1978, o balanço dos 30 anos pós-reforma indica a eliminação da recessão clássica, com aumento da média de duração do ciclo de crescimento e expansão contínua da atividade econômica. Não obstante a presença de períodos de reajuste, não houve crescimento negativo.

O rápido crescimento da China após as reformas tampouco tem sido acompanhado de longos períodos de inflação alta. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC) subiu em média 5,68% ao ano nesse período. Parte desse valor, cerca de 2 pontos percentuais, pode ser considerada uma “elevação compensatória” da inflação oculta nos preços fixos de antes da reforma. Assim, durante o período de reforma, a “inflação inerente” gerada pelo crescimento econômico flutuaria entre 3% e 3,5%. Com melhoria na estabilidade de longo prazo e uma inflação praticamente neutra, o desempenho macroeconômico chinês desde o início da reforma pode ser considerado pouco comum na história do crescimento econômico mundial.

Mas o que impulsionou o crescimento econômico acelerado da China? De onde vêm as forças motrizes para essa expansão de longo prazo?

4. A “teoria do bônus demográfico” não explica, sozinha, o crescimento chinês de longo prazo

Atualmente, a teoria mais popular que explica a expansão chinesa é a do “dividendo demográfico”, segundo a qual o rápido crescimento econômico





é impulsionado especialmente pelo crescimento da parcela da população em idade economicamente ativa e pelo aumento de empregos. No livro *The next great bubble boom* (A próxima grande bolha), o economista americano Harry S. Dent aborda o ciclo demográfico e o ciclo tecnológico para prever o ciclo econômico, destacando a influência do ciclo demográfico sobre o ciclo econômico. Segundo Dent, “o pico da taxa de natalidade na China mantém-se por mais de 10 anos do que os Estados Unidos, o que garantirá a prosperidade da economia chinesa até 2020”.⁵

Quando se trata de um país que representa um quinto da população mundial, é fácil aceitar a tese de que o crescimento econômico da China é mais veloz que o da média dos países, especialmente os desenvolvidos, devido ao tamanho e expansão de sua população. O uso da diferença de crescimento da população para explicar a diferença de crescimento econômico entre os países desenvolvidos também se justifica. Por exemplo, a economia dos Estados Unidos cresceu mais rapidamente do que a da Europa e a do Reino Unido, e o ritmo de expansão da economia irlandesa foi mais acelerado que o da Inglaterra, demonstrando a pertinência da tese de aumento populacional, que nos Estados Unidos foi mais acelerada do que na Europa e no Reino Unido, e, na Irlanda, mais rápida que na Inglaterra.

No entanto, a “teoria do bônus demográfico” não pode explicar o crescimento da Rússia durante o governo de Putin. Nesse período, o país registrou crescimento demográfico negativo, com expansão econômica acelerada. Tampouco pode explicar que, mesmo com a queda contínua do crescimento demográfico chinês desde a reforma — especialmente a partir da década de 1990 —, que resultou em queda do crescimento da população economicamente ativa e da criação de emprego, a economia chinesa continue mantendo taxas de crescimento de 8% a 12%.

Na primeira década da reforma, entre 1978 e 1987, a taxa anual de crescimento natural da população na China aumentou de 12,1% para 16,6% (gráfico 1). A partir daí, porém, apresentou uma significativa tendência de desaceleração, caindo para 4,8% em 2011. O número absoluto do aumento da população chegou a 17,9 milhões em 1987, com redução gradual para 6,8 milhões em 2011, o que equivale a cerca de 38% do número de 1987. Entretanto, apesar dessa desaceleração demográfica, a expansão econômica se manteve. A taxa de crescimen-

5. Harry S. Dent, *The next great bubble boom*, versão em chinês, Beijing: Social Sciences Press, jan. 2008.





to econômico entre 1988 e 2011 foi de 9,9%, ligeiramente menor que a média entre 1978 e 1987, de 10,1%. Nesse período, portanto, o crescimento econômico da China não acompanhou a desaceleração do aumento populacional.

Naturalmente, a discussão sobre a relação entre demografia e crescimento econômico deve considerar a população em idade economicamente ativa, de faixa etária entre 15 e 64 anos. Em geral, quanto maior é a proporção da população em idade ativa, menor é a taxa de dependência total de crianças e idosos, e maior a força motriz para o crescimento econômico. Nesses mais de 30 anos de reforma, a proporção de pessoas em idade ativa no total da população chinesa continua a aumentar, com uma taxa decrescente de dependência total. De 1982 a 2011, a proporção da população em idade ativa subiu de 61,5% para 74,4%, enquanto o índice de dependência total caiu de 62,6% para 34,4%. De acordo com essa tendência das duas proporções, poderia-se concluir que o rápido crescimento econômico da China é o resultado do aumento da população em idade ativa e de redução do índice de dependência total.

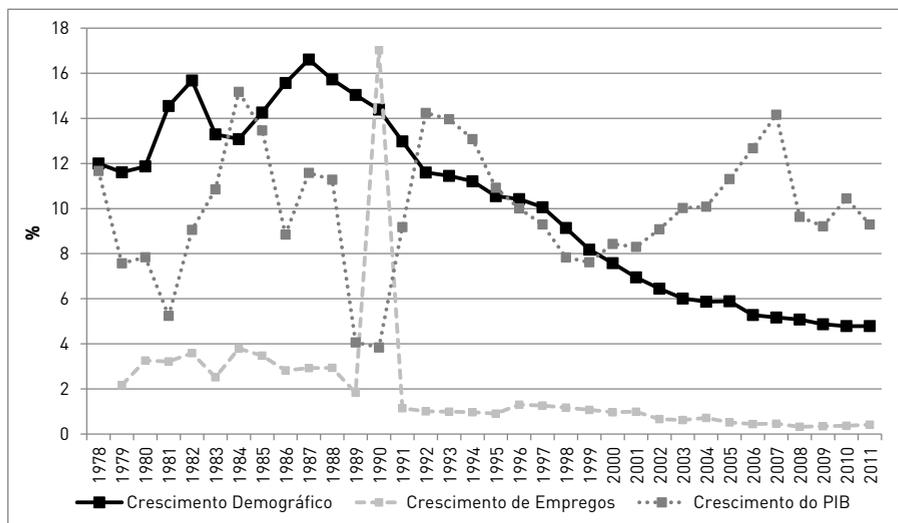
Deve-se observar, entretanto, que durante esse período a taxa de aumento da população em idade ativa tem apresentado uma clara tendência de desaceleração. Entre 1991 e 2000, o crescimento médio anual da população em idade ativa era de 2,75%, caindo para 1,65% entre 2001 e 2006, e 1,08% em 2011. Se fossem deduzidos estudantes universitários e pós-graduados nas faculdades de ensino superior, depois de 1991 a taxa média de aumento de população em idade ativa seria ainda mais baixa, de apenas 0,46% entre 1991 e 2000, e de apenas 0,65% em 2011. Ou seja, desde os anos 1990, o crescimento real da população em idade ativa na China desacelerou significativamente. Nesse período, a correlação entre crescimento da população em idade ativa e crescimento econômico foi negativa.

Observemos agora as tendências de emprego real. Estatísticas mostram que o emprego total entre 1979 e 1984 estava em crescimento acelerado, subindo de 2,17% para 3,78%. Nesse período, a taxa de crescimento médio anual do PIB era de 9,3%. Em contraste, o crescimento do emprego caiu de 3,48% em 1985 para 1,15% em 1991, e para 0,77% em 2007. Nesses 30 anos, entretanto, a taxa de expansão do PIB se manteve em 9,54%, na média. Ou seja, a rápida aceleração do crescimento da economia chinesa no período aconteceu sob um cenário de desaceleração do emprego. Assim, não há como sustentar que o emprego tenha sido o principal fator da rápida aceleração do crescimento da economia chinesa após a reforma.





Gráfico 1
Evolução do crescimento demográfico, de empregos e do PIB na China



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Anuário de estatísticas da China de 2012*, Editora de Estatísticas da China, edição 2012.

Os números citados mostram que o crescimento populacional e do emprego não pode explicar completamente a tendência do rápido crescimento econômico da China no longo prazo, e tampouco suas tendências de curto prazo. Observando os 10 anos seguintes à adesão da China à OMC, em 2001, as taxas de crescimento demográfico e de emprego estavam decrescendo a cada ano, enquanto o crescimento econômico acelerava. De 2001 a 2011, a taxa de crescimento da população caiu de 6,95% para 4,79%; o crescimento do emprego diminuiu de 0,99% para 0,41%; enquanto o PIB registrou aumento de 8,3% para 9,3%. A partir desses dados, não é possível concluir que o crescimento econômico acelerado da China dependeu do aumento da população e do emprego.

Seja no longo ou no curto prazo, a principal explicação para o crescimento econômico acelerado da China desde a reforma de 1978 não se concentra no aumento da população, da população em idade ativa ou do crescimento do emprego. Pelo menos desde a década de 1990, a principal origem da força da expansão econômica acelerada e sustentada não é o “fator quantitativo humano”.





5. O crescimento acelerado foi acompanhado de redução do tempo total de trabalho

Do ponto de vista meramente teórico, tudo o mais constante, um aumento da intensidade de trabalho com prolongamento da jornada, mesmo mantendo o mesmo número de trabalhadores empregados, poderia resultar em um crescimento acelerado. Isso porque, de acordo com a teoria do valor de trabalho, o crescimento econômico de um país é criado e determinado pelo tempo total de trabalho de toda a sociedade. Sendo assim, caberia avaliar como foi a tendência do tempo total de trabalho na China nesses mais de 30 anos da reforma.

De acordo com os últimos resultados das pesquisas do autor deste artigo, durante esse período o tempo de trabalho na China apresentou tendência decrescente. Os feriados aumentaram gradualmente, os dias úteis da semana também foram reduzidos,⁶ e a média anual do total de tempo de trabalho registrou queda (tabela 2). De 1990 a 2008, os dias reais de trabalho de empregados urbanos foram reduzidos de 306 para 250 dias por ano, com queda da carga horária anual de 18,3%, passando de 2.448 para 2 mil horas. A proporção das horas reais de trabalho por ano no tempo natural (24 horas por dia) diminuiu de 28,32% para 22,77%.⁷

A redução dos dias e horas reais de trabalho significa aumento do tempo de lazer, com o qual o ponto de equilíbrio na curva de trabalho e folga (trabalho no eixo vertical e folga no eixo horizontal) desloca-se da esquerda para a direita (gráfico 2).

6. Antes de 1999, os feriados nacionais oficiais na China somavam 7 dias; desde o fim de 1999, foram expandidos para 10 dias, e para até 11 dias depois de 2008. Até o fim de 1994, os empregados e funcionários de repartições e instituições públicas, bem como empresas, trabalhavam 6 dias por semana, ou 48 horas de trabalho. A partir de 1º de janeiro de 1995, essa regra foi alterada para 5,5 dias (5 e 6 dias por semana, alternadamente), somando 44 horas por semana. De acordo com a Lei de Trabalho da República Popular da China aprovada na 8ª Sessão do Comitê Permanente da 8ª Assembleia Popular Nacional em 5 de julho de 1994, “O país implementa o tempo de trabalho não superior a 8 horas por dia e não superior a 44 horas por semana”. Essa norma entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995. A partir de 1º de maio de 1995, os funcionários do Estado passaram a trabalhar 5 dias, ou 40 horas por semana; instituições públicas e empresas tiveram de implementar essa norma até maio de 1997.

7. Antes de 1994, a jornada média de cada empregado era de 306 dias de trabalho anuais, somando 2.448 horas de trabalho por ano. Entre 1994 e 1995, as jornadas de trabalho foram reduzidas para 280 dias por ano, representando 2.240 horas. Entre 1995 e 1999, as jornadas de trabalho foram novamente reduzidas para 254 dias, ou 2.032 horas por ano. Entre 1999 e 2007, as jornadas de trabalho passaram para 251 dias, ou 2.008 horas por ano. Após 2008, as jornadas de trabalho chegaram a 250 dias, totalizando 2.000 horas por ano.





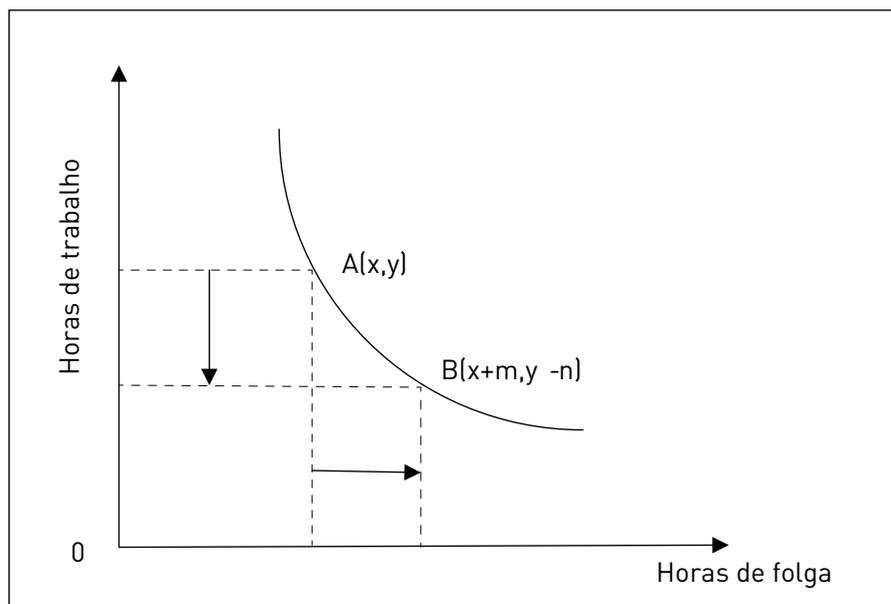
Os determinantes do crescimento econômico chinês

Tabela 2
Variação da média de dias e horas de trabalho *per capita* do trabalhador chinês

	Folga por semana (dia)	Feriados oficiais (dia)	Dias úteis de trabalho no ano (dia)	Jornadas de trabalho (hora)
Antes de 1994	1 (48 horas/semana)	7	306	2.448
1994-95	1,5 (44 horas/semana)	7	280	2.240
1995-99	2 (40 horas/semana)	7	254	2.032
1999-2007	2	10	251	2.008
Após 2008	2	11	250	2.000

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Resumo das estatísticas da China do ano 2008*, Editora de Estatísticas da China, edição 2008. Os dados na tabela foram calculados de acordo com a Lei de Trabalho da República Popular da China promulgada em 5 de julho de 1994, a Lei de Contrato de Trabalho da República Popular da China promulgada em 29 de junho de 2007 e outras leis e regulamentos.

Gráfico 2
Tendência de variação de horas de trabalho e folga na China



Embora a jornada diária, semanal e anual de trabalhadores rurais seja sensivelmente maior do que a de trabalhadores urbanos, inclusive funcionários públicos, o tempo de trabalho usado na lavoura também registrou tendência decrescente no período, graças à utilização generalizada de novos métodos de cultivo e



adoção tecnológica, como o uso de herbicida nas culturas do sul e de sementeiras e colheitadeiras no norte do país. Dessa forma, a razão entre trabalho e folga de agricultores registrou uma queda maior do que no período pré-reforma.

A combinação de uma queda no crescimento de empregos com uma queda na jornada de trabalho implica, portanto, que o total anual das horas de trabalho em todo o país também está em queda. Em 1990, eram 158,5 milhões pessoas/hora; em 1993, 163,6 milhões pessoas/hora. Em 1998, registrou-se uma queda para 143,5 milhões pessoas/hora. A tendência de alta foi recuperada, e 2007 fechou com 155,2 milhões pessoas/hora sem, entretanto, superar o nível de 1993 (tabela 3).

Tabela 3
Variação das horas de trabalho na China entre 1990 e 2008

Ano	Empregados (10 mil pessoas)		Média do tempo de trabalho <i>per capita</i> (horas)		Total de tempo de trabalho	
	Número de pessoas	Aumento em relação ao ano anterior	Tempo de trabalho por ano	Aumento em relação ao ano anterior	10 mil pessoas/ hora	Aumento em relação ao ano anterior
1990	64.749	-	2.448	-	15.851	-
1991	65.491	742	2.448	-	16.032	182
1992	66.152	661	2.448	-	16.194	162
1993	66.808	656	2.448	-	16.355	161
1994	67.455	647	2.240	-208	15.110	-1.245
1995	68.065	610	2.032	-208	13.831	-1.279
1996	68.950	885	2.032	-	14.011	180
1997	69.820	870	2.032	-	14.187	177
1998	70.637	817	2.032	-	14.353	166
1999	71.394	757	2.032	-	14.507	154
2000	72.085	691	2.008	-24	14.475	-33
2001	73.025	940	2.008	-	14.663	189
2002	73.740	715	2.008	-	14.807	144
2003	74.432	692	2.008	-	14.946	139
2004	7.520	768	2.008	-	15.100	154
2005	75.825	625	2.008	-	15.226	126
2006	76.400	575	2.008	-	15.341	115
2007	76.590	590	2.008	-	15.460	118
2008	77.590	600	2.000	-8	15.518	58

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Resumo das estatísticas da China do ano 2008*, Editora de Estatísticas da China, edição 2008. Os dados na tabela foram calculados de acordo com a Lei do Trabalho da República Popular da China, promulgada em 5 de julho de 1994, a Lei de Contrato de Trabalho da República Popular da China, promulgada em 29 de junho de 2007, e outras leis e regulamentos.

Se tomássemos como base o nível máximo de tempo total de trabalho realizado em 1993, nos anos seguintes, apesar de ter aumentado a quantidade absoluta de empregados, o total das horas de trabalho da sociedade ainda estaria em redução (tabela 4).

Tabela 4
Varição de quantidade de empregos e horas de trabalho na China
(base = ano 1993)

Comparação com 1993	Aumento de empregos (10 mil pessoas)	Varição do total das horas de trabalho (10 mil horas)
1994	647	-1.245
1995	1.257	-2.524
1996	2.142	-2.344
1997	3.012	-2.167
1998	3.829	-2.001
1999	4.586	-1.847
2000	5.277	-1.880
2001	6.217	-1.691
2002	6.932	-1.548
2003	7.624	-1.409
2004	8.392	-1.254
2005	9.017	-1.129
2006	9.592	-1.013
2007	10.182	-895
2008	10.782	-837

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Resumo das estatísticas da China do ano 2008*, Editora de Estatísticas da China, edição 2008. Os dados na tabela foram calculados de acordo com a Lei do Trabalho da República Popular da China, promulgada em 5 de julho de 1994, a Lei de Contrato de Trabalho da República Popular da China, promulgada em 29 de junho de 2007, e outras leis e regulamentos.

A análise anterior mostra que, nos 30 anos da reforma, especialmente após a redução da jornada de trabalho semanal em 1995 e o aumento de feriados oficiais em 1999, o total da população, a população em idade ativa, o emprego e as horas de trabalho não podem ser considerados os motivos principais para explicar o rápido crescimento da economia chinesa.



6. A importância da melhora da produtividade agrícola na China

Então, quais são os fatores responsáveis pelo crescimento econômico rápido e sustentado da China? Para este autor, eles são, entre outros, a eficiência (ou produtividade) do trabalho, com principal destaque para a produtividade do trabalho agrícola.

Embora a proporção do setor primário no PIB tenha se reduzido de 28,2% em 1978 para 10,04% em 2011, o valor agregado desse setor continuou se expandindo cerca de 5% ao ano.⁸ Essa expansão se deu mesmo com a desaceleração do crescimento e a posterior redução da quantidade absoluta de mão de obra agrícola. Entre 1978 e 1991, o número de trabalhadores do setor primário cresceu de 283,2 milhões para 391 milhões, com um aumento médio anual de 8,3 milhões de trabalhadores. Nos 16 anos seguintes, porém, o número de trabalhadores do setor registrou redução média de 6,1 milhões de pessoas por ano. De 2003 a 2007, a média da perda anual foi de 10,7 milhões de trabalhadores; em 2011, de 13,4 milhões. O valor agregado no setor primário durante esse período, entretanto, foi maior do que a taxa média de crescimento de longo prazo. Isso demonstra que o valor agregado por trabalhador nesse setor estava crescendo, com aumento de produtividade. Na China, a produção média de grãos por trabalhador aumentou de 1.089 kg em 1980 para 1.598 kg em 2005, com um aumento médio anual de 1,9%. Somente a produção de algodão subiu de 93 kg para 189 kg no período, com crescimento médio anual de 4,1%. Já a produção de produtos oleaginosos evoluiu de 265 kg para 1.016 kg, com aumento médio anual de 11,3%. Para a produção de leite, a média por trabalhador subiu de 81 kg em 1985 para 909 kg em 2005, com aumento médio anual de 51,1%. A produção média de carne bovina, suína e caprina por trabalhador cresceu de 1.473 kg em 2000 para 2.033 kg em 2005, com expansão média anual de 7,6%. Sob o contexto de redução da quantidade absoluta de mão de obra agrícola, a produção agrícola e de derivados manteve a tendência de crescimento, demonstrando claramente que a média da produção agrícola por trabalhador foi elevada (tabela 5).

8. O setor primário ao qual nos referimos inclui agricultura, silvicultura, pecuária e pesca.





Tabela 5
Produção agrícola média por trabalhador rural na China (em Kg)

Ano	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Grãos	1089	1222	1357	1435	1407	1598
Algodão	9,3	13,4	13,4	14,7	13,4	18,9
Produto oleaginoso	26,5	50,8	47,9	69,2	89,9	101,6
Açúcar	98,89	194,9	219,4	244,2	232,4	312,1
Carne bovina, suína e caprina	-	-	-	-	147,3	203,3
Produto aquático	15,5	22,7	36,7	77,4	130,2	168,6
Leite	8,1	12,6	17,7	25,2	90,9	
Fruta	23,1	37,5	57	129,6	189,5	532,3

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Resumo das estatísticas da China do ano 2008*, Editora de Estatísticas da China, edição 2008.

Em 1978, 283 milhões de agricultores alimentavam 963 milhões de habitantes. Ou seja, cada agricultor alimentava 3,4 habitantes. Em 1991, 390 milhões de agricultores alimentavam 1,15 bilhão de pessoas, numa relação de 2,96 habitantes alimentados por agricultor. Em 2007, 325 milhões de agricultores alimentavam 1,32 bilhão de pessoas, numa relação de 4,06 habitantes por agricultor. Ou seja, um número cada vez menor de agricultores passou a alimentar um número cada vez maior de habitantes, graças à melhoria da produtividade do trabalho agrícola.

Para a economia chinesa, que ainda está na fase de transformação de sua estrutura de dualidade urbana-rural, a melhoria da produtividade do trabalho agrícola tem um significado muito importante na medida em que contribui para acelerar a urbanização, a industrialização, a expansão de serviços e o crescimento econômico elevado. Sem o aumento da produtividade do trabalho agrícola, não há oferta suficiente de produtos para atender à necessidade crescente da indústria e do setor de serviços, bem como à demanda cada vez maior da população urbana por comida. Nesse cenário, uma escassez de alimentos poderia resultar em inflação, interrompendo a transferência do excesso de mão de obra agrícola para a indústria e para o setor de serviços, bem como a transferência do excedente de população rural para a cidade. Isso poderia provocar um movimento inverso, de habitantes e mão de obra do meio urbano, da indústria e do setor de serviços voltando à agricultura e ao campo, o que paralisaria ou ao menos desaceleraria o processo da industrialização, urbanização e expansão da oferta de serviços, causando um processo recessivo nos setores industrial e de serviços, resultando finalmente na recessão da economia urbana e nacional.





Antes da reforma, a ineficiência econômica era evidente, sobretudo na baixa produtividade do trabalho agrícola. O sistema de produção agrícola caracterizado por latifúndios e alto grau de estatização, bem como o regime de distribuição igualitária agrícola reprimiram severamente o entusiasmo dos agricultores, restringindo a melhoria da produtividade do trabalho agrícola. Com a reforma dos regimes de produção, troca, distribuição e consumo iniciada em 1978, a força produtiva agrícola ganhou um maior grau de liberdade de ação, aumentando, conseqüentemente, a produção agrícola. Com a elevação constante da produtividade no campo, a mão de obra necessária para produzir a mesma quantidade de produtos agrícolas era cada vez menor. Ou seja, um número menor de trabalhadores poderia fornecer a mesma quantidade de produtos agrícolas necessários para atender à demanda alimentar da população de trabalhadores industriais e habitantes urbanos, que estava em crescimento. Com isso, evitava-se a pressão inflacionária por escassez de produtos agrícolas, criando assim condições favoráveis para promover a transferência do excedente de mão de obra e de população rural para os setores não agrícolas e as cidades, promovendo uma urbanização contínua e o crescimento sustentável da indústria, dos serviços, do investimento e do consumo, bem como o crescimento estável e contínuo da economia nacional.

7. A urbanização promove a melhoria da produtividade total da sociedade

Recentemente, um acadêmico americano destacou que estão ocorrendo dois grandes eventos no século XXI: a informatização nos Estados Unidos e a urbanização na China. Neste trabalho, consideramos que, na China, a informatização também está em curso, embora seu processo tenha começado posteriormente ao de urbanização. Os Estados Unidos aceleraram a informatização a partir de meados da década de 1990. Nessa época, a China passou a impulsionar a urbanização, e somente neste século deu início ao processo de informatização.

A urbanização da China desde a reforma de 1978 é marcada por duas etapas: uma gradual e outra veloz. O período entre 1978 e 1995 foi definido pelo progresso gradual da urbanização, com taxa média de crescimento de 0,65% ao ano. Já entre 1996 e 2007, essa taxa subiu para 1,32%, o dobro de crescimento da primeira fase. Conseqüentemente, a participação do setor





não agrícola no PIB também cresceu com maior rapidez. Nos primeiros 18 anos da reforma, essa evolução foi de 8,5%, com média anual de 0,47%; já nos 11 anos seguintes, tal participação cresceu 8,3%, com média anual de 0,76%, 62% maior do que a taxa média dos primeiros 18 anos. A segunda etapa foi marcada por um grande aumento absoluto de empregos urbanos e pela absorção de trabalhadores do setor rural. Como o PIB dos setores secundário e terciário nas zonas urbanas aumentou ainda mais rapidamente, houve elevação da produtividade do trabalho urbano.

Essa análise sugere, portanto, que a melhoria crescente da produtividade agrícola é a principal impulsionadora da rápida urbanização da China. Como a urbanização exige não só a disponibilidade de mão de obra excedente na agricultura, mas também que um número cada vez menor de agricultores produza mais produtos agrícolas e derivados para um número crescente de moradores das cidades, o aumento da produtividade agrícola é essencial para o avanço da urbanização. O resultado da urbanização em termos de eficiência é a promoção da melhoria da produtividade do trabalho não agrícola, composta pela indústria e pelos serviços, elevando a produtividade total do trabalho da sociedade. Desde que se acelere a urbanização, haverá o desenvolvimento rápido dos setores não agrícolas.

Este artigo aproveita o conceito de “vantagem comparativa” e formula o conceito de “eficiência comparativa da mão de obra”, o qual aponta que um trabalhador não agrícola dos setores industrial e de serviços pode criar mais PIB do que um trabalhador agrícola. De acordo com os preços relativos atuais, o valor produzido por um criador de porcos é claramente menor do que aquele produzido por um trabalhador que administra cem computadores em um centro de controle. Assim, a aceleração da urbanização⁹ promoveria a elevação do PIB unitário por trabalhador na sociedade e aumentaria a produtividade total da sociedade.

Por questões estatísticas, é difícil calcular precisamente a “eficiência comparativa do trabalhador” dos setores agrícola e não agrícola.¹⁰ Entretanto,

9. De 1992 a 2007, a massa de trabalhadores do país cresceu de 654,91 milhões para 769,9 milhões. Isso significou um aumento total de 115 milhões em 16 anos, uma média de 71,9 milhões ao ano. O número de trabalhadores rurais caiu de 391 milhões para 314,4 milhões, acumulando uma redução de 76,5 milhões no período, com queda anual de 47,9 milhões. Nesses 16 anos, o número de trabalhadores não agrícolas subiu de 264 milhões para 453 milhões, com aumento acumulado de 188 milhões, e média de 11,8 milhões ao ano. (Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Resumo das estatísticas da China do ano 2008*, Editora de Estatísticas da China, edição 2008.)

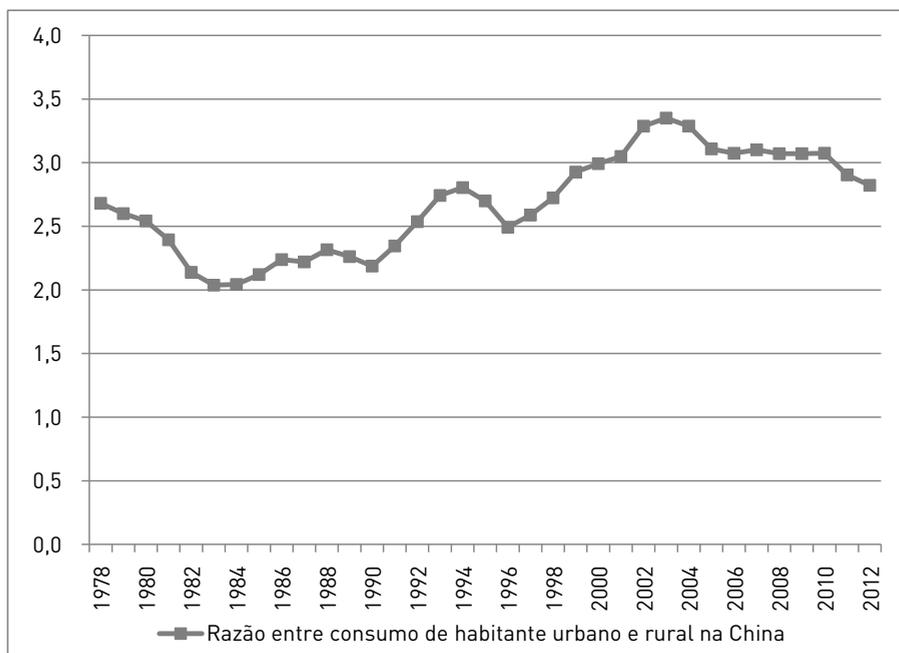
10. Mede-se em tonelada para aço e ferro, carvão, cimento e petróleo; em kWh para





podemos calcular, de acordo com dados de consumo *per capita* de famílias urbanas e rurais fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatísticas, a diferença entre o nível de gastos de consumo dessas famílias, tendo-a como referência para refletir sobre a eficiência comparativa do trabalhador entre os diferentes setores. O resultado dos cálculos apresentados neste artigo indica que, durante o período de amostragem, a razão sobre gastos de consumo entre famílias urbanas e rurais tendia a crescer gradualmente. Houve oscilação da taxa entre 1978 e 1998, mas esta foi mantida basicamente ao nível de 2-2,7, e em 2007 chegou a 3,1. Ou seja, antes de 1998, as despesas de consumo anual *per capita* de um habitante urbano eram praticamente equivalentes às de 2-2,7 agricultores, chegando a 3,1 em 2007 (gráfico 3).

Gráfico 3
Razão entre consumo *per capita* de habitante urbano e rural na China



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Anuário de estatísticas da China do ano 2012*, publicado pela Editora de Estatísticas da China, edição 2012. Os dados no gráfico têm como a base = 1 as despesas de consumo *per capita* de família camponesa.

eletricidade, em unidade para celular, computador e carro. A unidade unificada para fazer a medição de valor é a moeda chinesa, como yuan (RMB ¥) ou RMB ¥ 100 milhões, o que dificulta o cálculo unificado de eficiência produtiva dos setores.





A partir desses dados, pode-se estimar que a “eficiência comparativa do trabalhador” entre os setores não agrícolas e a agricultura é possivelmente mais alta do que a razão entre o consumo *per capita* de famílias urbanas e o consumo *per capita* de famílias rurais. Por um lado, parte do consumo é classificado como de sobrevivência, no qual não há diferença entre um camponês e um morador da cidade; por outro, o avanço tecnológico na indústria e nos serviços é geralmente mais adiantado, e o crescimento do valor agregado na indústria e no setor de serviços também é mais rápido do que na agricultura. Se a hipótese da “eficiência comparativa do trabalhador” entre os setores não agrícolas e a agricultura corresponder à realidade, a urbanização poderia tanto melhorar a produtividade de um trabalhador individual como elevar a produtividade total da sociedade.

O volume total da indústria e dos serviços não pode ser calculado em uma única unidade física (p. ex., kg) como a agricultura, mas somente pela magnitude do valor, facilmente afetado por variações de preço. Por isso, não podemos medir diretamente a produtividade de trabalho total da indústria e dos serviços. No entanto, levando em conta que a acumulação de recursos humanos e o avanço de tecnologias nos setores industrial e de serviços é mais avançada do que a do setor agrícola, a melhoria da produtividade do trabalho industrial e de serviços seria, na verdade, mais óbvia do que a elevação da produtividade agrícola, liderando, por isso, a tendência de melhoria sustentada da produtividade de trabalho total da sociedade.

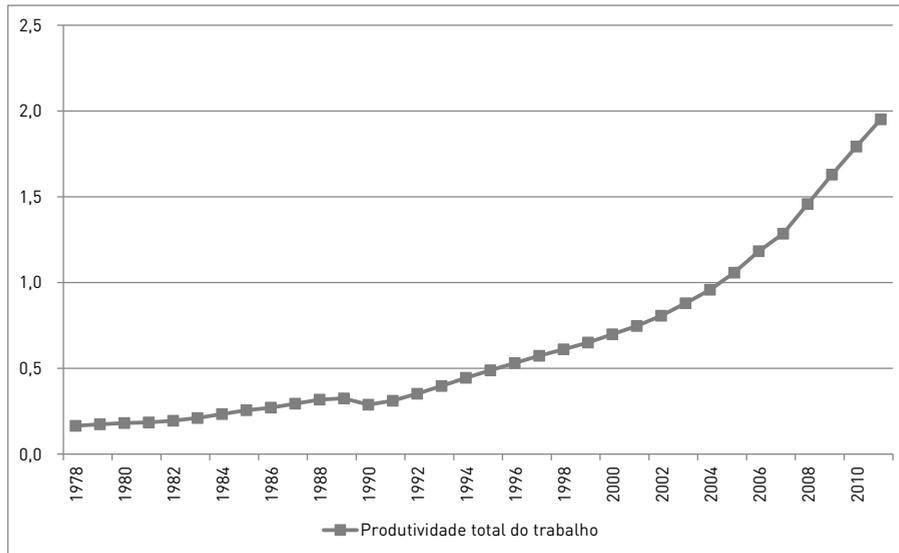
Com o uso da produtividade do trabalho total da sociedade como indicador-chave, podemos julgar de forma mais abrangente a eficiência da economia agregada e a direção de sua tendência. Para eliminar o impacto do fator preço, podemos utilizar o total de empregos de cada ano, dividido pelo PIB real ajustado, com eliminação do fator preço entre a média dos índices, obtendo o volume total do PIB criado por certo número de trabalhadores de cada ano, ou seja, a produtividade de trabalho total da sociedade. Aqui, com base no preço constante de 1990, usa-se o método de multiplicação contínua dos índices deflatores, calculando o valor real do PIB de cada ano sem impacto do fator preço entre 1978 e 2007, e, em seguida, o PIB real calculado é dividido pela quantidade de novos empregos em cada ano. O resultado mostra que nos 30 anos da reforma a produtividade de trabalho total da sociedade apresentou tendência de crescimento gradual. Em 1978, o PIB por 10 mil trabalhadores era de RMB ¥ 16,5 milhões; em 2007, subiu para RMB ¥ 128,48 milhões.





Com exceção de alguns períodos, a tendência de melhoria da produtividade do trabalho total da sociedade durante os anos da reforma tem sido evidente (gráfico 4).

Gráfico 4
Evolução da produtividade total do trabalho na China (RMB ¥ milhões)



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Anuário de estatísticas da China do ano 2012*, publicado pela Editora de Estatísticas da China, edição 2012. Os dados do gráfico são calculados com base nos preços constantes de 1978.

8. A contribuição do capital para a produtividade tende a decrescer

Atualmente, estudos sobre a melhoria da produtividade do trabalho consideram predominantemente que o fator de capital contribui muito para o aumento da produtividade do trabalho na China. A base fundamental que explica essa teoria é que a taxa de formação de capital (taxa de investimento) está aumentando. As estatísticas indicam que isso vem de fato ocorrendo. Entre 1978 e 2002, a taxa de investimento variou entre 32% e 38%. De 2003 a 2007, subiu para 41% a 43%. Com essa tendência de variação da taxa de investimento, pode-se concluir que “a melhoria da produtividade de trabalho depende principalmente do capital”. No entanto, os pesquisadores que chegaram a essa conclusão deveriam observar





que a taxa de investimento entre 2003 e 2007 era muito alta em parte devido ao baixo consumo doméstico, ou seja, à demanda insuficiente da população.

Também se deveria notar que o crescimento do investimento apresentava tendência de desaceleração. Tomando como base a década de 1990, quando o governo central chinês formulou claramente a “construção de uma economia socialista de mercado”, a taxa de crescimento do investimento nos 13 anos que se seguiram foi notavelmente mais baixa do que havia sido nos 13 anos anteriores. No primeiro período (entre 1982 e 1994), a taxa era de 27,4%; nos 13 anos seguintes (1995 a 2007), a taxa média anual baixou para 17,6%, uma diferença de 10 pontos percentuais. Podia-se ver que, do ponto de vista de crescimento equilibrado de longo prazo, a contribuição do capital para a melhoria da produtividade trabalho tendia a decrescer.

O capital pode explicar parcialmente o rápido crescimento da economia e da produtividade do trabalho na China antes da década de 1990, mas não justifica completamente o crescimento robusto da economia e da produtividade do trabalho depois da década de 1990, e especialmente no século XIX. Da mesma forma que o aumento da população e do emprego não pode explicar sozinho o crescimento econômico, o crescimento do capital tampouco pode explicar isoladamente o rápido crescimento, já que este se manteve mesmo no período de desaceleração do capital. Devido à desaceleração do crescimento quantitativo de população, emprego e capital, devemos prestar atenção ao “fator não quantitativo”, que se trata da eficiência no uso dos fatores de produção.

9. O modelo de múltiplos fatores de eficiência e a inovação institucional

Os “fatores não quantitativos” que influenciaram a melhoria da produtividade do trabalho durante os anos da reforma são vários. Em resumo, destacam-se três tipos: a inovação institucional, o avanço tecnológico e o capital humano. Quando os três fatores coexistem no espaço, a curva de melhoria da produtividade de trabalho sobe bruscamente; quando os três fatores crescem sucessivamente ao longo do tempo, a curva de melhoria da produtividade de trabalho fica estável. Quando os três fatores desaparecem simultaneamente no espaço, a curva de melhoria da produtividade de trabalho cai rapidamente. Assim, podemos estabelecer um modelo de variação de fatores de eficiência de três elementos.





Após apontar os motivos de melhoria da produtividade de trabalho nos 30 anos da reforma, cabe especificar mais detalhadamente o significado de inovação institucional. Esse tipo de inovação abrange, entre outros, a promoção do regime de contrato de responsabilidade familiar em função de produtividade; a reforma de preços de mercadorias e serviços, incluindo produtos agrícolas; a reforma dos regimes de distribuição, gerenciamento produtivo e propriedade de empresas estatais; o desenvolvimento do mercado acionário; flexibilização das restrições sobre o desenvolvimento da economia não pública; desenvolvimento do mercado de mão de obra; liberalização do comércio exterior autônomo; e estabelecimento de diversos mecanismos de responsabilidade e incentivos. Esses, entre outros fatores, têm estimulado os trabalhadores, melhorando sua conduta e elevando sua eficiência.

Entretanto, a transformação e inovação de um sistema, que podem melhorar significativamente a produtividade do trabalho dentro de um período de tempo, e até aumentar explosivamente a eficiência, não garantem os mesmos resultados indefinidamente. O ganho de eficiência graças à inovação institucional tende a apresentar uma tendência decrescente marginal com o tempo, reduzindo gradualmente a eficiência marginal. Embora a inovação institucional possa ocorrer em diferentes momentos, se essas inovações não garantirem a melhoria contínua da eficiência por meio de conectividade sustentada, surgirá um “vácuo de inovação institucional”, acompanhado pela redução da eficiência institucional marginal. Teoricamente, podemos argumentar, portanto, que a melhoria da produtividade do trabalho e o crescimento econômico promovidos somente pela inovação institucional não poderiam ser sustentados, e chegariam ao seu limite depois de certo tempo. Por isso, quando explicamos o fenômeno do crescimento sustentável de alta velocidade no longo prazo, além de considerar a contribuição da inovação institucional, levamos em conta “fatores não institucionais”, como a importância do progresso tecnológico e do capital humano.

10. Contribuição da informatização sobre a eficiência e o crescimento

Como mencionado na seção anterior, entre os “fatores não institucionais”, destaca-se o progresso tecnológico. No século XXI, os avanços tecnológicos





na China e no mundo refletem-se principalmente na aplicação plena das tecnologias da informatização nos processos de produção. Essas tecnologias têm penetrado nos ciclos de produção direta, na circulação, distribuição e no consumo. A informatização, por sua vez, pode acelerar os avanços tecnológicos dos sistemas de produção e troca e, dessa forma, elevar a produtividade do trabalho e o crescimento econômico.

Segundo a tendência de variação do consumo de produtos duráveis nas famílias urbanas e rurais chinesas entre 2001 e 2011, os dois itens que apresentaram maior crescimento foram o telefone e o computador. De 2001 a 2011, a penetração do telefone celular nas zonas urbanas cresceu de 34% para 205,25%; a de telefone fixo caiu de 92% para 69,58%; e a taxa de penetração de computadores aumentou de 13,3% para 81,88%. Ao mesmo tempo, nas zonas rurais, a taxa de penetração do telefone celular subiu de 8,1% para 179,74%; a de telefonia fixa aumentou de 34,1% para 43,11%, e a taxa de penetração de computadores cresceu de 0,7% para 17,96%. No final do primeiro trimestre de 2008, o número total de usuários de internet no país atingiu 221 milhões de famílias, ultrapassando os Estados Unidos, que registravam 212 milhões de famílias. Embora o nível geral de informatização dos Estados Unidos seja mais alto do que o da China, a velocidade de expansão e o avanço da cobertura na China são maiores do que nos Estados Unidos. Assim, no século XXI, os eventos revolucionários na China incluem tanto a urbanização quanto a informatização.

A importância da informatização para o crescimento econômico tem se tornado cada vez mais relevante. Apesar da queda da eficiência pela inovação institucional marginal, da desaceleração do crescimento da população e da população em idade economicamente ativa, bem como dos empregos, a China do século XXI ainda tem mantido um crescimento econômico médio de 10,2% ao ano, principalmente devido à elevação do nível de informatização de toda a população, o que tem melhorado a produtividade do trabalho da sociedade.

Embora os computadores e telefones celulares sejam, tal como os eletrodomésticos duráveis, incluídos nas estatísticas familiares, os dois produtos não são considerados apenas bens de consumo. De fato, são considerados mais como instrumento de criação de riqueza. Por exemplo: um exportador em Pequim faz um negócio com um parceiro comercial em Nova York através do celular, e um investidor que trabalha em casa usa seu computador





para negociar ações na Bolsa de Valores em Xangai. As duas atividades citadas não são, evidentemente, atos de consumo, mas sim de produção, pois geram riqueza. Supondo que a compra de passagens aéreas da Air China de Pequim para Nova York, a hospedagem em hotel, e o pagamento de transporte e alimentação somassem aproximadamente RMB ¥ 10.000; o exportador do nosso exemplo ainda teria que gastar ao menos três dias para fechar o mesmo negócio. Logo, o uso direto de celular e o acesso à internet reduziram o custo e o tempo dessa transação, resultando em melhoria da produtividade do trabalho. Para obter esse ganho, entretanto, são necessários dois requisitos: progresso tecnológico e capital humano. No século XXI, os celulares e computadores já se popularizaram na China, permitindo a aplicação do progresso da informática e, ao mesmo tempo, a elevação da eficiência dos trabalhadores.

Um dos exemplos que melhor ilustra a promoção da informatização, o progresso tecnológico e a produtividade do trabalho é o desenho de engenharia. Obviamente, o tempo gasto em um desenho à mão ou com o uso de computadores para produzir um projeto de engenharia é muito diferente. Para um profissional especializado em *design* eletrônico automático, completar um projeto de desenho leva apenas um dia com computador, e ao menos um mês à mão. O uso do computador pode aumentar a eficiência de trabalho em pelo menos 25 vezes.

A revolução da informática, acelerada desde a segunda metade da década de 1990, não apenas resultou em riqueza ao americano Bill Gates, promotor desse processo revolucionário, como em novas formas de criação de riqueza para trabalhadores intelectuais chineses, cujo número é o maior do mundo. A informatização liberta esses intelectuais de trabalhos mentais pesados, ao mesmo tempo que aumenta em grande medida a produção de conhecimento.

A aplicação e generalização de tecnologias de informática — tais como celular, computador e rede eletrônica — no processo de produção e troca da sociedade liberta tanto trabalhos mentais como físicos. Anteriormente, cada trabalhador podia operar apenas uma máquina; com o uso da informática, agora ele pode controlar dezenas, ou até centenas de máquinas desde um centro de operação, elevando a eficiência do trabalho de forma exponencial. Trata-se de um dos motivos importantes para manter o crescimento acelerado do PIB sob as circunstâncias de redução notável de empregos na China.





O avanço da tecnologia de informática, bem como sua aplicação e generalização, tanto para a China como para o mundo, não só libertou a produtividade do trabalho individual e melhorou a eficiência do tempo unitário de trabalho, como promoveu a grande revolução de todo o processo produtivo e de troca da sociedade, com a elevação de produtividade total de trabalho. O uso de satélites para telecomunicações, da tecnologia de sensoriamento remoto da digitalização da gestão urbana; a regulação e controle dos transportes públicos; o guia eletrônico de navegação aérea, aeroespacial e marítima; a padronização do processo de tecnologia industrial; a transação on-line; a prospecção geológica e a observação sismográfica; a previsão do tempo; a operação do sistema financeiro; a gestão das ciências, da educação, cultura e saúde; e o funcionamento governamental têm aumentado, enormemente e de forma integrada, a produtividade total do trabalho na sociedade.

Para uma potência manufatureira, seja os Estados Unidos no passado, seja a China na atualidade, a chave para realizar a maximização da riqueza não reside em como aumentar a capacidade de produção, nem em fornecer mais bens manufaturados, mas sim em resolver o problema da “assimetria de informação”, tema pesquisado por ganhadores do Prêmio Nobel de Economia por muitos anos. Sob as circunstâncias de fornecimento quase ilimitado de produtos industrializados pela indústria moderna, o problema mais grave a ser resolvido é como fazer com que os compradores obtenham de maneira fácil e rápida os produtos desejados, e que vendedores consigam vender, de forma mais fácil, produtos a clientes que os necessitem.

A internet, com base na rede de banda larga, facilita a busca por soluções. Podemos aproveitar a plataforma da internet, cada vez mais generalizada, para acessar dados, encontrar ou trocar informações; realizar a interação entre oferta e demanda sem limites de tempo e espaço, fazer transações e pagamentos on-line; bem como fechar diversos negócios eletrônicos, tais como *BTB* (empresa para empresa), *BTC* (empresa para consumidor). A informatização, tendo a internet como principal plataforma, facilita cada vez mais o processo de produção e intercâmbio, e sua gestão encurta cada vez mais o tempo de busca da informação necessária, barateando as transações e alongando cada vez mais a cadeia de valor entre setores. Tudo isso pode elevar significativamente a produtividade do trabalho individual e da sociedade, com base no efeito de transbordamento da enorme riqueza criada.





11. Conclusão — contribuição do capital humano: realidade e futuro

O avanço da tecnologia da informação e da informatização, por sua vez, demanda capital humano para se concretizar. Sem a elevação do nível de capacitação do capital humano, não há um avanço real nesses setores. Para a China, país populoso e com grande oferta de mão de obra, o objetivo estratégico do aumento da eficiência e da promoção do crescimento econômico tem como foco o gradual aprimoramento do capital humano, já que a educação ocupa um importante papel na promoção dessa eficiência e do crescimento econômico. Nesses mais de 30 anos da reforma, a fonte do crescimento econômico da China tem migrado cada vez mais para a contribuição do capital humano, de seu conhecimento, de suas habilidades e da qualificação profissional.

Desde 1978, a qualidade do capital humano na China tem aumentado gradualmente. Entre os trabalhadores empregados, há cada vez mais “novos trabalhadores” altamente qualificados, com educação superior, e cada vez menos “velhos trabalhadores”, analfabetos ou somente com a educação secundária. A saída maciça de “velhos trabalhadores” e a entrada de “novos trabalhadores” têm representado uma melhora contínua e estrutural da mão de obra, elevando o nível geral de habilidades de trabalho e, conseqüentemente, a produtividade total na sociedade.

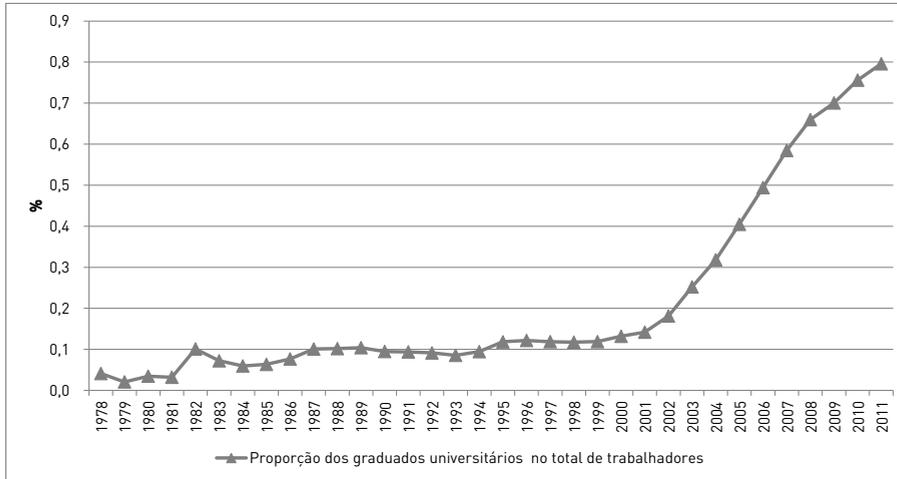
De 1978 a 2011, o número de graduados no ensino superior subiu de 165 mil para 6,08 milhões de pessoas. A participação de trabalhadores com grau universitário como proporção do total de trabalhadores cresceu de 0,04% para 0,8% no período, representando um aumento acumulado de 20 vezes, e um crescimento médio anual de 60,6%. Somente entre 2002 e 2011, a taxa de aumento médio anual da participação de universitários no total de trabalhadores foi de 49,4% (gráfico 5).

O número de estudantes graduados no exterior que voltaram ao país subiu de 248 em 1978 para 186.200 em 2011. Se comparada ao total de estudantes chineses no exterior, essa participação subiu de 28,8% para 54,81% no período. O número de técnicos profissionais em cada 10 mil empregados em instituições públicas e empresas estatais cresceu de 2.416 em 1990 para 4.234 em 2010. Os gastos em pesquisa e desenvolvimento como proporção do PIB subiram de 0,57% em 1995 e 0,9% em 2000 para 1,84% em 2011. A correlação entre esses números, de um lado, e a variação





Gráfico 5
Proporção dos graduados universitários no total de trabalhadores (%)



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: *Anuário de estatísticas da China do ano 2012*, publicado pela Editora de Estatísticas da China, edição 2012.

da produtividade do trabalho e o crescimento econômico chinês, de outro, é muito significativa.

Analisando esses dados, a conclusão a que se chega é que população, emprego e capital influenciaram em uma determinada etapa de rápido crescimento nos 30 anos da reforma da China, mas não compõem as variáveis de longo prazo do rápido crescimento de todo o período. A variável básica de longo prazo, capaz de explicar o crescimento econômico da China, é a produtividade de trabalho. E os três fatores que promovem a melhoria contínua da produtividade do trabalho são a inovação institucional, o progresso tecnológico e o capital humano.

No futuro, o potencial da economia chinesa em manter ou não o nível de crescimento elevado não só dependerá do “dividendo demográfico”. O mais importante será a elevação da produtividade de trabalho por meio da inovação institucional, do progresso tecnológico e do capital humano. Ou seja, mesmo que em 2015 o “dividendo demográfico” se transforme em “dívida demográfica”, a produtividade do trabalho manterá a tendência de elevação e a China poderá manter o crescimento a taxas elevadas, desde que continue a inovação institucional, a contribuição do progresso tecnológico e que o capital humano mantenha a tendência crescente.





Após o desaparecimento do “dividendo demográfico”, o excesso de oferta de trabalhadores se converterá em escassez, o que não deveria ser motivo de grande preocupação. Mas devemos continuar a impulsionar a inovação institucional, o avanço tecnológico e o capital humano. O foco da estratégia de desenvolvimento e das políticas de investimento e de comércio deveria ser a melhoria constante da produtividade de trabalho. A elevação da eficiência é a essência do desenvolvimento, e também representa o caminho que a economia chinesa deveria seguir no futuro.

Referências

- CHANGCUN, Gao; SHUXIA, Li. Economic growth: theory of endogenous growth and capital investment in China. *Journal of Learning and Exploration*, n. 2, 2001.
- CHINA NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. *China statistical digest 2008*. Beijing: China Statistics Press, 2008.
- _____. *China statistics yearbook 2012*. Beijing: China Statistics Press, 2012.
- DENT, Harry S. *The next great bubble boom*. Versão em chinês, Beijing: Social Sciences Press, jan. 2008.
- DEPARTMENT OF COMPREHENSIVE STATISTICS AT CHINA NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. *Collection of statistical data of New China's sixty years*. Beijing: China Statistics Press, 2010.
- FANG, Cai; DEWEN, Wang. The sustainability of Chinese economic growth and labor contributions. *Journal of Economic Studies*, n. 10, 1999.
- HUI, Ye (Ed.). *Researches on investment growth rate*. Beijing: China Statistics Press, 2007.
- JUN, Zhang. Capital formation, industrialization and economic growth: Chinese transitional characteristics. *Journal of Economic Studies*, n. 6, 2002.
- LIPING, He. *Integration into the world economy — development experiences from both domestic and international community*. Beijing: Social Sciences Documentation Publishing House, 2007.
- NALI, Qian et al. *Comparative study of industrialization and economic growth*. Xangai: Joint Publishing, 1989.
- PING, Zhang; XIAHUI, Liu (Eds.). *Forefront of China's economic growth*. Beijing: Social Sciences Press, 2007.





- XIAHUI, Liu. On the long-term growth of China's economy. *Journal of Economic Studies*, n. 5, 2003.
- XIANXIANG, Xu; YUAN, Shu. Effect of labor structure on China's economic growth. *Journal of World Economy*, n. 5, 2001.
- XIAOLU, Wang. The sustainability of Chinese economic growth and institutional evolution. *Journal of Economic Studies*, n. 7, 2000.
- _____; GANG, Fan (Eds.). *The sustainability of China economic growth: problems and prospects of the next century*. Beijing: Economic Sciences Press, 2002.
- YIFU, Lin Justin. *No ready mode to interpret China's economy*. Beijing: Social Sciences Documentation Publishing House, 2007.
- YONGTAI, Hu. Total factor productivity in China: primary role of labor reallocation from agricultural sector. *Journal of Economic Studies*, n. 3, 1998.
- YUYAN, Zhang; FENG, Lu; LIQING, Zhang. 10th anniversary of China's WTO accession: review and outlook. *Journal of International Economic Review*, n. 9, 2011.







Inovação tecnológica na China*

Li Guangsi**

Resumo

Este artigo descreve o desenvolvimento da inovação na China e apresenta, de forma abrangente, as principais políticas que envolvem o tema. A partir dessa apresentação, o trabalho analisa as diferentes formas de obtenção da tecnologia e seus impactos na capacidade de inovação tecnológica. Primeiramente, revela que os distintos meios de absorção de tecnologia influem de diferentes formas na capacidade de inovação tecnológica. Em segundo lugar, demonstra que a introdução de tecnologia estrangeira, a iniciativa independente de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e a compra de tecnologia doméstica têm efeitos positivos sobre a inovação, mas bem variados. Finalmente, pela análise do modelo de crescimento econômico, incluindo a inovação tecnológica, o artigo indica que a habilidade da inovação tecnológica influi significativamente no desenvolvimento e é fator-chave para uma rápida expansão econômica.

1. Desenvolvimento e políticas de inovação na China***

Desde os anos 1960, com o desenvolvimento contínuo da ciência e da tecnologia e o acirramento da concorrência internacional, a inovação tecnológica

* Tradução: Nie Quan.

** Professor associado da Universidade de Finanças e Economia de Nanquim.

*** Esta seção foi elaborada em conjunto com Tian Qing, pós-doutorando do Instituto de América Latina da Academia Chinesa de Ciências Sociais (ILAS/CASS).





tem ganhado importância como força motriz de crescimento econômico. A inovação tecnológica não é natural, não é um processo inevitável e inerente ao desenvolvimento, e por isso demanda uma ação externa propulsora. Apesar de ser um poderoso agente, não é fácil levar a inovação a seu melhor nível, considerando que a inovação tecnológica também é uma atividade que demanda certo contexto institucional, organizacional e cultural.

A inovação tecnológica precisa de um bom ambiente e de certo grau de apoio externo. Para gerar esse ambiente é necessária a criação de políticas de governo e de um apoio que, até certo ponto, também depende do governo. Além disso, como o processo de inovação envolve alto grau de incerteza, de risco, de complementaridade entre bens públicos e privados, entre outras características, os mecanismos de mercado estão longe de ser suficientes para ajustar automaticamente os recursos sociais inovadores para o seu melhor nível. Logo são demandadas políticas governamentais de correção das falhas de mercado. Com base nessas constatações, Estados Unidos, Japão, União Europeia, bem como outros grandes países industrializados, adotaram uma série de políticas de inovação que abrangem da pesquisa à comercialização de tecnologia, incluindo finanças, design, produção, gestão e marketing para promover a inovação industrial em todos os aspectos.

De acordo com suas características e seu conteúdo, e a correlação com outras políticas, a política de inovação pode ser definida como a soma, pelo governo, de várias políticas socioeconômicas para incentivar o desenvolvimento e a comercialização de tecnologia a fim de elevar a produtividade, em que a política de tecnologia e a política industrial relativa à promoção de inovação constituem o núcleo da política de inovação.

1.1 A China obteve progressos relativamente grandes no desenvolvimento da inovação

O sistema de inovação tecnológica da China registrou um desenvolvimento lento na era da economia planejada. Nesse período, o investimento em inovação tecnológica dependia principalmente da alocação fiscal do governo. Por isso, a capacidade e a motivação para inovar eram limitadas. Após as reformas e a abertura comercial que levaram à integração gradual da economia chinesa à economia mundial, o governo, as empresas do governo e todos os setores da





sociedade passaram a apostar em inovação, resultando no rápido desenvolvimento do sistema nacional de inovação tecnológica.

Graças à oportunidade aberta com o Plano Tocha, de 1988, infraestruturas tecnológicas começaram a surgir, tais como parques industriais de ciência e tecnologia, parques de ciência e tecnologia das universidades e incubadoras de indústria tecnológica, promovendo, em grande medida, o intercâmbio entre o setor industrial e o acadêmico. A ampliação das funções das instituições públicas passou a cobrir as falhas do sistema de inovação. Com a maior abertura da China ao exterior a partir da década de 1990 o aperfeiçoamento gradual das condições essenciais e básicas para a gestão empresarial e dos serviços da inovação (como o estabelecimento do sistema de proteção à propriedade intelectual), bem como o aprofundamento da reforma das universidades e instituições públicas de pesquisa, o processo de inovação na China acelerou-se. O país entrou no século XXI consolidando um verdadeiro sistema nacional de inovação, com a promoção de uma série de políticas nacionais de inovação nas primeiras Zonas Econômicas Especiais. Além da inovação de baixo para cima, apoiada pelos governos locais e regionais, e a reforma estrutural de cima para baixo que registraram progressos significativos. Institutos de pesquisa, universidades, empresas e agências intermediárias de ciência e tecnologia, entre outros, tornaram-se os principais atores da inovação, com suas vantagens e características próprias. A estrutura do sistema de inovação passou a ser melhorada (tabela 1).

Em 2010, o investimento da China em pesquisa e desenvolvimento (P&D) foi de RMB ¥ 706,3 bilhões, o terceiro maior do mundo nesse ano. Empresas, institutos de pesquisa do governo e universidades responderam, respectivamente, por 73,4%, 16,8% e 8,5% do investimento total do país no setor. O número de pesquisadores em P&D foi de 2,55 milhões, colocando o país na segunda posição mundial. Desse total, 73,4% estavam nas empresas, 11,5% nos institutos de pesquisa e 11,3% nas universidades. Atualmente, os diversos tipos de instituições intermediárias de serviço à ciência e tecnologia somam quase 70 mil, dos quais quase mil são incubadoras de empresas de tecnologia, dois mil centros de promoção à produtividade e 76 parques universitários nacionais de ciência. O restante são empresas voltadas para o comércio de tecnologia e/ou que operam somente com a produção de tecnologia.

Contratos de tecnologia já são um instrumento legal relevante para a transferência de tecnologia e para a cooperação entre agentes de produção,





estudo e pesquisa. O volume de transações em contratos de tecnologia cresceu de RMB ¥ 2,3 bilhões em 1985 para RMB ¥ 390,7 bilhões em 2010. A capacidade de inovação científica e tecnológica da China tem aumentado constantemente, reduzindo sua defasagem em relação aos países mais avançados. De 2000 a 2010, a colocação do país quanto à produção de teses científicas internacionais subiu do 8º lugar para o 2º, e em número de citações, de 19º para o 7º. De 2000 a 2010, em número de concessão de patentes, o país saltou do 13º lugar para o 4º, e em número de concessão para patentes domésticas, do 8º para o 3º lugar.

A reforma dos institutos de pesquisa científica avançou significativamente (*breakthrough*), aumentando o dinamismo institucional e a capacidade de inovação do país. Com a reforma, o contingente de pesquisa ficou mais enxuto e qualificado, graças à redução significativa do número de institutos de pesquisa, de cerca de 5 mil antes da reforma para pouco mais de 3 mil. Além disso, mais de 1,3 mil institutos de desenvolvimento converteram-se em empresas ou foram absorvidos por estas, solucionando o problema institucional — a baixa associação entre os institutos de pesquisa e as empresas de tecnologia.

A construção do sistema regional de inovação demonstrou-se positiva, com o florescimento de zonas de alta tecnologia que se constituíram em bases importantes para o desenvolvimento da indústria de alta e nova tecnologia, bem como da inovação tecnológica. A Zona Nacional de Alta e Nova Tecnologia desempenha um papel crucial na construção da inovação regional, tornando-se área-piloto para a nova industrialização do país, demonstrando a importância da reforma e abertura para as indústrias de alta tecnologia e inovação tecnológica. Com o apoio de universidades, instituições de pesquisa, centros de P&D empresariais, centros de engenharia e tecnologia, incubadoras de empresas, centros de promoção à produtividade e parques de ciência e tecnologia universitários, a Zona Nacional de Alta e Nova Tecnologia converteu-se em uma força importante para o desenvolvimento regional econômico e social, por meio do progresso científico-tecnológico e da inovação. Em 2010, as 55 mil empresas localizadas nas 83 Zonas Nacionais de Alta e Nova Tecnologia somaram uma receita total de RMB ¥ 1,06 bilhão, e o valor agregado da indústria atingiu RMB ¥ 2,14 trilhões.





Tabela 1
Indicadores de inovação da China 2000-10

Ano	Pesquisa em P & D por tempo inteiro equivalente (mil pessoas-ano)	Despesas em P&D (100 milhões RMB)	Despesa em P&D como proporção do PIB (%)	Número de artigos científicos incluídos pelos sistemas SCI, EI, STP (10 mil)	Nº de pedidos de patentes aceitos	Nº de patentes concedidas	Valor dos produtos importados e exportados de alta tecnologia (US\$ 100 milhões)	Volume comercializado no Mercado Tecnológico (100 milhões RMB)
2000	92,2	895,7	1,00	5	170.682	105.345	896	651
2001	95,7	1.042,5	1,07	6,5	203.573	114.251	111	783
2002	103,5	1.287,6	1,07	7,7	252.631	132.399	1.507	884
2003	109,5	1.539,6	1,13	9,3	308.487	182.226	2.296	1.085
2004	115,3	1.966,3	1,23	11,1	353.807	190.238	3.267	1.334
2005	136,5	2.450,0	1,33	15,3	476.264	214.003	4.160	1.551
2006	150,2	3.003,1	1,42	17,2	573.178	268.002	5.288	1.818
2007	173,6	3.710,2	1,40	20,8	693.917	351.782	6.348	2.227
2008	196,5	4.616,0	1,47	25	828.328	411.982	7.574	2.665
2009	229,1	5.802,1	1,70	26,5	976.686	581.992	6.868	3.039
2010	255,4	7.062,6	1,76	27,2	1.222.286	814.825	9.050	3.907

Fonte: Compilado pelo autor com dados do Anuário de ciência e tecnologia da China dos anos mencionados; elaborado conjuntamente com o Instituto Nacional de Estatística e o Ministério da Ciência.



1.2 Resumo das políticas de inovação da China

De acordo com suas características, as políticas de inovação tecnológica da China estabelecidas desde a política de reforma e abertura podem ser divididas em três etapas. De 1985 a 1995, há dois marcos divisórios, definidos por dois importantes documentos. Em 1985, o Comitê Central do Partido Comunista da China (CCPCC) promulgou a *Decisão sobre a reforma da estrutura da ciência e tecnologia*. Em conformidade com esse documento, foram efetuadas reformas no regime de financiamento tecnológico do sistema de gestão de ciência e tecnologia, na gestão dos projetos-chave nacionais, na estrutura organizacional das instituições de pesquisa científica, e no sistema de pessoal. Já em maio de 1995, o Comitê Central do PCC e o Conselho de Estado promulgaram a *Decisão sobre a aceleração do progresso científico e tecnológico*, que definiu a orientação estratégica de “desenvolver o país através da ciência e da educação” e enfatizou a promoção do desenvolvimento econômico através da ciência, da tecnologia e da educação.

1.2.1 O lançamento da política de inovação: 1980-84

Na Conferência Nacional de Ciência realizada em 1978, Deng Xiaoping defendeu que “ciência e tecnologia são as principais forças produtivas”. Suas palavras se converteram na base teórica fundamental para a elaboração da estratégia de desenvolvimento da ciência e tecnologia na nova era. Desde então, o desenvolvimento científico e tecnológico da China e as atividades de inovação registraram novos avanços, e a revitalização da economia nacional por meio da inovação, ciência e tecnologia tornou-se consenso.

Nesse período, conforme o *Plano nacional sobre o desenvolvimento de ciência e tecnologia entre 1978 e 1985*, o governo executou uma série de programas importantes de ciência e tecnologia e industriais tais como o plano nacional de transformação tecnológica, o plano nacional para resolver problemas-chave de ciência e tecnologia, o plano nacional para projetos-chave do desenvolvimento tecnológico, o plano para a construção de laboratórios-chave nacionais, o plano nacional para experimentações-chave industriais, e o plano para pesquisa e fabricação de importantes equipamentos tecnológicos.





Durante a Revolução Cultural de 10 anos, a construção econômica da China e o desenvolvimento da ciência e tecnologia foram severamente prejudicados; o papel da ciência e da tecnologia foi questionado, e institutos de pesquisa, bases experimentais, equipamentos tecnológicos e materiais sofreram sérios danos. A implementação dos planos de política científico-tecnológica e industrial recuperou, em certa medida, a causa da ciência e tecnologia e da inovação tecnológica industrial no país. Nesse período, o número de políticas de inovação era menor, e o de políticas científico-tecnológicas e industriais, maior. As políticas tributárias e financeiras eram relativamente poucas, e não existiam políticas fiscais.

1.2.2 O desenvolvimento das políticas de inovação: 1985-94

Com a preparação do ambiente de desenvolvimento científico e tecnológico no período anterior, a China acumulou certa base para P&D. Mas o desenvolvimento de ciência e tecnologia da época ainda era insuficiente para atender à demanda gerada pelo rápido desenvolvimento industrial e pela transformação tecnológica. Para aumentar a capacidade de inovação do país, o governo continuou a executar planos de promoção da ciência e tecnologia, bem como a reforma dos direitos de propriedade das instituições de pesquisa. Também ampliou a importação, digestão e absorção de tecnologia, atendendo às necessidades de transformação tecnológica e promoção do desenvolvimento industrial.

Em resumo, três características principais definem as políticas de inovação desse período. Em primeiro lugar, a publicação da *Decisão sobre algumas questões relativas ao aprofundamento das reformas estruturais em instituições de pesquisa* e das *Disposições provisórias sobre a ampliação da autonomia das instituições de pesquisa de ciência e tecnologia*, entre outros documentos de política, colaborando com a implementação de grandes e importantes programas de ciência e tecnologia. O segundo fator de destaque foi a atenção que a política industrial passou a dedicar à promoção do progresso tecnológico, pela introdução de tecnologia estrangeira com a publicação, sucessivamente, do *Regulamento de trabalho sobre introdução, digestão e absorção de tecnologia*, do *Regulamento para incentivar contratos de introdução à tecnologia*, e das *Medidas sobre a redução e isenção de imposto de renda das empresas importadoras de tecnologia*, entre outras políticas. Além disso, a ex-Comissão Nacional de Economia e Comércio teve que fazer duas edições





da publicação *Índice diretório sobre a importação de tecnologias-chave para atender à transformação tecnológica*.

Já a terceira característica foi a construção de um ambiente favorável à inovação e o estabelecimento em nível nacional das leis básicas, como a Lei sobre o Progresso da Ciência e da Tecnologia da República Popular da China e a Lei de Patentes da República Popular da China. Ao mesmo tempo, foram intensificadas medidas institucionais para acelerar a reforma estrutural, e emitidos documentos como *Pareceres para promover ainda mais a reforma estrutural de ciência e tecnologia*, *Decisão sobre questões de aprofundar a reforma estrutural de ciência e tecnologia* e *Decisão do Comitê Central do PCC sobre questões para o estabelecimento do sistema econômico socialista de mercado*. Assim foi promovida a reforma estrutural do macroambiente para a inovação, que incentivou o desenvolvimento tecnológico na China.

1.2.3 De 1995 até agora, o progresso da política de inovação

O conceito de inovação tecnológica foi aceito pelo país e projetos de inovação tecnológica passaram a ser executados. No final de agosto de 1999, uma reunião de trabalho sobre o tema levou o conceito de inovação tecnológica ao auge. As políticas de inovação registraram pleno desenvolvimento, principalmente as científico-tecnológicas e financeiras. Embora tenham sofrido redução em termos de volume, as políticas industriais continuaram a desempenhar um papel importante. As políticas fiscais e tributárias registraram o início de uma fase de rápido desenvolvimento. Nesse período, três características se destacaram entre as políticas de inovação.

Em primeiro lugar, a introdução de políticas para promover a comercialização dos avanços científico-tecnológicos. Entre as principais estão a elaboração da Lei para Promover a Comercialização dos Avanços Científicos e Tecnológicos da República Popular da China, e a promulgação da *Decisão para reforçar a inovação tecnológica, desenvolver a alta tecnologia e alcançar a industrialização*; do Plano de Ação para Desenvolver o Comércio através da Ciência e Tecnologia; além dos *Regulamentos sobre a industrialização dos avanços científicos e tecnológicos*, dos *Pareceres para criar ainda mais e desenvolver o mercado de tecnologia*, dos *Regulamentos para acelerar a comercialização dos avanços tecnológicos e otimizar a estrutura dos produtos exportados*, da Lei para Fomentar a Comercialização dos Avanços Científicos e Tecnológicos, do *Regulamento*





nacional sobre premiações para ciência e tecnologia. Também se sobressaem as políticas preferenciais tributárias para promover a comercialização dos avanços científicos e tecnológicos.

Em segundo lugar, a construção de políticas setoriais focou-se no apoio às empresas privadas e de tecnologia. Para promover o desenvolvimento das novas entidades de inovação, os diversos departamentos governamentais emitiram vários documentos, entre eles: *Pareceres para acelerar o progresso científico e tecnológico das empresas de vila e comarca; Pareceres para desenvolver com grande esforço as empresas privadas de ciência e tecnologia; Pareceres para a promoção do desenvolvimento de tecnologia nas empresas privadas, Pareceres para a aceleração do desenvolvimento das Zonas Nacionais de Indústria de Alta e Nova Tecnologia, Decisão para promover ainda mais o desenvolvimento das Zonas Nacionais de Industriais de Alta e Nova Tecnologia,* além de outras políticas científico-tecnológicas e industriais.

Em terceiro lugar, as políticas fiscais e financeiras para promover a inovação tecnológica registraram rápido desenvolvimento, principalmente graças ao fornecimento de garantias institucionais de *input* de recursos financeiros em prol da inovação tecnológica. Quanto à política fiscal, os esforços foram concentrados na elaboração dos *Regulamentos sobre a gestão dos três fundos de ciência e tecnologia* e da Lei de Compras Governamentais. Quanto à política financeira, também foi elaborada uma série de leis básicas importantes, incluindo Lei de Bancos Comerciais, Lei de Corporações, Lei de Garantias, Lei de Valores, Lei de Truste, Lei de Seguros, Lei de Títulos e Lei de Fundos de Investimento de Valores. Em 2007, 13 ministérios e comissões emitiram, conjuntamente, as *Políticas para apoiar a inovação das empresas de pequeno e médio porte.* Nesse documento, foram apresentadas políticas e medidas exclusivamente relacionadas ao apoio à inovação de empresas de pequeno e médio porte, incluindo medidas nas áreas fiscal, tributária e financeira.

Na Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia de 2006, o aperfeiçoamento da capacidade de inovação independente foi definido como estratégia nacional e emitiu-se o Plano Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (2006-20). Além de definir linhas gerais, o plano estabeleceu áreas-chave e temas prioritários, grandes projetos específicos e tecnologias avançadas para o desenvolvimento nacional de ciência e tecnologia no médio e longo prazo. Em primeiro lugar, com base nas condições nacionais da China e suas necessidades, foram identificadas áreas-chave, tecnologias importantes que demandavam *breakthrough*, a fim de aumentar plenamente a capa-





cidade de suporte científico e tecnológico do país. Foram 11 áreas selecionadas, a saber: energia, recursos de água e minerais, meio ambiente, agricultura, indústria manufatureira, transporte, indústria informática e indústria de serviços modernos, população e saúde, urbanização e desenvolvimento urbano, segurança pública e defesa nacional. Dessas áreas-chave derivaram 68 temas prioritários, com a fixação de tarefas bem definidas; a meta de alcançar *breakthrough* tecnológico em até 2020 foi objeto de arranjo especial.

Em segundo lugar, visando à meta nacional e em busca de um salto de desenvolvimento, foram selecionados 16 grandes projetos específicos, tais como: dispositivos essenciais eletrônicos, chips avançados universais e softwares básicos, tecnologia para fabricação de circuitos integrados eletrônicos em escala gigantesca e processos completos, nova geração de comunicação móvel sem fio e de banda larga, máquinas/ferramentas avançadas de controle digital e tecnologia básica de fabricação, exploração de grandes campos de petróleo e gás e de gás entre camadas de carvão, usinas nucleares avançadas em grande escala com reator de água pressurizada e de água resfriada (HTR, redução/reator de alta temperatura), controle de poluição de corpo de água e seu tratamento, cultivo de novas variedades transgênicas, invenção e fabricação de novos e relevantes medicamentos, prevenção e tratamento de graves doenças infecciosas, como aids e hepatites virais, aeronaves de grande porte, sistema de observação da Terra de alta resolução, projetos de voo espacial tripulado e de exploração da Lua.

Em terceiro lugar, com o objetivo de enfrentar os desafios futuros, foram destacadas 27 tecnologias de ponta em oito áreas, como biotecnologia, tecnologias de informática, de novos materiais, de fabricação avançada, de energia avançada, de laser, e tecnologia marinha e aeroespacial. O plano ainda contou com 18 temas de ciência básica, e com a proposta de estudo em quatro grandes e importantes programas: de proteínas, de controle quântico, de nanotecnologia e de desenvolvimento e reprodução. Programar pesquisas e estudos básicos nessas áreas avançadas visa elevar a capacidade de inovação contínua e conduzir o desenvolvimento econômico e social.

2. Efeitos da importação de tecnologia na capacidade de inovação tecnológica

Desde o início da reforma e abertura, a China tem colhido grandes êxitos em termos de desenvolvimento da inovação, e a introdução à tecnologia desem-





penhou um papel importante nesse processo. Conquistar avanços significativos partindo de uma base defasada tanto do ponto de vista econômico quanto tecnológico é o grande desafio enfrentado por todas as economias atrasadas. Economistas e formuladores de políticas econômicas de todo o mundo são atraídos à formulação de respostas e alternativas de superar essa condição. No caso das economias em desenvolvimento, a importação da tecnologia é, sem dúvida, o meio menos oneroso para se obter novas tecnologias, num primeiro momento.

Desde a adoção da política de reforma e abertura ao exterior, a China tem tomado uma série de medidas importantes, especialmente a implementação vigorosa da estratégia de importação de tecnologia, que tem promovido o rápido crescimento econômico. De 1978 a 2008, o Produto Interno Bruto (PIB) em termos nominais cresceu de forma contínua, de RMB ¥ 364,5 bilhões para RMB ¥ 30.067 bilhões.¹ O PIB *per capita* cresceu de RMB ¥ 381 para RMB ¥ 22.698.² O desenvolvimento econômico da China nos últimos 30 anos foi caracterizado por um “crescimento quantitativo”, focado na expansão de números.

Com o rápido aumento do volume total da economia e, especialmente, o alto grau de dependência chinesa do comércio exterior e da internacionalização, as contradições entre o crescimento econômico e o bem-estar da população e entre exploração de recursos e meio ambiente são cada vez mais evidentes. O modelo de dependência exclusiva das vantagens comparativas dos recursos naturais e da mão de obra barata para a acumulação de capital, em troca de tecnologia e desenvolvimento econômico, já demonstra esgotamento. Os problemas presentes no campo do progresso tecnológico e da inovação tecnológica ganham destaque — particularmente os de *path dependence* do progresso tecnológico e de capacidade de inovação tecnológica essencial relativamente baixa.

Embora o volume de tecnologia incorporada pela China tenha chegado a um nível sem precedentes, fenômenos como “absorção → redução temporária da diferença tecnológica → estagnação do nível tecnológico → diferença novamente ampliada → nova absorção” ainda são relativamente comuns. A implementação da estratégia de “mercado em troca de tecnologia” fez com que, num certo período, as empresas domésticas ignorassem a acumulação de sua

1. Em termos reais na moeda local, o PIB chinês aumentou no período cerca de 15 vezes, segundo o Fundo Monetário Internacional. (*N. da R.T.*)

2. Em termos reais na moeda local, aumentou cerca de 11 vezes, segundo o Fundo Monetário Internacional. (*N. da R.T.*)





capacidade própria de gerar tecnologia e inovação, o que resultou na limitação relativa da capacidade das empresas domésticas de gerar inovação independente. A pressão provocada pela competição econômica acirrada no contexto da globalização frente a uma capacidade de inovação tecnológica doméstica relativamente limitada tem trazido sérios desafios ao crescimento sustentável da economia chinesa e imposto novas exigências no caminho do progresso tecnológico da China.

Com o contínuo aumento do volume total da economia da China, as exigências para reajustar o modelo de crescimento econômico e melhorar sua qualidade são cada vez maiores. Desde o 11º Plano Quinquenal, essas exigências tornaram-se o foco de atenção de diversas políticas. O XVII Congresso do PCC definiu explicitamente a tarefa estratégica de acelerar a transformação do modelo de desenvolvimento econômico. A transformação desse modelo e o melhoramento da qualidade da expansão econômica chinesa residem fundamentalmente em aumentar a eficiência das empresas, a competitividade industrial e a remuneração dos diversos fatores. Esse aumento depende crucialmente da elevação da capacidade de inovação tecnológica e da produtividade, ou seja, da elevação das contribuições do progresso tecnológico ao crescimento econômico. A transformação do modelo de crescimento econômico também traz novas exigências ao modelo de progresso tecnológico. Por isso, o estudo sobre a introdução da tecnologia e seus efeitos à inovação tecnológica contribui para compreender melhor os diversos fenômenos ocorridos no desenvolvimento econômico da China, as regras gerais da mudança tecnológica e explorar formas de concretizar o progresso tecnológico a partir de uma base atrasada, passando de um modelo em saltos (*leapfrog*) para uma mudança gradual.

O objetivo final da importação de tecnologia estrangeira é melhorar a capacidade de inovação independente. Distintas tecnologias variam quanto a seu potencial de gerar inovação. Isso significa que existe certa diferença entre os efeitos de transbordamento tecnológico (aqueles que implicam ganhos de produtividade). Especialmente em um contexto restritivo à capacidade de absorção, é notável o efeito que os meios de absorção tecnológica exercem na capacidade de inovação. Embora alguns estudos já revelem que as formas como a tecnologia é introduzida têm efeitos importantes sobre a capacidade de inovação, estudos em profundidade sobre a diferença de meios de absorção em relação ao desempenho da capacidade de inovação ainda são escassos. Do ponto de vista da capacidade de absorção, este artigo enfatiza o efeito





exercido pelos meios de absorção tecnológica sobre a capacidade de inovação tecnológica, a fim de explorar formas e vias de aprimorar esses meios. Com o crescimento contínuo do volume total da economia chinesa, as exigências para reajustar o modelo de crescimento econômico e melhorar sua qualidade são cada vez maiores. A transformação do modelo de crescimento econômico requer reajustes correspondentes ao modelo de progresso tecnológico; em outras palavras, a transformação do modelo de crescimento econômico traz novas exigências ao modelo de progresso tecnológico. Quanto à escolha da importação de tecnologia, o reajuste dos meios da introdução requer a melhora constante desses meios, a contribuição cada vez maior da absorção para a capacidade de inovação e, finalmente, para a realização da inovação tecnológica independente. Portanto, o estudo em profundidade do efeito da introdução tecnológica sobre a capacidade de inovação tecnológica reveste-se de importante significado, assim como a definição da rota e das formas de aperfeiçoamento dos meios de absorção de tecnologia.

2.1 Evolução da capacidade de inovação tecnológica

Desde a reforma e abertura ao exterior, especialmente a partir dos anos 1990, o ritmo acelerado de absorção tecnológica resultou em uma célere evolução do nível tecnológico da China. A escala de inovação tecnológica tem-se ampliado, bem como a capacidade de inovação tecnológica. Desde 1991, as tecnologias patenteadas pela China têm mantido um relevante ritmo de crescimento, e a capacidade de inovação tem sido significativamente aprimorada (tabela 2). De 1991 a 2009, o número de pedidos dos três tipos de patentes no país e no exterior subiu de 24.616 em 1991 para 581.992 em 2009, ou seja, mais de 23 vezes. O número de patentes de invenção cresceu de 4.122 em 1991 para 128.489 em 2009, ou mais de 30 vezes. Já o de patentes de modelo de utilidade subiu de 17.327 em 1991 para 203.802 em 2009, quase 10 vezes mais; e o número de patentes de design (que protegem a aparência do produto) cresceu de 3.167 em 1991 para 249.701 em 2009, um aumento de quase 80 vezes.

Observando esses dados, podemos constatar que, de 1991 a 2008, a introdução contínua de tecnologia estrangeira permitiu que as patentes de modelo de utilidade e de design registrassem tendências de crescimento sustentado. Já o número de patentes de invenção sofreu uma queda inicial — o número total de 1994 a 1996 foi significativamente menor do que o de



1991 — para depois voltar a crescer. Geralmente, na fase inicial, um grande número de tecnologias introduzidas do exterior podem implicar novos conhecimentos e ideias, refletindo-se em um impulso à inovação independente. Em um primeiro momento, esse contexto pode resultar em mais inovação imitativa e menos invenção independente. Mas a inovação imitativa, por sua vez, também pode promover a capacidade de inovação em pesquisa básica, resultando em um crescimento acelerado do número de invenções e inovações.

Tabela 2
Importação de tecnologia e inovação tecnológica de 1991 a 2009

Ano	Patentes, permissão de know-how	Consulta tecnológica	Produção de joint-venture	Equipamento em conjunto	Número das três modalidades de patentes			
	Transferência	Serviço tecnológico	Coprodução	Completo e equipamento-chave	Total	Invenção	Modelo de utilidade	Design
	(%)	(%)	(%)	(%)				
1991	13,8	0,5	85,5	83,9	24.616	4.122	17.327	3.167
1992	9,2	2,3	88,1	71,3	31.475	3.966	24.060	3.449
1993	7,3	1,6	91,0	88,0	62.127	6.528	46.717	8.882
1994	9,5	2,2	88,4	88,3	43.297	3.883	32.819	6.595
1995	11,3	2,4	86,3	86,3	45.064	3.393	30.471	11.200
1996	11,0	3,7	84,0	81,5	43.780	2.976	27.171	13.058
1997	10,8	2,4	86,2	85,9	50.992	3.494	27.338	19.924
1998	22,6	5,4	70,9	68,6	67.889	4.733	33.902	28.494
1999	27,7	17,5	51,4	40,3	100.156	7.637	56.371	36.158
2000	23,5	20,5	29,1	38,6	105.345	12.683	54.743	37.919
2001	19,4	23,5	6,9	36,9	114.251	16.296	54.359	43.596
2002	61,8	15,8	3,0	10,7	132.399	21.473	57.484	53.442
2003	42,8	26,4	1,0	22,1	182.226	37.154	68.906	76.166
2004	37,2	25,0	0,8	27,3	190.238	49.360	70.623	70.255
2005	33,5	24,8	9,1	28,0	214.003	53.305	79.349	81.349
2006	39,4	23,5	19,5	13,0	268.002	57.786	107.655	102.561
2007	40,4	25,6	3,4	26,1	351.782	67.948	150.036	133.798
2008	53,1	29,3	3,5	7,8	411.982	93.706	176.675	141.601
2009	52,8	30,6	2,9	7,0	581.992	128.489	203.802	249.701

Fonte: Compilado pelo autor com dados do *Anuário de ciência e tecnologia da China* dos anos referentes; elaborado conjuntamente pelo Instituto Nacional de Estatística e o Ministério da Ciência.



2.2 Análise do modelo de importação de tecnologia e a capacidade de inovação tecnológica

Para refletir de forma mais abrangente sobre os efeitos exercidos pela introdução de tecnologia estrangeira e pela capacidade de absorção da inovação, este artigo analisou de forma sistemática as relações entre os diferentes modelos de importação de tecnologia e o número de aplicações domésticas, estrangeiras e aplicações tanto na China como no exterior. Observou-se especialmente como o número das aplicações estrangeiras pode influenciar de forma mais objetiva a real situação da capacidade de inovação tecnológica do país.

Pela análise de coeficientes de correlação entre os métodos de absorção tecnológica e a inovação tecnológica, podemos descobrir que existem diferenças significativas entre os efeitos produzidos pelos diferentes modelos de introdução tecnológica sobre a capacidade de inovação tecnológica. Existe uma significativa correlação entre inovação tecnológica e a introdução de patentes e *know-how* e os serviços tecnológicos. Por outro lado, registra-se uma correlação ligeiramente negativa entre a inovação tecnológica e a absorção tecnológica produzida por *joint venture*, coprodução e importação tecnológica de hardware (tabela 3).

Pela análise do coeficiente de correlação parcial entre os meios de introdução de tecnologia do exterior e a inovação tecnológica (tabela 4), podemos perceber que, controlando-se as variáveis de capacidade de absorção, os graus de efeito e a significância dos diversos meios de introdução tecnológica, a capacidade de inovação tecnológica sofre mudanças significativas. O coeficiente de correlação parcial entre a inovação tecnológica e a “introdução de patente e *know-how*”, bem como a “consulta e serviços tecnológicos” caiu significativamente. Além disso, o nível de significância sofreu uma queda notável. Mas ainda se registra certo grau de correlação positiva entre a inovação tecnológica e a “introdução de patente e *know-how*”, e “consulta e serviços tecnológicos”. No entanto, o coeficiente de correlação parcial aumenta entre inovação tecnológica e introdução tecnológica com produção de *joint venture* e coprodução, bem como introdução tecnológica de hardware, e o nível de significância teve uma subida notável.

Podemos tirar duas conclusões importantes dos resultados. Em primeiro lugar, os diversos meios de introdução de tecnologia estrangeira têm efeitos diferentes e importantes na capacidade de inovação tecnológica. O licencia-



Tabela 3
Coefficiente de correlação e teste entre os meios de importação de tecnologia e capacidade de inovação tecnológica

Indicadores	Licenciamento e transferência de patente/ <i>know-how</i>		Consulta e serviços tecnológicos		Produção de <i>joint-venture</i> e coprodução		Equipamento completo, equipamento-chave etc.	
	Coefficiente de correlação	Nível de significância	Coefficiente de correlação	Nível de significância	Coefficiente de correlação	Nível de significância	Coefficiente de correlação	Nível de significância
Número de aplicações de patentes domésticas	0,90	0	0,98	0	-0,55	0,019	-0,39	0,107
Três patentes estrangeiras	0,86	0	0,95	0	-0,63	0,005	-0,45	0,061
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	0,90	0	0,98	0	-0,57	0,015	-0,41	0,095
Número de aplicações de patentes domésticas	0,85	0	0,94	0	-0,53	0,024	-0,39	0,108
Patente de invenção	0,85	0	0,94	0	-0,66	0,003	-0,49	0,041
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	0,86	0	0,95	0	-0,61	0,008	-0,45	0,063
Número de aplicações de patentes domésticas	0,88	0	0,96	0	-0,53	0,025	-0,39	0,109
Patente de modelo de utilidade	0,82	0	0,93	0	-0,50	0,033	-0,33	0,177
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	0,88	0	0,96	0	-0,53	0,025	-0,39	0,109
Número de aplicações de patentes domésticas	0,91	0	0,98	0	-0,56	0,015	-0,39	0,114
Patente de design	0,86	0	0,96	0	-0,54	0,022	-0,34	0,172
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	0,91	0	0,98	0	-0,56	0,015	-0,38	0,118

Fonte: Cálculo do autor.

Tabela 4
Coefficiente de correlação parcial e teste entre os meios de introdução tecnológica e a capacidade de inovação tecnológica

Indicadores	Licenciamento e transferência de patente/ <i>know-how</i>		Consulta e serviços tecnológicos		Produção de <i>joint-venture</i> e coprodução		Equipamento completo, equipamento-chave etc.	
	Coefficiente de correlação	Nível de significância	Coefficiente de correlação	Nível de significância	Coefficiente de correlação	Nível de significância	Coefficiente de correlação	Nível de significância
Número de aplicações de patentes domésticas	0,19	0,476	0,48	0,062	-0,18	0,514	-0,18	0,501
Três patentes estrangeiras	0,12	0,671	0,13	0,642	-0,57	0,022	-0,38	0,146
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	0,15	0,571	0,52	0,04	-0,37	0,163	-0,31	0,245
Número de aplicações de patentes domésticas	-0,46	0,07	-0,43	0,101	-0,02	0,933	-0,13	0,624
Patente de invenção	-0,10	0,72	0,08	0,778	-0,64	0,008	-0,48	0,057
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	-0,30	0,256	-0,13	0,63	-0,57	0,021	-0,49	0,055
Número de aplicações de patentes domésticas	0,09	0,727	0,25	0,348	-0,04	0,873	-0,14	0,61
Patente de modelo de utilidade	0,38	0,15	-0,05	0,848	0,03	0,909	0,08	0,763
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	0,09	0,741	0,25	0,349	-0,04	0,874	-0,14	0,612
Número de aplicações de patentes domésticas	0,35	0,185	0,63	0,008	-0,25	0,351	-0,10	0,718
Patente de design	-0,09	0,728	0,33	0,213	-0,10	0,715	0,12	0,662
Número de aplicações de patentes no país e no exterior	0,31	0,242	0,62	0,01	-0,24	0,368	-0,08	0,779

Fonte: Cálculo do autor.



mento e transferência de patente e *know-how* e os serviços tecnológicos exercem efeitos cada vez mais relevantes sobre a capacidade de inovação tecnológica. Tudo isso tem uma relação estreita com a necessidade de desenvolvimento econômico da China. Como a China basicamente já ultrapassou a fase inicial de industrialização, a demanda por inovação de tecnologia de base (pesquisa básica) está cada vez maior, tornando os conhecimentos de patente e *know-how* mais importantes e mais evidentes do transbordamento tecnológico. Em segundo lugar, os resultados demonstram que a capacidade de absorção de uma empresa influencia o êxito da introdução de tecnologia estrangeira e pode aumentar seu efeito de transbordamento. A capacidade de absorção também é um elo crucial para a formação da capacidade de inovação independente, principalmente para a formação da capacidade de inovação a partir de pesquisa básica, resultando em um efeito importante no desempenho da inovação.

3. Introdução tecnológica, avanços e capacidade de inovação

O progresso tecnológico é a força motriz do crescimento econômico de longo prazo. A escolha do caminho pelo qual guiar esse progresso traz consequências importantes à expansão econômica, especialmente em seu potencial de crescimento sustentado. Em nível regional, o progresso tecnológico normalmente se divide em três formas: P&D independente, introdução de tecnologia estrangeira e compra de tecnologia de províncias ou cidades do país. A importação de tecnologia é, sem dúvida, um elemento importante para se avaliar a influência da tecnologia internacional no contexto local, já que seu sucesso está sujeito, entre outros fatores, à capacidade de absorção e à capacidade de P&D das empresas nacionais.

A chave para que a introdução tecnológica aumente a capacidade de inovação e permita o salto tecnológico reside principalmente em aproveitar plenamente o efeito de transbordamento de tecnologia, evitar o efeito de dependência da trajetória (*path dependence*) e reajustar racionalmente o efeito de destruição criativa (*creative destruction*). Se a tecnologia importada não for efetivamente absorvida e internalizada, corre-se o risco de expor as regiões economicamente atrasadas à “armadilha do desenvolvimento tecnológico”. Somente eliminando as restrições de capacidade tecnológica é que se pode aumentar investimentos em inovação independente e corrigir a rota do progresso tecnológico.





A introdução de tecnologia estrangeira pode provocar dois efeitos principais no crescimento econômico e na inovação tecnológica. O primeiro é o aumento da oferta de produtos intermediários, que demonstra o aumento efetivo do estoque de conhecimento, que por sua vez depende da capacidade efetiva de integração e absorção. O segundo é o efeito de transbordamento, que depende da absorção efetiva da tecnologia introduzida e suas características para implicar ganhos de produtividade. Quanto mais investimento em P&D, maior a probabilidade de inovação tecnológica. Quanto mais capital humano, mais mão de obra demandada para a produção final e para o setor de P&D. Dessa forma, o efeito de produção do capital humano eleva o nível da produtividade.

Ademais, os trabalhadores envolvidos em P&D geralmente são mais qualificados. Assim, regiões com mais profissionais especializados podem conquistar um nível de inovação tecnológica mais alto. Casos de estrangulamento de capacidade tecnológica poderão provocar um fortalecimento da estratégia de importação de tecnologia presente no caminho de desenvolvimento econômico. Se a tecnologia introduzida não for efetivamente absorvida e internalizada, essas regiões enfrentarão o risco de cair na “armadilha do desenvolvimento tecnológico”.

Considerando que a inovação tecnológica implica “fabricar ferramentas” para o crescimento econômico, podemos concluir que a inovação tecnológica tem dois efeitos na economia. Um é o efeito de substituição. Esse indica que, mantida certa taxa de crescimento econômico, quanto maior o grau de inovação tecnológica, maior o nível salarial do setor de P&D, enquanto o de trabalhadores dedicados à fabricação do produto final se mantém relativamente estável. Isso pode provocar um aumento no fluxo de capital humano para o setor de P&D e redução do capital humano dedicado ao segmento de produtos finais. Essa mudança poderá implicar uma queda do nível de crescimento econômico. Assim, a atual estrutura de capital humano é fruto da mudança dos salários comparativos da mão de obra nos dois setores, causada pelo efeito de transbordamento da inovação tecnológica. Claro está que, com a atual oferta relativamente abundante de recursos humanos na China, estrangulamentos suaves nesse segmento provavelmente não resultarão em impactos relevantes.

Um segundo efeito, de renda e/ou escala, significa que, mantida uma determinada taxa de crescimento econômico, quanto maior o grau de inovação tecnológica, maior será a rentabilidade prospectiva da inovação, pro-





movendo a eficiência dessa inovação e o rápido aumento do número de bens intermediários, contribuindo para o crescimento do volume total da economia.

Em geral, os principais caminhos de progresso tecnológico para alcançar a inovação tecnológica e o desenvolvimento são: P&D independente; importação de tecnologia; e compra de tecnologia doméstica. O caminho do progresso tecnológico é o resultado de uma evolução dinâmica, com algumas restrições de capacidade, impactando a inovação tecnológica e o desenvolvimento econômico. Com base na análise feita anteriormente, o nível de inovação tecnológica é determinado por caminhos de progresso tecnológico (incluindo a introdução de tecnologia estrangeira e o *input* em P&D), o estoque de conhecimentos tecnológicos, a quantidade de capital humano e outras variáveis. As diferenças registradas entre as regiões do país quanto a sua capacidade tecnológica, estrutura de dotação de recursos e estrutura de mercado, entre outros fatores, têm um efeito importante na força motriz da inovação tecnológica.

O resultado da regressão do modelo de inovação tecnológica mostra que importação de tecnologia, P&D independente e compra de tecnologia doméstica exercem efeito positivo no desempenho da inovação, mas que seu efeito na inovação tecnológica em si pode ser bastante variado. O *input* em P&D independente registra o maior efeito e o mais alto nível de significância sobre a inovação tecnológica. Já a introdução de tecnologia estrangeira exerce um efeito positivo sobre a inovação tecnológica, mas registra grande diferença no grau de efeito e no nível de significância. P&D domésticos têm um efeito positivo em todos os níveis de inovação, e seu grau de efeito é obviamente maior do que o das outras variáveis tecnológicas. Entretanto, tanto o grau de efeito quanto o nível de significância desse meio apresentam uma característica de decréscimo gradual.

A introdução de tecnologia estrangeira tem um efeito positivo e significativo na quantidade de produtos novos e nos três tipos de patente, mas um efeito insignificante quanto à quantidade de patentes de inovação. A compra de tecnologia doméstica tem efeito positivo em todos os níveis de inovação tecnológica, mas o efeito é insignificante em todos os casos. Logo, do ponto de vista da inovação tecnológica de empresas, a imitação de inovação de produtos com base nas tecnologias anteriores é geralmente mais fácil de alcançar, mas a capacidade de criar novas tecnologias de base depende, principalmente, das atividades de inovação proativa das empresas independentes, especialmente de inovação.





A capacidade tecnológica exerce efeito positivo e significativo para a inovação voltada a novos produtos e à quantidade das três patentes, especialmente da patente de invenção. As variáveis das condições da inovação tecnológica têm um efeito positivo, mas pouco significativo, na inovação de produtos, nas três patentes e nas patentes de invenção. Do ponto de vista do transbordamento da tecnologia, existe um transbordamento intertemporal bastante forte na inovação tecnológica da China. No entanto, as diferenças na base de conhecimento tecnológico entre as regiões do país podem resultar no aumento de disparidades na capacidade de inovação tecnológica.

As variáveis de características tecnológicas têm efeito positivo e significativo na inovação de produtos, na inovação tecnológica das três patentes e de invenção. Isso pode ter dois motivos. Primeiro, o progresso tecnológico conta com uma forte característica de capitalização. Com o rápido desenvolvimento tecnológico e o *upgrade* da indústria, a inovação tecnológica necessita de mais instrumentos e equipamentos avançados, o que leva empresas a acelerar o *input* de capital em P&D de tecnologia. O segundo é o efeito de “aprender enquanto se faz” (*learning by doing*) do progresso tecnológico. Quanto maior o *input* de capital, maior será o efeito de transbordamento e maior a capacidade de inovação tecnológica. O volume total de recursos humanos gera efeito positivo para a inovação de produtos, a inovação tecnológica das três patentes e a inovação de invenção, mas tem efeito significativo apenas para inovações de produtos.

As variáveis da proporção da equipe têm efeito insignificante na inovação tecnológica. Variáveis da concorrência de mercado exercem efeitos diversificados sobre a inovação tecnológica. Variáveis do grau de monopólio de mercado trazem efeitos insignificantes à inovação tecnológica. O grau de mercantilização produz efeito positivo e significativo à invenção e à inovação, indicando que o investimento estrangeiro pode realmente estimular o senso de urgência das empresas, impulsionar a força motriz da inovação e provocar certo efeito de transbordamento de tecnologia.

As variáveis de controle macroeconômico de curto prazo geram efeitos negativos à inovação de novos produtos, à inovação tecnológica de três patentes e à invenção. Isso pode refletir a situação real do desenvolvimento econômico da China. O desenvolvimento econômico de muitas regiões é caracterizado pelo típico “efeito de curto prazo”. Nessas regiões, é enfatizada a eficiência de mercado de curto prazo no desenvolvimento de empresas locais pela introdução de novos produtos e ações de inovação. A dinâmica de investir





em inovações básicas de longo prazo é relativamente fraca. Apesar de terem efeito insignificante para a inovação de produtos, as variáveis do grau da dependência do comércio exterior geram efeitos positivos à inovação de tecnologia das três patentes e à inovação de invenção, respectivamente em 1% e 10%, indicando que a abertura do mercado tem um papel importante na promoção da capacidade de inovação tecnológica empresarial.

4. Análise da capacidade de inovação tecnológica e seus efeitos no crescimento econômico

4.1 Descrição do modelo e das variáveis

Para controlar o efeito do capital sobre o crescimento econômico, acrescentamos a variável de capital à equação de produção de produto final. A forma básica do modelo é a de função CD, em que estoque de capital (K_{it}), capital humano (H_{it}) e inovação tecnológica ($INOV_{it}$) entram na equação na forma de logaritmo e a equação de produção de produto final pode ser expressa como

$$Y_{it} = g(K_{it}, H_{it}, INOV_{it}) \quad (1)$$

Assim, podemos ter a equação de crescimento econômico

$$\ln Y_{it} = g(\ln K_{it}, \ln H_{it}, \ln INOV_{it}) \quad (2)$$

Para uma análise mais abrangente do efeito gerado pela introdução de tecnologia no crescimento econômico, fizemos uma análise empírica, considerando o valor da produção de empresas industriais e da capacidade de inovação tecnológica. O estudo considerou a receita média de venda das empresas industriais e o faturamento de venda dos produtos novos para estabelecer um modelo de análise empírica do crescimento econômico. O modelo pode ser descrito da seguinte forma:

(i) O crescimento econômico do ano t da região, isto é, a variável que o modelo quer explicar.





(ii) Variáveis explicativas.

ii.1) Formas de incorporação do progresso tecnológico incluindo intensidade da importação de tecnologia, intensidade de P&D doméstica, intensidade da despesa de compra de tecnologia doméstica, intensidade de investimento na absorção, proporção relativa entre P&D doméstica e importação de tecnologia etc.

ii.2) Variáveis de capacidade tecnológica, incluindo variável da situação de construção das instituições formais de P&D e variável de condição tecnológica. Assim foi incorporada a proporção que as instituições formais de P&D ocupam nas empresas industriais do ano i da região t e a ; a condição tecnológica do ano t da região i . Já que a medição de conhecimentos tecnológicos é muito equívoca e complexa, este artigo adota o número de patentes de invenção das empresas do ano anterior como a variável alternativa, que reflete claramente as características do estoque de tecnologia da empresa e corresponde aos objetivos de pesquisa.

ii.3) Variáveis das características básicas de empresa, incluindo seu estoque de capital, número de empregados, proporção de engenheiros e técnicos, variáveis das características tecnológicas etc. Entre as quais, a média do estoque de capital da empresa do ano t da região i , a ser expresso pela balança média do ativo fixo no final do ano das empresas industriais e também a ser reduzida pelo índice do preço dos ativos fixos em base fixa; o número médio dos empregados da empresa do ano t da região i ; a proporção dos engenheiros e técnicos no pessoal total do ano t da região; e as variáveis características da tecnologia das empresas, a ser expresso pelo estoque de capital *per capita* que reflete a intensidade do capital tecnológico da empresa.

ii.4) Variáveis de mercado, incluindo as proporções de empresas estatais e das empresas com capital estrangeiro no PIB.

ii.5) Variáveis da capacidade de controle e regulação do governo expressas pela proporção da receita fiscal no PIB.

4.2 Análise dos resultados

Para demonstrar o efeito da inovação tecnológica sobre o desenvolvimento econômico, usamos o valor real da receita média de vendas do produto das empresas de grande e médio porte das províncias e municipalidades. O fato de





adotarmos a receita de venda como indicador de medição deve-se principalmente a que o indicador também demonstra o nível de gestão pós-produção da empresa, como capacidade de venda, capacidade de previsão sobre o mercado e capacidade de gestão de estoque, que podem refletir o grau de desenvolvimento econômico. Com o objetivo de analisar os efeitos endógenos, as variáveis anteriormente mencionadas são utilizadas como variáveis instrumentais da inovação tecnológica. A ferramenta de teste é de Hausman. Os resultados mostram que os valores do teste Hausman não são significativos, ou mesmo negativos, indicando que o nível de endogenia do modelo é insignificante.

Tabela 5

Capacidade de inovação tecnológica e teste endógeno de crescimento econômico

Teste	M1	M2	M3
HAUSMAN	2,89	-101,88	2,44
P	0,4083	-	0,4870

Para calcular as estimativas, tomamos como variável explicativa ao modelo o número de novos produtos, o número de aplicações de patentes e o número de patentes de invenção. Os resultados mostram que testes de Hausman não são significativos, ou mesmo negativos. Por isso, todas as formas são identificadas como modelos com efeito aleatório e os testes são efetuados de acordo com os resultados correspondentes do modelo. Observando os testes dos modelos por inteiro, os testes F/Wald dos três modelos são significativos ao nível de 1%, o que indica que a montagem dos modelos é razoável. Os resultados dos testes mostram que a competitividade de núcleo da empresa e a eficiência do desenvolvimento econômico dependem principalmente da capacidade de inovação tecnológica da empresa, do conteúdo tecnológico dos produtos, e assim por diante.

A inovação tecnológica e o capital têm efeito significativo e positivo no desenvolvimento econômico. Todas as inovações voltadas a novos produtos, a inovação tecnológica das três patentes e a inovação de invenção tecnológica têm efeito positivo e significativo no desenvolvimento econômico, respectivamente, em 5%, 1% e 1%. Observando os graus e as diferenças em significância, o efeito da inovação de produto no desenvolvimento econômico é de 0,0443, representando o nível de 10%. Os graus e as significâncias de efeito da inovação tecnológica das três patentes e da inovação de invenção são ainda





maiores. Os valores das significâncias de efeito dessas duas variáveis no desenvolvimento econômico são de 8,93 e 6,01. Os resultados das medições confirmam plenamente que a capacidade de inovação tecnológica tem um efeito muito importante ao desenvolvimento econômico e constitui um fator-chave para alcançar um rápido desenvolvimento econômico. Os resultados também comprovam a conclusão da análise teórica. No entanto, do ponto de vista da capacidade de inovação tecnológica e da realidade do nível de inovação, a capacidade chinesa de inovação tecnológica das empresas, e especialmente a capacidade de inovação básica, ainda são comparativamente insuficientes, convertendo-se em um dos problemas proeminentes enfrentados pela China.

O capital tem efeito muito significativo no desenvolvimento econômico, especialmente sob as circunstâncias de uma possível complementaridade entre capital e tecnologia. É claro que a chave para um desenvolvimento harmonioso e sustentável da economia reside na melhoria contínua da capacidade de inovação independente das empresas, provocando dessa forma um círculo virtuoso da inovação tecnológica e do investimento.

Embora o modelo teórico afirme que, nas condições de uso eficaz, os recursos humanos têm efeito positivo no desenvolvimento econômico, o resultado do modelo mostrou que, no âmbito empresarial, o fator de recursos humanos gera efeito negativo no desenvolvimento econômico. Isso provavelmente reforça os desafios enfrentados no desenvolvimento econômico da China. A questão de emprego é uma dificuldade proeminente nesse processo. Mesmo que uma parte das empresas já tenha implementado a reestruturação, do ponto de vista global, em algumas empresas ainda existem problemas como o relativo excesso de empregados. Além disso, levando em conta que a variável explicada nesta parte é a receita de venda de produto em vez de valor total do produto, podemos compreender melhor por que o fator recursos humanos gera efeito insignificante na receita de venda do produto. Elevada produção não significa necessariamente vendas elevadas.

5. Conclusão

Garantir o salto tecnológico e o desenvolvimento econômico é um desafio que se converteu em uma meta perseguida incansavelmente por economias atrasadas. É verdade que a chave para conquistar independência econômica



Tabela 6
Teste da capacidade de inovação tecnológica x crescimento econômico

Índice	M1 (RE)		M2 (RE)		M3 (RE)	
	Coefficiente	Valor de teste	Coefficiente	Valor de teste	Coefficiente	Valor de teste
lnK	0,50 ***	11,45	0,50***	10,98	0,47***	11,17
lnEM	-0,15**	-2,16	-0,05	-0,76	-0,09	-1,36
lnNP	0,04*	1,74	-	-	-	-
lnZL	-	-	0,22***	8,93	-	-
lnINOV	-	-	-	-	0,13***	6,01
C	6,69***	15,31	6,04***	13,89	6,75***	16,78
Ajustado R 2	0,28	0,56	0,39	-	-	-
F / WALD	168,97	249,09	222,78	-	-	-
P	0	0	0	-	-	-
HAUSMAN	-1	-54,38	-2,14	-	-	-

* Indica significativo no nível de 10%. ** Indica significativo no nível de 5%. *** Indica significativo no nível de 1%.

e crescimento sustentado não se encontra no fluxo do conhecimento tecnológico, mas sim em seu estoque, com destaque para a capacidade de inovação. Concentrando-se na capacidade de inovação tecnológica, a China construiu um modelo de crescimento endógeno da inovação tecnológica e do crescimento econômico.

Neste artigo foram estudadas as principais questões que envolvem os caminhos do progresso tecnológico, e a influência da inovação no crescimento e desenvolvimento econômico. Os resultados mostram que:

(1) A inovação tecnológica é um fator importante para se alcançar o crescimento econômico, sendo o efeito da inovação básica (pesquisa básica) no desenvolvimento econômico o mais significativo. Os resultados empíricos mostram que a inovação de produtos, a inovação tecnológica das três patentes e a inovação de invenção tecnológica produzem efeito positivo e significativo no desenvolvimento econômico. Especialmente a inovação tecnológica das três patentes e a inovação de invenção tecnológica impacta de forma relevante o desenvolvimento econômico, tanto em termos de grau como de significância, o que confirma que a capacidade de inovação tecnológica tem um efeito muito importante nesse desenvolvimento e é fator-chave para alcançar um rápido crescimento econômico.



(2) Existem diferenças significativas no efeito causado pelas diversas formas de adoção de tecnologia sobre a inovação tecnológica, entre as quais o efeito da P&D independente na inovação tecnológica tem o maior grau e o nível mais alto de importância. O estudo também demonstrou que a importação de tecnologia ainda oferece contribuições importantes à inovação tecnológica da China.

(3) Capacidade tecnológica e capital humano, entre outros fatores, têm efeito importante na capacidade de inovação tecnológica. As diferenças entre as regiões nos aspectos de capacidade tecnológica, estrutura de dotação de recursos e condição da estrutura de mercado têm efeito importante como força motriz de inovação tecnológica. Os fatores de capacidade tecnológica, capital humano e outros nas regiões economicamente atrasadas podem se tornar novos fatores restritivos à inovação tecnológica e reforçar, de certo modo, sua defasagem.

Referências

- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. Technological diffusion, convergence, and growth. NBER Working Paper, 1995.
- BIN, Xu, Multinational enterprises, technology diffusion, and host country productivity growth. *Journal of Development Economics*, n. 62, p. 477-493, 2000.
- BRAGA, H.; WILLMORE, L. Technology imports and technological efforts: an analysis of the determinants in Brazilian firms. *Journal of Industrial Economics*, n. 10, p. 421-437, 1991.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. Harvard University Press, 1962.
- KIM, Chang Su; INKPEN, Andrew C. Cross-border R&D alliances, absorptive capacity and technology learning. *Journal of International Management*, n. 11, p. 313-329, 2005.







Capítulo 4

O desenvolvimento educacional da China e seu efeito sobre o crescimento econômico*

Liang Jun**

Resumo

Este capítulo aborda de forma sistemática o desenvolvimento educacional na China a partir da reforma e abertura; analisa os êxitos obtidos com base em vários indicadores, como a reforma do sistema educacional e o investimento de recursos; e resume os problemas existentes na educação sob o ponto de vista do financiamento, da qualidade e da equidade. Os resultados do estudo mostram que nas últimas três décadas a educação tem sido um fator preponderante para o crescimento econômico chinês. Além de verificar o efeito positivo da educação, este capítulo oferece sugestões para impulsionar a estratégia de crescimento da China através da educação e da ciência.

1. Êxitos obtidos pelo desenvolvimento educacional na China

Antes da reforma e abertura ao exterior em 1978, o desenvolvimento educacional na China encontrava-se em um patamar relativamente baixo. À medida que o processo histórico das reformas foi se desenvolvendo, a educação chinesa logrou grandes avanços, atraindo a atenção mundial. Tais melhorias estão

* Tradução: Sang Dapeng.

** Professor associado da Faculdade de Economia da Universidade Normal de Qufu da Província de Shandong.





associadas à reforma do sistema educacional e à política de investimentos, e refletiram-se nos indicadores educacionais.

1.1 Avanço bem-sucedido na reforma do sistema educacional

Para atender à demanda gerada pelo desenvolvimento socioeconômico, a educação chinesa tem evoluído continuamente nos 30 anos da reforma. O Comitê Central do Partido Comunista (CCPCC) e o Conselho de Estado promulgaram uma série de leis, regulamentos e documentos programáticos sobre a reforma e o desenvolvimento educacionais. São eles: Resolução dos Assuntos sobre a Generalização do Ensino Primário (1980), Resolução do CCPCC sobre Reforma do Sistema Educacional (1985), Lei da Educação Obrigatória da República Popular da China (1986), Programa de Reforma e Desenvolvimento Educacionais da China (1993), Resolução sobre a Intensificação da Reforma Educacional e Promoção da Educação para o Desenvolvimento Integral (1999), Lei da Promoção da Educação Não Governamental da República Popular da China (2002), Resoluções sobre o Desenvolvimento Vigoroso da Educação Profissional (2005), e Programa da Reforma e Desenvolvimento Educacionais de Médio e Longo Prazo na China (2010).

Com esse grupo de documentos, o governo pôde fazer um arranjo global do setor, abrangendo os diversos aspectos da educação. A promulgação e a implementação dessas resoluções, num contexto geral de reforma, abertura e construções modernizadoras, têm exercido um importante papel orientador na mobilização da sociedade para priorizar a concretização da estratégia educacional e promover constantemente a reforma e o desenvolvimento do ensino.

De forma geral, nos últimos 30 anos, a reforma do sistema educacional na China registrou avanços consideráveis nos aspectos descritos a seguir:

Primeiro, o sistema de criação de escolas. Refere-se ao sistema de regimes pelos quais o Estado regulamenta e normaliza ações para a criação de escolas, definindo questões importantes como a quem cabe a criação dos estabelecimentos de ensino, quem investe, se pode ter rendimentos, o direito de propriedade e o poder de administração e gerenciamento dessas instituições. A reforma do sistema de criação de escolas consistiu em mudar o modelo de exclusividade governamental nessa criação, lidar bem com as relações entre governo e sociedade e estabelecer gradativamente um novo sistema da criação





de escolas e uma situação inovadora em que o governo é a entidade principal, contando com a coparticipação de todos os segmentos da sociedade.

Nos últimos 30 anos, a China transformou o antigo modelo exclusivo governamental em um novo modelo caracterizado pelo desenvolvimento comum de escolas criadas pelo governo e outras criadas pela iniciativa privada. Vale ressaltar que a Lei da Promoção de Educação Não Governamental da República Popular da China, promulgada em 2002, fomentou, em grande medida, o desenvolvimento das escolas privadas. Estatísticas indicam que, em 2010, a China possuía 118,2 mil estabelecimentos de ensino privado de vários níveis e categorias, e 33,9 milhões de alunos matriculados. Na educação básica, estabeleceu-se o modelo em que o papel principal na criação de escolas é do governo local, que conta com a colaboração de forças sociais por meio de vários canais e sob diversas formas. No final do século XX, a educação obrigatória de nove anos foi estendida a praticamente todo o país. Em 2008, a educação obrigatória gratuita de nove anos foi implementada nos meios urbano e rural.

No que diz respeito à educação superior, foi estabelecido o modelo em que os dois escalões do governo central e os governos de províncias, regiões autônomas e municipalidades são responsáveis pela geração de oferta, sendo os governos provinciais as principais entidades desse processo. Na educação profissionalizante, manteve-se o foco na sociedade e no mercado. A maioria dessas instituições é fundada em conjunto por setores industriais, empresas, instituições, indivíduos e demais segmentos da sociedade. O governo cuida do planejamento e da coordenação, e atribui autonomia e apoio necessários às escolas profissionalizantes, formando gradualmente um novo sistema de gestão em diversos níveis, com papel principal das províncias, coordenação governamental e participação da sociedade.

Segundo, o sistema de administração educacional. A reforma do sistema da administração da educação superior constitui uma prioridade e um ponto delicado da reforma. Antes da reforma, tanto o governo local quanto o central tinham iniciativas próprias e desorganizadas quanto à educação superior, resultando em uma oferta repetitiva e de baixo nível. Assim, a questão-chave da reforma do sistema de educação superior foi solucionar as relações entre o governo e os estabelecimentos de ensino superior, entre o governo central e os locais, bem como entre a Comissão de Educação do país e os vários ministros especializados, no sentido de estabelecer gradualmente um sistema em que





o governo concentrasse a macroadministração, deixando às universidades a autonomia na gestão, atendendo às necessidades da sociedade.

Essa reforma foi realizada em torno da descentralização e de incentivos, com o reequilíbrio dos poderes entre os governos, aumento da autonomia dos estabelecimentos do ensino superior e incentivos à diversificação do modelo de sua criação. Até o ano 2000, o sistema de administração separada vertical e horizontalmente, por departamentos ou regiões, foi substituído pelo modelo de administração conjunta entre o governo central e os governos provinciais.

Terceiro, o sistema de financiamento educacional. O mecanismo institucional para angariar recursos para a educação está basicamente estabelecido. O principal provedor de recursos é o governo, que conta com fundos provenientes de diversos canais. Nas últimas três décadas, por meio da reforma do sistema de fundos educacionais, a China conseguiu aumentar essa arrecadação, estabilizar a fonte de recursos educacionais e reforçar a posição principal do governo nesse aspecto. Ainda em 1993, o Programa da Reforma e Desenvolvimento Educacionais da China, elaborado pelo CCPCC e pelo Conselho de Estado, definiu explicitamente a meta de “elevar gradualmente a proporção dos fundos financeiros da educação em relação ao PIB, para que esta atinja 4% no final do século XX”.

Nas reformas subsequentes, com a separação do orçamento educacional, o Conselho de Estado promoveu a consolidação do papel dos departamentos administrativos de educação na gestão e supervisão dos fundos educacionais; o aperfeiçoamento do modelo de responsabilidade local e administração por diferentes níveis; a agilização da construção legislativa do financiamento educacional, regulamentando a porção fixa das despesas educacionais em relação aos gastos financeiros do país; e a autorização às províncias e municipalidades para a instituição de impostos locais destinados à educação, de acordo com a lei e os regulamentos.

Quarto, o sistema de admissão, cobrança de anuidades e oferta de emprego aos formados. Nos últimos 30 anos, a China tem promovido a reforma do sistema de admissão em diversos níveis e categorias de escolas, aumentando sua autonomia com base na meta total de matrículas, orientada pelo macrocontrole do Estado. O ensino técnico a partir do 2º ciclo do ensino secundário migrou gradualmente para um regime com cobrança de anuidades e, em contrapartida, oferta de bolsas, subsídios de estudo e crédito estudantil, além de premiação de alunos destacados tanto por seu comportamento quanto por seu desempenho nos estudos. No aspecto de empregabilidade desses estudantes





universitários ou de ensino profissionalizante, os que recebem bolsas direcionadas ou do Estado têm emprego de acordo com o contrato pré-assinado. Já os demais formandos escolhem sua profissão de forma autônoma. O Estado colabora com serviços de intermediação, para que os formandos recebam instruções e consultoria sobre oportunidades de emprego.

Face à nova conjuntura internacional, ao novo contexto de desenvolvimento da China e às novas necessidades da população, o sistema educacional chinês demanda uma reforma ainda mais profunda. No futuro, essa reforma buscará erradicar preconceitos e estabelecer um modelo educacional que vise ao desenvolvimento integral, que identifique talentos potenciais em todos os estudantes, opções diversificadas, e reconheça que o aprendizado é vitalício e a formação, sistemática. É preciso inovar no modelo de formação de talentos, reformar o sistema de avaliação, admissão e exames, prestando atenção à combinação do estudo com a reflexão, à unidade entre o saber e o fazer, e a adaptação do ensino à capacidade dos alunos, cultivando o senso de responsabilidade, o empreendedorismo e a capacidade prática.

Deve-se ainda intensificar a reforma do sistema de criação de escolas e do sistema administrativo, e estabelecer um sistema de escolas modernas de modo a formar um mecanismo vigoroso, eficiente e ainda mais aberto. É indispensável ampliar a abertura ao exterior, aprender com experiências avançadas, introduzir materiais de qualidade e desenvolver amplamente a cooperação internacional.

1.2 Expansão contínua do financiamento educacional

Antes da década de 1980, o investimento na educação chinesa foi bastante baixo. À medida que o processo histórico da reforma e abertura ao exterior se desenrolou, a China registrou uma expansão contínua de fundos educacionais. A tabela 1 mostra a evolução dos fundos educacionais da China de 1978 a 2010 — um total de RMB ¥ 12,9 trilhões reunidos por toda a sociedade chinesa, sendo os fundos financeiros da educação do Estado RMB ¥ 9,1 trilhões, e os fundos sociais e individuais da educação RMB ¥ 3,7 trilhões. Em 1978 os fundos educacionais de toda a sociedade chinesa e os fundos financeiros do Estado totalizaram RMB ¥ 9,4 bilhões; em 2010, esse valores alcançaram, respectivamente, RMB ¥ 1,9 trilhão e RMB ¥ 1,5 trilhão, 207,6 vezes e 155,7



vezes superiores em relação a 1978. Segundo as estatísticas, de 1978 a 2010 os fundos educacionais de toda a sociedade chinesa e os fundos financeiros do Estado registraram uma taxa média anual de crescimento de 18,1% e 17,1%, respectivamente. Quanto aos fundos educacionais sociais e individuais, esses partiram praticamente do zero para alcançar RMB ¥ 489,2 bilhões em 2010.

Tabela 1
Fundos educacionais da China de 1978 a 2010 (RMB ¥ 100 milhões)

Ano	Fundos de toda a sociedade chinesa	Fundos financeiros estatais	Fundos financeiros orçamentários	Fundos sociais e individuais
1978	94,23	94,23	76,23	0
1980	145,5	134,89	113,19	10,61
1985	306,68	262,9	224,89	43,78
1990	659,36	563,98	462,14	95,38
1995	1877,95	1411,52	1028,39	466,43
2000	3849,08	2562,61	2085,68	1286,47
2005	8418,84	5161,08	4665,7	3257,76
2010	19561,85	14670,07	13489,56	4891,78
Total de 1978 a 2010	129362,7	90687,52	—	37241,13

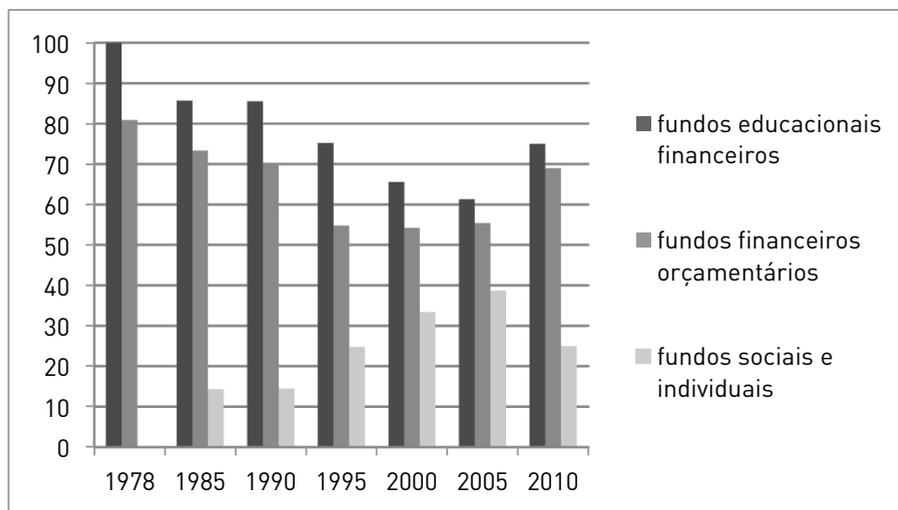
Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China*, compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China.

Ao mesmo tempo, mudanças notáveis foram observadas no contexto do financiamento da educação chinesa. O gráfico 1 mostra as mudanças de participação de vários fundos educacionais em relação ao total de investimento na educação da China a partir da reforma e abertura ao exterior. Em 1978, os fundos financeiros da educação do Estado representavam 100% dos fundos educacionais de toda a sociedade chinesa. Em 2010, essa proporção caiu para 75%, sendo que os fundos financeiros orçamentários sofreram redução de 81% para 69%, enquanto os fundos sociais e individuais subiram de zero para 25%. Assim, a entidade principal de investimento educacional da China deixou de ser a fonte única de recursos e houve diversificação, formando gradativamente um modelo caracterizado pela combinação do papel predominante dos fundos financeiros do Estado com diversos canais de obtenção de financiamento educacional.



Gráfico 1

Evolução da proporção de fundos em relação ao total dos fundos educacionais da China a partir da reforma e abertura ao exterior (%)



Fonte: Elaboração do autor.

Com a expansão em grande escala dos fundos da educação, a participação destes na economia nacional passou a registrar um aumento constante. Somente os fundos financeiros da educação do Estado passaram de 2,6% do PIB em 1978 para representar 3,7% em 2010. Os fundos alocados para a educação ocupavam 6,8% das despesas fiscais em 1978; em 2010, esse percentual passou para 15% (tabela 2). O aumento consistente e estável dos fundos educacionais propiciou um apoio financeiro vigoroso ao desenvolvimento da educação chinesa.

Tabela 2

Participação dos fundos na economia nacional de 1978 a 2010 (%)

Ano	Proporção dos fundos financeiros nacionais da educação face ao PIB	Proporção dos fundos educacionais em relação às despesas fiscais
1978	2,59	6,79
2010	3,66	15,01
1981-1985	2,96	10,95
1986-1990	2,97	13,06
1991-1995	2,49	14,58
1996-2000	2,46	14,09
2001-2005	2,82	13,94
2006-2010	3,37	15,06

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China*, compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China.





1.3 Mudanças significativas de vários indicadores educacionais

Antes da década de 1980, as escolas chinesas registravam indicadores educacionais relativamente baixos. À medida que o processo histórico da reforma e abertura ao exterior se desenvolveu, o país passou a registrar melhoras expressivas nesses índices. A tabela 3 demonstra a evolução do nível de admissão nas escolas chinesas dos diversos níveis e categorias entre 1978 e 2010. Não é difícil notar que o ensino superior apresentou um avanço acelerado em admissões anuais na maior parte desse período. Em 1978, foram admitidos 402 mil alunos; já em 2010, foram 6,6 milhões de alunos, número 16,5 vezes superior ao de 1978 e 23,6 vezes maior que o de 1980. As estatísticas revelam uma taxa média de crescimento anual nas admissões de instituições de ensino superior de 9,1% de 1978 a 2010.

Além disso, as escolas do 2º ciclo do ensino secundário (inclusive escolas profissionalizantes) evidenciaram um rápido desenvolvimento. Em 1978, registrou-se a admissão de 6,9 milhões de alunos; em 2010, foram 11,16 milhões, 1,6 vez maior que em 1978 e 2,7 vezes a mais que em 1980. De acordo com as estatísticas, o 2º ciclo da educação secundária (inclusive escolas profissionalizantes) registrou uma taxa média anual de crescimento de 1,5% em termos de admissão de 1978 a 2010. Após a queda nos primeiros anos da reforma e abertura ao exterior, a admissão no 1º ciclo da educação secundária começou a aumentar em meados da década de 1980. No entanto, diferentemente do célere aumento da admissão da educação superior e do 2º ciclo do ensino secundário, a admissão no 1º ciclo da educação secundária chegou ao seu ápice em 2000 (22,6 milhões de alunos) e depois decresceu. Em 1978, o 1º ciclo do secundário admitiu 20,1 milhões de alunos; em 2010, esse número passou para 17,1 milhões, representando uma redução média anual de 0,5% no período. Em geral, a admissão do ensino primário registrou uma queda média anual de 2,1% de 1978 a 2010, com admissão de 22,9 milhões de alunos em 1985 e de 16,9 milhões em 2010, e uma admissão máxima de 25,4 milhões em 1994.

A tabela 4 mostra a evolução do número de alunos matriculados nas escolas chinesas dos diversos níveis e categorias de 1978 a 2010. Em 1978, havia 856 mil alunos matriculados no ensino superior; em 2010 esse número chegou a 22,3 milhões, 26,1 vezes superior ao total de 1978. As estatísticas mostram que, no período de 1978 a 2010, o número de alunos matriculados nas instituições de ensino superior cresceu a uma taxa média anual de 10,7%. No caso



Tabela 3
Admissão das escolas de diversos níveis e categorias da China de 1978 a 2010
 (em 10 mil pessoas)

Ano	Instituições de ensino superior	Escolas secundárias	Escolas secundárias do 2º ciclo	Escolas secundárias do 1º ciclo	Escolas secundárias profissionalizantes	Escolas primárias
1978	40,2	2698,9	692,9	2006,0	-	3315,4
1980	28,1	1934,3	383,4	1550,9	30,7	2942,3
1985	61,9	1606,9	257,5	1349,4	116,1	2298,2
1990	60,9	1619,6	249,8	1369,9	123,2	2064,0
1995	92,6	2025,9	273,6	1752,3	190,1	2531,8
2000	220,6	2736	472,7	2263,3	182,7	1946,5
2005	504,5	2854,3	877,7	1976,5	259,3	1671,7
2010	661,8	2551,7	836,2	1715,5	279,8	1691,7

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* de 2011 compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China e publicados pela Editora de Estatísticas da China, edição 2011.

Tabela 4
Número de alunos matriculados nas escolas chinesas de diversos níveis e categorias de 1978 a 2010 (em 10 mil pessoas)

Ano	Instituições de ensino superior	Escolas secundárias	Escolas secundárias do 2º ciclo	Escolas secundárias do 1º ciclo	Escolas secundárias profissionalizantes	Escolas primárias
1978	85,6	6.548,3	1.553,1	4.995,2	-	14.624
1980	114,4	5.508,1	969,8	4.538,3	45,4	14.627
1985	170,3	4.706	741,1	3.964,8	229,5	13.370,2
1990	206,3	4.586	717,3	3.868,7	295	12.241,4
1995	290,6	5.371	713,2	4.657,8	448,3	13.195,2
2000	556,1	7.368,9	1.201,3	6.167,6	503,2	13.013,3
2005	1.561,8	8.580,9	2.409,1	6.171,8	625,6	10.864,1
2010	2.231,8	7.703,2	2.427,3	5.275,9	729,8	9.940,7

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* de 2011 compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China e publicados pela Editora de Estatísticas da China, edição 2011.

do 2º ciclo do ensino secundário (inclusive escolas profissionalizantes), a soma de matrículas foi de 15,5 milhões em 1978, disparando para 31,6 milhões em 2010 — duas vezes mais que em 1978 e 3,1 vezes maior que em 1980, com uma taxa média anual de crescimento de 2,2% de 1978 a 2010. As escolas do 1º ciclo do secundário somavam 49,9 milhões de alunos matriculados em 1978. Em 2003, esse número atingiu o seu auge, de 66,2 milhões, e em 2010 caiu para 52,7 milhões, resultando em uma taxa média anual de 0,2% de 1978



a 2010. As escolas primárias apresentaram uma tendência de declínio do número de alunos matriculados, de 146,2 milhões em 1978 para 99,4 milhões em 2010. As estatísticas mostram que, no período de 1978 a 2010, a evolução média anual foi de -1,2%.

A tabela 5 apresenta a evolução do número de alunos concluintes das escolas chinesas dos diversos níveis e categorias, de 1978 a 2010. Observa-se um acréscimo na maioria dos anos compreendidos, correspondendo ao número de admissões e de alunos matriculados. Em 1978, foram 165 mil alunos concluintes do ensino superior; em 2010, esse número subiu para 5,7 milhões, 34,9 vezes superior ao de 1978 e 31,9 vezes superior ao de 1980. Segundo as estatísticas, as instituições de ensino superior tiveram, no período de 1978 a 2010, uma taxa média anual de crescimento de concluintes de 11,7%. No caso das escolas do 2º ciclo do ensino secundário (inclusive escolas profissionalizantes), houve 6,8 milhões de concluintes em 1978 e, em 2010, 10,3 milhões, um aumento de 1,5 vez em relação ao número de 1978 e 1,6 vez maior ao de 1980. Assim, as escolas do 2º ciclo do secundário (inclusive escolas profissionalizantes) registraram uma taxa média anual de crescimento de 1,3%. Em relação às escolas do 1º ciclo do secundário, o número de concluintes passou a crescer a partir da década de 1980, atingindo o teto de 21,1 milhões em 2005. Desde então, verificou-se uma redução contínua, chegando a 17,5 milhões em 2010. Durante o período de 1978 a 2010, as escolas do 1º ciclo do secundário registraram uma taxa média anual de crescimento de egressos de apenas 0,1%. As escolas primárias, em geral, permaneceram com níveis estáveis, apresentando uma ligeira queda no número de concluintes. Essa tendência de queda agravou-se principalmente depois do ano 2000. Em 1980, os concluintes do ensino primário somaram 20,5 milhões; em 2010, esse número caiu para 17,4 milhões, evidenciando um decréscimo médio anual de 0,9%.

A tabela 6 mostra a evolução do número de mestrandos da China de 1978 a 2010. O ensino de pós-graduação teve um avanço significativo desde a reforma e abertura ao exterior. Tanto na admissão, quanto no número de alunos matriculados e concluintes, verificou-se um crescimento acelerado na maioria dos anos, sendo respectivamente 10.708 admitidos, 10.934 matriculados e 9 concluintes em 1978 e, em 2010, respectivamente 538.177, 1.538.416 e 383.600. Ou seja, números 50,3 vezes, 140,7 vezes e 42.622,2 vezes maiores do que em 1978. As estatísticas mostram que, nesse período, a taxa média anual de acréscimo foi, respectivamente, de 13%, 16,7% e 39,5%.



Tabela 5
Número de alunos concluintes das escolas chinesas dos diversos níveis e categorias de 1978 a 2010 (em 10 mil pessoas)

Ano	Instituições de ensino superior	Escolas secundárias	Escolas secundárias do 2º ciclo	Escolas secundárias do 1º ciclo	Escolas secundárias profissionalizantes	Escolas primárias
1978	16,5	2375,3	682,7	1692,6	-	2287,9
1980	14,7	1581,0	616,2	964,7	7,9	2053,3
1985	31,6	1194,9	196,6	998,3	41,3	1999,9
1990	61,4	1342,1	233,0	1109,1	89,3	1863,1
1995	80,5	1429,0	201,6	1227,4	124,0	1961,5
2000	95,0	1908,6	301,5	1607,1	176,3	2419,2
2005	306,8	2768,1	661,6	2106,5	170,0	2019,5
2010	575,4	2543,0	794,4	1748,6	232,0	1739,6

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* de 2011 compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China e publicados pela Editora de Estatísticas da China, edição 2011.

Tabela 6
Número de mestrandos na China de 1978 a 2010 (unidade)

Ano	Número de admissões	Número de alunos matriculados	Número de concluintes
1978	10.708	10.934	9
1980	3.616	21.604	476
1985	46.871	87.331	17.004
1990	29.649	93.018	35.440
1995	51.053	145.443	31.877
2000	128.484	301.239	58.767
2005	364.831	978.610	189.728
2010	538.177	1.538.416	383.600

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* de 2011 compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China e publicados pela Editora de Estatísticas da China, edição 2011.

Os indicadores apresentados na tabela 6 refletem em grande medida a mudança estrutural da educação chinesa, na qual se destacam a aceleração do desenvolvimento do ensino de pós-graduação e do ensino superior, e a tendência relativamente estável, com ligeira queda, do ensino primário e secundário. Quanto ao nível de admissão, em 1978 a pós-graduação, o ensino superior, 2º ciclo do ensino secundário (inclusive ensino profissionalizante), 1º ciclo do ensino secundário e primário responderam, respectivamente, por 0,02%, 0,66%, 11,44%, 33,13% e 54,75% do total de estudantes admitidos.



Em 2010, essas proporções evoluíram para 1,03%, 12,63%, 21,3%, 32,75% e 32,29%. Assim, a razão de admissão nos cinco níveis de ensino anteriormente referidos passou de 1: 37,6: 647,6: 874,8: 3098,5 em 1978 para 1: 12,3: 20,7: 31,9: 31,4 em 2010.

O desenvolvimento geral e a mudança estrutural da educação elevaram consideravelmente o nível de qualificação da população chinesa. A tabela 7 apresenta a participação da população nos diversos graus de escolarização desde o início da reforma e abertura. Não é difícil constatar que houve um grande avanço nessa matéria. A população escolarizada com ensino superior representava 8,9% da população chinesa em 2010, percentual 23,3 vezes maior que o de 1982 (0,4%). A população com ensino secundário de 2º e 1º ciclo responderam por 14% e 38,8% da população chinesa em 2010, crescendo, em ambos os casos, 2,2 vezes em relação a 1982. Em contrapartida, a população com nível de ensino primário sofreu uma drástica queda, de 34,4% em 1978 para 26,8% em 2010.

Tabela 7
Proporção da população em diversos graus de escolarização de 1982 a 2010 (%)

Ano	Ensino superior (ensino universitário e ensino superior de formação especial)	Ensino secundário do 2º ciclo (incluindo ensino secundário de formação especial)	Ensino secundário do 1º ciclo	Ensino primário
1982	0,4	6,4	17,3	34,4
1990	1,4	8,0	23,3	37,2
2000	3,6	11,2	34,0	35,7
2005	5,2	11,5	35,7	31,1
2010	8,9	14,0	38,8	26,8

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* de 2011 compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China e publicados pela Editora de Estatísticas da China, edição 2011.

Graças à reforma e abertura ao exterior, a China logrou avanços significativos tanto na formação de alunos como na melhora da qualidade da educação, verificada no Programme for International Student Assessment (Pisa), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Pisa é um projeto internacional de avaliação e monitoramento da qualidade do ensino. Permite aos países e regiões participantes avaliarem os conhecimentos aplicados e a habilidade de alunos na





faixa de 15 anos — idade em que se supõe o término da escolaridade básica obrigatória — para resolver questões de leitura, matemática e ciências. O Pisa começou a ser implementado no ano 2000 e se repete a cada três anos. Embora a China não tenha participado no projeto entre 2000 e 2003, o Centro de Exames do Ministério da Educação iniciou em 2006 o exame experimental do Pisa, com a participação de Hong Kong e Taiwan. Nesse ano, Taiwan ocupou o 1º lugar no exame de matemática, apesar de não ter conquistado as melhores colocações nos exames de leitura e ciências. Já Hong Kong teve desempenhos excelentes nas três disciplinas, entrando para o top 3 em todos os exames, com destaque para a 2ª posição em ciências. Em 2009, Hong Kong classificou-se em 4º, 3º e 3º no *ranking* dos exames de leitura, matemática e ciências, e Taiwan ficou em 23º, 5º e 14º lugares nos respectivos exames (tabela 8).

Os resultados do Pisa de 2009 mostram que os alunos de Xangai obtiveram notas excelentes, conquistando o 1º lugar nas três matérias, com 556, 600 e 575 pontos em leitura, matemática e ciências. Quanto aos países desenvolvidos, os Estados Unidos ocuparam o 17º, 31º e 23º lugares nas respectivas disciplinas, 16, 30 e 22 lugares atrás dos alunos de Xangai. O Japão posicionou-se em 8º, 9º, 5º nos mesmos exames, 7, 8 e 4 posições atrás dos chineses. Os alunos finlandeses ocuparam o 3º, 6º e 2º lugares nas três disciplinas, 2, 5 e 1 lugar abaixo dos alunos de Xangai. Já os alemães ficaram 19, 15 e 12 posições atrás dos alunos chineses. Tomando os resultados dos países em desenvolvimento, para efeito comparativo, a Coreia do Sul alcançou o 2º, 4º e 6º lugares do Pisa de 2009, 1, 3 e 5 posições atrás da China. Já Brasil ficou com o 57º, 63º e 59º lugares em leitura, matemática e ciências, 56, 62 e 58 posições a menos se comparado a Xangai. A Rússia ocupou o 42º, 38º e 39º lugar nos exames do mesmo ano, 41, 37 e 38 posições abaixo da China. Os alunos do estado Talmi Nadu, na Índia, posicionaram-se no 72º lugar nas três disciplinas, ficando 71 posições atrás dos alunos chineses. Em termos das notas, vê-se uma diferença significativa entre a China e as outras economias. Os números apontaram que a China obteve 56, 113 e 73 pontos a mais que os Estados Unidos, 144, 214 e 170 pontos a mais que o Brasil e 219, 249 e 227 pontos a mais que a Índia nas disciplinas de leitura, matemática e ciências (tabela 9).

É natural que o desempenho educacional de Xangai não represente o nível educacional de toda a China, e a simples comparação das notas de Xan-



Tabela 8
Ranking dos países e regiões do mundo nos exames do PISA

	2000			2003			2006			2009		
	Leitura	Matemática	Ciências									
Taiwan	-	-	-	>10	1	42	23	5	14			
China	-	-	-	3	3	2	4	3	3			
Xangai	-	-	-	-	-	-	-	1	1			
Coreia do Sul	6	2	7	1	3	7	2	4	6			
Japão	8	4	3	>10	10	3	8	9	5			
Índia (Tamil Nadu)	-	-	-	-	-	-	72	72	72			
América												
Estados Unidos da América	15	24	21	>10	>10	21	17	31	23			
Brasil	-	-	-	-	-	-	57	63	59			
Europa												
Finlândia	1	1	1	2	2	1	3	6	2			
Alemanha	21	16	8	>10	>10	8	20	16	13			
Rússia	-	-	-	-	-	-	42	38	39			

Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Programme_for_International_Student_Assessment#China.



Tabela 9
Notas dos países e regiões do mundo no Pisa 2009

País ou região	2009		
	Leitura	Matemática	Ciências
Xangai – China	556	600	575
Taiwan – China	495	543	520
Hong Kong – China	533	555	549
Coreia do Sul	539	546	538
Japão	520	529	539
Estados Unidos da América	500	487	502
Brasil	412	386	405
Finlândia	536	541	554
Alemanha	513	513	520
Rússia	459	468	479
Tamil Nadu – Índia	337	351	348

Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Programme_for_International_Student_Assessment#China.

gai com a de outros países e regiões pode parecer algo forçada, uma vez que o sucesso de uma cidade desenvolvida em termos educacionais está longe de corresponder ao nível da educação do país em geral. Entretanto, o estudo da OCDE aponta que, mesmo em aldeias da China, os resultados do Pisa se aproximavam do nível médio dos Estados-membros da OCDE. Relatório de pesquisa não publicado de Andreas Schleicher, analista chefe do Conselho de Educação da OCDE, fundador do Pisa, revela que, com base nos resultados dos exames realizados em 12 províncias chinesas, até nas zonas mais pobres da China os alunos têm um desempenho próximo do nível médio dos Estados-membros da organização.¹

2. Problemas existentes no desenvolvimento educacional da China

2.1 Insuficiência de recursos na educação

O aumento dos recursos para a educação é fundamental para um desenvolvimento significativo do ensino. Embora os fundos educacionais da China

1. Chris Cook. Disponível em: Shanghai Tops Global State School Rankings. *Financial Times*, 12/7/2010. Acesso em: 28 jun. 2013.





tenham registrado um crescimento contínuo e estável desde a reforma e a abertura ao exterior, esse investimento ainda permanece em nível relativamente baixo comparado com outros países, sobretudo os desenvolvidos. A insuficiência de recursos já é considerada o calcanhar de aquiles do setor, que condiciona negativamente o desenvolvimento educacional na China.

Essa insuficiência se manifesta principalmente em dois aspectos: o valor absoluto relativamente reduzido de gasto por aluno; e o baixo percentual de gastos na educação em relação ao PIB. De acordo com o *Education at a Glance 2012*,² lançado pela OCDE, o gasto chinês *per capita* na educação desde o ensino primário até o universitário foi de US\$ 1.593 em 2008, valor bem abaixo do registrado por Estados-membros da OCDE, assim como de outros países do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O gasto por aluno no Brasil foi de US\$ 2.416 no mesmo ano, e o da Rússia, US\$ 4.878. Em termos das instituições públicas de educação, alunos suíços e americanos usufruem do gasto *per capita* mais alto, respectivamente de US\$ 14.977 e US\$ 14.923, 9,4 vezes e 9,37 vezes superiores ao da China. Quanto ao gasto *per capita* no ensino superior, em 2008 a China registrou US\$ 4.550, contra a média de US\$ 13.717 dos Estados-membros da OCDE, e US\$ 29.910 do gasto *per capita* americano — respectivamente, 3 e 6,6 vezes maior que o da China. Nesse ano, os gastos públicos nas instituições públicas da educação chinesas representaram apenas 3,3% do PIB, contra um percentual médio de 5,9% entre os países da OCDE. A média dos 21 países da União Europeia foi de 5,5% e, dos Estados Unidos, de 7,2%. Segundo as estatísticas do grupo de pesquisa do Comitê para a Educação, Ciência, Cultura e Saúde da Assembleia Popular Nacional da China, o valor *per capita* dos fundos educacionais em 2008 era US\$ 160, menos de metade da média do gasto *per capita* mundial em 2006, de US\$ 400, e menos de um décimo da média *per capita* dos Estados-membros da OCDE,³ de US\$ 1.800.

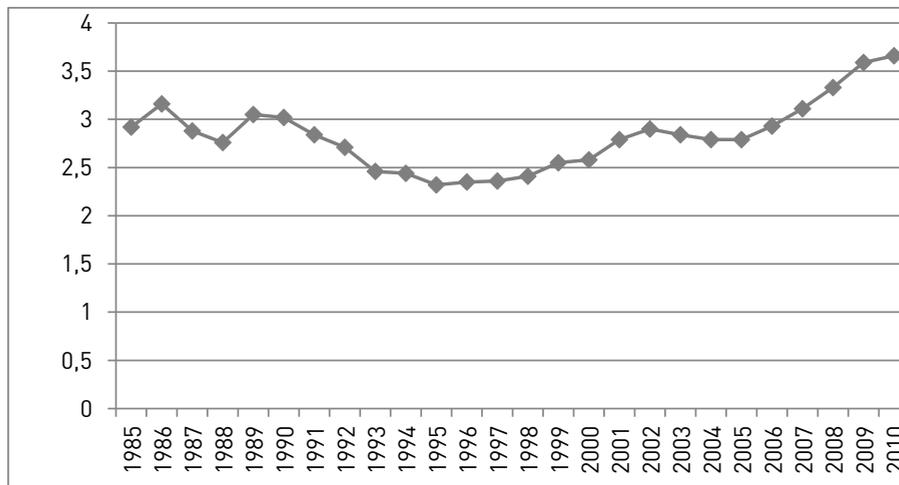
2. OECD, *Education at a Glance 2012*. Disponível em: <http://oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487>.

3. Grupo de pesquisa do Comitê para a Educação, Ciência, Cultura e Saúde da Assembleia Popular Nacional da China, Increase funding to boost the development of education. *Qiusbi*, n. 4, 2011.





Gráfico 2
Evolução do percentual dos fundos financeiros da educação em relação ao PIB da China de 1985 a 2010 (%)



Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China.

O índice de 4% do gasto fiscal educacional do Estado em relação ao PIB é geralmente considerado uma linha básica para a avaliação do nível de educação. Essa meta foi proposta pelo governo chinês em 2003, mas até 2010 as despesas fiscais do Estado na educação não haviam alcançado esse nível, respondendo por apenas 3,7% do PIB (gráfico 2), percentual abaixo do nível médio mundial de 4,7% em 2004. Além disso, em 1985 o governo chinês exigiu que a alocação fiscal para a educação feita pelo governo central e pelos governos locais crescesse mais que a taxa de crescimento da receita corrente fiscal. Porém, em 11 dos 20 anos compreendidos entre 1991 e 2010, a taxa de crescimento da alocação dos fundos fiscais para a educação foi mais baixa que a de crescimento da receita corrente fiscal, não atendendo à exigência do governo central (tabela 10).

A carência de recursos tem condicionado o ritmo de desenvolvimento educacional da China. Ainda que os recursos direcionados ao ensino obrigatório tenham aumentado consideravelmente, as atuais garantias permanecem baixas. Além disso, muitas escolas têm enfrentado escassez de espaço, em um cenário onde o 1º ciclo do ensino secundário tem registrado excesso de demanda. São muitas as escolas primárias e secundárias do 1º ciclo que não possuem os equi-



Tabela 10
**Taxa de crescimento dos fundos financeiros da educação e das receitas
 financeiras de 1991 a 2010 (%)**

Ano	Taxa de crescimento dos fundos financeiros da educação	Taxa de crescimento das receitas financeiras
1991	-0,52	7,23
1992	17,19	10,60
1993	19,61	24,85
1994	37,18	19,99
1995	16,34	19,63
1996	17,85	18,68
1997	12,03	16,78
1998	15,31	14,16
1999	15,98	15,88
2000	14,87	17,05
2001	23,81	22,33
2002	20,60	15,36
2003	10,91	14,87
2004	16,62	21,56
2005	15,84	19,90
2006	24,22	22,47
2007	32,08	32,41
2008	26,53	19,50
2009	17,90	11,72
2010	18,13	21,28

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China.

pamentos estipulados pelo Estado. Por outro lado, o 2º ciclo do ensino secundário tem experimentado um rápido crescimento, mesmo na ausência de um mecanismo nítido de financiamento. Em muitos lugares, o gasto do governo só garante o salário do corpo docente. Os recursos para o 2º ciclo do ensino secundário e o ensino profissionalizante correspondiam a apenas 52,3% e 55,8% dos seus gastos em 2008, respectivamente. Sob a dupla pressão de ampliação sucessiva da admissão e aprimoramento das condições de ensino superior, as instalações originais mal podem atender às necessidades. Além disso, alguns estabelecimentos de ensino superior têm dificuldade em continuar a funcionar por causa do nível reduzido do gasto por aluno de fundos alocados. Nota-se um fenômeno grave de endividamento em escolas públicas do 2º ciclo do ensino secundário e profissionalizante e em instituições públicas de ensino superior.



2.2 Qualidade educacional relativamente baixa

Em 2010, a China contava com 2,7 mil instituições de ensino superior (exceto instituições de pós-graduação e outros estabelecimentos privados de ensino), 23,8 milhões de estudantes matriculados (inclusive mestrandos) e 6,1 milhões de formados (inclusive mestres), constituindo o maior sistema de ensino superior do planeta. Os êxitos do desenvolvimento educacional da China são universalmente reconhecidos. Entretanto, e apesar das boas classificações no Pisa de 2009, a educação na China, sobretudo a do ensino superior, ainda demanda um longo caminho de aprimoramento se comparada aos países que são referência no setor.

Entre 2009 e 2010, a China ocupava o 30º lugar no Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial; no quesito qualidade de educação superior, entretanto, ficou na 52ª posição. Isso demonstra que a construção do sistema de ensino superior e a qualidade dessa educação não favoreciam ganhos de competitividade no país; pelo contrário, os restringia.

Priorizar a qualidade será inevitável para o desenvolvimento do ensino superior da China nessa nova época. Com a conquista da popularização do ensino superior, o fator qualidade ganha gradual evidência. Durante o período da popularização, em busca do salto no desenvolvimento do ensino superior, é premente mudar do antigo modelo de desenvolvimento extensivo pela expansão de escala para o modelo de desenvolvimento com ênfase no conteúdo, caracterizado pela melhora da qualidade.

2.3 Discrepância significativa do desenvolvimento educacional

A partir da década de 1980, o desenvolvimento socioeconômico acelerado contribuiu enormemente para a elevação do nível educacional do povo chinês. Porém, não se pode ignorar a discrepância significativa existente no desenvolvimento do ensino entre as zonas urbana e rural e entre diferentes regiões, que já se tornou um fator restritivo à elevação geral da qualificação da população chinesa.

Desde os anos 1980, a disparidade da oferta de educação e o desequilíbrio do panorama educacional entre os habitantes das zonas urbanas e rurais tem se agravado constantemente. Em todas as etapas, os habitantes rurais têm





menos oportunidades do que os urbanos. Graças ao crescimento econômico e à reforma das políticas de ensino, essa situação tem melhorado em diferentes graus. Hoje em dia, as oportunidades dadas às crianças do meio rural para frequentar a escola primária são muito próximas às das crianças do meio urbano. Porém, nas etapas posteriores, as melhorias não são tão óbvias. Por outro lado, o abandono escolar de alunos do meio rural nos níveis primário e secundário é ainda um fenômeno relevante. São vários os fatores — como econômico, social, familiar e individual — que influenciam o abandono escolar e a disparidade educacional entre as zonas urbanas e rurais. Para agravar ainda mais esse quadro, a consequente desvantagem educacional devido ao sistema de ensino afeta, por sua vez, o desenvolvimento socioeconômico do campo e de regiões menos desenvolvidas.

Paralelamente à disparidade educacional entre as zonas urbanas e rurais, nota-se um considerável desnível no desenvolvimento educacional entre a população das diferentes regiões da China sobretudo no 1º ciclo do ensino secundário e no nível superior. Segundo as estatísticas, até 2000 as escolas primárias de quase todas as províncias da China (exceto o Tibete e a Província Qinghai) tinham uma taxa de matrícula e de formação perto de 100%. Já nos níveis superiores ainda existia uma grande diferença entre a taxa de matrícula e de formados em diferentes províncias; quanto mais alto era o grau de ensino, maior era a diferença. De forma geral, as taxas de matrícula, de concluintes e de admissão nas escolas de todos os níveis de ensino são mais altas em Pequim e Xangai, seguidas pelas províncias Jiangsu, Zhejiang e outras do litoral, que apresentam bons indicadores. Já em regiões como Tibete, Guizhou, Yunnan e Hainan, o nível de atraso é evidente. A disparidade educacional não só se revela em diferentes regiões como também dentro de uma mesma província, em diferentes cidades ou zonas. Por exemplo, em 1990, a taxa de abandono escolar na faixa etária de 10 a 18 anos nos distritos da província de Hebei registrou variação de 30,5% a quase 100%. Esse indicador demonstra que a disparidade educacional se deve fortemente ao desequilíbrio do crescimento econômico, ao processo de transição demográfica e à implementação de políticas educacionais regionais.⁴

4. Niu Jianlin. Review of non-equilibrium study on education development in China, in *Economic Research Guide*, n. 12, 2011.





3. O efeito do desenvolvimento educacional sobre o crescimento econômico da China

Ao longo das três décadas de reforma e abertura ao exterior, o desenvolvimento educacional tem exercido um efeito positivo sobre o crescimento econômico da China, ao mesmo tempo que tem elevado a qualidade de todo o povo chinês. Esta seção apresenta os resultados de uma análise econométrica da relação entre educação e crescimento na China.⁵

Define-se o período de 1980 a 2010 como o de amostragem e são selecionadas quatro variáveis — PIB, desenvolvimento educacional, mão de obra e capital —, entre as quais o PIB é a variável dependente que serve para medir o crescimento econômico da China e o desenvolvimento educacional serve de variável explicativa. O cálculo do índice anual do nível geral do desenvolvimento educacional é feito com base na conversão dos anos de escolarização em função das etapas escolares. O número convertido é multiplicado pelo número de concluintes em cada nível de ensino; a soma de todos esses resultados constitui o índice anual desejado. Em termos da conversão dos anos de escolarização, define-se o ensino universitário como 16 anos, o 2º ciclo do ensino secundário (inclusive ensino profissionalizante) como 12 anos, o 1º ciclo do ensino secundário como nove anos, e o ensino primário como seis anos. Os dados sobre o número de concluintes de todas as etapas escolares são retirados do *Anuário estatístico da China* de 2011, e compilados pelo Instituto Nacional de Estatísticas da China. Os índices calculados do nível geral do desenvolvimento educacional são apresentados na tabela 11. O insumo de mão de obra desempenha o papel de variável de controle, representada pelo número de empregados no final do ano, também obtido da mesma fonte. O insumo de capital constitui outra variável de controle e é expresso pelo capital total utilizado (tabela 12).⁶

Os resultados do modelo econométrico indicam uma correlação positiva entre o desenvolvimento educacional e o crescimento do PIB. Quando as demais variáveis não mudam, o aumento de 1 ponto percentual do nível do desenvolvimento educacional da China aumenta o PIB do país em 0,48 ponto

5. O Apêndice apresenta uma descrição do modelo econométrico e os valores das estimativas.

6. Existe uma divergência entre os pesquisadores chineses em relação à estimativa sobre o estoque de capital fixo da China. Adotam-se, neste capítulo, as estimativas feitas por Zhao Hairong.





Tabela 11

Nível geral do desenvolvimento educacional da China de 1980 a 2010

Ano	Índice do nível geral de desenvolvimento educacional	Ano	Índice do nível geral de desenvolvimento educacional	Ano	Índice do nível geral de desenvolvimento educacional	Ano	Índice do nível geral de desenvolvimento educacional
1980	28.726,5	1988	26.860,6	1996	28.592,0	2004	43.543,2
1981	29.012,0	1989	26.226,9	1997	30.530,2	2005	45.963,1
1982	26.317,9	1990	26.010,5	1998	33.229,4	2006	47.051,8
1983	24.143,3	1991	25.940,9	1999	34.715,7	2007	47.829,2
1984	23.594,0	1992	25.995,1	2000	36.232,1	2008	48.780,1
1985	24.344,5	1993	26.180,8	2001	37.485,8	2009	48.150,7
1986	25.621,2	1994	26.593,0	2002	39.520,3	2010	47.698,2
1987	27.026,5	1995	28.010,8	2003	41.694,2		

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China de 2011* compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China e publicados pela Editora de Estatísticas da China, edição 2011.

percentual na média. Verificam-se correlações positivas semelhantes entre o insumo de mão de obra e o PIB, e entre o insumo de capital e o PIB, indicando a importância da mão de obra e do capital para o crescimento econômico da China.

4. Conclusão

Nos últimos anos, a globalização econômica evoluiu vertiginosamente e a economia do conhecimento se renova a cada dia. O país que desejar obter uma posição vantajosa no atual cenário internacional de intensa competição deverá possuir, além dos fatores de mão de obra e de capital, a capacidade de inovação. No caso da China, a relativa falta dessa capacidade, que resulta em um baixo nível de inovação científica e tecnológica, deve-se à escassez de investimento e à imperfeição do sistema de inovação tecnológica, bem como à alocação ineficiente dos fatores de inovação. Além das causas referidas, o nível relativamente atrasado do desenvolvimento educacional constitui a principal justificativa para esse quadro.

Atualmente, a economia aberta da China está entrando em uma nova fase de crescimento. Elevar a capacidade independente de inovação e construir um país inovador já se tornaram o núcleo da estratégia de desenvolvimento





nacional. Para isso, será necessário aumentar com firmeza o investimento no sistema educacional, desenvolver ainda mais a educação e preparar um contingente de talentos inovadores, construindo uma potência rica em recursos humanos. Somente dessa forma a China conquistará melhorias significativas em sua estrutura para garantir um crescimento econômico sadio e rápido e evitar a “armadilha da renda média”.

Apêndice

Tabela 12
Capital total utilizado na China de 1980 a 2010

Ano	Capital total utilizado						
1980	8.709,24	1988	20.442,16	1996	48.723,10	2004	110.182,47
1981	9.534,08	1989	22.906,48	1997	53.207,41	2005	121.626,09
1982	10.414,06	1990	24.475,52	1998	57.648,88	2006	134.536,55
1983	11.455,24	1991	26.254,6	1999	63.338,21	2007	148.168,84
1984	12.762,33	1992	28.565,31	2000	68.471,67	2008	164.083,13
1985	14.663,79	1993	32.749,89	2001	76.785,85	2009	173.186,78
1986	16.309,42	1994	37.391,89	2002	85.268,97	2010	186.906,72
1987	18.065,95	1995	43.534,21	2003	96.393,73	-	-

Fonte: Elaboração com base nos dados do *Anuário estatístico da China* compilados pelo Instituto Nacional de Estatística da República Popular da China.

Análise econométrica

Visto que as quatro variáveis são dados de séries temporais, é preciso examinar primeiramente sua estacionariedade. Logo, aplica-se o teste Dickey-Fuller aumentado, que permite testes de raízes unitárias às variáveis, bem como às suas diferenças de primeira ordem (tabela 13). Os resultados mostram que as quatro variáveis têm raiz unitária — ou seja, a série não é estacionária. No entanto, as diferenças de primeira ordem das variáveis são estacionárias e pode-se fazer um teste de cointegração. Recorrendo ao teste de Johansen, os resultados (tabela 14) mostram que, no nível notável de 5% (ou 1%), existe uma cointegração entre as variáveis, o que significa uma relação estável de equilíbrio de longo prazo.



Tabela 13

Testes de raízes unitárias às variáveis e suas diferenças de primeira ordem

Variável	Tipo de teste (C,T,K)	Valor do ADF	1% do valor crítico	5% do valor crítico	10% do valor crítico	Conclusão
Ln(PIB)	(C,T,1)	-2,732	-4,308	-3,573	-3,220	Não estacionária
Ln(Educação)	(C,T,2)	-1,660	-4,323	-3,570	-3,224	Não estacionária
Ln(Trabalho)	(C,T,0)	-0,925	-4,295	-3,567	-3,217	Não estacionária
Ln(Capital)	(C,T,1)	-3,170	-4,308	-3,573	-3,220	Não estacionária
Δln(PIB)	(C,T,1)	-3,399	-4,323	-3,570	-3,224	Estacionária
Δln(Educação)	(C,T,1)	-3,481	-4,323	-3,570	-3,224	Estacionária
Δln(Labor)	(0,T,1)	-5,798	-4,308	-3,573	-3,220	Estacionária
Δln(Capital)	(C,0,1)	-3,274	-4,323	-3,570	-2,224	Estacionária

Obs: Δ representa a diferença de primeira ordem da variável.

Tabela 14

Resultados do teste de Johansen

Autovalor	Estatística do traço	5% do valor crítico	1% do valor crítico	Número de vetores cointegrantes
0,82	95,85	47,21	54,46	Nenhum **
0,65	48,23	29,68	35,65	Um pelo mais **
0,37	18,52	15,41	20,04	Dois pelo mais *
0,17	5,55	3,76	6,65	Três pelo mais *

Obs: **(*) significa a rejeição da hipótese nula.

Levando em conta que a amostra só tem 31 observações e quatro variáveis endógenas, e dadas as caudas gordas resultantes do teste de Johansen no caso de uma menor amostragem e visto o consequente desvio médio verdadeiro, adota-se o modelo autorregressivo vetorial (VAR) em vez do teste de Johansen no que concerne às estimativas sobre a relação estável de equilíbrio de longo prazo entre as variáveis. A forma do modelo VAR sem variáveis exógenas pode ser escrita como:

$$Y_t = A_1 Y_{t-1} + \dots + A_p Y_{t-p} + \mu_t \quad (1)$$

Por limite de capacidade de amostragem e com base em uma comparação entre as estatísticas obtidas através do Critério de Informação de Akaike (AIC) e do Critério de Schwarz (SC), opta-se por modelos reduzidos de parâmetro, todos no valor de defasagem (p) de 2 para fazer estimativas dos coeficientes das variáveis, e obtêm-se os resultados da tabela 15.

Tabela 15
Estimativas do modelo VAR com valor de defasagem de 2

Variável	lnTrabalho	lnPIB	lnEducação	lnCapital
lnTrabalho (-1)	0,376465	0,502311	0,007129	0,472651
	-0,18745	-0,40642	-0,22392	-0,37544
	-2,00835	-1,23595	-0,03184	-1,25892
lnTrabalho (-2)	0,06184	0,424173	0,049151	0,401414
	-0,17785	-0,3856	-0,21245	-0,35621
	-0,34772	-1,10005	-0,23136	-1,12692
lnPIB (-1)	-0,494752	3,427091	2,653831	1,902185
	-0,85848	-1,8613	-1,02549	-1,71943
	(-0,57632)	-1,84124	-2,58786	-1,10629
lnPIB (-2)	1,403109	-2,858602	-2,567618	-2,231825
	-0,83939	-1,81992	-1,0027	-1,68121
	-1,67157	(-1,57073)	(-2,56071)	(-1,32751)
lnEducação (-1)	-0,28175	-0,15265	1,253571	-0,116188
	-0,13462	-0,29188	-0,16081	-0,26963
	(-2,09288)	(-0,52298)	-7,79517	(-0,43091)
lnEducação (-2)	0,324704	0,35841	-0,443742	0,325954
	-0,13329	-0,289	-0,15923	-0,26697
	-2,43598	-1,24016	(-2,78684)	-1,22092
lnCapital (-1)	0,418466	-2,034286	-2,819163	-0,488852
	-0,92146	-1,99785	-1,10072	-1,84557
	-0,45414	(-1,01824)	(-2,56119)	(-0,26488)
lnCapital (-2)	-1,342273	2,349185	2,784407	1,703952
	-0,89758	-1,94609	-1,07221	-1,79775
	(-1,49543)	-1,20713	-2,59689	-0,94782
C	6,064561	-11,0983	0,811053	-10,58094
	-1,74131	-3,77541	-2,08008	-3,48765
	-3,48275	(-2,93963)	-0,38991	(-3,03383)
R2	0,989189	0,999173	0,993446	0,999199
R2 convertido	0,984865	0,998842	0,990824	0,998879
soma residual de quadrados	0,008577	0,04032	0,012239	0,034408

(continua)

(continuação)

Variável	lnTrabalho	lnPIB	lnEducação	lnCapital
equação SE	0,020709	0,0449	0,024738	0,041477
estatísticas F	228,7489	3019,834	378,9304	3120,185
AIC	-4,667384	-3,119643	-4,311845	-3,278206
SC	-4,24305	-2,695309	-3,887512	-2,853873
Covariância da variância decisiva			1,23E-15	
Razão de verossimilhança logarítmica			333,215	
AIC			-20,49758	
SC			-18,80025	

Os resultados mostram que, embora nem todas as equações tenham variáveis de desfasamento significativas, por causa do valor elevado das estatísticas F, não se pode rejeitar a hipótese da significância de estatísticas conjuntas das variáveis de defasagem. Pretende-se obter as equações de relação das variáveis com o PIB. A equação seguinte é conseguida com base nas estimativas:

$$\begin{aligned} \ln PIB_t = & 3,427 * \ln PIB_{t-1} - 2,859 * \ln PIB_{t-2} + 0,502 * Trabalho_{t-1} + \\ & + 0,424 * \ln Trabalho_{t-2} - 0,153 * \ln Educação_{t-1} + 0,358 * \ln Educação_{t-2} - \\ & - 2,034 * \ln Capital_{t-1} + 2,349 * \ln Capital_{t-2} - 11,098 \end{aligned} \quad (2)$$

Visando a uma relação estacionária de longo prazo mais simples entre as variáveis, define-se que:

$$\begin{aligned} PIB_t = PIB_{t-1} = PIB_{t-2} & \quad Trabalho_t = Trabalho_{t-1} = Trabalho_{t-2} \\ Educação_t = Educação_{t-1} = Educação_{t-2} & \quad Capital_t = Capital_{t-1} = Capital_{t-2} \end{aligned} \quad (3)$$

Quando se inserirem os vários componentes da equação (3) na equação (2), obtém-se a seguinte equação:

$$\ln PIB = - 25,720 + 0,477 * \ln Educação + 2,149 * \ln Trabalho + 0,498 * \ln Capital \quad (4)$$

De acordo com a equação de regressão (4), existe uma relação estacionária de longo prazo entre o desenvolvimento educacional, o insumo de mão de obra, o insumo de capital e o PIB da China.



Referências

- COOK, Chris. Disponível em: Shanghai Tops Global State School Rankings. *Financial Times*, 12/7/2010. Acesso em: 28 jun. 2013.
- HAIRONG, Zhao. Improving the calculation of perpetual inventory method K1. *Economist (China)*, n. 5, 2011.
- JIANLIN, Niu. Review of non-equilibrium study on education development in China. *Economic Research Guide*, n. 12, 2011.
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. *Chinese statistical yearbook 2011*. Beijing: China Statistics Press, 2011.
- OECD. *Education at a Glance 2012*. Disponível em: <http://oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487>.
- RESEARCH TEAM OF NPC EDUCATION AND HEALTH COMMITTEE. Increase funding to boost the development of education. *Qiusbi*, n. 4, 2011.







Mudanças recentes e a tendência de longo prazo da desigualdade de renda na China*

Li Shi**

Luo Chuliang***

Resumo

Este artigo descreve as características básicas das mudanças recentes na distribuição de renda e na desigualdade na China. Algumas políticas econômicas melhoraram a distribuição de renda, mas fatores determinantes da desigualdade ainda estão presentes. A melhoria foi sutil e as políticas ainda mostram certa vulnerabilidade. Portanto, há ainda um longo caminho para que se possa reverter a elevada desigualdade de renda na China.

1. Introdução

No processo de transformação econômica da China, a tendência de elevação da desigualdade de renda tem sido contínua, rápida e ampla em todos os aspectos. Em um período não muito longo, a China deixou de ser uma sociedade igualitária para tornar-se uma sociedade economicamente muito desigual.

* Tradução: Yu Yue.

** Professor catedrático e diretor do Instituto de Distribuição da Renda da Universidade Normal de Beijing.

*** Professor catedrático da Faculdade da Economia e Gestão da Universidade Normal de Pequim.





Em um contexto de desigualdade de renda em constante elevação, os diversos segmentos da sociedade têm demandado políticas capazes de reverter essa situação, enquanto anseiam por sinais de mudança. Nos últimos anos, para atender a essa demanda crescente, o governo adotou um conjunto de políticas públicas com o intuito de melhorar o bem-estar da população de baixa renda e promover o desenvolvimento harmonioso e justo da sociedade.

Graças a políticas públicas e desenvolvimento econômico, a desigualdade de renda na China foi de certa forma atenuada e surgiram alguns resultados positivos. Mas esses sinais positivos são duradouros? Isso depende se os fatores que originaram as mudanças positivas são temporários ou permanentes, e se resultaram de interferência externa ou se são inerentes ao desenvolvimento econômico.

Este artigo argumenta que, em relação às mudanças da desigualdade de renda, deve-se não apenas observar a melhoria, mas também focar nos problemas ainda existentes. Em particular, deve-se dar maior atenção ao tamanho reduzido da melhoria e ao grau de vulnerabilidade das políticas atualmente implementadas. Os problemas associados à má distribuição de renda ainda existem. Portanto, há um longo caminho para reverter a elevada desigualdade e melhorar a distribuição de renda.

2. A evolução recente da desigualdade de renda da população

Recentemente, a economia chinesa tem crescido a uma velocidade alta, a urbanização tem progredido a passos firmes, a estrutura econômica e de emprego têm evoluído gradualmente, e a renda da população urbana e rural tem aumentado aceleradamente. Nesse contexto, a distribuição de renda registra algumas mudanças e apresenta novas características, como ilustrado nas tabelas 1, 2 e 3.

Primeiro, houve uma desaceleração da diferença de renda na zona rural. O coeficiente de Gini para a zona rural aumentou de 0,37 em 2002 para 0,39 em 2009, 0,02 ponto em sete anos, comparado com 0,05 ponto de 1996 a 2002. É óbvia a desaceleração nos últimos 10 anos, em comparação com a década de 1990. Além disso, a renda das camadas mais baixas da população avançou mais do que a das camadas mais altas na área rural em 2010. Neste ano, o coeficiente de Gini na área rural ficou em 0,38, um pouco menor do que o de 2009.

Segundo, aumentou a desigualdade de renda na área urbana. Nos últimos 10 anos, as pessoas têm a percepção de que a desigualdade de renda urba-



na é maior do que a rural, mas as estatísticas a respeito mostram um resultado diferente. De acordo com as estimativas do Instituto Nacional de Estatísticas, o coeficiente de Gini da área urbana aumentou de 0,32 em 2002 para apenas 0,34 em 2010. Há especialistas que acham esses números subestimados e uma possível razão seria o viés das amostras pesquisadas. Como as pessoas de alta renda não querem participar da pesquisa em domicílio, as amostras desse grupo são poucas ou inexistentes. Dado que a renda desse grupo em geral aumenta mais rapidamente, isso pode subestimar o índice de Gini nas pesquisas que medem a diferença de renda.

A tabela 1 mostra o crescimento anual da renda média *per capita* (nominal) urbana e rural na pesquisa a domicílio, e o crescimento do patrimônio líquido dos 100 mais ricos segundo as listas Hurun e da Forbes. Na maioria dos anos, o crescimento do patrimônio líquido dos ricos é muito maior que o da renda *per capita* da população geral. No período listado na tabela 1, a taxa anual de crescimento do patrimônio líquido dos 100 mais ricos nas listas mencionadas é superior a 30%,¹ enquanto a taxa de crescimento da renda *per capita* da população urbana e rural é de apenas 13%. Shi e Chuliang (2011) realizaram uma tentativa preliminar de corrigir os dados subestimados da desigualdade de renda urbana causada pelo viés das amostras, e o resultado mostra que, em 2007, o coeficiente de Gini para a renda urbana era superior a 0,4, maior do que a desigualdade de renda no meio rural.

Tabela 1
Taxa de crescimento de renda *per capita* e dos ativos líquidos dos ricos (nominal) (%)

Ano	Renda <i>per capita</i> urbana	Renda <i>per capita</i> rural	Ativo líquido dos 100 mais ricos na lista Hurun	Ativo líquido dos 100 mais ricos na lista Forbes
2004	11,21	11,98	25,70	
2005	11,37	10,85	38,74	
2006	12,07	10,20	63,03	52,44
2007	17,23	15,43	209,56	181,77
2008	14,47	14,98	-30,66	-54,86
2009	8,83	8,25	23,85	88,61
2010	11,27	14,86	26,51	27,99
2011	14,1	17,9	16,81	2,16
Anual	12,55	13,01	35,21	29,80

Fonte: Compilado pelos autores.

1. A renda e o crescimento de capital são diferentes. Por causa da falta de dados, a renda da camada de alta renda é substituída pelo patrimônio líquido.



Terceiro, a desigualdade de renda entre as zonas urbana e rural mantém-se alta (tabela 2). Na última década, a razão de renda *per capita* entre as zonas urbana e rural tem sido entre 3 e 3,4. Essa proporção foi 2,90 em 2002, e subiu para 3,33 em 2009, o ponto mais alto da história. Em 2010, caiu para 3,23, e atingiu 3,13 em 2011. A omissão da renda de alguns trabalhadores migrantes nas estatísticas de renda rural também causa a subestimação da renda rural, o que resulta na superestimação da diferença de renda entre as áreas urbana e rural.

Todavia, mesmo levando em conta essa omissão, a trajetória de evolução da diferença de renda entre as zonas urbana e rural não sofreria grandes mudanças. Sendo assim, a redução da desigualdade de renda entre as áreas urbana e rural ainda é o principal desafio para melhorar a distribuição de renda.

Tabela 2
Desigualdade de renda 1990-2010

Ano	Coefficiente de Gini para urbano	Coefficiente de Gini para rural	Proporção da renda urbana e rural	Coefficiente de Gini para a renda do País
1990	0,23	0,31	2,17	0,330 (ano 1988)
1995	0,28	0,34	2,71	0,415
2002	0,32	0,37	2,90	0,460
2005	0,34	0,38	3,22	-
2009	0,34	0,39	3,33	0,483 (ano 2007)
2010	0,34	0,38	3,23	-

Fonte: Coeficiente de Gini para as áreas urbana e rural é do *Relatório anual da distribuição da renda dos chineses (2011)*; a proporção da renda urbana e rural é calculada segundo a renda *per capita* dos habitantes urbanos e rurais do *Almanaque da China*. O coeficiente de Gini para a renda de todo o país é calculado a partir de dados da distribuição da renda da população chinesa.

Quarto, a desigualdade de renda nacional ainda está em processo de expansão contínua. Para conhecer a distribuição da renda nacional nos últimos anos, somente é possível basear-se em estimativas feitas por instituições de pesquisa não oficiais, uma vez que não convém às oficiais publicar os indicadores. O coeficiente de Gini, estimado pelo Instituto de Distribuição de Renda da China da Universidade Normal de Pequim, subiu de 0,46 em 2002 para 0,48 em 2007.

Embora alguns pesquisadores acreditem que a diferença de renda tenha aumentado ainda mais nos últimos três a quatro anos, acreditamos que ela está relativamente estável, porque a crise financeira internacional e o plano de



estímulo econômico do governo chinês têm afetado tanto o grupo de renda baixa quanto o de renda alta. No início da crise, alguns trabalhadores vindos do campo perderam o emprego e sua renda foi afetada; por outro lado, os lucros dos empresários também foram consideravelmente reduzidos. Após a implementação do plano de estímulo econômico, porém, a situação da renda dos dois grupos melhorou.

Além disso, o aumento substancial dos preços dos ativos imobiliários trouxe ganhos à população urbana de alta renda, o que é um fator determinante na ampliação da desigualdade. Ao mesmo tempo, porém, a elevação dos preços dos produtos agrícolas resultou no rápido crescimento da renda dos agricultores, reduzindo a diferença de renda entre as zonas urbana e rural, que é o fator determinante da diminuição da desigualdade.

Quinto, a diferença salarial entre os diferentes setores está basicamente estável, tendo sofrido somente ligeiro aumento em 2010, ao passo que a desigualdade de renda intrarregiões diminuiu. Os coeficientes de mudança para o salário intersetorial da tabela 3 mostram a tendência de subida substancial antes de 2006, com estabilidade no período seguinte. Porém, o nível da desigualdade da renda *per capita* intersetorial é maior que no passado, e a tendência continua nos últimos anos. Os coeficientes de mudança da renda *per capita* urbana e rural dentro de cada região (províncias) têm mostrado uma tendência de queda desde 2006, e decrescente de 2006 a 2010.

Tabela 3
Desigualdade por setor e região (coeficiente de mudança)

Ano	Salário setorial	Renda <i>per capita</i> dos residentes urbanos das províncias	Renda <i>per capita</i> dos residentes rurais das províncias
1990	0,136	0,193	0,401
1995	0,189	0,276	0,431
2000	0,230	0,285	0,434
2005	0,337	0,287	0,456
2006	0,343	0,290	0,462
2007	0,341	0,272	0,444
2008	0,351	0,267	0,430
2009	0,344	0,266	0,434
2010	0,346	0,265	0,423

Fonte: Calculado pelos autores a partir do *Almanaque da China*, compilado pelo Instituto Nacional de Estatística.



3. Fatores de curto prazo promotores de mudanças na desigualdade de renda

Os sinais de estabilidade, ou mesmo de sutil melhoria, nos dados de distribuição de renda são indissociáveis das recentes mudanças no modelo de desenvolvimento econômico, na estrutura econômica e nas políticas do governo. Nos últimos anos, um aspecto do desenvolvimento econômico que merece destaque é a urbanização acompanhada da migração de mão de obra do campo. Teoricamente, a urbanização ajuda a diminuir a desigualdade de renda porque o deslocamento de mão de obra rural e a redução de mão de obra excedente no campo ajudam a elevar a renda rural *per capita*, diminuindo a desigualdade de renda entre as cidades e o meio rural.

Porém, o impacto final na desigualdade de renda entre as zonas rural e urbana depende também de outros fatores. Na década de 1990, os trabalhadores migrantes vieram de regiões relativamente desenvolvidas, e a renda rural *per capita* dessas regiões também era relativamente alta. Nos últimos anos, há cada vez mais trabalhadores do Centro-Oeste deixando a região para trabalhar fora, o que ajudou a diminuir a desigualdade de renda no meio rural. A recente diminuição da desigualdade de renda, portanto, teve ligação estreita com o surgimento de mais oportunidades de trabalho para os trabalhadores do Centro-Oeste em outros locais.

O processo de urbanização não apenas absorveu mão de obra rural excedente, mas também elevou a renda das classes mais altas. A expansão da economia urbana aumenta os ganhos de capital e a procura por trabalhadores com alto nível de escolaridade e conhecimentos tecnológicos, o que amplia os salários desses grupos. Em comparação com o pessoal especializado e com boa formação escolar da zona urbana, os trabalhadores migrantes compõem a maior parte da mão de obra não qualificada e a mudança dos seus salários determina a disparidade de renda urbana no processo de urbanização. Nos últimos anos, o aumento salarial dos trabalhadores migrantes ultrapassou o dos urbanos, tornando-se um fator positivo na redução da diferença salarial e de renda na zona urbana.

Não se pode dissociar a mudança estrutural do emprego da mudança estrutural do investimento e da indústria. De 2007 a 2010, o emprego urbano cresceu 8,5%, sendo de 20,6% o aumento na construção civil, 27,1% no mercado imobiliário, e 25,4% no setor de serviços e *leasing*. Esses setores têm





grande demanda de trabalhadores migrantes, tornando-se um fator importante na expansão dos seus salários. Mas deve-se notar que a expansão dessas indústrias é inseparável do plano de estímulo econômico do governo, cuja continuidade está em discussão.

Existem alguns fatores que aumentam a desigualdade na área urbana. Primeiro, a alta do preço imobiliário na zona urbana causa o aumento considerável de renda dos mais ricos e amplia também a desigualdade entre ricos e pobres. Segundo, a inflação relativamente alta, sobretudo dos alimentos, é mais desfavorável para o grupo de baixa renda. Como esse grupo tem o coeficiente de Engel mais alto, a queda do seu poder aquisitivo real é maior.

Sem dúvida, as políticas públicas do governo também afetam a distribuição de renda, o que também reflete a mudança do conceito de desenvolvimento. Na prática, as políticas públicas referentes ao campo afetam mais a distribuição de renda. Desde 2003, o governo introduziu uma série de políticas e medidas agrícolas preferenciais, que podem ser divididas em duas categorias. Uma é o subsídio com finalidade de aumentar diretamente a renda dos agricultores, incluindo o subsídio direto à produção de grãos, às sementes e máquinas agrícolas etc.; a outra é a política pública com finalidade de construir uma rede de proteção social, incluindo o novo sistema cooperativo de assistência médica, “duas isenções e um subsídio” na área de educação, garantias mínimas de previdência para o grupo de renda baixa etc. Essas políticas e medidas contribuem para aumentar a renda dos agricultores, conter as diferenças entre as áreas urbana e rural, reduzir a desigualdade de renda na área rural e atenuar a pobreza no meio rural.

Durante muito tempo, o rendimento dos agricultores proveniente da produção agrícola era muito limitado. Os agricultores que produziam grãos pertenciam normalmente ao grupo de baixa renda. Alguns estudos mostraram que a renda obtida pelos trabalhadores da agroindústria desempenha um papel importante para conter o aumento da desigualdade de renda na zona rural. Por isso, dar subsídio à agroindústria, incluindo subsídios aos alimentos e ao insumo agrícola, pode beneficiar os agricultores, aumentando sua renda, reduzindo assim a desigualdade no meio rural, e diminuindo o risco de pobreza.

Comparativamente, o efeito de políticas de redistribuição de renda na zona urbana é limitado. Por exemplo, o Imposto de Renda Individual (IRI) não reduz efetivamente a desigualdade de renda na área urbana. O IRI cobra-





do do grupo de alta renda é proporcionalmente pequeno e o pagamento pode ser evitado de diversas maneiras.

A política de garantias mínimas da previdência social tem melhor resultado no alívio da pobreza, mas quase nada faz para a redução da desigualdade.² Além disso, alguns fatores institucionais e políticos promotores da desigualdade ainda permanecem. O alto salário pago nas indústrias monopolistas é constantemente questionado e censurado, mas ainda não está resolvido, e a renda obtida com a corrupção, que ainda é elevada, é difícil de ser contida. Isso não só aumenta a desigualdade na zona urbana e no interior do país, mas representa uma grave injustiça no que diz respeito à distribuição de renda.

4. Fatores de longo prazo que afetam a distribuição de renda

A sustentabilidade da melhor distribuição de renda, por sua vez, depende da mudança dos fatores fundamentais que impedem uma melhor distribuição. Teoricamente, a distribuição inicial de renda depende de quanto os diferentes grupos da sociedade obtêm pelo que produzem no processo econômico. Diferentes modelos de desenvolvimento influenciam, direta ou indiretamente, os preços relativos dos distintos fatores de produção. Em consequência, afetam a renda relativa dos detentores dos diferentes fatores e determinam as diferenças na distribuição de renda. Se o desenvolvimento econômico tem o capital como motor básico e ele se torna um recurso escasso na sociedade, seu preço subirá. Como resultado, quem possui mais capital se beneficiará mais no processo de desenvolvimento econômico.

Desse modo, a evolução da distribuição de renda depende do modelo básico de desenvolvimento econômico adotado. Embora a transformação do atual modelo de desenvolvimento tenha se tornado um *slogan* político importante durante um longo período, falta ainda a definição clara dos elementos que esse conceito deve ter. O papel do modelo de desenvolvimento econômico na distribuição de renda pode ser descrito em três aspectos:

2. Shi e Hui (2009), com base nos dados de 2007, calcularam que o coeficiente de Gini da população urbana diminuiu menos de 1% depois de receber a garantia do salário mínimo. Isso mostra que a política de salário mínimo tem efeito muito limitado na redução da desigualdade de renda.





1. *Mecanismo de aprofundamento de capital* (“*capital deepening*”). Sempre existiu, antes e depois da Reforma,³ a preferência pela intensificação de capital na estrutura produtiva tecnológica. Antes da Reforma, o objetivo estratégico era desenvolver a indústria pesada. Considerou-se que a falta de capital e a tecnologia atrasada eram os principais motivos do lento desenvolvimento econômico da China.

No processo da Reforma, o aprofundamento de capital é visto como fator importante para promover o avanço tecnológico. Isso implica usar mais capital no processo da produção, sublinhando a necessidade da substituição de mão de obra para elevar a produtividade. Portanto, deve-se incentivar a acumulação de capital e o investimento para obter maior avanço tecnológico. Essa característica aparece no gráfico 1, que mostra o capital por trabalhador (formação de capital dividida pelo número de empregos), com uma tendência ascendente. Porém, o preço relativo dos bens de capital sobe e a distribuição de renda é a favor do capital e desfavorável ao trabalho.

Para verificar isso, o gráfico 1 mostra o resultado da formação de capital fixo por trabalhador e a razão entre o salário médio e o Produto Interno Bruto (PIB) por trabalhador. A formação de capital fixo por trabalhador significa o grau de aprofundamento do capital da economia, enquanto a taxa do salário médio em relação ao PIB por trabalhador indica a renda salarial relativa na distribuição do PIB. A tabela 4 mostra que o efeito estimado da formação de capital fixo por trabalhador sobre a razão entre o salário médio e PIB por trabalhador é negativo, ou seja, a relação entre o aprofundamento de capital e a distribuição de renda para o trabalho é inversa.

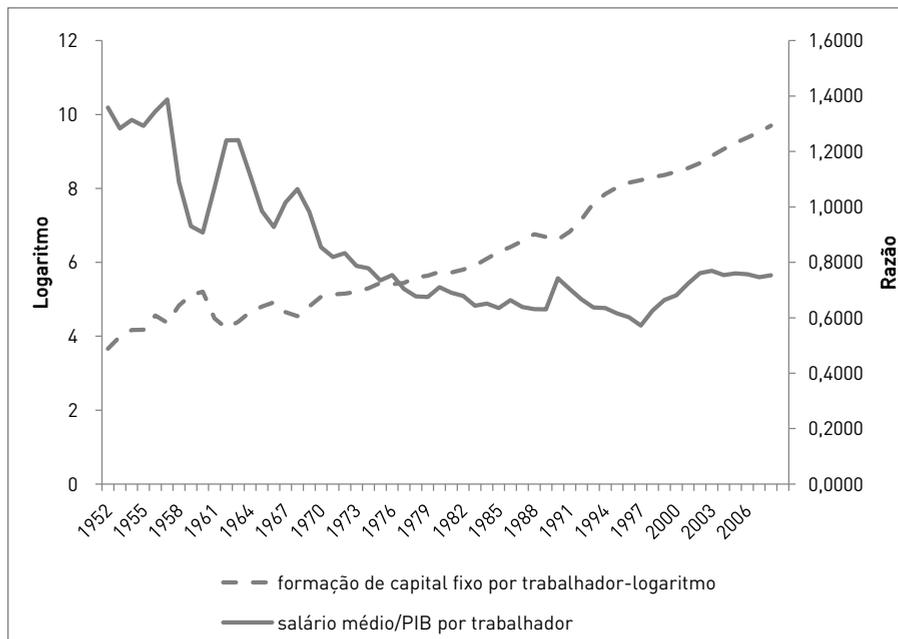
Apesar da grande demanda por emprego da enorme população chinesa, a tendência do desenvolvimento econômico ainda afeta a elaboração das políticas. Com o recente aumento salarial dos trabalhadores migrantes e a escassez dessa mão de obra, alguns especialistas acreditam que chegou o ponto de inflexão de Lewis, o que poderia ampliar ainda mais o aprofundamento do capital. Deve-se notar que, se as características da mão de obra e a demanda por emprego no processo do desenvolvimento econômico forem ignoradas, isso acarreta duas consequências. Primeiro, a mão de obra será substituída pelo capital, o que reduz a demanda de trabalhadores, aumentando as dificuldades de emprego. Além disso, será difícil promover a melhoria sustentável

3. O termo “Reforma” é usado pelo autor para designar as reformas iniciadas por Deng Xiaoping no final da década de 1970. (N. T.)



Gráfico 1

A proporção entre o salário médio e PIB por trabalhador e a mudança de formação de capital fixo por trabalhador



Fonte: Compilado pelos autores.

Tabela 4

Efeito do aprofundamento de capital (formação de capital fixo por trabalhador) na razão entre o salário médio e PIB por trabalhador

Ano	1952-1965	1966-1978	1952-1978	1979-1991	1992-2009	1979-2009
Formação do capital fixo por trabalhador (logaritmo)	-0,2642	-0,3924	-0,2759	-0,1367	-0,2856	-0,1454
	[3,60]***	[8,32]***	[5,77]***	[1,50]	[4,85]***	[2,64]**
tempo (1952=1)	-0,0058	-0,0010	-0,0087	-0,0140	0,0498	0,0245
	[0,77]	[0,27]	[2,89]***	[1,38]	[6,05]***	[3,01]***
constante	23,910	28,947	24,620	10,276	0,6715	0,7214
	[7,96]***	[17,08]***	[12,61]***	[4,21]***	[5,45]***	[8,73]***
Número de amostras	14	13	27	13	18	31
Estatísticas F	12,54	248,42	118,88	1,20	43,43	8,97
Ajuste R2	0,6396	0,9763	0,9007	0,0316	0,8331	0,3469

Nota: *, ** e *** indicam que as estatísticas são significantes, respectivamente, a 10%, 5% e 1%.



da distribuição de renda se a proteção dos direitos dos trabalhadores e de seus interesses for ignorada.

2. *Mecanismo de intervenção do governo.* Mesmo sob o sistema de economia de mercado, a intervenção do governo nas atividades econômicas ainda é inevitável. Entretanto, na transformação econômica da China, os efeitos adversos resultantes dessa intervenção são mais intensos e têm influência especial na distribuição de renda. Além do controle direto governamental nas atividades econômicas, existe também um controle indireto em alguns aspectos, que é reforçado por meio de vários canais.

O controle total e a intervenção integral dos departamentos governamentais no sistema de planejamento tornaram-se, na economia de mercado, canais para obter lucros. É importante salientar que, no processo de Reforma, tais canais, em vez de serem erradicados, se transformam em uma fonte de monopólio administrativo em certas áreas, ao combinar poder e empresas. Uma vez feita essa associação, criou-se um buraco negro para absorver a riqueza social. Esse processo é indireto e oculto. Sem restrição e supervisão, torna-se um foco de concentração de riqueza e acumulação de contradições sociais.

3. *Mecanismo de serviço público.* No serviço público, cujos componentes essenciais são a educação e a assistência médica, existe uma grave desigualdade entre os grupos de rendas diferentes. Isso é resultado de problemas no desenho do sistema e da acumulação da diferença de rendas. Falhas no desenho do sistema existem principalmente na educação e na distribuição de recursos de saúde, que se concentram em certos grupos de pessoas. Certas cidades, por exemplo, possuem educação de alta qualidade há muito tempo. O gráfico 2 mostra a relação entre o número de admissão em faculdades e a população das províncias, e revela nitidamente a diferença que existe nas matrículas no ensino superior nas zonas urbanas e nas rurais.

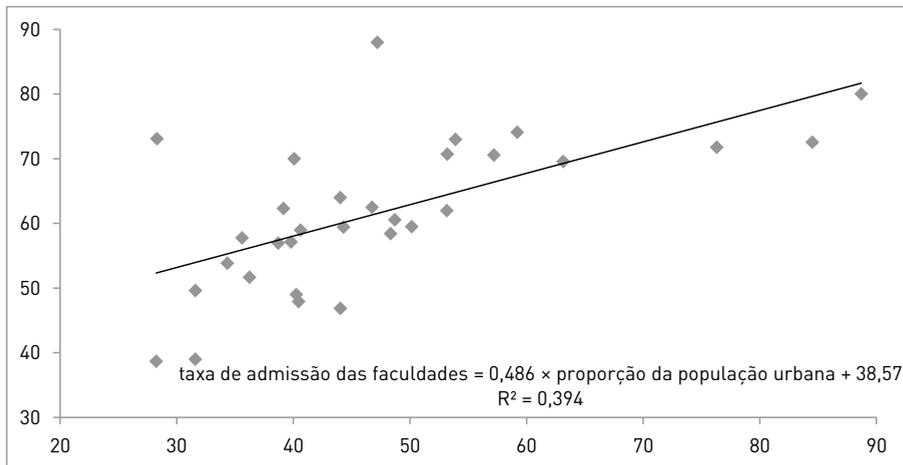
A desigualdade de oferta de serviço público também influencia o investimento nos filhos, por causa da diferença de renda familiar, visível na educação e na saúde, causando a transmissão intergeracional da desigualdade de renda. Deve-se notar que as autoridades já estão preocupadas em promover a oferta universal de serviços públicos, mas isso ainda não se traduziu em políticas verdadeiramente eficazes. A permanência dessa situação restringirá a futura melhoria da distribuição de renda no longo prazo, reduzirá a mobilidade in-





tergeracional de renda e fortalecerá a desigualdade causada pela diferença de oportunidades no momento inicial.

Gráfico 2
Relação entre a proporção de admissão na faculdade nas províncias e a proporção da população urbana (2007)



Fonte: Taxa de admissão na faculdade. Disponível em: <<http://gaokao.eol.cn/>>; a proporção da população urbana é do Instituto Nacional de Estatística da China: *Almanaque da China 2008*, Editora de Estatísticas da China, 2008.

Nota: Eixo horizontal = proporção da população urbana (%); eixo vertical = taxa de admissão na faculdade (%).

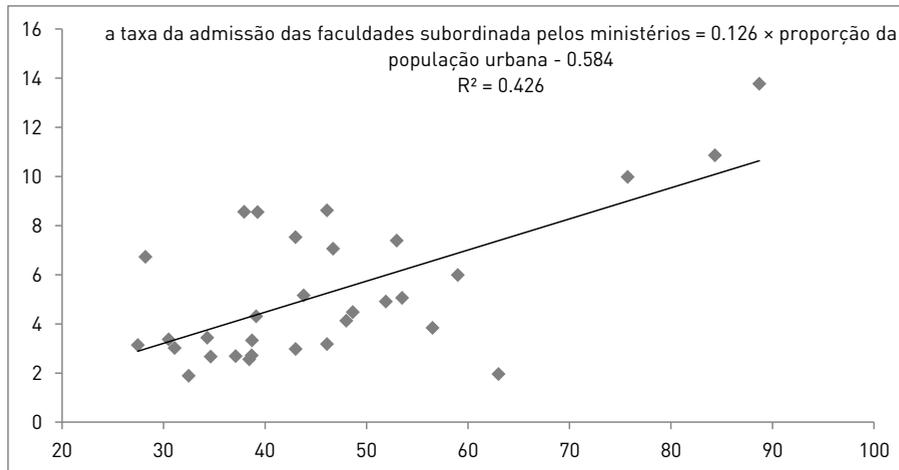
Os problemas anteriormente descritos vão dificultar, a longo prazo, uma melhor distribuição de renda. Ao mesmo tempo, deve-se notar que os sinais recentes de melhoria em alguns dados não resultam de uma mudança nos problemas fundamentais que foram mencionados. Além disso, as medidas mais diretas de redução da disparidade de renda são geralmente os mecanismos de redistribuição, como o imposto de renda e programas de transferência de renda, mas na China ainda é difícil estabelecer um mecanismo efetivo de redistribuição.

A dificuldade para se reduzir a desigualdade reside não só na existência de várias fontes e formas de renda, mas também na ambiguidade das regras de distribuição e na falta de transparência, o que tornam as medidas aleatórias e baseadas em critérios discutíveis. Pode-se concluir, portanto, que essa situação é difícil de melhorar de forma fundamental a curto prazo.



Gráfico 3

Relação entre a taxa da admissão em universidades subordinadas a ministérios e a proporção da população urbana (2006)



Fonte: Taxa da admissão das faculdades subordinadas a ministérios é de Desigualdade regional da oportunidade de entrada nas faculdades da alta qualidade, de Qiao Zhongjin, do *Jornal da Universidade Normal da China* (laura científica social), primeiro periódico de 2007; a proporção da população urbana é do Instituto Nacional da Estatística da China: *Almanaque da China*, Editora de Estatísticas da China, 2007.

Nota: Eixo horizontal = proporção da população urbana (%); eixo vertical = taxa da admissão na faculdade subordinada pelos ministérios (%).

5. Conclusão

Desde há muito tempo, as contradições existentes na questão da distribuição de renda provocam grande atenção da sociedade chinesa. O povo espera que políticas públicas adequadas possam regular a distribuição de renda, reduzir as diferenças e eliminar a injustiça. Para isso, nos últimos anos, o governo, em vários níveis, tem adotado várias políticas e medidas de redistribuição de renda a fim de melhorar a vida da população. Por exemplo, a isenção dos impostos no campo, o aperfeiçoamento das garantias mínimas e outras medidas de assistência social.

As políticas desempenham um papel importante para reduzir a pobreza, e funcionam em certa medida para conter o aumento da desigualdade de renda. Todavia, políticas de redistribuição de renda não representam uma mudança fundamental no sistema de distribuição de renda, e, na China, não surtiram efeitos muito claros. A diferença continua a se ampliar e a injustiça



aumentou em vez de ser reduzida. Deve-se notar que a distribuição de renda é influenciada pela interação do processo do desenvolvimento econômico, pela mudança do modelo do desenvolvimento, pela mudança estrutural de produção e pela transição dos sistemas econômico e político. Para a China, uma economia em fase de transformação, a introdução de apenas algumas políticas de redistribuição de renda está muito longe de ser suficiente. Por isso, reduzir a desigualdade e melhorar a distribuição de renda ainda precisam de esforços de longo prazo.

A reforma do sistema de distribuição de renda e a elaboração de políticas específicas devem combinar-se estreitamente com mudanças no mercado de fatores de produção. Devido a problemas como a intervenção governamental excessiva no mercado de fatores de produção, concorrência insuficiente, falta de informações, imperfeição das leis e regulações, monopólio e segmentação do mercado, distorções de preços de fatores e outros problemas, a distribuição primária da renda nacional não é eficiente nem é justa.

Assim, deve-se estar plenamente consciente de que o aperfeiçoamento do mercado de fatores de produção é o caminho mais eficaz para se resolver a questão de distribuição de renda. Deve-se também dar maior atenção e força à melhoria dos mercados de terra, de capital e de mão de obra. A política de distribuição de renda deve ser compatível com a solução da questão do trabalhador excedente rural e do desemprego urbano. Ainda existe escassez de emprego urbano e excesso de mão de obra rural.

No curto prazo, alcançar um rápido crescimento econômico e promover o emprego permanecerão como pontos básicos do desenvolvimento estratégico e da opção política do país. A política salarial e a previdência social devem estar estreitamente combinadas com a política para o mercado de trabalho para não causar perda de eficiência e desemprego. Em relação às questões de “excessiva desigualdade de renda” e de “injustiça na distribuição de renda”, questões de natureza distinta, devem-se adotar medidas e políticas diferentes. Por um lado, é preciso ter uma nova política de distribuição e redistribuição para conter o aumento da desigualdade de renda; por outro lado, é necessário resolver a questão de distribuição injusta de renda.

Por isso, é necessário introduzir com urgência um conjunto de políticas para eliminar na raiz a injustiça de renda causada pela corrupção, concentração de poder e monopólio. Isso requer não apenas a reforma profunda do sistema econômico e de gestão social, mas também a aceleração do ritmo da





reforma política, incluindo o processo de democratização. Não obstante os diversos problemas indesejáveis, o sistema democrático é, sem dúvida, o “arqui-inimigo” mais eficaz para combater a corrupção; e o combate à corrupção pode resolver efetivamente a distribuição injusta de renda.

Referências

- DONGSHENG, Zhang. *Annual report on Chinese residents' income distribution*. Beijing: Press of Economic Sciences, 2011.
- JINZHONG, Quiao. Regional differences in accessibility to quality higher education. *Journal of Beijing Normal University* (edition of Social Sciences), n. 1, 2007.
- SHI, Li; HUI, Yang. The role of Chinese urban subsistence allowance in decreasing inequality and poverty. *China Demographic Sciences*, n. 5, 2009.
- _____; CHULIANG, Luo. How big is the income gap in China. *Economic Studies*, n. 4, 2011.







Capítulo 6

Evolução e trajetória do sistema de seguridade social da China*

Zheng Bingwen**

Gao Qingbo***

Yu Huan****

Resumo

Desde a fundação da Nova China, em 1949, o país estabeleceu um sistema de seguridade social, manifesto pela ampliação da cobertura previdenciária, incluindo a área rural, e da mudança do sistema de financiamento dos planos de previdência, bem como da busca de um desenvolvimento harmonioso. Esses avanços têm desempenhado um papel importante no crescimento econômico. Este capítulo aborda as três etapas de seu desenvolvimento: a reflexão sobre o sistema tradicional de seguridade social e as primeiras alterações para o desenvolvimento de um novo sistema no período de 1978 a 1992; a escolha de um novo sistema de seguridade social de 1992 a 1998; e seu aperfeiçoamento a partir de 1998. No final, apresenta-se um resumo sucinto das realizações e problemas ainda não resolvidos do sistema de seguridade social nos últimos 60 anos.

* Tradução: Li Hui.

** Doutor, pesquisador e diretor geral do ILAS/CASS, diretor do Centro Mundial de Estudos Previdenciários da CASS.

*** Pesquisador do ILAS/CASS.

**** Doutor da Escola de Trabalho e Recursos Humanos da Universidade Popular da China.





1. Fim do sistema tradicional “estatal-empresarial” e reflexão

A Grande Revolução Cultural, realizada em meados dos anos 1960, trouxe graves problemas à seguridade social na China. À medida que se desenvolvia a reforma da economia, das empresas estatais, do trabalho e da distribuição, tanto o sistema de economia planejada quanto o de propriedade, de distribuição e de trabalho no qual se baseava o correspondente sistema original de “seguro estatal-empresarial” desmoronaram. Surgiram novas formas de propriedade e diversos modelos de distribuição e de trabalho, que entraram em conflito cada vez mais acirrado com o sistema existente. Assim, a nova situação exigiu reformas na seguridade social.

Após a 3ª Sessão Plenária do Comitê Central do XI Congresso do Partido Comunista da China (PCC), realizada em 1978, os sindicatos foram sucessivamente restabelecidos; e, em 1979, criou-se o Departamento de Bem-Estar e Seguro dentro da Administração Nacional de Trabalho, simbolizando a recuperação gradual das instituições administrativas de seguridade social.

1.1 Primeiros passos para o estabelecimento de um novo sistema previdenciário

A realização da 3ª Sessão Plenária do Comitê Central do PCC iniciou na China o processo histórico da transformação para a economia socialista de mercado. A reforma das empresas estatais e do sistema de distribuição do trabalho se desenvolveu rapidamente e, junto com esse processo, surgiram várias formas de propriedade e de distribuição. Em certo sentido, pode-se dizer que o “sistema de seguridade social representa o próprio sistema econômico social”.¹ Portanto, desde então, o sistema de seguridade social da China busca um caminho de características chinesas.

1. Jie Ma e Bingwen Zheng, Reavaliação do sistema de seguridade social da Nova China no contexto de economia planejada, in *Revista Estudo Marxismo*, n. 1, p. 45, 2005.





1.1.1 Restauração do sistema de previdência em instituições e empresas públicas

Em 1978, diante da grave situação em que mais de 2 milhões de pessoas não podiam se aposentar (número acumulado durante mais de 10 anos), o Conselho de Estado promulgou o Regulamento Provisório dos Funcionários Idosos, Pacientes e Incapacitados e o Regulamento Provisório de Aposentadoria e Aposentadoria Antecipada dos Trabalhadores (Guofa, 1978, documento nº 104), que marcam o início da restauração do sistema de previdência no país. Em comparação com o regulamento provisório do Conselho de Estado sobre a aposentadoria dos operários e empregados, promulgado em 1958, o documento nº 104 trouxe quatro modificações:

1. Separação dos sistemas de aposentadoria para operários e funcionários. O documento dividiu o sistema único de aposentadoria do ano 1958 em duas partes — o dos operários e o dos funcionários. Ambos não se unificaram até hoje.
2. Reajuste no tempo de serviço. Foram elaboradas duas normas diferentes a respeito do tempo de serviço, de acordo com a aposentadoria normal e a aposentadoria antecipada por conta da perda de capacidade laboral.
3. Normas adicionais de aposentadoria para os inválidos por acidente laboral e pacientes com silicose. Desde então, a aposentadoria dos incapacitados por acidente laboral e de indivíduos com doenças profissionais integrou-se formalmente ao sistema de aposentadoria do país.
4. Reajuste da remuneração de aposentados normais e por invalidez.

1.1.2 Estabelecimento do sistema de aposentadoria aos veteranos que participaram da revolução pré-proclamação da Nova China

Para garantir a sucessão tranquila do quadro de funcionários e assegurar a aposentadoria dos veteranos que participaram da revolução pré-proclamação da Nova China, o Comitê Central do PCC promulgou, em 1982, regras para a aposentadoria por idade. Foi criado um sistema especial, com as seguintes características.

1. Cobertura: idosos que participaram da guerra revolucionária sob a liderança do Comitê Central do Partido, oficialmente ou de forma clandestina.





2. Idade de aposentadoria: entre 55 e 65 anos, de acordo com o cargo e o sexo.

3. Benefícios: renda mínima exatamente igual ao salário da ativa. Pode-se receber um ou dois salários, como subsídio, conforme o tempo de participação na revolução ou grau hierárquico.

Em seguida, o Conselho de Estado promulgou várias regras sobre o processo e tratamento de aposentadoria de especialistas sêniores, regulamentos que funcionam até hoje.

1.1.3 O sistema de seguros previdenciários em empresas coletivas

O documento nº 104 resolveu o problema de aposentadoria de mais de 70 milhões de trabalhadores das empresas estatais, mas ainda restavam mais de 20 milhões de empregados que estavam nas empresas coletivas, sem proteção alguma da seguridade social.² Para atender a essa parte da população, o Ministério de Recursos Humanos e Trabalho e a Corporação de Seguros Popular da China (PICC, em inglês) realizaram experiências-piloto, tentando estender a cobertura do sistema previdenciário às empresas coletivas.

Com base nas experiências-piloto, publicaram, em 1984, a *Carta sobre o estabelecimento de princípios de aposentadoria e a questão administrativa nas empresas coletivas no setor urbano*, na qual indicavam como prioridade a criação do sistema de aposentadoria para os trabalhadores das empresas coletivas. Nesse sistema, a contribuição seria feita tanto pelo empregado quanto pela empresa, que pagaria a maior parte, e a administração ficaria a cargo da PICC. Mesmo que a carta priorizasse o uso de companhias de seguros para a acumulação dos fundos, permitia também que as províncias continuassem a prática anterior de recolher os fundos de previdência, de modo que ambos os sistemas coexistiam. Essa situação se manteve até a mudança do sistema previdenciário.

1.1.4 O sistema de seguros previdenciários para empregados contratados

Depois da reforma e abertura, começaram a surgir os empregados contratados. Para proteger os direitos desse grupo de pessoas, o Conselho de Estado

2. Dados de 1978, citado do *China statistical yearbook 1996*.





promulgou, em 1986, as Normas Provisórias para o Sistema de Contratação das Empresas Estatais. Comparado com o sistema de seguros de previdência das empresas de propriedade coletiva, esse sistema apresentou quatro mudanças importantes.

1. Pela primeira vez, a contribuição viria de três fontes, da empresa, do empregado e do governo, que “ofereceria auxílio em caso de insuficiência”.

2. Definiu-se a base de contribuição segundo o crescimento do salário real. De acordo com as normas provisórias, a alíquota de contribuição era de 15% do salário bruto para a empresa e menos de 3% do salário real para o empregado.

3. Adotou-se o sistema de fundos acumulados. O fundo de previdência seria depositado no banco, e os juros seriam calculados segundo a taxa de poupança do indivíduo.

4. O critério para a aposentadoria seria determinado de acordo com o tempo de contribuição, o valor total pago e o salário médio de um determinado período de trabalho.

Para concluir, nesse período foram alcançados três êxitos no desenvolvimento do sistema previdenciário. Primeiro, a cobertura se estendeu de empresas estatais para empresas coletivas e começou a se estabelecer o sistema de previdência no meio rural. Segundo, foram unificados os benefícios do Estado, de empresas e dos trabalhadores e foi definida a forma de contribuição em três partes. Terceiro, unificou-se o entendimento sobre o estabelecimento de um sistema previdenciário em diversos níveis. A estrutura institucional do sistema seria composta por previdência básica nacional, previdência complementar empresarial e previdência pessoal de poupança individual.

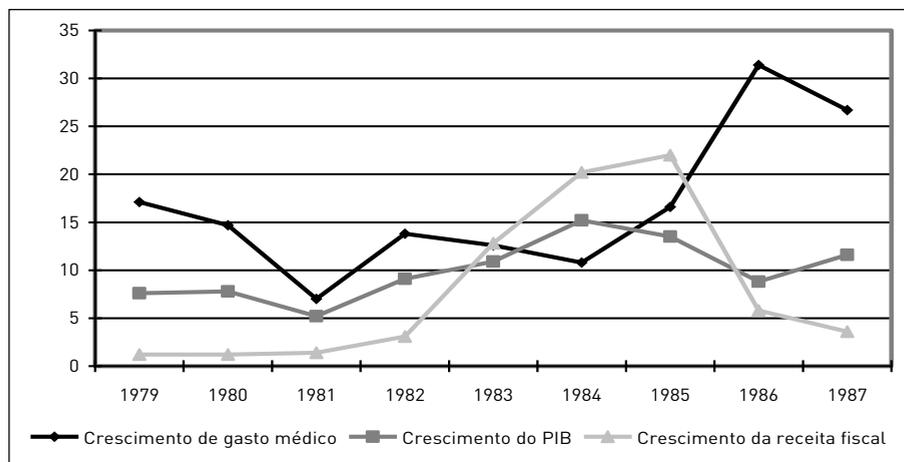
1.2 Restauração e aprofundamento do sistema de seguro-saúde

Nos anos que se seguiram à reforma e abertura, o seguro-saúde atraía menos atenção do que a previdência ou o seguro-desemprego. Nesse aspecto, porém, havia uma preocupação com a alta dos custos médicos, que subiam mais rápido do que a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da receita fiscal. Como mostra a figura 1, o crescimento de gastos médicos pressionou as finanças e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do país.





Figura 1
Crescimento de gastos médicos, PIB e receita fiscal entre 1979 e 1987 (%)



Fonte: Os dados do custo médico entre 1978 e 1985 são citados em *Estatísticas salariais da China 1949-85*; os dados de 1986 a 1987 são citados em *Estatísticas salariais da China 1978-87*. Os dados de crescimento do PIB são do Instituto Nacional de Estatísticas da China: *Resumo de estatísticas da China 2009*. Os dados são calculados a preços constantes. Os dados do crescimento da receita fiscal foram retirados da *Compilação de materiais estatísticos dos 50 anos da Nova China*.

Notas: 1. Gasto médico inclui gastos de assistência médica à custa do Estado e gastos de assistência médica custeados pelo seguro do trabalho. 2. Até 1985, inclusive, o subsídio aos preços era diluído na receita fiscal; depois desse ano, passou a ser considerado despesa. Para unificá-los, os dados de 1985 e dos anos anteriores foram reajustados.

Na década de 1980, à medida que ocorria a reforma do sistema econômico das cidades, as diversas formas de propriedade substituíram rapidamente a antiga economia estatal. Nessas circunstâncias, a assistência médica custeada pelo Estado e a assistência médica custeada pelo seguro do trabalho não se adaptavam mais ao novo sistema econômico. Por um lado, os empregados vinculados aos novos sistemas de propriedade ficaram excluídos dessas assistências; por outro, o aumento do custo médico trouxe muita pressão às empresas, que enfrentaram grandes dificuldades no processo de reestruturação.

Em razão disso, algumas empresas começaram a alterar o sistema original para controlar a tendência de alta de custo médico, mas o impacto não foi significativo. Mais tarde, com o aumento da pressão fiscal, o governo começou a explorar a possibilidade de reformar, então, o sistema de seguro-saúde.





1.2.1 Reforma da assistência médica custeada pelo Estado: o aumento da responsabilidade individual

O déficit de despesas médicas onerava cada vez mais as finanças locais. Em 1978, o Ministério de Saúde e o Ministério das Finanças promulgaram em conjunto uma portaria chamada Anúncio sobre a Retificação e Consolidação da Administração de Assistência Médica Custeada pelo Estado, com a intenção de corrigir a situação desordenada do sistema estatal durante o período da Revolução Cultural. O anúncio delineou uma série de medidas, tais como a definição de fontes de financiamento, a consolidação da administração, a designação de hospitais e o reforço de pagamento parcial pelo próprio beneficiado.

Em 1989, os dois ministérios promulgaram as Medidas de Administração de Assistência Médica Custeada pelo Estado, que fez um balanço do trabalho dos 30 anos anteriores e serviu como principal base para a definição da assistência médica estatal dali em diante. Definiu-se que o sistema incluiria trabalhadores de 12 setores e estabeleceram-se regras detalhadas para casos de reembolso. De modo geral, houve aumento da responsabilidade individual e foi reforçada a administração das despesas.

Em resumo, num primeiro momento o seguro-saúde garantido pelo Estado não sofreu reformas fundamentais e continuou com o modelo do sistema de economia planejada. Mais tarde, com o agravamento do déficit e o desperdício de medicamentos, o Estado reajustou certas regras e intensificou o controle, reforçando a responsabilidade individual. No entanto, os resultados da implantação dessas medidas não foram satisfatórios.

1.2.2 Reforma do sistema de seguro-saúde no trabalho: programa social coordenado de assistência mútua em experimentação

A reforma do seguro do trabalho na década de 1980 incluiu dois aspectos. Primeiro, o programa social coordenado de assistência mútua para gastos médicos dos aposentados e funcionários veteranos. Em 1992, havia 270 mil aposentados vinculados ao programa e, no ano de 1993, o número subiu para 2,8 milhões de pessoas.³ O programa desempenhou um papel

3. Mohrss, *Statistical bulletin of labor development 1992*, Beijing, China.





muito importante para atender à demanda por assistência médica dos aposentados.

Segundo, o programa social coordenado de assistência mútua para gastos médicos em caso de doenças graves. Em 1992, o Ministério de Trabalho elaborou a Diretriz sobre a Experiência do Programa Social Coordenado de Assistência Mútua para Gastos Médicos em Caso de Doenças Graves e decidiu que o sistema seria adotado nas estatais, empresas coletivas nas cidades, companhias privadas nas regiões necessitadas e empresas com investimento estrangeiro. A experiência tinha como objetivo usar fundos angariados pelos governos municipais ou distritais para cobrir os gastos e ainda conseguir ter um pouco de superávit. O pagamento seria alocado segundo a necessidade de cada cidade e definido como parcial ou integral segundo o beneficiado. Em 1992, o programa contava com 1,3 milhão de participantes.⁴

Fazendo uma retrospectiva da reforma do seguro do trabalho nesse período, a maior contribuição foi a restauração do programa social coordenado de assistência mútua para gastos médicos, dando início à solução do desequilíbrio de encargos das empresas. O funcionamento do seguro-saúde por meio da assistência mútua ajudou a assentar a base para as reformas posteriores.

1.2.3 A reforma ampla do seguro-saúde: encargo dividido em três partes

Na ampla reforma do seguro-saúde, em 1988, o Grupo de Estudos de Reforma Médica do Conselho de Estado promulgou o Esboço do Projeto da Reforma do Sistema de Seguro-Saúde, recomendando estabelecer gradualmente um sistema apropriado para a China, que possuísse diversas formas e níveis de cobertura social, financiados pelo Estado, empresas e indivíduos.

Em 1992, o Ministério de Trabalho elaborou o Projeto de Reforma do Seguro-Saúde para Trabalhadores, que incluía: aumento gradual da cobertura do seguro-saúde, a fim de que empregados de empresas das diversas categorias fossem integrados ao sistema; estabelecimento gradual do fundo de seguro-saúde, dividido entre o Estado, a empresa e o indivíduo; e estabelecimento do sistema de controle das despesas médicas. No mesmo ano, o Conselho de

4. Mohrss, *Statistical bulletin of labor development 1992*, Beijing, China.





Estado criou o Grupo Diretivo da Reforma do Sistema de Saúde, marcando uma nova fase para a questão na China.

1.3 O declínio do sistema de seguridade social rural

1.3.1 O sistema de “cinco garantias” no programa social coordenado de assistência mútua no meio rural

Após a Revolução Cultural, o sistema de “cinco garantias” foi, em certa medida, restaurado. Por esse sistema, o cidadão rural teria garantidos os direitos à alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e cobertura dos gastos com funeral. No entanto, a implementação do sistema de responsabilidade familiar por contrato causou uma série de problemas, como o enfraquecimento e desmoronamento da economia coletiva tradicional e a falta de proteção devida aos segurados.

Para melhorar o serviço de garantia aos segurados, o Comitê Central do Partido e o Conselho de Estado alteraram, então, as regras. Em 1985, foi claramente definido no Anúncio da Proibição de Pagamento e Cobrança Ilegal aos Agricultores que “o fundo de ‘cinco garantias’ na zona rural deveria ser angariado por impostos ou outras fontes legais. Antes do estabelecimento desse sistema, o fundo deveria ser financiado por meio da cobrança de serviços públicos coordenados”.

Posteriormente, o Conselho de Estado promulgou, em 1991, o Regulamento de Gastos Pagos por Agricultores e Administração de Serviço Rural, no qual os artigos 7º e 8º determinavam que “as taxas pagas por agricultores” deveriam formar o fundo do programa social coordenado, o fundo de bem-estar público e cobrir a taxa de administração. O fundo de bem-estar serviria para custear as “cinco garantias”, o subsídio às famílias paupérrimas, a assistência médica cooperativa e outros serviços públicos coletivos. O fundo do programa social coordenado, angariado pela comarca, serviria para oferecer as “cinco garantias” às famílias. Se as famílias beneficiadas pelas cinco garantias recebessem auxílio financeiro pela comarca, a cidade não precisaria pagar novamente o benefício. Essas medidas resolveram, por algum tempo, o problema básico de financiamento das “cinco garantias” no meio rural, o que possibilitou que esse trabalho continuasse de forma relativamente ordenada.





1.3.2 O declínio do sistema cooperativo de assistência médica no meio rural

Com a revogação da Comuna Popular, no início da década de 1980, e a implementação do sistema de responsabilidade familiar por contrato, com receita em função da renda, o sistema de saúde cooperativo no meio rural entrou em declínio. Os motivos foram diversos.

Primeiro, o sistema de saúde cooperativo perdeu a base financeira com o enfraquecimento da economia coletiva. Segundo, o Estado reduziu o fluxo de fundos para o meio rural. Durante o 7º Plano Quinquenal, por exemplo, o Estado ampliou em 400 mil o número de leitos de hospital, mas a área rural não recebeu nenhum investimento.⁵ Terceiro, existiam defeitos no próprio sistema cooperativo. Como o serviço médico era gratuito ou de custo muito baixo, ocorriam facilmente “riscos morais” na obtenção de tratamento médico. Por outro lado, havia uma fonte única de recursos e uma área limitada para angariar fundos do programa social coordenado de assistência mútua, de modo que o sistema não era sustentável.

Entre 1979 e 1985, o percentual de cidades administrativas da China que adotavam o sistema médico cooperativo caiu drasticamente de 90% para somente 5%. Em 1989, a taxa era de apenas 4,8%.⁶ No início da década de 1990, o sistema de saúde cooperativo, que fora reconhecido pela Organização Mundial de Saúde como “o único exemplo de solução dos gastos com saúde nos países em desenvolvimento”, só sobreviveu em Xangai e no sul de Jiangsu, e estava à beira da extinção.

2. A escolha de um modelo moderno de seguridade social

Em 1992, o discurso de Deng Xiaoping durante sua viagem ao sul e a convocação do XIV Congresso do Partido Comunista marcaram uma nova etapa do processo de reforma e abertura, promovendo a modernização da China. Em 1993, a Decisão do Comitê Central do PCC sobre o Estabelecimento da

5. Zhong Xuesheng, *Research on traditional cooperative medical system in rural China*, Tese de doutorado da Central Party School, 2008.

6. Shang Liyan, *Cooperative medical system in rural China: interpretation of institutional evolution based on subjective identity*, Tese de doutorado da Liaoning University, 2008.





Economia Socialista de Mercado definiu os princípios e as regras importantes sobre o sistema econômico, o sistema de distribuição de trabalho e o sistema de seguridade social.

Em relação às metas para o sistema econômico, a “economia mercantil socialista” que havia sido proposta no XII Congresso do PCC foi substituída pela construção da “economia de mercado socialista”. Foi afirmado que “a distribuição da renda individual deveria seguir os seguintes princípios: a cada um segundo o seu trabalho; haveria a coexistência de um sistema diversificado de distribuição; e seria dada prioridade à eficiência, mas levando em conta a justiça e a equidade”.

Essa transformação da economia mercantil em economia de mercado apresentou novas exigências ao sistema de seguridade social. Sobre esse tema, ficou definido como meta a construção de um sistema com diversos níveis, combinando o programa social coordenado de assistência mútua com um sistema individual. Vale ressaltar que, na década de 1990, a economia chinesa enfrentou duas provas: a inflação e as dificuldades operacionais das empresas estatais. Foi nesse contexto que se desenvolveu a teoria e a prática do novo sistema de seguridade social.

2.1 A escolha do novo modelo previdenciário e seu desenvolvimento institucional

2.1.1 Definição do modelo básico de previdência combinando o programa social de assistência mútua e a conta individual

Entre 1992 e 1998, a China estabeleceu formalmente o sistema básico de previdência, com a combinação do programa social coordenado de assistência mútua e a conta individual. Ele foi fomentado pelos documentos a seguir.

Primeiro, a Decisão do Comitê Central do PCC sobre o Estabelecimento da Economia Socialista de Mercado, lançada durante a 3ª Sessão Plenária do Comitê Central do XIV Congresso do PCC, que estabeleceu o objetivo de “construir um sistema de seguridade social em diversos níveis” e afirmou que os fundos de previdência e de seguro-saúde para trabalhadores urbanos ficariam a cargo conjuntamente das empresas e indivíduos. Também foi definido





que o programa social coordenado de assistência mútua deveria ser combinado com a conta individual e que seria criado um órgão único para a administração da previdência social.

Segundo, em 1995, o Anúncio sobre o Aprofundamento da Reforma do Sistema Previdenciário dos Trabalhadores, lançado pelo Conselho de Estado, que definiu um esquema concreto para a combinação do programa social coordenado de assistência mútua com a conta individual. Exigiu-se, então, que fosse implantado, até o fim do século XX, um sistema previdenciário adaptado à economia de mercado socialista que servisse para empregados de todos os setores e trabalhadores autônomos no meio urbano. Também ficou definido que a fonte das receitas seria diversificada; as formas de proteção seriam diversas; o programa social coordenado seria combinado com a conta individual; os direitos corresponderiam às obrigações e que tanto a gestão quanto os serviços seriam socializados. Levando em conta as diferenças regionais, o Conselho de Estado ofereceu dois planos distintos para a combinação do programa social coordenado e da conta individual, a ser escolhido pelas províncias, regiões autônomas e cidades.

Terceiro, para acabar com a situação fragmentada de coexistência de diversos planos no sistema previdenciário, que se dividiam de acordo com setores ou municípios, o Conselho de Estado promulgou, em 1997, a Decisão sobre o Estabelecimento de um Sistema Previdenciário Único dos Trabalhadores, com a intenção de unificá-los. A decisão definiu os seguintes temas: a existência de uma regra única sobre a escala e a fonte financeira da conta individual; a contribuição única das empresas; as formas de cálculo e de pagamento da previdência; o aumento da cobertura do sistema previdenciário nas cidades; e métodos de administração financeira dos fundos. A promulgação e implementação dessa decisão marcaram o estabelecimento formal de um sistema previdenciário para os trabalhadores que buscava combinar as vantagens da assistência mútua da sociedade com as das garantias próprias. Enquanto o primeiro aspecto contribuía para a redistribuição do sistema previdenciário, o segundo continha os incentivos para a contribuição ao sistema. O propósito original desse projeto buscava, portanto, a combinação de justiça e equidade com eficiência — o que, por sua vez, era uma tentativa de atingir o meio-termo, pensamento básico da tradição chinesa.





2.1.2 O desenvolvimento do sistema previdenciário

De 1991 a 1997, o sistema previdenciário dos trabalhadores urbanos experimentou um rápido desenvolvimento, com destaque para os seguintes aspectos:

1. Ampliação da cobertura. Em 1991, o documento nº 33 unificou a previdência das empresas coletivas e estatais. Com isso, em 1995, o sistema previdenciário para empresas estatais e coletivas urbanas já cobria quase todo o país.⁷

2. Crescimento de segurados. No sistema de seguridade básica, havia 56,5 milhões de segurados em 1991; quatro anos depois, esse número subiu para 86,7 milhões. Por sua vez, o número de aposentados aumentou de 10,8 milhões para 25,3 milhões.

3. Despesas crescentes. As despesas com a previdência cresceram rapidamente, passando de RMB ¥ 17,3 bilhões, em 1991, para RMB ¥ 125,1 bilhões, em 1995.

Apesar de a Decisão do Conselho de Estado sobre o Estabelecimento do Sistema Previdenciário Básico dos Trabalhadores Empresariais, de 1997, ter solucionado algumas limitações do sistema, algumas das novas regras também originaram novos problemas, como a regra sobre a “aposentadoria de transição”.

A respeito disso, ficou estabelecido que a “aposentadoria de transição” seria resolvida por meio do fundo de aposentadoria vigente, o que significa que a contribuição dos trabalhadores ativos deveria pagar o referente aos aposentados e, ao mesmo tempo, acumular fundos para a própria aposentadoria. Ou seja, uma geração teria de custear a aposentadoria de duas gerações. A partir daí é fácil entender o esvaziamento da conta e o déficit do fundo no período, além dos casos de desligamento do sistema.

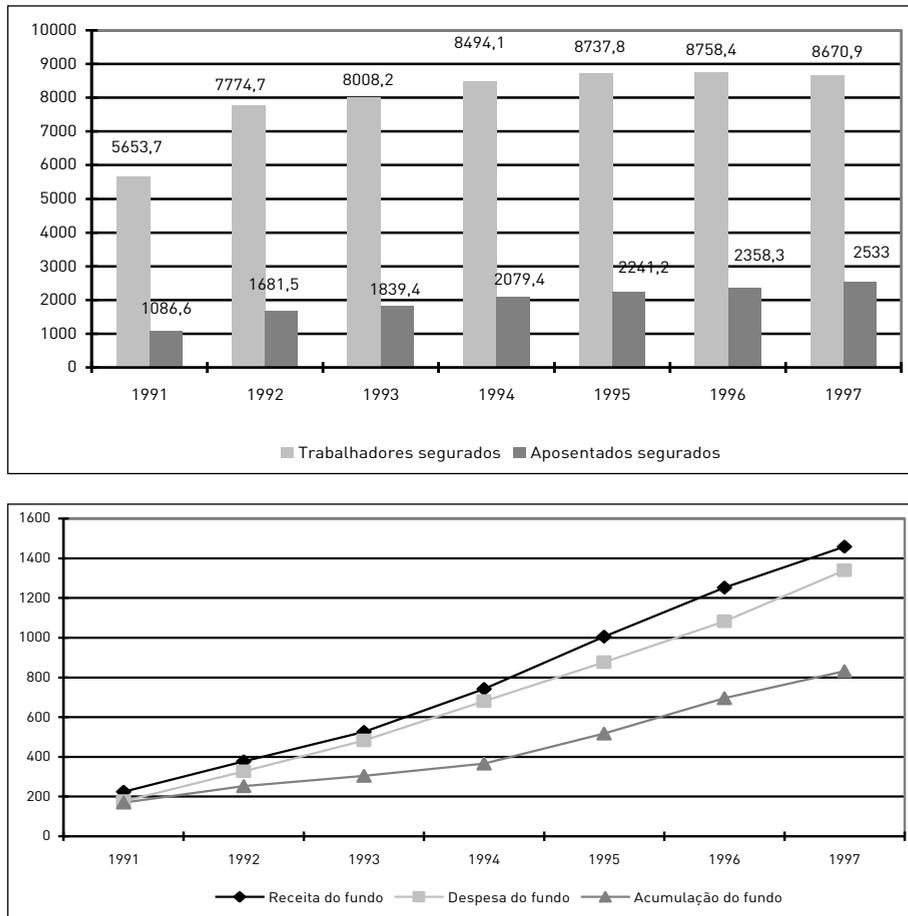
Em termos de previdência rural, o Programa Básico de Previdência Rural de Nível Distrital, lançado em caráter experimental pelo Ministério de Assuntos Cíveis em 1992, definiu a realização do programa previdenciário por distritos ou municípios, adotou o sistema de contas individuais e estabeleceu que a contribuição seria feita segundo o princípio de “contribuição pessoal

7. Mohrss, *Statistical bulletin of labor development 1995*, Beijing, China.



Figura 2

**Segurados, receitas e despesas do fundo de previdência no período de 1991-97
(10 mil pessoas, RMB ¥ 100 milhões)**



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas da República Popular da China: Anuário de estatísticas do trabalho da China 2008. Editora de Estatísticas da China, 2008.

como fonte principal e auxílio da coletividade como complementar, além do apoio de políticas do governo central”. Desde então, o seguro da previdência rural desenvolveu-se em todo o país. Até o fim de 1999, a população de segurados do meio rural atingiu 80 milhões.⁸

No entanto, na execução do programa, surgiram problemas tais como fragmentação de capital, falta de medidas uniformes e até desvio de recursos.

8. Mohrss, *Statistics bulletin of labor and social security development 1999*, Beijing, China.



Como o sistema adotado na zona rural era por acumulação, tal qual nas zonas urbanas, os defeitos do sistema foram evidenciados em ambas as regiões. Entre eles estavam o fato de o sistema beneficiar mais os ricos do que os pobres, oferecer baixo nível de proteção, e não contar com o apoio da maior parte da população. Todos esses aspectos eram amplamente criticados, mas a questão mais grave era a baixa resiliência do fundo de previdência frente a riscos, principalmente no meio rural. Na época de inflação alta, nos anos 1990, por exemplo, a preservação do valor do fundo tornou-se um obstáculo intransponível para a continuação do desenvolvimento do sistema. Assim, em 1999, o Conselho de Estado começou a regular e retificar a administração da seguridade rural, impedindo sua expansão ou transformando os planos em seguros comerciais. Nesse momento, a previdência no setor rural praticamente estagnou.

2.2 Experiência-piloto e estabelecimento da combinação do programa social coordenado de seguro-saúde com conta individual

À medida que se aprofundava a reforma econômica, as desvantagens do antigo sistema de seguro-saúde se tornavam cada vez mais evidentes. As exigências da nova economia de mercado tornaram urgente a reforma do sistema de seguridade social, incluindo a do seguro-saúde.

Em 1993, foi criado um novo sistema que combinava a conta individual e a coordenação social de gastos médicos devido a doenças graves. A partir de 1998, com a aprovação da Decisão do Estabelecimento do Sistema de Saúde Básico dos Trabalhadores Urbanos, promulgada pelo Conselho de Estado, começou a fase de construção de um novo sistema de saúde na China, que contava com os seguintes elementos:

1. Em relação à cobertura, o novo sistema abrangia todas as atividades urbanas, incluindo trabalhadores das empresas estatais, coletivas, privadas e instituições públicas, quebrando as limitações antigas do seguro-saúde custeado pelo Estado, que cobria somente as estatais e instituições públicas.
2. Em relação às contribuições, a entidade responsável pela captação dos fundos passou a ser a administração subprovincial (uma subprovíncia abrange vários municípios ou distritos).



3. O novo sistema combinou o programa social coordenado de assistência mútua com a conta individual. A conta individual era composta pela contribuição do trabalhador e das empresas, enquanto a conta do programa social coordenado incluía somente a contribuição das empresas.

4. O novo sistema aumentava a contribuição a ser paga pelo segurado. O modelo do novo sistema de saúde foi considerado uma grande inovação, com as vantagens do sistema de programa social de assistência mútua, porém sem as suas desvantagens.

Resumindo, a reforma do seguro de assistência médica, nesse período, tinha dois aspectos: Primeiro, a realização de experiências-piloto e o estabelecimento de um sistema que combinava as contribuições do programa social coordenado de assistência mútua e a conta individual. Segundo, no momento em que se fazia a experiência-piloto do programa social combinado com a conta individual, foram feitas outras reformas, como a introdução do programa social coordenado de gastos médicos para doenças graves e do programa social coordenado para trabalhadores, funcionários e trabalhadores aposentados. De acordo com os dados exibidos na tabela 1, pode-se notar que esses dois programas mantiveram um desenvolvimento contínuo nessa época, mas, com a ampliação da experiência-piloto do novo sistema combinado do programa social coordenado com a conta individual, eles começaram a desaparecer.

Tabela 1
Desenvolvimento de seguro-saúde dos três sistemas de 1994 a 1999

Desenvolvimento dos três sistemas		Ano					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Segurados (dez mil pessoas)	375	702,6	791	1121,8	1108	-
Programa coordenado social de assistência mútua para doenças graves	Receita (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	17,7	36,9	39,2	-
	Despesa (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	14,7	28,7	35,6	-
	Saldo (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	6,4	-	-	-

(continua)

Desenvolvimento dos três sistemas		Ano					
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
Programa coordenado social de assistência mútua para trabalhadores aposentados	Segurados (dez mil pessoas)	35,8	42,4	64	99,2	78,8	-
	Receita (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	1,3	2,1	1,9	-
	Despesa (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	1,5	1,9	1,7	-
	Saldo (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	0.0067	-	-	-
Programa coordenado social combinado da assistência mútua com a conta individual	Segurados (dez mil pessoas)	-	-	-	369,3	509,3	593,9
	Receita (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	-	-	19,5	24,5
	Despesa (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	-	-	15,6	16,5
	Saldo (RMB ¥ 100 milhões)	-	-	-	-	9,8	8

Fonte: Website do Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social: Relatório de Estatísticas do Desenvolvimento do Trabalho entre 1994 e 1999.

Nota: Em 1998, a soma do saldo do programa social coordenado para doenças graves e para trabalhadores aposentados era de RMB ¥ 2 bilhões. Em 1999, o número total de segurados dos dois sistemas era 14,7 milhões, a receita do fundo era RMB ¥ 6,5 bilhões, a despesa era RMB ¥ 5,4 bilhões e o saldo era RMB ¥ 4,96 bilhões.

2.3 Desenvolvimento do seguro-desemprego para trabalhadores de empresas estatais

Em 1993, o Conselho de Estado promulgou a Norma sobre o Seguro-Desemprego para Trabalhadores de Empresas Estatais, revogando a norma provisória de 1986. Em comparação com os antigos regulamentos, o novo sistema fez grandes progressos:

1. Ampliou o âmbito de aplicação. Aumentou de quatro para sete as categorias de beneficiados.
2. Reajustou o sistema e o nível de referência para o valor do seguro-desemprego. Antes, o valor do seguro-desemprego era menor que o da assistência social. Na nova norma, o valor do seguro passou a ser definido pelos go-



vernos provinciais ou municipais, desde que correspondesse de 120% a 150% do valor da assistência social.

3. Foram definidas as instituições administrativas do seguro-desemprego e quais eram as suas responsabilidades. Departamentos administrativos de assuntos do trabalho (acima do nível municipal) seriam diretamente responsáveis pela gestão do seguro-desemprego. O Comitê do Fundo de Seguro-Desemprego, responsável pela orientação e supervisão, devia ser composto por responsáveis do governo local, do sindicato do mesmo nível e representantes dos departamentos de trabalho, finanças, comissão de planejamento, auditoria e banco. As entidades encarregadas do serviço de seguro-desemprego seriam todas públicas sem fins lucrativos, para que o mecanismo de supervisão fosse padronizado e seguisse as normas.

Embora aperfeiçoada em vários aspectos, a Norma sobre o Seguro-Desemprego tinha ainda problemas que limitaram seu desempenho, como por exemplo: a cobertura era restrita; alguns indivíduos não pagavam a quota de contribuição; o seguro era baixo; o nível do programa social coordenado de assistência mútua desceu de provincial para municipal ou distrital; e faltavam mecanismos de supervisão eficientes para a gestão e uso do fundo.

Segundo as estatísticas, em 1996, o número de trabalhadores que se beneficiavam do auxílio desemprego era de 3.307.884 pessoas, e o valor do fundo total reembolsado pelas instituições de seguro era de RMB ¥ 1,3 bilhão — a renda por pessoa era, portanto, de RMB ¥ 419,31. Se considerarmos o prazo do benefício de seis meses, o valor mensal por pessoa era então somente de RMB ¥ 139,77.⁹ No entanto, em 1996, a média da despesa mensal de consumo por pessoa nas cidades era de RMB ¥ 326,63, e a despesa de alimentação mensal por pessoa somava RMB ¥ 158,73.¹⁰ Isso significa que o valor do auxílio não era suficiente nem para pagar a alimentação dos indivíduos.

Ao mesmo tempo, como outras empresas estavam excluídas, não era possível fazer com facilidade uma reforma sistemática. Pode-se notar, portanto, que, à medida que se aprofundava a reforma econômica, o seguro-desemprego ficava mais distante do objetivo de atender às exigências de um mercado de trabalho unificado e de empresas modernas.

9. Citado de: Zheng Gongcheng et al., *Evolution and evaluation of China's social security system*, Beijing: Renmin University of China Press, 2002, p. 166.

10. Calculado usando dados do Instituto Nacional de Estatísticas da China, *Comprehensive statistical data and materials on 50 years of New China*, Beijing: China Statistics Press, 1999.





2.4 O sistema de seguro de acidentes do trabalho

Comparada com a reforma da previdência e do seguro-saúde, a reforma do seguro de acidentes do trabalho começou relativamente tarde. Esse sistema era aplicado sempre no âmbito do seguro de trabalho, definido no início da fundação da Nova República, e não havia nenhuma legislação específica sobre o tema.

Em 1996, foi lançada a portaria normativa ministerial: Medidas sobre Seguro de Acidentes do Trabalho, que era o primeiro regulamento específico a respeito desse tipo de seguro, o que era de grande importância em termos de inovação. De 1994 até fins de 1999, o número de segurados aumentou de 18,2 milhões de pessoas para 39,1 milhões, enquanto a população beneficiada subiu de 58 mil para 151 mil pessoas. Segundo a tabela 2, o saldo do fundo subiu de RMB ¥ 0,68 bilhões para RMB ¥ 4,49 bilhões.¹¹

Tabela 2
Desenvolvimento do seguro de acidentes do trabalho entre 1994 e 1999

Desenvolvimento do seguro	ano					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Segurados no final do ano (10 mil pessoas)	1822,1	2614,8	3102,6	3507,8	3781,3	3912,3
População beneficiada no final do ano (10 mil pessoas)	5,8	7,1	10,1	12,5	15,3	15,1
Saldo do fundo no final do ano (RMB ¥ 100 milhões)	6,8	12,7	19,7	27,7	39,5	44,9

Fonte: *Anuário fiscal da China 2008* e *Anuário estatístico da China 2008*.

Por um lado, o crescimento no número de segurados e beneficiários e o aumento do saldo do fundo representam o desenvolvimento desse tipo de seguro, demonstrando sua função de proteção aos trabalhadores. Por outro lado, o sistema, que desempenhava o papel de compensação de acidentes e apoio econômico em caso de convalescença, ainda pecava em termos de prevenção de acidentes, um ponto que a reforma ainda precisa aprofundar.

11. Fonte: China Infobank, China Statistical Database.





2.5 Desenvolvimento da assistência no meio rural

2.5.1 O desenvolvimento contínuo do sistema de “cinco garantias”, baseado no programa social coordenado de assistência mútua por comarca no meio rural

Nos anos 1990, o sistema de “cinco garantias” no meio rural estava mais padronizado e mantinha o modelo do programa social de assistência mútua. Em janeiro de 1994, o Regulamento para o Sistema de “Cinco Garantias” no Meio Rural, aprovado pelo Conselho de Estado, foi o primeiro regulamento específico, representando que o sistema estava se encaminhando para a formalidade. Os aspectos aperfeiçoados pelo regulamento foram os seguintes:

1. Definição da cobertura do sistema de “cinco garantias”. O sistema era direcionado aos idosos, deficientes e menores de 18 anos que, sem guarda legal, não tinham capacidade de se sustentar, de trabalhar ou não possuíam fonte de renda.

2. Aumento ou melhoria do conteúdo. Na época da Comuna Popular, as “cinco garantias” referiam-se à garantia de alimentação, vestuário, combustível, serviço funeral e educação. Depois da reforma e abertura, foram modificadas para referir-se à garantia de alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e serviço funeral — e também educação, no caso de menores de 18 anos.

3. Maior estabilidade e diversificação das fontes de financiamento, com o programa social coordenado de assistência mútua por comarca se tornando a fonte principal. Em 1994, eram mais de 31 mil comarcas que adotavam o programa social coordenado de assistência mútua, para os quais foram angariados RMB ¥ 853,7 milhões. Essa quantia atingiu 1,4 milhão de beneficiários do sistema de “cinco garantias”, o que representava 62% dos beneficiados dispersos. Simultaneamente, o Estado aumentou a ajuda financeira destinada a esse grupo de pessoas. Em 1994, o valor alocado pelo Estado para os beneficiários do sistema de “cinco garantias” foi de RMB ¥ 75,5 milhões, o que representava 27,8% da despesa relativa à assistência social no meio rural.¹²

12. Song Shiyun, Evolution of rural households system in New China, in *Contemporary Chinese history studies*, v. 14, n. 1, p. 97, Jan. 2007.





2.5.2 Baixa do sistema cooperativo de assistência médica no meio rural

Desde os anos 1990, enfrentando o encolhimento do sistema de assistência médica cooperativa no meio rural, o governo central realizou uma série de reformas, que, entretanto, surtiram pouco efeito. Em 1997, a Decisão sobre a Reforma e o Desenvolvimento Sanitário, lançada pelo Comitê Central do PCC e pelo Conselho de Estado, propunha “desenvolver o sistema médico cooperativo de forma ativa e constante, realizar a cooperação médica sob a organização e liderança do governo, persistindo no princípio de iniciativa privada com ajuda governamental e participação voluntária. A contribuição particular deve ser a principal fonte de fundos, com ajuda da coletividade e apoio financeiro adequado de governo. Tudo isso é para elevar gradualmente o nível de proteção”.

Para implantar essas determinações, no mesmo ano o Ministério da Saúde entregou ao Conselho do Estado as Propostas para o Desenvolvimento e o Aperfeiçoamento da Cooperação Médica Rural, que promoveram, em certa medida, a recuperação do sistema de assistência médica cooperativa. Ainda assim, os resultados não foram ideais. Em 1997, somente 17% das aldeias administrativas mantinham esse sistema, e a participação dos camponeses era de apenas 9,6%. Depois de 1997, a velocidade do desenvolvimento econômico e da renda no meio rural diminuiu, e o sistema médico cooperativo, que seguia o princípio de “participação voluntária”, perdeu espaço.¹³ A razão fundamental foi a falta de um sistema de apoio financeiro estável, porque o novo sistema dependia principalmente da contribuição individual.

3. Desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema de seguridade social

Com o impacto da crise financeira asiática, o problema de inflação na China converteu-se em deflação. Nesse contexto, com a meta programada pelo governo central de “sair das dificuldades em três anos”, as empresas estatais realizaram reajustes e reformas estruturais, aumentando conseqüentemente o número de desempregados, o que trouxe grande pressão ao desenvolvimento

13. Shao Qitao, Historical evolution of the cooperative medical system in rural China and its enlightenment, in *Journal of Shandong Agricultural Universities* (edition of Social Sciences), n. 2, 2007.





da seguridade social do país. Ao entrar no novo século, à medida que se cumpria a meta e se realizavam reformas econômicas, a economia chinesa começou a acelerar. Ao mesmo tempo, com a introdução do conceito de “sociedade harmoniosa” e “desenvolvimento científico”, o desenvolvimento do sistema de seguridade social da China entrou em um período de prosperidade, como revelam os aspectos descritos nesta seção.

3.1 Aperfeiçoamento da tentativa de uma previdência básica e da integração urbano-rural do programa social coordenado de assistência mútua

O governo central destinou grande atenção aos problemas existentes no sistema previdenciário, promulgando uma série de políticas e normas para aperfeiçoá-lo. Foi o período histórico em que com maior intensidade foram elaborados e promulgados documentos relativos ao sistema previdenciário, que entrou em um período de rápido desenvolvimento.

3.1.1 Aperfeiçoamento do sistema previdenciário básico

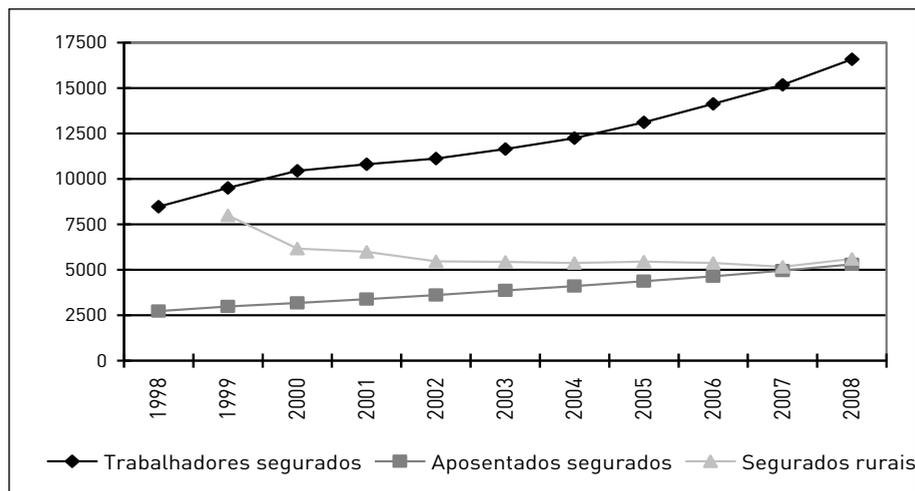
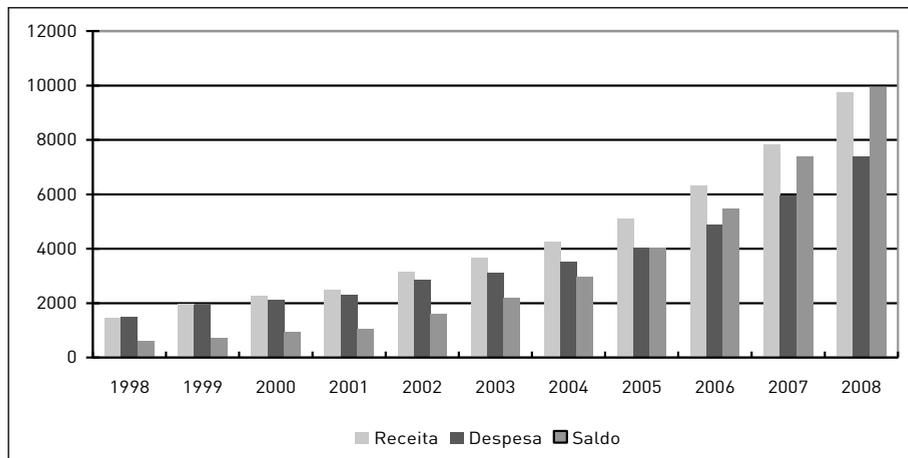
A China começou a se tornar uma sociedade idosa no período de 1998 a 2008. Em 1999, a população com mais de 65 anos representava 7,63% da população total. Desde então, a questão do seguro para idosos entrou em uma via expressa. Os trabalhadores participantes do sistema de seguro de previdência básico aumentaram de 84,75 milhões, em 1998, para 151,8 milhões, em 2007, ao passo que as despesas relacionadas à previdência aumentaram de RMB ¥ 151,2 bilhões para RMB ¥ 596,5 bilhões, no mesmo período. Os dados são ilustrados na figura 3. Os principais êxitos desse período foram:

1. A realização gradual do sistema de acumulação parcial. O esquema experimental de aperfeiçoamento do sistema de seguridade social urbano lançado pelo Conselho de Estado, no ano 2000, definiu a província de Liaoning como a região para a realização da experiência-piloto. O objetivo era experimentar a separação da gestão e execução das contas do programa social coordenado e individual do sistema de previdência básica. O número de regiões





Figura 3
Operação de previdência básica de 1998 a 2008
(10 mil pessoas/RMB ¥ 100 milhões)



Fonte: Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social — Relatório de desenvolvimento laboral e previdenciário de 1998 a 2008.

onde se realizou a experiência-piloto foi aumentando pouco a pouco. Até fins de 2008, as 13 províncias e municipalidades (como Liaoning, Jilin, Heilongjiang, Tianjin, Shanxi, Xangai, Jiangsu etc.) que tinham a conta individual sólida acumularam RMB ¥ 110 bilhões para o fundo dessa conta,¹⁴ com o qual foi realizado gradualmente o sistema de acumulação parcial.

14. Mohrss, *Statistical bulletin of human resources and social security development 2008*, Beijing, China.





2. O aparecimento do protótipo da estrutura de três pilares. Promulgadas pelo Ministério de Trabalho e Seguridade Social, em 2004, as Medidas Experimentais de Previdência Empresarial e as Medidas Experimentais sobre Administração do Fundo de Previdência Empresarial determinaram o segundo pilar da previdência — previdência empresarial como sistema fiduciário. Desde então, foram lançadas uma série de políticas para aperfeiçoar o sistema de previdência. Até 2008, o sistema atingia 33 mil empresas, com 10,4 milhões de contribuintes, e o saldo do fundo atingiu RMB ¥ 191 bilhões no final do ano.¹⁵

3. O estabelecimento do Conselho Nacional do Fundo de Previdência. Nos anos 2000, foi fundado o Conselho Nacional do Fundo de Previdência para resolver as responsabilidades históricas do governo na constituição do sistema previdenciário e lidar com o baixo rendimento do fundo no longo prazo. Até 2008, o rendimento total do fundo e o valor total dos ativos passaram, ambos, à ordem de RMB ¥ 500 bilhões. O rendimento do investimento acumulado desde a fundação do Conselho foi de RMB ¥ 159,8 bilhões, com a taxa média anual em 8.98%,¹⁶ enquanto a taxa média de rendimento do fundo de outros cinco programas previdenciários foi somente de 2%.¹⁷

4. Ampliação da cobertura e aprimoramento do sistema de gestão. Diante da cobertura extremamente estreita do sistema previdenciário, o Conselho de Estado promulgou, em 1999, os Regulamentos Provisórios sobre a Contribuição de Previdência, nos quais determinou as formas de pagamento e a cobertura do sistema. A cobertura, que abrangia empresas estatais e empresas coletivas urbanas, ampliou-se às empresas com investimentos estrangeiros, empresas privadas e autônomos. Além disso, foi estabelecida uma meta para incluir os trabalhadores com emprego flexível até 2005. Nessa época, os seguros de previdência se dividiam por setores. Para unificá-los, o Conselho de Estado promulgou, em 1998, o Anúncio sobre Transferência para os Governos Locais, sobre a Administração e Coordenação Provincial e Setorial da Previdência dos Trabalhadores Empresariais, no qual determinou a gestão unificada dos fundos de previdência de 11 setores a ser feita pelos governos lo-

15. Mohrss, *Statistical bulletin of human resources and social security development 2008*, Beijing, China.

16. National Council for Social Security Fund, *Annual report of national social security fund 2008*, Beijing, China.

17. Yu Xiaoming, Increasing risk of devaluation faced by social security fund of RMB 250 million. Disponível em: <<http://zgjrjw.com/news/gncj/2008117/1430295563.html>>.





cais. E, assim, deu-se por encerrada a situação confusa de vinculação vertical administrativa e setorial que era vigente há um longo tempo.

5. Introdução de um mecanismo de incentivo. Em 2005, a Decisão sobre o Aperfeiçoamento do Sistema Previdenciário Básico dos Trabalhadores Empresariais, promulgada pelo Conselho de Estado, começou a vincular a previdência básica à contribuição. O documento reajustou a parte da previdência básica correspondente à parte de conta do programa social coordenado da seguinte maneira: “o valor da previdência toma como base a média entre o salário do ano anterior dos trabalhadores ativos locais e o salário mensal médio indexado do próprio segurado”. Cada ano completo de contribuição correspondia a 1% na hora do reembolso. Dessa forma, mesmo com uma diminuição da conta individual, o vínculo entre o sistema de previdência e a contribuição se fortaleceu, o que representa um mecanismo de incentivo para a sustentabilidade do sistema.

3.1.2 Integração urbano-rural do programa social coordenado

1. A proposta de construção de um sistema previdenciário para residentes urbanos e rurais na 6ª Sessão Plenária do Comitê Central do XVI Congresso do PCC, realizada em 2006, colocou na agenda a seguridade social dos residentes de regiões rurais. Formularam-se princípios mais concretos mais adiante, na 3ª Sessão Plenária do Comitê Central do XVII Congresso do PCC, incluindo medidas tais como a implantação da cobertura ampliada, das garantias básicas, o princípio da sustentabilidade, e a aceleração da construção do sistema previdenciário no meio rural.

Comparado ao antigo, o novo sistema tinha duas mudanças: de “contar principalmente com contribuições individuais e ter os subsídios coletivos como recurso auxiliar, além do governamental”, o que realizou verdadeiramente a partilha de encargos em três partes, descartando a forma antiga de acumulação do fundo só pelo depósito individual dos camponeses.

Até fins de 2008, os segurados rurais atingiram 56 milhões de pessoas, 4,2 milhões a mais do que no ano anterior. Durante todo o ano, 5,1 milhões de habitantes rurais receberam benefícios da previdência, com 1,2 milhão de pessoas a mais do que em 2007. O pagamento total à previdência no ano foi de RMB ¥ 5,7 bilhões, um aumento de 42% em relação ao ano anterior. No





final do mesmo ano, 1.201 municípios das 27 províncias introduziram o serviço previdenciário para os agricultores que tiveram suas terras expropriadas, de modo que mais 13,2 milhões de agricultores se vincularam ao sistema.¹⁸

2. Desenvolvimento de previdência para trabalhadores migrantes. As Medidas sobre Previdência Básica para Trabalhadores Migrantes, promulgadas em fevereiro de 2009, tratavam de questões importantes. Primeiro, diminuía a proporção da contribuição, com uma alíquota de 12% para o empregador e de 4% a 8% para o empregado — essa porcentagem era certamente bem menor que a contribuição dos empregados urbanos. Segundo, diante das dificuldades de transferência, esclareciam políticas de gestão dos benefícios, e políticas de acumulação e continuação de rendimento, prevenindo radicalmente as “retiradas de benefícios”.

Obviamente, essas medidas trouxeram novos problemas, como, por exemplo, o baixo valor de contribuição, o que poderia fazer com que o rendimento dos trabalhadores migrantes aposentados fosse inferior ao rendimento dos trabalhadores urbanos. No entanto, ficou estabelecido que os benefícios para os trabalhadores migrantes deveriam seguir o mesmo modelo do sistema básico de previdência — combinação do programa social coordenado com a conta individual. Essa decisão representou um grande avanço para a unificação do sistema previdenciário da China.

3.2 O seguro-saúde urbano-rural

3.2.1 Aperfeiçoamento do seguro-saúde para trabalhadores urbanos

Após a realização de experiências-piloto por vários anos, o Conselho de Estado promulgou oficialmente, em 1998, a Decisão sobre o Estabelecimento do Seguro-Saúde Básico para Trabalhadores Urbanos, apresentando com clareza a criação de um sistema de saúde que combinava a contribuição individual com o programa social. Também ficou decidido que gastos superiores ao limite do seguro poderiam ser pagos por seguros privados ou outros meios. Mais tarde, a emissão de uma série de documentos relacionados criou as bases para

18. Mohrss, *Statistical bulletin of human resources and social security development 2008*, Beijing, China.





a implementação do novo sistema e permitiu a expansão do seguro-saúde urbano. Diversos avanços foram alcançados, tais como:

1. O sistema de saúde pago pelo Estado e o sistema de saúde pago pelo seguro de trabalho foram substituídos pelo novo sistema. O conceito moderno de seguro-saúde agradou boa parte da população.

2. O novo sistema enfatizou a responsabilidade pessoal por meio da contribuição individual, e estabeleceu restrições pessoais para conter o crescimento descontrolado de gastos médicos, por meio da criação de contas individuais e do estabelecimento de limites de reembolso, entre outras medidas.

3. A contribuição tornou-se compartilhada entre o empregado, o empregador, e o subsídio do Estado. A diversificação de fontes de recursos garantiria que o sistema se desenvolvesse de forma contínua e estável.

4. O mecanismo de acumulação parcial tem vantagens sistemáticas, como as vantagens do sistema de acumulação e do sistema *pay as you go* (“pague conforme o uso”).

5. Desde a implementação do sistema, ampliou-se constantemente a cobertura e o nível de rendimento e pagamento. De 1999 a 2008, a taxa da participação dos aposentados atingiu 98%.

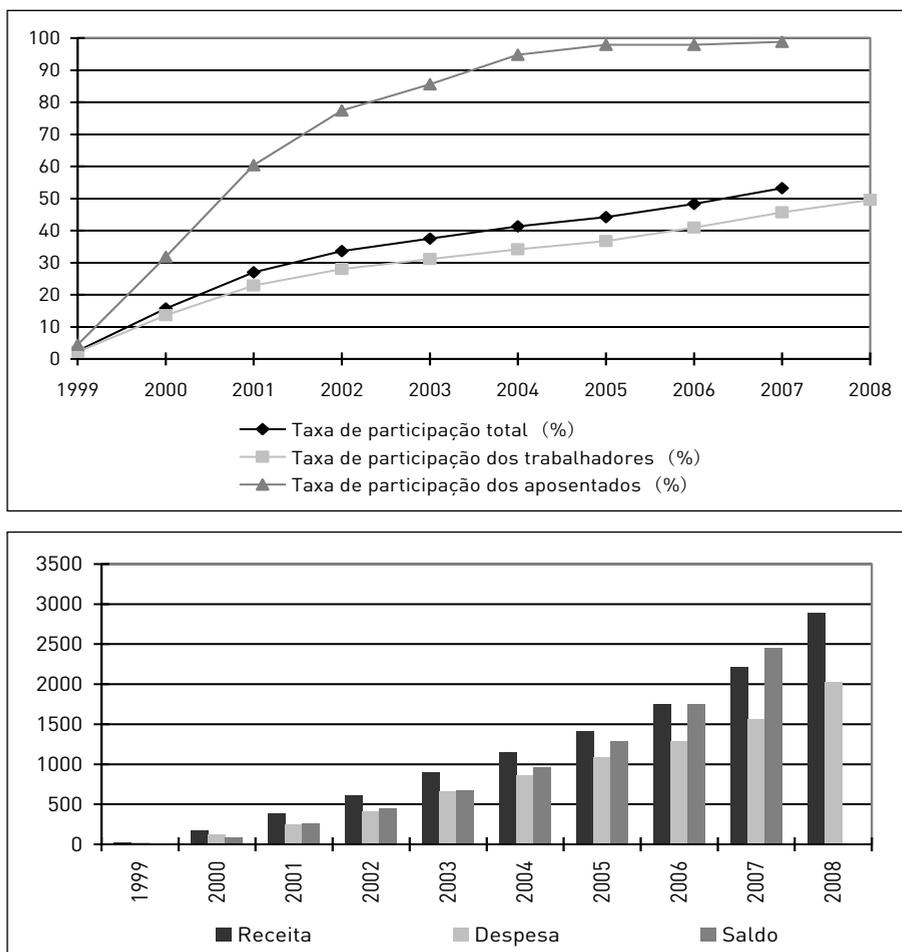
No aspecto das receitas e despesas do fundo, a receita, em 2008, foi de RMB ¥ 288,6 bilhões e a despesa foi de RMB ¥ 202 bilhões, o que corresponde, respectivamente, a 115 vezes e 119 vezes os valores de 1999, ilustrando o crescimento da capacidade de proteção do seguro-saúde na China. A figura 4 ilustra a discussão.

3.2.2 Estabelecimento do seguro-saúde básico para habitantes urbanos

Em 2006, a decisão do Comitê Central do PCC sobre Questões da Construção de uma Sociedade Socialista Harmoniosa, promulgada durante a 6ª Sessão Plenária do Comitê Central do XVI Congresso do PCC, definiu que o sistema de seguro-saúde para habitantes urbanos deveria contar com um programa social coordenado de assistência mútua para doenças graves. Para alcançar esse objetivo, o Conselho de Estado baixou, em 2007, instruções diretas sobre como realizar experiências-piloto de seguro-saúde básico para



Figura 4
Operação do seguro-saúde básico para trabalhadores urbanos de 1999 a 2008
 (% , RMB ¥ 100 milhões)



Fonte: Os dados são calculados de acordo com os anuários de estatísticas do trabalho da China e boletins do desenvolvimento de serviços do trabalho e seguridade social, publicados pelo Ministério do Trabalho e Seguridade Social. Os aposentados que recebem benefícios pelas instituições públicas do Ministério de Assuntos Cívicos e pelo Departamento Geral de Logística estão excluídos do número de aposentados urbanos.



habitantes urbanos, apontando que esse seguro cobriria principalmente os habitantes não profissionais, aplicando o sistema de *pay as you go*.

O financiamento seria baseado, principalmente, na contribuição familiar, mas contaria com subsídios do governo como complemento. O fundo criado serviria para pagar gastos de hospitalização e de consultas clínicas de doenças graves, sendo que regiões com melhores condições econômicas poderiam arcar aos poucos com as despesas de consultas clínicas. No final de 2007, os habitantes segurados atingiram 42,9 milhões de pessoas, e a receita do fundo chegou a RMB ¥ 4,3 bilhões, enquanto a despesa era apenas RMB ¥ 1 bilhão. O saldo do fundo era, portanto, de RMB ¥ 3,3 bilhões e, até o final de 2008, o número de segurados aumentou para 116,5 milhões de pessoas.¹⁹

3.2.3 Estabelecimento do novo sistema de seguro-saúde no meio rural

O desenvolvimento do sistema de seguro-saúde no meio rural pode ser separado em duas fases: o sistema cooperativo tradicional antes de 2003 e o novo sistema cooperativo depois de 2003. O documento intitulado Propostas sobre o Estabelecimento do Novo Sistema Cooperativo de Seguro-Saúde no Meio Rural, veiculado pelo Gabinete Geral do Conselho de Estado em 2003, determinou a definição do novo sistema. Ficou determinado que este seria um sistema de assistência mútua para doenças graves entre os agricultores, com participação voluntária dos habitantes rurais, organizado, orientado e apoiado pelo governo, sendo que a angariação de recursos financeiros seria feita junto a indivíduos, empresas coletivas e governo. Ao mesmo tempo, exigiu-se que “a partir de daquele ano, cada província, região autônoma e municipalidades deveria fazer experiências-piloto em dois ou três distritos para depois estendê-las gradualmente. Assim, até 2010, seria possível cumprir a meta de estabelecer um sistema que cobrisse basicamente todo o meio rural”.

Com isso, começou-se a realizar experiências-piloto rapidamente em todo o país, marcando uma nova etapa da cooperação médica rural na China. De 2004 a 2008, os agricultores vinculados ao sistema subiram rapidamente a 815 milhões de pessoas e a taxa de participação chegou a 91,5%. No fim desse

19. Mohrss, *Statistical bulletin of human resources and social security development 2007*, Beijing, China.





período, o número de beneficiários alcançou a marca de 585 milhões de pessoas. A tabela 3 mostra mais detalhadamente o desenvolvimento do sistema.

Tabela 3
Implementação do novo sistema de cooperação médica rural de 2004 a 2007

Ano	municípios (municípios, distritos, bairros)	população (100 milhões de pessoas)	Taxa de participação (%)	Receita de fundo (RMB ¥ 100 milhões)	Despesa de fundo (RMB ¥ 100 milhões)	Beneficiários de pagamento complementar (100 milhões de pessoas)
2004	333	0,8	75,2	40,3	26,4	0,76
2005	678	1,79	75,7	75,4	61,8	1,22
2006	1.451	4,1	80,7	213,6	155,8	2,72
2007	2.451	7,26	86,2	428	346,6	4,53
2008	2.729	8,15	91,5	785	662	5,85

Fonte: Ministério da Saúde, <www.moh.gov.cn/publicfiles//business/htmlfiles/zwgkzt/pwstj/index.htm>.

3.3 Reforma do seguro-desemprego

Promulgados em 1999 pelo Conselho de Estado, os Regulamentos sobre o Seguro-Desemprego marcaram o começo de uma nova etapa do sistema de seguro-desemprego na China. Comparados com a Norma do Seguro para Trabalhadores de Empresas Estatais à Espera de Contratação, houve melhorias nos seguintes aspectos:

1. O “seguro para trabalhadores à espera de contratação” foi substituído pelo “seguro-desemprego”, o que significou o fim da influência ideológica no seguro-desemprego. Ao mesmo tempo, foi trocado o Fundo de Assistência aos Trabalhadores à Espera de Contratação pelo Fundo do Seguro-Desemprego.
2. A cobertura do seguro-desemprego foi ampliada das empresas estatais para todas as instituições públicas.
3. Foi reajustada a porcentagem de contribuição. Estabeleceu-se o mecanismo de contribuição compartilhada — trabalhadores e empresas.
4. Foi elevado o nível do programa social coordenado, a fim de facilitar a regulação e o uso do fundo.
5. O critério de pagamento foi vinculado ao salário-mínimo e às garantias mínimas de sobrevivência.



Desde a mudança, o número de desempregados segurados aumentou de 98,5 milhões, em 1999, para 124 milhões, em 2008. Entre estes, os trabalhadores migrantes segurados somavam 15,5 milhões.²⁰ Nesse intervalo de tempo, a despesa do seguro-desemprego aumentou de RMB ¥ 9,2 bilhões, em 1999, para RMB ¥ 25,4 bilhões, em 2008. Os detalhes estão presentes na tabela 4. Vale mencionar que esse sistema não sofria apenas com o baixo nível de participação, mas apresentava problemas estruturais, sobretudo no que diz respeito aos trabalhadores migrantes que perdiam facilmente seu emprego.²¹ No momento atual, diante da crise financeira, a função de proteção desse seguro não é nada garantida.

Tabela 4
Implementação do seguro-desemprego entre 1999 e 2008
(10 milhões de pessoas, RMB ¥ 100 milhões)

Implementação do seguro	Ano									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Segurados	98,52	104,08	103,55	101,82	103,73	105,84	106,48	111,87	116,45	124,00
Beneficiários	-	-	312	440	415	419	362	327	286	261
Receita	125	160	187	216	249	291	333	385	472	585
Despesa	92	123	157	187	200	211	207	193	218	254
Acumulação do fundo	160	196	226	254	304	386	511	708	979	1310

Fonte: Website do Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social — *Relatório anual de desenvolvimento laboral e previdenciário; Anuário fiscal da China 2008*.

3.4. Padronização do seguro para acidentes de trabalho

Uma vez que os Métodos de Seguro de Acidentes para Trabalhadores Empresariais eram uma portaria ministerial cujo efeito legal era limitado, não foi possível resolver diversos casos de acidente por meio de leis ou regulamentos. Ao mesmo tempo, a cobertura desse seguro não era completa, muitos empregados de profissões de risco não tinham garantias e, com o processo acelerado de urbanização, o grupo de trabalhadores migrantes tornava-se cada vez mais numeroso. Estes dedicavam-se principalmente a funções mais arriscadas e

20. Mohrss, *Bulletin of labor and social security development 1999; Statistical bulletin of human resources and social security development 2008*, Beijing, China.

21. Mohrss, *Statistical bulletin of human resources and social security development 2008*, Beijing, China.



cansativas, com maior probabilidade de ocorrerem acidentes ou doenças profissionais. Devido a todos esses fatores, exigiam-se garantias institucionais de um seguro com urgência. Nessas circunstâncias, o Conselho de Estado promulgou, em 2003, o Regulamento sobre Seguro para Acidentes de Trabalho, que marcou a aceleração da reforma sobre esse tipo de seguro. Ficou estabelecido:

1. A elevação do nível legislativo sobre o seguro de acidentes, passando de portaria para regras do Conselho de Estado.
2. A definição nítida sobre os beneficiados do seguro de acidentes, regulamentando que todas as empresas, inclusive autônomos com contratação de empregados, deveriam participar do seguro de acidentes.
3. A tripla funcionalidade do sistema de seguro de acidentes: indenização econômica, prevenção contra acidentes e prevenção contra a convalescença profissional.

Posteriormente, o documento Opiniões sobre Questões de Trabalhadores Migrantes, promulgado pelo Conselho de Estado, tratou da vinculação dos trabalhadores migrantes ao seguro de acidentes de trabalho de acordo com a lei, da ampliação da definição de acidente de trabalho e do pagamento, entre outros. Por sua vez, os dois documentos publicados pelo Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social, Normas sobre Diagnóstico e Tratamento das Vítimas de Acidentes de Trabalho (experimental) e Serviços sobre Tratamento das Vítimas de Acidente de Trabalho (experimental) marcaram o início da experiência-piloto relacionada à questão da convalescença em acidente de trabalho, obtendo grande melhoria nesse aspecto.

De 2003 até 2008, o sistema de seguro de acidentes se desenvolveu rapidamente. Como mostra a tabela 5, o número de segurados aumentou de 45,8 milhões de pessoas para 137,9 milhões, enquanto a população beneficiada subiu de 330 mil para 1,2 milhão de pessoas.





Tabela 5
Desenvolvimento do seguro para acidentes de trabalho de 2003 a 2008
(10 mil pessoas, RMB ¥ 100 milhões)

Implementação de seguro	Ano					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Segurados	4575	6845	8478	10268	12173	13787
Beneficiários	33	52	65	78	96	118
Receita do fundo	38	58	93	122	166	217
Despesa do fundo	27	33	48	69	88	127
Acumulação do fundo	91	119	164	193	262	335

Fonte: Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social, *Relatório anual de desenvolvimento laboral e previdenciário*.

3.5 Estabelecimento de garantias mínimas de sobrevivência no meio urbano-rural

À medida que se aprofundava a reforma econômica, o problema da pobreza nas cidades ficava cada vez mais grave. Os motivos eram o aumento do desemprego no processo da reforma empresarial e o grande número de pessoas aposentadas e sem trabalho, de modo que as empresas eram incapazes de oferecer garantias a este grupo da população. Nesse contexto, a China começou a explorar a adoção de um sistema de garantia mínima de sobrevivência para habitantes urbanos. Em 1993, a cidade de Xangai realizou uma experiência-piloto. Em 1999, o Regulamento sobre a Garantia Mínima de Sobrevivência para Habitantes Urbanos, promulgado pelo Conselho de Estado, marcou oficialmente o estabelecimento do sistema, que ditou normas sobre beneficiários, princípios e critérios de garantias, fonte de recursos etc.

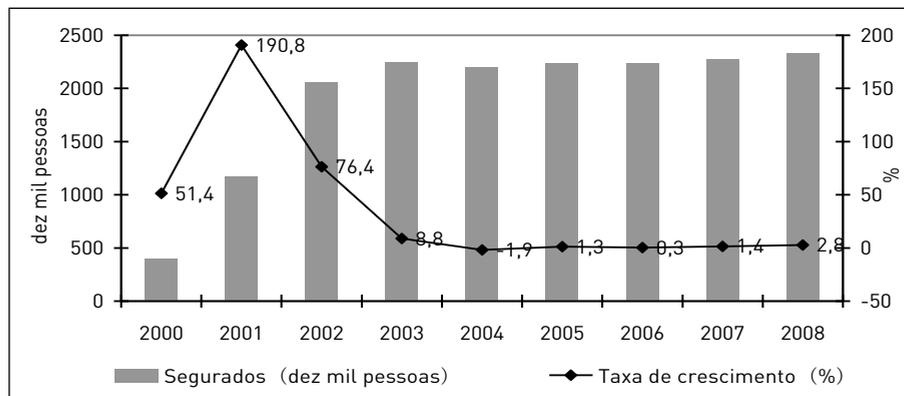
Desde então, ficou estabelecido pelo governo um novo sistema de assistência social para auxiliar a população pobre urbana cuja renda média familiar fosse inferior à linha de garantia mínima de sobrevivência. De 1999 até hoje, o sistema teve grande avanço e a população beneficiada vem aumentando de forma estável. De 2000 a 2008, houve um aumento de 4 milhões para 23,3 milhões de pessoas (figura 5). Na tabela 6, podemos notar o aumento do investimento e a melhora contínua do nível de assistência, que vem desempenhando um papel muito importante na diminuição da pobreza e na garantia da qualidade básica de vida para habitantes urbanos.





Figura 5

Beneficiários urbanos da garantia mínima de vida de 2000 a 2008



Fonte: Website do Ministério de Assuntos Cívicos, *Relatório estatístico de desenvolvimento de assuntos cívicos 2008*.

Tabela 6

Despesas da garantia e benefício de assistência de 2002 a 2008

Despesas e benefício	Ano						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Despesa (RMB ¥ 100 milhões)	109	151	173	192	224	277	393
Benefício mensal (RMB ¥)	52	58	65	72	84	103	144
Critério médio (RMB ¥)	—	—	152	156	170	182	205

Fonte: Website do Ministério de Assuntos Cívicos, *Relatório estatístico de desenvolvimento de assuntos cívicos*.

Na 6ª Sessão Plenária do Comitê Central do XVI Congresso do PCC também foi formulado o objetivo de “estabelecer gradualmente o sistema de garantia mínima de sobrevivência no meio rural e tentar criar sistemas variados de seguro nas zonas que tiverem melhores condições”. Para atender a essa decisão, em 2007 o Conselho de Estado decidiu estabelecer o sistema de garantia mínima no meio rural. Os beneficiários seriam habitantes rurais, principalmente doentes, deficientes, idosos, incapacitados e pessoas cuja renda familiar fosse inferior ao piso de garantia mínima. O sistema de garantia seria de responsabilidade e administração do governo local, sendo que o pagamento do sistema estaria incluído em seu orçamento. Só as regiões mais pobres seriam subsidiadas pelo governo central.

Desde sua implementação, o sistema já obteve alguns avanços. Até o final de 2008, 19,8 milhões de famílias se beneficiaram do sistema, ou seja, 43





milhões de pessoas, um aumento de 20,7% em relação ao ano anterior. Nesse ano, a despesa total foi de RMB ¥ 22,67 bilhões e o subsídio médio pessoal foi de RMB ¥ 50,4 por mês, um aumento de 29,9% em relação a 2007.²²

4. A situação atual da seguridade social e seus problemas

Até o final de 2011, foram desenvolvidos os cinco tipos de seguros sociais na China: a previdência para trabalhadores urbanos, o seguro-saúde básico urbano, o seguro de acidentes de trabalho, o seguro-desemprego e o seguro-maternidade. Esse sistema atingiu uma receita total de RMB ¥ 2,4 trilhões²³ representando um aumento de 27,7% em relação ao ano anterior. A despesa total foi de RMB ¥ 1,8 trilhão, 21,8% maior do que a do ano anterior.

4.1 Seguridade social atual

4.1.1 Previdência para trabalhadores urbanos

Até fins de 2008, o número de aposentados urbanos atingiu 283,9 milhões de pessoas, 26,8 milhões a mais do que no ano anterior. Os trabalhadores migrantes segurados somavam 41,4 milhões, com um aumento de 8,6 milhões em relação a 2007. Em 2011, a receita do fundo de aposentadoria para trabalhadores urbanos foi de RMB ¥ 1,7 trilhão, um aumento de 25,9% em relação a 2010. Do total, RMB ¥ 1,4 trilhão são oriundos de contribuição. Já a despesa do fundo foi de RMB ¥ 1,3 trilhão, um aumento de 20,9% em relação ao ano anterior. Nos últimos anos, o valor dos benefícios cresceu constantemente, atingindo a média de RMB ¥ 1.511 por pessoa em 2011.

22. Ministério de Assuntos Cívicos, *Statistical report on China's development of civil affairs undertakings 2008*. Disponível em: <<http://mca.gov.cn>>.

23. Os dados desta seção podem ser encontrados em: Mohrss, *Statistical bulletin of human resources and social security undertakings development 2011*, Beijing, China.





4.1.2 Previdência rural

Até o final de 2011, 1.914 municípios e distritos das 27 províncias e regiões autônomas da China, bem como uma parte dos distritos das quatro municipalidades, foram incluídos na realização de experiências-piloto do novo sistema de previdência rural — o que significa que a cobertura já atingiu quase 60% do país. O número de segurados atingiu 326 milhões de pessoas (inclusive regiões que já introduziram a previdência urbano-rural), entre as quais 23,7 mil pessoas com menos de 60 anos. Para além deste número, 339 distritos das 17 províncias realizaram experiências-piloto independentes. Assim, um total de 358 milhões de pessoas em todo o país se integrou ao novo sistema. As oito cidades e províncias como Pequim, Tianjin, Zhejiang, Jiangsu, Ningxia, Qinghai, Hainan e Tibete já conseguiram a cobertura total.

A receita do fundo em 2011 foi de RMB ¥ 107 bilhões, enquanto a despesa foi de RMB ¥ 58,8 bilhões. No final do ano, o saldo acumulado era de RMB ¥ 119,9 bilhões, dentro do qual a acumulação da conta individual era de RMB ¥ 107,7 bilhões. O número de beneficiários em todo o país era de 89,2 milhões de pessoas.

4.1.3 Previdência para residentes urbanos

Foram realizadas experiências-piloto de previdência para habitantes urbanos em 1.902 municípios e distritos das 27 províncias, alguns distritos das quatro municipalidades, e em Xinjiang, sendo que a cobertura já chegou a quase 60% do país. Os segurados atingiram 5,4 milhões de pessoas (não inclui regiões que implementam previdência urbano-rural), entre eles, 2,8 milhões com menos de 60 anos. A receita de 2011 foi de RMB ¥ 900 milhões, enquanto a despesa foi de RMB ¥ 1,1 bilhão. O saldo acumulado no final do ano de 2011 era de RMB ¥ 3,2 bilhões, enquanto a acumulação por meio de conta individual era de RMB ¥ 900 milhões. Até o final de 2011, o número de beneficiários atingiu 2,35 milhões de pessoas.





4.1.4 Situação atual do seguro-saúde básico no meio urbano

Até o final de 2011, a população vinculada ao seguro-saúde básico urbano era de 473 milhões de pessoas. Entre as quais, o número de empregados segurados era de 252 milhões e os habitantes urbanos segurados eram 221 milhões. Os trabalhadores migrantes segurados eram 46 milhões, com um aumento de 580 mil em relação ao ano anterior. No que diz respeito ao seguro-saúde para empregados, a receita do fundo em 2011 foi de RMB ¥ 495 bilhões, sendo que a parte vinda do fundo do programa coordenado foi de RMB ¥ 302 bilhões. A despesa do fundo foi de RMB ¥ 402 bilhões, sendo RMB ¥ 251 bilhões pagos pelo fundo coordenado, e RMB ¥ 151 bilhões pagos pela conta individual. Em 2011, os empregados beneficiados do sistema eram 1,09 bilhão de pessoas, e ainda havia bastante desequilíbrio entre as regiões.

4.1.5 Situação atual do seguro de acidentes de trabalho

Em todo o país, o número de segurados por acidentes foi de 177 milhões de pessoas (que incluem 68 milhões de trabalhadores migrantes) em 2011, um aumento de 15 milhões de pessoas em relação ao ano anterior. Em 2011, a receita do fundo de seguro de acidentes foi de RMB ¥ 46,6 bilhões, um aumento de 63,7% em relação a 2010. A despesa desse fundo foi de RMB ¥ 28,6 bilhões, 48,8% a mais que 2010. O número de vítimas de acidentes de trabalho reconhecidos chegou a 1,2 milhão de pessoas em todo o país e o número de inválidos chegou a 510 mil pessoas. Nesse mesmo ano, os beneficiários eram 1,6 milhão de pessoas, representando um crescimento de 10,5% frente a 2010.

4.1.6 Situação atual do seguro-desemprego

O número de cidadãos cobertos pelo seguro-desemprego era, no final de 2011, de 143 milhões de pessoas, um aumento de 9,4 milhões em relação ao ano anterior. Entre eles, os trabalhadores migrantes eram 23,9 milhões de pessoas. A receita total do fundo de seguro-desemprego naquele ano foi de RMB ¥ 92 bilhões, um aumento de 42% em relação a 2010. Por sua vez, a despesa do





fundo foi de RMB ¥ 43 bilhões, mostrando um aumento de 2,2%. No final de 2011, o total de beneficiários era de 1,97 milhão de pessoas.

4.1.7 Situação atual do seguro-maternidade

Até o final de 2011, a população vinculada ao seguro-maternidade era de 138 milhões de pessoas, um aumento de 15,6 milhões de pessoas em relação ao ano anterior. A receita do fundo desse seguro naquele ano foi de RMB ¥ 22 bilhões, representando um aumento de 37,8% em relação a 2010; já a despesa do fundo chegou a RMB ¥ 13,9 bilhões, aumentando 26,7% em um ano. O número de beneficiárias em 2011 totalizou 2,65 milhões de pessoas e o valor do benefício médio atingiu RMB ¥ 9.228.

4.1.8 Situação atual da administração do fundo de seguridade social

Até o final de 2011, o valor total do fundo de seguridade social, que inclui a previdência para trabalhadores urbanos, o seguro-saúde básico urbano, o seguro de acidentes de trabalho, o seguro-desemprego e o seguro-maternidade, chegou a RMB ¥ 3 trilhões. As principais fontes de receita foram o depósito na conta financeira especial do governo dos diversos escalões, somando 2,6 trilhões, e o depósito da conta de pagamento das instituições de seguro social e de outros bancos, no valor de 173 bilhões, além dos pagamentos provisórios de 100 bilhões, investimentos em bônus de 35 bilhões, operação em confiança de 44 bilhões e depósito de acordo de 85 bilhões. A tabela 7 traz mais detalhes.

4.2 *A reforma previdenciária da China promove o aumento da taxa de poupança*

Esta seção trata de uma pesquisa preliminar entre a reforma previdenciária e a taxa de poupança. Os dados da poupança pessoal não estão registrados nos anuários estatísticos oficiais da China. Por essa razão, é feito um cálculo de acordo com a renda pessoal e os dados de consumo:



Tabela 7
Fundo de seguridade social da China (RMB ¥ 100 milhões)

Itens	Pensão básica para trabalhadores urbanos	Seguro médico básico urbano	Seguro de acidentes de trabalho	Seguro de desemprego	Seguro de maternidade	Total
Depósito de conta financeira especial	17084	5587	686	2145	311	25813
Depósito da conta de despesa e de outros bancos	957	609	54	75	30	1725
Pagamento provisório	802	163	6	23	2	996
Investimento em bônus	298	29	2	17	1	347
Operação em confiança	444	0	0	0	0	444
Depósito de acordo	850	0	0	0	0	850
Valor total do fundo	20434	6388	749	2260	344	30175

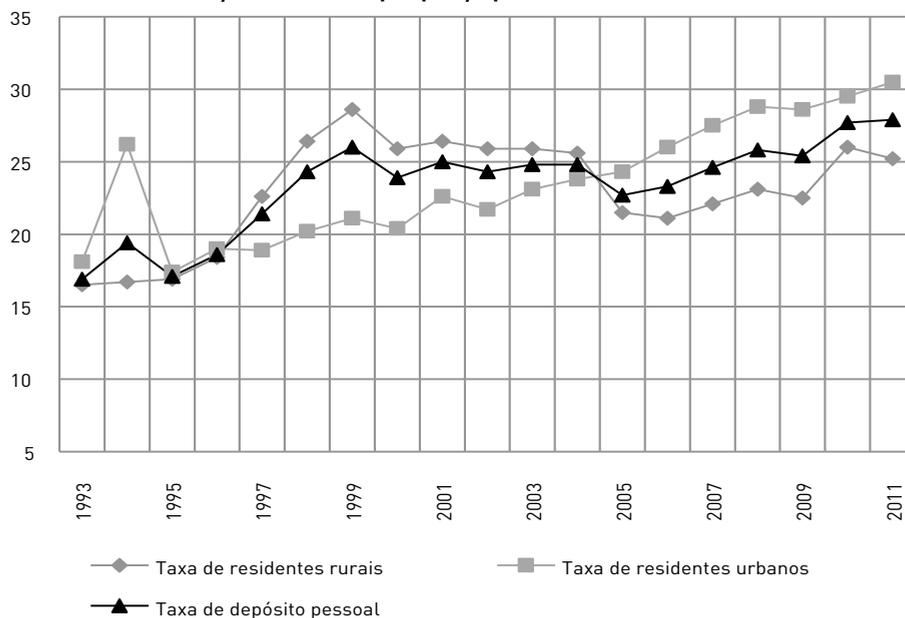
Fonte: Estatísticas do desenvolvimento de recursos humanos e seguridade social 2011.

- Taxa de poupança de habitantes urbanos = (renda disponível *per capita* de habitantes urbanos – despesa de consumo *per capita* de habitantes urbanos)/renda disponível *per capita* de habitantes urbanos.
- Taxa de poupança de habitantes rurais = (renda líquida *per capita* de habitantes rurais – despesa de consumo *per capita* de habitantes rurais)/renda líquida *per capita* de habitantes rurais.
- Taxa de poupança pessoal = taxa de depósito de habitantes urbanos * taxa de urbanização + taxa de poupança de habitantes rurais * (1 – taxa de urbanização).

De acordo com essas definições, são mostradas na figura 6 as mudanças da taxa de poupança pessoal desde os anos 1990. Como mostra a figura 6, durante o período de 1993 a 1999, os três índices mantiveram uma tendência crescente, exceto em 1994, quando a taxa de depósito de habitantes urbanos e a taxa de poupança pessoal sofreram uma queda notável. De 2000 a 2005, a taxa de poupança de habitantes rurais e a taxa de poupança pessoal tiveram uma redução de 7,1% e 3,3%, respectivamente. Porém, essas taxas voltaram a crescer, e, em 2011, chegaram a 25,2% e 27,9%, respectivamente. Comparada com a flutuação desses dois índices, a taxa de depósito de habitantes urbanos cresceu de forma estável desde os anos 1990. Entre 1995 e 2011, passou de 17,4% para 30,5%, com um aumento de



Figura 6
Mudanças de taxa de poupança pessoal de 1993 a 2011 (%)



Fonte: Website da Administração de Estatísticas da China, Anuário estatístico da China.

43% durante os 18 anos. A taxa de poupança de habitantes rurais e a taxa de poupança pessoal cresceram 33% e 39%, respectivamente, durante o mesmo período.

A taxa de poupança na China tornou-se alta após a reforma e abertura. No sistema tradicional de economia planejada, a poupança pessoal era baixa e a demanda de poupança era insuficiente. Entretanto, a renda pessoal também era baixa e os habitantes tinham pouca renda disponível, o que explica em parte o baixo nível de poupança. Além disso, durante aquele sistema, o Estado estabeleceu um conjunto de proteção para todo o povo: nas cidades, todos os trabalhadores e habitantes estavam abrigados no “seguro estatal-empresarial”, que propiciava benefícios de aposentadoria, assistência médica, educação e habitação. No meio rural, os habitantes eram assegurados pelo sistema de cinco garantias e o sistema médico cooperativo estabelecidos no âmbito da Comuna Popular. Por essa razão, tanto nas cidades quanto no campo, todos os habitantes tinham um sistema básico de proteção, demandando menos poupança.





A capacidade e a demanda de poupança mudaram radicalmente com a reforma e a abertura, especialmente a partir da reforma orientada para o mercado nos anos 1990. Por um lado, o aumento da renda pessoal permitiu que se poupasse mais. Entre 1978 e 2011, o rendimento disponível para habitantes rurais e urbanos passou de RMB ¥ 134 e RMB ¥ 343, respectivamente, para RMB ¥ 6.977 e RMB ¥ 21.810 — um aumento de 51 vezes e 62 vezes.

No mesmo período, o saldo da poupança urbano-rural passou de RMB ¥ 21 bilhões para RMB ¥ 34,4 trilhões, um salto, como proporção no PIB, de 5,8% para 72,7%.²⁴ Por outro lado, à medida que ocorria a reforma na China, o sistema de seguridade social urbano foi alterado, aumentando a responsabilidade pessoal. Nas zonas rurais, com a revogação da Comuna Popular, desapareceu a base em que se apoiava o sistema de cinco garantias e a cooperação médica; o sistema previdenciário no meio rural deixou, assim, de existir na prática, o que aumentou os riscos para os agricultores. Nesse caso, tanto os habitantes urbanos quanto rurais não tinham outra opção a não ser aumentar a poupança para enfrentar uma eventual crise no futuro, o que resultou na subida constante dessa taxa na China.

É inegável que o aumento de renda após a reforma orientada para o mercado foi o motivo principal da elevação da taxa de poupança. No entanto, os dados anteriormente mencionados revelam que o crescimento de poupança foi mais rápido do que o aumento de renda, ou seja, os dois não tiveram a mesma proporção de aumento. Por outro lado, mesmo que a renda tenha aumentado, o nível de consumo diminuiu. Então, o que explica esse padrão?

5. Influências do sistema previdenciário da China na taxa de poupança

Como a reforma previdenciária na China iniciou-se no final da década de 1980 e começo de 1990, podemos afirmar que essa reforma foi feita para servir e completar a reforma econômica. À época, “Dar prioridade à eficiência com a devida consideração à justiça” virou o conceito predominante da reforma. Orientado por esse conceito, foi praticamente abolido o sistema tradicional que dava importância à proteção do Estado e à supremacia da equidade. As-

24. Ver *China Statistics Yearbook*. Disponível em: <<http://stats.gov.cn>>.





sim, o governo reduziu aos poucos sua função no sistema de previdência social e a responsabilidade individual foi incessantemente ampliada, o que resultou em uma insuficiência de proteção. Os indivíduos não podiam mais depender meramente da proteção do governo e precisavam da acumulação de riqueza pessoal para preencher essa lacuna. Desde então, a taxa de poupança começou a subir constantemente. Além disso, no mesmo período, foram realizadas reformas nos sistemas de habitação e educação. Com isso, desapareceu o modelo igualitário de garantias gratuitas, o que também afetou a taxa de poupança.

5.1 A baixa capacidade de proteção da previdência

Na China, o efeito da substituição de poupança por previdência é muito óbvio, e também um tema bastante estudado. É um consenso geral entre analistas que, devido à redução do valor da previdência por conta das reformas, os chineses preferiram poupar por precaução, para proteger-se dos riscos do envelhecimento no futuro. Essa atitude promoveu, portanto, a elevação da taxa de poupança na China. Na realidade, essa afirmação foi extraída do próprio processo e dos efeitos da reforma previdenciária.

Em primeiro lugar, a taxa de substituição entre os sistemas de previdência não atingiu o nível esperado devido aos defeitos no desenho do novo sistema. Além disso, o valor da previdência teve uma tendência de queda ao longo do tempo. No início da reforma, a taxa de substituição foi projetada em 58,5%. No entanto, com o baixo nível de coordenação e gestão descentralizada do fundo, a taxa real caiu para menos de 50%, especialmente nas cidades e províncias. No caso de Pequim, a taxa caiu até 40%.²⁵ Adicionalmente, falhas políticas e falta de fundos no segundo e no terceiro pilar previdenciário muitas vezes contribuíram para aumentar a pobreza na terceira idade — por conta disso, não se pôde construir um sistema de previdência verdadeiramente eficaz.

Em segundo lugar, a “fragmentação do sistema” agravou a situação. Desde os anos 1980, o sistema previdenciário foi dividido em três partes: instituições públicas, trabalhadores das empresas urbanas e trabalhadores do meio rural, havendo enormes diferenças entre eles. Em 1990, a aposentadoria média dos trabalhadores urbanos era de RMB ¥ 1.664, enquanto o benefício

25. *Journal of Beijing Labor Management Institute*, n. 1, 2005.





dos trabalhadores de instituições públicas e dos órgãos governamentais era de RMB ¥ 1.889 e RMB ¥ 2.006, respectivamente. Em 2005, a aposentadoria média dos trabalhadores urbanos era de RMB ¥ 8.803, enquanto a dos trabalhadores de instituições públicas e órgãos governamentais era de RMB ¥ 16.425 e RMB ¥ 18.410, respectivamente. Ou seja, 86,6% e 109,1% maior em relação ao primeiro grupo.²⁶

Ademais, a previdência rural existia apenas em nome. Com a desintegração da economia planejada, o sistema de cinco garantias e o sistema de cooperação médica tiveram muitas dificuldades. Devido aos defeitos do desenho do novo sistema, os benefícios de aposentadoria oferecidos no meio rural eram muito baixos e com uma cobertura bastante restrita, ficando estagnados por vários anos.

5.2 Dificil acesso à assistência médica e alto gasto do serviço médico

Depois da reforma do sistema de saúde na década 1990, a questão do “difícil acesso à assistência médica e do alto gasto em serviços médicos” tornou-se um foco para os chineses. Este fenômeno revelava-se nos seguintes aspectos: os recursos médicos estavam concentrados nas cidades grandes, e o acesso aos grandes hospitais era muito difícil, uma vez que estes atendiam a pacientes de todo o país. Já no meio rural, o serviço médico era de baixo nível e a falta de infraestrutura e de equipamentos básicos tornava difícil o tratamento médico adequado.

O fenômeno de “alto gasto médico” fazia com que o gasto com saúde onerasse demasiadamente o grupo de pessoas que recebiam remunerações inferiores à renda média. De 1990 a 2009, a proporção do gasto médico na despesa de consumo dos habitantes urbanos passou de 2% para 7%, enquanto para os habitantes rurais, o crescimento foi mais lento, passando de 5,1% a 7,2% durante o mesmo período.²⁷ Em comparação com outros países, em 2007, o gasto pessoal de saúde ocupava 55,3% de toda despesa nacional da

26. Zheng Bingwen, Sun Shouji, 30 years of social security reform in China, in Zou Dongtao (Ed.), *Report on China's economic development and institutional reform*, n. 1: 30 years of reform and opening-up in China (1978-08) (Blue Book Series on Development and Reform), Beijing: Social Sciences Documentation Publishing House, 2008, p. 652.

27. *China health statistics yearbook 2010*. Disponível em: <<http://moh.gov.cn>>.





China, um pouco inferior à taxa de 61,3% de 2000. Os motivos desse fenômeno são vários.

Primeiro, a estreita cobertura do seguro-saúde após a reforma. Conforme a Terceira Pesquisa Nacional do Serviço da saúde de 2003, 44,8% de habitantes urbanos e 79,1% de habitantes rurais não tinham cobertura de nenhum tipo de seguro-saúde e pagavam o gasto por conta própria, o que era a razão principal do fenômeno de “difícil acesso à assistência médica e alto gasto do serviço médico”.

Segundo, a insuficiência da contribuição do governo. Depois da reforma e abertura, a contribuição do governo no setor de saúde mudou de alocação integral para alocação de equilíbrio. Além disso, a contribuição diminuiu drasticamente, fazendo com que a maioria dos hospitais fosse responsável por sua receita e despesa. O nível internacional de participação governamental no total dos gastos na área de saúde está em cerca de 60%, mas na China essa porcentagem chega apenas a uns 40%. Em 2000, era 38,7% e, em 2007, 44,7%. Desse modo, são os próprios habitantes que arcam com os custos.

Finalmente, a mercantilização do serviço médico e o aumento rápido e constante dos preços. Em 1980, a despesa total com serviços médicos era de RMB ¥ 14,3 bilhões, mas atingiu 759 bilhões em 2004, 53 vezes mais do que o valor de 1980. Ao mesmo tempo, a proporção da despesa pessoal aumentava em grande medida. O gasto médico tornou-se um ônus pesado para os chineses. Entre 1980 e 2004, o gasto total *per capita* passou de RMB ¥ 14,5 para RMB ¥ 584, um aumento de 40 vezes.²⁸ Nas zonas rurais, isso fez com que muita gente “caísse na pobreza ou retornasse à pobreza por motivo da enfermidade”.

Além da seguridade social, habitação e de educação são fatores importantes para o consumo e a poupança do povo chinês. No aspecto habitacional, acabou o sistema de “distribuição completa pelo governo ou entidades”. No aspecto educacional, houve mudança de “educação obrigatória no ensino primário e secundário, educação gratuita no ensino superior” para “educação obrigatória no ensino primário e secundário, educação paga no ensino superior”. Tudo isso, associado a um atraso nas reformas e ao baixo nível de cobertura dos sistemas, fez com que os chineses perdessem a proteção da rede de segurança social. Em outras palavras, o nível de seguridade social não au-

28. Leng Mingxiang, Zhao Jun, Tang Xiaodong, Main factors leading to limited access and expensiveness of medical services, in *Only Truth: Social Aspects*, n. 7, 2007.





mentou, mas sim reduziu, não deixando alternativa para população chinesa a não ser aumentar sua poupança para prevenir-se de possíveis riscos futuros.

Referências

- CHINA NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. *China Health Statistics Yearbook 2010*. Disponível em: <<http://moh.gov.cn>>.
- GONGCHENG, Zheng et al. *Evolution and evaluation of China's social security system*. Beijing: Renmin University of China Press, 2002, p. 166.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DA CHINA. *Comprehensive statistical data and materials on 50 years of New China*. Beijing: China Statistics Press, 1999.
- JIE, Mae; BINGWEN, Zheng. Re-evaluation of New China's social security system under planned economy. *Journal of Marxist Studies*, n. 1, p. 45, 2005.
- LIYAN, Shang. *Cooperative medical system in rural China: interpretation of institutional evolution based on subjective identity*. Tese de doutorado de Liaoning University, 2008.
- MINGXIANG, Leng; JUN, Zhao; XIAODONG, Tang. Main factors leading to limited access and expensiveness of medical services. *Only Truth: Social Aspects*, n. 7, 2007.
- NATIONAL COUNCIL FOR SOCIAL SECURITY FUND. *Annual report of national social security fund 2008*, Beijing, China.
- QITAO, Shao. Historical evolution of the cooperative medical system in rural China and its enlightenment. *Journal of Shandong Agricultural Universities* (edition of Social Sciences), n. 2, 2007.
- SHIYUN, Song. Evolution of rural households system in New China. *Contemporary Chinese History Studies*, v. 14, n. 1, p. 97, Jan. 2007.
- XIAOMING, Yu. Increasing risk of devaluation faced by social security fund of RMB 250 million. Disponível em: <<http://zgjrjw.com/news/gncj/2008117/1430295563.html>>.
- XUESHENG, Zhong. *Research on traditional cooperative medical system in rural China*, Tese de doutorado da China Central Party School, 2008.
- ZHONGQIN, Yan. *Workers' welfare and social insurance in contemporary China*. Beijing: China Social Sciences Press, 1987, p. 324.



