



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**O COMBATE À POBREZA EXTREMA NA CHINA APÓS A REFORMA E
ABERTURA: 1978-2020**

YUHUI WANG

OUTUBRO - 2022



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**O COMBATE À POBREZA EXTREMA NA CHINA APÓS A REFORMA E
ABERTURA: 1978-2020**

YUHUI WANG

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ALEXANDRE JOSÉ GERMANO DE ABREU

OUTUBRO - 2022

LISTA DE ABREVIATURAS

ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático

FCP - Fundo de Combate à Pobreza

IFAD - Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

MPI - Índice de Pobreza Multidimensional

NBS - National Bureau of Statistics of China

NRRA - National Rural Revitalization Administration

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONGs - Organizações não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OPHI - Oxford Poverty and Human Development Initiative

PIB - Produto Interno Bruto

PPC - Paridade de Poder de Compra

SCIO - State Council Information Office

UNDP – United Nations Development Programme

RESUMO

A pobreza é um problema de dimensão mundial determinante para a subsistência e progresso humanos. Atualmente, a situação internacional cada vez mais complexa e o abrandamento do crescimento económico global indicam que a redução global da pobreza continua a ser um desafio de monta. O grande feito por parte da China de erradicar completamente a pobreza extrema em 2021 contribuiu largamente para a realização da Agenda 2030 da ONU. Neste sentido, a sua abordagem constitui um paradigma útil e importante para a redução da pobreza humana. Através de uma revisão da literatura e uma análise das estatísticas disponíveis, esta dissertação discute quais os fatores positivos que permitiram à China concretizar este objetivo ao longo dos últimos quarenta anos. A conclusão final é que, para além do crescimento da economia, são indispensáveis intervenções direcionadas especificamente para o combate à pobreza.

Palavras-chave: China; pobreza; redução da pobreza; economia; política; governo

ABSTRACT

Poverty is a worldwide problem that is crucial for human livelihoods and progress. At present, the increasingly complex international situation and slowing global economic growth indicate that global poverty reduction remains a significant challenge. China's great achievement of completely eradicating extreme poverty by 2021 has considerably contributed to the achievement of the UN's 2030 Agenda. In this regard, its approach provides an important and useful paradigm for human poverty reduction. Through a literature review and an analysis of available statistics, this dissertation discusses what positive factors have enabled China to realize this goal over the past forty years. The conclusion is that, in addition to the overall growth of the economy, targeted interventions are indispensable.

Keywords: China; poverty; poverty reduction; economy; politics; government

AGRADECIMENTOS

Na realização do presente trabalho, contei com o apoio direto ou indireto de múltiplas pessoas às quais estou profundamente grata. Correndo o risco de injustamente não mencionar algum dos contributos quero deixar expresso os meus agradecimentos:

Ao meu orientador, professor Alexandre José Germano de Abreu, pela orientação prestada, pelo seu incentivo, disponibilidade e apoio que sempre demonstrou. Sem a sua ajuda desde a etapa preparatória, este trabalho não poderia ter corrido de vento em popa.

Aos outros professores no ISEG durante meu estudo no mestrado, pela paciência, atenção e força que prestaram nestes dois anos.

À minha família e todos os amigos pelos apoios psicológicos em momentos menos fáceis.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	i
RESUMO	ii
ABSTRACT	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
ÍNDICE	iv
ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS	v
1. INTRODUÇÃO	1
2. DEFINIÇÕES, MÉTRICAS E TEORIAS SOBRE POBREZA.....	2
2.1. <i>Perspetivas Distintas sobre Pobreza</i>	2
2.2. <i>Medição da Pobreza</i>	6
2.3. <i>Algumas Perspetivas Teóricas sobre Desenvolvimento Económico e Redução da Pobreza</i>	10
3. O PROCESSO HISTÓRICO DE ELIMINAÇÃO DA POBREZA NA CHINA.....	12
3.1. <i>Ajustamento da Linha Oficial de Pobreza na China</i>	13
3.2. <i>A Base Fundamental: o Crescimento Económico</i>	16
3.3. <i>Estratégias e Políticas de Redução da Pobreza no Contexto da Intervenção Governamental</i>	20
4. ANÁLISE DOS EFEITOS E EXPERIÊNCIAS DO MODELO DE REDUÇÃO DA POBREZA NA CHINA	27
5. CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS	36
ANEXOS.....	43

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio	3
Figura 2 - Crescimento económico e redução da pobreza extrema na China desde 1978.....	16
Figura 3 - Decomposição da evolução da pobreza rural e nacional em termos de crescimento económico e alterações na distribuição do rendimento	19
Figura 4 - Atribuição de fundos centrais e provinciais de luta contra a pobreza em 2001-2020.	26
Figura 5 - Alterações na população pobre da China e incidência da pobreza, 1978-2019.....	28
Figura 6 – PIB da Região Oeste em valor e percentagem do PIB nacional	29
Tabela I - A comparação da linha de pobreza extrema da China com a linha de pobreza extrema do Banco Mundial.....	15
Tabela II - Taxas de crescimento da agricultura e do rendimento líquido médio por agricultor em diferentes períodos	17

1. INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno muito disseminado no contexto do desenvolvimento mundial e tem persistido desde a criação das sociedades humanas. Sendo um problema internacional que assola o mundo, é negativo e inútil, limitando severamente o progresso de cada país e o desenvolvimento humano. Além disso, a pobreza tem efeitos nocivos na medida em que gera crime, violência (Sachs, 2005) e danos ecológicos (Barbier, 2010). Portanto, a importância da erradicação da pobreza não pode ser sobrestimada. Em 2015, "erradicar a pobreza em todas as suas formas em todo o mundo" foi listada no topo dos 17 objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (United Nations, 2015), refletindo a grande determinação da humanidade em combater a pobreza. Nos últimos anos, contudo, muitos países têm enfrentado enormes desafios na redução da pobreza, abrindo o ritmo a que as pessoas estão a ser retiradas desta situação e mesmo, nalguns casos, assistindo-se a um aumento significativo da pobreza extrema em resultado de contextos de crise.

Em fevereiro de 2021, a China, o país em desenvolvimento mais populoso do mundo e a segunda maior economia do mundo, anunciou oficialmente que tinha completado a impressionante tarefa de erradicar a pobreza extrema no seu território, alcançando o objetivo da ONU 10 anos antes do previsto (Xi, 2021). Não é por acaso que a abordagem da China em relação a esta matéria e a eficácia da sua implementação têm recebido uma grande atenção internacional. Matteo Marchisio (2021), diretor de país para a Ásia e para a divisão do pacífico do IFAD, acredita que a China alcançou um feito sem precedentes na redução da pobreza, particularmente se consideramos que há apenas 40 anos havia mais de 800 milhões de pessoas em situação de pobreza, o que correspondia a mais de 90 por cento da população daquela época. Desta forma, o sucesso deste país a este nível pode proporcionar "múltiplas lições" para outros países em desenvolvimento (Mohammed, 2018). Por isso, o objetivo desta dissertação é tratar as seguintes questões de investigação:

- De que modo é que a China combateu a pobreza nos últimos 40 anos (desde 1978, o ano em que a China anunciou a sua reforma e abertura)?
- Quais foram os principais fatores envolvidos?
- Que resultados foram alcançados na luta da China contra a pobreza?
- Quais são as especificidades das políticas e estratégias de erradicação da pobreza da China?

Para assegurar a objetividade e a abrangência, utiliza-se uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa. Para além de uma revisão da literatura e de contributos teóricos, são também analisados quantitativamente os dados disponíveis sobre a eficácia da erradicação da pobreza.

O corpo principal do trabalho está dividido em cinco partes: a primeira parte é a introdução; a segunda parte apresenta o contexto geral, incluindo algumas das principais noções conceptuais e teóricas acerca da pobreza, da sua medição e da sua redução; a terceira parte desloca a análise especificamente para a China e procura compreender o processo de erradicação da pobreza extrema neste país no contexto de um paradigma nacional específico; a quarta parte é uma análise e discussão dos resultados com base em diferentes tipos de dados, bem como dos pontos-chave da experiência chinesa; e a última parte é a conclusão.

2. DEFINIÇÕES, MÉTRICAS E TEORIAS SOBRE POBREZA

2.1. Perspetivas Distintas sobre Pobreza

A eliminação ou redução da pobreza é um requisito fundamental para o desenvolvimento da sociedade humana. Ainda que o desenvolvimento tenha a ver com a transformação da sociedade como um todo e a melhoria das condições de vida de todas as pessoas, não há dúvida que as pessoas em situação de pobreza requerem uma atenção especial (Kanbur & Squire, 1999). Com o aprofundamento e desenvolvimento constantes do estudo académico da pobreza, as definições de pobreza têm vindo a tornar-se mais diversificadas. Cada disciplina e perspetiva teórica ou filosófica possui o seu próprio quadro conceptual, visão teórica e paradigma de estudo sobre esta matéria. No entanto, se enfatizarmos apenas uma destas perspetivas, o resultado pode ser como apalpar um elefante às cegas, percebendo apenas uma pequena parte do problema. Só reunindo toda a diversidade de contributos e de perspetivas sobre a pobreza é que é possível apreender de uma forma mais completa o verdadeiro significado da pobreza.

Perspetiva económica

A partir de uma perspetiva económica, a pobreza ocorre quando as pessoas não dispõem dos meios necessários para satisfazer as suas necessidades básicas. Portanto, a primeira tarefa é determinar o que constitui uma necessidade básica. O Relatório

elaborado por William Beveridge (1942) resumiu os cinco “gigantes” que impediam o caminho da reconstrução do pós-guerra: pobreza, doença, ignorância, miséria e ociosidade. Por sua vez, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, 2000) esteve por trás da formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): oito objetivos fundamentais para o desenvolvimento humano, representados na Figura 1. Através da comparação entre os ODM e os "cinco gigantes" do Relatório Beveridge, pode ser identificada uma lista preliminar de "necessidades básicas", a saber: alimentação, vestuário, habitação, saúde e educação. Geralmente, o grau de satisfação destas necessidades básicas é aferido através do nível de rendimento/consumo.

Figura 1 – Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



Fonte: UNDP (2000)

Adicionalmente, alguns académicos apresentaram o conceito de "pobreza de ativos" numa tentativa de colmatar as insuficiências do conceito de pobreza de rendimentos/consumo. Haveman & Wolff (2004) argumentam que a pobreza depende também dos "recursos económicos" que uma família pode controlar, sendo este aspeto importante (relativo ao stock e não ao fluxo) ignorado pelas abordagens assentes na pobreza de rendimentos. De facto, a pobreza de rendimentos reflete o que uma família auferem em termos económicos no ano em curso, mas não o stock ou a acumulação de riqueza no passado. Consequentemente, a consideração dos ativos detidos pelos agregados familiares permite aferir com maior precisão o estado de pobreza crónica desses agregados, a classe social a que esses agregados pertencem e a verdadeira estrutura da sociedade em termos de desigualdade e pobreza. Daqui resulta igualmente que as políticas sociais devem ser concebidas, até certo ponto, de modo a possibilitarem e facilitarem a poupança e o investimento por parte das pessoas em situação de pobreza.

Perspetiva sociológica

Os sociólogos distinguem duas componentes da pobreza: privação (“*missing out*”) e exclusão social (“*left out*”), em termos da desvantagem social do indivíduo ou da família na sociedade (Alcock, 1993). Com base nisto, a ONU define a exclusão social como a ausência de reconhecimento de direitos civis e sociais básicos (por exemplo, acesso a cuidados de saúde adequados, educação e outras formas não materiais de bem-estar), bem como, mesmo quando esse reconhecimento existe, a falta de acesso às instituições políticas e jurídicas necessárias para exercer esses direitos (United Nations, 2016).

Seguindo o sentido acima, o conceito de privação é utilizado principalmente para identificar quem é pobre e para ajudar a estabelecer a linha de pobreza. Por outro lado, a exclusão social é utilizada principalmente para identificar aqueles que são excluídos do sistema de proteção social e aqueles que não podem participar em atividades sociais e económicas, tais como famílias monoparentais, pessoas com deficiência física, desempregados e outros grupos vulneráveis (Saunders et al, 2008). Por outras palavras, o conceito de privação preocupa-se com o fenómeno em si mesmo, enquanto a exclusão social dá mais atenção à raiz ou às causas do fenómeno. Por conseguinte, a abordagem da exclusão social exige a criação de condições, por exemplo a nível legislativo e político, que promovam a justiça social para os grupos desfavorecidos.

Perspetiva das capacidades/desenvolvimento humano

No centro desta perspetiva está a ideia de conceber a pobreza em termos de limitação das capacidades. O rendimento é apenas um instrumento para alcançar um certo nível de bem-estar; o verdadeiro objetivo é uma melhor qualidade de vida. Note-se que uma atenção excessiva à pobreza de rendimentos tende a desviar as políticas públicas do seu verdadeiro objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas, o que pode ter um impacto profundamente negativo na conceção e implementação das políticas económicas e sociais. Amartya Sen (1999) apontou que existem boas razões para pensarmos a pobreza como uma privação das capacidades básicas e não apenas como uma condição de baixo rendimento. Mais especificamente, esta privação das capacidades básicas pode manifestar-se em mortalidade prematura, desnutrição evidente (especialmente para crianças), alta incidência de doenças persistentes, analfabetismo generalizado e outras privações e incapacidades. Tal como referido anteriormente, a contribuição de Sen alarga

essencialmente a lógica da definição de pobreza, concebendo-a de forma multidimensional e tendo em conta que a conversão do rendimento em capacidades é influenciada por múltiplos fatores individuais, comunitários e sociais. Por exemplo, as crianças, os idosos, os deficientes e os doentes necessitam muitas vezes de incorrer em custos adicionais para conseguirem desempenhar as mesmas atividades funcionais que outras pessoas.

O importante valor de analisar a pobreza numa perspetiva de desenvolvimento é que desloca o foco dos meios (rendimentos) para o fim real (qualidade de vida), o que permite enquadrar melhor o papel da política. A razão para tal é que os governos desempenham uma função crucial no combate e mitigação das situações de privação das capacidades básicas, particularmente no fornecimento de oportunidades iguais de educação e saúde para todas as crianças.

Perspetiva política

De acordo com a *entitlement approach* (abordagem dos direitos) proposta igualmente por Amartya Sen a partir da análise da questão das fomes (*famines*)(1983), a pobreza pode ser estudada como uma questão política. Na opinião deste autor Sen, as situações de fome generalizada podem ocorrer em contextos em que parte da população de um país tem acesso sem limitações aos alimentos ao mesmo tempo que outra parte da população sofre de fome. Portanto, a pobreza é sobretudo uma manifestação de desigualdades em termos de direitos, distribuição e acesso.

Neste sentido, criar oportunidades de desenvolvimento mais inclusivas e empoderar os pobres em termos dos seus direitos de produção, de negócio e de mobilidade é uma forma fundamental de erradicar a pobreza. Para tal, é necessário introduzir métodos mais democráticos, transparentes e responsáveis no processo de tomada de decisões políticas.

Tudo considerado, uma revisão sistemática da compreensão humana da pobreza numa perspetiva teórica é capaz de ajudar a explorar as causas da pobreza de forma mais abrangente e, assim, conduzir a políticas de alívio da pobreza mais direcionadas.

2.2. Medição da Pobreza

A medição da pobreza é uma parte fundamental do processo de erradicação da pobreza, na medida em que permite aferir a escala do problema e identificar quem são as pessoas que se encontram nessa situação. A par dos desenvolvimentos na conceptualização e teorização sobre a pobreza, também os instrumentos e métodos de medição de pobreza têm vindo a ser refinados e desenvolvidos. Atualmente, os dois métodos mais reconhecidos e generalizados para a análise empírica e medição da pobreza são o critério do rendimento/consumo e o Índice de Pobreza Multidimensional (MPI). O primeiro (critério do rendimento/consumo) utiliza a análise quantitativa para traduzir o conceito de pobreza num critério mensurável em termos de rendimento ou consumo, designado por linha ou limiar de pobreza, abaixo do qual as pessoas são consideradas pobres. Por sua vez, o MPI estende a medição da pobreza num sentido multidimensional, utilizando variáveis adicionais (nutrição, mortalidade infantil, escolaridade, etc.) para refletir a qualidade de vida das pessoas e caracterizar as situações de privação. Ambos os critérios são referências importantes para o reforço da monitorização da pobreza e para a implementação de políticas nacionais de redução da pobreza.

Critério do rendimento/consumo

Este critério permite aferir a situação económica dos pobres a partir de uma perspetiva monetária, a qual reflete um conceito de pobreza fácil de compreender, com o objetivo de desenvolver estratégias e políticas contra a pobreza.

Originalmente, Rowntree (1902) estimou a linha de pobreza em York, Reino Unido, com base no orçamento monetário necessário para a aquisição de um cabaz de bens (*shopping basket*) capaz de satisfazer as necessidades mínimas para assegurar a subsistência física. Para uma família de seis pessoas, o orçamento alimentar mínimo para uma semana era de 15 *Shillings*¹, mais uma certa quantia para habitação, vestuário, combustível e outras coisas diversas. Desta forma, Rowntree calculou e estabeleceu uma linha de pobreza de 26 *Shillings* por semana para uma família de seis pessoas.

Desde esta época, este método tem sido aplicado, em maior ou menor grau, por parte das organizações internacionais e na maioria dos países. O Banco Mundial define e mede a pobreza de acordo com a abordagem do custo das necessidades básicas. Assinala-se que

¹ Antiga unidade monetária do Reino Unido, correspondente a 1/20 de uma libra.

estas necessidades básicas têm duas componentes: uma é a necessidade de uma certa quantidade de alimentos para satisfazer os requisitos nutricionais; a outra consiste nas necessidades não alimentares, como o vestuário e a habitação. Se as pessoas não possuem um nível de rendimento/consumo suficiente para satisfazer estas necessidades, então são identificadas como pobres. Em virtude das mudanças no custo de vida com o decorrer do tempo, a linha de pobreza também precisa de ser atualizada regularmente.

Na década de noventa do século XX, o Banco Mundial recolheu informação relativa às linhas de pobreza nacionais de 33 países (tanto em desenvolvimento como desenvolvidos) e com estes estabeleceu uma linha de pobreza global a fim de comparar a pobreza global. Nessa altura, as linhas de pobreza nos seis países mais pobres (Indonésia, Bangladesh, Nepal, Quênia, Tanzânia, Marrocos) eram de cerca de 31 dólares por pessoa por mês. Além disso, dois outros países, as Filipinas e o Paquistão, também tinham linhas de pobreza próximas dos 31 dólares. Assim, o Banco Mundial estabeleceu uma linha de pobreza internacional de 1 dólar norte-americano por dia, que foi oficialmente lançada no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, 1990).

Porque é que se escolheram as linhas de pobreza dos países mais pobres como referência?

Em primeiro lugar, o Banco Mundial harmonizou as unidades monetárias das linhas de pobreza para estes países em termos de paridade de poder de compra (PPC) com base em dados de 1985. Seguidamente, traçou-se um gráfico de dispersão da linha de pobreza em relação ao consumo médio. Por último, foi utilizado um modelo matemático para simular e prever os padrões da pobreza. Desta forma, os investigadores concluíram que a pobreza extrema está sobretudo associada aos países pobres, enquanto os países ricos são afetados principalmente pela pobreza relativa (Ravallion et al, 1991). Consequentemente, se quisermos direcionar prioritariamente os recursos escassos para o combate à pobreza extrema, esta deve ser aferida e medida em relação ao nível de vida dos países mais pobres do mundo.

Mais tarde, em 2008, o Banco Mundial baseou-se em dados sobre as linhas de pobreza de 75 países (incluindo economias em transição), com PPC de 2005, para atualizar o limiar internacional de pobreza, fixando-o em 1,25 dólares. Nessa ocasião, em termos gerais, a alteração do limiar de pobreza foi orientada por três princípios (Ravallion et al, 2008): *i*) as comparações internacionais do nível de vida devem basear-se em preços

relativos mais recentes e fidedignos, a menos que existam boas razões para suspeitar que as estimativas anteriores são inexatas; *ii*) o ajustamento da linha de pobreza deve ter principalmente em conta as modificações na PPC em vez de alterações substantivas na definição da linha; *iii*) o limiar internacional de pobreza dirige-se essencialmente às populações mais pobres do mundo.

Em outubro de 2015, o Banco Mundial atualizou mais uma vez o padrão global de pobreza extrema para 1,9 dólares e voltou a fazê-lo em setembro de 2022, estabelecendo-o no seu nível atual de 2,15 dólares (Ferreira et al, 2015; World Bank, 2022). De cada vez que o limiar internacional de pobreza é atualizado, passa a constituir o novo critério para as análises da evolução da pobreza global e para comparações entre países tanto pelo Banco Mundial como pelo sistema das Nações Unidas, constituindo ainda uma das principais bases para a atribuição de fundos de ajuda internacional (Ferreira et al, 2015).

Índice de pobreza multidimensional

Embora o rendimento seja uma boa variável *proxy* da pobreza, não é suficiente para refletir outros aspetos da privação e da exclusão social. Dessa forma, a emergência do Índice de Pobreza Multidimensional (MPI) veio preencher as lacunas que existiam ao nível da consideração do bem-estar em medidas anteriores de pobreza.

A noção de pobreza multidimensional deriva da abordagem das capacidades (*Capability Approach*) desenvolvida por Amartya Sen. Esta é uma teoria normativa e não explicativa: por outras palavras, não é uma teoria que explique a pobreza, a desigualdade ou o bem-estar, mas sim uma teoria que nos ajuda a conceptualizar estas noções. Além disso, note-se que se concentra na vida humana e não nos rendimentos ou bens que a pessoa possua.

Como mencionado na secção anterior, Sen (1992) acreditava que a pobreza é uma privação das capacidades humanas básicas e que esta privação provém de uma série de fontes. Os exemplos incluem saúde precária, falta de educação, ausência de empoderamento, más condições de trabalho e ameaças de violência. Alkire & Foster (2007) argumentam que esta medida da pobreza multidimensional associada à abordagem das capacidades pode fornecer informações mais precisas relativamente ao fenómeno da pobreza.

Após esta teoria ter sido proposta, foi criticada por muitos académicos, que consideraram a teoria demasiada abstrata para ser aplicada na prática, sendo o maior

desafio como medir a pobreza multidimensional. Porém, nos dias de hoje, a crescente disponibilidade de dados de inquéritos estatísticos baseados em agregados familiares nos países de todo o mundo torna efetivamente possível medir a pobreza multidimensional e a sua evolução (Alkire, 2011).

Iniciada por Amartya Sen, a Iniciativa de Desenvolvimento Humano e Pobreza de Oxford (OPHI na sigla em inglês) foi fundada em Maio de 2007 a fim de estudar a pobreza multidimensional (OPHI, 2018). Pouco depois, Alkire & Foster (2007) publicaram “*Counting and Multidimensional Poverty Measurement*”, uma publicação pioneira na abordagem e medição da pobreza multidimensional. Em 2010, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento adotou e divulgou oficialmente o MPI de 104 países no Relatório de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2010).

Este índice complexo inclui duas componentes-chave: a incidência e a intensidade da pobreza. Em concreto, a incidência da pobreza é a proporção da população em situação de pobreza multidimensional, expressa como H (*Headcount ratio*); a intensidade é a proporção média de privação experimentada pelos pobres (ponderada), nomeadamente, o quão pobres são os pobres num sentido médio, expressa como A (*Average deprivation share*). Assim, O índice de pobreza multidimensional pode assim ser expresso como “ $MPI = H \times A$ ” (Alkire & Wang, 2009).

Em detalhe, o MPI comporta 3 dimensões: saúde, educação e nível de vida, com um total de 10 indicadores. Estes referem-se especificamente à nutrição, mortalidade infantil, anos de escolaridade, frequência escolar, utilização de combustível para cozinhar, casas de banho, água potável, eletricidade, pavimento da habitação e posse de bens duradouros (Anexo I). Estes indicadores não só permitem avaliar a sobreposição de privações múltiplas a nível de cada agregado familiar, como também mostram o número médio de pessoas envolvidas nesta situação e as dimensões relacionadas.

Para obter o MPI, é necessário determinar primeiro a privação ao nível de cada dimensão e depois somar essas privações de acordo com os respetivos ponderadores. Para cada indicador, se o valor observado for inferior ao valor limiar (*cut-off*) desse indicador, considera-se que estamos perante uma situação de privação. Por exemplo, assumindo um limiar de 5 anos de escolaridade, uma pessoa é identificada como sendo privada de anos de escolaridade se o valor observado de anos de escolaridade for de 4 anos.

Todavia, o MPI apresenta ainda assim algumas limitações. Muitos indicadores que refletem a expansão das capacidades humanas não são considerados, devido à indisponibilidade de dados. Para além disso, há também espaço para melhorias na fixação dos ponderadores. Ao mesmo tempo, MPI é restrito pela disponibilidade de estatísticas em cada país, dado que em alguns países os dados são muito antigos e podem não refletir a situação atual em termos de pobreza.

2.3. Algumas Perspetivas Teóricas sobre Desenvolvimento Económico e Redução da Pobreza

A teoria do "círculo vicioso da pobreza" foi proposta por Ragnar Nurkse em 1953 e procurou identificar as causas das dificuldades de desenvolvimento nos países com baixos rendimentos. Esta teoria considera que as causas do círculo vicioso da pobreza nos países em desenvolvimento existem tanto do lado da oferta como do lado da procura. Em primeiro lugar, do lado da oferta, as pessoas nos países em desenvolvimento têm muitas vezes pouca capacidade de poupança devido aos rendimentos mais baixos, o que leva à escassez de capital e, por sua vez, à estagnação da produtividade. Por fim, a baixa produtividade leva-nos novamente ao início, ou seja, ao baixo rendimento, completando o círculo (Kanbur, 2001). Do lado da procura, os baixos rendimentos significam baixo poder de compra, o que não atrai investimento. A escala de produção e a produtividade não podem ser aumentadas, o que volta aos passos acima referidos. Em resumo, estamos perante um processo repetitivo em que a causa do ciclo influencia o efeito e vice-versa. Estes dois círculos viciosos afetam-se mutuamente, tornando os países em desenvolvimento cada vez mais pobres e inviabilizando o seu desenvolvimento no longo prazo. Daí a famosa afirmação de Nurkse segundo a qual "um país é pobre porque é pobre" (Nurkse, 1953).

No que diz respeito a como pôr fim ao círculo vicioso da pobreza, há dois aspetos que devem ser considerados. Por um lado, a escassez de capital provoca uma carência de oferta e depois, de procura, o que faz do capital uma força importante. Por outro lado, se analisarmos a oferta e a procura em conjunto, nem o investimento nem a poupança por si só podem quebrar o impasse que está a travar o desenvolvimento. Como, teoricamente, ambas as variáveis são identicamente iguais, somente um afluxo de investimento

estrangeiro, em acréscimo à poupança local, pode trazer a economia nacional para um círculo virtuoso e romper o círculo vicioso. Em algumas regiões subdesenvolvidas, este processo precisa de ser organizado pelo Estado, através de ações coordenadas e, eventualmente, do setor empresarial do Estado (Hussain & Hanjra, 2004).

Analogamente, Nelson (1956) propôs uma teoria da armadilha de equilíbrio de baixo nível, baseada na armadilha malthusiana. Este autor assinalou que a taxa de crescimento da população é altamente sensível ao nível de rendimento nacional per capita. Vivendo na pobreza, a taxa de mortalidade é inevitavelmente elevada, o que inibe o crescimento populacional. Todavia, uma vez que a taxa de crescimento do rendimento per capita ultrapasse a taxa de crescimento da população, a vida melhorará, a mortalidade diminuirá e o crescimento da população acelerará, o que vai trazer o rendimento per capita de volta ao seu nível original. Desta forma, surge uma armadilha de equilíbrio de baixo nível, em que o crescimento do rendimento per capita é compensado pelo crescimento da população. Para sair desta armadilha, portanto, o rendimento per capita deveria aumentar de forma significativa e rápida, para que o rendimento nacional proveniente de novos investimentos cresça consistentemente mais depressa do que o crescimento da população. Mais especificamente, devem ser tomadas medidas tais como *i*) limitar o crescimento populacional; *ii*) melhorar o sistema financeiro para converter a poupança em investimentos eficientes; e *iii*) expandir a economia através de investimentos maciços para aumentar as oportunidades de emprego, etc.

Como se pode ver, as duas teorias acima mencionadas partilham o mesmo núcleo, ambas propondo que a pobreza nos países em desenvolvimento se encontra num equilíbrio estável na ausência de forças externas. No entanto, uma vez que uma economia sai de um equilíbrio de nível baixo e entra num de nível elevado, através da ação de forças externas, consegue alcançar um crescimento sustentado e estável.

Em contraste com os argumentos pessimistas de Nurkse, a teoria de causalidade circular cumulativa de Myrdal introduz uma importante novidade, que é a importância de promover a equidade na distribuição de rendimentos através da reforma institucional. Esta teoria indica que o processo de desenvolvimento económico começa com algumas regiões já bem desenvolvidas. Uma vez que estas regiões estão à frente de outras regiões devido às suas vantagens originais de desenvolvimento, continuam a acumular fatores favoráveis para manter o seu avanço através de um processo causal cumulativo. Isto resulta num

desequilíbrio crescente entre as regiões em crescimento e em atraso. Criticando a tradicional análise de equilíbrio de *steady state* utilizada na teoria do desenvolvimento económico neoclássico, Myrdal (1957) argumentava que nos países em desenvolvimento os mercados não regulam espontaneamente a afetação de recursos de modo a alcançar um equilíbrio entre regiões. Em vez disso, defendia uma análise estruturalista para investigar o desenvolvimento regional nos países em desenvolvimento. Do seu ponto de vista, o papel das forças de mercado tende geralmente a aumentar e não a reduzir os desequilíbrios inter-regionais. É necessária uma forte intervenção governamental para promover o desenvolvimento económico regional coordenado.

Ainda segundo Myrdal, são necessárias reformas ao nível da educação e da posse das terras para se criar um círculo virtuoso, nomeadamente "distribuição equitativa do rendimento - estímulo ao consumo - aumento do investimento - aumento da poupança - geração de capital - aumento da produtividade - aumento da produção - aumento do rendimento per capita". Por outras palavras, a intervenção exógena do Estado, através de políticas e ações públicas, desempenha um papel importante (Jackson, 1990).

Em qualquer caso, embora ainda não tenha sido descoberta uma teoria inclusiva da pobreza nos círculos académicos, estes debates de diferentes perspetivas têm vindo a enriquecer a abordagem metodológica em relação a este problema. Isto tem contribuído para a exploração e prática na luta contra a pobreza em todos os países, gerando mais dados e análises sobre a pobreza a nível global.

3. O PROCESSO HISTÓRICO DE ELIMINAÇÃO DA POBREZA NA CHINA

Em 25 de Fevereiro de 2021, a China anunciou que tinha concluído a sua missão de erradicação da pobreza extrema e atingido as metas de redução da pobreza da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável dez anos antes do previsto, desempenhando assim um papel importante no avanço da raça humana na luta contra a pobreza.

Este capítulo procurará descrever e analisar a experiência e prática da China na redução da pobreza a nível nacional desde a reforma e abertura (depois de 1978) à luz das teorias internacionais de redução da pobreza. A investigação disponível mostra que o sucesso da China na redução da pobreza não é apenas o resultado da manutenção de um

crescimento económico rápido, mas também o resultado de uma estratégia governamental de grande escala e a longo prazo para aliviar a pobreza ao longo das últimas quatro décadas (Montalvo & Ravallion, 2010). Por isso, pretende-se dar atenção a estas duas questões: o crescimento económico e as estratégias de redução da pobreza adotadas. Antes de o fazer, é essencial apresentar a evolução do limiar de pobreza na China.

3.1. Ajustamento da Linha Oficial de Pobreza na China

No início da década de 1980, o governo chinês começou a assumir a linha de pobreza rural estabelecida pelo Bureau Nacional de Estatística da China como critério para aferir a incidência de pobreza rural no país. A China era já então o país em desenvolvimento mais populoso, com uma enorme população de pessoas em situação de pobreza. A sua metodologia de fixação do limiar de pobreza foi assim seguida em conformidade com as normas internacionais do Banco Mundial, tendo também em conta as condições nacionais básicas.

A linha oficial de pobreza na China é calculada com base no custo básico de manutenção da vida de uma pessoa durante um determinado período de tempo, incluindo o custo dos alimentos, outros consumos e serviços sociais. Em primeiro lugar, deve-se confirmar um critério nutricional, que o Bureau Nacional de Estatística determinou em 2100 calorias por pessoa por dia. Seguidamente, é calculado um valor monetário correspondente tendo em conta o preço dos alimentos, definindo assim uma linha de pobreza alimentar. Em último lugar, procede-se à determinação da linha de pobreza não-alimentar. Uma abordagem simples consiste em determinar subjetivamente a proporção da linha de pobreza alimentar na linha de pobreza global, ou determinar esta proporção por referência ao coeficiente *Engel* para toda a sociedade ou para pessoas com baixos rendimentos (Yang, 2005).

A linha de pobreza de 1978 era de 100 *yuan* por pessoa por ano a preços constantes de 1978. Este é um padrão muito baixo, que assegura que cada pessoa pode ingerir 2.100 calorias por dia, com uma proporção da despesa alimentar a representar 85% do total e com uma elevada proporção de cereais vulgares (como sorgo e milho) e reduzida quantidade de carne e ovos. O limiar de pobreza de 2008 era de 865 *yuan* por pessoa por ano, a preços constantes de 2000, sendo a proporção da despesa alimentar de 60% deste

valor. Já o limiar de pobreza de 2010 era de 2.300 *yuan* por pessoa por ano a preços constantes de 2010, tendo sido calculado com base nos custos básicos de alimentação, vestuário, ensino obrigatório de 9 anos, serviços médicos e habitação. O limiar de pobreza de 2010 é ainda hoje utilizado, ascendendo a 2.952 *yuan* em 2017, a preços de 2010 e ajustado à inflação (Xian et al, 2016).

Ao comparar a linha de pobreza extrema da China com a do Banco Mundial, pode-se concluir que a linha original da China estava muito aquém do padrão internacional, mas é agora mais elevado do que o padrão estabelecido pelo Banco Mundial (Tabela I). Por um lado, o aumento do limiar de pobreza deve-se ao crescimento do rendimento per capita e do PIB per capita e à introdução da noção de pobreza multidimensional. Por outro lado, a redução da proporção do consumo alimentar representa uma mudança de visão. Com efeito, embora o consumo alimentar pelas pessoas esteja no topo da lista, é igualmente importante pensar no apoio ao nível dos cuidados de saúde, educação e habitação de uma perspectiva das políticas a favor dos pobres.

Tabela I - A comparação da linha de pobreza extrema da China com a linha de pobreza extrema do Banco Mundial

	Linha de pobreza na China (<i>yuan</i> por pessoa e por ano)			Linha de pobreza do Banco Mundial (<i>yuan</i> por pessoa e por ano)			Rácio entre o limiar na China e o limiar do Banco Mundial
	Ano 1978	Ano 2008	Ano 2010	1\$ por pessoa por dia	1,25\$ por pessoa por dia	1,9\$ por pessoa por dia	
	A			B			A/B
1995	530		1511	691			76,7%
2000	625	865	1528	876			71,3%
2005	683	944	1742	935			73,0%
2008		1196	2172		1746		68,5%
2010		1274	2300		1800		70,8%
2011			2536		1887		134,4%
2014			2800		2200		127,3%
2015			2855			2356	121,2%
2017			2952			2455	120,2%

Fonte: NBS da China (2016) e World Bank (1990, 2008, 2015)

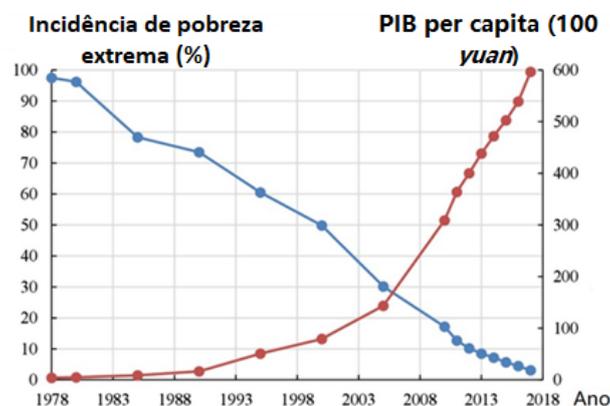
Nota: Sob o mesmo padrão, os valores variam entre anos, mas representam o mesmo nível de vida e são comparáveis. No entanto, os diferentes padrões representam níveis de vida diferentes e não são diretamente comparáveis.

No futuro, há razões para acreditar que, com o rápido desenvolvimento da China, o limiar de pobreza estabelecido não se limitará às comparações com os de alguns dos países mais pobres do mundo, mas aproximar-se-á gradualmente do dos países desenvolvidos. Por exemplo, o limiar de pobreza poderia ser fixado em 50% do rendimento disponível médio per capita dos habitantes do país no ano anterior, com um padrão mais elevado para medir a situação de pobreza relativa no país.

3.2. A Base Fundamental: o Crescimento Económico

O nível de desenvolvimento económico de um país e o seu rendimento nacional estão intimamente ligados à sua taxa de pobreza. O elevado crescimento económico é habitualmente acompanhado por um rápido declínio da taxa de pobreza, enquanto que o declínio económico é muitas vezes acompanhado por um aumento da incidência de pobreza (Ravallion & Chen, 1997). O ritmo de crescimento económico da China tem permanecido elevado desde a sua reforma e abertura, com a economia nacional a crescer a uma taxa média anual de cerca de 9%. Durante o período de 1978 a 2014, o rendimento per capita da China aumentou 16 vezes, o que reduziu a taxa de pobreza extrema do país (com base no limiar internacional de pobreza de 1,90 dólares por dia em termos de PPC) de 88,3% em 1981 para 1,9% em 2013, retirando assim mais de 850 milhões de chineses da situação de pobreza extrema (World Bank, 2018). A relação entre o crescimento económico e a evolução da incidência de pobreza ao longo dos últimos 40 anos é mostrada na Figura 2, sendo evidente a relação estreita entre a evolução das duas variáveis.

Figura 2 - Crescimento económico e redução da pobreza extrema na China desde 1978



Fonte: elaboração da autora segundo o Anuário Estatístico da China de 1981-2018 e o Relatório de Monitorização da Pobreza na China Rural de 2000-2018, Bureau Nacional de Estatística da China

O crescimento económico da China tem contribuído para a redução da pobreza de duas formas principais. Primeiro, a introdução no final dos anos 70 de um sistema de responsabilização contratual do agregado familiar, com remuneração² ligada à produção, promoveu desenvolvimentos na agricultura que aumentaram os rendimentos agrícolas

² As terras rurais de propriedade coletiva são contratadas a agricultores que, após entregarem uma determinada quantidade de produção ao coletivo, podem escolher consumi-la eles próprios ou vender os seus excedentes de produção.

dos pobres rurais (Tabela II). A implementação desta iniciativa deu aos agricultores autonomia na produção agrícola e aumentou consideravelmente a sua motivação para produzir. Estima-se que, entre 1978 e 2001, a agricultura contribuiu quatro vezes mais para a redução da pobreza na China do que a indústria ou os serviços (Ravallion, 2009). Mais tarde, isto foi promovido principalmente através de desenvolvimentos científicos e tecnológicos no sector agrícola (Zhu & Chen, 2016). Por outro lado, o desenvolvimento económico proporcionou diretamente mais oportunidades. A rápida urbanização provocada pela industrialização levou um grande número de pessoas rurais a trabalhar no sector não-agrícola e nas zonas urbanas, o que aumentou em grande medida o rendimento não-agrícola da população rural (Montalvo & Ravallion, 2010). Um aumento de um ponto percentual na percentagem da mão-de-obra de uma aldeia empregada como migrante está associado a um declínio de 3,2 pontos percentuais na probabilidade de cair na pobreza, e entre os pobres, o mesmo aumento na migração está associado a uma redução de 3,5 pontos percentuais na probabilidade de permanecer pobre (Giles & Murtazashvili, 2013).

Tabela II - Taxas de crescimento da agricultura e do rendimento líquido médio por agricultor em diferentes períodos

	Taxa média anual de crescimento pré-reforma (%)	Taxa média de crescimento anual durante o período da reforma (%)	
	Ano 1970-1978	Ano 1979-1984	Ano 1985-1995
Agricultura	2.7	8.0	4.2
População	1.8	1.5	1.2
PIB per capita	3.1	7.3	8.2
Rendimento líquido médio por agricultor	—	16.2	3.3

Fonte: Huang et al (2008), p.4.

Segundo, o crescimento económico causado pelas reformas de mercado, investimentos em infraestruturas, etc., aumentou as receitas fiscais do governo e tornou o Governo mais capaz de implementar políticas de redução da pobreza para ajudar a

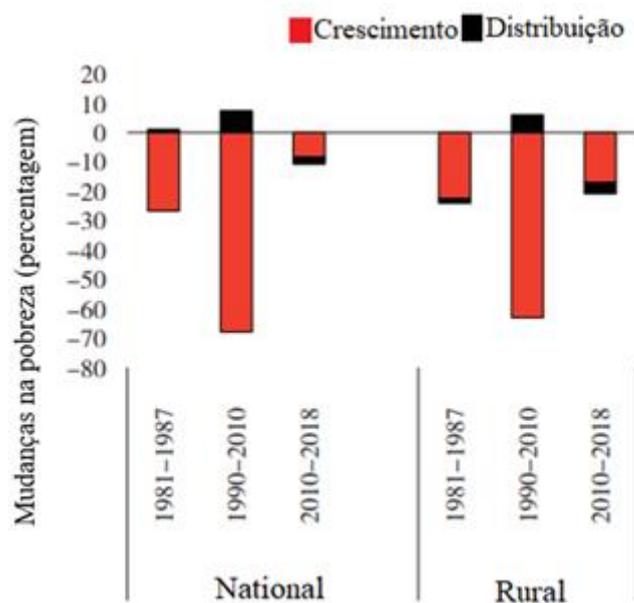
população rural pobre, o que constitui um efeito indireto do crescimento económico na redução da pobreza (Wang, 2008).

Porém, assinala-se que a relação entre crescimento económico e erradicação da pobreza não é linear e que o impacto da economia nas diferentes classes e grupos de pessoas varia muito. Ademais, com a desaceleração do crescimento económico da China, as regiões com vantagens de recursos e geográficas gozam geralmente da maior parte dos benefícios do crescimento económico, ocupando um lugar dominante, ao passo que as regiões pobres têm dificuldade em beneficiar do efeito de arrastamento/*trickle-down* devido às limitações de recursos e de transportes. A ideia promovida pelo *trickle-down effect*, que na realidade é favorável aos ricos em detrimento dos pobres, é que as regiões e grupos que têm sido priorizados para o desenvolvimento acabam por beneficiar igualmente as pessoas e regiões mais pobres através do investimento, consumo e emprego, levando à sua prosperidade partilhada (Stiglitz, 2015).

Na realidade, o crescimento económico rápido da China veio a par do aumento da desigualdade, impulsionado pelo aumento das disparidades urbano-rurais, bem como entre regiões, o que reduziu o efeito do crescimento na redução da pobreza, pelo menos até 2010. O índice de Gini com base no rendimento da China aumentou de 30 em meados dos anos 80 para 49,1 em 2008, e depois começou a diminuir³. As disparidades interpessoais aumentaram à medida que o país passou a ter uma economia de mercado. Se a distribuição não tivesse mudado entre 1990 e 2010, a pobreza teria diminuído mais 6 pontos percentuais (Figura 3).

³ Índice de Gini baseado no rendimento de 1981-2001: Ravallion e Chen (2007). Dados de 2003- 2019: NBS da China (2020).

Figura 3 - Decomposição da evolução da pobreza rural e nacional em termos de crescimento económico e alterações na distribuição do rendimento



Fonte: Lugo et al (2021), com base na PovcalNet, utilizando a linha de pobreza internacional (\$1,90/dia por pessoa, PPC de 2011).

Nota: Decomposição da pobreza segundo Datt & Ravallion (1992). Os dados disponíveis para 1981-1987 baseiam-se no rendimento disponível per capita, enquanto que em 1990-2018 se baseiam na despesa familiar per capita. 1990-2010 é um período de desigualdade crescente, enquanto que 2010-18 é um período de diminuição da desigualdade.

Por sua vez Freeman & Webber (2009) argumentam que a alfabetização, a esperança de vida e a nutrição contribuem positivamente para o crescimento económico ao analisar dados relativos aos países pobres de 1970-2000. No entanto, os aumentos gerais dos rendimentos não garantem melhorias na saúde e educação, a menos que sejam apoiados por políticas públicas que forneçam recursos específicos a estas áreas. Não se pode, portanto, presumir que os países pobres possam melhorar o bem-estar e a vida simplesmente perseguindo o crescimento económico sem atenção à saúde e à educação.

Para maximizar o efeito sobre a pobreza, como referido anteriormente, não basta aguardar pelos efeitos do crescimento económico, sendo igualmente necessário o contributo adequado das políticas públicas.

3.3. Estratégias e Políticas de Redução da Pobreza no Contexto da Intervenção Governamental

Após a década de 1980, em que o *trickle-down* e o "Consenso de Washington" neoliberal prevaleceram, o Banco Mundial publicou o relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1990 no qual, na prática, se baseou uma série de políticas de redução da pobreza na China.

O relatório sublinha que a diminuição da pobreza deve dirigir-se aos pobres, adaptando estratégias de combate à pobreza e medidas de apoio que beneficiem diretamente os pobres. Com isso (Banco Mundial, 1990):

“Como sugerem dados apresentados neste Relatório, foi possível combater a pobreza de modo rápido e politicamente sustentável mediante uma estratégia composta por dois elementos de igual importância. Um deles é a utilização produtiva do bem de que os pobres mais dispõem - o trabalho. Para tanto, é preciso que as políticas de incentivos de mercado, de instituições políticas e sociais, de infraestrutura e de tecnologia se adaptem para o combate à pobreza. O outro elemento é a prestação de serviços sociais básicos aos pobres - em especial atendimento médico, planeamento familiar, nutrição e educação primária.”

Além disso, são atribuídos apoios sociais às pessoas incapazes de trabalhar e incapacitadas; e fornecem-se redes de segurança às pessoas que sofreram catástrofes e acidentes trágicos a fim de as ajudar a ultrapassar dificuldades e calamidades transitórias.

Com base nestas premissas, a China começou um esforço institucionalizado, organizado e planeado de redução da pobreza rural em grande escala desde 1978.

1978-1985: Reforma económica

Realizada em dezembro de 1978, a 3ª sessão plenária do 11º Comitê Central iniciou um novo capítulo de reforma e abertura bem como modernização na China. O maior fator positivo na redução da pobreza durante este período foi a reforma do sistema económico (como mencionado anteriormente). Construiu-se uma boa base para os trabalhos posteriores (Wang et al, 2004).

1986-1993: O período de redução da pobreza orientada para o desenvolvimento em grande escala

Durante esta fase, o governo central integrou o programa de luta contra a pobreza rural numa estratégia nacional global, estabelecendo agências especializadas desde o nível central até ao nível do distrito. Em 1986, foi criado o Grupo Líder do Conselho de Estado sobre Alívio e Desenvolvimento da Pobreza com o objetivo de afetar eficazmente os recursos. O grupo identificou os distritos pobres a nível nacional, utilizando o rendimento per capita dos residentes rurais a nível do distrito como o principal indicador. Juntamente com os que foram definidos a nível provincial, um total de 700 dos 2100 distritos do país foram considerados pobres (World Bank, 1992).

A redução da pobreza orientada para o desenvolvimento foi explicitamente adotada como a abordagem básica. A circular emitida pelo Conselho de Estado (1987) sobre o reforço do desenvolvimento económico nas zonas pobres apontou o desenvolvimento das áreas pobres como um projeto de gestão global. Principalmente, concentrou-se no desenvolvimento de uma economia de mercado, na transformação de indústrias tradicionais e na criação de novas indústrias, tirando partido das vantagens de recursos locais. Mais precisamente, a diferença face ao modelo anterior residiu em: *i*) a política de fundos de alívio da pobreza mudou de uma distribuição equivalente por população para uma distribuição por projeto; *ii*) passou de depender unicamente do sistema administrativo do governo para depender de organizações económicas e de todos os sectores da sociedade, com o governo a assumir a liderança; *iii*) passou do investimento especial de fundos para o investimento integrado de fundos, tecnologia, materiais e formação.

Após oito anos de alívio da pobreza orientada para o desenvolvimento, no final de 1992, a população rural pobre do país tinha sido reduzida de 130 milhões em 1986 para 80 milhões (pelo padrão em 1978) (ver Anexo II).

1994-2000: Programa prioritário de alívio da pobreza

Em 1994, o Conselho de Estado (1994) lançou o Programa Prioritário de Alívio da Pobreza (1994-2000), o primeiro programa nacional de redução da pobreza da China com objetivos definidos, metas, medidas e prazos finais. Comprometeu-se a assegurar que as necessidades básicas de 80 milhões de residentes rurais empobrecidos seriam satisfeitas

durante os sete anos de 1994 a 2000. Mais tarde, em 1999, as autoridades centrais organizaram a Conferência Nacional de Alívio da Pobreza orientada para o Desenvolvimento, fazendo planos para assegurar o sucesso do Programa Prioritário de Alívio da Pobreza.

No final de 2000, os objetivos do projeto tinham sido amplamente alcançados, com o número de pessoas pobres nas zonas rurais a cair para cerca de 30 milhões e a incidência da pobreza a cair de 8,7% para aproximadamente 3%. Contudo, a distribuição da população pobre mostrou uma diminuição no Leste e um aumento no Oeste, com a proporção de pessoas pobres no Leste a diminuir de 20% para 9%, no centro a mudar de 29% para 30% e no Oeste a aumentar de 51% para 61% (Zhang, 2007).

2001-2012: O aperfeiçoamento do trabalho e o sistema de segurança social

No novo milênio, verificou-se que os pobres rurais estavam distribuídos principalmente em aldeias pobres em algumas regiões pobres, mostrando as características de "uma dispersão extensa com concentrações localizadas". Conseqüentemente, era necessário refinar o objetivo geográfico dos programas de redução da pobreza.

Em 2001, emitiu-se o Esboço da Redução da Pobreza e Desenvolvimento nas Zonas Rurais da China (2001-2010), melhorando os critérios de identificação da pobreza e expandindo o âmbito da assistência governamental. Durante este período, a China deslocou o alvo da pobreza dos distritos para as aldeias, identificando 148.000 aldeias pobres, incluindo algumas fora dos distritos pobres. Ao mesmo tempo, foram introduzidos programas centrados na comunidade. Além disso, o Estado lançou uma série de iniciativas tais como a isenção completa de impostos agrícolas ou os subsídios às sementes agrícolas e aos materiais de produção agrícola, a fim de reduzir efetivamente os encargos dos agricultores e promover o desenvolvimento agrícola. Por último, a fim de reduzir o fosso entre os ricos e os pobres entre as zonas urbanas e rurais e de reforçar o investimento industrial em zonas relativamente desfavorecidas, foram implementados os planos de Programa de Desenvolvimento Ocidental e de Ascensão da China Central. Foi assegurado apoio financeiro e político às regiões centrais e ocidentais para ajudar ao desenvolvimento das principais empresas líderes nessas regiões (Conselho de Estado, 2001). A composição do investimento total (formação de capital fixo) deslocou-se da região oriental, cuja quota diminuiu de 66% em 2003 para 43% em 2012, a mesmo tempo

que a quota das regiões ocidentais e centrais aumentou de forma correspondente. O resultado destes esforços foi um declínio gradual da diferença de rendimentos entre as áreas costeiras e o interior da China, ainda que esta diferença continue a ser grande em comparação, por exemplo, com as disparidades inter-regionais existentes nos EUA ou na União Europeia (World Bank, 2020).

Em relação ao sistema de segurança social, até meados dos anos 2000 a prestação da segurança social básica, o acesso aos serviços sociais, bem como a proteção dos rendimentos na velhice era da responsabilidade das comunas. No entanto, com o aprofundamento das reformas agrárias, as mudanças na tributação rural e a expansão das atividades económicas mercantis nas áreas rurais, as comunas perderam cada vez mais o seu papel como garantes da proteção social básica.

Após uma série de ensaios-piloto, o Conselho de Estado (2007) publicou uma circular sobre o estabelecimento de um sistema de segurança rural de subsistência mínima na China. Foi lançado a nível nacional um programa de rendimento mínimo garantido (*Di Bao*) para as zonas rurais, o qual se expandiu rapidamente, atingindo mais de 52 milhões de beneficiários em 2010. Esta foi uma mudança fundamental, uma vez que pela primeira vez o governo ofereceu uma garantia de rendimento mínimo à população elegível cujo rendimento estava abaixo da linha de *Di Bao* (fixado a nível local). A elegibilidade para o *Di Bao* é verificada com a ajuda de um registo da população, utilizando uma definição de pobreza multidimensional (rendimento, bens, condições de habitação, educação, saúde, emprego).

Em geral, apesar de neste período a abordagem à redução da pobreza ainda não ter visado diretamente os indivíduos pobres, os residentes das aldeias pobres foram os mais beneficiados devido à mudança para baixo nas unidades territoriais alvo. Por um lado, o investimento estatal na redução da pobreza fez com que o rendimento dos agregados familiares agrícolas nas aldeias pobres crescesse mais rapidamente do que a média nacional. Em especial, o rendimento líquido per capita nas aldeias-chave de alívio da pobreza aumentou de 1.196 *yuan* em 2002 para 2.485 *yuan* em 2008, um aumento médio anual de quase 13%, ao passo que a taxa de crescimento média anual nacional do rendimento dos residentes rurais foi de 11,5% durante o mesmo período. Por outro lado, entre 2001 e 2010, a proporção de distritos pobres ao nível nacional com acesso a

autoestradas, eletricidade, telefones e televisão aumentou respetivamente 7,5%, 2,8%, 25,9% e 2,9% (Zhang & Wang, 2013).

2013-2020: Precisão no alívio e erradicação da pobreza

À medida que a população em situação de pobreza foi diminuindo, o governo reconheceu que o efeito *trickle-down* do crescimento económico estava a diminuir e que a abordagem à redução da pobreza assente no desenvolvimento económico começava a mostrar uma tendência decrescente. Entre 2000 e 2010, a proporção de pobres na região oriental diminuiu de 10,2% para 4,6%, enquanto a proporção na região ocidental aumentou de 60,8% para 65,1%. É importante destacar ainda que houve casos em que uma grande quantidade de fundos e projetos de alívio da pobreza foram utilizados para projetos de industrialização sob o pretexto de "redução da pobreza através do desenvolvimento". A sua motivação era o aumento do PIB em vez do melhoramento direto das condições de vida dos pobres ou dos serviços públicos básicos (NBS, 2011).

Assim, perante esses estrangulamentos, e a fim de erradicar completamente a pobreza extrema até 2020, o presidente chinês Xi Jinping propôs pela primeira vez o conceito de uma "orientação diferenciada para a redução direcionada da pobreza" na sua visita de inspeção à aldeia da região central, província de Hunan na China, em novembro de 2013 (Huang, 2018). Concretizando este princípio, o presidente sublinhou que se deve "ser metucioso no trabalho, adaptar as medidas para se adequar às condições locais, procurar a verdade a partir dos factos" (Huang, 2018). Pouco depois, o mecanismo de "precisão no alívio e erradicação da pobreza" foi apresentado oficialmente, o que assinalou uma mudança mais decisiva da focalização na pobreza baseada na área para a focalização na pobreza centrada no agregado familiar (China SCIO, 2021a). Desde então, a China entrou numa nova era de redução da pobreza.

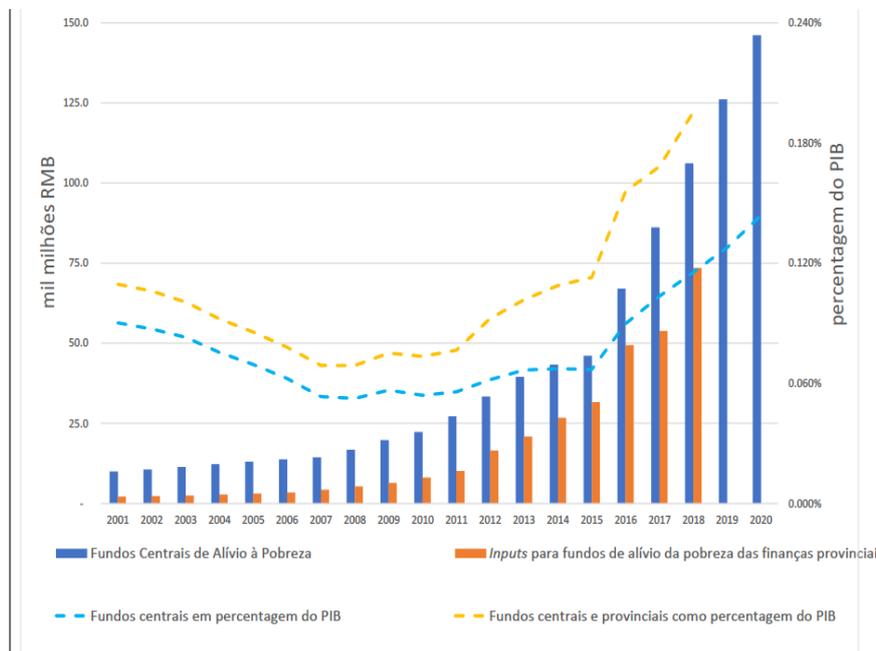
A estratégia abrangeu todo o processo desde a identificação das situações de pobreza até à saída da pobreza, determinando quem deve ser ajudado, quem ajuda, como ajudar, como sair e como evitar a reincidência da pobreza. Para além de se basear numa base de dados abrangente de famílias-alvo e das suas necessidades específicas, tratou-se de procurar a aplicação de conhecimentos locais à procura de soluções adequadas, estabelecendo ao mesmo tempo linhas claras de responsabilidade pelos resultados.

Neste contexto, obtiveram-se melhorias na forma como as famílias pobres eram identificadas. Em primeiro lugar, o rendimento do agregado familiar deixou de ser o único

critério para a identificação. Porquanto os governos locais muitas vezes não tinham registos precisos e fiáveis do rendimento de todos os agregados familiares rurais, recorreu-se a informação sobre ativos do agregado familiar tais como a habitação e a posse de bens duradouros para complementar o limiar de pobreza baseado no rendimento. Em segundo lugar, ao nível da execução, cerca de 800.000 funcionários foram enviados para levar a cabo ações de “identificação precisa da pobreza” (*Jingzhun Shibie*). Para evitar tantos erros quanto possível, por exemplo, erros de inclusão (agregados familiares identificados como pobres que não necessitavam de assistência) e exclusão (agregados familiares pobres que não recebiam apoio suficiente), foram realizadas verificações adicionais, bem como uma estreita supervisão das "saídas" declaradas da pobreza. Criaram-se também mecanismos locais de *feedback* para suportar a responsabilização de cima para baixo, incluindo o estabelecimento em 2014 da linha direta "12317" para a comunicação de problemas sobre o alívio da pobreza (NRRA, 2014).

No que diz respeito ao esforço financeiro, é fácil observar que a dotação dos fundos de combate à pobreza aumentou significativamente no período em análise (Figura 4). A partir de 2013 até 2020, o governo aumentou constantemente os fundos para responder ao desafio. Segundo as estatísticas disponíveis, as alocações do Fundo de Combate à Pobreza (FCP) dos governos central, provincial e local totalizaram quase 1,6 biliões de *yuan*, incluindo 660,1 mil milhões de *yuan* do orçamento central.

Figura 4 - Atribuição de fundos centrais e provinciais de luta contra a pobreza em 2001-2020



Fonte: Frejie & Zhao (2022), p.71.

Como é visível na Figura 4, é importante assinalar um aumento súbito do financiamento a partir de 2016. De acordo com o anúncio do Ministério das Finanças feito a 19 de julho de 2016, o governo central tinha concluído a distribuição da FCP central num total de 67,0 mil milhões de *yuan* para o ano 2016, um aumento de 45,4% a partir de 2015. Em 2017 e 2018, o orçamento central da FCP cresceu mais 29% e 23%, respetivamente, cruzando pela primeira vez a marca dos 100 mil milhões de RMB. Provavelmente, este foi um resultado direto da entrada em vigor do 13º Plano Quinquenal, que enfatizava a importância da erradicação da pobreza como chave para a construção de uma sociedade próspera. O período do 13º Plano Quinquenal é de 2016 a 2020 e inclui a erradicação da pobreza até 2020 como uma meta quantitativa explícita do plano, exigindo fundos adicionais e supervisão para alcançar este objetivo. Até 2020, o fundo ascendeu a 146,1 mil milhões de RMB. Além disso, o crescimento a partir de 2016 na atribuição de fundos visando a redução da pobreza pode também ser observado ao nível das fontes de financiamento local. De acordo com os dados preliminares do ano 2018, pode-se perceber que os fundos das províncias e distritos representam mais do dobro do ano anterior, fazendo a contribuição dos governos locais passar de representar cerca de um terço de todo o FCP em 2010-2011, para representar mais de dois terços a partir de 2015. Estes

aumentos duplicaram os fundos destinados à redução da pobreza através do desenvolvimento. A combinação de fundos centrais e locais para alívio da pobreza representava 0,08 por cento do PIB em 2011, tendo aumentado para 0,20 por cento em 2018 (State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development, 2021).

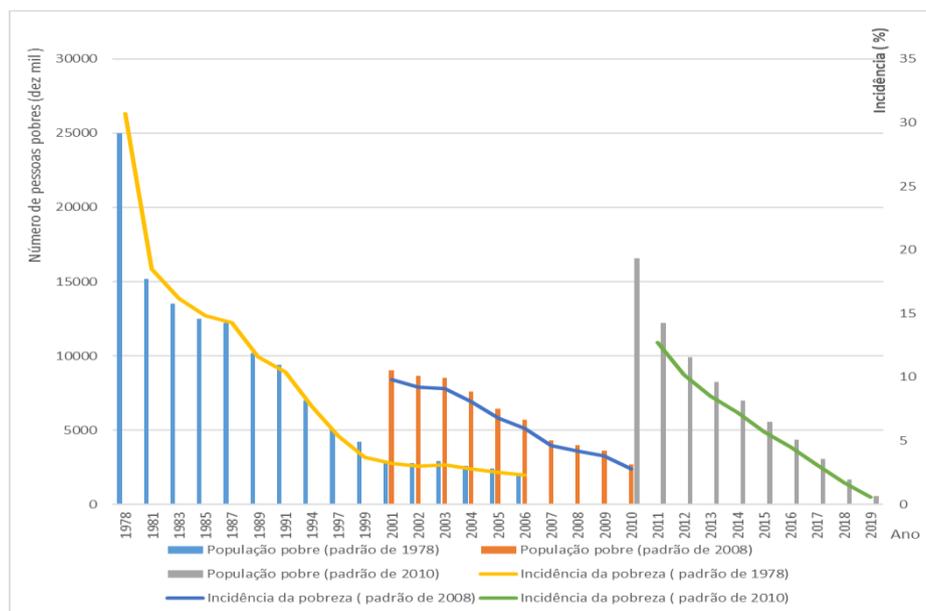
Um mecanismo particularmente importante de apoio à redução da pobreza fora dos recursos da FCP tem sido a geminação de províncias e municípios ricos e pobres, que foi iniciado em 1996 e que ganhou proeminência nos últimos anos. Um exemplo típico é Ningxia, uma província pobre na China, que tem beneficiado da cooperação este-oeste para o alívio da pobreza desde 1996. Em novembro de 2016, a parceria entre o Distrito de Yuanzhou em Ningxia e o Distrito de Mawei em Fujian foi finalizada durante o período de precisão no alívio da pobreza, abrangendo seis aspetos: financiamento, funcionários públicos, emprego, saúde e educação, negócios e investimento, e desenvolvimento de competências (Global Times, 2021).

4. ANÁLISE DOS EFEITOS E EXPERIÊNCIAS DO MODELO DE REDUÇÃO DA POBREZA NA CHINA

Qualquer modelo teórico precisa de ser posto à prova na prática. A discussão acerca do desempenho da China na redução da pobreza ao longo desta secção concentrar-se-á em quatro áreas principais: número de pessoas em situação de pobreza, rendimento e consumo, disparidades regionais e infraestruturas.

Em primeiro lugar, no final de 2020, após oito anos de trabalho árduo, a China alcançou o objetivo de eliminar a pobreza extrema - um objectivo-chave para a nova era de construção do socialismo com características chinesas. Os 98,99 milhões de pessoas nas zonas rurais que viviam abaixo do atual limiar de pobreza saíram todas da situação de pobreza; todas as 128.000 aldeias empobrecidas e 832 distritos designados como pobres se livraram da pobreza entre 2012 e 2020 (ver Anexo II). Ao mesmo tempo, a Figura 5 mostra que, desde 2000, o número de pessoas pobres e a incidência da pobreza na China diminuíram mais rapidamente durante a fase de alívio preciso da pobreza que começou em 2013.

Figura 5 - Alterações na população pobre da China e incidência da pobreza, 1978-2019



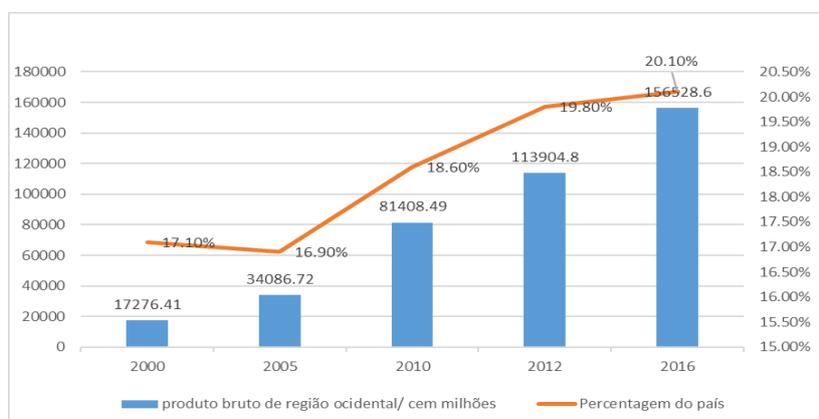
Fonte: elaboração da autora segundo o Relatório de Monitorização da Pobreza na China Rural 2020, Bureau Nacional de Estatística da China

O nível de vida é um dos indicadores mais importantes da pobreza e, como resultado da luta contra a pobreza, tem havido um aumento considerável no rendimento e bem-estar dos pobres. De acordo com estatísticas de 2010-2020, o rendimento disponível per capita médio dos residentes rurais aumentou de 6.272 *yuan* para 17.131 *yuan*. Neste contexto, é digno de nota que nas regiões pobres, o rendimento disponível per capita médio dos residentes rurais passou de apenas 6.079 *yuan* per capita em 2013 para ultrapassar a marca de 10.000 *yuan* per capita em 2020, atingindo 12.588 *yuan*. O seu crescimento continuou a ser mais rápido (com um ritmo de crescimento superior em 2,3 pontos percentuais) que o do conjunto das zonas rurais à escala nacional, alcançando uma taxa média de crescimento anual de 11,6% (China SCIO, 2021a). Além disso, a desigualdade entre as zonas urbanas e rurais tem vindo a diminuir gradualmente. As taxas de crescimento nominal e real do rendimento disponível per capita médio dos residentes rurais foram respetivamente 1,7 e 1,2 pontos percentuais mais rápidas do que as dos residentes urbanos. Em 2019, no que diz respeito ao rendimento disponível per capita, o rácio entre os níveis médios urbano e rural era de 2,64 para 1, menos 0,05 do que no ano anterior e menos 0,35 do que em 2010. Tão significativo quanto verificar a situação dos rendimentos é entender os componentes do consumo. Em 2019, a parte das despesas com alimentação, álcool e tabaco (coeficiente de Engel) para os residentes rurais era de 30%, menos 0,1%

do que no ano anterior. A quota das despesas de em lazer, educação, cultura, entretenimento e cuidados de saúde está a aumentar mais rapidamente. No mesmo ano, as despesas per capita em educação, cultura e lazer representavam 11,1% entre a população rural, mais 0,4% do que no ano anterior, enquanto as despesas em cuidados de saúde correspondiam a 10,7%, mais 0,5% do que no ano anterior (NBS, 2020).

Devido às limitações geográficas e em termos de recursos e transportes, a população pobre da China está concentrada principalmente nas regiões central e ocidental (ver Anexo III), onde existe geralmente uma maior escassez de capital, mão-de-obra e tecnologia. Porém, através da implementação duma estratégia estatal de desenvolvimento regional, as políticas públicas têm procurado privilegiar as regiões profundamente empobrecidas, através por exemplo do desenvolvimento da China ocidental, do estímulo à ascensão da região central e da colaboração este-oeste. Tem havido um certo estreitamento do fosso entre as áreas ocidentais e as províncias costeiras orientais. Em termos de produto bruto, como é visível na Figura 6, entre 2000 e 2016 o produto bruto da região ocidental aumentou de 1,7 biliões de *yuan* para 15,6 biliões de *yuan*, o que representa uma parte crescente do produto bruto nacional. Por outro lado, durante o período entre 2012 e 2019, o número de pobres rurais na região ocidental foi reduzido de 50,86 milhões para 3,23 milhões. Em comparação com 2010, o número de pessoas que vivem em situação de pobreza rural em 2019 nas regiões orientais, centrais e ocidentais diminuiu respetivamente 25,4 milhões, 53,7 milhões e 81,6 milhões (NBS, 2020). É assim evidente que a pobreza está a diminuir de forma constante no contexto de um crescimento económico progressivo nas regiões ocidentais.

Figura 6 – PIB da Região Oeste em valor e percentagem do PIB nacional



Fonte: Wang & Yang (2020), p.72.

As melhorias nas infraestruturas forneceram um sólido apoio nas zonas empobrecidas. A China conseguiu assegurar "duas promessas e três garantias" e, ao mesmo tempo, facilitar os fluxos de pessoal, logística, conhecimento e informação entre as áreas pobres e o mundo exterior. Desde 2013, um total de 25,68 milhões de pessoas pobres pertencentes a 7,9 milhões de agregados familiares viram as suas habitações de barro e palha dilapidadas serem renovados ou melhorados; 108.000 jardins de infância e escolas básicas foram renovados e assegurou-se que todas as crianças rurais em idade escolar pudessem frequentar o ensino básico nas suas próprias aldeias; 98% dos distritos considerados pobres têm agora pelo menos um hospital de grau dois a fim de que as doenças comuns e as doenças crónicas possam ser tratadas em instituições médicas próximas em tempo oportuno; o programa de água potável beneficiou 382 milhões de pessoas nas zonas rurais. Para além disso, até ao final de 2020, as áreas empobrecidas tinham ganho 1,1 milhões de quilómetros de autoestradas reconstruídas e 35 mil quilómetros de novas ferrovias. Mais de 98% das aldeias pobres têm acesso às redes de comunicação por fibra ótica e tecnologia 4G; a telemedicina e o comércio eletrónico cobrem todos os distritos designados como pobres (China SCIO, 2021a).

Olhando retrospectivamente para o processo de erradicação da pobreza extrema na China, verifica-se que todo o percurso seguiu regras objetivas, a maior expressão das quais foi a sua natureza dinâmica. Tal como mencionado no capítulo 2 deste trabalho, adquiriu-se gradualmente uma compreensão mais profunda da natureza e significado da pobreza. Igualmente, a estratégia contra a pobreza na China sofreu ajustamentos dinâmicos. O primeiro disse respeito à natureza dinâmica dos elementos envolvidos. A década de 1980 foi uma fase inicial de participação, com menor envolvimento das organizações sociais e outros atores. Na década de 1990, o Programa de Sete Anos de Alívio à Pobreza Prioritária (1994-2000) propôs claramente mobilizar todos os sectores da sociedade para participarem ativamente na redução da pobreza. Desde então, têm-se vindo a envolver largamente organizações sociais, empresas e outras organizações não governamentais no esforço de combate à pobreza na China. Segundamente, há que ter em conta a natureza dinâmica do planeamento de políticas: começando pelo modelo inicial de alívio direto passando pela redução da pobreza através do desenvolvimento em grande escala durante um período de rápido crescimento económico e, finalmente, a adoção de uma estratégia de precisão no alívio da pobreza a fim de resolver completamente a "última

milha" do problema da pobreza. Verifica-se assim que a adoção de uma gama de políticas adaptadas a cada situação funciona sempre melhor.

Em adição a isto, o grande sucesso da prática chinesa de redução da pobreza deve-se precisamente ao socialismo com características chinesas, que é geralmente visto a nível internacional como um avanço teórico importante na sinicização do marxismo, bem como ao governo ativo e poderoso, em vez de uma completa mercantilização enfatizada na teoria ocidental (Westmore, 2017). Há muito que se reconhece que um governo capaz, credível e empenhado é a chave para o sucesso das estratégias de desenvolvimento. Tal como mencionado no Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017 (World Bank, 2017), instituições de governação eficazes cumprem três funções essenciais: empenho credível, reforço da coordenação e indução da cooperação. As três funções centrais estiveram presentes na conceção e implementação dos esforços de redução da pobreza da China. Ao mesmo tempo, reformas cautelosas foram complementadas com experimentação, permitindo ao país ajustar a política quando confrontado com provas de que não estava a funcionar (Kanbur & Zhang, 2009; Ang, 2016). Em certa medida, isto reflete a cautela da China em abdicar do controlo governamental demasiado depressa (Naughton, 2018). Em contrapartida, países como o Brasil e a Índia têm passado por um rápido crescimento económico, mas o trabalho contra a pobreza tem estado estagnado há já algum tempo. Inclusive, verificou-se que nalguns casos, os pobres ficaram mais pobres e os ricos ficaram mais ricos devido à alteração da distribuição dos rendimentos. Tal facto declarou na prática a falha da teoria de *trickle-down* como a dominante no Ocidente (Akinci, 2017).

Bill Gates, copresidente da Fundação Bill & Melinda Gates, revelou que apesar de o desenvolvimento ter melhorado noutras partes do mundo, as pessoas mais pobres das regiões mais pobres ainda se estão a desenvolver lentamente (Bill Gates, 2019). A razão para tal é que o desenvolvimento económico e a erradicação da pobreza se baseiam em lógicas diferentes. A primeira centra-se na lógica da eficiência e a segunda na lógica da equidade, e há diferenças naturais entre as duas. Contudo, a experiência bem-sucedida da China na redução da pobreza provou ao mundo que ambas podem andar de mãos dadas e reforçar-se mesmo mutuamente. Por um lado, desde que mantenha um crescimento económico sustentado, um país terá capacidade de ajudar as pessoas pobres. Por outro lado, apenas quando os frutos do desenvolvimento beneficiam todas as pessoas é que o ambiente social de um país pode ser estável e a sua economia continua a crescer de forma

saudável. Melhor dizendo, a China não depende do governo e abandona o mercado, nem confia cegamente no mercado e exclui o governo, porém combina os dois organicamente, resultando num efeito "1+1>2".

Na verdade, a elevada correlação entre o caminho rumo ao desenvolvimento e a redução da pobreza não é uma consequência inevitável. A articulação entre estes dois objetivos é um desafio para os países em desenvolvimento, e a desconexão entre o crescimento económico e a redução da pobreza na África subsaariana nas últimas décadas é um exemplo típico (Zhou, 2018). A experiência da China demonstrou que a integração dos interesses dos pobres na agenda política é indispensável para a realização de um crescimento económico favorável aos mais pobres. Seguindo uma filosofia de desenvolvimento centrada nas pessoas, o alívio à pobreza ocupa um lugar mais destacado na governação do país. Em especial, a determinação política em ultrapassar os constrangimentos estruturais é mais forte quando as condições sociais se tornam desfavoráveis à redução da pobreza.

Conforme indicado por North (1990), as instituições exercem um papel fundamental na sociedade, constituindo os determinantes básicos do desempenho económico a longo prazo. No contexto deste estudo, "instituição" põe ênfase nas normas de comportamento impostas por alguma autoridade externa. Se não for efetivamente implementado, será uma mera decoração e não funcionará como pretendido, o que por sua vez afetará a sua autoridade e estabilidade. Ao mesmo tempo, é possível as pessoas ficarem com expectativas perversas em relação à instituição ou com uma mentalidade que as torne suspeitas ou mesmo resistentes a ela.

Mudando a perspetiva para o nível internacional, apesar dos esforços de muitos governos, os resultados não têm sido significativos em termos práticos (Yan, 2016). De uma forma geral, tem-se confiado excessivamente nas transferências sociais e na assistência financeira. Este tipo de abordagem assente no apoio externo como se fosse uma transfusão de sangue não dá realmente aos pobres as "ferramentas" para escapar à pobreza. Além disso, em alguns países, devido a várias razões tais como o sistema político, os governos não estão muito motivados para participar na erradicação da pobreza, e os comportamentos de curto prazo contra a pobreza dificultam a obtenção de resultados eficazes. Este facto sublinha que o governo deve fazer um planeamento estratégico a nível nacional, tão contínuo e faseado quanto possível, de modo a poder ser

coordenado e controlado a nível macro e implementado especificamente a nível micro. A este respeito, a estratégia precisa de redução da pobreza da China pode fornecer uma referência importante, uma vez que a abordagem da China ao combate à pobreza permitiu verdadeiramente que as pessoas nas áreas pobres desenvolvessem as suas condições e vantagens locais de modo a alcançarem um ciclo económico virtuoso e assim escaparem à pobreza.

Um ponto adicional que vale a pena mencionar no processo de execução, para além do planeamento macro do governo, é o empoderamento dos pobres de modo a fazê-los participar na construção da sua comunidade e sociedade (Cheng, 2016). Originalmente, o sistema de responsabilidade contratual do agregado familiar dava a cada família uma quota-parte basicamente igual da terra, o direito de a cultivar e o direito de adquirir toda a receita exceto uma pequena parte paga aos impostos estaduais após o contrato. Depois, foi permitida a circulação ordenada da mão-de-obra, permitindo a deslocação da mão-de-obra rural excedentária em direção aos sectores urbano e industrial e o emprego em áreas não-agrícolas. Por fim, os agricultores que se tornaram mais prósperos primeiro foram autorizados a fundar os seus próprios negócios e a criar *township enterprises* (cooperativas ou empresas individuais geridas por agricultores) e empresas privadas. Estas reformas conferiram aos camponeses o direito de produzirem, realizarem trocas comerciais e deslocarem-se, os quais, tal como elaborado por Sen, constituem direitos fundamentais para a erradicação da pobreza.

A fim de se esforçar por construir uma comunidade de futuro compartilhado para a humanidade e de alcançar a agenda 2030 dentro do prazo previsto, a China está empenhada em erradicar a sua própria pobreza, ao mesmo tempo que estende ativamente uma mão amiga aos países em desenvolvimento, atuando como defensora, facilitadora e contribuinte, embora ainda não seja claro até que ponto é que algumas das suas experiências podem ser replicadas em outros países. Estas incluem, entre outras, questões como as políticas de urbanização da China (especialmente o papel do sistema *Hukou*). Em todo o caso, esta dissertação argumenta que a China pode contribuir com a sua visão e as suas abordagens nas áreas da formação e transferência de mão-de-obra rural e da assistência técnica.

Neste contexto, a China tem vindo a realizar numerosas iniciativas de formação internacional sobre redução da pobreza com países e organizações regionais relevantes.

Desde 2012, já organizou mais de 130 sessões de formação internacional, com a participação de funcionários de 116 países e organizações. Em África, a China ajudou os países africanos a construir infraestruturas de conservação de água, escolas vocacionais e técnicas, e outras instalações, e efetuou projetos de cooperação China-África envolvendo uma tecnologia inventada pela China, utilizando erva para cultivar cogumelos (China SCIO, 2021b). Na Ásia, a China e os países da ASEAN lançaram conjuntamente um plano de redução da pobreza rural. Desde julho de 2017, nas comunidades rurais do Laos, Camboja e Mianmar, a China tem organizado aldeões para criação de gado bovino e aves de capoeira, plantar milho e vegetais, utilizar variedades superiores de arroz e amendoins e novos métodos de plantação, e desenvolver indústrias artesanais, incluindo tecelagem e tecelagem de bambu, turismo rural, trabalho migrante, e formação técnica. O modelo e o seu sucesso têm sido altamente elogiados pelos ministros dos países da ASEAN e por representantes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e outras agências internacionais, que o têm descrito como uma referência para a cooperação na redução da pobreza (China SCIO, 2021a).

5. CONCLUSÃO

O estudo da pobreza não é apenas uma questão teórica e técnica, tendo passado por um processo de expansão contínua de um sentido restrito para um sentido lato. De certa forma, a alteração do limiar de pobreza e da definição de pobreza é um processo de equilíbrio entre equidade social e eficiência. A adoção de um único ponto de partida tem sempre limitações. Somente alargando o nível de investigação com o desenvolvimento da sociedade haverá mais possibilidades de erradicar verdadeiramente a pobreza nas suas raízes.

O sucesso da China na erradicação da pobreza demonstra que este objetivo não é uma ilusão, mas que é exequível. Ao longo desta dissertação, foi possível chegar a algumas conclusões importantes sobre a forma como a China realmente o fez.

Nos últimos quarenta anos, a China sofreu transformações económicas e sociais associadas à reforma agrária, à transformação do sistema de responsabilidade contratual das famílias, bem como à industrialização e à urbanização. Embora estas não sejam iniciativas especificamente de alívio da pobreza, estão todas diretamente relacionadas

com a diminuição da pobreza. Ao mesmo tempo, se bem que tenha tido como base o desenvolvimento económico, facilitado pela adoção de uma agenda política em favor dos mais pobres, a completa erradicação da pobreza extrema requer ainda programas especialmente direcionados. O desenvolvimento da região ocidental, a redução da pobreza orientada para o desenvolvimento e as iniciativas de precisão no alívio e erradicação da pobreza constituíram estratégias adotadas em diferentes momentos do processo de desenvolvimento socioeconómico com vista a alcançar melhores resultados.

Outra lição importante é controlar a cobertura e intensidade da segurança social. Em condições de baixos níveis económicos e de existência de um grande número de pessoas pobres, a implementação prematura de um sistema de segurança social em larga escala, sem a correspondente capacidade financeira, pode induzir uma armadilha de bem-estar e criar incentivos negativos para os grupos mais pobres. Por conseguinte, mesmo nos períodos mais recentes, o nível dos apoios sociais nunca foi aumentado de forma arbitrária de modo a reduzir artificialmente a pobreza, uma vez que o governo chinês permaneceu consciente de que ainda existia um fosso entre o nível económico da China e o dos países desenvolvidos.

Finalmente, o combate à pobreza necessita de esforços permanentes e de longo prazo. O Estado é o agente mais importante neste longo caminho, e a pobreza não pode desaparecer automaticamente sem uma adequada intervenção governamental. É verdade que a taxa de pobreza tende a diminuir com o aumento do nível de rendimento da população, mas sem a participação do governo a distribuição do rendimento resultará num fosso cada vez maior entre ricos e pobres e exacerbará a injustiça social. Por meio da monitorização de dados e sistemas estatísticos, o governo é capaz de visualizar a situação de pobreza do país e direcionar as políticas para a sua regulação. Para além disto, impõe-se a existência de instituições sociais eficazes para prevenir a recorrência da pobreza.

A terminar, convém reconhecer que o presente trabalho não se debruça sobre a viabilidade de uma replicação completa da abordagem da China noutros países em desenvolvimento, principalmente devido à ausência notável de literatura e teoria a este respeito na comunidade académica internacional. Há, portanto, boas razões para acreditar que esta questão continuará a manter a sua importância no futuro, com amplo espaço para discussão.

REFERÊNCIAS

- Akinci, M. (2017). Inequality and economic growth: Trickle-down effect revisited. *Development Policy Review* 36(51), 1-24.
- Alcock, P. (1993). *Understanding poverty*. Basingstoke: Macmillan.
- Alkire, S. (2011). *Multidimensional Poverty and its Discontents*. OPHI Working Papers 46, Oxford: University of Oxford.
- Alkire, S. & Foster, J. (2007). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. OPHI Working Paper 7, Oxford: University of Oxford.
- Alkire, S. & Wang, X.L. (2009). Measurement of Multidimensional Poverty in China: Estimation and Policy Implications. *Chinese Rural Economy* (12), 4-10.
- Amartya Sen (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Ang, Y.Y. (2016). *How China escaped the poverty trap*. New York: Cornell University Press.
- Banco Mundial (1990). *Relatorio sobre o Desenvolvimento Mundial 1990: a pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Barbier, E. (2010). Poverty, development, and environment. *Environment and Development Economics* 15(6), 635-660.
- Bill Gates (2019). *People's Daily* [Em linha]. Disponível em: <http://world.people.com.cn/n1/2019/1001/c1002-31382290.html> [Acesso em: 2022/08/20].
- Bureau Nacional de Estatística da China (1981-2018). *Anuário Estatístico da China*. Beijing: China Statistics Press.
- Bureau Nacional de Estatística da China (2000-2018, 2020). *Relatório de Monitorização da Pobreza na China Rural*. Beijing: China Statistics Press.
- Caminada, K. & Goudswaard, K. (2009). Social Expenditure and Poverty Reduction in the EU15 and Other OECD Countries [Em linha]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1553803> [Acesso em: 2022/07/17].
- Cheng, P. (2016). What Social Work Could do in Taking Targeted Measures to Help People Lift Themselves out of Poverty: Amartya Sen's Empowerment Perspective. *Journal of Social Work* 5, 15-23.
- China SCIO (2021a). *Poverty Alleviation: China's Experience and Contribution* [Em linha]. Disponível em:

<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1701663/1701663.htm>

[Acesso em: 2022/01/08].

China SCIO (2021b). *China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*. [Em linha]. Disponível em: http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-11/26/content_77894768_2.htm [Acesso em: 2022/10/15].

Conselho de Estado (1987). *Circular do Conselho de Estado sobre o reforço do desenvolvimento económico nas zonas de pobreza* [Em linha]. Disponível em: <http://www.reformdata.org/1987/1030/8356.shtml> [Acesso em: 2022/01/03].

Conselho de Estado (1994). *Circular do Conselho de Estado sobre impressão e distribuição do Plano Nacional de Redução da Pobreza oitenta e sete* [Em linha]. Disponível em: <http://fgcx.bjcourt.gov.cn:4601/law?fn=chl051s128.txt> [Acesso em: 2022/01/03].

Conselho de Estado (2001). *Esboço do Alívio e Desenvolvimento da Pobreza Rural da China (2001-2010)* [Em linha]. Disponível em: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/23/content_5111138.htm [Acesso em: 2022/01/03].

Conselho de Estado (2007). *Circular do Conselho Estadual sobre a Criação de um Sistema de Segurança de Subsistência Mínima Rural em todo o País* [Em linha]. Disponível em: http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2878972.htm [Acesso em: 2022/01/03].

Datt, G. & Ravallion, M. (1992). Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics* 38, 275-295.

Estache, A., Tovar, B. & Trujillo, L. (2004). Sources of efficiency gains in port reform: a DEA decomposition of a Malmquist TFP index for Mexico. *Utilities Policy* 12(4), 221-230.

Ferreira, F., Chen, S., Dabalén, A., Dikhanov, Y., Hamadeh, N., Jolliffe, D., Narayan, A., Prydz, E., Revenga, A., Sangraula, P., Serajuddin, U. & Yoshida, N. (2015). *A Global Count of the Extreme Poor in 2012: Data Issues, Methodology and Initial Results* [Em linha]. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2684272 [Acesso em: 2022/09/03].

- Freeman, S. & Webber, D. (2009). Basic Needs, Government Debt and Economic Growth. *World Economy* 32(6), 965-994
- Freije, S. & Zhao, F. (2022). *Public Expenditures under the 2011-2020 Poverty Reduction Strategy in China* [Em linha]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/361234769_Public_Expenditures_under_the_2011-2020_Poverty_Reduction_Strategy_in_China [Acesso em: 2022/09/17].
- Gachassin, M., Najman, B. & Raballand, G. (2010). *The Impact of Roads on Poverty Reduction: A Case Study of Cameroon*. Policy Research Working Papers 5209, Washington, D.C.: World Bank.
- Giles, J. & Murtazashvili, I. (2013). A Control Function Approach to Estimating Dynamic Probit Models with Endogenous Regressors. *Journal of Econometric Methods* 2(1), 69–87.
- Global Times (2021). *Is China's Poverty Cure Replicable? Minning Town Shares Successful Model with the World* [Em linha]. Disponível em: https://www.fujian.gov.cn/english/news/202110/t20211014_5719537.htm [Acesso em: 2022/09/17].
- Haveman, R. & Wolff, E. (2004). The concept and measurement of asset poverty: Levels, trends and composition for the U.S., 1983–2001. *Journal of Economic Inequality* 2, 145-169.
- Huang, C.W. (2018). *The Fight Against Poverty Must Be a Targeted One*. [Em linha]. Disponível em: http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/sl/201808/t20180811_800138038.html [Acesso em: 2022/09/17].
- Huang, J.K., Tao, R., Xu, Z.G., Liu, M.X. & Rozelle, S. (2008). *Institutional change and sustainable development - 30 years of agriculture and rural China*, 1ª ed. Shanghai: Truth & Wisdom Press.
- Hussain, I. & Hanjra, M. (2004). Irrigation and poverty alleviation: review of the empirical evidence. *Irrigation and Drainage* 53(1), 1-15.
- Jackson, W.A. (1990). *Gunnar Myrdal and America's Conscience: Social Engineering and Racial Liberalism, 1938-1987*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Kanbur, R. (2001). *Shaping globalization for poverty alleviation and food security: the nature of disagreements* [Em linha]. Disponível em: <https://www.ifpri.org/publication/shaping-globalization-poverty-alleviation-and-food-security-nature-disagreements> [Acesso em: 2022/09/11].
- Kanbur, R. & Squire, L. (1999). *The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions* [Em linha]. Disponível em: https://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/evolution_of_thinking_about_poverty%20Kanbur%20Sept%201999.pdf [Acesso em: 2022/08/02].
- Kanbur, R. & Zhang, X. (2009). *Governing Rapid Growth in China: Equity and Institutions*. London: Routledge.
- Lugo, M.A., Niu, C. & Yemtsov, R. (2021). *Rural Poverty Reduction and Economic Transformation in China: A Decomposition Approach*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Matteo Marchisio (2021). *China's progress in alleviating extreme poverty extraordinary: Matteo Marchisio* [Em linha]. Disponível em: <https://peoplesdaily.pdnews.cn/opinions/china-s-progress-in-alleviating-extreme-poverty-extraordinary-matteo-marchisio-193358.html> [Acesso em: 2022/09/26].
- Mohammed (2018). *UN Deputy Secretary-General Amina J Mohammed Praises China's Poverty Reduction Achievements* [Em linha]. Disponível em: <https://www.pakistanpoint.com/en/story/384355/un-deputy-secretary-general-amina-j-mohammed-praises-c.html> [Acesso em: 2022/09/26].
- Montalvo, J. & Ravallion, M. (2010). The pattern of growth and poverty reduction in China. *Journal of Comparative Economics* 38(1), 2-16.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Gerald Duckworth.
- National Bureau of Statistics of China (2011, 2016, 2018, 2020). *POVERTY MONITORING REPORT OF RURAL CHINA*. Beijing: China Statistics Press.
- National Rural Revitalization Administration (2014). *Circular of the State Council Poverty Alleviation Office on Printing and Distributing the Work Plan for Poverty Alleviation and Development and Filing and Establishing Cards* [Em linha]. Disponível em: http://nrra.gov.cn/art/2014/4/11/art_624_14224.html [Acesso em: 2022/01/08].

- Naughton, B. (2018). *The Chinese Economy: Adaptation and Growth*, 2ª ed. New York: MIT Press Books.
- Nelson, R.R. (1956). A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies. *The American Economic Review* 46(5), 894–908.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Nurkse, R. (1953). Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. *The Economic Journal* 63(252), 897–899.
- OPHI (2016). *The Global Multidimensional Poverty Index (MPI): 5-year methodological note* [Em linha]. Disponível em: https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIBrief_38.pdf [Acesso em: 2022/09/11].
- OPHI (2018). *Dimensions' Special Issue on OPHI 10th Anniversary* [Em linha]. Disponível em: https://ophi.org.uk/ophi_stories/dimensions-special-issue-on-ophi-10th-anniversary/ [Acesso em: 2022/09/03].
- Ravallion, M. (2009). Are There Lessons for Africa from China's Success Against Poverty? *World Development* 37(2), 303–331.
- Ravallion, M. & Chen, S. (1997). What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty? *The World Bank Economic Review* 11(2), 357-382.
- Ravallion, M., Chen, S. & Sangraula, P. (2008). *Dollar a Day Revisited*. Policy Research Working Paper 4620, Washington, D.C.: World Bank.
- Ravallion, M., Datt, G. & Walle, D. (1991). Quantifying the magnitude and severity of absolute poverty in the developing world in the mid-1980s. *Review of Income and Wealth* 37(4), 345-361.
- Rowntree, B.S. (1902). *Poverty: a study of town life*, 3ª ed. Stuttgart: Macmillan
- Sachs, J. (2005). *The end of poverty*. New York: Penguin Press.
- Saunders, P., Naidoo, Y. & Griffiths, M. (2008). Towards New Indicators of Disadvantage: Deprivation and Social Exclusion in Australia. *Australian Journal of Social Issues* 43(2), 175-194.
- Sen, A.K. (1983). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press.
- Sen, A.K. (1992). *Inequality Re-examined*. New York: Russell Sage Foundation.

- State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development (2021). *2020 Yearbook of China's Poverty Alleviation and Development*. Beijing: China Financial & Economic Publishing House.
- Stiglitz, J. (2015). Inequality and Economic Growth. *The Political Quarterly* 86, 134-155.
- UNDP (2000). *Millennium Development Goals (MDGs)* [Em linha]. Disponível em: <https://theinternationalrelations.com/millennium-development-goals-mdgs/#:~:text=Millennium%20Development%20Goals%20%28MDGs%29%201%20Eradicate%20extreme%20hunger,stability%208%20A%20global%20partnership%20for%20development%20%5B2%5D> [Acesso em: 2022/08/08].
- UNDP (2010). *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York.
- United Nations (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* [Em linha]. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda> [Acesso em: 2022/08/25].
- United Nations (2016). *Report on the World Social Situation 2016* [Em linha]. Disponível em: <https://www.un.org/en/desa/report-world-social-situation-2016> [Acesso em: 2022/10/15].
- Wang, S.G. (2008). Beating poverty by means of development-a summary and evaluation of the experience of China's large-scale reduction of poverty in the past 30 years. *Management World* 11, 78-88.
- Wang, S.G., Li, Z. & Ren, Y.S. (2004). *The 8-7 national poverty reduction program in China: the national strategy and its impact* [Em linha]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/539811468743714961/pdf/307720CHA02081701see0also0307591.pdf> [Acesso em: 2022/10/15].
- Wang, Z. & Yang, Z. (2020). The Way to Integrate the Strategy of Poverty Alleviation and Rural Revitalization in the Western Regions: Based on the Micro-survey Data of 1143 Households in 85 Villages of 10 Provinces. *Journal of Jishou University (Social Sciences)* 41(2), 71-81.
- Westmore, B. (2017). *Do government transfers reduce poverty in China? Micro evidence from five regions*. OECD Economics Department Working Papers 1415, Paris: OECD Publishing.
- William Beveridge (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London.

- World Bank (1990, 2008, 2015, 2017). *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (1992). *China - Strategies for reducing poverty in the 1990s*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2018). *China - Systematic Country Diagnostic: towards a more inclusive and sustainable development*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (2020). *Infrastructure in Asia and the Pacific: Road Transport, Electricity, and Water and Sanitation Services in East Asia, South Asia, and the Pacific Islands*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2022). *Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines* [Em linha]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/factsheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines> [Acesso em 2022/10/14].
- Xi, J.P. (2021). *Xi declares "complete victory" in eradicating absolute poverty in China* [Em linha]. Disponível em: http://english.anhuinews.com/newscenter/headline/202102/t20210226_5136415.html [Acesso em: 2022/04/09].
- Xian, Z.D., Wang, P.P. & Wu, W. (2016). Rural poverty lines and poverty monitoring in China. *Statistical Research* 33(9), 4–12.
- Yan, K. (2016). Comparison of International Practices in Poverty Alleviation. In: Yan, K., (Ed.) *Poverty Alleviation in China*, Berlin: Springer, pp.125-157.
- Yang, G.T. (2005). Poverty Verge Theory and its Practice in Chinese Rural Areas. *The rural economy* (9), 5-7.
- Zhang, L. (2007). *THE COURSE OF POVERTY REDUCTION IN CHINA 1945-2005*. Beijing: China Financial & Economic Publishing House.
- Zhang, W. & Wang, S. (2013). Poverty Alleviation Policy, Income Distribution and Poverty Reduction in Rural China. *Agricultural Economy* (2), 66-75.
- Zhou, J. (2018). Why have almost all efforts to reduce poverty in sub-Saharan Africa failed? *Chinese Science Bulletin* 63(7), 606-610.
- Zhu, X. & Chen, Z. (2016). Agricultural policy and poverty reduction: data from rural China. *The Anthropologist* 25(1-2), 76–85.

ANEXOS

Anexo I - Resumo das dimensões, indicadores, limiares e pesos utilizados no MPI

Dimension	Indicator	Deprived if...	Related to...	Relative Weight
Education	Years of Schooling	No household member aged 10 years or older has completed five years of schooling.	MDG2	1/6
	Child School Attendance	Any school-aged child is not attending school up to the age they'd finish class 8.+	MDG2	1/6
Health	Child Mortality	Any child has died in the household.	MDG4	1/6
	Nutrition	Any adult under 70 years of age or any child for whom there is nutritional information is malnourished.*	MDG1	1/6
Living Standard	Electricity	The household has no electricity.		1/18
	Improved Sanitation	The household's sanitation facility is not improved (according to MDG guidelines), or it is improved but shared with other households.**	MDG7	1/18
	Safe Drinking Water	The household does not have access to safe drinking water (according to MDG guidelines) or safe drinking water is at least a 30-minute walk from home roundtrip.***	MDG7	1/18
	Flooring	The household has a dirt, sand, dung or other (unspecified) type of floor.		1/18
	Cooking Fuel	The household cooks with dung, wood, charcoal or other solid fuels	MDG7	1/18
	Assets ownership	The household does not own more than one radio, TV, telephone, bike, motorbike or refrigerator and does not own a car or truck.	MDG7	1/18

Fonte: OPHI (2016), disponível em: https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIBrief_38.pdf

Anexo II - População rural pobre e incidência de pobreza na China entre 1978 e 2019

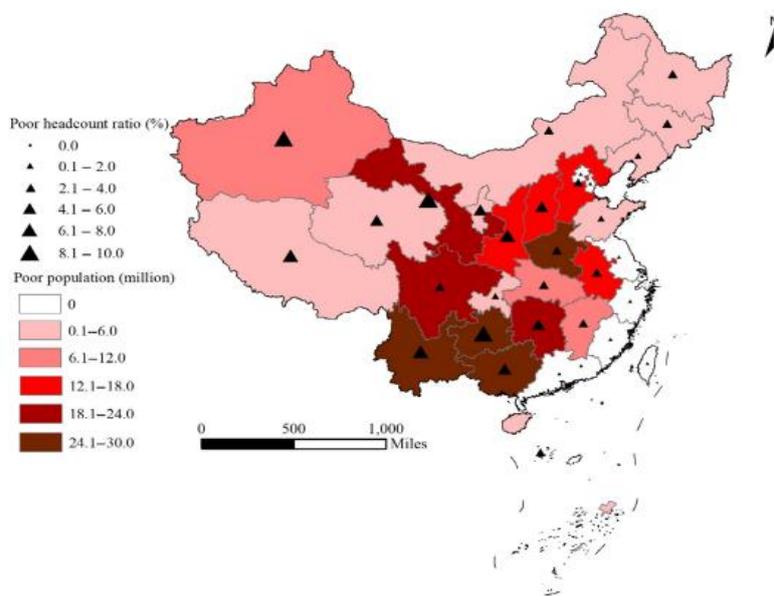
Ano	Padrão de 1978			Padrão de 2008			Padrão de 2010		
	A: Limiar de pobreza (yuan)	B: População pobre (milhões)	C: Proporção (%)	A	B	C	A	B	C
1978	100	250	30,70	-	-	-		770,39	-
1979				-	-	-			-
1980	130	220	26,80	-	-	-		765,42	-
1981	158	152	18,50	-	-	-			-
1982	-	145	17,50	-	-	-			-
1983	-	135	16,20	-	-	-			-
1984	200	128	15,10	-	-	-			-
1985	206	125	14,80	-	-	-		661,01	-
1986	213	131	15,50	-	-	-			-

1987	227	122	14,30	-	-	-			-
1988	236	96	11,10	-	-	-			-
1989	259	102	11,60	-	-	-			-
1990	300	85	9,40	-	-	-	-	658,49	-
1991	304	94	10,40	-	-	-	-		-
1992	320	80	8,80	-	-	-	-		-
1993	350	75	8,20	-	-	-	-		-
1994	440	70	7,70	-	-	-	-		-
1995	530	65	7,10	-	-	-	-	554,63	-
1996	580	58	6,30	-	-	-	-		-
1997	630	50	5,40	-	-	-	-		-
1998	635	42	4,60	-	-	-	-		-
1999	625	34	3,70	-	-	-	-		-
2000	625	32	3,50	865	94,22	10,20		462,24	-
2001	630	29	3,20	872	90,29	9,80			-
2002	627	28	3,00	869	86,45	9,20			-
2003	637	29	3,10	882	85,17	9,10			-
2004	668	26	2,80	924	75,87	8,10			-
2005	683	24	2,50	944	64,32	6,80			30,20
2006	693	21	2,30	958	56,98	6,00			
2007	785	15	1,60	1067	43,20	4,60			
2008	895	10	1,00	1196	40,07	4,20			
2009	-	-		1196	35,97	3,80			
2010	-	-		1274	26,88	2,80		165,67	
2011							2536	122,38	12,70
2012							2625	98,99	10,20
2013							2736	82,49	8,50
2014							2800	70,17	7,20
2015							2855	55,75	5,70
2016							2952	43,35	4,50
2017							2952	30,46	3,10

2018								16,60	1,70
2019								5,51	0,6

Fonte: NBS da China (2020)

Anexo III - Distribuição da população rural pobre e da taxa de pobreza nas 31 províncias da China em 2017



Fonte: NBS da China (2018)