

ESPAÇO TEMA LIVRE

Política Social sob o socialismo com características chinesas: o Dibao e alguns debates com a perspectiva neoliberal

Rogério Naques Faleiros¹<https://orcid.org/0000-0003-1209-8458>

¹Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil.

Política Social sob o socialismo com características chinesas: o Dibao e alguns debates com a perspectiva neoliberal

Resumo: A partir de revisão bibliográfica e análise exploratória qualitativa e quantitativa, objetivamos apresentar algumas características da política social chinesa, particularmente de seu maior programa de transferência de renda, o Dibao, criado em 1999 no âmbito do assim chamado “socialismo com características chinesas”. Promovemos um debate crítico com Jennifer Pan, Qin Gao e D. Solinger acerca de suas interpretações sobre a relevância da política de transferência de renda e do crescimento econômico para a transformação da realidade social daquele país nas últimas décadas. Como resultado, indicamos que o Dibao se coaduna com uma série de outras políticas públicas, tendo o crescimento econômico relevância central na superação da pobreza absoluta na China. Concluímos que as interpretações aqui trabalhadas apresentam claro viés neoliberal e sinofóbico, sendo insuficientes para a compreensão da política social daquele país.

Palavras-chave: China; Dibao; política social; socialismo com características chinesas.

Social Policy under Socialism with Chinese Characteristics: The Dibao and Some Debates with the Neoliberal Perspective

Abstract: Based on a literature review and exploratory qualitative and quantitative analysis, we aim to present some characteristics of Chinese social policy, particularly its largest: income transfer program, Dibao, created in 1999 under the so-called: “Socialism with Chinese characteristics”. We promote a critical debate: with Jennifer Pan, Qin Gao, and D. Solinger about their interpretations of the relevance of income transfer policy and economic growth for the transformation of that country’s social reality in recent decades. As a result, we indicate that Dibao is consistent with a series of other public policies, with economic growth playing a central role in overcoming absolute poverty in China. We conclude that the interpretations discussed here have clear neoliberal and sinophobic bias and are insufficient for understanding that country’s social policy.

Keywords: China; Dibao; Social Policy; Socialism with Chinese characteristics.

Recebido em 06.05.2025. Aprovado em 25.08.2025. Revisado em 26.10.2025.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Introdução

Este artigo deriva de estágio pós-doutoral realizado na Lingnan University, Hong Kong, entre 2023 e 2024, ocasião na qual realizamos diversas viagens e visitas técnicas à China com o intuito de melhor compreender a política social daquele país. Temos nos debruçado sobre a realidade econômica e social chinesa desde 2011, no âmbito do grupo de pesquisa Emerging Seven (E7), criado pelo Fórum Mundial das Alternativas (FMA), que reúne pesquisadores de diversas partes do mundo vinculados à Global University for Sustainability, de modo que esta produção sintetiza algumas das reflexões acumuladas nesse período.

A partir do Dibao, o maior programa de transferência de renda da China, objetivamos apresentar alguns elementos da política social daquele país, estabelecendo uma interlocução crítica com a perspectiva analítica aqui classificada como neoliberal, empreendida por autores pertencentes ao eixo anglo-americano ou mesmo por chineses radicados nos Estados Unidos, em geral advindos de Taiwan. Tal bibliografia tem atribuído às políticas públicas chinesas, particularmente às de transferência de renda, um caráter instrumental, utilitarista, funcionalista e personalista, como no caso das análises de D. Solinger (University of California), J. Pan (Stanford University) e Instituto Sir Robert Ho Tung de Estudos Chineses) e Qing Gao (Columbia School of Social Work).

Em geral, nessas análises, destaca-se que as políticas de transferência de renda foram criadas exclusivamente em face do crescimento das contradições sociais ampliadas com o processo de privatização de empresas estatais na década de 1990, e que sua finalidade seria a de controlar a população, inicialmente urbana, atingida pelo processo de reforma e abertura. Assim, o Dibao teria a finalidade de manipular o povo, o que, ao nosso ver, caracteriza um reducionismo das dinâmicas social, política e partidária na China, fechando-se à possibilidade analítica de que tais políticas possam ter sido construídas mediante participação popular e consolidação de direitos, numa estrutura decisória bastante capilarizada.

Tais autores, no âmbito da guerra cultural estabelecida contra a China (sinofobia), acirrada particularmente a partir do segundo mandato de D. Trump, acabam servindo como mananciais críticos conservadores à política social daquele país, orientada pelo socialismo com características chinesas. De nossa parte, longe de estabelecer uma ode ao modelo chinês, planteamos a ideia de que a questão social — da qual derivam a política social e seus desdobramentos — apresenta expressões múltiplas e contraditórias, e procuramos aqui historicizar a criação do Dibao, sua cobertura e seu funcionamento, numa sociedade que, nas últimas quatro décadas, retirou mais de oitocentos milhões de pessoas da pobreza absoluta. Assim, esta reflexão se justifica tanto pela apresentação da experiência chinesa quanto pelo debate estabelecido com essas concepções (dominantes) de cariz neoliberal, a partir de uma perspectiva teórica estribada no materialismo histórico-dialético.

Além desta breve introdução, o artigo apresenta uma seção na qual se expõem informações sobre a criação do Dibao; outra, em que se analisam os números do programa; seguida por uma tentativa de articular o alívio da pobreza com o crescimento econômico; finalizando com a indicação de lacunas nas interpretações aqui classificadas como neoliberais, seguidas das considerações finais.

A criação do Dibao

A primeira experiência com programas de transferência de renda na China surgiu em 1993, em Xangai, com o objetivo de servir como uma rede de segurança para combater a pobreza urbana, sendo nacionalmente ampliada para as demais cidades em 1999, dando origem ao Dibao.

Embora se buscasse certa uniformização do benefício, expandindo-o para todas as zonas urbanas do país, algumas especificidades locais foram preservadas, tais como um padrão de vida mínimo, a forma de organização dos governos e comissões locais, e a forma de financiamento — visto que os fundos poderiam ser suplementados por indivíduos, organizações sociais ou empresas — sendo os benefícios repassados em dinheiro (o que era mais comum) ou em gêneros alimentícios, algo pouco praticado no programa, embora expresso no Decreto do Conselho de Estado n. 271/99 (Governo da República Popular da China, 2005), que constitui, de fato, uma espécie de “certidão de nascimento” do Dibao.

Uma diferença marcante em relação às burocracias ocidentais pautadas no princípio da impessoalidade é o fato de que juntas e comissões locais ligadas ao Ministério de Assuntos Cívicos foram formadas por membros da comunidade, e os resultados eram publicizados, criando-se uma espécie de autocontrole e de vigilância local

bastante preciso. Por seu turno, esse aspecto é criticado por Gao & Fuhua (2019), pois levava à estigmatização e à humilhação de pessoas em face da exposição de suas condições pessoais, de seus problemas familiares e de suas incapacidades — num argumento que acreditamos ser de difícil averiguação, pois parece bastante distante da vida comunitária chinesa e de sua estruturação pautada numa vida coletiva ampliada.

Tratando do desenho do Dibao em sua primeira experiência nacional urbana, o Ministry of Civil Affairs (MCA) (Ministério dos Cuidados Cívicos, numa tradução livre), vinculado ao governo central, repassava recursos aos administradores locais pelo Banco de Desenvolvimento da China, fundado em 1994, cuja missão, expressa em seu relatório de gestão, definia, dentre outras tarefas, a inversão de recursos aos cuidados públicos e, notadamente, ao alívio da pobreza. Os governos provinciais e/ou locais poderiam suplementar tais recursos de acordo com seu planejamento e possibilidades, o que certamente criava diferenças regionais consideráveis em termos pecuniários.

Aqui é necessário ter em mente que as reformas ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 solaparam a capacidade de investimentos de muitas empresas estatais, municípios e condados nas políticas públicas vinculadas à saúde, à previdência, à segurança e às garantias mínimas, de modo que a estruturação do Dibao e de seus mecanismos de financiamento parecem responder a essas transformações.

A nacionalização das garantias de renda mínima focalizadas em determinada parcela da população visava, então, à criação de certo anteparo ao processo de avanço das forças produtivas, voltado particularmente àqueles cidadãos com limitadas capacidades de se vincular aos novos padrões tecnológicos implementados, considerando sua baixa instrução e idade — de modo que toda uma geração de trabalhadores foi direcionada à renda mínima.

Esse é o argumento de Dorothy J. Solinger, segundo a qual as transformações ocorridas na sociedade chinesa em função das reformas inauguradas por Deng Xiaoping impactaram decisivamente toda uma geração de trabalhadores industriais chineses. Para ela, tais reformas, ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, riscaram do mapa empresas estatais não competitivas (*guoyou qiye gaige*, na forma como os chineses se referem a esse processo). Tais reformas atingiram, assim, trabalhadores (*xiagang gongren*) com baixa escolarização (privados do acesso ao ensino médio e a outros níveis de ensino em função da Revolução Cultural entre 1966 e 1976), que, em geral, operavam máquinas simples e antiquadas durante sua vida profissional, e foram alienados do processo de desenvolvimento de competências e habilidades compatíveis com a crescente informatização da produção.

Embora percebessem salários monetários relativamente baixos, esses trabalhadores desfrutavam de acesso à saúde, moradia e planos previdenciários praticados no âmbito das empresas — o que também soçobrou a partir do processo demissionário (Solinger, 2022).

Toda uma geração, à época com, em média, 35 anos de idade e sediada nas cidades, viu-se em grandes dificuldades, particularmente entre 1995 e 2004, e as respostas dos governos, em diversos níveis, foram incompletas e parciais, tais como o Programa de Reemprego (Solinger, 2005) e o Seguro-Desemprego, que foram rapidamente suplementados e/ou substituídos pelo Dibao.

Para Solinger, o Dibao surgiu como um “tranquilizante” às massas urbanas no contexto de transformações das empresas estatais, como potencial atenuador das manifestações trabalhistas, mas, ainda assim, insuficiente para o restabelecimento do nível de renda e bem-estar obtidos no passado — sendo o número de beneficiários reduzido, particularmente após a crise de 2008–2009, situando-se o valor do benefício bem abaixo da renda média disponível (Solinger, 2017).

Assim, a autora se refere a esses chineses como uma “nova subclasse” urbana, caracterizada pela pobreza, pela marginalização e pela falta de horizontes (Solinger, 2005) — problema adensado pelos migrantes advindos do campo, cuja obstrução aos canais de acesso à política social se dava pelo Hukou (sistema chinês de registro de residência).

De fato, como demonstrado por Fei Guo e Zhiming Cheng (2010), o problema da desigualdade urbana era quase inexistente nas décadas seguintes ao processo revolucionário de 1949, sendo a principal desigualdade aquela existente entre as áreas urbanas e rurais — a “grande muralha” da sociedade chinesa. Contudo, após as reformas ocorridas a partir da década de 1990, o desemprego, segundo os autores, passou a ser uma realidade preocupante nas cidades, de modo que o índice de Gini entre os residentes urbanos (0,54) passou a ser superior à média chinesa, que era de 0,30 em 1978, indicando que as disparidades dentro das áreas urbanas se ombreavam às existentes entre o campo e a cidade no contexto em tela (Banco Mundial, 2024).

O programa alcançou as áreas rurais apenas em 2007, tornando-se o maior programa de renda mínima do país e um dos maiores do mundo.

Certamente, um dos objetivos da expansão do Dibao ao campo responde ao desafio colocado pelas migrações internas, no intuito de mitigá-las num contexto de desaceleração econômica. Ademais, é justamente neste momento que o desenvolvimento econômico do interior do país, mediante um amplo pacote de investimentos, é lançado à baila, sendo Chongqing o corolário da política conhecida como a “revitalização da nação”.

Devemos considerar também, de acordo com Gao e Huang (2019), que, ao longo da história chinesa, a provisão de benefícios sociais era considerada a maior responsabilidade do Estado, e um caminho relevante para legitimar a competência e o poder do governo, do governante e do Partido — redundando em uma cadeia de visibilidade e promoção aos agentes envolvidos. A descentralização da gestão do programa é importante para construir nexos de solidariedade dos governos locais na luta por capital político.

A seguir, vejamos algumas informações quantitativas relacionadas ao Dibao.

O Dibao em números

Em termos de cobertura nacional, no terceiro trimestre de 2021, havia 42.424.000 beneficiários dos subsídios de garantia de subsistência (rendimento vital mínimo), dos quais 7.532.000 eram beneficiários urbanos e 34.892.000 eram beneficiários rurais. No primeiro trimestre de 2023, um total de 47,7 bilhões de yuans foi utilizado em todo o país nesses subsídios, 13,35 bilhões em apoio à pobreza extrema e 2,47 bilhões em assistência temporária.

Em que pese o maior número de beneficiários rurais, é importante salientar que o Dibao urbano historicamente recebeu valores per capita em dinheiro superiores, visto que o rendimento vital mínimo é maior nas cidades, notadamente pela pressão exercida pelos aluguéis, moradias e serviços médicos. Em 2014, por exemplo, aos 52,07 milhões de beneficiários rurais foram aportados 87,03 bilhões de yuans, ao passo que, para os 18,77 milhões de beneficiários urbanos, foram aportados 72,2 bilhões de yuans. Ou seja, o benefício per capita rural por ano foi de RMB\$ 1.671,40, ao passo que o benefício per capita urbano foi de RMB\$ 3.846,56 — mais de duas vezes superior (Gao; Huang, 2019).

Ainda segundo os autores, entre 1999 e 2015, o Dibao (urbano e rural) representou, em média, 0,2% do Produto Interno Bruto e 0,8% dos gastos do governo chinês. Como média, o Dibao urbano chegou a representar 28% da renda média disponível em 2005, percentual que caiu para 16,8% em 2015. É interessante observar como os recursos foram crescentes no contexto dos desdobramentos da crise econômica de 2008–2009, numa espécie de *soft landing* (pouso suave, em tradução livre) viabilizado pela política social.

Sobre o financiamento do Dibao, há que se notar que, tradicionalmente, os governos locais empenham parte significativa dos recursos para as políticas públicas, seguridade social e cuidados. Referimo-nos aqui ao governo local em diferentes níveis, abrangendo toda a estrutura subnacional, composta por vinte e duas províncias, cinco regiões autônomas, quatro municipalidades ao nível de províncias (Pequim, Xangai, Tainjin e Chongqing), trezentas e trinta e três (333) municipalidades, dois mil oitocentos e cinquenta e seis (2.856) condados, cidades ao nível de condados e distritos urbanos, e quarenta mil novecentos e seis (40.906) vilas e comunidades rurais (Wong, 2013).

Certamente, esses diferentes níveis de governança possuem capacidade fiscal assimétrica, gerando dificuldades para a percepção do Dibao como um programa homogêneo, em que pese as determinações exaradas pelo MCA visando à maior padronização. Essa característica deriva de graus de desenvolvimento econômico distintos, particularmente entre as regiões litorâneas e o interior/oeste do país, mas também dentro de uma mesma região — entre vilas mais robustas do ponto de vista fiscal, ou mesmo dotadas de empresas rurais que garantem a cobertura de parte das inversões, e as mais frágeis, que de alguma maneira não se engancharam nesse tipo de modernidade à *la* chinesa.

Essa característica ensejou várias críticas por parte da literatura disponível sobre o tema, no sentido de sua efetividade, contabilidade pública, mecanismos de governança, análises de risco, transparência, monitoramento, igualdade de direitos, formas de acesso e corrupção (agentes locais). Uma dessas referências é Yang Lixiong (2018), professor da Universidade de Renmin (China), segundo o qual há diferenças gritantes nas linhas de pobreza e, por consequência, nos valores definidos para o chamado “rendimento vital mínimo”, de modo que,

em localidades como Xangai, Pequim e Tianjin, são muito superiores aos de Gansu, Guizhou e Xinjiang — o que causa injustiças inerentes à rede de segurança social, retroalimentando a desigualdade entre grupos e entre regiões.

Nesse quadro, o autor sugere o estabelecimento de um mínimo nacional e a unificação do sistema de assistência social rural e urbano. Para Lixiong, o Dibao proporciona uma baixa taxa de cobertura ao fenômeno da pobreza, muito mais agudo entre os grupos de trabalhadores migrantes excluídos da proteção social, ao que sugere a reforma da rede de segurança baseada no *Hukou* para uma baseada na cidadania e na inclusão de trabalhadores, a despeito de sua origem. Isso envolveria maior integração da assistência social com o combate à pobreza, melhoria nos sistemas de seguridade social visando à prevenção de situações de vulnerabilidade, e o estabelecimento de um banco de dados com informações e verificação cruzada sobre a renda dos cidadãos — o que, depreendemos, hoje seria factível em face dos meios de pagamento utilizados em aplicativos como o WeChat Pay e o AliPay, a partir dos quais seria possível aferir níveis de renda por meio dos padrões de consumo, visto que, cotidianamente e em grande escala, os habitantes da China fornecem dados ao governo.

Esse tipo de crítica é praticamente unânime na literatura consultada, que clama por certa “ocidentalização” da política social chinesa. Vejamos, a seguir, a relevância do Dibao em relação ao alívio da pobreza.

Dibao, crescimento econômico e alívio da pobreza

O relatório *Four decades of poverty reduction in China. Drivers, Insights and the way ahead* (Quatro décadas de redução da pobreza na China. Fatores impulsionadores, conhecimento e o caminho a seguir, tradução nossa), produzido pelo *staff* do Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China (Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento do Conselho de Estado da República Popular da China) e pelo Banco Mundial, publicado em 2022 (Banco Mundial, 2022), reconstitui todo o processo de retirada da pobreza absoluta de cerca de oitocentos milhões de chineses — processo reconhecido como inédito e meritório por parte dessa instituição multilateral, e que tem contribuído para a erradicação da pobreza.

A seguir, apresenta-se a principal conclusão do documento:

A principal conclusão é que o sucesso da China na redução da pobreza se baseou principalmente em dois pilares. O primeiro pilar foi o rápido crescimento econômico, apoiado por uma ampla transformação econômica, que proporcionou novas oportunidades econômicas para os pobres e aumentou a renda média. O segundo pilar foram as políticas governamentais para aliviar a pobreza persistente, que inicialmente visavam áreas desfavorecidas pela geografia e pela falta de oportunidades econômicas, mas posteriormente se concentraram nas famílias pobres, independentemente de sua localização. O sucesso da China se beneficiou de uma governança eficaz, que foi fundamental para a implementação bem-sucedida da estratégia de crescimento, bem como do conjunto evolutivo de políticas direcionadas à redução da pobreza. A China também se beneficiou de algumas condições iniciais favoráveis no momento da abertura, como um nível relativamente alto de capital humano (Banco Mundial, 2022, tradução nossa).

Do lado do desenvolvimento econômico, o excerto destaca o crescimento da produtividade agrícola, a industrialização incremental — hoje já madura em diversas cadeias e setores —, a urbanização, o manejo da migração rural-urbana e a infraestrutura. Já pelo lado das estratégias de alívio da pobreza, são destacadas as estratégias baseadas em áreas direcionadas e as políticas de proteção social, que teriam seguido mecanismos efetivos de governança adequados à realidade chinesa.

Esses pilares indicariam ao mundo, segundo o documento, algumas lições importantes no combate à pobreza absoluta (aquela inferior a US\$ 2,15 por dia, considerando a Linha de Pobreza Internacional definida pelo Banco Mundial), que derivam, assim, do perene investimento em infraestrutura e correlato avanço das forças produtivas e de políticas públicas estruturadas voltadas à população — justamente na contramão da cantilena neoliberal.

De fato, restam ainda tarefas complexas a serem executadas no país, tais como a redução da distância educacional entre áreas urbanas e rurais, a já citada ampliação da proteção social a trabalhadores migrantes, uma melhor integração das várias políticas sociais existentes e melhoras no que se refere à pobreza relativa. Contudo, o problema da fome estrutural e da desnutrição parecem ter ficado no passado, e a própria desigualdade social tem apresentado melhores resultados, reduzindo-se o índice de Gini de 0,437 para 0,371 entre 2010 e 2020, segundo o Banco Mundial (2024).

Particularmente sobre o Dibao, o documento destaca que se trata de típico programa de proteção focalizada (*area-focused assistance*) vinculado ao desenvolvimento econômico, visto que o benefício é fortemente orientado, nas áreas rurais, para a criação de ativos e operações voltadas ao desenvolvimento com foco na inclusão produtiva — explicitando a integração do programa com o conjunto da proteção social, que envolve moradia, educação e saúde, claramente privilegiada a partir de 2013 na campanha de eliminação da pobreza absoluta.

O relatório indica que os programas de transferência de renda tiveram impacto reduzido nas comunidades mais pobres em suas primeiras décadas de implantação, nos anos 1980 e 1990, abarcando, inclusive, período anterior à criação do Dibao nacional. Contudo, indicando o caráter multidimensional no enfrentamento da questão da pobreza, entre 2009 e 2013, após alguns pilotos, a China triplicou o número de pessoas idosas cobertas pelo sistema de pensão universal, cujo financiamento advinha de governos locais com o “socorro” do governo central quando necessário. Os esquemas de pensão para “residentes” (os portadores do *Hukou*) rurais e urbanos foram unificados em 2014, de modo que, já em 2020, quase toda a população rural elegível recebia uma pensão básica e um pacote de seguro médico universal.

Foi nesse quadro que o enfrentamento da pobreza se tornou mais efetivo, visto que, até 2015, nas áreas rurais, o benefício estava abaixo da linha de pobreza definida localmente em cerca de metade das comunidades pobres, em função de sua condição fiscal — o que foi ajustado para cima no âmbito da visão nacional de combate à pobreza típica da era Xi Jinping (Wang; Xiabo; Peng, 2017). Segundo os autores, os diversos programas que operam em conjunto foram os responsáveis pela redução da pobreza rural em quatro pontos percentuais, de 12,3% para 8,4% entre 2013 e 2017.

Dentro das transferências públicas, as pensões contributivas e o esquema de pensões rurais (em grande parte não contributivo) foram responsáveis por metade desse efeito, e os demais programas abaixo listados contribuíram com o restante.

A Tabela 1 sintetiza os programas e políticas aplicados à população mais pobre na China contemporânea.

O Dibao está inserido numa realidade multifacetada regionalmente, na qual operam diversas modalidades de subsídios, assistência social e seguros. Assim, torna-se impossível qualquer tipo de análise unilateral de sua efetividade no combate à pobreza quando considerado isoladamente.

Em termos de proporção do PIB de 2019, a partir do quadro acima, a assistência social, em seu conjunto, respondeu por 0,8%, ao passo que os seguros sociais responderam por 7,6%. Ou seja, o sistema de pensão estabelecido a partir de 2014 e o próprio aumento da produtividade do trabalho — típico de processos de desenvolvimento econômico — são decisivos, hipótese que mereceria estudos mais aprofundados centrados em realidades e na sistematização da proteção social local, o que foge ao escopo deste breve artigo.

Já em 2013, conforme estimativas do Banco Mundial no relatório já citado (Banco Mundial e Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento do Conselho de Estado da República Popular da China, 2022), a proteção social (assistência + seguros) entre os 20% das famílias mais pobres já era de 76%, superior à média do Leste Asiático e Pacífico (45%) e à média dos países de renda média alta (57%).

Devemos considerar também, a partir desse relatório, as formas de auxílios não monetários praticados localmente em nível de comunidades, que certamente também contribuem em alguma medida — bem como a construção de mais de um milhão de quilômetros de estradas rurais, obras de irrigação e drenagem, e o fato de que 98% das comunidades mais pobres possuem acesso à internet 4G.

Necessário destacar também, ainda segundo o relatório, a relevância dada ao combate à pobreza a partir de 2013, pois, desse ano até 2020, o governo aumentou constantemente as alocações ao Fundo de Combate à Pobreza (Anti-Poverty Fund – APF) dos governos central, provincial e local, totalizando 1,6 trilhão de yuans — incluindo-se aí 660,1 bilhões do orçamento central, ao que se somam recursos não orçamentários advindos de empresas estatais, privadas e dos bancos públicos, em linhas de crédito voltadas a essa tarefa e estimuladas pelo Partido em diferentes níveis.

Ainda são muitos os desafios acerca da pobreza na China, particularmente aqueles que escapam à lógica binária rural-urbano, como os migrantes, e que necessitam de abordagens mais específicas do que as existentes.

Contudo, a cobertura da proteção social via assistência e seguros tem se ampliado consideravelmente sob o governo de Xi Jinping.

Seguem algumas interpretações sobre o Dibao, buscando brevemente polemizar os seus fundamentos, seguidas por nossas considerações finais.

Tabela 1 – Principais Programas de proteção Social na China; 2019 (ou último dado disponível)

Proteção Social – 2019						
Assistência Social	Ano de Início	Beneficiários (milhões)	Investimento Anual (RMB bilhões)	% PIB	Cobertura (% da população elegível)	Média (RMB/mês)
Dibao Urbano	1997 (piloto)	8.6	52	0,05	1,2	503
Dibao Rural	2002 (piloto)	34.5	112	0,11	7,9	272
Tekun ¹	1985	4.7	38.3	0,04	1	727
Médica	2003	156	50.2	0,05	s/d	1.123 ou 93
Alívio a Desastres	1978	60	14	0,01	30	s/d
Temporária	2014	9.9	14	0,01	s/d	181
Moradia	2009	45	294	0,3	s/d	7.350 (ano)
Educação	s/d	91	138	0,14	s/d	1.516 (ano)
Emprego	2016	5,4	78	0.08	63	s/d
Fundo de alimentação p/ o trabalho	1985	s/d	41	0,04	s/d	s/d
Seguro Social	Ano de Início	Beneficiários (milhões)	Investimento Anual (RMB bilhões)	% PIB	Cobertura (% da população elegível)	Média (RMB/mês)
Pensão para empregados Urbanos	1993	455*	4.878	4,9	64 (com <i>Hukou</i> acima de 15 anos)	3.302
Pensão Social	2014	542**	311	0,3	46, 90****	162 *****
Médico Básico (emp. Urbanos)	s/d	329	1.266	1,3	74	s/d
Médico Básico residentes	2016***	1.025	819	0,8	73	s/d
Acidente de Trabalho	2008	254	81.7	0,08	33	42.090 por caso
Desemprego	1997	205	133	0,13	46	s/d
Maternidade (res. Urbanos)	2008	214	76	0,07	55	s/d

Fonte: Banco Mundial e Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento do Conselho de Estado da República Popular da China (2022, p. 41–42).

Notas: *328 milhões de contribuintes e 127 milhões de beneficiários; **381 milhões de contribuintes e 160 milhões de beneficiários; ***fundido com o Seguro Médico Básico Urbano; ****46% da população urbana e rural acima de 15 anos, quando combinado com o plano para empregados urbanos a cobertura é de 90%; *****sendo 88 o mínimo.

Considerações Finais e alguns debates

Os dados e informações acima apresentados permitem, neste momento, discutir criticamente com a produção acadêmica de J. Pan (Stanford University), Qin Gao (Columbia School of Social Work) e D. Solinger (University of California), importantes expoentes na análise da política social chinesa.

Em livro recentemente publicado por Jennifer Pan, *Welfare for Autocrats: How Social Assistance in China Cares for Its Rulers*, parte-se do pressuposto de que o Dibao foi criado meramente para controlar pessoas residentes nas cidades insatisfeitas com as transformações em curso — numa espécie de ferramenta de subserviência, repressão, clientelismo e, claro, o que não poderia faltar: corrupção. O Dibao seria, então, voltado a beneficiários subversivos, com a missão de estabilizar a realidade e manter a normalidade e a paz social em combate à desordem (Pan, 2020). Seria também um instrumento para a preservação dos poderes locais, visto que seu manejo e distribuição seriam feitos em prol de seus interesses.

Assim, ao dirigir-se ao público mais afrontoso, o Dibao constituir-se-ia como um elemento de infiltração, desmobilização e controle social preventivo, sendo, portanto, uma modalidade de assistência repressiva, a serviço do processo de reeducação de comportamentos e visões de mundo. Evidentemente, a autora parte da concepção de que a China possui um governo autoritário, daí derivando termos como “distribuição coercitiva” e “paternalismo benigno”. Tal formatação do Dibao, para Pan, foi ampliada na era digital, pois a China tornou-se o maior mercado do mundo para tecnologias de segurança e vigilância, e tem feito investimentos significativos no uso de *big data* e *machine learning*, valendo-se de inteligência artificial (IA) visando ao policiamento preditivo (Pan, 2020).

Estaria o Dibao, então, imiscuído nessa realidade como mecanismo estratégico de persuasão dos descontentes, numa perspectiva absolutamente instrumental aplicada à política social.

Cabe aqui uma crítica à Pan, pois aprendemos com Elaine R. Behring e Ivanete Boschetti (2016) que a política social, como reflexo da questão social, leva em indissociável consideração a produção e a reprodução da sociedade, engendrando contradições e lutas muito mais profundas do que o instrumentalismo e o idealismo na prática da assistência social: existem sujeitos, disputas e embates com o condão de revelar a essência dessas mesmas contradições no processo de produção do valor.

Qin Gao também trabalha com a premissa do controle social via política social, mas reconhece, em seus estudos aqui considerados, que o Dibao teve impactos positivos na superação da pobreza absoluta quando concatenado com outras ações. Entretanto, a partir da autora, gostaríamos de destacar dois pontos relevantes em sua reflexão: i) a questão da “técnica” e; ii) a questão do “conservadorismo”. Sobre o primeiro elemento, é importante lembrar que a autora tem alimentado instituições multilaterais, tais como o Banco Mundial e a Unicef, com seus estudos sobre a política social na China.

Nesses estudos, Qin Gao apresenta uma série de falhas na condução do Dibao — muitas das quais pertinentes — e proposições para sua melhoria, que envolvem o estabelecimento de *compliance*, pesquisas longitudinais, auditorias externas e consultorias (um grande mercado, diga-se de passagem), a utilização de *big data* e inteligência artificial, dados em painel e cruzamento de dados de programas específicos, mecanismos de monitoramento de impacto da política, melhor aferição do padrão de consumo etc., de modo a permitir uma perspectiva multidimensional do fenômeno da pobreza e de seu enfrentamento.

Contudo, aparentemente, o receituário ocidentalizado do *improvement* (“aperfeiçoamento”) parece conter certa fórmula genérica, neutra e aplicável a distintos programas de transferência de renda mundo afora. Por exemplo, a relação entre governo central e governos locais na China, para a autora, apresenta fraca transparência, sendo vulnerável aos ditames da política (?), o que redundaria em critérios de elegibilidade e funcionalidades muito distintos regionalmente, sendo difícil aferir ali os princípios de racionalidade ocidental aplicados à esfera pública, tais como impessoalidade, economicidade, eficácia e impacto.

A isso, nos perguntamos: por que uma organização social e política grandiosa e longeva como a chinesa — que realiza processos de seleção pública há pelo menos quatro mil anos, eivada por um “mosaico” de localidades, senhora de seu planejamento e de sua discricionariedade — deveria se submeter a critérios estranhos à sua tradição? Deve-se alertar que a imposição dessas recomendações significa fissuras no convívio entre diferentes níveis de administração pública, descaracterizando-as e erodindo o seu equilíbrio de poder. Em outras palavras, se determinada comunidade possui autonomia (dentro dos parâmetros do desenho do Dibao) para definir a sua referência para o rendimento vital mínimo e seus critérios de elegibilidade, por que não a exercê-la?

Não nos parece razoável e democrático que se subtraia a autonomia em favor da técnica neste caso, e a questão figura na literatura aqui trabalhada como um desvio imperdoável executado por políticos locais corruptos que querem esconder as suas falcaturas. Enfim, trata-se de simplificação do problema feita a partir de uma linguagem tida como válida e sob os auspícios das teorias ocidentais da Administração Pública. É nítido também que a autora possui predileção pelos programas de transferência de renda de tipo CCT (*Conditional Cash Transfer* – Transferência condicional de dinheiro, tradução nossa), referindo-se àqueles desenhos que estabelecem condicionalidades aos beneficiários.

Dorothy S. Solinger possui diversos estudos sobre a sociedade chinesa, alguns dos quais aqui já citados, sendo uma importante referência sobre o tema desde a década de 1980. Talvez tenha sido a precursora da ligação do Dibao com o controle social das massas urbanas, quando se debruçou sobre o processo de reestruturação produtiva ocorrido nas empresas estatais chinesas (*SOEs*), particularmente sobre a condição de vida dos

cerca de sessenta milhões de trabalhadores descartados naquele processo — o que teria criado o que a autora denominou como “subclasse”.

De fato, os dramáticos eventos narrados por Solinger possuem aderência ao passado, e ainda hoje estão presentes na China, considerando o número de trabalhadores residentes nas cidades que sobrevivem no universo da precarização do trabalho por meio de aplicativos de entrega e coisas do gênero.

Contudo, a autora também compreende o Dibao como uma experiência negativa de controle social, ou, em seus próprios termos, “um tranquilizante voltado à pacificação das massas” (Solinger, 2022).

Aparecem em suas análises termos como corrupção, assistencialismo e manipulação, numa perspectiva bastante crítica à política social chinesa — posição com a qual mantemos discordância, pois empreende uma simplificação, uma instrumentalização e uma reificação do Dibao, perdendo-se, em verdade, elementos e aspectos bastante profundos da sociedade chinesa no âmbito de sua estratégia de avanço das forças produtivas que, desde o período maoista, envolve sacrifícios, particularmente no estágio inicial no qual se encontra o chamado socialismo com características chinesas.

Por fim, o argumento central de Solinger parece perder força na medida em que os resultados de superação da pobreza absoluta na China vão se consolidando em momento posterior, nas décadas de 2010 e 2020. De modo que, se há algum poder explicativo em seu argumento sobre o Dibao, ele parece ter ficado no passado.

Em tempo, o que sustentamos é que a criação de um programa de transferência de renda à *la* chinesa — iniciando com um projeto piloto e depois sendo ampliado até se tornar um dos maiores do mundo, senão o maior — responde a causalidades mais amplas que ainda precisam ser explicitadas e melhor estudadas, envolvendo classes sociais diversas, o Partido Comunista Chinês, os planos quinquenais, o contexto internacional e as refregas típicas do socialismo em um só país, o desenvolvimento econômico, as intersecções entre o rural e o urbano e a própria reestruturação produtiva, num exercício de totalidade que deve fugir ao instrumentalismo fenomenológico. Esses são os desafios para estudos futuros.

Referências

- BANCO MUNDIAL; CENTRO DE PESQUISA PARA O DESENVOLVIMENTO DO CONSELHO DE ESTADO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. Quatro décadas de redução da pobreza na China: fatores impulsionadores, conhecimento e o caminho a seguir. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2022. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bdadc16a4f5c1c88a839c0f905cde802-0070012022/original/Poverty-Synthesis-Report-final.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.
- BANCO MUNDIAL. China: dados estatísticos e indicadores de desenvolvimento. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/china>. Acesso em: 13 out. 2025.
- BANCO MUNDIAL. Relatório de síntese sobre pobreza: versão final. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2022. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bdadc16a4f5c1c88a839c0f905cde802-0070012022/original/Poverty-Synthesis-Report-final.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2016. v. 2.
- GAO, Q.; HUANG, X. Alleviating poverty or discontent: the impact of Social Assistance on Chinese Citizens' views of Government. *China: An International Journal*, v. 17, 2019.
- GAO, Q. Improving Dibao monitoring and evaluation: methodologies and roadmap. 2019. Disponível em: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/984441563110475803/improving-dibao-monitoring-and-evaluation-methodologies-and-roadmap>. Acesso em: 23 fev. 2024.
- GAO, Q. Welfare, work and poverty: Social Assistance in China. New York: Oxford University Press, 2017.
- GAO, Q.; FUHUA, Z. Improving Dibao. Monitoring and evaluation: methodologies and roadmap. *China: An International Journal*, 2019.
- GOVERNO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. Decreto nº 271/1999 do Conselho de Estado. Regulamento sobre o sistema de garantia de vida mínima urbana. Beijing, 4 ago. 2005. Disponível em: https://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20243.htm. Acesso em: 13 out. 2025.
- GUO, F.; ZHIMING, C. Labour Market Disparity, Poverty, and Inequality in Urban China. *China Perspectives*, n. 4, p. 30, 2010.
- LIXIONG, Y. The Social Assistance Reform in China: towards a fair and Inclusive Social Safety Net: Prepare for “Addressing Inequalities and Challenges to Social Inclusion through Fiscal, Wage and Social Protection Policies” United Nations Headquarters, New York, 25–27 June 2018. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/The-Social-Assistance-Reform-in-China.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2024.

PAN, J. Welfare for Autocrats: How Social Assistance in China cares for its rulers. Reino Unido; Nova Iorque: Oxford University Press, 2020.

SOLINGER, D. J. The creation of a new underclass in China and its Implications. UC Irvine, Center for the Study of Democracy, 2005. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/7bc0p0gb> . Acesso em: 10 fev. 2024.

SOLINGER, D. J. Manipulating China's "Minimum Livelihood Guarantee: political shifts in a Program for the Period Xi Jinping. China Perspectives, v. 2, 2017.

SOLINGER, D. J. Poverty and Pacification: the chinese State Abandons the Old Working Class. EUA: Rowman & Littlefield, 2022.

WANG, M.; XIABO, Q.; PENG, J. Roles of Rural Di Bao/Social Assistance and Area Based Antipoverty Programs in Eradicating China's Rural Poverty. Pequim: Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences (CASS), 2017.

WONG, C. Performance, monitoring and evaluation in China. The World Bank, Special Series, n. 23, p. 2, 2013. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/118bb3c5-6b1d-5a98-b1e6-3f08a4545a24/content>. Acesso em: 16 fev. 2024.

Rogério Naques Faleiros

rogerio.faleiros@ufes.br

Professor do Programa de Pós-graduação em Política Social e do Departamento de Economia, ambos vinculados à Universidade Federal do Espírito Santo.

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutorado pela Lingnan University, Hong Kong, China.

UFES

Av. Fernando Ferrari, 514 – Goiabeiras.

Vitória, Espírito Santo, Brasil

CEP: 29075-910

Agradecimentos

Agradecemos às Professoras Lau Kin Chi, Sit Tsui, Maria Lúcia Teixeira Garcia e ao Professor Paulo Nakatani. Agradecemos também aos pareceristas anônimos da revista *Katálysis* pelas contribuições ao texto.

Agência financiadora

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior através do Programa Institucional de Internacionalização (PRINT-Capes).

Contribuições do autor

O autor é responsável por todas as etapas da pesquisa e da redação do artigo, incluindo concepção, levantamento de dados, análise, redação e revisão final.

Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação

Não se aplica.

Consentimento para publicação

O autor consente a publicação do presente manuscrito.

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.

Disponibilidade de dados

Os dados de pesquisa estão disponíveis no corpo do documento.

Editores Responsáveis

Mailiz Garibotti Lusa – Editora-chefe
Jaime Hillesheim – Comissão Editorial