A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR CHINÊS: O CASO DA LEI DE 2010

THE CONSTRUCTION OF THE CHINESE WELFARE STATE: THE CASE OF THE 2010 LAW

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR CHINO: EL CASO DE LA LEY DE 2010

Isis Paris Maia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
isisparismaia@gmail.com

Luciana Pazini Papi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
luppapi@yahoo.com.br

Diego Pautasso
Colégio Militar de Porto Alegre
dgpautasso@gmail.com

Destaques

- Lei de Seguro Social de 2010 que representa uma mudança qualitativa na proteção social na China e, com efeito, na construção de um Estado de Bem-Estar Social (EBS).
- A trajetória chinesa na proteção social e seguridade se baseia em experimentações e aprendizados próprios.
- A transição de uma economia planificada-estatizada para a economia de mercado socialista produziu profundas experimentações e rearranjos institucionais.
- Chaves conceituais rígidas, baseado na suposição de um modelo universal, a-histórico e idealmente concebido, não dá conta do entendimento da trajetória chinesa de construção de um Estado de Bem-Estar na China.

V. 15, n.30, 2024 - ISSN 2176-9559
REL/DOI 10.30612

RESUMO

O artigo analisa a influência da Lei de Seguro Social de 2010 que representa uma mudança qualitativa na proteção social na China e, com efeito, na construção de um Estado de Bem-Estar Social (EBS) moderno de orientação socialista. O acelerado desenvolvimento econômico do país pós-Reforma (1978) contribuiu, de um lado, com o avanço da mobilidade social e o fortalecimento das capacidades estatais e, de outro, com o crescimento das desigualdades, inclusive no acesso a bens e serviços públicos. Nesse sentido, argumentamos que a China tem buscado transitar de um sistema de seguridade social fragmentado e desigual para outro que busca maior coordenação nacional e universalidade. Metodologicamente, o estudo inclui revisão bibliográfica e análise dos dados relativos à proteção social, tais como seguro básico de saúde, seguro acidente de trabalho, seguro-maternidade e previdência. O principal achado é que a partir da Lei de 2010 surgiram novas legislações e correspondente ampliação da seguridade social.

Palavras-chave: China. Estado de Bem-Estar. Lei de Seguro Social de 2010. Proteção social. Desenvolvimento.

ABSTRACT

The paper analyzes the influence of the 2010 Social Insurance Law, which represents a qualitative shift in social protection in China and, in effect, the construction of a modern socialist-oriented Welfare State (WS). The country's rapid economic development following the Reform Era (1978) contributed, on the one hand, to advancing social mobility and strengthening state capacities, and on the other hand, to increasing inequalities, particularly in access to public goods and services. In this context, we argue that China has been transitioning from a fragmented and unequal social security system to one that seeks greater national coordination and universality. Methodologically, the study includes a literature review and analysis of data related to social protection, such as basic health insurance, work injury insurance, maternity insurance, and pensions. The main finding is that the 2010 Law gave rise to new legislation and a corresponding expansion of social security.

Keywords: China. Welfare State. Social Insurance Law of 2010. Social protection. Development.

RESUMEN

El artículo analiza la influencia de la Ley de Seguridad Social de 2010, que representa un cambio cualitativo en la protección social en China y, de hecho, en la construcción de un moderno Estado de Bienestar (EBS) de orientación socialista. El acelerado desarrollo económico del país tras la Reforma (1978) contribuyó, por un lado, al avance de la movilidad social y al fortalecimiento de las capacidades estatales y, por otro, al aumento de las desigualdades, incluidas las relativas al acceso a bienes y servicios públicos. En este sentido, sostenemos que China ha buscado la transición de un sistema de seguridad social fragmentado y desigual a uno que pretende mayor coordinación nacional y universalidad. Metodológicamente, el estudio incluye una revisión bibliográfica y un análisis de los datos relacionados con la protección social, tales como el seguro básico de salud, el seguro por accidentes laborales, el seguro de maternidad y las pensiones. El

principal hallazgo es que, a partir de la Ley de 2010, surgieron nuevas legislaciones y la correspondiente ampliación de la seguridad social.

Palabras clave: China. Estado de bienestar. Ley de Seguridad Social de 2010. Protección social. Desarrollo.

INTRODUÇÃO

No contexto da Revolução de 1949, a China tinha quase 500 milhões de habitantes, dos quais apenas 12% viviam em cidades. Aproximadamente 17 milhões de pessoas possuíam empregos industriais com rendimentos estáveis. O restante era composto por camponeses, pequeno comércio, artesanato e/ou outros meios para a sua subsistência com rendimentos irregulares e informais. Assim, a pobreza impunha limites à capacidade extrativa para construir fundos de seguridade social e para fazer valer as bandeiras políticas revolucionárias e socialistas, de modo que o sistema de proteção social se restringia aos trabalhadores ligados às instituições e empresas públicas (Zhou, 2017).

O acelerado desenvolvimento econômico da China pós-Reforma desde os anos 1980 produziu, de um lado, uma notável mobilidade social e um fortalecimento das capacidades estatais e, de outro, o crescimento das desigualdades sociais, expressas também no acesso a bens e serviços públicos. Nesse contexto, a seguridade social foi progressivamente mercadorizada, assumida por empresas e indivíduos e/ou compartilhada por unidades subnacionais. O efeito foi a amplificação das disparidades na proteção social tanto entre áreas urbanas e rurais, quanto entre funcionários privados e públicos, bem como regionalmente.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é investigar como a Lei de Seguro Social de 2010[1], concebida para enfrentar tais desafios, têm redefinido os parâmetros da seguridade social na China. O argumento central do trabalho é que esta Lei pode representar um marco na construção do Estado de Bem-Estar Social (EBS) moderno de orientação socialista chinesa, uma tarefa complexa para um país de cerca de 1,4 bilhão de habitantes. Afinal, se nos anos 1990 ocorreram sucessivos incrementos na proteção social a partir do gradualismo das reformas e da descentralização, sugerimos que é a Lei de 2010 que tem buscado fazer o país transitar de um sistema fragmentado e desigual para outro que busca maior coordenação nacional e universalidade.

[1] Aqui a íntegra da Lei, disponível em: https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/social-insurance-law-of-the-peoples-republic-of-china.

Metodologicamente, o estudo inclui análise do marco legal de 2010, revisão bibliográfica e análise documental. Empiricamente, foram buscados dados relativos ao seguro básico de saúde, seguro acidente de trabalho, seguro-maternidade e previdência, de acordo com a compilação da *Statista* baseada em fontes oficiais. Além da cobertura destes indicadores de proteção social, é importante relacionar com a ampliação da capacidade estatal mensurada pela capacidade extrativa de recursos fiscais e orçamentários.

Além dessa introdução, o artigo está organizado em três seções. A primeira contextualizar panoramicamente a formação dos Estados de Bem-Estar durante o século XX de modo a elucidar seus fatores estruturantes; a segunda, apresenta o histórico de construção de um ainda embrionário EBS na China; a terceira traz a discussão da Lei de 2010 e do complexo processo de ampliação do acesso à proteção social no país.

EBS E PROTEÇÃO SOCIAL NO SÉCULO XX

Os Estados de Bem-Estar Social são formas modernas e institucionalizadas do exercício público da proteção social (Fiori, 1997), lidando com vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença e as privações (Di Giovanni 1998, p.10), diferindo pois, das formas pré-modernas baseadas na família e/ou organizações comunitárias e igrejas.

O entrelaçamento entre a expansão do sistema capitalista e os Estados modernos criou as condições para o surgimento de aglomerações urbanas e de trabalhadores que reivindicavam direitos sociais. Além dessas demandas sociais, a crise sistêmica do capitalismo, notadamente após a Grande Depressão e as Grandes Guerras[2], e a pressão do campo socialista em expansão foram determinantes para a mudança na noção de cidadania e direitos. Assim, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, o Estado passou a assumir compromissos maiores para garantir renda, alimentação, saúde, habitação e educação, não mais como caridade, mas como direitos públicos para aqueles que necessitam (Wilensky, 1975). Isso combinou, primeiramente, programas contra acidente de trabalho, invalidez, seguro-desemprego e velhice; seguidos de aposentadorias

[2] Segundo Arrighi (1996), a virada do século XIX-XX até o período das Guerras marcou uma transição sistêmica da hegemonia britânica para a estadunidense, acompanhada de grande reestruturação produtiva e tecnológica, a esse fenômeno o autor cunhou o termo "crises sistêmicas do capitalismo".

por tempo de serviço e pensões; e, por fim, avançou na construção de sistemas universais de saúde e educação (Briggs, 2008).

Apesar das contradições, ocorreu uma convergência na construção das políticas de proteção no centro do capitalismo ocidental, embora com diferentes padrões e arranjos institucionais (Fiori, 1997). Tais políticas diferiam em abrangência dos segmentos sociais assistidos, bem como nas formas de pactuação e responsabilidades na relação Estado-mercado. O nível de desenvolvimento se relaciona com o incremento das capacidades estatais, tanto em termos tributários quanto burocráticos, bem como com o lugar dos países no sistema internacional. Essas diferenças históricas e institucionais foram determinantes nas possibilidades de universalização de bens e serviços públicos.

Em função dessas trajetórias e diferenças surgiram os debates e as tipologias sobre os Estados de Bem-Estar Social. Nesse sentido, o trabalho de Esping-Andersen (1989) consagrou a principal classificação em três modelos: o Liberal, presente nos países anglo-saxões e com assistência estratificada, forte atuação do mercado e precário perfil redistributivo; o Conservador/Corporativista, típico da Áustria, Alemanha, França e Itália, no qual o peso das corporações e família influencia a estratificação da atuação estatal e da cobertura da assistência; e o Social Democrata, adotado pelos países escandinavos, cujo caráter das políticas são universalistas e altamente redistributivas (Esping-Andersen, 1989).

Interessante sublinhar que as experiências socialistas, cujo ápice chegou a representar 32 países na década de 1980 (Visentini, 2013), embora determinantes na conformação dos direitos no século XX, continuaram carentes de modelos explicativos. Quase sempre a trajetória política desses países ficou resumida a chaves conceituais como ‘totalitarismo’ e/ou ‘autoritarismo’ (Fernandes, 2000), incapazes de dar conta de realidades diversas no tempo, de 1917 até hoje, e no espaço, atravessando todos os continentes, de Nicarágua e Cuba, passando por Moçambique, Iêmen, Afeganistão, Vietnã, China, União Soviética, Polônia e muitos outros.

O caso de países periféricos do sistema capitalista, como os latino-americanos, não difere muito das experiências socialistas em termos de carência de modelos explicativos. De fato, dada a diferente conformação dos sistemas de proteção social na periferia, com forte presença do Estado e níveis de cobertura e investimento em proteção distintos daqueles observados nos países centrais do capitalismo, há discussões

sobre a existência ou não de Estados de Bem-Estar Social (EBS) na América Latina (Draibe; Riesco, 2011; Filgueira, 2005; Marcel; Rivera, 2008; Martínez-Franzoni, 2008).

Conforme Steffen e Cortes (2018), correntes de análise têm construído classificações para agrupar os países com base em modelos de países centrais, aplicando diferentes critérios e levando em consideração os contextos estatais e socioeconômicos. Isso resultou em uma variedade de critérios para criar tipologias, refletindo a ampla variação em como o bem-estar é produzido em diferentes realidades. O modelo de Mesa-Lago (1978), pioneiro na análise dos EBS, observou os níveis de proteção em relação às despesas dos governos. Filgueira (2005) analisou a cobertura dos serviços, a distribuição setorial dos gastos e os tipos de serviços oferecidos, dentro dos níveis de desenvolvimento social de cada país, sugerindo três tipos de sistemas de proteção social: Universalista Estratificado, Dual e Excludente.

Draibe e Riesco (2011) sugeriram a existência do chamado Estado Desenvolvimentista de Bem-Estar Social, em que o Estado desempenha um papel ativo no crescimento econômico em paralelo com uma agenda de políticas de proteção social. Este modelo é frequentemente associado a países que, em fases de industrialização e modernização, buscaram simultaneamente promover o crescimento econômico e construir um sistema de proteção social. São os casos de alguns países do Leste Asiático, como os assim chamados Tigres Asiáticos (Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura) e, posteriormente, a própria China após a década de 1980.

Barbosa (2024), ao sumarizar o debate sobre os Estados de Bem-Estar do Leste Asiático, classificou Japão e Coreia do Sul como "desenvolvimentistas/inclusivos", pois promoveram a universalização de suas políticas sociais, mantendo, entretanto, um viés produtivista. China, Hong Kong, Malásia, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Tailândia e Vietnã são identificados como "individualistas", onde os sistemas de seguridade social são baseados em poupanças individuais e a provisão social é amplamente delegada ao mercado. Já Filipinas, Indonésia, Tailândia e Vietnã são considerados "incipientes", com seus primeiros sistemas de seguridade social unificados atingindo o patamar básico de 5% do gasto social total.

O caso da China é particularmente complexo por algumas razões. Primeiro, trata-se de um país que, apesar do entrelaçamento ao desenvolvimentismo do Leste da Ásia posterior aos anos 1980, carrega consigo a herança da revolução socialista de 1949.

Segundo o país tem dimensões demográficas e territoriais absolutamente distintas dos demais países da região e dos países ocidentais que construíram sólidos EBS. Terceiro, a definição de modelos interpretativos para a China torna-se desafiador porque o país tem passado por acelerada transformação econômica e institucional, de modo que as análises precisam de rápidas adaptações a atualizações. Na próxima seção apresentamos o caso chinês.

MUDANÇAS NA PROTEÇÃO SOCIAL NA CHINA

A Revolução de 1949 marcou o início de um complexo processo de reconstrução nacional e superação do longo Século de Humilhações. Naquele contexto, a China era o 11º país mais pobre do mundo, com um PIB per capita de 60 dólares, metade da média dos países vizinhos, e uma expectativa de vida de apenas 35 anos (Huang & Liu, 1995). Suas capacidades estatais e governamentais, assim como as produtivas e sociais (Du *et al*., 2013), estavam completamente desorganizadas.

Dentre os desafios dessa reorganização nacional, havia a criação de um embrionário sistema de proteção social. Este se iniciou prestando auxílio às vítimas de desastres e trabalhadores desempregados, sendo marcado pelo estabelecimento do seguro de trabalho em 1951[3], conhecido como *Danwei*, voltado para servidores públicos. O *Danwei* contemplou estabilidade no emprego, salário igualitário e um pacote de bem-estar, com saúde e educação. Também fornecia instalações comunitárias, com sistema de contas e orçamentos independentes, numa espécie de 'mini-estado de bem-estar' autossuficiente. Devido ao subdesenvolvimento, os recursos eram modestos e o número de seus beneficiários era muito limitado. Assim o sistema de seguridade social chinês se concentrou nas cidades, enquanto nas áreas rurais, que continham 85% da população nos anos 1950, a assistência social ficou restrita ao amparo familiar e comunitário (Heilmann, 2017).

Com a política de Reforma e Abertura (1978) desencadeada por Deng[4], o rápido crescimento econômico produziu significativa mobilidade social, em compasso

[3] 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-onCoordination-and-Implementation-of-Social-Protection-Systems-in-China.pdf.

[4] 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.

com a mercantilização do acesso à saúde, à educação, às pensões e outros serviços. Nesse sentido, estava em acordo com a trajetória da maioria das economias do Leste Asiático no que se refere ao provimento de bens e serviços públicos, condicionados à inserção na dinâmica de desenvolvimento nacional. A partir dos anos 1980, além da mercantilização já citada, o governo central da China delegou a responsabilidade pela provisão de bem-estar e proteção social aos governos subnacionais, mercado e famílias, de modo que a descentralização também acabou por refletir as disparidades sociais e regionais (Mok e Qian, 2017).

Dessa forma, a progressão das reformas econômicas abalou as estruturas existentes de bem-estar e seguridade social que dependiam dos setores estatais e públicos, resultando no fortalecimento da economia privada. Paralelamente, nas cidades se via um incremento da chegada de camponeses em função da flexibilização do sistema de registro de domicílio (*Hukou*), ampliando a contingente de trabalhadores informais e sem direitos, enquanto no campo se via a substituição das comunas agrícolas pelo sistema de responsabilidade familiar. Por esse motivo, a China lançou o Plano Nacional de Urbanização de Novo Tipo (2014-2020) visando reformar o sistema *Hukou* para enfrentar o desafio da cobertura de benefícios sociais urbanos à população migrante semiurbanizada (Wang, 2021).

O fato é que a "dualização" dos serviços públicos baseado nas diferenças urbano-rural e entre regiões representam desigualdades (Shan *et al*., 2021) e, por sua vez, obstáculos ao provimento de cidadania para um Estado de Bem-Estar em construção. Ademais, com a transição demográfica, acelerada pela modernização e pela política do Filho Único, foi estreitado o suporte familiar aos mais idosos. Ou seja, tudo isso tem tensionado em favor da repactuação das responsabilidades pela seguridade social entre o Estado, a sociedade e o mercado.

A transição de uma economia planificada-estatizada para a economia de mercado socialista produziu profundas experimentações e rearranjos institucionais. Por um lado, o acelerado desenvolvimento econômico proporcionou mobilidade social e excedentes fiscais para o fortalecimento das capacidades estatais. Por outro, gerou o crescimento das desigualdades e das demandas ampliadas por proteção social. Nesse contexto, coube às unidades subnacionais assumirem papel crescente na arrecadação e no fornecimento de bens públicos, como saúde e educação (Cheng, Gawande e Qi, 2022).

Um dos efeitos da descentralização político-administrativa foi as expressivas assimetrias relacionadas às disparidades do desenvolvimento e das capacidades estatais regionais e locais.

Assim, pode-se dizer que a década de 1990 foi um marco na ampliação de legislações voltadas à proteção social, representando um giro de um modelo de "segurança a partir de unidades" para outro de socialização do sistema de seguridade na China. Em 1994, foi editada a Lei do Trabalho que estabeleceu princípios jurídicos básicos do mercado de trabalho sob a economia de mercado socialista, incluindo um capítulo voltado para a seguridade social. Desde então, o Conselho de Estado tem estabelecido um conjunto de regulamentos nessa direção: em 1997, um sistema unificado de seguro de velhice para funcionários; em 1998, um sistema de seguro médico básico para funcionários urbanos; em 1999, um seguro-desemprego, entre outros. E foi especialmente desde a Terceira Sessão Plenária do 14º Comitê Central do PCCh que a responsabilidade da seguridade social passou gradualmente dos empregadores para a sociedade, e a partilha e a gestão das pensões foram basicamente socializadas, visando uma ampla cobertura, múltiplos níveis e garantia de segurança básica (Zhou, 2017).

No final de 2007, mais de dois terços dos 3.000 governos distritais chineses já haviam começado a preparar programas-piloto para a introdução de pensões baseadas em contribuições. As diretrizes estipulavam que o Estado garantiria uma pensão básica e pagaria um subsídio per capita mais baixo ao fundo do regime de pensões a cada ano, baseado na repartição dos custos entre o governo central e as províncias. O governo central concordou em pagar o valor total nas províncias ocidentais, mas apenas 50% nas províncias centrais, enquanto as ricas províncias costeiras deveriam cobrir os custos com base em sua própria renda (Heilmann, 2017).

O incremento na proteção social desde os anos 1990 tem ocorrido por meio da chamada estratégia multiponto. Trata-se de experimentar em nível subnacional e progressivamente organizar um sistema multidimensional de seguridade social mais universalizado. Como exemplifica o relatório da ONU-OIT (United Nations, 2021), Xangai assumiu a liderança no estabelecimento do sistema de segurança do padrão de vida mínimo para residentes urbanos em 1993, depois expandido a nível nacional em 1997, integrando áreas urbanas e rurais.

Observando em perspectiva, a China vinha passando por acelerado desenvolvimento e mobilidade social, porém com crescimento das desigualdades. Ao longo de duas décadas, o Índice de Gini passou de 32.2 pontos em 1990 para um máximo de 43.7 em 2010 e, desde então, tem tido um declínio tendencial que levou a 37,1 em 2020[5]. Veremos, na próxima seção, em que medida a Lei de Seguro Social[6] da República Popular da China, publicada em 2010, é parte de uma transição para um sistema de seguridade qualitativamente superior com mais coordenação nacional e universalização e, com efeito, se insere no quadro de consecução do Estado de Bem-Estar chinês.

CHINA: A LEI DE 2010 E A CONSTRUÇÃO DO EBS

Desde os anos 2000, os Planos Quinquenais têm reforçado diretrizes relacionadas à universalização de serviços e bens públicos, bem como da seguridade social. É perceptível um adensamento da agenda de política social voltada à erradicação da pobreza, ao enfrentamento das desigualdades e à ampliação da proteção social. É nesse contexto que se insere o conceito de "sociedade harmoniosa" lançado sob a presidência de Hu Jintao. Inclusive, foi no 12º PQ (2011-2015) é que foi delineado de forma mais sistemática as diretrizes voltadas à construção de um Estado de Bem-Estar chinês. Neste, é dedicado uma seção ao tema, intitulada *Parte VIII: Melhorar o bem-estar das pessoas, estabelecer e melhorar o sistema de serviço público básico* e 6 capítulos (do 31 ao 36), apresentando uma sistematização sobre regime de pensões e provimento de serviços públicos (Maia, 2023).

Desde então, o governo chinês tem priorizado a reforma social, dando ênfase a novos programas sociais para residentes urbanos e rurais, empregados flexíveis, camponeses e trabalhadores migrantes. Isso implica em financiamento público substancialmente maior para tais programas, como ilustra um crescimento acima do PIB com despesas de segurança e assistência social, educação e saúde (Mok e Qian, 2018).

Nesse sentido, a promulgação da Lei de Seguro Social (2010) foi um marco no desenvolvimento do sistema jurídico da segurança social na China. Se a política de

[5] Ver dados do Banco Mundial, disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CN-BR.

[6] Íntegra da nova Lei de 2010, disponível em: https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/social-insurance-law-of-the-peoples-republic-of-china.

Reforma e Abertura esteve na base do desenvolvimento e, consequentemente, da mobilidade social e das capacidades estatais, também contribuiu para o crescimento das desigualdades. A mercantilização do acesso a bens e serviços ocorreu em compasso com a desintegração de parte da economia estatizada e da economia familiar camponesa. Agora estamos diante de uma nova reestruturação das relações entre o Estado, as empresas e os indivíduos e, por sua vez, de nova institucionalidade.

A Lei do Seguro Social, promulgada pelo Comitê Permanente da APN em 2010, foi a primeira legislação de proteção e seguridade social sistemática e abrangente. Abrangendo seguro básico de pensão, seguro médico básico, seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego e seguro-maternidade, trata-se do marco legal para o desenvolvimento futuro de disposições constitucionais mais detalhadas para a sua implementação. Com efeito, em 2011, o regime de pensões dos trabalhadores urbanos foi alargado para cobrir os não empregados; em 2012, foi alcançada a cobertura completa pelo seguro de pensões da população urbana e rural; em 2013, foi alcançada a cobertura total pelo seguro médico básico da população rural; e em 2014, os regimes de pensões para as zonas urbanas e as zonas rurais, respectivamente, foram unificadas num único sistema (Chen, 2022).

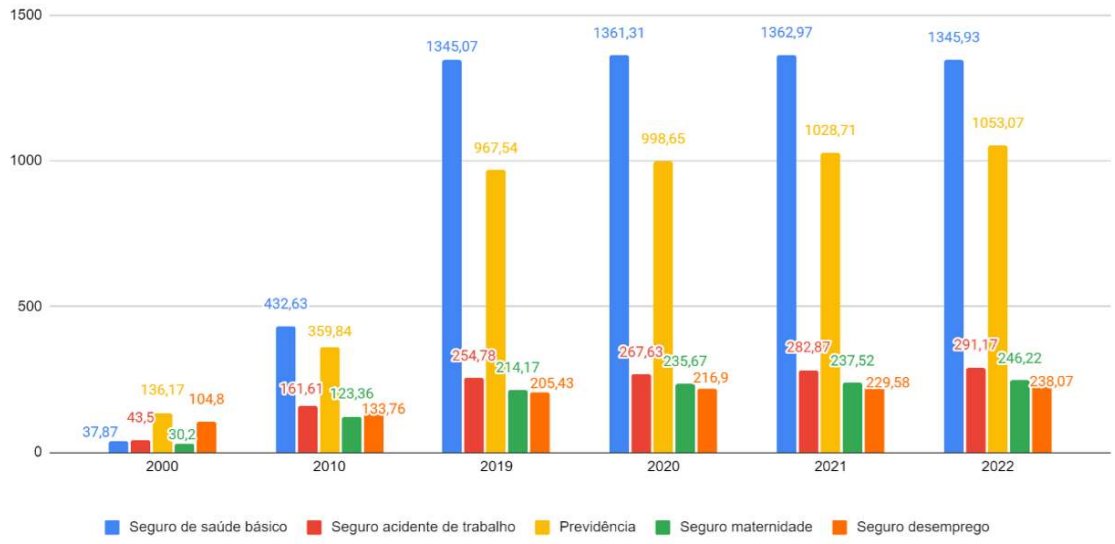
O modelo classificado por Dalen (2020) como “individualista” já perdeu sua capacidade explicativa, pois o país transita para a construção de um novo sistema de bem-estar com aspirações universais e equitativas, sobretudo a partir de Hu Jintao e Xi Jinping. Historicamente, como destacam Midgley *et al*., (1999), as famílias ou redes comunitárias foram chave na proteção e estabilidade social. Sob a influência cultural confucionista, além dos laços familiares fortes, do imperativo da harmonia social e da disciplina e ética do trabalho, é determinante uma autoridade estatal capaz de contribuir para esse ordenamento social garantindo direitos específicos (Midgley *et al.*, 1999). É sobre essas heranças civilizacionais que o PCCh tece sua trajetória.

Com efeito, a ampliação do acesso à proteção social na China tem aparecido de forma crescente nos Planos Quinquenais, como destacamos. Um corolário de tais diretrizes é a Lei de 2010 que, conforme sugerimos, representa a transição de um sistema de seguridade fragmentado e díspar para outro universalizante. Trata-se da construção dos EBS a partir da liderança do PCCh e dos ideais que deram origem à Nova China.

Para tanto, a China também tem incrementado suas capacidades estatais, notadamente tributárias. A relação impostos/PIB da China partiu de 16,9% em 2007 para 20,1% em 2022, ultrapassando a média dos países da Ásia-Pacífico de 19,3%, mas que ainda está bem abaixo da média dos países da OCDE de 34%[7]. Com efeito, o progressivo desenvolvimento da China incrementou a capacidade extrativa, crucial para enfrentar as crescentes demandas sociais e o objetivo de ampliar o acesso a bens e serviços públicos, bem como o enfrentamento à pobreza e às desigualdades.

A Lei de 2010 é uma das muitas legislações que têm sido promulgadas desde a virada do século XXI voltadas à proteção social. Os dados relativos à população coberta (milhões de habitantes) com seguro básico de saúde, seguro acidente de trabalho, seguro-maternidade e cobertura previdenciária são insofismáveis (Figura 1). Nesse sentido, o objetivo da universalização da seguridade social cumpre com as diretrizes ideológicas que deram origem à Revolução de 1949 e, com efeito, na construção do Estado de Bem-Estar de orientação socialista.

Figura 1: Evolução na universalização de direitos (cobertura por milhão em população)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Statista[8]

[7] Ver Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024 ─ China, disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/revenue-statistics-asia-and-pacific-china.pdf.

[8] https://www.statista.com/statistics/1168852/china-number-of-people-covered-by-different-types-of-social-insurance/.

O incremento da carga tributária e a ampliação da proteção social sinalizam a direção do desenvolvimento e da construção institucional da China. É uma mudança qualitativa pelo qual o país vem passando, após quatro décadas de crescimento acelerado. Sugerimos que essa Lei de 2010 converge com os objetivos e dinâmicas recentes de construção de um Estado de Bem-Estar Social moderno de orientação socialista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não resta dúvida que a Lei de Seguro Social de 2010 representa um marco na proteção e seguridade social sistemática e abrangente do país. O fortalecimento das capacidades estatais após um ciclo de desenvolvimento acelerado tem permitido a ampliação da cobertura em seguro básico de saúde, seguro acidente de trabalho, seguro-maternidade e cobertura previdenciária.

Essa trajetória chinesa é, contudo, singular, pois se baseia em experimentações e aprendizados próprios. Não obedeceu aos mesmos determinantes da conformação dos Estados de Bem-Estar no Ocidente, fruto de crises do capitalismo e pressões sociais internas e internacionais do campo socialista. Ao contrário, trata-se do coroamento do projeto político enraizado em 1949, combinado com as lições decorrentes do colapso do socialismo real em 1991. Além disso, o país tem adentrado novas fronteiras tecnológicas, sobretudo em serviços públicos digitais, que permitem desenvolver formas elevadas de governo digital e planejamento voltado a ampliar o acesso a bens e serviços - mas sem estar subordinado à lógica do capital.

E é por isso que chaves conceituais rígidas, baseado na suposição de um modelo universal, a-histórico e idealmente concebido, não dá conta do entendimento da trajetória chinesa de construção de um Estado de Bem-Estar na China. Ademais, o país asiático está lidando com as especificidades de partir da periferia do sistema, com dimensões continentais e enorme população, e firmar uma orientação socialista mesmo diante da supremacia global dos desígnios neoliberais. Ao invés da restauração capitalista, trata-se de uma mudança de estágio do desenvolvimento da China que converge com os objetivos da revolução de 1949.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G. **O longo século XX.** São Paulo/Rio de Janeiro: UNESP/Contraponto, 1996.

BARBOSA, P. Estados de bem-estar do Leste Asiático: uma análise das transformações após os anos 2000. **Economia e Sociedade.** 33 (1), Jan-Apr 2024.

BRIGGS. A. The Welfare State in Historical Perspective **The Welfare State reader**. Cambridge: Polity Press, p. 16-29, 2008.

CHEN, A. Law and Social Policy in the People's Republic of China From Communism to Marketisation. DAVY, U.; CHEN, A. **Law and Social Policy in the Global South.** London: Routledge, p. 39-164, 2022.

CHENG, H; GAWANDE, K; QI, S. State capacity, economic output, and public goods in China. **World Development.** Vol. 158, 2022.

DALEN, K. Welfare and social policy in China: building a new welfare state. In: HANSEN, A.; BEKKEVOLD, J. I.; NORDHAUG, K. (Ed.). **The socialist market economy in Asia***:* development in China, Vietnam and Laos. Singapore: Springer Singapore, p. 267-290, 2020.

DI GIOVANNI, A. **Política Social: Temas e Questões**. Cortez Editora. 1998.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. The Developmental Welfare State in Latin America: Concepts, Models, and Policies. DEVLIN, R.; CAMARGO, R.; CAMPOS, D. (Eds.), **The Political Economy of Development in Latin America: Growth, Inequality, and Globalization.** Palgrave Macmillan, p. 63-90, 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.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism.** Polity Press, 1989.

FERNANDES, L. **O enigma do socialismo real**. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

FILGUEIRA, F. The Latin American social states: Critical junctures and critical choices. In K. M. Weyland, R. L. Madrid, & W. H. Hunter (Eds.). **Leftist governments in Latin America: Successes and shortcomings**. Cambridge University Press, p. 80-103, 2005.

FIORI, J. L. **Estado de** Bem Estar **Social: Padrões e Crises. PHYSIS: Rev. Salide Coletiva, Rio de Janeiro, 7(2):** p. 129-147, **1997.**

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

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

MAIA, I. **Políticas direcionadas ao enfrentamento da extrema pobreza na China: Uma análise dos arranjos de implementação.** 103 f. Orientadora: 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, 2023.

MARCEL, M.; RIVERA, D. Social policy, development, and citizenship in Latin America. **International Journal of Social Welfare***, 17*(3), p. 251-263. 2008.

MARTÍNEZ-FRAZONI, J. Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies. **Latin American Politics and Society**, *50*(2), 67-100. 2008.

MESA-LAGO, C. **Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality.** University of North Carolina Press. 1978.

MIDGLEY, J.; GOODMAN, R.; WHITE, G.; KWON, H. The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State. **Journal of Asian Studies**, 1999.

MOK, K, QUIAN, J. **Um novo regime de bem-estar em formação? Pragmatismo assistencialista paternalista na China**. Journal of European Social Policy ,V.29, p. 100–114, fevereiro, 2019.

SHAN, J.; GENG, Y.; FU, J.; YU, B. Public Service Provision in China: Towards a More Equal Access System. In: Pryce, G., Wang, Y.P., Chen, Y., Shan, J., Wei, H. (eds) **Urban Inequality and Segregation in Europe and China.** The Urban Book Series. Springer, 2021.

STEFFEN, C.; CORTES, G. A Critical Review of Welfare State Typologies: A Latin American Perspective. **Social Policy & Administration**, 52(5), p. 1033-1050. 2018.

UNITED NATIONS. **Research on Coordination and Implementation of Social Protection Systems in China**. New York: UN DESA, 2021. Disponível em: 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. Acesso em: 15 jul. 2024.

VISENTINI, P. **Revoluções e regimes marxistas.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

WANG, X. Permits, Points, and Permanent Household Registration: Recalibrating Hukou Policy under "Top-Level Design". **Journal of Current Chinese Affairs.** 2021, Vol. 49(3) 269–290 ª The Author(s) 2020.

WILENSKY, H. The Welfare State and Equality: **Structural and Ideological Roots of Public Expenditures.** University of California Press, 1975.

ZHOU, H. **Towards a Society with Social Protection for All: A Concise History of Social Security Transformation in Modern China.** Springer: Singapure, 2017.

Recebido em julho de 2024.

Revisão realizada em outubro de 2024.

Aceito para publicação em mês de 2024.