

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

ISIS PARIS MAIA

**POLÍTICAS DIRECIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA EXTREMA POBREZA NA
CHINA:
UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

**PORTO ALEGRE
2023**

ISIS PARIS MAIA

**POLÍTICAS DIRECIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA EXTREMA POBREZA NA
CHINA:
UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientadora: Prof. Dr^a. Luciana Pazini Papi

**Porto Alegre
2023**

CIP - Catalogação na Publicação

MAIA, ISIS

Políticas direcionadas ao enfrentamento da extrema pobreza na China: Uma análise dos arranjos de implementação / ISIS MAIA. -- 2023.

103 f.

Orientador: Luciana Pazini Papi.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Políticas Públicas. 2. Combate à Pobreza. 3. China. I. Pazini Papi, Luciana, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ISIS PARIS MAIA

**POLÍTICAS DIRECIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA EXTREMA POBREZA NA
CHINA:
UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de fevereiro de 2023

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Luciana Pazini Papi – Orientadora UFRGS

Prof. Dr. Elias Kalil Jabbour
Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas (PPGCE-FCE-UERJ)

Prof.Dr. Evandro Menezes de Carvalho
Direito Internacional (UFF)

Prof.Dr. Sérgio Simoni Junior
Programa de Pós Graduação de Políticas Públicas (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Desde minha aprovação no processo seletivo de mestrado, encaro essa dissertação como um grande presente. A atividade acadêmica não apenas me rendeu a oportunidade de desenvolver um tema do qual julgo importantíssimo, como me proporcionou, sem exageros, uma nova vida. Prometi honrar a oportunidade de estudar em uma instituição pública tão reconhecida como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e corresponder à generosa acolhida de um corpo docente tão qualificado. A estes, meu primeiro agradecimento. O apoio da Capes com a bolsa de estudos também foi importante, criando condições materiais para o fazer científico em nosso país.

Agradeço à minha orientadora, Luciana Pazini Papi, não apenas pela amizade, no qual por tantas vezes seu sorriso largo e lindos olhos azuis abrilhantaram meus dias, mas por seu profissionalismo e exigência, essenciais para trazer à tona o nosso melhor - certamente uma aptidão das mais importantes para uma professora.

Agradeço à Embaixada da China no Brasil pelo auxílio com a entrevista realizada, desde a tradução até a aplicação; e ao Oscar Plentz, grande parceiro e amigo aqui no Sul, que estendeu a mão e acreditou em mim assim que cheguei - sua humanidade me inspira. Um agradecimento às minhas amigas Ágata e Stephani que tanto me apoiaram, como pesquisadora e como mulher; ao meu amigo Alexandre, por se fazer presente e incentivar apesar da distância; ao Igor, meu sobrinho, por essa conexão tão única que nos une; e à Bárbara, minha irmã pelo companheirismo, auxílio e revisão da versão final do texto.

E, por fim, ao motivo principal desta dissertação ser possível, meu grande amor, Diego Pautasso. Obrigada por acreditar em mim e sonhar com meu futuro, quando nem eu me permitia fazê-lo. Seu amor, companheirismo e apoio transformaram minha vida.

EPÍGRAFES

“O desenvolvimento econômico constitui a única solução real ao problema do subdesenvolvimento, com suas características fundamentais do subemprego, da subprodutividade e do pauperismo generalizado [...] Ninguém pode ter hoje outra atitude que a de aspirar e cooperar para que se processe, em ritmo acelerado e sem distorções, o desenvolvimento econômico do nosso país. Pensar diferentemente é servir aos interesses antinacionais, é fazer o jogo dos trustes internacionais, interessados em abafar o surto de progresso das regiões de economia primária, fornecedoras das matérias-primas para os grandes empórios industriais que dominam a economia mundial”

Josué de Castro

“O legado político de Mao não deve ser esquecido: a China desde 1949 é um país socialista e o marxismo continua sendo sua ideologia oficial. Por outro lado, Mao era mais pragmático do que dogmático. Ele nunca abraçou completamente o sistema soviético e, perto do fim de sua vida, abriu as portas da China para a visita histórica de Nixon. Na era pós-Mao, a China tornou-se globalizada e sinicizada: globalizada, como resultado de suas reformas econômicas e políticas de portas abertas; e sinicizada, pela reconstrução consciente e inconsciente de sua cultura tradicional. São as interações entre as forças globais – ainda principalmente ocidentais – e as fragmentadas tradições chinesas que constituem o dinamismo para o desenvolvimento da China contemporânea. [...] Nesta era pós-colonial, diferentes modelos de modernidade, com sua distinção cultural, parecem estar em construção, a mudança de poder do Ocidente para o resto está bem encaminhada e o mundo tornou-se cada vez mais multicêntrico. De fato, já é hora de reavaliarmos os valores relativos de diferentes culturas em termos de como elas se relacionam com a modernidade”

Guang Xia

RESUMO

O objetivo da pesquisa foi descrever as configurações das relações verticais entre os atores governamentais envolvidos nos processos de implementação das Políticas Públicas Direcionadas (PPD), ocorridas durante o 13º Plano Quinquenal (2016-2020) na China. Embora as primeiras políticas de enfrentamento à pobreza remontem à década de 1980, as PPD foram responsáveis por atender as últimas 43 milhões de pessoas, do total de 850 milhões retiradas dessa situação desde a Política de Reforma e Abertura iniciada em 1978. Para além do desenvolvimento como propulsor da mobilidade social, cabe discutir as singularidades político-institucionais do Estado chinês, bem como os mecanismos intergovernamentais para implantação das políticas públicas, em específico as PPD. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa exploratória, em que foi empreendida revisão bibliográfica, análise documental e entrevista. Pode-se concluir que a China é um Estado unitário multiétnico de orientação socialista com complexos mecanismos de intergovernabilidade, descentralização e autonomia subnacional. Assim, destacam-se as inovações institucionais, no que tange a liberdade de adaptação das ações governamentais em âmbito subnacional; político, no que diz respeito ao papel do desempenhado na promoção meritocrática dos quadros governamentais; e técnicas, no que se refere à utilização de novas ferramentas, como é o caso do *Big Data*. O achado principal é que a autonomia decisória das unidades subnacionais, crucial para que os arranjos verticais se adaptem às políticas públicas à realidade local, se dá mantendo a observância às diretrizes nacionais em função da avaliação e promoção dos quadros partidários.

PALAVRAS CHAVES: China; Políticas Públicas; Pobreza

Abstract

The objective of this research was to describe the configurations of the vertical relationships between the government actors involved in the implementation processes of the Targeted Poverty Alleviation (TPA), which occurred during the 13th Five Year Plan (2016-2020) in China. Although the first policies to combat poverty date back to the 1980s, the TPAs were responsible for serving the last 43 million people, out of a total of 850 million removed from this situation since the Opening Reform Policy started in 1978. Beyond development as a driver of social mobility, it is worth discussing the political-institutional singularities of the Chinese State, as well as the intergovernmental mechanisms for the implementation of public policies, specifically the TPA. From the methodological point of view, this is an exploratory research, in which a bibliographic review, a document analysis and an interview were made. It can be concluded that China is a multiethnic unitary state of socialist orientation with complex mechanisms of intergovernability, decentralization and subnational autonomy. Thus, it is important to highlight 1) institutional innovations, concerning the freedom to adapt government actions to subnational level; 2) political innovations, with regard to the role played by the meritocratic promotion of government staff; and 3) technical innovations, with regard to the use of new tools, such as Big Data. The main finding is that the decision-making autonomy of subnational units, which is crucial for vertical arrangements to adapt public policies to local reality, is achieved by maintaining compliance with national guidelines due to the evaluation and promotion of party cadres.

KEYWORDS: China; Public policy; Poverty

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dimensões de análise e empiria.....	26
Quadro 2: Marcos da redução da Pobreza na China.....	58
Quadro 3: Índice de Padrão de Vida, desenvolvido em parceria entre Governo Chinês, ONU e Baidu.....	63
Quadro 4: Metas antecipatórias e obrigatórias - 13º Plano Quinquenal.....	68
Quadro 5: Sínteses das diretrizes centrais para a criação de políticas públicas de enfrentamento à pobreza.....	78
Quadro 6: Os arranjos de implementação das PPD durante o enfrentamento à pobreza extrema na China.....	88

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Divisões administrativas na China.....	36
Mapa 2: Comparação do território com o mapa da desigualdade.....	64

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Índice de Gini na China.....	52
Gráfico 2: Proporção em que a palavra "pobreza" é citada nos PQ's.....	71

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Bases da Organização Política da China.....	35
Figura 2: Mega Regiões chinesas comparadas com países por PIB.....	37
Figura 3: Abordagem chinesa para a erradicação da pobreza extrema. Fonte: Elaboração própria,	

baseado no relatório Four Decades Of Poverty In China.....	54
Figura 4: Grupo Dirigente Para Erradicação da Pobreza e Desenvolvimento do Conselho de Estado de Chinês.....	85
Figura 5: Organograma dos arranjos verticais das PPDs.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS

EUA: Estados Unidos da América

ICE: Índice de Complexidade Econômica

ICH: Índice de Capital Humano

ICT: Políticas Industriais, Comerciais e Tecnológicas

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

LSGs: Leading Small Groups

NDRC: A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma

NPC: Congresso Nacional do Povo

ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OI- Organismos Internacionais

ONU: Organização das Nações Unidas

PADs: Países Altamente Desenvolvidos

PCCh – Partido Comunista Chinês

PIB: Produto Interno Bruto

PPC: Poder de Paridade de Compra

PPD: Políticas Públicas Direcionadas

PQ: Planos Quinquenais

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RPC: República Popular da China

ZEE: Zonas Econômicas Especiais

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	19
2.1 Estados federalistas e unitários: uma discussão sobre arranjos verticais.....	20
2.2 Aspectos Metodológicos.....	24
3. ESTADO CHINÊS E SUAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS.....	28
3.1 A formação do Estado chinês: as singularidades da moldura imperial.....	29
3.2 A Revolução Comunista e a construção do Estado chinês.....	31
4. DESENVOLVIMENTO CHINÊS E O ENFRENTAMENTO À POBREZA.....	44
4.1 O desenvolvimento chinês e o enfrentamento à pobreza.....	45
4.2 Políticas públicas de enfrentamento à pobreza.....	52
4.3 O Big Data e o mapa da fome.....	59
5. ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E AS PPD.....	65
5.1 Planejamento governamental: as PPD nos Planos Quinquenais.....	66
5.2 Arranjos verticais de implementação e as PPD.....	72
6. CONCLUSÕES FINAIS.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	93
ANEXO A- QUESTIONÁRIO ENVIADO A EMBAIXADA.....	105

1. INTRODUÇÃO

A China anunciou, em 2020, o cumprimento de sua meta prioritária do 13º Plano Quinquenal (2016-2020) de erradicação dos últimos 43 milhões de pessoas que ainda estavam em situação de pobreza extrema. Segundo Martin Raiser, diretor do Banco Mundial¹, é uma inspiração para o mundo “a história da China de como cerca de 850 milhões de pessoas escaparam da pobreza absoluta” desde 1978, quando se iniciou a política de Reforma e Abertura liderada por Deng Xiaoping².

A pobreza é um conceito polissêmico, podendo ser considerada como *relativa, absoluta, de renda e multidimensional*. A pobreza relativa diz respeito aos padrões de consumo de uma dada região ou país e, portanto, se refere a própria linha de pobreza nacional - definida como 50% ou 60% da renda mediana -, se relacionando com a desigualdade. A pobreza de renda envolve um quantitativo (absoluto ou relativo) e difere do multidimensional que considera acesso a outros bens e serviços (CHANG, 2015, p. 304-12), levando em conta condições de privação mais abrangentes que afetam tanto a existência humana, quanto a dignidade pessoal, se relacionando com alimento, saúde, educação, habitação, entre outros (CRESPO; GUROVITZ, 2002). Já a pobreza absoluta (extrema) tem sido conceituada pela Linha Internacional de Pobreza extrema do Banco Mundial é de 1,90 dólares por paridade de poder de compra (PPC) para cada pessoa por dia³, sendo esta definição utilizada nesta dissertação.

Atualmente, a temática do enfrentamento à pobreza tem estado no centro dos programas de políticas públicas. Até os anos 1980, os governos não possuíam medidas específicas de enfrentamento desta vulnerabilidade, pois o tema era entendido como consequência do crescimento econômico. Sendo assim, acreditava-se que pela via da industrialização e incremento do emprego, essas desigualdades seriam obrigatoriamente sanadas (DRAIBE;

¹ Ver discurso do diretor do Banco Mundial disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2021/09/26/world-bank-country-director-for-china-martin-raiser-s-speech-at-the-second-sustainable-development-forum>.

² A política de Reforma e Abertura se iniciou quando Deng Xiaoping e seus aliados reformistas chegaram ao poder substituindo Hua Guofeng em 1978 e, no mesmo ano, realizam o Terceiro Plenário do 11º Congresso do Partido Comunista Chinês cujas novas diretrizes políticas seriam consolidadas.

³ Conforme Banco Mundial, disponível em: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/enriquecendo-o-conjunto-de-linhas-internacionais-de-pobreza>.

RIESCO, 2011). Com o advento do neoliberalismo, o foco da abordagem se deslocou do desenvolvimento econômico para o atendimento das carências do indivíduo. As políticas sociais voltaram-se ao atendimento dos grupos mais pobres e à auto proteção individual, ao invés da produção de bens e serviços de caráter universal. A orientação neoliberal forjou o desmonte dos Estados, o crescimento das desigualdades e a precarização das condições sociais e de trabalho (MAURIEL, 2009). Assim, os próprios Organismos Internacionais (OI) passaram a orientar programas e ações focalizadas e compensatórias, enquanto impunham ajustes neoliberais que aprofundaram os problemas socioeconômicos e sociais (CHANG, 2004; PAPI, 2017).

No Leste da Ásia, o desenvolvimento econômico tem sido a força motriz da mobilidade social, entrelaçando a industrialização ao emprego. Alguns países da América Latina que tiveram ciclos de industrialização até a década de 1980, como Brasil⁴, Argentina e México, a partir dos anos 1990 adotaram a agenda neoliberal, resultando no desmonte das ainda embrionárias tentativas de construção do Estado de Bem Estar Social no continente. Na China, ao contrário, a erradicação da pobreza extrema tem se dado em função do desenvolvimento, mas também, da crescente institucionalização⁵ de políticas públicas que apontam na direção da construção de um Estado de Bem Estar.

A literatura latino-americana é expressiva na análise da questão da pobreza e suas políticas (MAURIEL, 2009; COHEN; 2014 PEGI; NERI, 2017; PASE; MELO 2017). Alguns autores têm demonstrado preocupações com as prescrições e abordagens dos OI acerca do enfrentamento à pobreza, notadamente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (DE REZENDE, 2008, 2014, 2016; PEREIRA, 2018), e às categorizações sobre a vulnerabilidade social (UGÁ, 2014). Há estudos dedicados ao debate na agenda de pesquisa, relacionando aspectos como a relação entre a pobreza e o espaço rural (LEITE; AVILA 2007; PEREIRA; MATTEI 2017; BATISTA, 2018; FAVARETO, 2018), a insegurança alimentar (SILVA; TAVARES, 2008; MATTIODA; SOUZA, 2017; POWER *et al* 2017, CAMARA; WAGNER,

⁴ O Brasil guarda algumas especificidades. Por um lado, teve a imposição da agenda neoliberal com Collor, FHC, Temer e Bolsonaro e, por outro, o esforço de construção do seu EBS com a criação da Constituição de 1988 e o importante interregno da Era Lulista (2003-16) - inclusive se destacando mundialmente em políticas públicas não apenas de enfrentamento à pobreza.

⁵ Por institucionalização essa dissertação utiliza o conceito conforme Huntington (1975), como processo por meio do qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade, de modo que os procedimentos se tornam estáveis e regulam a participação e os conflitos políticos.

2017), o acesso à educação (OLIVEIRA; SARAIVA, 2015; CARVALHO *et al*, 2019; NERI; OSÓRIO, 2019) e seguridade social (VIEIRA MACHADO; 2011; GALVANI, 2018).

Contudo, na América Latina, e especialmente no Brasil, o debate acadêmico sobre o processo de erradicação da pobreza extrema na China, o país em mais rápida transformação social⁶, ainda é embrionário. Há necessidade de se debruçar sobre a notável mobilidade social, considerando as singularidades da formação do Estado chinês e de suas políticas públicas. Há autores que abordaram a temática do enfrentamento à pobreza a partir de um recorte histórico amplo, partindo das políticas implementadas desde 1949 e sua grande estratégia subjacente, destacando os sobressaltos ao longo dos diversos períodos de Mao, passando por Deng, até as políticas assertivas de Xi Jinping (URIO, 2019). Outros, como Ang (2016) e Liu *et al* (2019), destacaram os percalços e desafios institucionais desde as Reformas de 1978, até o 13º Plano Quinquenal (2016-2020) quando adentrou a fase da *Targeted Poverty Alleviations* - aqui chamado de Políticas Públicas Direcionadas (PPD) (ANG, 2016; LIU *et al*, 2019). Zuo (2019) trabalhou o período mais recente (de 2001 a 2015), pontuando as mudanças de perspectiva, a alteração das estratégias políticas e a transição dos sistemas de redução da pobreza.

Yan (2016) efetuou uma análise comparativa dos casos de redução da pobreza na China, dando atenção à lógica interna e aos elementos centrais da teoria de redução da pobreza vigente no país - e, portanto, escapando aos modelos ocidentais vigentes. Já trabalhos como o de Ahlers, Heberer e Schubert(2016) e Yu (2019) discutem aspectos da descentralização chinesa e a gestão local dos programas sociais. Wang e Zhang (2020) pesquisaram sobre o impacto mundial do enfrentamento à pobreza na China. Yang (2019) realizou estudo de caso sobre a erradicação da pobreza nos condados mais vulneráveis, enquanto outros autores discutiram a implementação das PPD no país (TAN; QINSHAN; LIU; JIANGENG; DAN, 2021; MA; LIU, 2021) e os efeitos da redução da pobreza em termos de crescimento de renda e ajuste da diferença de renda (LI; LI, 2021). Entretanto, faltam trabalhos sobre o arranjo institucional chinês para implementação de políticas públicas, especialmente àqueles voltados a entender a implementação a partir das relações entre os atores centrais e locais.

Tendo em vista esse cenário, o trabalho tem como problema de pesquisa entender: *como se caracterizam/configuram os arranjos verticais de implementação das Políticas Direcionadas*

⁶ É possível consultar dados que corroboram essa informação no site do Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=CN>

de Erradicação da Pobreza Extrema na China, especificamente a articulação dos atores do governo central e local? Por arranjos verticais de implementação, consideramos o conjunto de regras, mecanismos e processos (PIRES, GOMIDE, 2021) que guiam a articulação entre atores de distintos níveis governamentais na implementação de políticas (PAPI, 2017). Trata-se de um tema tão caro à agenda de estudos sobre políticas públicas no ocidente, quanto pouco conhecido no caso da experiência chinesa.

A hipótese é que mesmo se tratando de um Estado unitário, a China tem sua dinâmica institucional fortemente descentralizada e com autonomia subnacional, tal qual um modelo de estado federalista - ou *federalismo de fato*, como definiu Zheng (2006). Assim, a intergovernabilidade⁷ que marcou a implementação das PPD se caracterizou pela capacidade de experimentação e inovação política em nível subnacional, de modo a adequar as políticas às especificidades regionais e locais.

A partir do problema de pesquisa, foram desdobrados os seguintes objetivos específicos. Primeiro, compreender a formação do Estado chinês e suas características institucionais, com destaque para elementos históricos e as especificidades da organização política do Partido e do Estado surgidos da Revolução de 1949. Segundo, discorrer sobre o desenvolvimento chinês e o processo de mobilidade social, incluindo a emulação e amadurecimento das políticas públicas de erradicação da pobreza. Por fim, entender os mecanismos utilizados pelo Governo Central para implantação das PPD, desde as diretrizes até os processos de implementação (estruturas, monitoramento, avaliação, recursos), dando destaque para quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção da política em questão.

Desta forma, a pesquisa está dividida em seis capítulos. O primeiro capítulo é esta Introdução, tratando do desenho da pesquisa, incluindo problema, objetivos, e hipóteses. O segundo, traça os aspectos teórico-metodológicos: de um lado, um debate conciso sobre modelos de Estado (federalista x unitário) e dos arranjos de implementação, de modo a revisar a bibliografia e se debruçar sobre o caso chinês; de outro, o delineamento do método de pesquisa, das fontes aos objetivos e recursos. O terceiro trata da formação do Estado chinês, levando em conta a importância dos aspectos históricos, a força da organização política do Partido e do Estado oriundo da Revolução, bem como a modernização institucional pós-Reformas e sua

⁷ Por intergovernabilidade se entende a relação entre diversos níveis administrativos em um determinado país.

dinâmica central-local. O quarto aborda o acelerado desenvolvimento chinês e a consequente mobilidade social, bem como a trajetória de enfrentamento à pobreza. O último capítulo descreve os arranjos institucionais verticais das PPD, levando em conta os elementos teóricos, conceituais, históricos e empíricos da pesquisa, considerando suas inovações institucionais, políticas e tecnológicas.

Do ponto de vista metodológico, tratado em específico no cap 2 esta é uma pesquisa de cunho exploratório, buscando combinar documentos oficiais, revisão bibliográfica e entrevista com Zhang Qi, Diretor do Instituto de Pesquisa de Erradicação da Pobreza da China, da Universidade Normal de Beijing, que contou com colaboração e assessoria de Wan Jun, vice-diretor do mesmo Instituto, e Yang Mingyu, professor da Faculdade de Estudos Marxistas da Universidade de Economia e Finanças de Zhejiang. Dada a relevância crescente da China no sistema internacional, as dimensões da mobilidade social e a complexidade dos arranjos de políticas públicas envolvidos, se dedicar a esta temática é uma tarefa desafiante e de suma importância.

2. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Este capítulo delinea os conceitos teóricos-metodológicos desta pesquisa. Primeiramente, é apresentada uma revisão concisa da discussão sobre Estados federalistas e unitários. Posteriormente, expostos os conceitos de arranjos institucionais com vistas a operacionalizar a descrição do objeto em questão. Trata-se de criar ferramentas para entender a dinâmica institucional e política chinesa, cuja organização e funcionamento ainda não recebem - sobretudo no Brasil - o tratamento compatível com sua relevância.

Além de traçar alguns conceitos, cujo debate será aprofundado no capítulo 3 acerca das singularidades da formação do Estado chinês, este capítulo define os parâmetros e fundamentos metodológicos da pesquisa, o escopo e instrumentos bibliográficos e empíricos, bem como os objetivos em questão.

2.1 Estados federalistas e unitários: uma discussão sobre arranjos verticais

Na literatura sobre modelos estatais, há todo um debate sobre as origens e definições de Estados federados e suas diferenças em relação aos unitários (ANDERSON, 2009). Alguns autores, como Stepan (1999), deram ênfase na relação entre federalismo e democracia, quando a formação de grupos de veto por parte de pequenas maiorias prejudica a legitimidade e a eficácia democrática. Já outros discutem a relação dos modelos de Estado com desenvolvimento social e construção de Estados de Bem Estar Social (PIERSON, 1995). Um dos tópicos mais debatidos diz respeito a como os tipos de federalismo impactam as relações intergovernamentais, destacando a relação entre governos nacionais e suas subunidades administrativas (BENZ, A. & BROSCHEK, J., 2013).

No Brasil, o debate sobre federalismo tem perpassado diversos aspectos da realidade nacional, perpassando a relação entre centralização e descentralização no Brasil (ARRETCHE, 2012); a complexidade a coordenação federalista (ABRUCIO, 2005); os estudos temáticos sobre políticas públicas, com grande destaque, dada a abrangência, do sistema de saúde (MENICUCCI, T, & MARQUES, A., 2016); entre outros aspectos. Soares e Machado (2018) conceituam o federalismo como uma forma de organização do poder político dos Estados caracterizados pela dupla autonomia territorial. Isto significa, no mínimo, a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Dentre as características, os autores destacam que os “entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo”, ambos atuando dentro de um campo pactuado de competências”. Diferentemente, o modelo de Estado unitário é caracterizado pela “centralização política, entendida essa como a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo”. Ou seja, mesmo com descentralização, não ocorre autonomia política em âmbito subnacional (SOARES; MACHADO, 2018).

Parte da literatura acredita que federações produzem efeitos peculiares na dinâmica da formulação e implementação de políticas públicas, defendendo o sistema tornar-se uma variável independente nas análises (SOARES; MACHADO, 2018). Estudos mais recentes têm apontado

na direção de que o federalismo não seja de fato tomado isoladamente como uma variável independente, mas sim como um dos componentes institucionais que devem ser analisados de forma combinada a outros atributos contextuais para que possa ganhar relevância explicativa (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005 apud (SOARES; MACHADO, 2018) para o desenvolvimento das políticas públicas. No entanto, essa literatura precisaria avançar, demonstrando quais seriam os atributos institucionais mais relevantes no sistema federativo.

Assim, em cada área de política pública em que há responsabilidades compartilhadas pelos entes federados, verifica-se a constituição de arranjos institucionais complexos. Segundo Gomide e Pires (2014, p.13),

“arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas”.

Esses arranjos ocorrem na fase do ciclo de implementação de uma política pública. Desta forma, é possível conceituar um arranjo institucional de implementação como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014). Para os autores, quando nos referimos ao “arranjo” de uma política específica, estamos chamando atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação. Ou seja: quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção da política em questão. (GOMIDE & PIRES, 2014, p.9)

O foco desta abordagem é o espaço interinstitucional, focando nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos nos processos de implementação - ultrapassando o formalismo e o normativismo. Esses arranjos podem ser verticais, entre entes ou unidades subnacionais, ou horizontais, envolvendo outros atores, como ONGs, empresas, sindicatos, associações, etc. Os arranjos de implementação assumem formas variadas decorrente do sistema de governança político-institucional. São estes que criam o ambiente de regras e normas, bem

como os limites políticos e jurídicos, fornecendo os parâmetros da atuação estatal (GOMIDE, PIRES, 2014).

Ao analisar essas relações, torna-se relevante descrever os instrumentos utilizados, pois como argumenta Lascoumes; Gales (2007, p.1) estes constituem uma “forma condensada de conhecimento sobre o controle social e as formas de exercê-lo” e a descrição deles nos permite “abordar dimensões da política pública que de outra forma não seriam muito visíveis”. Deve-se considerar que “um instrumento de política pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, organizando relações sociais específicas entre o Estado e aqueles a quem se dirige, de acordo com as representações e significados que carrega” (LASCOUMES; GALES, 2007). Dessa forma, os arranjos instituem um espaço de reconhecimento dos atores integrantes de uma política pública, ao passo que os instrumentos dão “vida” a esses arranjos, possibilitando a procedimentalização e estabilização cotidiana das relações sociais em seu interior. Segundo Immergut (1992), as regras institucionais de um Estado condicionam as arenas e as estratégias de ação dos atores políticos no âmbito das tomadas de decisão das políticas públicas.

Ainda neste quadro de análise dos arranjos, outro aspecto é a questão territorial. A partir dos anos 2000, no território brasileiro, a implementação dos programas governamentais não ocorreu de forma homogênea, acabando por perpetuar em parte as desigualdades econômicas e sociais preexistentes entre regiões e municípios (ARRETCHE, 2012; FAVARETO et al., 2015; LOTTA; PAVEZ, 2010; MARQUES, 2009 apud TIRELLI, 2020). Para Tirelli (2020) em grande parte das vezes “o território aparece reduzido ao recorte espacial que delimita o local onde a política pública é implementada, ou seja, como o espaço sobre o qual deve incidir a política”. O território é “um espaço apropriado pelos atores sociais, ou seja, um espaço que é resultado das ações sociais ao mesmo tempo em que condiciona as possibilidades de ação dos atores”. Assim, o conceito de territorialização, a partir de uma abordagem relacional, é uma categoria chave para a compreensão das diferenças espaciais no processo de implementação das políticas (TIRELLI, 2020, p. 257). Nesse sentido, a

“interpretação territorialista [deve] ser, em si mesma, uma leitura sobre a natureza das estruturas e das dinâmicas da sociedade e da economia, um entendimento sobre o modo como se alcança a coordenação dos processos coletivos, sobre o papel desempenhado pelos atores neles intervenientes (a sua

ação volitiva e as possibilidades de ela se exercer efetivamente) e sobre as relações (hierárquicas ou não) entre atores e processos de diferentes escalas espaciais (REIS, 2015, p. 53 apud TIRELLI, 2020).

Desta forma, tal arranjo tem relação direta com a capacidade do Estado de atingir seus objetivos no momento de implementação de uma política pública, constituindo justamente o locus no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam, envolvendo regras, mecanismos e processos, bem como a percepção dos seus resultados. Isso é particularmente importante no estudo em questão, pois se trata “da condução de políticas públicas em ambientes político-institucionais complexos” e, portanto, capaz de iluminar as “diferenças entre as políticas de variadas áreas, implementadas em diferentes territórios e variados níveis de governo” (PIRES; GOMIDE, 2021) Para tanto, busca-se entender a implementação de tais políticas dando enfoque à dimensão relacional, suas relações de poder, envolvendo as instituições e as redes estabelecidas pelos atores nos distintos espaços (MARQUES, 2013).

Assim, tanto Estados federativos quanto unitários estabelecem relações, denominadas como arranjos, na implementação de políticas públicas, embora o que caracterize e diferencie os primeiros é o nível de autonomia das subunidades. Ao longo desta dissertação, argumentei que a China, ainda que sendo um país unitário, possui descentralização e autonomia decisória no âmbito subnacional. Tais mecanismos institucionais têm raízes históricas e se coadunam com suas especificidades territoriais, demográficas, étnicas, regionais, ambientais e sociais. Aliás, a continuidade temporal e geográfica da China passa, em alguma medida, pelas formas de interação da sua complexidade territorial em uma dada acomodação política.

Trata-se de entender como os arranjos de implementação - modelo descritivo formulado no Brasil para dar conta do contexto federativo - foram desenvolvidos na realidade institucional chinesa, como já afirmado anteriormente, um país unitário com complexa descentralização e autonomia decisória subnacional. Antes de qualquer coisa, dedicamos o capítulo 3 a entender as instituições, organização política e governança na China, considerando a centralidade do Partido Comunista Chinês no Estado e nos mecanismos de formulação e implementação de políticas (GUO, 2013; HEILMANN, 2017; BELL, 2015). Isso, por sua vez, se entrelaça à genealogia e formação do Estado chinês, cuja continuidade histórica e sistemas simbólicos e morais rebatem

na atualidade; ao impacto da revolução chinesa; e à ampla modernização e transformação institucional desde a política de Reforma e Abertura (1978) e sua Constituição de 1982.

Logo, se a conquista dos objetivos de um Estado tem relação direta com esses arranjos, trata-se de compreender como a China levou à cabo as políticas públicas que permitiram anunciar a erradicação da pobreza em 2020. Em outras palavras, entender os mecanismos utilizados pelo Governo Central para implementação das PPD, enfocando como o governo central chinês formula suas políticas públicas, que atores participam, quais são as regras que induzem a implementação e as relações intergovernamentais.

2.2 Aspectos Metodológicos

O trabalho proposto se guiará pela compreensão de que a apreciação da validade de teorias no âmbito geral das ciências sociais há de ser remetida à evolução histórica dos fenômenos sociais que elas pretendem explicar (FERNANDES, 2000). Nessa linha, analisaremos os fenômenos políticos como transformações de tendências históricas, compreendendo que as análises políticas desprovidas da história – necessária ao conhecimento do passado, enquanto substância real do presente – constituem um exercício ineficaz, na medida em que demonstram apenas a acidentalidade dos fenômenos, e não a sua essência.

Assim, a pesquisa se propõe a compreender os arranjos de implementação das Políticas Públicas Direcionadas de enfrentamento à pobreza durante o 13º Plano Quinquenal (2016-2020). A perspectiva histórica compõe um quadro que ilumina a trajetória da institucionalização do programa chinês de erradicação da pobreza. Essa construção institucional revela a transformação das capacidades estatais e, sobretudo, a passagem do Estado de Exceção para o de Normalidade Institucional na China (LOSURDO, 2004).

Para dar conta da compreensão da institucionalização e das mudanças dos programas de erradicação da pobreza na China, a pesquisa, primeiramente, recorre à revisão bibliográfica. Um panorama histórico é essencial para compreender os traços de um longo Império com tradição de planejamento, grandes obras e uma burocracia (mandarins) pioneira (LI, 2008; XIA, 2014). Os desafios da reconstrução nacional, tanto em termos econômico-social, quanto

político-territorial, foram impreteríveis da Revolução (1949), seus sobressaltos como a Revolução Cultural (1966-76) e sua correção de rumos após as Reformas (1978). Com efeito, as últimas quatro décadas de acelerado desenvolvimento também foram atravessadas por grandes transformações institucionais.

A Tabela 1 sistematiza os objetivos específicos de pesquisa, as dimensões de análise e referências e documentos correspondentes. Isso inclui documentos oficiais, como os 11^{o8}, 12^{o9} e 13^{o10} Planos Quinquenais; os dados e relatórios de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o PNUD¹¹; as informações obtidas de agências de notícias, dando ênfase àquelas da própria China, como *CGTN*¹²; e, sobretudo, os relatórios oficiais, como o *Four Decades Of Poverty In China*¹³ e *The Living Standards Dimension Of The Human Development Index*¹⁴, e para entender a descentralização no processo de implementação das políticas públicas o livro *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*.

Além da bibliografia, relatórios e demais dados, com o auxílio da Embaixada Chinesa no Brasil, foi realizado questionário exploratório, com o objetivo de lançar pistas ou *insights* para essa e futuras pesquisas. O entrevistado foi Zhang Qi, Diretor do Instituto de Pesquisa de Erradicação da Pobreza da China, da Universidade Normal de Beijing, que contou com colaboração e assessoria de Wan Jun, vice-diretor do mesmo Instituto, e Yang Mingyu, professor da Faculdade de Estudos Marxistas da Universidade de Economia e Finanças de Zhejiang. O

⁸ O 11^o Plano Quinquenal pode ser consultado neste endereço virtual: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>

⁹ O 12^o Plano Quinquenal pode ser consultado neste endereço virtual: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/37>

¹⁰ O 13^o Plano Quinquenal pode ser consultado neste endereço virtual: <https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/P020210527785800103339.pdf>

¹¹ Ver materiais: <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2017/12/07/from-local-to-global-china-role-global-poverty-reduction-future-of-development>; https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/operations/projects/poverty_reduction.html; <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2020/ending-poverty-on-road-to-a-better-future.html>

¹² Ver reportagem especial disponível em: <https://news.cgtn.com/event/2020/China-s-battle-against-poverty/index.html>.

¹³ Ver a íntegra do relatório feito pelo Banco Mundial e Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento do Conselho de Estado da República Popular da China. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1877-6#:~:text=Over%20the%20past%2040%20years,global%20reduction%20in%20extreme%20poverty>.

¹⁴ O relatório pode ser consultado neste link: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-PR.-Publications-Measuring-Poverty-with-Big-Data-in-China-reduced.pdf>

resultado foi um documento com 73 páginas de relatos, análises e experiências sobre o processo de erradicação da pobreza na China (quadro 1)

Quadro 1: Dimensões de análise e empiria

Objetivos	Dimensões de análise	Referências e Documentos
<p>a) Compreender a formação do Estado chinês e suas características institucionais, com destaque para elementos históricos e as especificidades da organização política do Partido e do Estado surgidos da Revolução de 1949.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entender a genealogia, organização e funcionamento do Estado chinês. - Entender como funciona a governança chinesa a partir de seu núcleo decisório (Comitê Central, Congresso Nacional do Povo, Conselho de Estado e Conferência Consultiva do Povo Chinês). - Como ocorre a articulação através de Ministérios e Comissões para implementação de Políticas Públicas. 	<p>HEILMANN, S. China's Political System. London: Rowman & Littlefield, 2017.</p> <p>BELL, D. The China model: political meritocracy and the limits of democracy. Princeton: Princeton University Press, 2015.</p> <p>XIA, G. China as a “Civilization-State”: A Historical and Comparative Interpretation. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 43-47, 2014.</p>
<p>b) Discorrer sobre o desenvolvimento chinês e o processo de mobilidade social, incluindo a emulação e amadurecimento das políticas públicas de erradicação da pobreza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entender a modernização econômica como fator determinante da mobilidade social na China. - Historicizar a erradicação da pobreza na China, demonstrando as mudanças de prioridade e da conformação das políticas públicas. - Analisar a implementação das PPD, considerando o mapeamento das famílias, financiamento, monitoramento e avaliação. 	<p>YU, J; GUO, S. (Org.). The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China. Palgrave Macmillan. Singapore, 2019.</p> <p>AHLERS, A. L., HEBERER, T., SCHUBERT, G. Whither local governance in contemporary China? Reconfiguration for more effective policy implementation. Journal of Chinese Governance, 1(1), 55–77, 2016.</p> <p>ZHENG, Y. Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central–Local Relations. Japanese Journal of Political Science, 7(2), 101-126, 2006</p>
<p>c) Entender os mecanismos utilizados pelo Governo Central para implantação das PPD, desde as diretrizes até os processos de implementação (estruturas, monitoramento, avaliação, recursos).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Como as diretrizes (Plano Quinquenal e documentos setoriais) se irradiam para o âmbito local. - Avaliar a atuação, avaliação e promoção dos quadros partidários. -Compreender a autonomia das províncias e a inovação e experimentação política. - Descrever como se dá a relação entre diretrizes centrais e descentralização. 	<p><i>Four Decades Of Poverty In China</i>.</p> <p>11º, 12º e 13º Planos Quinquenais.</p> <p><i>The Living Standards Dimension Of The Human Development Index</i>.</p> <p>Questionário exploratório aplicado por intermédio da Embaixada da China no Brasil</p>

Fonte: Elaboração própria

Em suma, não obstante os desafios de uma pesquisa cujo objeto apresenta um distanciamento empírico e cultural, trata-se de um esforço necessário, dada as dimensões e complexidade das políticas públicas de erradicação da pobreza extrema na China. E, claro, a experiência chinesa é instigadora não apenas pela necessidade de se aproximar de outras realidades à margem da agenda de pesquisa centrada no Ocidente, mas também à luz das possibilidades e desafios para o Brasil.

3. ESTADO CHINÊS E SUAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

Este capítulo traz elementos da formação do Estado na China e suas características institucionais. Pode-se dizer que o Estado chinês na atualidade é tributário de três legados históricos: 1) a herança imperial decorrente da unificação na dinastia Qin (230 aC – 221 aC); 2) a Revolução Comunista; e 3) a política de Reforma e Abertura liderada por Deng Xiaoping.

A revolução significou um longo processo de reconstrução nacional, ao superar o período chamado de Século de Humilhações (1839-1949). Trata-se de uma reconstrução multidimensional que envolve, entre outras, a dimensão política e institucional. Isso inclui o que Losurdo (2004) chama de esforço de transitar do Estado de Exceção para o de Normalidade Institucional, criando regras, instituições e órgãos com administração pública sólida e eficaz.

Entre as transformações institucionais pelas quais vem passando a China, cabe destacar o federalismo de fato, como conceituou Zheng (2006). Embora herdado do período imperial, a descentralização e a força dos governos locais ganhou nova força e contornos após a política de Reforma e Abertura, sendo elemento chave no processo de implementação das PPD de enfrentamento à pobreza extrema no país.

3.1 A formação do Estado chinês: as singularidades da moldura imperial

Durante séculos, a atual China foi um centro civilizacional, conhecido como Reino Central (*Zhongguo*) e/ou Império do Meio desde a unificação territorial na dinastia Qin (230 aC – 221 aC) (LI, 2008). Hoje, após tantos revezes, como ter sido invadida e partilhada entre potências imperialistas, sofrido com a guerra japonesa, enfrentado uma revolução, a China se destaca como uma das maiores potências mundiais. Somente a partir de tal conhecimento teremos a compreensão de como funciona sua governança, reconhecendo suas trajetórias e fugindo da tendência etnocêntrica de tentar enxergar diferentes realidades a partir de nossas lentes.

A longa história da China precisa ser compreendida em suas continuidades e transformações - compreendendo os limites da aplicação de noções ocidentais de tradição e modernidade. Conforme Xia (2014), por um lado, a China tem uma história secular, com burocracia meritocrática, sociedade civil altamente autogovernada, uma linguagem escrita acessível (a literatos e leigos), sistema de estratificação baseado em status alcançado e cultura multiétnica.

Por outro, trata-se de uma civilização com fortes traços confucionistas (familismo, personalismo, hierarquia) que atravessam todas as relações sociais e de poder, as esferas públicas e privadas¹⁵. Como o confucionismo tem uma tradição intelectual mundana, com traços humanistas e racionalistas, a China nunca teve uma religião estatal - diferente das demais civilizações pré-modernas - o que facilitou a coexistência de crenças e religiões, além de conferir um secularismo até então inédito pela separação entre religião e estado. Assim, historicamente a legitimidade estatal não decorreu de poder divino, mas da capacidade governamental (XIA, 2014). Em suma, como destaca Villa (2020), portanto, a civilização chinesa tem “rede de instituições sociais, culturais e políticas, moldadas por padrões de hierarquia, ordem e mentalidade de grupo” - cuja continuidade é evidente no processo de desenvolvimento da República Popular da China (RPC).

Historicamente, a civilização chinesa nunca se viu forçada a lidar com outros países ou outras civilizações que fossem comparáveis a ela em tamanho ou tecnologia. Obviamente a

¹⁵ Cabe sublinhar, conforme (Xia, 2014), que a civilização chinesa tomou forma muito antes da época de Confúcio.

China sabia da existência de diferentes sociedades em torno de suas fronteiras mas, em sua percepção, exercia a condição de centro do mundo. Os limites entre o Império do Meio e as populações circundantes eram mais através de diferenciações culturais do que demarcações políticas e territoriais. Assim, até a Revolução Industrial, a China foi por séculos um epicentro geoeconômico, tanto em termos de riqueza, quanto de comércio e demografia. O Império do Meio tinha uma parcela maior do Produto Interno Bruto (PIB) mundial total do que qualquer sociedade ocidental em 18 dos últimos 20 séculos. Ainda em 1820, o gigante asiático produziu mais de 30% do PIB mundial — quantidade que ultrapassava o PIB da Europa Ocidental, da Europa Oriental e dos Estados Unidos da América (EUA) combinados (KISSINGER, 2011).

Durante o período imperial, a Dinastia Han (206 a.C. - 220 d.C.) e a Dinastia Tang (618 d.C. - 906 d.C.) já combinavam unidades com descentralização. Na Dinastia Han, por exemplo, existiam 16 comendas (como as atuais províncias) com complexa governança em níveis de administração regional e municipal (EDWARDS, 2009). Na China moderna (1866-1925) já havia discussão entre os intelectuais, iniciada por Sun Yat-Sen, acerca da adoção de um federalismo normativo, ou seja, formalizado na Constituição (CHAN, 2018).

A China é produto de um processo histórico único de adaptação às condições geográficas que moldaram suas estruturas cognitivas e, posteriormente, sua cultura e o desenvolvimento de suas instituições (VILLA, 2020). A continuidade das tradições culturais e políticas da China é o que Katzenstein (2012) denomina como um processo de *sinicização*. Atualmente, o “modelo de desenvolvimento chinês” ou o “socialismo com características chinesas” representam a aclimatação da própria revolução às condições histórico-geográficas chinesas. Em outras palavras, “a ascensão da China não é uma ruptura nem um retorno à história; em vez disso, é a recombinação de padrões e componentes antigos e novos” (KATZENSTEIN, 2012, p. 7).

Os aspectos culturais e civilizacionais - confucianos, inclusive - repercutem no modelo de governança chinesa, seja no recrutamento das elite dirigente (mandarins) e a descentralização em âmbito local. Por exemplo, um novo sistema de censo populacional implementado na Dinastia Sui (589 d.C. - 618 d.C.) foi testado em nível local e seu êxito implicou na progressão dos funcionários à administração central. A existência de uma burocracia selecionada (mandarins) por mérito também remete à constituição da unidade e permanência histórica do Império do Meio.

Por fim, cabe sublinhar que a China preservou certa continuidade territorial mesmo tendo surgido no mesmo contexto do Império Romano. Ora, isto só foi possível porque, mesmo com colapsos e mudanças dinásticas, há certos elementos civilizacionais e políticos capazes de se adaptar, renovar e resistir a desafios internos e internacionais. Inclusive a unidade territorial e a complexidade étnica, regional e demográfica revela uma relação flexível e descentralizada do centro em relação às unidades subnacionais. E, como veremos no próximo subcapítulo, a revolução chinesa foi (e tem sido) um complexo processo de reconstrução nacional cujas heranças ecoam em suas construções contemporâneas.

3.2 A Revolução Comunista e a construção do Estado chinês

A revolução comunista é o desenlace disruptivo decorrente de fatores internacionais e internos. Internacionalmente, a difusão das formações estatais modernas está entrelaçada à expansão global do capitalismo. Como destacou Arrighi, é a dialética Estado e Capital como constitutiva do moderno sistema mundial (ARRIGHI, 1996). Internamente, a inserção como periferia do sistema impactou o colapso do Império e a proclamação da República (1912). Sob o período republicano, persistiu a desintegração territorial e a fragmentação política. Amputações territoriais, caos social, desorganização da economia, empobrecimento, revoltas e agressões estrangeiras foram alguns dos efeitos desse longo Século de Humilhações (1839-1949) - período iniciado com as Guerra do Ópio (1839-42 e 1856-60) e encerrado com a Revolução Comunista (1949).

Nesse sentido, desde a revolução de 1949, tem ocorrido um processo de reconstrução nacional, no qual uma de suas dimensões chaves é a construção estatal, sobretudo territorial-administrativa. Como destaca Fernandes (2000), nas experiências socialistas, o poder autônomo do Estado se consolidou e fortaleceu junto com o socialismo - ao contrário do imaginado, que seria a abolição da propriedade privada, eliminação das diferenças de classe, generalização de formas de democracia direta e participativa, além da dissolução do Estado. Assim, a sinergia Partido-Estado definiu a dinâmica política e inclusive criou disfunções. Para Skocpol (1979), a partir da revolução, o governo ficou responsável pelas funções administrativas, enquanto o Partido ficou responsável pela coordenação de políticas. Ainda

segundo a autora, “são organizações separadas, mas estreitamente entrelaçadas, estendendo-se de Pequim por vários níveis intermediários até cada vila, fábrica, escola e bairro” (SKOCPOL, 1979).

Ao implantar a política de Reforma e Abertura iniciada em 1978 sob liderança de Deng, a China estava a transitar de um Estado de Exceção para outro de Normalidade Institucional (LOSURDO, 2004). O desafio chinês desde então tem sido a transitividade das formas de Estado, estruturada por um sistema legal (Direito) com regras, instituições e órgãos com administração pública sólida e eficaz. Trata-se de uma modernização política e institucional própria em compasso com o acelerado processo de desenvolvimento e transformação de suas bases produtivas e sociais sob a orientação socialista.

Daí a necessidade de lançar luz sobre os arranjos institucionais de uma formação social e política singular. Em outras palavras, herdeira de uma longa tradição civilizacional, mas também de uma construção estatal orientada ao socialismo, cuja particularidade da relação Partido-Estado se entrelaça a novas construções institucionais. Ou seja, às tradições, se agregam a moderna burocracia weberiana e as transformações da governança digital impulsionada pela revolução tecnológica, cujo *Big Data* é uma de suas expressões. Tudo isso sob os desígnios de um projeto alçado ao poder em 1949 e que mantém suas linhas estruturantes - e, por isso, seguimos Losurdo (2004) que a considera uma experiência de orientação socialista, com as características chinesas, típicas de uma formação complexa e em transição - uma gigantesca NEP¹⁶. De acordo com Jabbour (2021), a economia planificada de orientação socialista de mercado é um sistema misto cujos i) mecanismos de mercado baseados nos preços constituem a forma predominante da regulação sistêmica no curto prazo; ii) o papel relativo do planejamento e do controle estatal direto (via empresas estatais) e indireto (via finanças públicas e outros instrumentos) sobre a economia são qualitativa e quantitativamente superiores aos países capitalistas; e iii) o governo identifica oficialmente o socialismo como seu objetivo primordial no longo prazo - e tem os meios políticos para tal.

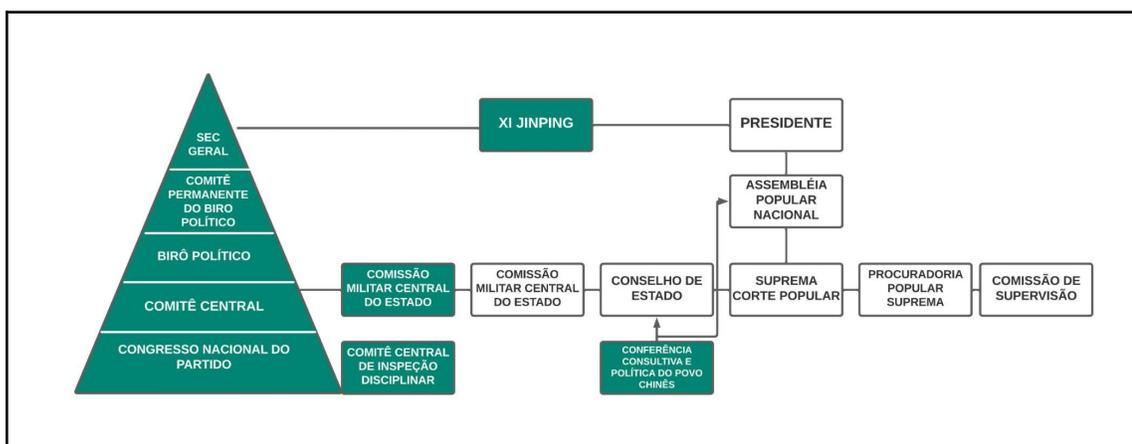
A relação singular entre Partido e Estado e o entrelaçamento entre burocracia e quadros partidários é determinante para entender a governança e políticas públicas na China (Figura 1).

¹⁶ A Nova Política Econômica (NEP) adotada por Lenin durou de 1921 até 1928. Foi uma estratégia para o desenvolvimento das forças produtivas diante das contradições decorrentes do comunismo de guerra, permitindo abertura ao desenvolvimento do mercado, inclusive investimentos estrangeiros.

O PCCh exerce a hegemonia e a liderança política dedicando-se às questões relativas às principais diretrizes políticas do país; já ao Estado cabe implementar essas diretrizes transformando-as em leis e políticas públicas. Assim, a direção da China parte dos Congressos Nacionais do Partido (CNP), nos quais cerca de 2300 delegados escolhem o Comitê Central (204 pessoas mais 172 suplentes) que, por sua vez, escolhe o Birô/Politburo (25), o Comitê Permanente (7), além da Secretaria Geral do Partido, da Comissão Militar Central e da Comissão Central de Inspeção Disciplinar (CARVALHO, 2021).

O Estado chinês tem na Assembleia Popular Nacional seu poder legislativo central, além de Assembleias Populares Locais em vários níveis (provincial, municipal, condados e aldeias), com poder crescente desde a Constituição de 1982 na promulgação de regulamentos e leis. O poder executivo é exercido pelo Conselho de Estado, composto pelo primeiro-ministro, conselheiros, ministros, entre outros. O órgão é responsável por elaborar e implementar os planos de desenvolvimento, coordenar os trabalhos em todas as áreas de governo e supervisionar o conjunto da administração estatal, incluindo ministérios e Banco do Povo. Já o poder judiciário compete ao Supremo Tribunal Popular (STP) e a Suprema Procuradoria Popular (SPP), com instância subnacionais, criados pelas assembleias populares no nível correspondente. Outro órgão importante dos mecanismos consultivos-deliberativos é a Conferência Consultiva Política do Povo Chinês, um grande conselho social com mais de 2 mil membros de todos os cantos do país voltados a oferecer críticas e sugestões. As plenárias da ANP e da CCPPC são chamadas de Duas Sessões e têm papel determinante na definição na construção da agenda política do país (CARVALHO, 2021).

Figura 1: Bases da Organização Política da China



Fonte: Elaboração própria a partir de Carvalho (2021)

Em termos administrativos-territoriais, a China é um país unitário multiétnico que se organiza em um sistema de três níveis: 23 províncias, 5 regiões autônomas e 4 municípios diretamente dependentes do Governo Central, além de 2 regiões administrativas especiais. As províncias e regiões autônomas dividem-se em prefeituras, condados e cidades¹⁷ (Mapa 1) Esse sistema busca atender a objetivos diversos relacionados às dimensões continentais, à diversidade étnica, às estratégias de desenvolvimento e até aos objetivos voltados a restabelecer a soberania e a integridade territorial.

¹⁷ Ver site oficial: http://english.www.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/27/content_281474983873401.htm

Mapa 1: Divisões administrativas na China



Fonte: Wikipedia¹⁸

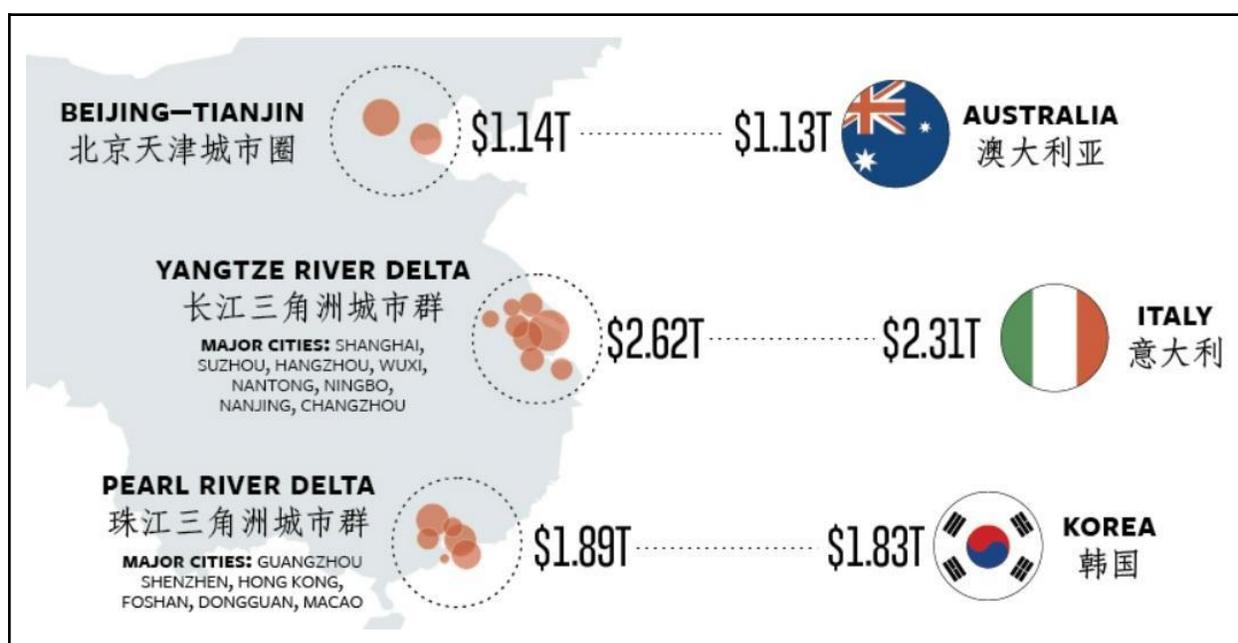
Cabe aqui uma nota. Trata-se de um país que merece algumas breves considerações e comparações¹⁹ com outras nações. A dimensão territorial da China, o 3º maior em extensão no mundo, com 9,6 milhões de km² (1 milhão de km² maior que o Brasil e duas vezes a União Europeia). Seu território faz fronteira com 14 países; e tem uma população de cerca de 1,42 bilhão. Vale observar que as 5 maiores províncias da China superam o contingente populacional alemão: Guangdong com mais de 126 milhões, Shandong com 102, Henan com 99, Jiangsu com

¹⁸ Apesar de fonte inusual academicamente, foi o mapa mais claro (e sem imprecisões) com as divisões administrativas a cumprir o papel para as finalidades da dissertação.

¹⁹ No site *Visual Capitalist* há interessantes infográficos. Alguns destes serviram de base para as comparações acima. Disponível em: <https://www.visualcapitalist.com/category/economy/china/>.

85 e Sichuan com 84 milhões. A China tem 113 cidades milionárias (+ de 1 milhão de hab.); 9 megacidades (+ de 10 milhões); 9 entre 5 e 10 milhões; e 14 com populações urbanas de 3 a 5 milhões. A título de comparação, em 2021, o PIB de Guangdong ultrapassou 1,92 trilhões de dólares, maior que Itália, Canadá e Coreia do Sul. As cinco maiores províncias chinesas estariam no ranking das 18 maiores economias do mundo. Aliás, apenas o PIB de Xangai em 2021 chegou a 630,4 bilhões de dólares, ou cerca de 40% do PIB brasileiro (Figura 2).

Figura 2: Mega Regiões chinesas comparadas com países por PIB



Fonte: Visual Capitalist

Heilmann (2017) complementa a explicação apresentando o nível subprovincial, atualmente composto por quinze cidades vice-provinciais, incluindo capitais provinciais. Na qualidade de centros econômicos supra-regionais, estas cidades se beneficiam na relação com o governo central, obtendo privilégios administrativos especiais no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e à regulação, pelo que são mais independentes face aos respectivos governos provinciais.

A construção estatal e administrativa chinesa vem se transformando sobretudo a partir da política de Reforma e Abertura. Na 3ª Reunião Plenária do 11ª Comitê Central em dezembro de 1978, a liderança de Deng declarou a importância da democracia popular a partir do fortalecimento do sistema legal socialista, baseado na institucionalização e legalização de modo a conferir estabilidade e continuidade política. Com efeito, o Congresso Nacional do Povo (NPC) e seu Comitê Permanente seriam fortalecidos, em compasso com os órgãos consultivos, como o Comitê Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Para Heilmann (2017), à medida que o aparato burocrático se expandia, os órgãos governamentais chineses gradualmente ganhavam influência política por direito próprio, combinando maior consolidação e profissionalização administrativa.

A modernização institucional vem tornando os arranjos verticais e horizontais na China crescentemente aprimorados. Como destacam Hsu; Reza (2013), o estado central chinês tem ampliado a autonomia decisória de novos atores estatais em nível subnacional, fomentando a atuação de uma variedade de entidades civis, organizações não governamentais, associações empresariais, sindicatos, associações religiosas, entre outros.

Tudo isso tem ocorrido a partir do aprimoramento institucional na relação entre Partido e Estado, no qual se fortalecem os mecanismos legais, de freios e contrapesos, bem como de consulta e participação, de modo a tornar o próprio regime mais eficaz e estável (GUO, 2013, p. 154; 197). Ou seja, há um aprendizado institucional que não replica modelos liberais (PEERENBOOM, 2002) e os adequa aos legados da revolução de 1949.

A institucionalização vem avançando rapidamente desde a política de Reforma e Abertura. Em 1997 Jiang Zemin (2002) proferiu discurso intitulado Persistir em Administrar o País Conforme a Lei, durante seminário do PCCh sobre legalidade que contou com a participação de seus principais dirigentes. Na ocasião, destacou o papel do poder legislativo na criação de leis e normas para a gestão do país, dando continuidade a parte integrante do pensamento e administração de Deng Xiaoping. A preocupação central era o impacto de uma institucionalização para gerir não só a vida social e cultural, mas também econômica do povo chinês. No âmbito econômico, a institucionalização gera legitimidade inclusive frente aos parceiros estrangeiros. No âmbito político, o fortalecimento da institucionalização amplia a legitimidade do sistema.

Além da organização de um sistema jurídico, o país tem realizado reformas administrativas e fiscais, visando modernizar sua governança. A partir dos anos 2000, o governo tem adotado mudanças no “socialismo com características chinesas”, usando o sistema tributário para selecionar as províncias mais ricas e redistribuir esse dinheiro por meio de transferências fiscais (incluindo uma ampla gama de fundos reservados), para as partes menos desenvolvidas do país (AHLERS; HEBERER; SCHUBERT, 2019). As reformas no âmbito fiscal contribuíram para fazer avançar a modernização econômica, ao mesmo tempo em que criavam novas capacidades estatais e administrativas para responder aos desafios regionais.

Sob a liderança de Xi Jinping, a partir de 2013 deu-se continuidade a meta de melhorar e desenvolver o sistema de socialismo com características chinesas, promovendo a modernização do sistema de governança estatal e de suas capacidades burocráticas, denominado de “três vertentes no estilo de governo: gestão científica, governança democrática e governança legal”. Assim, o país tem direcionado seus esforços para a construção de novos mecanismos institucionais, leis e regulamentos para que todos os aspectos do sistema sejam mais científicos e sólidos. A institucionalização política nas últimas três décadas na China pode ser medida em dois níveis. Externamente, na convocação regular de organizações políticas, de acordo com a Constituição e leis, pelas quais as organizações políticas ganham mais estabilidade, regularidade, continuidade e previsibilidade. Internamente, nas mudanças de hierarquia, relações e operações das organizações políticas, conferindo mais eficiência, funcionalidade, autonomia, transparência e responsabilidade às organizações políticas do Partido e Estado (LEE, 2010).

Para Heilmann (2017), a liderança política chinesa tem sido assertiva no desenvolvimento institucional do país. A reforma no sistema de administração governamental e o desenvolvimento da economia de mercado gerou um impacto profundo em aspectos como o sistema fiscal descentralizado, limitando a interferência do governo central no desenvolvimento da economia e da sociedade locais e incentivando os governos locais a desenvolverem as economias locais (YU, 2019).

Uma boa sistematização da engrenagem política da China é apresentada por Bell (2015). Segundo ele, o *modelo chinês* se baseia em três fundamentos: democracia na base, experimentação no meio e meritocracia²⁰ no topo. O primeiro remonta historicamente ao

²⁰ Esta não deve ser confundida com a meritocracia econômica entendida nos termos liberais, uma ideologia legitimadora dos capitais e posições sociais na sociedade capitalista. Aqui, a meritocracia tampouco se restringe a

autogoverno nas aldeias, reforçado por eleições e participação nos comitês partidários locais. O segundo, é a experimentação entre os níveis local e central de governo, a partir de mecanismos de descentralização, intergovernabilidade e inovação política, de modo que o governo central verifica quais políticas funcionam no nível subnacional antes de divulgá-las por todo o país. Por fim, a meritocracia se baseia na seleção e promoção de quadros em função de desempenho e avaliação por superiores, colegas, subordinados e com o público ao qual trabalha (BELL, 2015). Contudo, é possível avançar a compreensão do sistema político-governamental da China destacando, entre outros, o papel dos mecanismos consultivos-deliberativos - para além da dicotomia democrático-autoritária tipicamente ocidental (LI, 2022).

O sistema político-governamental é chave para entender os arranjos verticais em questão, como veremos. A meritocracia política tem raízes históricas, pois desde a primeira dinastia chinesa (Qin 221-206 aC), selecionar oficiais de virtude e habilidade se tornou princípio orientador no recrutamento estatal. Durante a Dinastia Sui (581-618 dC) se instalou o sistema de concurso público de forma padronizada, entrelaçando a meritocracia ao intelectualismo confuciano para selecionar as pessoas mais talentosas para governar o estado (XIA, 2014). Após o período mais efervescente da Revolução Cultural (1966-76), se retoma a noção histórica de funcionários públicos profissionalizados ao invés apenas de “vermelhos” voluntariosos. Assim, os líderes partidários enfatizaram que a seleção e a promoção de quadros deveriam ser baseadas na experiência e no desempenho. Desde o final da década de 1970, o governo estabeleceu um sistema nacional competitivo de exames de admissão à universidade, passo decisivo para a carreira dos funcionários públicos. Em seguida, eles devem ser admitidos no partido, cuja prioridade são aqueles estudantes com alto desempenho acadêmico e qualidades de liderança, de preferência de universidades com elevada qualidade (BELL, 2015).

Segundo o mesmo autor (BELL, 2015), a gestão de quadros acima do nível de condado/divisão estão contidas no Regulamento sobre Seleção e Nomeação de Quadros Dirigentes do Partido e do Governo emitido em 2002 pelo Departamento de Organização do PCCh. São requisitos de educação e experiência para nomeação e promoção a cargos políticos. Tal Departamento revisa os registros quantitativos de desempenho, realiza entrevistas com superiores, colegas e subordinados para avaliar a conduta pessoal, bem como pesquisas de

uma conquista individual, mas como parte de uma dinâmica política abrangente, no qual a ascensão na carreira está baseada em desempenho mensurado por pares, subalternos, chefes e até avaliação popular.

opinião pública para verificar a satisfação com a atuação do burocrata. Os comitês então discutem os dados e promovem os quadros melhores avaliados, cuja trajetória parte de liderança em um escritório de nível primário, passando para nível de município, divisão de condado, escritório de departamento e nível de província/ministério.

Por exemplo, um funcionário público que pretenda alcançar o cargo de vice-ministro deve ser promovido de membro sênior a vice-chefe de seção, chefe de seção, vice-chefe de divisão, chefe de divisão, vice-chefe de departamento, chefe de escritório e vice-ministro. Se alguém reunir o tempo mínimo de serviço em cada posto, precisará de pelo menos vinte anos para chegar ao cargo de vice-ministro. Durante esse processo, os funcionários geralmente são alternados entre o serviço público, empresas estatais e organizações sociais afiliadas ao governo, como universidades e grupos comunitários, além de servir em diferentes partes do país. Tudo isso passando por formação e treinamento em escolas do partido e administrativas na China. Em suma, de sete milhões de quadros dirigentes, apenas um em 140.000 chega ao nível provincial/ministerial e poucos no topo da hierarquia dirigente. Assim, um membro do Comitê Permanente do Politburo é altamente experimentado, tendo servido como governadores ou secretários de partido de duas províncias, cada uma com demografia e peso econômico equivalente a grandes países (BELL, 2015).

Não apenas a seleção das elites políticas e quadros (meritocrático), mas a experimentação política e a participação em nível local, destacados por Bell (2015) também atravessam o objeto de estudo, as PPD. Ou seja, a descentralização e o envolvimento das populações atingidas pela política pública ficam claros. Sem se compreender as singularidades da formação estatal e política²¹ da China, se compromete o próprio entendimento do tema em questão. A segunda dimensão do *modelo chinês* será o foco do próximo subcapítulo - já a terceira dimensão, participação popular local - escapa ao desenho desta pesquisa.

3.3 Entre o central e o local: federalismo de fato?

Não raro se confunde a orientação comunista da China com autoritarismo, totalitarismo e/ou centralização. Ao contrário, como destacamos, o modelo de Estado chinês, apesar de se

²¹ Não obstante as contradições do modelo chinês, cabe ressaltar que neste também não há espaço para outsiders, tampouco a ascensão dessa elite depende de estruturas financeiras e/ou comunicacionais - como têm ocorrido nas democracias ocidentais.

tratar de um caso unitário (conforme demonstrado acima), combina descentralização e experimentação no nível intermediário (BELL, 2015). Aliás, diversos estudos indicam (MONTINOLA et al., 1995: 60-1, ORBAN; XIAOYUAN; KOEHN, 2003; ZHU, 2003, ZHENG, 2006, HO, 2010; HUHE; TANG, 2017; CHAN, 2018; MATSUZATO, 2019) que o avanço de indicadores econômicos e sociais da China justamente reside, entre outros, no sistema de governança de múltiplos níveis e em sua descentralização. Ou seja, apesar da concentração formal de autoridade no centro, as unidades de governo provinciais e sub-provinciais no país adquiriram as suas próprias esferas de autoridade e meios para exercer o poder (ORBAN; XIAOYUAN; KOEHN, 2003).

O desenvolvimento multifacetado que a sociedade chinesa experimentou a partir da política de Reforma e Abertura contou com importantes medidas relacionadas à descentralização e ao fortalecimento dos governos locais. A complexidade geográfica (demográfica, regional, social, étnica e ambiental) do país também influenciou o grau de autonomia política e os requisitos específicos de governança local. De tal modo, os governos locais precisaram construir novos instrumentos de política para responder a demandas públicas cada vez mais fortes (AHLERS; HEBERER; SCHUBERT, 2019) relacionadas com o desenvolvimento e a própria urbanização e complexização das classes e grupos sociais.

A relação entre poder central e regional/local é mediada por diversos mecanismos decisórios. Matsuzato (2019) trabalha o conceito de *federalismo etnoterritorial*, levando em conta a maneira pelo qual as minorias exercem poder administrativo sobre territórios subnacionais. Fugindo de uma perspectiva eurocêntrica, o autor fez um estudo comparado investigando como a URSS, a China e a Índia aprenderam a desenhar arranjos políticos para lidar com tais multiplicidades étnicas e territoriais. O federalismo etnoterritorial foi uma tentativa das políticas revolucionárias de restaurar, preservar territórios, atrair e apaziguar os movimentos separatistas nacionais (GELLNER, 1983, cap. 4, 5 *apud* MATSUZATO, 2019). Segundo o mesmo autor, na China as nacionalidades não-Han, independente do tamanho, tendem a ter sua autonomia e espaço decisório, tais como as cinco regiões autônomas relacionadas às minorias uigures, tibetanas, mongóis, (Ningxia) hui e (Guangxi) zhuangs.

Já Zheng (2006) e Ho (2010) foram pioneiros ao utilizarem o termo *federalismo de fato*. Para Zheng (2006), “uma perspectiva institucional formal dificilmente pode nos ajudar a

entender as relações centrais-locais da China de maneira adequada”. O *federalismo de fato*, ou *federalismo comportamental*, baseia-se em três características: i) a hierarquização do sistema político com atribuições governamentais e autonomia decisória relacionadas aos níveis administrativos e subnacionais; ii) a descentralização intergovernamental que limita a capacidade de o governo nacional impor unilateralmente sua discricionariedade às unidades subnacionais; iii) a responsabilização no âmbito das províncias pelas principais políticas dentro de suas jurisdições (ZHENG, 2006).

Para Ho (2010), entender a China como um *federalismo de fato* pode gerar explicações sobre os rumos da reforma sanitária chinesa. Tomando emprestado o conceito de Zheng (2006), Ho explica que “essa autonomia é institucionalizada de tal forma que é difícil vê-la como mera descentralização, pela qual uma entidade política unitária atribui decisões a uma subdivisão administrativa geograficamente definida”. Segundo ela, o termo significa, grosso modo, “algum grau de autonomia local institucionalizada não retrátil”.

Obviamente, que muito diferentemente dos sistemas dos EUA e da Alemanha, o ‘federalismo’ na China carece de uma “base constitucional forte e explícita” (MONTINOLA *et al.*, 1995: 60-1,). Ou seja, o país tem uma Constituição central unitária, de modo que as relações intergovernamentais não são oficialmente reconhecidas como federalismo. Zhu (2003) argumenta que o desenvolvimento constitucional depende de fatores concretos que moldam sua ordem e ultrapassam os fatores formalistas e normativos.

Para o autor, a China avança progressivamente no caminho dessa institucionalização e cita como exemplo a criação de um sistema tributário dual, relativo ao imposto municipal e estadual. Este gera aos governos locais receitas próprias para financiar suas operações, fornecendo bens públicos para seus residentes. Os funcionários do governo local não são mais apenas responsáveis perante o governo central, mas também perante os residentes locais. Há a criação de um mercado para competição econômica e, por sua vez, para competição política, uma vez que o desenvolvimento é impossível sem alguma reforma ou ajuste da estrutura institucional e da governança local, incluindo a oferta de bens e serviços públicos.

Ao analisar a China para além dos aspectos legais, Orban, Xiaoyuan, Koehn (2003) compararam a prática do federalismo nos EUA e Alemanha com a experiência recente de descentralização da China. Os autores dão ênfase à gestão de empreendimentos produtivos,

regulação da economia, dinâmica comercial, relações fiscais, política monetária e mobilidade trabalhista. A conclusão é que os três países administram suas economias complexas e de longo alcance por meio de sistemas de governança em vários níveis que exibem elementos de convergência ao mesmo tempo em que cada um segue uma direção definida. Ao passo que o federalismo alemão está abrindo espaço para o envolvimento supranacional, o estadunidense enfatiza o novo gerencialismo em todos os níveis de governo, enquanto o *federalismo de fato* da China pós-Mao está lançando os governos provinciais e sub provinciais em uma trajetória econômica em expansão.

Para Orban, Xiaoyuan, Koehn (2003), o desempenho recente da China é particularmente impressionante dado o tamanho de sua população e a extensão em que sua economia foi transformada. Em aspectos fundamentais, o sistema administrativo da China é o mais descentralizado e fluido destes três casos. A participação efetiva de entidades subnacionais chinesas em empreendimentos econômicos é marcante, abrindo espaços para inovação e execução de desafios regionais e locais.

Embora não constituído como país federalista, a China possui intergovernabilidade e elevado grau de descentralização. A autonomia decisória e a importação da experimentação político-institucional em nível subnacional confere à estrutura administrativa o que Zheng definiu de *federalismo de fato*. Cabe sublinhar que tal descentralização está enquadrada nos marcos de diretrizes centrais e planejamento de longo prazo, como instrumentos de avaliação, normatização e controle.

4. DESENVOLVIMENTO CHINÊS E O ENFRENTAMENTO À POBREZA

O Império do Meio se dissolveu em meio ao completo caos durante o Século de Humilhação (1840-1940). Coube à Revolução (1949) reiniciar a reconstrução do país, cuja situação era de 11º país mais pobre do mundo à época. Esse longo e tortuoso percurso culminou no anúncio, em 2020, da erradicação da pobreza extrema em seu território. Esse capítulo trata do processo de desenvolvimento econômico e como este se entrelaça à luta contra a pobreza.

Para tanto, o primeiro aspecto é destacar o papel do processo de desenvolvimento e a arrancada industrial como elemento estruturante da mobilidade social chinesa. Como mostra Bresser-Pereira (2014), é inexorável o entrelaçamento entre desenvolvimento econômico e indicadores sociais. A mobilidade social na China tem envolvido crescimento da renda, redução da pobreza, alargamento das camadas médias e, inclusive, amplo processo de urbanização.

Na China, o enfrentamento à pobreza esteve na raiz do processo revolucionário com a bandeira de “uma tigela de arroz para cada chinês”. Se a situação calamitosa foi fator de mobilização, a legitimidade do PCCh sempre esteve associada à erradicação da fome e da pobreza. Ao longo deste percurso, o que se observou foi a institucionalização de políticas públicas para esta finalidade, culminando em inovações institucionais e técnicas. A parceria do governo chinês com a ONU, com dados do *Big Data* e a construção do Índice do Padrão de Vida, ilustra a utilização de novas ferramentas tecnológicas em meio a transformações políticas e institucionais.

O interessante é tentar compreender como tais mudanças institucionais apontam na direção da construção de um Estado de Bem Estar no país. Trata-se de um desafio singular, tanto pela escala geográfica e demográfica inédita, quanto por sua orientação socialista. Tudo isso num contexto de rápida transição produtiva, tecnológica e geopolítica global.

4.1 O desenvolvimento chinês e o enfrentamento à pobreza

O desenvolvimento tem sempre um papel estruturante no enfrentamento à pobreza e, no caso da China, tem sido tema central da Revolução à atualidade. Trata-se da superação do longo Século de Humilhações, período em que a China sofreu a repartição de seu território por diversas potências, especialmente Inglaterra, França, Alemanha, Japão e EUA (POMAR, 2003). No quadro da revolução (1949), era o 11º país mais pobre do mundo com PIB per capita de 60 dólares, cerca de metade da média de países asiáticos, enquanto a expectativa de vida era de apenas 35 anos (HUANG; LIU, 1995). Foram desorganizadas tanto as capacidades estatais e governamentais, quanto produtivas e sociais (DU, S. F., WANG, H. J., ZHANG, B., ZHAI, F. Y., & POPKIN, B. M, 2013).

Não por outra razão, uma das bandeiras que mobilizou a revolução foi o acesso a alimentos. De caráter antifeudal e antiimperialista, entre as prioridades do novo governo estava a mitigação da pobreza e da fome, simbolizada pela promessa de “uma tigela de ferro de arroz” para cada chinês, se convertendo em uma das plataformas da Nova China. Por isso, no primeiro período, as políticas estatizantes e a reforma agrária promovidas sob a liderança de Mao, lançaram as bases da reconstrução nacional (DU, S. F., WANG, H. J., ZHANG, B., ZHAI, F. Y., & POPKIN, B. M, 2013). Assim, o país avançou na direção de enfrentar doenças infecciosas e parasitárias graves, associadas à pobreza da época, provocando rápida queda nas taxas de mortalidade (URIO, 2019).

Como toda revolução, as transformações foram atravessadas por contradições tanto no período do Grande Salto em Frente (1958-1962) como na Revolução Cultural (1966-1976), cujas contradições produziram fome e conflito social e político. O líder chinês Deng Xiaoping chegou a argumentar que a Revolução Cultural quase destruiu o Partido Comunista como instituição e arruinou ao menos temporariamente sua credibilidade (KISSINGER, 2011).

Ainda assim, sob Mao Tsé Tung foram lançadas as bases da reconstrução nacional. De 1949 a 1978 a expectativa de vida da China aumentou 32 anos, ou seja, para cada ano de revolução, mais um de vida para o cidadão chinês. A população do país era 80% analfabeta, e mesmo antes da política de Reforma e Abertura (1979) esse número já havia caído para 16,4%

em áreas urbanas, e 34,7% em áreas rurais, a matrícula de crianças em idade escolar aumentou de 20% para 90% e o número de hospitais triplicou²².

A partir da década de 1970 a reorientação com a política de Reforma e Abertura liderada por Deng Xiaoping não implicou em uma ruptura com a Revolução de 1949. Assim, o governo chinês conseguiu retomar um ciclo virtuoso de desenvolvimento superando as contradições internas, o isolamento internacional e a supremacia do neoliberalismo desde a década de 1980 - sem, com isso, sucumbir ao colapso do socialismo. A China apostou na condução estatal do desenvolvimento e na manutenção do regime, fazendo o PIB (em dólares correntes) saltar de 191,1 bilhões em 1980 para 17,3 trilhões de dólares em 2021, enquanto a renda per capita foi de cerca de 194 dólares para 12,5 mil dólares no mesmo período²³.

A prioridade da China sob Deng Xiaoping voltou-se ao desenvolvimento das forças produtivas e, pois, à modernização econômica (MARTÍ, 2007). O líder das reformas entendia o crescimento econômico e a socialização da riqueza como um novo caminho para os povos do Terceiro Mundo. Responsável por três quartos da população mundial, em seu entendimento, a China deveria demonstrar à humanidade o papel do socialismo como único caminho superior ao capitalismo (XIAOPING, 1987). Assim, o tema em questão, a erradicação da pobreza extrema, não pode ser entendida sem a mobilidade social entrelaçada ao acelerado desenvolvimento econômico chinês.

Nesta pesquisa, o desenvolvimento econômico compreendido a partir de Bresser-Pereira (2017, p. 10) como capacidade de “produzir bens e serviços cada vez mais sofisticados, tecnológica e mercadologicamente, que exigem técnicos e especialistas muito variados, com alto nível de educação e salários elevados”. Assim, o desenvolvimento humano e projeto econômico de um Estado estão relacionados, pois o segundo é o processo histórico pelo qual os Estado-Nações alcançam seus objetivos políticos de segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente. Ou seja, o desenvolvimento está relacionado com a capacidade estatal e a garantia de condições fiscais, técnicas e burocráticas

²² Dados do estudo Servir ao povo: a erradicação da pobreza extrema na China (2021). Disponível em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/estudos-1-socialismo-em-construcao/>.

²³ Ver dados oficiais do Banco Mundial, disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>

para proporcionar seguridade social, segurança pública, bem estar, liberdades e, inclusive, preservação do ambiente (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Como ilustra Chang (2004), a história do desenvolvimento econômico dos países altamente desenvolvidos (PADs), tais como Grã Bretanha, Alemanha, França, EUA, Japão, etc), foi decorrência de políticas de ICT intervencionistas (políticas industrial, comercial e tecnológica). Entre estas, destacam-se subsídios à indústria nascente, como programas de investimento público, sobretudo em infraestrutura e manufatura; comerciais, como estímulos à exportação e reembolsos aduaneiros aos insumos; subsídios para desenvolvimento tecnológico como financiamento para aquisição de tecnologia estrangeira, apoio financeiro à pesquisa, educação e treinamento e espionagem industrial (CHANG, 2004).

E a atuação do Estado não ocorre apenas no período de *catch-up* industrial, mas para ficar à frente dos competidores reais ou potenciais na corrida tecnológica. Para tanto, tem sido comum a utilização do que Chang (2004) chamou de “chutar a escada”, ou seja, a imposição da agenda liberal (não intervencionista), além de medidas diversas como impedir a transferência de tecnologia, manter controle da migração de mão de obra especializada, evitar a exportação de maquinaria e impor a abertura de mercados, entre outras. Aliás, nem no *catch-up* nem na atualidade o Estado deixou de exercer papel chave no desenvolvimento, como bem destaca Mazzucatto (2014) ao abordar a inovação nos EUA.

Trata-se de uma batalha pelo desenvolvimento e a construção de estruturas produtivas complexas. Ao trabalhar a complexidade econômica, Gala (2017) argumenta ser a ubiquidade e a diversidade de produtos encontrados em sua pauta exportadora “os dois conceitos básicos para aferir se um país é complexo economicamente”. Assim, se uma determinada economia for capaz de produzir bens não ubíquos raros e complexos, provavelmente está logrando maior sofisticação do tecido produtivo. O *Country Rankings do Harvard Growth Lab* avalia a situação atual do conhecimento produtivo de um país por meio do Índice de Complexidade Econômica (ICE)²⁴. A complexidade econômica expressa a diversidade e sofisticação das capacidades produtivas embutidas nas exportações de cada país, contendo em média dois bilhões de informações, considerando dados de produtos desde 1960, as relações bilaterais entre os países durante

²⁴ O Atlas da Complexidade Econômica pode ser consultado em: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>

diversos anos e milhares de dados do comércio internacional. São mais de 4.000 produtos, de 120 países em 50 anos (GALA, 2017).

A complexidade econômica está também relacionada com a desigualdade social, como indicam Hartmann; Guevara; Figueroa; Aristarán (2017). Os autores testaram a importância da complexidade econômica para a redução da desigualdade através do método de Índice de Gini do Produto (IGP), estimando o nível esperado de 21 indicadores de desigualdade para os países exportadores de um determinado produto. A conclusão é que países exportadores de bens complexos tendem a ser mais inclusivos e possuem menores níveis de desigualdade de renda. Ou seja, estrutura produtiva e distribuição de renda estão profundamente imbricados, revelando o vínculo entre desenvolvimento e desigualdade.

Enquanto assumia preponderância a narrativa liberalizante a partir dos anos 1980, a China conduzia uma política de desenvolvimento assertiva. O objetivo tem sido uma política econômica capaz de realizar o *catch up*, adensando as estruturas produtivas e ampliando a complexidade econômica das exportações. Para tanto, o governo chinês tem se utilizado de todas aquelas políticas de ICT já citadas por Chang (2004). Como destaca Gala (2018), o sistema de estímulos e controles volta-se a promover eficiência e competitividade que incluíam o estímulo a *joint ventures* de empresas estrangeiras e nacionais ou a flexibilização de leis de proteção intelectual para facilitar a engenharia reversa e a internalização de tecnologias.

Atualmente, as duas maiores políticas públicas voltadas à inovação do país são a *Made in China 2025* e a *China Standards 2035*. São típicas políticas de ICT visando densificar e complexar as cadeias de valor da economia chinesa. Ou seja, trata-se de colocar a capacidade do Estado chinês e do seu planejamento estatal à serviço do desenvolvimento nacional através da disponibilização de financiamento barato através de bancos públicos nacionais, produção de insumos básicos com preços baixíssimos e estímulo da demanda por meio de compras governamentais, por exemplo. No caso da primeira política, há a priorização de 10 áreas de vanguarda a serem estimuladas (PAUTASSO, 2019).

No segundo caso, o *China Standards 2035* se direciona a impulsionar a padronização técnica da economia chinesa. Isto é, o objetivo é implementar o novo conceito e padrão de desenvolvimento, otimizando a estrutura de governança, melhorando o nível de internacionalização de padrões e acelerando a construção de sistemas de qualidade, promovendo

o país à condição de líder em produtos de qualidade²⁵. De uma maneira geral, estes programas governamentais revelam o aprofundamento da sinergia entre desenvolvimento nacional e potencialização da inserção global, tendo como elemento chave a dimensão da inovação e da tecnologia - e da própria complexidade tecnológica.

Os dados econômicos refletem a evolução da sofisticação das estruturas produtivas da China. Segundo o ranking da complexidade econômica, disponível no *Atlas of Economic Complexity*, o país asiático passou de 46º em 1995 para a posição 16º em 2019 - uma das mais notáveis escaladas em pouco mais de duas décadas. Segundo o mesmo Atlas, “a China é mais complexa do que o esperado para seu nível de renda”, de modo que se espera que “sua economia deverá crescer rapidamente”. O país adicionou 43 novos produtos desde 2004 às suas exportações e alcançou, em 2019, US\$ 2,70 trilhões, com evidente ampliação dos bens e produtos de alta complexidade, como eletrônicos e máquinas, completando o processo de transformação estrutural da economia²⁶.

Outro setor que merece destaque no país é o de tecnologia, pois a China tem o maior mercado de telefonia móvel do mundo e de usuários de internet (CHENG, 2014). Aqui cabe um outro indicador do Banco Mundial, o do acesso a internet, pois até os anos 2000 apenas 2% da população chinesa possuía acesso a internet, em 2020, esse número já era de 70%²⁷.

O Estado chinês tem sido a ferramenta tanto do desenvolvimento econômico quanto de suas políticas públicas, com destaque para a erradicação da pobreza. Analisando em perspectiva histórica, após seu momento mais acentuado do período de *take off*, a China está transitando de um desenvolvimento quantitativo para outro qualitativo. O índice de desenvolvimento humano (IDH) saltou de 0,499 em 1990 para 0,766 em 2019, subindo do 103º lugar para o 85º²⁸. É o reflexo, por exemplo, de indicadores como o de expectativa de vida, que saltou de 43 anos em 1960, para 77 anos em 2019, ou ainda de um analfabetismo que em 1949 era de 80%²⁹ e em 2018 atingiu a marca de 0,28%. Além da eliminação da pobreza extrema em 2020, ocorreu o mais

²⁵ O relatório pode ser consultado neste link: http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm

²⁶ Ver Atlas em <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/43>.

²⁷ Essa informação do Banco Mundial pode ser consultada neste link: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=CN>

²⁸ Dados disponíveis neste endereço: <https://pt.countryeconomy.com/paises/china>

²⁹ Ver matéria da agência chinesa Xinhua: http://portuguese.xinhuanet.com/2019-09/08/c_138375595.htm#:~:text=Nos%20primeiros%20dias%20ap%C3%B3s%20a.no%20pa%C3%ADs%20era%20de%2080%25.

notável processo de urbanização, saindo de 19,3% em 1980 para 64,7% em 2021 do total da população vivendo em cidades³⁰. Em números absolutos, a China passou de 189,9 milhões de habitantes urbanos para 882,8 nesse período - ou o incremento de 692,9 milhões de cidadãos urbanos em apenas quatro décadas³¹, o equivalente a dez vezes a população total da França.

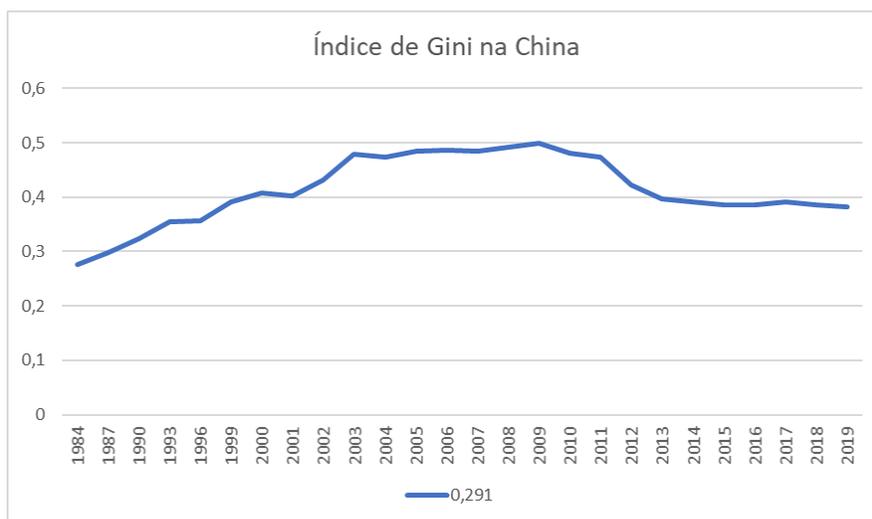
O Banco Mundial lançou em 2018 o Índice de Capital Humano (ICH) com o objetivo de apontar caminhos para o crescimento econômico e redução da pobreza em escala global. O ICH mostra as chances de sobrevivência de crianças e adultos e os resultados da área de educação de 157 países, oferecendo um importante painel da condição de acesso à assistência em saúde e à educação. Essa medida é composta pela taxa de mortalidade de menores de cinco anos, tempo de frequência à escola, tempo de frequência à escola ajustado pelo desempenho em provas internacionais, taxa de retardo no crescimento de crianças até cinco anos e proporção de habitantes de 15 anos que chegam aos 60 anos de idade. Trata-se de um indicador que se entrelaça ao desenvolvimento e à prosperidade econômica (COSTA; FONSECA, 2020). O caso da China tem sido emblemático também nesse indicador, tendo saltado da posição 71º em 2016 para 34º em 2017³².

Outro indicador relevante é o índice de Gini, um instrumento para medir o grau de desigualdades de renda. Na década de 1980, as desigualdades na China começam a crescer, mas fruto da arrancada industrial e da consequente mobilidade social ascendente. A partir de 2010, a tendência começa a se reverter, pois o desenvolvimento entra numa fase qualitativa, criando condições para a extensão de bens e serviços - na esteira da conformação do Estado de Bem Estar Social (Gráfico 1).

³⁰ Ver dados oficiais em: http://english.www.gov.cn/archive/statistics/202202/22/content_WS62149dc7c6d09c94e48a5517.html

³¹ Ver dado disponível em Macrotrends: <https://www.macrotrends.net/countries/CHN/china/urban-population>.

³² Dados disponíveis em <https://pt.countryeconomy.com/mercado-laboral/capital-humano/china>

Gráfico 1: Índice de Gini na China

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial

Esse gráfico vai ao encontro da *hipótese de Kuznets*, segundo a qual à medida que um país se desenvolve em termos econômicos, a desigualdade aumenta para depois diminuir. Chang (2015) argumentou, contudo, que tal hipótese por si só não se sustenta, dando exemplo de países como Inglaterra e EUA, que enriqueceram, mas a partir dos anos 1980 vivenciaram um dramático aumento na desigualdade. Segundo ele, o Estado de Bem Estar Social e suas políticas foram determinantes na redução das desigualdades, pois países como França, Áustria, Bélgica, Alemanha e Itália tinham polarização social ainda maiores do que os EUA, antes de suas políticas redistributivas. Em outras palavras, a China desenvolveu-se e tem criado condições - financeiras, técnicas e burocráticas - para forjar políticas públicas capazes de universalizar bens e direitos e combater problemas sociais estruturais.

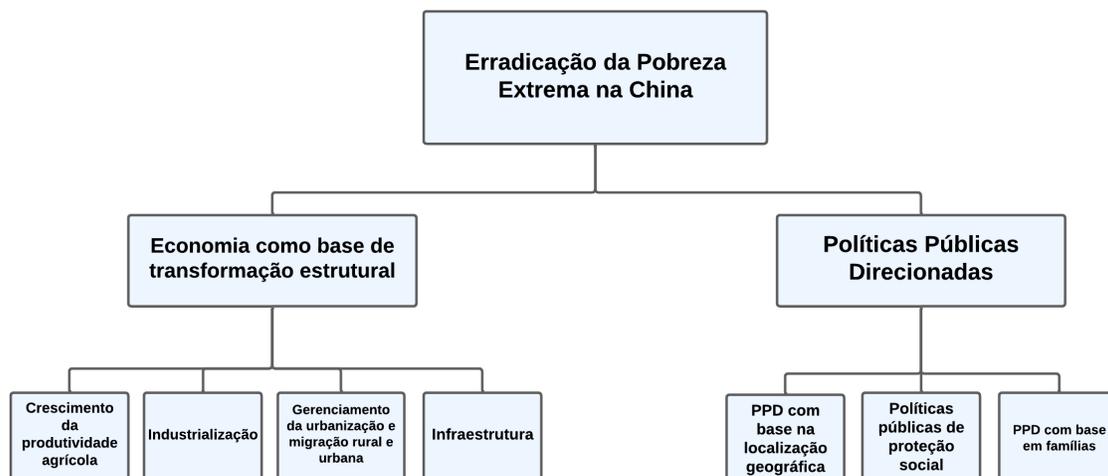
Observando, a reconstrução nacional da China é estruturada pelo desenvolvimento das forças produtivas, sobretudo a partir das Reformas. É este adensamento produtivo que tem gerado excedentes permitindo formas mais elaboradas de planejamento, bem como a construção de um Estado de Bem Estar Social de orientação socialista. São, pois, transformações econômicas que se entrelaçam a mudanças institucionais para superar contradições e desafios de cada etapa. Com efeito, a abertura da China e sua acelerada modernização, inicialmente percebida como liberalização, criou condições, na verdade, para o fortalecimento do Estado.

4.2 Políticas públicas de enfrentamento à pobreza

A força motriz da mobilidade social na China foi o virtuoso processo de crescimento econômico, sofisticação das cadeias produtivas, incorporação de novas tecnologias e ampliação do número e da qualidade dos postos de trabalho. Contudo, o fortalecimento da capacidade estatal e a institucionalização das políticas públicas têm criado nova dinâmica para o enfrentamento das questões sociais.

Para o caso da temática da erradicação da pobreza no país oriental, propõe-se a seguinte periodização: o primeiro período, a partir de 1949, quando o enfrentamento à fome esteve associado à etapa inicial da reconstrução e reorganização nacional; o segundo, depois da política de Reforma e Abertura, impulsionada pela acelerada modernização econômica; e, o terceiro, após a década de 1990, com a crescente institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à pobreza e construção de um Estado de Bem Estar Social. Em outras palavras, a mobilidade social, e a erradicação da pobreza especificamente, estão sendo enfrentados através da combinação entre mudanças estruturais da economia e o fortalecimento das capacidades do Estado chinês (Figura 3). O foco neste subcapítulo será historicizar as políticas de erradicação da pobreza, dando ênfase às PPD.

Figura 3: Abordagem chinesa para a erradicação da pobreza extrema.



Fonte: Elaboração própria, baseado no relatório *Four Decades Of Poverty In China*³³

As primeiras políticas públicas de enfrentamento à pobreza na China remetem a 1984, quando o Comitê Central do PCCh e o Conselho de Estado emitiram um documento intitulado Aviso Sobre Como Ajudar as Áreas Pobres a Mudar Rapidamente Sua Aparência. Em 1986, a então Comissão Estatal de Ciência e Tecnologia apresentou ao governo central um documento intitulado Sugestões para o Desenvolvimento de Áreas Pobres, recomendando que o governo central organizasse um grupo de quadros profissionais destacados de vários ministérios, departamentos e universidades (YAN, 2016).

Ainda em 1986, o Conselho Estatal para o Desenvolvimento Econômico das Áreas Pobres (posteriormente renomeado várias vezes, sendo atualmente denominado como Gabinete do Grupo Líder do Conselho Estatal para o Alívio da Pobreza e Desenvolvimento) (YANG, 2019), anunciou pela primeira vez o Programa de Redução da Pobreza Direcionado Geograficamente. Na ocasião, 331 condados foram identificados como os principais alvos nos programas nacionais (ANG, 2016). Tal política foi elaborada para desenvolver indústrias locais características para produzir, processar e comercializar o cultivo de culturas de maior valor

³³ Ver a íntegra do relatório feito pelo Banco Mundial e Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento do Conselho de Estado da República Popular da China. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1877-6#:~:text=Over%20the%20past%2040%20years,global%20reduction%20in%20extreme%20poverty>.

agregado da agricultura e pecuária, sendo estes seu principal instrumento. Nessa fase, a população empobrecida da China caiu de 125 para 80 milhões em 1992 (de 14,8% para 8,8%) (YANG, 2019).

Naquele contexto da década de 1980, as ações governamentais voltadas à superação da pobreza eram embrionárias e desarticuladas. Foi a partir da década de 1990, sob a liderança de Jiang Zemin, que avançou o processo de institucionalização destas políticas públicas voltadas a erradicar a pobreza, dando consistência, estabilidade e abrangência nacional aos programas sociais. As reformas daquele contexto representam um marco desse processo, pois, além das reformas econômicas (criação de empresas modernas, expansão de mecanismos de mercado e aplicação de controles macroeconômicos), se intensificaram ações voltadas à redistribuição de renda e à construção de redes de seguridade social (ANG, 2019).

Zemin demonstrou sua preocupação com o estabelecimento de um sistema de seguridade social, seguro médico e o aperfeiçoamento do seguro desemprego, entre outros. Após um longo ciclo de desenvolvimento, a construção de um Estado de Bem Estar Socialista começava a ter relevância nas formulações do PCCh. Diversas ações se consolidaram, com destaque para novas políticas públicas para o espaço rural. Nas palavras do dirigente, “a agricultura constitui um setor que deve ser protegido pelo macro controle do Estado. Todos os países economicamente desenvolvidos têm legislação e políticas destinadas a proteger e subsidiar a própria agricultura” (JIANG, 2002, pg 78). Como veremos mais adiante, os principais bolsões de pobreza foco das PPD seriam as áreas rurais mais afastadas.

Dentre os programas de políticas públicas que subsidiaram a luta contra a pobreza durante seu governo, destacou-se o Seguro Médico Básico para Funcionários Urbanos, introduzido em 1998 para trabalhadores urbanos e aposentados nos setores público e privado. Já o programa de Assistência para o Padrão de Vida Mínimo se voltou aos pobres urbanos em situação de vulnerabilidade social (WANG; ZHANG, 2020).

A maior política pública do período, foi o ambicioso Programa de Sete Anos para Tirar 80 Milhões de Pessoas da Pobreza. Foi o primeiro programa de ação para a redução da pobreza em larga escala com objetivos, metas, medidas e um limite de tempo claros e definidos, propondo-se a resolver a questão do fornecimento de alimentos e roupa para pessoas vulneráveis nas áreas rurais (WANG; ZHANG, 2020). Durante sua vigência, 592 condados-chave para o

alívio da pobreza foram identificados, sofrendo pequenos ajustes ao longo do período. Embora a consistência na escolha de cidadãos atingidos pela pobreza tenha sido uma questão de preocupação generalizada, ao ser listado como um condado-chave para o alívio da pobreza, era disponibilizado ao local uma quantidade substancial de fundos estaduais (YANG, 2019).

Com a 4ª Geração de Líderes, sob Hu Jintao (2003-2013), se aprofundou a tendência de institucionalização das políticas públicas de proteção social. Dentre os programas implementados é possível dar destaque ao âmbito da saúde: o Novo Sistema Médico Cooperativo estabelecido em 2003 para residentes rurais na China; o Seguro Médico Básico para Residentes Urbanos testado em 79 cidades durante o verão de 2007; e o Novo Esquema Médico Cooperativo Rural, responsável pelo alcance de 99% da população rural em 2013. A rápida expansão se deu impulsionada pelo apoio estatal, responsável por cerca de 80% do financiamento total com financiamento realizado a partir de contribuições individuais, do governo local e do governo central, variando a proporção de acordo com as condições socioeconômicas (WANG; ZHANG, 2020).

Sobre as áreas rurais pode-se destacar o Esboço para a Redução da Pobreza Orientada para o Desenvolvimento nas Áreas Rurais da China, formulado para acelerar ainda mais o desenvolvimento das áreas pobres e promover a prosperidade comum. Seus principais objetivos foram alimentação, vestuário adequados, educação obrigatória, assistência médica básica e moradia para toda a população pobre (WANG; ZHANG, 2020).

Quando Xi Jinping se tornou líder em 2013, ainda havia 43 milhões de chineses na pobreza. Foi naquele mesmo ano, em sua visita de inspeção à vila de Shibadong, condado de Huayuan, província de Hunan, que o líder propôs publicamente pela primeira vez o conceito de “dar uma orientação diferenciada para a redução da pobreza de acordo com as condições locais”³⁴. Foi a partir daí que o país formulou as PPD para extinguir a extrema pobreza, com base na situação de cada família, nas condições locais e nas causas e tipos de pobreza. Entre as medidas estava impulsionar a economia para fornecer mais oportunidades de emprego, realocar pessoas pobres de lugares inóspitos, compensar as perdas econômicas associadas à redução dos danos ecológicos, melhorar a educação em áreas empobrecidas e realizar ações de transferência de renda. Ou seja, tais políticas de redução da pobreza alcançam até o domicílio ou mesmo nível

³⁴Fonte: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/06/c_139860414.htm

individual (LIU, 2019), buscando dar conta de situações não encaixadas nos programas anteriores.

Em 2015, o Comitê Central do PCCh e o Conselho de Estado emitiram conjuntamente a Decisão Sobre Vencer a Luta Contra a Pobreza com metas gerais para o 13º período do Plano Quinquenal (2016–2020)³⁵. Para Xi Jinping, erradicar a pobreza, melhorar a vida do povo e materializar a prosperidade comum são as exigências básicas do socialismo e uma importante missão do PCCh (XI, 2018 p. 96-114). Na ocasião do discurso na data de 27 de novembro de 2015, o líder ainda destacou que a erradicação da pobreza é uma vitória do Partido, pois mantém viva a promessa de 1949, além de garantir à China a condição de ser o primeiro país a realizar os Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU).

No caso das PPD, foi estabelecido o mecanismo de trabalho de “cinco níveis de secretários”, responsáveis pela campanha de enfrentamento à pobreza extrema, conforme os níveis administrativos subnacionais. Além disso, as assim chamadas “seis precisões” se referem à 1) identificar com precisão as pessoas empobrecidas, 2) organizar projetos com precisão, 3) usar adequadamente os fundos, 4) desenvolver medidas de direcionamento às famílias, 5) posicionar com precisão funcionários de alívio da pobreza nas aldeias e 6) medir os efeitos do alívio da pobreza. Isso inclui ainda os “cinco lotes”, baseados em tirar as pessoas da pobreza através 1) da expansão da produção para aumentar o emprego; 2) da deslocalização; 3) por meio de compensação ecológica (como a criação de empregos envolvidos na proteção do meio ambiente natural); 4) através da educação; e 5) fornecendo subsídios para ajudar a satisfazer as necessidades básicas (YANG; LIU, 2021).

O cerne desses programas está no registro da pobreza, para que a gestão, assistência e avaliação possa ser realizada de maneira precisa (YANG, LIU, 2021). Ou seja, a partir de perguntas como “o quê, onde, por quê, quem, quando e como” (ZHOU et al, 2019) é possível estabelecer um sistema de registro para esclarecer as causas profundas da pobreza familiar. A identificação dessas famílias é realizada através de etapas: inscrição, deliberação democrática, anúncio público e verificação. Durante o processo de identificação foi desenvolvido um sistema de registro de alívio da pobreza, com um mapeamento preciso da situação na China, utilizando-se, como veremos, até o *Big Data* (YANG; LIU, 2021). As PPD incluem avaliação de

³⁵ Ver íntegra disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/download/2021-4-6/FullText.pdf>

três formas distintas: avaliação cruzada interprovincial (membros do PCCh de uma província vão verificar outra), avaliação de terceiro (através de institutos de pesquisa) e monitoramento social (visitas) (CHAK; JIANHUA; ZHANG, 2021).

Trata-se, pois, de uma política, conforme Liu; Feng; Wang; Qiu (2019), que se norteia por quatro questões essenciais: i) a identificação da população objeto da erradicação da pobreza; ii) os mecanismos institucionais para implementar as políticas; iii) a formatação das políticas públicas para superar a condição de pobreza; IV) e a definição de um cronograma e período de amortecimento e implementação estrita da avaliação de tais programas.

Dentre as políticas públicas de destaque estão o Esboço do Desenvolvimento Alimentar e Nutricional na China, consistindo em ações implementadas para garantir a alimentação e nutrição de crianças, mulheres grávidas, idosos e outros grupos necessitados. O país atingiu antes do previsto as metas de erradicação da desnutrição e baixa estatura entre crianças menores de cinco anos e um acentuado crescimento do nível geral de saúde das mulheres. Também cabe citar o Programa Nacional de Nutrição, voltado a alunos do ensino obrigatório rural que já beneficiou 37 milhões de alunos até 2018; e o Plano de Ação para a Saúde Infantil para fortalecer a saúde neonatal e promover o desenvolvimento durante a primeira infância. No setor financeiro foi implementado o Plano para Promover o Desenvolvimento Financeiro cujo foco foram medidas de redução da pobreza, visando os grupos vulneráveis, com atenção especial às crianças, mulheres, deficientes e outros grupos especiais em áreas empobrecidas (WANG; ZHANG, 2020). (Quadro 2)

Quadro 2: Marcos da redução da Pobreza na China

MARCOS DA REDUÇÃO DA POBREZA NA CHINA	
ANO	EVENTOS
1978	Reforma e Abertura
	Reforma agrária: sistema de responsabilidade familiar
1986	O grupo líder do conselho estadual de desenvolvimento econômico da região pobre foi fundado, renomeado como escritório do grupo líder do conselho estadual de alívio da pobreza e desenvolvimento em 1993
1993	Programa prioritário de redução da pobreza de sete anos (1994-2000), que foi projetado para tirar 80 milhões de pessoas da pobreza absoluta no período de sete anos de 1994 a 2000

1997	O conselho de estado lançou um aviso sobre o estabelecimento do Sistema de Segurança Mínima de Vida (Dibao) para residentes urbanos na China
2001	O esboço para o desenvolvimento das áreas rurais da China (2001-2020)
2003	O novo sistema médico cooperativo rural foi testado em 2003, acelerado em 2006 e planejado para ser implementado em todo o país em 2010
2004	O plano para a ascensão da China central; Subsídio agrícola nacional testado de 2002 a 2003
2006	Eliminação dos impostos agrícolas
2007	O conselho de estado lançou um aviso sobre o estabelecimento do Sistema de Segurança Mínima de Vida Rural na China. Na verdade, o subsídio de subsistência rural começou em 2003, mas foi estabelecido apenas em algumas províncias desenvolvidas antes de 2006
2011	O esboço para a redução da pobreza orientada para o desenvolvimento nas áreas rurais da China (2011–2020)
2013	A redução da pobreza direcionada apresentada pela primeira vez pelo presidente chinês Xi Jinping no final de 2013 e tomada como orientação para a redução da pobreza na China a partir de 2014
2015	O Comitê do PCCh e o Conselho de Estado emitiram conjuntamente a Decisão sobre Vencer a Luta Contra a Pobreza e definiram as metas gerais de erradicação da pobreza para o 13º período do plano quinquenal (2016–2020)
2016	O 13º Plano Quinquenal para alívio da pobreza por meio de realocação, definição de diretriz sobre avaliação oficial para alívio da pobreza que deve ser implementada todos os anos a partir de 2016
2020	Eliminação da pobreza absoluta

Fonte: Elaboração própria

Durante o governo de Xi Jinping, a agenda de enfrentamento à extrema pobreza teve um novo avanço em sua modelagem ao definir o cumprimento de cronogramas de políticas de erradicação da pobreza por parte das lideranças e comitês partidários, bem como da burocracia em todos os níveis. Segundo Xi, “os comitês partidários e os governos de todos os níveis devem agir com convicção”, enviando os “primeiros secretários partidários” às aldeias pobres, fortalecendo as “organizações partidárias de base” e, inclusive, utilizando o desempenho dessas organizações como critérios “de seleção e nomeação de quadros” (XI, 2018, p. 96-114).

Na esfera dos programas sociais, foram concebidas 8 categorias de medidas. Dentre estas, destacam-se: o desenvolvimento de negócios em regiões pobres e/ou afastadas; ações voltadas à formação e qualificação profissional; realocação de habitantes de áreas geomorfologicamente perigosas, sujeitas a terremotos ou deslizamentos de terra; e cuidados adicionais a idosos e enfermos através de programas de seguridade social (LIU, 2019).

Em suma, em 2020, após trazer ao centro da agenda política nacional a erradicação da pobreza extrema, a China alcançou seu objetivo. Um conjunto abrangente de políticas públicas voltadas a diversas regiões e segmentos sociais foram implementadas de modo a retirar os últimos 43 milhões de pessoas dessa situação de vulnerabilidade. No próximo subcapítulo será tratado o papel do *Big Data* como ferramenta tecnológica de planejamento para enfrentar este desafio.

4.3 O *Big Data* e o mapa da fome

No processo de erradicação da pobreza, especificamente nesta última fase das PPD, a China experienciou a ampla adoção de novas tecnologias da informação para planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Trata-se, portanto, de um avanço na direção da governança digital, tendo como um de seus pilares o uso crescente de *Big Data*³⁶. Esta é uma das fronteiras tecnológicas ao qual se somam Inteligência Artificial, Robótica, Internet das Coisas, Computação em Nuvem, entre outros. São novas e mais sofisticadas ferramentas disruptivas a adentrar a gestão e planejamento públicos, permitindo a mobilização das capacidades estatais em novos patamares.

O *Big Data* tem sido utilizado em diversas frentes da administração pública na China, da gestão da Pandemia de Covid-19 ao descarte de resíduos sólidos, passando por planejamento do transporte urbano e enfrentamento da poluição do ar nas grandes cidades (CHENG, 2014). Em relatório oficial, o governo sinalizou o interesse de integrar estas tecnologias ao desenvolvimento da indústria tradicional, do comércio (*e-commerce*) e do sistema de financiamento (*Internet banking*), inclusive visando o mercado internacional³⁷.

O *Big Data* representa um salto no que diz respeito à coleta e processamento de dados em relação às estatísticas oficiais tradicionais. São informações capturadas em maior escala e de maneira mais atualizada, por meio do uso de telefones celulares, internet, rádios e outras

³⁶ Big Data pode ser caracterizado pelos 3 Vs, ou seja, volume, velocidade e variedade de dados virtualmente disponíveis. O conceito de “Big Data para o Desenvolvimento” tem surgido gradualmente na comunidade de desenvolvimento, referindo-se à “identificação de fontes de Big Data relevantes para a política e planejamento de programas de desenvolvimento” e é diferente tanto dos dados de desenvolvimento “tradicionais” quanto dos já mencionados Big Data usados no setor privado.

³⁷ Ver matéria intitulada “O poder do Big Data na China”: <https://english.ckgsb.edu.cn/knowledges/the-power-of-big-data-in-china/>

tecnologias geoespaciais. Assim, esta tecnologia permite formas inovadoras de processamento de informações e, conseqüentemente, o aprimoramento da tomada de decisões e até a automação de processos. Antes restrito ao uso das grandes corporações de tecnologias (*Big Techs*), voltadas à avaliação dos padrões de consumo, agora a China incorpora esta tecnologia para alavancar sua governança digital.

No caso do combate à pandemia de Covid-19, o governo chinês utilizou tal ferramenta tecnológica para prevenir, conter e controlar a disseminação da doença através de dados de localização e viagem, de saúde, de consumo, entre outros. Assim, o cruzamento de dados desempenhou um papel no rastreamento, vigilância e alerta precoces, bem como acompanhamento, tratamento médico e recuperação dos pacientes. O resultado foi uma gestão eficiente da pandemia e a redução dos gastos com recursos hospitalares e humanos (WU; WANG, NICHOLAS; MAITLAND, 2020). Fato é que o *Big Data* foi uma ferramenta da política pública de Covid-Zero, cujo resultado foi pouco mais de 5 mil mortes, em detrimento aos mais de 1 milhão nos EUA, o país mais rico do mundo³⁸. Aplicada a taxa de mortes estadunidense à China, seria algo como 4,2 milhões de mortos - fora uma demanda sem precedentes do sistema hospitalar³⁹.

A utilização do *Big Data* à erradicação da pobreza extrema foi abrangente, pois permitiu identificar as famílias-alvo e suas necessidades específicas, viabilizando as PPDs. O próprio 14º Plano Quinquenal consagrou a digitalização de todos os aspectos da vida na China. Em 2022, o Conselho de Estado divulgou um documento dando ênfase à construção do Sistema Nacional Integrado de Big Data para Assuntos Governamentais até o ano de 2025. O sistema inclui três tipos de plataformas: a plataforma nacional com papel de gerenciamento de dados de assuntos governamentais; a de nível provincial construída como um todo por 31 províncias (regiões autônomas, municípios); e a de dados dos departamentos relevantes do Conselho de Estado. O objetivo é construir uma plataforma governamental integrada capaz de romper o insulamento das fontes de dados. Trata-se de ampliar a sinergia interna do governo e aprimorar a eficácia da gestão no mapeamento da pobreza e vulnerabilidade social. O gerenciamento unificado de recursos de informação tende a melhorar sua utilização e evitar a duplicação de ações. E o fato

³⁸ Até a presente data 04/12/2020, conforme dados do <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/china/>

³⁹ No momento da redação, a China vem afrouxando tal política de Covid Zero, após uma onda de manifestações. Resta ver quais serão os desdobramentos.

de ter seu próprio ecossistema de Big Tech facilita a questão, com destaque para empresas como *Alibaba, Baidu, TikTok, China Mobile*. A introdução da moeda digital (eRMB) vai conferir ao Banco do Povo da China papel de grande coletor de dados - de hábitos de consumo a fluxos financeiros.

Outro exemplo interessante é o relatório produzido pela ONU intitulado *The Living Standards Dimension Of The Human Development Index*⁴⁰. Por um lado, se constitui a um só tempo um exemplo de arranjos horizontais de implementação de políticas públicas ao envolver organizações internacionais (ONU) e corporações (Baidu) (PIRES; GOMIDE, 2014). Por outro, é um caso de cooperação internacional para subsidiar a tomada de decisão e o enfrentamento de um desafio social complexo.

De acordo com este relatório, considerando a pobreza como um fenômeno multifacetado, foi construído o Índice de Padrões de Vida para rastrear as condições sociais. Este é formado por oito indicadores voltados a avaliar a disponibilidade de alguns serviços públicos em cada um dos 2.284 condados da China por meio dos dados do laboratório de *Big Data* da Baidu. O Índice de Padrões de Vida envolve acesso a serviços de moradia, acesso a serviços financeiros, acesso a estradas, cobertura de Internet e densidade de luz noturna, captando aspectos sociais importantes que transcendem a renda. Três indicadores são avaliados usando uma fonte de dados convencional, o Censo Chinês de 2010, imagens de satélite, dados de uso de telefones celulares e demais dados capturados pela Baidu. Estes últimos são dados POI (*Point of Interest*) com determinação de ponto específico, ou seja, localização georreferenciada por suas coordenadas geográficas (Quadro 3).

Quadro 3: Índice de Padrão de Vida, desenvolvido em parceria entre Governo Chinês, ONU e Baidu.

Censo Chinês 2010	Big Data Baidu
-------------------	----------------

⁴⁰ O relatório pode ser consultado neste link: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-PR.-Publications-Measuring-Poverty-with-Big-Data-in-China-reduced.pdf>

Indicadores	
1. Acesso à água encanada 2. Acesso a banheiros sanitários 3. Acesso a cozinhas internas	4. Acesso a serviços de moradia - Dados de POI do Baidu - 2015 5. Acesso a serviços financeiros - Dados de POI do Baidu- 2015 6. Acesso às estradas - Dados da Rede Rodoviária do Mapa Baidu- 2015 7. Cobertura de internet móvel - Dados de POI do Baidu - 2013 8. Densidade de luz noturna - Satélite Meteorológico de Defesa, Programa-Operacional Linescan System - 2013

Fonte: Elaboração própria com base no citado relatório da ONU *The Living Standards Dimension Of The Human Development Index*

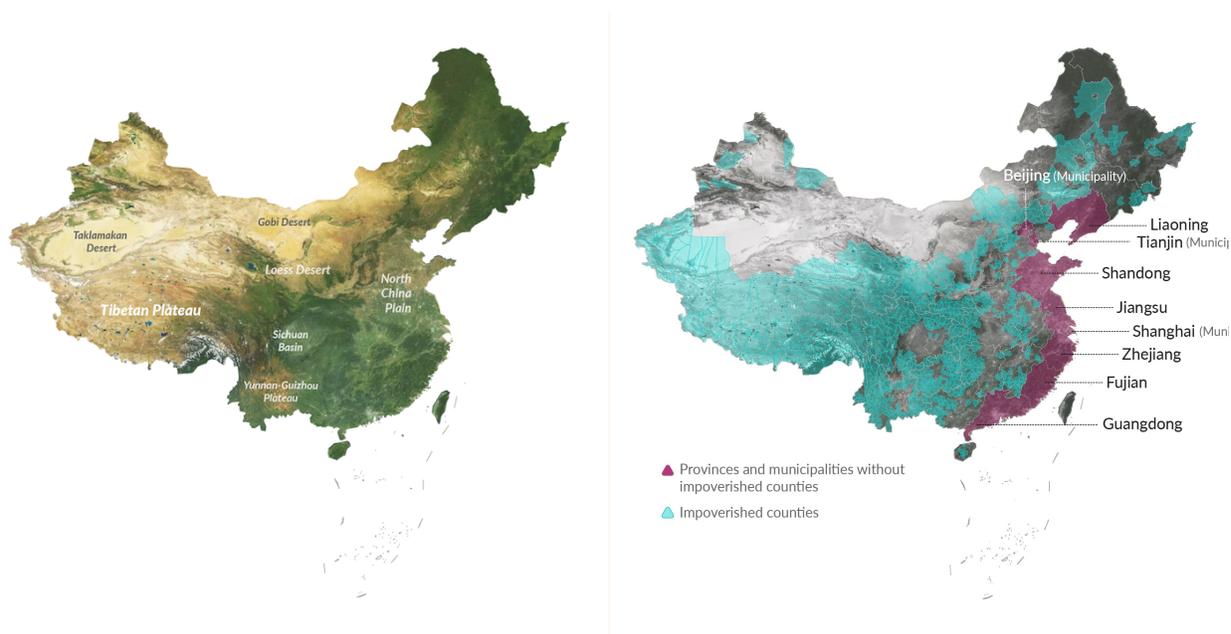
Tais dados informam com maior precisão as privações e necessidades humanas básicas, incluindo alimentação, água potável, instalações sanitárias, saúde, abrigo, educação e informação. A própria ONU tem destacado a crescente relevância do Índice de Desenvolvimento Humano criado em 1990, baseado em saúde, educação e renda, e o Índice de Pobreza Multidimensional Global, criado em 2010, como indicadores agregados para dar conta dessa questão complexa. O uso de *Big Data* foi defendido pelo *UN Global Pulse* em 2009 e desde então resultou em projetos em diversos países, como Costa do Marfim, Argentina, Ruanda e Afeganistão, por exemplo. Comparado com os métodos convencionais onerosos e dispendiosos de levantamento e análise de dados, *Big Data* é uma fonte de informação relativamente rápida, econômica e dinâmica, potencializadora do planejamento e produção de políticas públicas.

Os dados deste relatório corroboram outros levantamentos abrangentes sobre o mapa da fome e a erradicação da pobreza, como apresentou a reportagem da CGTN⁴¹, tomando por base indicadores, mapas, dados e tabelas feito a partir de materiais do Relatório de Monitoramento da Pobreza da China Rural 2019, do Escritório Nacional de Estatísticas da China, do Escritório do Grupo Líder do Conselho de Estado de Alívio da Pobreza e Desenvolvimento e do Ministério dos Assuntos Cíveis da RPC.

⁴¹ Veja a reportagem da agência chinesa CGTN na íntegra, disponível em: <https://news.cgtn.com/event/2020/China-s-battle-against-poverty/index.html>.

A pobreza na China tem uma distribuição muito heterogênea. Mesmo que o país já apresente renda média alta, ainda possui expressivas desigualdades sociais e regionais, com concentração de vulnerabilidade social nas áreas central e ocidental. Nestas regiões, as condições ambientais são mais adversas, com altas montanhas, planaltos elevados, vastos desertos e, portanto, carente de áreas aráveis (Mapa 2).

Mapa 2: Comparação do território com o mapa da desigualdade



Fonte: Reportagem citada da CGTN *A story of struggle and success: China's 832 poorest counties*

Das cinco regiões administrativas (noroeste, sudoeste, central, nordeste e leste), a maior dos 832 condados empobrecidos - $\frac{1}{3}$ do total do país - em 2013 localizavam-se predominantemente no noroeste e sudoeste da China, totalizando cerca de 80 milhões de pessoas. Como o enfrentamento da pobreza tem passado pela questão das desigualdades regionais, o governo da China tem buscado reduzir a distância entre o leste mais rico e o oeste mais desfavorecido. Entre a série de medidas introduzidas, está a política antipobreza de Cooperação Leste-Oeste, promotora da integração entre províncias em diferentes níveis de desenvolvimento,

de modo a gerar parcerias na gestão pública. Assim, as regiões orientais mais ricas se responsabilizaram por 14 regiões rurais ocidentais.

A título de ilustração, a província mais rica, Guangdong, ajudou mais de quatro milhões de pessoas no país a enfrentar a pobreza, com ajuda financeira e assistência em diversas políticas sociais e Xangai ajudou 22 condados nas províncias de Yunnan e Guizhou. O resultado tem sido uma redução das disparidades sociais, regionais e entre população rural-urbana. De acordo com a mesma reportagem, a proporção de renda urbana-rural diminuiu nacionalmente de 2013 a 2019 e no oeste da China ainda mais rapidamente no período.

Resumindo, este é um caso emblemático de utilização de ferramentas de tecnologia da informação, especialmente o *Big Data*. A China, no caso em questão do enfrentamento à erradicação da pobreza extrema, fez experimentações de políticas públicas cujo aprendizado certamente pode iluminar novos avanços lá e em outros países. Trata-se de uma fronteira decisiva para os campos de Ciência Política, Administração Pública e Políticas Públicas nesse século XXI.

5. ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E AS PPD

Neste capítulo, pretende-se compreender quais mecanismos utilizados pelo Governo Central para implantação das PPD, observando a participação das unidades subnacionais no processo de implementação (estruturas, monitoramento, avaliação, recursos, etc). Ou seja, como as diretrizes nacionais se convertem em políticas públicas, permitindo, a um só tempo, adequação às especificidades regionais e o cumprimento das metas nacionais.

Para tanto, em um primeiro momento foram analisados os Planos Quinquenais, o principal instrumento de planejamento da China. O documento do governo central é confeccionado por uma variedade de atores e serve como diretriz aos governos locais na implementação de políticas públicas. Com o intuito de observar a genealogia da temática da erradicação da pobreza, analisou-se os três últimos PQ, 11º (2006-2010), 12º (2011-2015) e 13º (2016-2020).

Por fim, o último subcapítulo trata dos arranjos verticais de implementação no caso das PPD, relacionando os aspectos teóricos-bibliográficos aos elementos empíricos trazido tanto pelos relatórios quanto pela entrevista de Zhang Qi, o Diretor do Instituto de Pesquisa de Erradicação da Pobreza da China, da Universidade Normal de Beijing. Enfim, trata-se de verificar a substância da hipótese de pesquisa relativa à relação entre a dinâmica institucional e os modelos de Estados.

5.1 Planejamento governamental: as PPD nos Planos Quinquenais

A partir da política de Reforma e Abertura, os Planos Quinquenais divergem substancialmente do planejamento econômico socialista tradicional que os comunistas chineses originalmente haviam tomado por referência da União Soviética. O Plano é visto como uma oportunidade de estabelecer prioridades de desenvolvimento de longo prazo e “concentrar forças” em grandes projetos nacionais. O planejamento e desenvolvimento de médio e longo prazo desempenha um papel fundamental na coordenação e direção da atividade do Estado em várias áreas políticas (HEILMANN, 2017).

O processo de formulação das políticas nacionais nos PQ é fruto de consultas internas, envolvendo altos funcionários, especialistas nas áreas relevantes, alguns com e outros sem vínculos com o governo. Mesmo especialistas e organizações estrangeiras como o Banco Mundial participam de consultas regulares para formular e avaliar os programas plurianuais do governo chinês. Os escritórios dos Leading Small Groups (LSGs)⁴² servem como um eixo, assumindo o papel de preparar e formular os programas nacionais de reestruturação de longo prazo, principalmente os intersetoriais (HEILMANN, 2017).

Prestam assessorias os seguintes atores: (1) pesquisa ministerial e institutos consultivos que realizam estudos para departamentos estaduais (2) *think tanks* estatais que não estão sob o controle de nenhum ministério em particular e, portanto, gozam de maior latitude em termos de suas áreas de pesquisa, incluindo o Centro de Pesquisa de Desenvolvimento do Conselho Estatal (DRC) e (3) *think-tanks* não-governamentais que são financiados por fontes estatais, privadas ou internacionais e, portanto, tem maior independência do governo (HEILMANN, 2017).

Para Heilmann (2017) os tomadores de decisão do mais alto escalão da China estão dando cada vez mais peso à experiência que vem de fora do aparato estatal, em vez de ser filtrada por interesses ministeriais. Em todas as áreas a assessoria e consulta de políticas científicas desempenham um papel importante na preparação, avaliações e revisões de políticas, independentemente de serem provenientes do Estado, da academia ou do exterior.

⁴² Os LSGs são órgãos de coordenação que abordam importantes áreas políticas que envolvem várias partes diferentes (e ocasionalmente concorrentes) da burocracia. Sua história remonta ao período revolucionário, e o processo foi continuado e ampliado nos primeiros anos da República Popular, quando a liderança do PCCh passou de rebeldes para administradores de uma nova nação. É possível saber mais neste link: <https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups>

Desde o ano 2000, os Planos Quinquenais incluem listas de metas indicativas, ou seja, metas desejadas pelo governo, mas também flexíveis, e metas estritamente obrigatórias que atendem simultaneamente como referências administrativas e são úteis para avaliações de quadros. Vide como exemplo o Quadro 4.

Quadro 4: Metas antecipatórias e obrigatórias - 13º Plano Quinquenal

PRINCIPAIS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DURANTE O PERÍODO DO 13º PLANO QUINQUENAL				
Indicador	2015	2020	Taxa de Crescimento anual	Obrigatório/ antecipatório
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO				
PIB (trilhões de yuans)	67,7	>92,7	>6.5%	Antecipatório
Produtividade do trabalho per capita (1.000 yuans por pessoa)	87	>120	> 6,6%	Antecipatório
Taxa de urbanização - com base no residente permanente	56,1	60	[3.9]	Antecipatório
Taxa de urbanização - com base em hukou urbano	39,9	45	[5.1]	Antecipatório
Participação da indústria terciária no valor agregado (%)	50,5	56	[5.5]	Antecipatório
QUALIDADE DE VIDA				
Taxa de crescimento da renda disponível per capita (%)	--	--	>6.5	Antecipatório
Escolaridade média da população em idade ativa (ano)	10,23	10.8	[0.57]	Obrigatório
Novos empregos urbanos (million)	--	--	[>50]	Antecipatório
Residentes rurais saindo da pobreza (milhões)	--	--	[55.75]	Obrigatório
Cobertura de seguro básico de velhice (%)	82	90	[8]	Antecipatório
Unidades habitacionais em degradação a serem remodeladas (milhões)	--	--	[20]	Obrigatório

Aumento da expectativa média de vida (ano)	--	+-	[1]	Antecipatório
--	----	----	-----	---------------

Fonte: Elaboração própria, baseada em ZHAO (2016).

Os PQ são uma ferramenta importante para observar a atenção que o governo dá às demandas sociais, além de ser o documento utilizado como diretriz para os governos locais. Pensando nisso, a pesquisa em tela se propôs a analisar os três últimos PQs (11^o⁴³ 2006-2010; 12^o⁴⁴ 2011-2015 e 13^o⁴⁵ 2016-2020) e observar o quanto a temática da erradicação da pobreza vai tomando relevância no planejamento do governo central chinês.

O 11^o Plano Quinquenal, com vigência entre 2006-2010, possui 14 Partes e 48 capítulos. Grande parte do documento é voltado ao desenvolvimento, setores produtivos, educação, ciência e tecnologia, reformas políticas, etc. A Parte voltada à questão social é a 10, intitulada como: Impulsionar a Construção de uma Sociedade Socialista Harmoniosa. Contudo, a questão da erradicação da pobreza recebeu apenas uma seção, a 4, dentro de um dos capítulo, o 39. Ou seja, ao longo de todo o PQ, consta:

“Fortalecer as responsabilidades de alívio da pobreza dos governos em vários níveis, aumentar o investimento no alívio da pobreza, concluir o mecanismo de desenvolvimento do alívio da pobreza e aumentar a eficiência do alívio da pobreza. Para as regiões atingidas pela pobreza com as condições básicas existentes, continuar a implementar o alívio da pobreza local, melhorar a produção básica e as condições de vida e abrir a abordagem de aumento de renda; para as regiões atingidas pela pobreza com condições severas existentes, implemente o alívio da pobreza por meio da realocação. Para a população pobre com capacidade de trabalho, implementar treinamento de habilidades, alívio técnico da pobreza e alívio da pobreza de exportação de trabalho e reforçar sua capacidade de aumento de renda; para a população pobre sem capacidade laboral, implementar socorro e salvação assistencial. Prestar mais atenção ao apoio e assistência aos filhos de famílias pobres, melhorar seu ambiente de crescimento por meio de internato, adoção familiar, assistência social e educação vocacional gratuita, etc., e evitar a transferência de pobreza entre gerações. Pegue os meios de salvação social e empréstimos para fins especiais para evitar o retorno à pobreza devido a desastres e doenças. Aumentar o apoio para regiões concentradas e áreas atingidas pela pobreza e implementar o desenvolvimento de alívio da pobreza para toda a aldeia, ajustando as medidas às condições

⁴³ O 11^o Plano Quinquenal pode ser consultado neste endereço virtual: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>

⁴⁴ O 12^o Plano Quinquenal pode ser consultado neste endereço virtual: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/37>

⁴⁵ O 13^o Plano Quinquenal pode ser consultado neste endereço virtual: <https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/P020210527785800103339.pdf>

loais. Continuar a realizar o trabalho de ajuda e apoio de ponto fixo e incentivar os círculos sociais a participar ativamente no trabalho de alívio da pobreza. Pegue os meios de salvação social e empréstimos para fins especiais para evitar o retorno à pobreza devido a desastres e doenças. Aumentar o apoio para regiões concentradas e áreas atingidas pela pobreza e implementar o desenvolvimento de alívio da pobreza para toda a aldeia, ajustando as medidas às condições locais. Continuar a realizar o trabalho de ajuda e apoio de ponto fixo e incentivar os círculos sociais a participar ativamente no trabalho de alívio da pobreza. Pegue os meios de salvação social e empréstimos para fins especiais para evitar o retorno à pobreza devido a desastres e doenças. Aumentar o apoio para regiões concentradas e áreas atingidas pela pobreza e implementar o desenvolvimento de alívio da pobreza para toda a aldeia, ajustando as medidas às condições locais. Continuar a realizar o trabalho de ajuda e apoio de ponto fixo e incentivar os círculos sociais a participar ativamente no trabalho de alívio da pobreza”.

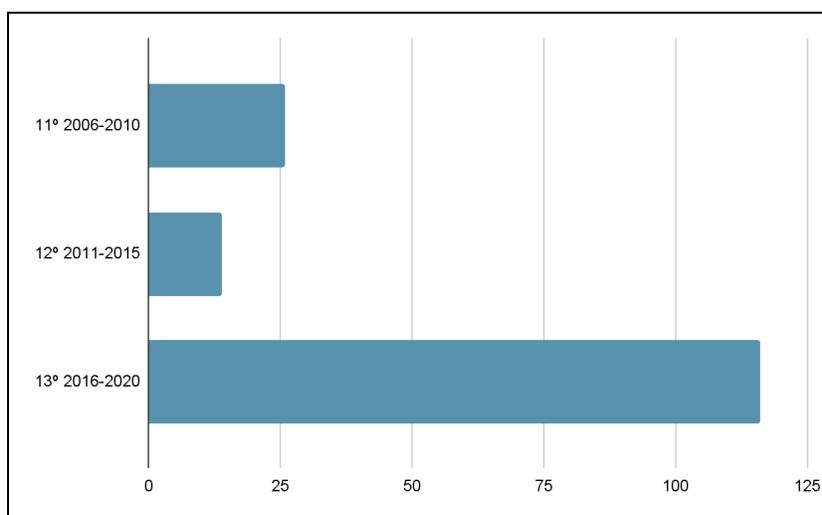
No 12º PQ o enfrentamento da pobreza extrema ainda recebe atenção modesta. Em 16 Partes e 62 capítulos, a questão referente ao enfrentamento à pobreza aparece esparsamente nos capítulos 18, 33, 36 e 61. Em todas, se refere a situações residuais e populações de fronteira, minorias ou afastadas geograficamente - sobretudo em áreas rurais. Não há, contudo, uma seção específica voltada à política para enfrentar a erradicação da pobreza extrema como veremos a partir no 13º PQ. Cabe ressaltar, contudo, que o 12º PQ foi inovador em relação às iniciativas voltadas à construção de um Estado de Bem Estar chinês mais robusto. Neste, é dedicado uma Parte (VIII: Melhorar o bem-estar das pessoas, estabelecer e melhorar o sistema de serviço público básico) e 6 capítulos (do 31 ao 36). Ou seja, há toda uma sistematização sobre regime de pensões, seguro médico, moradias populares, seguridade social, subsistência das pessoas, entre outros.

Contudo, a temática da pobreza vai assumir centralidade inequívoca no 13º PQ. Ao invés de uma pequena seção em um capítulo, como no 11º, ou menções esparsas, como no 12º, desta vez a erradicação da pobreza extrema se transformou em uma Parte (XIII: A Luta Contra a Pobreza) com 3 detalhados capítulos (56 ao 58). O capítulo 56 (Tomar Medidas Direcionadas para a Redução da Pobreza) trata dos “esforços de redução da pobreza sejam bem definidos em termos de direcionamento da população, elaboração de projetos, uso de fundos, implementação de medidas, nomeação de pessoal da aldeia e obtenção de resultados”, incluindo alimentação e vestuário adequados, bem como educação obrigatória, cuidados médicos básicos e habitação segura. O capítulo 57 tem como tema o Desenvolvimento Acelerado de Áreas Pobres e aborda questões como desenvolvimento de infraestrutura e melhora dos serviços públicos. Ao passo que o capítulo 58 intitulado A Melhora dos Sistemas de Redução da Pobreza tem foco em aumentar a

eficiência das políticas públicas, parceria entre as províncias, e sistema de responsabilidade entre gestores.

Ainda foi realizada uma análise de conteúdo nos planos, tendo como busca a palavra “pobreza”, no intuito de ver quantas vezes ela aparecia em cada plano. O 11º PQ 2006-2010 contabilizou 26 vezes, enquanto o 12º PQ 2011-2015 apenas 14 e por fim, o 13º PQ, responsável pela erradicação da pobreza extrema, 116 vezes, evidenciando o foco dado à temática durante o planejamento governamental (Gráfico 2).

Gráfico 2: Proporção em que a palavra "pobreza" é citada nos PQ's



Fonte: Elaboração própria

A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC), sucessora da antiga Comissão de Planejamento Estatal, é o órgão de planejamento e coordenação intersetorial. Suas principais atribuições são: i) coordenação de políticas estratégicas e ações de estado em diversas áreas a partir de uma perspectiva antecipatória e de longo prazo; ii) mobilização de recursos com o objetivo de provocar mudanças estruturais identificadas pelo governo para alcançar um desenvolvimento econômico, social ou ambiental sustentável e duradouro; e, por fim, iii) controle macroeconômico das principais variáveis econômicas, com o objetivo de atingir as metas de desenvolvimento prioritárias definidas. Ou seja, trata-se de planejar, avaliar e otimizar

programas de governo, servindo como um ponto de coordenação *ad hoc* para uma série de áreas políticas.

Todo esse movimento pode ser observado no principal instrumento de planejamento chinês: o Plano Quinquenal. Em Março de 2016, a China lançou seu 13º Plano Quinquenal após o Congresso Nacional do Povo (NPC). O plano forneceu um roteiro para o país, no que tangia seu desenvolvimento econômico e social nos próximos cinco anos, centrando-se no objetivo, segundo seus dirigentes, de construir com sucesso uma sociedade moderadamente próspera até 2020. A proposta já havia sido divulgada desde outubro de 2015 após o Quinto Plenário do 18º Comitê Central do PCCh. O presidente Xi Jinping liderou o grupo de redação, enquanto Li Keqiang e Zhang Gaoli seguiram-se como vice-chefes. As diretrizes adotadas foram “desenvolvimento inovador”; “desenvolvimento coordenado”; “desenvolvimento verde”; “desenvolvimento aberto” e “desenvolvimento compartilhado” (ZHAO, 2016).

Segundo o relatório Rumo a 2030 – Alívio da Pobreza na China e Governança Global da Pobreza (*Towards 2030 – China’s Poverty Alleviation and Global Poverty Governance*) alguns exemplos de políticas resultantes do 13º Plano Quinquenal foram: Programa de Nutrição Nacional 2017-2020, sendo este um programa de melhoria na alimentação de alunos rurais do ensino obrigatório, beneficiando 37 milhões de alunos até 2018; o Plano de Ação Para Saúde Infantil 2018-2020, formulado e implementado para fortalecer a saúde neonatal e promover a primeira infância e o desenvolvimento e, por fim, o Plano de Promoção e Desenvolvimento Financeiro 2016-2020, com foco nas medidas de redução da pobreza do setor financeiro, visando os grupos pobres e vulneráveis, com atenção especial a crianças, mulheres e deficientes.

Em outras palavras, ficou evidente como a questão da erradicação da pobreza extrema mudou de posição na agenda política nacional a partir da leitura dos últimos PQs. De fato, sob a gestão de Xi Jinping a temática se tornou prioritária e, em compasso com a formulação e implementação das PPD, levou ao cumprimento do objetivo no ano de 2020. No próximo subcapítulo será tratado os arranjos verticais de implementação das PPD.

5.2 Arranjos verticais de implementação e as PPD

Os arranjos podem ser compreendidos como um “sistema de governança” que se relaciona com o desenvolvimento dos processos de implementação e com a pluralidade de atores envolvidos (PIRES; GOMIDE, 2014). O objeto desta abordagem é o espaço interinstitucional, focando nas configurações de relações entre os diversos atores comprometidos nos processos de implementação - ultrapassando o formalismo e o normativismo. Um arranjo de implementação revela quem são os atores e os papéis que exercem, além da forma como interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico (PIRES; GOMIDE, 2021). Para descrever os arranjos de implementação verticais, ou seja, entre entes governamentais na China, este subcapítulo volta sua atenção aos atores responsáveis pelo planejamento e implementação das PPD.

No entanto, antes da operacionalização do modelo descritivo, cabe trazer parte do histórico de erradicação da pobreza extrema na China a partir da entrevista de Zhang Qi. Durante o relato, se destacou a genealogia do enfrentamento da miséria desde os primeiros momentos após a Revolução. O entrevistado corrobora o histórico das políticas de erradicação da pobreza, realizado no subcapítulo 4.2, destacando a centralidade das primeiras ações lideradas por Mao para combater a insegurança alimentar no campo (QI, 2022). Qi (2022), contudo, dá destaque e historiciza as ações voltadas ao alívio da pobreza a partir da política de Reforma e Abertura até à implementação das PPD, destacando o:

“estabelecimento do sistema de responsabilidade familiar contratual rural e reforma do sistema de preços dos produtos agrícolas (1978-1985); estabelecimento de um mecanismo coordenado de mobilização e organização para a erradicação da pobreza e orientação para o desenvolvimento (1986-1993); erradicação da pobreza com o desenvolvimento regional direcionado (1994-2001) e mobilização de aldeias e agricultores em campanhas de redução da pobreza rural (2001-2010)” (QI, 2022)

Ainda que a acelerada modernização tenha impulsionado a mobilidade social, Qi (2022) explica a relevância das PPD para enfrentar a situação de carência mais severa, numa “batalha mais implacável contra este flagelo, numa escala sem precedentes na história da humanidade”. Contudo, o compromisso histórico do PCCh com o combate à pobreza tem tido mudanças de estratégias e métodos. Cabe ao Partido, como ator principal, a definição das metas e objetivos através dos Planos Quinquenais, cuja construção política tem passado por mecanismos consultivos-deliberativos cada vez mais abrangentes. Ademais, as metas gerais são reformuladas nas esferas subnacionais para se adequar às realidades regionais e locais (MA, LIU, 2021). Ou seja, os governos provinciais têm autonomia operacional para a reformulação política, de acordo com a norma muito destacada de “implementação de acordo com as condições locais”⁴⁶.

O caso das PPD surgidas por ocasião do 18º Congresso Nacional do PCCh em 2012 é significativo desta dinâmica de articulação da diretriz geral (erradicação da pobreza) com as inovações políticas e especificidades locais. A formulação dessas políticas não é determinada exclusivamente por orientação de cima para baixo (*topdown*), mas por uma junção de ‘sinalização’ da administração central, restrições institucionais e agência estratégica por parte das burocracias de quadros locais em todos os níveis governamentais (AHLERS; HEBERER; SCHUBERT, 2019).

Com efeito, as autoridades superiores não emitem instruções obrigatórias para as autoridades inferiores, elas apenas emitem “recomendações profissionais” não vinculativas, justamente para permitir a autonomia de criação e reformulação. Contudo, tais ações políticas subnacionais estão condicionadas a certa divisão vertical de poder na China - não muito diferente de países federalistas. Em caso de disputa, o governo central pode revisar ou mesmo revogar quaisquer decisões tomadas nos níveis inferiores (BELL, 2015). Assim, os programas de ação política são implementados pelas autoridades provinciais em todos os sistemas governamentais na forma de leis e regulamentos (HEILMANN, 2017). Um exemplo foi uma das principais iniciativas de reforma e desenvolvimento da China quando do estabelecimento de Zonas

⁴⁶ Essa divisão de funções e poderes entre os órgãos centrais e locais do Estado gerando autonomia decisória inclusive está prevista na Constituição da República Popular da China. Sendo guiada pelo princípio de 'dar plena amplitude à iniciativa e entusiasmo das autarquias locais sob a liderança unificada das autoridades centrais' (Capítulo Um, Artigo III)

Econômicas Especiais (ZEE), no qual as inovações institucionais foram viabilizadas pela descentralização.

De toda forma, inequivocamente cabe à esfera nacional o planejamento geral ao formular as disposições para o mecanismo de responsabilização dos governos em todos os níveis na implementação de tarefas de redução da pobreza

“a fim de implementar plenamente o sistema de responsabilidade para a erradicação da pobreza, em outubro de 2016, o Gabinete Geral do Comitê Central do Partido Comunista da China e o Gabinete Geral do Conselho de Estado emitiram as "Medidas de Implementação do Sistema de Responsabilidade para Erradicação da Pobreza", o qual visa estabelecer um sistema cuja atribuição de responsabilidades é clara, repartida, e onde são realizados esforços conjuntos para combater a pobreza, de acordo com o mecanismo de trabalho de planejamento geral do governo central, responsabilidade geral por províncias e de implementação por parte de cidades e condados”. (QI, 2022)

O relato converge com as reflexões de Zheng (2006) acerca do *federalismo de fato* e a articulação entre a “centralização política e descentralização administrativa” (LI, 2009 apud YU, 2019). O entrevistado confirmou o papel da complexa intergovernabilidade e da descentralização na governança chinesa. Segundo Qi (2022)

“os governos locais possuem um grau suficiente de autonomia sobre a adaptação das medidas e sobre o rearranjo da implementação segundo as condições locais” [...] “através da análise e comparação de dados interdepartamentais, é garantida a informação necessária para a erradicação da pobreza, tomada de decisões de desenvolvimento, assistência direcionada ao setor industrial, alocação e gerenciamento de fundos para a redução da pobreza, e construção bases de dados de projetos de desenvolvimento. Simultaneamente, de acordo com os requisitos da política do governo central para identificação com precisão da pobreza, os governos locais exploraram e inovaram esse mesmo processo, adaptando as medidas às condições locais”. (QI, 2022)

Ainda, cita exemplos dessa autonomia que os governos locais possuem inclusive para criarem seus indicadores na implementação de políticas públicas

“Por exemplo, o Condado de Weining, na província de Guizhou, considera de forma abrangente as diferenças de cada aldeia, refina as partes comuns, tem em total consideração a extensão de tempo e a aplicabilidade na conceção de indicadores e estabelece um curso em que é, primeiramente, considerada a habitação, em segundo a alimentação, terceiro a capacidade de trabalho e em quarto as habilitações escolares do agregado. Este modelo de "Quatro Atenções" melhorou efetivamente a cientificidade dos padrões de identificação da pobreza. A Região Autônoma da Etnia Zhuang de Guangxi emitiu o "Aviso Suplementar sobre a Identificação Precisa de Domicílios e Aldeias Carenciados" com base nas condições locais, detalhando os critérios de veto para a identificação de pessoas a viver na pobreza”. (QI, 2022)

Mesmo os critérios de saída da pobreza mudam de província para província. No caso da província de Henan:

“os critérios para sair da pobreza na província de Henan são os seguintes: o principal critério para a saída da pobreza de famílias carenciadas é que o agregado tenha canais e fontes de renda relativamente estáveis e confiáveis, a renda líquida per capita anual exceda o padrão nacional de redução da pobreza, a alimentação e vestuário sejam suficientes, os filhos em idade escolar finalizem os nove anos de escolaridade obrigatória - não havendo um abandono escolar por motivos de pobreza - seja garantido o acesso a atendimento médico em cooperativas rurais, acesso a assistência médica em caso de doença grave, e que sejam significativamente melhoradas as condições de moradia segura”. (QI, 2022)

Já no caso de Shaanxi, Qi destacou um elemento de participação local:

“Os procedimentos de saída da pobreza na província de Shaanxi são os seguintes: (1) Retirada das famílias carenciadas. Em primeiro lugar, os "dois comitês" da aldeia organizam aldeões a realizar uma avaliação em combinação com o plano de erradicação da pobreza do ano anterior, propõem uma lista de famílias carenciadas que foram retiradas da pobreza e determinam preliminarmente as famílias que serão retiradas da pobreza. Em segundo lugar, os quadros dos "dois comitês" da aldeia e a equipa de trabalho acreditada na aldeia irão investigar e recolher informações e dados dos agregados familiares carenciados no ano anterior, de acordo com os padrões de retirada, bem como verificar as condições relevantes dos agregados familiares carenciados identificados. Além disso, para as famílias carenciadas que foram inicialmente determinadas como estando livres da pobreza, elas serão anunciadas na aldeia por 7 dias. Em caso de não haver objeções, uma lista destas famílias será reportada à cidade (distrito). Em caso contrário, realiza-se mais uma verificação das famílias carenciadas e depois anuncia-se o resultado na aldeia”. (QI, 2022)

Importante sublinhar que existem critérios nacionais para a saída da pobreza. Mais do que a renda líquida per capita anual da família alcançar o padrão nacional, se considera também o acesso à alimentação, roupas, educação obrigatória, assistência médica básica e segurança habitacional. A supervisão, avaliação e acompanhamento é feito pelos “dois comitês” (comitê do PCCh e comitê de aldeões) e somente assim saem do registro da condição de pobreza. Somente quando a taxa de pobreza cair abaixo de 2%, se propõe uma revisão preliminar multinível (aldeia, condado, município), como essa citada pelo entrevistado para depois ser reportado ao Conselho de Estado.

Após a divulgação, as aldeias em situação de pobreza que foram monitoradas e consideradas acima do limiar da pobreza serão divulgadas na vila (povoação) e na aldeia durante 7 dias para ver se há objeções (QI, 2022). Nota-se que a participação local é importante na avaliação estatal. Esses pontos trazidos por Qi (2022), colocam em relevo alguns aspectos frequentemente negligenciados, tais como a importância da participação política em nível local no sistema de governança da China, dando sentido ao terceiro pilar do *modelo chinês* de Bell (2015).

A descrição de instrumentos utilizados, como os citados acima, são de suma importância, visto que um instrumento de política pública nunca é neutro, este constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles a quem se dirige, de acordo com as representações e significados que carrega (LASCOURMES; GALES (2007). Dessa forma, o maior instrumento de planejamento chinês, o Plano Quinquenal, como já explicado, é definido pelo núcleo político do PCCh e suas instâncias decisórias, como o Conselho de Estado. Os mecanismos deliberativo-consultivos envolvem ainda um conjunto expressivo de tecnocratas, *think-tanks* e especialistas na formulação de programas de ação do Estado e seu planejamento de longo prazo (LI, 2022). Desde os anos 2000, as regras de funcionamento do Conselho de Estado insistem explicitamente em incluir pareceres científicos na elaboração de políticas (HEILMANN, 2017) e amplos mecanismos de consulta.

Neste documento as diretrizes centrais se desdobram tanto em planos setoriais (departamentais) quanto subnacionais (provinciais). Durante a entrevista, QI (2022) utilizou exemplos de algumas diretrizes centrais adequadas aos âmbitos setoriais desenvolvidas no período de 2013 a 2020, sistematizadas no quadro a seguir (Quadro 5).

Quadro 5: Sínteses das diretrizes centrais para a criação de políticas públicas de enfrentamento à pobreza

Ano	Política
Plano Geral	
Antes de 2013	"Esboço da Erradicação e Desenvolvimento da Pobreza Rural da China (2011-2020)"
2014	"Pareceres sobre Mecanismos Inovadores para Promover a Erradicação da Pobreza e o Desenvolvimento Rural", "Pareceres do Gabinete Geral do Conselho de Estado sobre a Mobilização Adicional de Todas as Forças Sociais para Participar no Desenvolvimento e Erradicação da Pobreza"
2015	"Deliberação do Comitê Central do PCCh do Conselho de Estado sobre a Vitória na Batalha contra a Pobreza", "Plano de Implementação Abrangente e Aprofundamento da Reforma Rural"
2016	"13º Plano Quinquenal" para a Erradicação da Pobreza
2017	"Pareceres sobre a Implementação do Apoio à Redução da Pobreza em Regiões de Pobreza Extrema"
2018	"Pareceres Orientadores do Comitê Central do PCCh e do Conselho de Estado sobre Ações Trienais para Vencer a Batalha contra a Pobreza"
2020	"Pareceres do Comitê Central do PCCh sobre a Formulação do Décimo Quarto Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Econômico e Social Nacional e Metas de Longo Prazo para 2035"
Políticas Educativas de erradicação da Pobreza	

2013	"Pareceres sobre a Implementação de Projetos Educativos de Erradicação da Pobreza"
2015	"Notificação do Gabinete Geral do Conselho Estatal sobre a Impressão e Distribuição do Plano de Apoio ao Professor Rural (2015-2020)"
2015	"Plano Nacional de Desenvolvimento para Crianças em Áreas Carenciadas (2014-2020)"
2016	"Décimo Terceiro Plano Quinquenal para Erradicação da Pobreza Educativa"
2018	"Plano de Ação da Promoção do Mandarin para a Erradicação da Pobreza (2018-2020)"
2018	"Pareceres sobre a Realização de Ações de Erradicação da Pobreza"
Política da Erradicação da Pobreza com Cuidados de Saúde	
2016	"Pareceres Orientadores da Comissão Nacional de Saúde e Planejamento Familiar, do Gabinete de Erradicação da Pobreza do Conselho de Estado e da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma para a Implementação de Projetos de Saúde para a Erradicação da Pobreza"
2017	"Aviso sobre Impressão e Distribuição do Plano de Ação para a Erradicação da Pobreza na Medicina Chinesa (2017-2020)"
2017	"Aviso da Comissão Nacional de Saúde e Planejamento Familiar, do Ministério dos Assuntos Cíveis e do Ministério das Finanças sobre a Impressão e Distribuição do Plano de Ação "Três Lotes" do Projeto de Saúde da Erradicação da Pobreza"
2018	"Aviso da Comissão Nacional de Higiene e Saúde, da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma e do Ministério das Finanças sobre a Impressão e Distribuição da Implementação do Plano Trienal de Saúde de erradicação da Pobreza"
Política de Segurança Habitacional	
2018	"Plano de Ação Trienal para Renovação de Habitações Rurais Degradadas e Redução da Pobreza"
Política de Realocação	
2015	"Plano de Trabalho sobre a Realocação para a Erradicação da Pobreza durante o período do 13º Plano Quinquenal"
2016	"Plano Nacional de Realocação para a Erradicação da Pobreza durante o período do 13º Plano Quinquenal "
Políticas de Apoio ao Emprego e Empreendedorismo	
2019	Políticas Fiscais Preferenciais para o Empreendedorismo e Empregabilidade de Grupos Chave
2020	"Plano de Implementação do Alargamento da Escala de Empregabilidade dos Trabalhadores Migrantes Regressados às Regiões Rurais"
Política de Segurança Social	
2014	"Medidas provisórias do Conselho de Estado da República Popular da China sobre Assistência Social"
2016	"Pareceres do Conselho de Estado sobre a Melhoria do Sistema de Socorro e Apoio aos Desfavorecidos"
2018	"Plano de Ação Trienal para Vencer a Batalha de Erradicação da Pobreza na Área de Recursos

	Humanos e Segurança Social"
2019	"Pareceres Orientadores sobre a Solução dos Problemas Pendentes das ‘Duas Não Preocupações e Três Garantias’"
Política de Assistência Financeira	
2015	"Plano de Promoção do Desenvolvimento Financeiro Inclusivo (2016-2020)"
Política da Erradicação da Pobreza através do Consumo	
2016	"Pareceres Orientadores sobre a Promoção do Comércio Eletrônico na Erradicação da Pobreza com Precisão"
2019	"Pareceres Orientadores sobre a Erradicação da Pobreza Através do Consumo"
Política de apoio dos quadros nas aldeias	
2015	"Aviso sobre a Seleção e Destacamento de Quadros para a Função de Primeiro Secretário nas Aldeias"
2016	"Aviso sobre o Fortalecimento e Melhoria da Seleção e Destacamento dos Quadros da Região Leste para Coordenar a Erradicação da Pobreza no Oeste"
2017	"Pareceres Orientadores para o Fortalecimento da Gestão da Seleção e Designação de Equipes de Trabalho em Aldeias Carenciadas"
2018	"Pareceres sobre o Reforço da Educação e Formação de Quadros na Luta contra a Pobreza"
Políticas de Assistência a Grupos Desfavorecidos	
2016	"Pareceres Orientadores sobre a Conexão Efetiva do Sistema de Garantia de Padrões de Vida Mínimos em Áreas Rurais e Políticas de Desenvolvimento para Erradicar a Pobreza"
2016	"Plano de Ação de Erradicação da Pobreza para Deficientes e Desfavorecidos (2016-2020)"
2017	"Pareceres sobre os Trabalhos para Retirar da Pobreza e Apoiar as Mulheres em Situação Desfavorecida"
2018	"Aviso sobre a Atribuição de Pequenos Créditos e Apoio a Mulheres de Famílias Carenciadas para Deixarem a Pobreza"
2019	"Pareceres sobre o Fortalecimento dos Serviços Prestados a Mulheres ‘Deixadas para Trás’ em Regiões Rurais"

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista com Zhang-Qi⁴⁷.

O governo central, contudo, além de definir as diretrizes, possui mecanismos de controle, incluindo esquemas de incentivos baseados em resultados, como o Sistema de Responsabilidade por Metas (MA; LIU, 2021), e, segundo o relato de Qi (2022) “também regulamentos padronizados e manuais de políticas direcionados à erradicação da pobreza”. Ademais, o sucesso

⁴⁷ Não obtive acesso aos documentos listados acima; estes foram citados na própria entrevista.

das políticas em nível subnacional serve de ‘pontos de experiência’ para reformular diretrizes ou para promovê-las em todo o país (MA; LIU, 2021).

A abordagem chinesa para a formulação de políticas é bastante particular, tanto nas PPDs, quanto em outras políticas públicas. Os programas de ação são frequentemente iniciados como experimentos - sem legislação e regulamentação apropriadas antes - e somente posteriormente com o passar do tempo eles são desenvolvidos - durante as fases de implementação, adaptação e re-implementação (HEILMANN, 2017). Isso quer dizer que as políticas públicas são testadas localmente e só posteriormente aplicadas em escala nacional. Dessa forma, os constantes experimentos e *feedback* têm importância prática superior a regras legais ou normativas (HEILMANN, 2017).

Deve-se sublinhar que a coordenação central se dá pelo controle sobre os quadros políticos e administrativos centrais do governo de nível seguinte. Quer dizer, a supervisão partidária, realocação de cargos e mandatos, estabelece procedimentos e padrões de seleção e nomeação relacionados ao desempenho e execução das políticas centrais de acordo com as diretrizes nacionais. Ou seja, há uma cascata de descentralizações administrativas após a Reforma e Abertura como método para ajustar as relações intergovernamentais verticais. Assim, as relações centro-local apresentam flexibilidade no apoio à inovação por parte dos governos subnacionais e na criação de espaço e ímpeto para transformação e reforma na governança local (YU, 2019). Conforme sublinhou Qi,

“os comitês partidários e os governos a nível de condado assumem as principais responsabilidades, os secretários do comitê do condado do PCCh e os chefes do condado são os primeiros responsáveis para levar em consideração as realidades dos condados e das regiões relacionadas” (QI, 2022)

Segundo ele, até o final de 2020, o país inteiro selecionou e destacou 255 mil equipes de trabalho e mais de 3 milhões de primeiros secretários do Partido e quadros partidários para as aldeias para enfrentar essa tarefa. E os líderes partidários devem cumprir suas responsabilidades de acordo com o documento “Método da avaliação dos resultados do trabalho da erradicação da pobreza pelos comitês provinciais do PCCh e governos a nível provincial”, tendo como o principal conteúdo da avaliação dos comitês partidários e governos a nível provincial (QI, 2022).

E, cabe ressaltar, os quadros dos comitês do Partido e os funcionários públicos dos governos trabalham sob a liderança unificada do PCCh, sem diferença substancial em torno do conteúdo, objetivos e responsabilidades do trabalho. Aqui vale voltar à Bell (2015) quando destaca o papel do sistema meritocrático de promoção dos funcionários e quadros do PCCh no *modelo chinês*. Este aspecto tem funcionado como instrumento de coação e estímulo para a implementação exitosa da agenda estatal, explicando tanto a inovação quanto a experimentação política nos marcos do cumprimento das diretrizes nacionais. Em suma, como destaca Bell (2015), o *modelo chinês*, tem no topo um modelo meritocrático de seleção de quadros e funcionários que exerce um papel chave na condução das ações do governo. Assim, o governo nacional tende a controlar a governança local por meio de ordens e a intervir em diferentes níveis por meio de coordenação e supervisão a partir das políticas delineadas centralmente, utilizando diversos mecanismos de controle institucional, da concorrência fiscal à promoção de quadros (YU; WANG, 2019).

No entanto, a supervisão não é apenas partidária. Os mecanismos deliberativos-consultivos envolvem outros instrumentos de supervisão. O governo, em diversos níveis, encarrega universidades, instituições, mídia e/ou organizações sociais a selecionar e destacar especialistas para as aldeias, de modo a realizar avaliações com o objetivo de verificar problemas, somar experiências e apoiar a decisão política. Além disso, há um sistema de registro de perfis para rastrear e monitorar. Em 2014, o sistema nacional de informação unificado de alívio da pobreza para identificação e registro de perfis de pobreza, de modo a monitorar dinamicamente em tempo real a situação da pobreza, a causa da pobreza, as necessidades de apoio e a situação financeira, bem como o rastreamento e o monitoramento local realizado pela equipe de suporte (QI, 2022).

Estes requisitos citados acima, de acordo com Qi (2022) foram objeto de documentos normativos e manuais padronizados por diversos departamentos como Requisitos Mínimos de Construção para a Renovação de Casas Rurais Degradadas, emitidos pelo Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano-Rural em julho de 2013; Aviso do Ministério da Educação e Outros Departamentos sobre a Implementação de Pareceres do Projeto de Redução da Pobreza Educacional; Pareceres Orientadores sobre o Desenvolvimento de Microfinanças para a Erradicação da Pobreza; Pareceres Orientadores sobre a Implementação de Projetos de Saúde

para a Erradicação e Pobreza, Aviso sobre o Reforço da Política de Apoio à Erradicação da Pobreza através da Empregabilidade e Esforços para Melhorar a Organização Laboral; Pareceres sobre a Melhoria do Mecanismo de Compensação para a Proteção Ecológica; Pareceres Orientadores sobre o Fortalecimento do Trabalho de Conservação de Água para a Erradicação da Pobreza; entre outros.

Sobre o espaço rural, segundo Qi (2022) há uma atenção especial onde se concentravam os principais bolsões de miséria na China. Para tanto, foram desenhadas políticas, com destaque para o Plano de Ação das Instituições de Ensino Superior para a Inovação Científica e Tecnológica e a Revitalização Rural. Esta incluía melhoria genética, cuidados com solo, instalações agrícolas e outros domínios. Foi promovida a construção de estabelecimentos de instituições de ensino superior em áreas atingidas pela pobreza, tendo sido criados 39 novos institutos de pesquisa de desenvolvimento rural pertencentes a instituições de ensino superior, mais de 300 estações experimentais e 500 estações acadêmicas de trabalho especializado (QI, 2022).

Outra questão importante é a alocação de fundos orçamentários para as políticas públicas em questão. Desta forma,

“O Ministério das Finanças, o Escritório de Erradicação da Pobreza do Conselho de Estado, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, a Comissão Nacional de Assuntos Étnicos, o Ministério da Agricultura e o Departamento Nacional de Floresta e Pastagem emitiram conjuntamente as "Medidas Administrativas das Finanças Centrais para Fundos Especiais de Alívio da Pobreza". A transferência de fundos para a erradicação da pobreza é claramente regulada em termos de orçamento e alocação de fundos, escopo de distribuição, gerenciamento e supervisão, etc” (QI, 2022).

Segundo Qi (2022) dois fundos no orçamento anual, o do governo central e do governo local. Em termos da abrangência das despesas do fundo, cada província deve atuar de acordo com os parâmetros da política nacional de erradicação da pobreza, adaptados à situação regional através do fomento e expansão de indústrias, melhoria das condições de produção de bem-estar, infraestrutura e dignidade humana. Em princípio, os gastos com educação, ciência, cultura,

saúde, assistência médica e previdência social serão organizados a partir dos canais de financiamento existentes. A autorização de aprovação destes fundos é responsabilidade das autoridades ao nível de condado, contribuindo para o fortalecimento da responsabilidade do governo local pela gestão dos fundos. Em termos de gestão e supervisão de fundos, os departamentos estão sujeitos a cooperar com auditorias, inspeções disciplinares e agências de procuradoria. Assim, os relatórios são submetidos ao Ministério das Finanças para supervisão e inspeção, bem como adotadas medidas de treinamento e interpretação de políticas, de modo a promover mecanismos regulatórios colaborativos voltados ao compartilhamento de informações.

A descrição da forma como esses locais, tais como quem formula e dos mecanismos utilizados, ambos já explicados acima, fazem parte da operacionalização no conceito de arranjos de implementação (GOMIDE & PIRES, 2014, p.9). As relações “centro-local” estruturam e definem a forma básica e o espaço de desenvolvimento da governança local, combinando “centralização política e descentralização administrativa” - numa espécie de “resiliência autoritária” para que governos locais produzam políticas públicas no contexto da centralização da autoridade (LI, 2009 apud YU, 2019).

O parágrafo acima mais uma vez demonstra experimentalismo como um dos pilares do *modelo chinês* (BELL, 2015). Isto é, o sistema político e administrativo da China tem demonstrado uma forte capacidade de inovação, flexibilidade e ajuste institucional. Em meio à descentralização e à cooperação entre várias entidades na governança local, é estabelecida uma rede para a prestação de serviços públicos. As relações centro-local estruturam e definem a cadeia de responsabilidades da intergovernabilidade vertical das relações província-condado e condado-município. A centralização política é combinada com descentralização administrativa, com amplos espaços de autonomia e inovação para os governos locais, mas também com ferramentas de controle através de padrões de seleção e nomeação de quadros.

Segundo Qi (2022), a organização dos atores locais ocorreu de maneira que cada departamento deveria levar em conta como objetivo o enfrentamento da pobreza. A política educacional deveria dar atenção especial às áreas desfavorecidas; a de habitação focar nas localidades precárias; a agrícola se ater às comunidades rurais vulneráveis, etc. Assim, tanto o trabalho dos departamentos e ministérios foi desenvolvido de maneira intersetorial, quanto dos governos subnacionais tiveram papel chave na formulação de políticas adaptadas às

características e às necessidades de cada localidade. Isso demandou grande mobilização da burocracia, pois ocorreu por meio de “inspeções abrangentes a aldeias, famílias e indivíduos” pobres. Dessa forma, autenticidade e exatidão dos dados foi decisivo para tomada de decisões intergovernamentais e para alocação e gerenciamento de recursos, adaptando as medidas às condições locais.

“por exemplo, o departamento de educação é responsável por formular e implementar políticas educacionais de erradicação da pobreza; a comissão de saúde e o gabinete de seguro médico são responsáveis pela formulação e implementação de políticas de erradicação da pobreza no âmbito da saúde” (QI, 2022)

Assim, coube ao Grupo Dirigente para Erradicação da Pobreza e Desenvolvimento do Conselho de Estado organizar e coordenar o trabalho de erradicação da pobreza de vários departamentos (Figura 5), incluindo

“Gabinete de Erradicação da Pobreza do Conselho de Estado, Ministério da Agricultura e do Campo, Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, Ministério dos Assuntos Cívicos, Ministério das Finanças, Banco Popular da China, Ministério da Educação, Ministério da Indústria e Tecnologia da Educação, Ministério dos Recursos Humanos e da Segurança Social, Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano e Rural, Ministério dos Transportes, Ministério de Recursos Hídricos, entre outros departamentos relevantes. Em nível subnacional, os governos provinciais, municipais e ao nível de condado também estabeleceram grupos dirigentes de erradicação da pobreza e desenvolvimento” (QI, 2022)

Figura 4: Grupo Dirigente Para Erradicação da Pobreza e Desenvolvimento do Conselho de Estado de Chinês



Fonte: Elaboração própria a partir da entrevista com Zhang Qi - Diretor do Instituto de Pesquisa de Erradicação da Pobreza da China, da Universidade Normal de Beijing.

À autonomia decisória em nível subnacional, se somaram políticas de formação e fiscalização da atuação dos quadros e funcionários. Para a formação, QI (2022) destacou a realização de cursos, formação online, envolvendo 75 instituições de ensino superior, totalizando mais de 940 mil quadros dirigentes e técnicos para áreas atingidas pela pobreza. Para a fiscalização, dada às orientações gerais, eram definidos sistemas de incentivo e coação

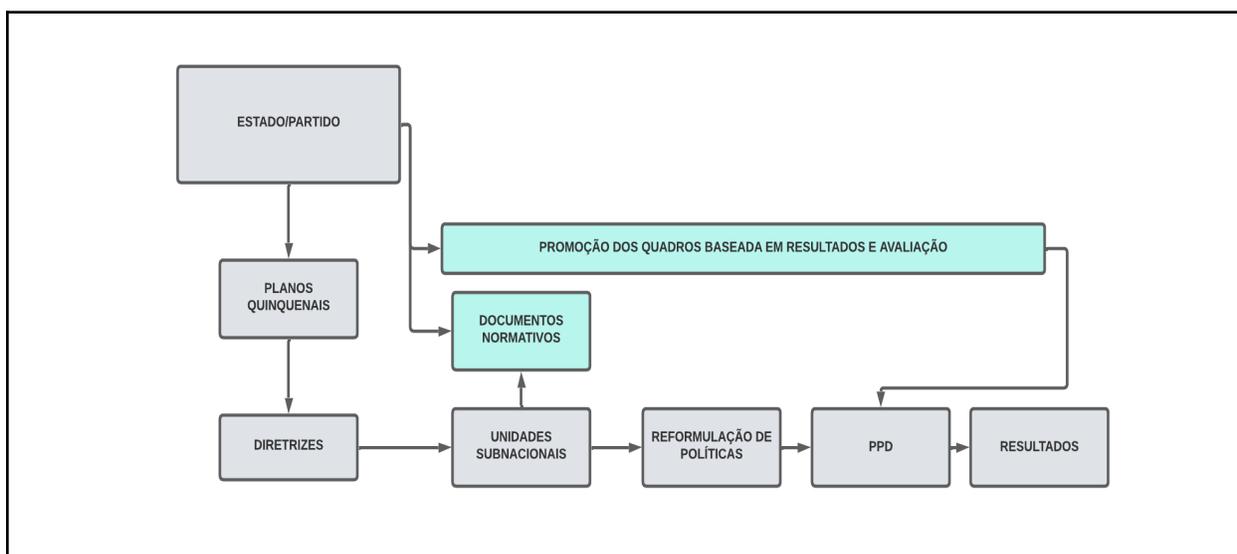
“Ao mesmo tempo, as "Medidas de Implementação do Sistema de Responsabilidade para Erradicação da Pobreza" estipulam também recompensas e punições, propondo: "Governos em todos os níveis, grupos de liderança para a erradicação da pobreza e órgãos estatais podem, de acordo com os regulamentos relevantes, enaltecer departamentos e indivíduos que cumpriram com suas responsabilidades na redução da pobreza e alcançaram resultados notáveis. Podem a eles recorrer como base importante para a seleção de funcionários públicos. Os departamentos e funcionários envolvidos em conduta irresponsável e na origem de resultados danosos serão punidos de acordo com a lei” (QI, 2022)

Os cursos formativos precisam ainda dar conta da complexidade étnico-territorial da China. Uma das ações inclui a formação de quadros das minorias étnicas, pois estes desempenham conexão entre o PCCh e o governo chinês com tais minorias. Atualmente, a China já formou cerca de 3 milhões de quadros de minorias étnicas em diversos setores relacionados. E

mesmo quando os quadros da etnia Han realizam o trabalho do alívio da pobreza nas regiões das minorias étnicas, eles apoiam o uso dos idiomas locais. Na China, com exceção das etnias Hui e Man, que utilizam o mandarim, outras 53 etnias de minorias étnicas usam seus próprios idiomas, das quais, 22 etnias usam 28 tipos de caracteres (Qi, 2022). Segundo Qi (2022), além de apoiar o uso das línguas das minorias étnicas, também se utiliza meios modernos para proteger essas línguas através do “Banco de Dados de Recursos Linguísticos da China”. Paralelamente, o governo chinês promove melhora da capacidade de comunicação em mandarim - como forma de aprimoramento.

O entendimento dos arranjos de implementação das PPD precisa ser inserido no quadro mais amplo do funcionamento do *modelo chinês* de política e instituições. O Partido exerce um papel dirigente sobre o Estado, ao mesmo tempo que define as diretrizes centrais via PQs e um conjunto de documentos normativos - que podem ser redefinidos em âmbito subnacionais. Há autonomia para criação e reformulação de políticas, garantindo experimentação nas várias esferas administrativas. A descentralização ocorre nos marcos das diretrizes e de mecanismos de controle e fiscalização. Um dos instrumentos cruciais é justamente a avaliação dos quadros e funcionários, cuja promoção está relacionada ao desempenho bem como criteriosos mecanismos de consulta meritocrático (Figura 4).

Figura 5: Organograma dos arranjos verticais das PPDs



Fonte: Elaboração própria

Em suma, o entendimento dos arranjos verticais que permearam a implementação das PPD passa por compreender a dinâmica institucional chinesa que, por sua vez, depende da genealogia e formação de seu Estado. Nesse sentido, o esquema interpretativo de Bell (2015) contribuiu para entender o funcionamento das PPD, pois mecanismos de recrutamento dos quadros (meritocrático) é o elemento que permite que a autonomia subnacional ocorra sem que haja dissonância das diretrizes centrais. Assim, o Partido, através dos instrumentos de avaliação e promoção, consegue articular a descentralização e experimentação política aos objetivos e metas nacionais.

Quadro 6: Os arranjos de implementação das PPD durante o enfrentamento à pobreza extrema na China

Operacionalização do conceito/Categorias analíticas	Aplicação na realidade Chinesa
Atores que formulam	Partido Comunista Chinês (ator principal), nucleado por Comitê Central, Birô/Politburo e Comitê Permanente; Conselho de Estado; Conferência Consultiva Política do Povo Chinês; Assembleia Popular Nacional.
Mecanismos utilizados (ferramentas) para a interação de atores	Planos Quinquenais; Normas; Regulamentos; Feedback, Plano de Carreira (meritocracia)

Fonte: Elaboração própria

O conjunto da entrevista deu evidências também para compreender o esforço chinês de construção do Estado de Bem Estar - embora não tenha utilizado tal conceito. Vejamos. Há uma ênfase na otimização dos meios de subsistência e serviços sociais básicos, num aprofundamento do desenvolvimento da assistência social. Os dois sistemas básicos de assistência à vida - o subsídio de subsistência e o apoio especial à pobreza - se combinam às assistências médica, educacional, habitacional e de empregabilidade. Destaca-se, ainda, a assistência social emergencial voltada a sem-tetos; o conjunto de iniciativas voltadas a populações idosas, desde renda básica até serviços de atendimento domiciliar e comunitário; ações para o bem-estar

infantil; políticas de subsistência para pessoas com deficiência, entre outros (QI, 2022). Fica claro tanto a institucionalização quanto a ampliação da cobertura dos serviços e bens públicos.

O questionário buscou explorar também questões não encontradas na literatura. Uma delas seria entender as experiências internacionais que serviram de parâmetro para as políticas chinesas de enfrentamento à pobreza. Segundo o entrevistado, a “China usou ativamente como referência a experiência da Transferência Condicional de Renda (CCT) do Brasil na redução da pobreza”. Em 2011, o governo chinês passou a utilizar o CCT em parceria com a UNICEF para aumentar a taxa de utilização de cuidados de saúde materno-infantil em áreas atingidas pela pobreza.

No âmbito internacional, Qi (2022) destacou a cooperação com países e OI voltados à redução da pobreza. Em maio de 2005, o governo chinês e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estabeleceram conjuntamente o Centro Internacional de Alívio da Pobreza da China⁴⁸, estruturando uma plataforma internacional de intercâmbios, treinamento e cooperação nesse assunto. O Centro Internacional de Alívio da Pobreza da China formou mais de 3.800 funcionários do governo e quadros de mais de 100 países da África, Ásia e América do Sul.

Em parceria com a ONU, tem ocorrido um conjunto de projetos em áreas diversas, incluindo indústria, proteção ecológica, educação, assistência médica, ciência e tecnologia, emprego, formulação de políticas e capacidade de construção. De 1979 a 2019, o PNUD realizou um total de 198 projetos de redução da pobreza na China, cerca de $\frac{2}{3}$ voltados para o setor industrial. Conforme destacamos, a China convergiu com a ONU na implementação da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) dentro de sua estratégia de desenvolvimento nacional. Mais que isso, o governo de Pequim busca colher os frutos do cumprimento desta meta para impulsionar sua atuação na governança mundial, ao mesmo tempo em que garante visibilidade às suas realizações (MAIA; PAPI; PAUTASSO, 2022).

Em resumo, a entrevista de Qi corrobora o argumento central da dissertação acerca da autonomia decisória na implementação dos arranjos verticais, no caso voltado às PPD. Para além do formalismo e normativismo, o modelo de Estado chinês, nomeadamente unitário, efetivamente possui dinâmica institucional que converge com a definição de Zheng (2006) sobre

⁴⁸ É possível saber mais em site oficial: <https://www.iprcc.org/>

o *federalismo de fato*. Inequivocamente, o entendimento dessa relação central-local passa pelo papel do Partido na organização política do Estado chinês.

6. CONCLUSÕES FINAIS

A pesquisa visou responder como se *organizam os arranjos de implementação das Políticas Direcionadas de Erradicação da Pobreza na China, especificamente a articulação dos atores do governo central e local*. A hipótese inicial era que as PPD eram implementadas através de intergovernabilidade, combinando experimentação política e autonomia decisória em nível subnacional. Ou seja, mesmo sendo um Estado unitário, a China tem sua dinâmica institucional muito mais próxima de um modelo de estado federalista - corroborando o conceito de *federalismo de fato* de Zheng (2006).

A construção da pesquisa passou por reconstituir a formação singular do Estado chinês, incluindo seus traços civilizacionais, os legados da Revolução Comunista e as transformações decorrentes da política de Reforma e Abertura. A China está passando por acelerada modernização política, transitando de Estado de Exceção para o de Normalidade Institucional (LOSURDO, 2004), conferindo novas dinâmicas ao funcionamento do Partido-Estado. O *modelo chinês* (BELL, 2015) permite que o Partido-Estado mantenha alto grau de planejamento e coordenação, ao mesmo tempo que garante experimentação política, inovação institucional e autonomia decisória subnacional, em uma espécie de *federalismo de fato* (ZHENG, 2006).

A eliminação da miséria foi um objetivo da revolução, expressa no lema de “uma tigela de arroz para cada chinês”. Se o processo de desenvolvimento e a arrancada industrial foram estruturantes da mobilidade social chinesa, é notável a institucionalização de políticas sociais, sobretudo a partir da virada dos séculos XX-XXI. O incremento das ações sociais do governo culminou nas PPD, voltadas à erradicação dos últimos 43 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema.

A institucionalização de políticas públicas para esta finalidade ganhou centralidade no 13º Plano Quinquenal (2016-2020), como demonstrado. A institucionalização política nas últimas três décadas na China tem envolvido maior estabilidade, regularidade, eficiência, funcionalidade, transparência e responsabilidade às organizações políticas do Partido-Estado

(LEE, 2010), combinando mecanismos consultivos-deliberativos (LI, 2022). No caso das PPD, ocorreram mudanças institucionais, em função da participação das províncias no processo de implementação (estruturas, monitoramento, avaliação, recursos, etc), mas com sistemática coordenação e planejamento do Governo Central, como relatou Zhang Qi em entrevista. Já as mudanças técnicas podem ser ilustradas pela experiência governamental de uso do *Big Data* sendo este também um achado interessante, inclusive com colaboração de Organizações Internacionais (ONU) e de grandes corporações (Baidu). Ou seja, às tradições, se agregam a moderna burocracia weberiana, os valores da revolução e as transformações da governança digital impulsionada pela revolução tecnológica, cujo *Big Data* é uma de suas expressões. O nexo, portanto, que liga a centralização política com a descentralização administrativa das PPD é a avaliação e promoção dos quadros partidários - que conta, entre outros, pelo Sistema de Responsabilidade por Metas. Assim, os experimentos políticos passam por fases de implementação, adaptação e re-implementação (HEILMANN, 2017), antes da sua consolidação e difusão em escala nacional.

A principal indagação decorrente da hipótese de pesquisa foi como a China tem conseguido combinar capacidade de planejamento e coordenação central com a descentralização e autonomia subnacional. E o principal achado pode ser buscado no modelo interpretativo de Bell (2015), ao destacar a estrutura meritocrática do Partido e como este exerce controle e fiscalização das políticas públicas através dos instrumentos de avaliação e promoção dos quadros partidários. Aliás, cabe destacar que esta meritocracia tem raízes no pensamento político confuciano (conduta e moralidade), na introdução de regras sucessórias por Deng para favorecer a renovação das lideranças (NATHAN; GILLEY, 2003, p. 258) e nas lições decorrentes da degeneração partidária na URSS através da corrupção.

Estes elementos sinalizam o desafio da China relacionado à construção de um Estado de Bem Estar Social. O restrito sistema de proteção social herdado da nascente RPC⁴⁹ sofreu transformações e passou por expressiva mercadificação - num contexto de arrancada industrial, mobilidade social e crescimento das desigualdades. Além das dimensões territoriais e do seu

⁴⁹ O seguro de trabalho em 1951, conhecido como Danwei, segundo o relatório da ONU *Coordination and Implementation of Social Protection Systems in China*. Disponível neste endereço virtual: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/04/Research-on-Coordination-and-Implementation-of-Social-Protection-Systems-in-China.pdf>

atual contexto, a construção do Estado de Bem Estar chinês possui variações conforme as regiões do país, obedecendo a dinâmica de descentralização. Assim, o governo central vinha desempenhando um papel menor na provisão de serviços públicos, com a maior responsabilidade compartilhada por outros setores, incluindo o governo local, o mercado, a família e as organizações sociais (MOK; QIAN, 2017). Na atualidade, o desafio da China é a construção de um Estado de Bem Estar mais robusto num país com as dimensões territoriais e demográficas já sinalizadas - a assim chamada 'sociedade harmoniosa'. Em suma, os objetivos da revolução socialista e da legitimidade do PCCh têm sido moduladas no tempo, partindo de um estado socialista sem condições para universalização dos bens e serviços públicos, passando por uma estratégia de melhoria das condições de vida através do desenvolvimento das forças produtivas, e culminando na criação de meios para a estruturação de um Estado de Bem Estar capaz de cobrir o conjunto da população com qualidade.

Para além de algumas conclusões, a pesquisa produziu questionamentos de fundo. Como está se estruturando o Estado de Bem Estar chinês em razão de suas especificidades? Quais as lições que a China tem tirado tanto das experiências dos países do socialismo real quanto dos países desenvolvidos ocidentais? Quais as eventuais contribuições dos arranjos institucionais da China para o século XXI? Quais os instrumentos de avaliação e promoção dos quadros partidários e seu papel no controle da agenda governamental? Como o *modelo chinês* vai se adequar às novas realidades e desafios? Como a China tem incorporado os avanços da assim chamada Indústria 4.0 para sua governança digital? Como *Big Data* e a Inteligência Artificial podem contribuir para formas superiores de gestão e planejamento? Como tais ferramentas podem contribuir não apenas para inovações institucionais, mas para subsidiar a construção do socialismo de mercado chinês?

Portanto, o estudo em questão lançou luz sobre uma realidade tão distante quanto desafiante. A China além de ser nosso principal parceiro comercial desde 2009 e já o maior PIB mundial (em poder de paridade de compra), ao realizar esse feito histórico de mobilidade social e erradicação da pobreza, torna ainda mais imperativo um olhar científico capaz de dar conta dos mecanismos institucionais. Em suma, menos que dar conta de um amplo leque de questões, creio que foi possível sistematizar parte dos esforços bibliográficos, responder algumas indagações e, sobretudo, constituir uma agenda de pesquisa pertinente para a área de Políticas Públicas no

Brasil - aliás, um país que passou de referência de enfrentamento a pobreza para *locus* de insegurança alimentar sob o governo de Bolsonaro.

A partir dos questionamentos levantados e do caminho percorrido durante o desenvolvimento desta dissertação, a temática do *Big Data* me suscitou pesquisar a governança digital na China no doutoramento. Tal decisão considera minha trajetória de estudo sobre a China e o avanço expressivo destas ferramentas em todas as fases do ciclo de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

AHLERS; SCHUBERT. Effective Policy Implementation in China's Local State. **Modern China**, v.4, n.4, p. 372-405, janeiro. 2014.

AHLERS, A. L., HEBERER, T., SCHUBERT, G. Whither local governance in contemporary China? Reconfiguration for more effective policy implementation. **Journal of Chinese Governance**, v.1.n.1, p. 55–77, março. 2016.

AHLERS, A. L., HEBERER, T., SCHUBERT, G. Cap 4: The Critical Role of Local Governance in China's Political System in China—Past, Present, and Future. Yu Jianxing; Guo Sujian (org). **The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China**. Singapore: Palgrave Macmillan, p. 73-89, 2019.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANG, Yuen. Y. **How China Escaped The Poverty Trap**. Cornell University Press. New York, 2016.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto, UNESP, 1996.

BATISTA, E. Pobreza rural e políticas sociais nas sociedades contemporâneas: uma experiência no Brasil. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, v.1 n.4, p. 109-133, setembro, 2018.

BELL, D. **The China model: political meritocracy and the limits of democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2015.

BENZ, A. & BROSCHEK, J. **Federal Dynamics Continuity, Change, and the Varieties of Federalism**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BICHIR, R. Para além da “Fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos : experiências recentes das políticas de redução das desigualdades** / organizadoras: Janine Mello... [et al.] – Brasília: Ipea, 2020.

BRESSER- PEREIRA, L. A doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. **Revista Brasileira de Economia Política**. v.28, n.1, p. 47-71, jan-mar. 2008.

BRESSER- PEREIRA, L. Desenvolvimento, Progresso e Crescimento Econômico. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, n.1, p. 33-60, dezembro. 2014.

BRESSER- PEREIRA, L. O Desenvolvimento econômico como mudança estrutural. In: GALA, Paulo. **Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017

CAMARA, S; WAGNER, R. Direito humano à alimentação, (in) segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina. **Revista de Direito Internacional**. v.14, n.1, março. 2017.

CARVALHO, L. *et al.* O Mais Educação na América Latina: legados a infâncias e juventudes pobres. **Educ. Real**. v.44, n.1, p.1-21. 2019.

CARVALHO, E. Manual de Instrução do Sistema Político Chinês. **Insight Inteligência**, n. 94, Julho-Agosto-Setembro, 2021. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/manual-de-instrucao-do-sistema-politico-do-chines/> Acesso em: 15/12/2022

CHAK, T.; JIANHUA, L.; ZHANG, L. Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. Servir ao povo: a erradicação da pobreza extrema na China. (2021). Disponível em:<https://thetricontinental.org/pt-pt/estudos-1-socialismo-em-construcao/>. Acesso em: 02/04/2022.

CHAN, Y. Divide to Unite: Ou Jujia, New Guangdong, and Provincial Consciousness in 1900s China. **Journal of World History**, v. 29, n.4, p. 481-505, dezembro. 2018.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. UNESP. São Paulo, 2004.

CHANG, H. J. **Economia: modo de usar - Um guia básico dos principais conceitos econômicos**. Tradução Isa Maria Lando; Rogério Galindo. - 1º ed. São Paulo: Portfolio Penguin, 2015.

CHENG, H. Big Data for Development in China. **UNDP China Working Paper**, 2014.

CRESPO, A; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **Administração Pública**, v. 1, n.2, p. 1-12, dezembro. 2002.

COHEN, E. Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina. **Revista do Serviço Público**. V. 56, nº 4, p. 403-417, 2014.

COSTA, N; FONSECA, E. O Índice de Capital Humano: um desafio para o Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, agosto. 2020.

DE REZENDE, M. Os objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU: Alguns desafios políticos da co-responsabilização dos diversos segmentos sociais no combate à pobreza absoluta e à exclusão. **Investig. desarro**, v.16, n.2, p.184-213, jul-dez. 2008.

DE REZENDE, M. ¿Cuáles son las agendas de acciones de combate a la pobreza que sugieren los Informes de Desarrollo Humano (PNUD/ONU) para América Latina?. **Revista Paz y Conflictos**. v. 7 p. 123-153, junho. 2014.

DE REZENDE, M. Direitos humanos, democracia e liberdades: prescrições presentes no Relatório do Desenvolvimento Humano de 2000. **colomb.int**, n.88, p.185-209, janeiro. 2016.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, v. 13. n.27, p. 220-254, agosto. 2011.

DU; *et al.* China in the period of transition from scarcity and extensive undernutrition to emerging nutrition-related non-communicable diseases, 1949-1992. **Obesity Reviews**, v. 15. n.1, p. 8–15, janeiro. 2013.

EDWARDS, R. Federalism And The Balance of Power: China's Han and Tang Dynasties And The Roman Empire. **Pacific Economic Review**, v.14, n.1, p. 1–21, março. 2009.

ESPING-ANDERSEN. **The Three Worlds Of Welfare Capitalism**. England: Polity Press. 1989.

FAVARETO, A. O combate à pobreza rural na América Latina e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – a necessidade de um enfoque relacional. **Dossiê Questões Rurais e Políticas Públicas**. v. 27, n. 45, novembro. 2018.

FERNANDES, L. **O Enigma do Socialismo Real: um Balanço Crítico das Principais Teorias Marxistas Ocidentais**. Editora: Mauad X. Rio de Janeiro, 2000.

GALA, P. **Complexidade Econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Editora: Contraponto. Rio de Janeiro, 2017.

_____. **Política industrial na China: caso de sucesso**. 2018. Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/politica-industrial-na-china-caso-de-sucesso>. Data de acesso: 01/04/2022

GALVANI, M. D. G. Uma nova geração de Seguridade Social: a teoria por trás do combate à pobreza nos grandes países em desenvolvimento. **Século XXI: Revista De Ciências Sociais**, v.7, n. 2, p. 101–13, jul./dez. 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. v. 1.p. 15-30, 1. ed. Brasília: Ipea, 2014.

GUO, S. **Chinese politics and government**. New York: Routledge, 2013.

HARTMANN, D; GUEVARA, M; FIGUEROA, C, ARISTARÁN, M, HIDALGO, C. Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality. **World Development**, v. 93, p. 75–93, dezembro. 2017.

HEILMANN, S. **China's Political System**. London: Rowman & Littlefield, 2017.

HO, C. Health Reform and *De Facto* Federalism in China. **China: An International Journal**. v.8, n. 01, p. 33-62, 2010.

HSU, J; REZA, H. **The Chinese Corporatist State: Adaption, Survival and Resistance**. London/New York: Routledge, 2013.

HUANG, R; LIU, Y. **Mortality Data of China Population**. Beijing: China Population Publishing House, 1995.

HUHE, N; TANG, M. Institutionalizing from the Middle: the Impacts of Provincial Legislation on Rural Grassroots Democracy in China. **Studies in Comparative International Development**, v.52, n.3, p.372-393. julho. 2017.

HUNTINGTON, S. **Ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Edusp, 1975.

JABBOUR, E. **China - O socialismo do século XXI**. São Paulo, Boitempo, 2021.

JIANG, Z. **Reforma e construção da China**. Rio de Janeiro, Record, 2002.

JINPING, X. **A governança da China**. Beijing, Editora de Língua Estrangeira, 2018.

KATZENSTEIN, P. China's rise: rupture, return, or recombination? In P. Katzenstein (Ed.), **Civilizational processes beyond East and West**. New York: Routledge, p. 1-38, 2012.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance**, v.20. n.1, 1–21, janeiro. 2007.

LEE, H. Political Institutionalization as Political Development in China, **Journal of Contemporary China**, v.19, n. 65,p. 559-571, abril. 2010.

LEITE, S; AVILA; VIEIRA R. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 45, n. 3, agosto. 2007.

LI, D. “The Central Kingdom” and “the realm under heaven” coming to mean the same: The process of the formation of territory in ancient China. **Front. Hist. China**. v.3, n.3, p. 323–352, janeiro. 2008.

LI, R. **Consultative Democracy or Consultative Authoritarianism?** Palgrave Macmillan, Singapura, 2022.

LIU, M; *et al.* China's poverty alleviation over the last 40 years: successes and challenges. **The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics**. v. 64 n.1,pp. 209-228, janeiro. 2019.

LIU, X. A Critique of Precision Poverty Alleviation: Does China Approach Adequate Policy Tools?. **Business and Public Administration Studies, Washington**, v. 14, n. 1, março. 2020.

LOSURDO, D. **Fuga da História?**. São Paulo: Revan, 2004.

LOTTA, G. **Teoria e análises sobre a implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MA, Y.; LIU, C. The Politics of Policy Reformulation: Implementing Social Policy in Provincial China. **Journal of Contemporary China**, v.1.n.18, p. 301-318, julho.2021.

MAIA, I; PAPI, L; PAUTASSO, D. O combate à pobreza: cooperação China-ONU e agenda 2030. **Tensões Mundiais**, v. 18, n. 36, p. 165–181, maio. 2022.

MARQUES, E. **As políticas públicas na Ciência Política**. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro/São Paulo: Fiocruz/Editora da Unesp, p. 23-46, 2013.

MARTÍ, M. **A China de Deng Xiaoping**/Michael E. Marti ; tradução de Antonio Sepulveda - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MATTEI, L. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. **Revista Política & Sociedade**, v. 15, outubro. 2016.

MATTIODA, H; SOUZA, R. Medidas Para Alimentación Y Vivienda En Perspectiva Comparada: Venezuela Y Brasil. **Íconos. Revista De Ciencias Sociales**, n. 56, p.179-201, 2016.

MATSUZATO, K. The Rise and Fall of Ethnoterritorial Federalism: A Comparison of the Soviet Union (Russia), China, and India. **Europe-Asia. Studies**, v. 69, n.7, p.1047-1069, outubro. 2017.

MAURIEL, A. Relações Internacionais, Política Social e Combate à Pobreza. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, v.6, n.23, p. 43-67, julho. 2009

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MENICUCCI, T ;MARQUES, A. M. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, v. 59, p. 823-865, abril. 2016.

MOK, K; QIAN, J. A new welfare regime in the making? Paternalistic welfare pragmatism in China **Journal of European Social Policy**,v. 29, n.1, p.100–114, 2019.

MONTINOLA, G; QIAN, Y; WEINGAST, B. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Success in China. **World Politics**. v. 48, n.1, p.50–81, outubro. 1995.

NATHAN, A; GILLEY, B. **China's new rulers**. New York: New York Review Book, 2003.

NERI, M; OSORIO, M. Bolsa Família, tempo na escola e motivações estudantis. **Revista de Administração Pública**, v.53, n.5, p.859-878, setembro. 2019.

OLIVEIRA, D. A.; SARAIVA, A. M. A. A relação entre educação e pobreza: a ascensão dos territórios educativos vulneráveis. **ETD - Educação Temática Digital**, v. 17, n. 3, p. 614–632, set- dez. 2015.

ORBAN, E; XIAOYUAN, C; KOEHN,P. H. Great-Power Decentralization and the Management of Global/Local Economic Policy and Relations: Lessons in Fluidity from the People's Republic of China. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n.2, 235–258, junho. 2003.

PAPI, L. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. Tese doutorado. Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2017.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina . **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 312-329, 2017.

PAUTASSO, D. Desenvolvimento e Poder Global da China: A política Made in China 2025. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.8, n.16, p.183-198, jul-dez. 2019.

PECI, A; NERI, M. Políticas públicas de combate à pobreza. **Revista De Administração Pública**, v.51, n.2, pg 185-188, abril. 2017.

PEERENBOOM, R. **China's Long March toward Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PEREIRA, J. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciênc. saúde colet**, v.23, n.7, p. 2187-2196. jul.2018.

PIERSON. P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v.8, n.4, p.449-78, outubro. 1995.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: _____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014a.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**.v.66.n.2, p. 195 - 226, dezembro. 2014.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas : o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**. IPEA, n.29, p. 49-60, junho. 2021.

POMAR, W. **A revolução Chinesa**. São Paulo, Editora UNESP, 2003.

POWER, H. *et al.* Cambios en los programas de asistencia alimentaria en Brasil, México y Venezuela en el período 1990-2012. **Revista agroalimentaria**. v. 23. n. 44, p. 17-33, 2017.

QI, Zhang. Entrevista: **Questões do inquérito especial sobre a redução da pobreza na China**. Entrevistador: Isis Paris Maia, 72 p. Embaixada da China no Brasil, 2022.

SKOPCOL, T. **States and Social Revolutions: A Comparative Analysis Of France, Russia, And China**. London: Cambridge University Press, 1979.

STEPAN, A. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos**. Dados- Revista de Ciências Sociais, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

SILVA, J; TAVARES, L. Segurança alimentar e alta dos preços dos alimentos: oportunidades e desafios. **Segurança Alimentar e Nutricional** v.15, n.1, p.62-75, fevereiro. 2008.

SOARES, M; MACHADO, J.A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TAN, Q., LIU, J.; DANG, Y. Local Strategy for China's Poverty Alleviation Campaign: Incorporating Growth Priorities into Implementation. **Political Science Quarterly**, v.136.n.3, p.463-486, junho. 2021.

UGÁ, V. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, p. 55-62, novembro. 2004.

URIO, P. **China 1949–2019: From Poverty to World Power**. Singapore. Springer, 2019.

VIEIRA MACHADO, C. Proteção social e sistemas de saúde na América Latina: caminhos e obstáculos ao direito à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2011.

VILLA, F. Chinese Historical Institutions and their Contribution for Global Governance. **Desafíos**, v. 31, n.1, semestre I. 2020.

WANG, X; ZHANG, X. **Towards 2030 – China’s Poverty Alleviation and Global Poverty Governance**. Singapore. Springer, 2020.

WU, J; WANG, J; NICHOLAS, S; MAITLAND, E. Application of Big Data Technology for COVID-19 Prevention and Control in China: Lessons and Recommendations. **Journal of Medical Internet Research**, 2020.

XIA, G. China as a “Civilization-State”: A Historical and Comparative Interpretation. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v.140, p.43- 47, 2014.

XIAOPING, D. To uphold socialism we must eliminate poverty. 1987. <<https://www.marxists.org/reference/archive/deng-xiaoping/1987/133.htm>>. Acesso em: 18 de Agosto de 2021 as 15:42h

YAN, K. **Poverty Alleviation in China: A Theoretical and Empirical Study**. Springer Berlin Heidelberg, 2016.

YANG, Y; LIU, Y. The code of targeted poverty alleviation in China: A geography perspective. **Geography and Sustainability**. v.2. n. 4. p. 243-253. dezembro. 2021.

YANG, Z. Threshold Effect of Poverty Alleviation Funds on Human Capital Accumulation: A Case Study of Impoverished Counties in China. **Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research**, Chinese Academy of Sciences, Beijing, v.11.n.3. p 809-821, fevereiro, 2019.

YU, J; WANG, S. The Applicability of Governance Theory in China: A Novel Approach. **The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China**. Palgrave Macmillan. Singapore, p.23-36, 2019.

ZHAO, L. China’s 13th Five-Year Plan: Road Map for Social Development. **East Asian Policy** v. 8, n.7. p.19-32. julho. 2016.

ZHENG, Y. Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central–Local Relations. **Japanese Journal of Political Science**, v.7, n. 2, p. 101-126, junho. 2006.

ZHOU, Y; LIU, Y. The geography of poverty: Review and research prospects. **Journal of Rural Studies**, janeiro. 2019.

ZHU, S. ‘Federalism’ in Contemporary China – A Reflection on the Allocation of Power between Central and Local Government. **Singapore Journal of International & Comparative Law**, v. 7 p. 1–14, 2003.

ZUO, C. **The Evolution of China's Poverty Alleviation and Development Policy (2001-2015)**. Singapore. Springer, 2019.

ANEXO A- QUESTIONÁRIO ENVIADO A EMBAIXADA

1) Formulação da Política

1.1 Quando as políticas públicas direcionadas começam a ser elaboradas na China?

1.2 Qual ministério, secretaria ou departamento governamental responsável por estas políticas?

1.2 Houve alguma inspiração de outro programa de erradicação da pobreza no mundo? Se sim, como se deu o aprendizado (cooperação, pesquisa ou outros).

1.3 Quais atores participaram da elaboração da política? Por favor, indique o papel dos atores estatais (como o partido, a burocracia estatal, e outros atores) participaram da elaboração das Políticas Direcionadas

1.4 Após a elaboração das políticas direcionadas, estas se transformaram em um plano, política ou programa para indução às províncias e localidades?

1.5 Quais outros documentos, além das diretrizes gerais de erradicação da pobreza do plano quinquenal, regeram as políticas de combate à pobreza na China, entre 2013-2020?

1.6 Havia legislação nacional para a implementação das políticas públicas direcionadas em nível local? Se sim, quais?

1.7 Havia, além das diretrizes, algum documento ou manual com padronização e regras para implementação em nível local? Se sim, quais?

2) Implementação

2.1 Como funcionavam as ações das políticas públicas direcionadas de combate à pobreza, no que se refere à transferência de renda, à proteção contra vulnerabilidades, à re-alocação de pessoas que viviam em áreas inóspitas, às políticas de educação, geração de emprego e outros?

2.2 No processo de implementação das políticas direcionadas em âmbito sub-nacional, houve autonomia para redesenhar o programa e as ações conforme as peculiaridades locais? Houve alguma padronização exigida pelo governo central? Relate

2.3 Quais foram as fontes de financiamento (recursos fiscais) para a implementação das políticas públicas direcionadas de combate à pobreza? Qual a participação das unidades subnacionais?

2.4 Como se deu a relação entre quadros do partido e funcionários públicos no processo de implementação destas políticas em âmbito subnacional? Qual a hierarquia, responsabilidades e competências na implementação destas políticas?

2.5 Quem são os funcionários que implementam a política, considerando formação educacional e técnica?

2.5 a) Houve algum tipo de formação para que os funcionários e quadros partidários conseguissem interagir com a população local quando estas eram de minorias étnicas? Se sim, que tipo de formação?

2.5 b) Ainda quanto as minorias étnicas, o idioma local foi uma dificuldade? As pessoas envolvidas no processo precisaram aprender a língua local? Qual estratégia foi usada?

2.6 Houve algum tipo de treinamento dos funcionários e quadros partidários que atuaram na ponta do processo? Eles se ligam a algum ministério, órgão partidário ou departamento governamental específico? Se sim, descreva como funciona o treinamento?

2.7 Qual foi a maior dificuldade encontrada durante o processo de implementação das políticas públicas direcionadas?

2.8 Existe avaliação e monitoramento dessas políticas e de seus resultados? E quais foram suas principais retificações?

2.9 Como é feito o processo de monitoramento das famílias que recebem os recursos?

2.10 Em que momento e sob quais critérios as pessoas se tornam aptas a deixarem os programas de erradicação da pobreza? E qual é o monitoramento subsequente?