International Policy Centre for Inclusive Growth

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Governo do Brasil.

One pager No. 202

ISSN 2318-9118

Junho, 2013

Políticas Sociais na China e na Índia: o Papel da Propriedade da Terra e do Tamanho da Economia

por Minquan Liu, Instituto do Banco de Desenvolvimento Asiático

A exploração de questões relativas às políticas sociais, sua evolução, o papel que elas desempenham ao garantir um nível mínimo de equidade, suas funções de desenvolvimento e suas direções futuras são questões de particular importância nos casos da China e da Índia. Os dois países são semelhantes em termos do tamanho de suas economias, etapas de desenvolvimento e desafios enfrentados, mas diferentes quanto às instituições e sistemas sociopolíticos e econômicos mais amplos, história e cultura, o que os torna candidatos naturais para um estudo comparativo sobre experiências de desenvolvimento. Arjan De Haan (2013), enfocando a política social, faz uma tentativa útil nesse sentido.

Neste breve comentário, assinalam-se dois fatores cruciais que são considerados componentes fundamentais para uma comparação significativa do papel da política social nos processos de desenvolvimento da China e da Índia.

Em primeiro lugar, na China, a terra já foi de propriedade pública – na Índia, não. Na China, esse fator parece ter desempenhado papel particularmente relevante ao facilitar grandes investimentos em infraestrutura por parte do governo, além de políticas e programas de urbanização e parques industriais, que provaram ser importantes vetores do recente crescimento econômico do país. Na Índia, no entanto, sob um regime de propriedade privada da terra, tais programas poderiam ter reduzido seriamente as receitas do governo e, em todo caso, teriam enfrentado dificuldades administrativas e jurídicas para serem aprovadas. Na China, grandes vendas de terras públicas têm representado uma grande fonte de receita utilizada pelos governos locais no financiamento desses programas desde o começo dos anos de 1990. No entanto, o sistema também teve efeitos negativos. Ansiosos em auferir ganhos rápidos por meio da venda de terras, os governos locais da China têm instigado fortemente a escalada dos preços da terra e da habitação, gerando uma bolha crescente que agora ameaça submergir a economia por completo.

Contudo, o impacto da propriedade pública da terra não foi crucial apenas para a trajetória de crescimento econômico da China, mas também para a equidade social e o desenvolvimento da política social do país. Para começar, seu efeito sobre a distribuição de renda é autoevidente. Mas também se trata de uma pedra angular do Sistema de Responsabilidade de Famílias Rurais (*Rural Household Responsibility System*), sob o qual toda família tem direito a um lote de terra, de forma equitativa. A família não pode vender o terreno (a menos que o governo tenha interesse em assumir a posse) e ninguém tem direito de juntar grandes propriedades comprando terras de outras famílias.

O sistema suscita dúvidas quanto à produtividade da terra, mas tem servido como um instrumento fundamental de proteção social das pessoas pobres que vivem em áreas rurais. Serve ainda para estabelecer uma renda mínima rural para trabalhadores migrantes que buscam trabalho nas cidades, o que ajuda a prevenir a pobreza urbana em grande escala. O fato de a pobreza urbana na China ser apenas uma fração daquela da Índia deve-se, em boa parte, ao sistema de direitos fundiários (RAVALLION et al., 2007).

Em segundo lugar, tanto a China quanto a Índia são economias emergentes de dimensões excepcionais, com as duas maiores populações mundiais. O grande porte traz nítidas vantagens, como um pool maior de capital humano e outros recursos, além de um mercado doméstico maior. Há também nítidos efeitos adversos, como condições sociais e econômicas mais divergentes ao longo do país, o que aumenta a desigualdade e a necessidade de recursos e mercados de alcançar as metas de desenvolvimento econômico.

Uma estratégia que conta com mercados de exportação e Investimento Estrangeiro Direto (IED) para alavancar o processo de desenvolvimento de um país de grande porte apresenta claras limitações, particularmente se for conceitualizado o desenvolvimento econômico como um processo Lewisiano – motivado, mas também definido pela transferência do excesso abundante de mão de obra para setores mais produtivos da indústria e serviços.

Por um lado, um aumento significativo de suas exportações – nas quais possui vantagem comparativa – pode ter o sério efeito de inundar os mercados internacionais com aqueles bens e serviços, reduzindo consideravelmente os preços e os retornos para o país. Por outro, qualquer dependência de uma economia desta natureza dos influxos de IED para alimentar e completar o processo Lewisiano precisaria, certamente, ser muito reduzida, uma vez que representaria uma grande porcentagem dos fluxos totais disponíveis globalmente. Enquanto uma pequena economia emergente poderia muito bem contar, total ou parcialmente, com tais influxos para completar seu processo Lewisiano, para uma economia (excepcionalmente) grande como a China ou a Índia, a estratégia é nitidamente inviável.

Tudo isso tem implicações claras quanto à necessidade de desenvolver e implementar uma política social ativa em um país de grandes dimensões em vias de desenvolvimento econômico. Embora seja plausível para uma economia de pequeno porte contar, sobretudo, com influxos de capital estrangeiro para completar rapidamente o processo de desenvolvimento Lewisiano e pensar em desenvolver políticas sociais depois, para países como a China e a Índia ter uma política social ativa é um componente fundamental do processo. Os motivos disso são dois: primeiro, a conclusão do processo Lewisiano leva muito mais tempo e os fatores referidos por Kuznets podem até ter um efeito significativo de aumento das desigualdades ao longo do processo, algo que poderia ser simplesmente evitado em uma economia pequena. Segundo, a necessidade de expansão dos mercados domésticos para sustentar o desenvolvimento requer um programa ativo de políticas sociais, que é justamente a situação da China neste momento (LIU, 2011).

A economia e as ciências sociais em geral, como profissões, não têm dado a devida atenção à importância do tamanho da economia nas escolhas que um país faz quanto às suas estratégias e políticas de desenvolvimento e ao equilíbrio entre os imperativos do crescimento econômico e o desenvolvimento da política social.

Um estudo sobre a China e a Índia ajudaria a preencher essa lacuna.

Referências:

DE HAAN, A. The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and Índia. *IPC-IG Working Paper*, n. 110. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.

LIU, M. Understanding the Pattern of Growth and Equity in the People's Republic of China, *ADBI Working Paper*, n. 331. Tokyo, Asian Development Bank Institute, 2011. Disponível em: <http://www.adbi.org/files/ 2011.12.08.wp331.understanding.pattern.growth.equity.prc.pdf> Acesso em: 9 abr. 2013.

RAVALLION, M.; CHEN, S.; SANGRAULA, P. New Evidence on the Urbanization of Global Poverty', *Population and Development Review*, 33 (4), p. 667-701, 2007.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil

E-mail: ipc@ipc-undp.org ▪ URL: www.ipc-undp.org
Telefone: +55 61 2105 5000

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.