

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ENSAIO SOBRE O SISTEMA DE EDUCAÇÃO NA  
CHINA: A CAMINHO DE QUE ESTADO DE BEM-  
ESTAR SOCIAL?**

JOÃO VICTOR GUIMARÃES COSTA  
matrícula nº 109023438

ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup> Isabela Nogueira de Morais

JANEIRO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ENSAIO SOBRE O SISTEMA DE EDUCAÇÃO NA  
CHINA: A CAMINHO DE QUE ESTADO DE BEM-  
ESTAR SOCIAL?**

---

JOÃO VICTOR GUIMARÃES COSTA  
matrícula nº 109023438

ORIENTADORA: Prof<sup>ª</sup> Isabela Nogueira de Morais

JANEIRO 2018

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor*

*“A história da educação mostra que toda classe que quis tomar o poder se preparou para o poder através de uma educação autônoma. O primeiro passo na emancipação da escravidão política e social é libertar a mente. Eu levo adiante a seguinte ideia: A educação popular deve estar no controle da grande união dos trabalhadores. A questão da educação é a questão de classe mais importante”.*

Antonio Gramsci

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a todos os que contribuíram de forma direta ou indireta para a elaboração desse trabalho. Em especial, gostaria de agradecer a meus amigos e minha família pelo apoio e paciência destinados ao longo processo que envolveu a minha graduação, aos muitos mestres no caminho nos quais sempre tive fonte inesgotável de sabedoria e inspiração.

Gostaria de agradecer em especial aos meus professores do Colégio de Aplicação da UFRJ e do curso de graduação do IE/UFRJ, dos quais destaco: André Modenesi, Carlos Medeiros, Daniel Barreiros, Franklin Serrano, Galeno Ferraz, Jaques Kerstenetzky, João Cury, João Pondé, Leonarda Musumeci, Lúcia Kubrusly, Ricardo Bielschowsky, Rolando Gárciga, Ronaldo Fiani, Rudi Rocha e Marcelo Paixão.

Aos meus companheiros de pesquisa do LabChina que em muito contribuíram direta e indiretamente para a elaboração desse trabalho, Alana Camoça, Ana Carolina Sarmento, Bruno Hendler, Fabianna Ferreira, Hugo Dahlin, Rafael Moura, além do professor Eduardo Costa Pinto.

Não posso deixar de agradecer à sociedade que através de seu trabalho e suor tornou possível a execução desse trabalho e a minha formação acadêmica. Aos trabalhadores brasileiros eu devo não apenas o meu maior agradecimento, como também o compromisso de utilizar os ensinamentos adquiridos para transformar o mundo em um lugar mais justo e igualitário.

À Regina Guimarães, Paulo Vieira e Raphael Guimarães por me ensinarem a importância de lutar por um mundo melhor sabendo de qual lado estamos da luta de classes.

Aos queridos Marcelo Galvão e Lais Ogando que através de apoio incondicional e muita orientação me ajudaram a retomar a trilha perdida dos estudos.

A Felipe Pedreira por me abrir os olhos ainda jovem para as mazelas que atingem o mundo e me motivar a tomar posição.

À Dione Pedreira por abrir tantas vezes as portas de sua casa para me receber de forma sempre carinhosa e amável.

A família Soter por me orientar para a escolha do curso de Economia na UFRJ, me apoiar no tortuoso caminho percorrido, e estar do meu lado nos momentos de dificuldade.

À Lorena Sousa por me acolher de forma tão carinhosa e me alegrar nos momentos mais difíceis.

A Daniel Guimarães por ser o meu maior exemplo de pesquisador e de pessoa, sempre me mostrando que é preciso aprender mais e que devemos ter sempre a humildade para reconhecer nossas falhas e nossa ignorância.

Às queridas Anelise Leston e Patrícia Sena por estarem do meu lado num dos momentos mais desafiadores da minha vida e me ensinarem a ser um ser humano melhor.

À Érica Rodrigues por me mostrar a importância de estar sempre buscando se tornar alguém melhor não apenas para si mesmo, mas para todos a sua volta.

Às maravilhosas Isabelle Fernandes e Taiany Araujo, por quem desenvolvi um carinho especial nos últimos anos. Obrigado pelo ombro amigo para mim e para a Carol.

Aos queridos Marcos Lyra, Pedro Lima e Daniel Farina por me mostrarem que bom humor e descontração são fundamentais em tudo que fazemos na vida.

Ao zeloso Luis Berner e sua família pelo apoio incondicional, amizade inabalável e carinho demonstrado desde o início da graduação.

Ao generoso Thiago Silveira não tenho como expressar o tamanho da minha gratidão por tudo que me fez ao longo da graduação, sem o qual provavelmente não teria conseguido me formar.

À inabalável Luísa Guerra, por me incentivar a ser um acadêmico mais competente, um pesquisador mais dedicado, e uma pessoa melhor. Obrigado por me ensinar o valor da difícil tarefa de perdoar, inclusive a si mesmo.

Ao dedicado Thales Lima, que ao longo dos anos se tornou acima de tudo um companheiro leal, um amigo acessível, e um parceiro para todas as ocasiões. Obrigado por estar sempre do meu lado.

Um agradecimento especial faço à melhor orientadora que poderia ter escolhido. Agradeço por ter entrado naquela sala de aula em meados de 2016 para cursar uma eletiva que mudou o rumo da minha graduação e me deu ânimo para pesquisar e elaborar esse trabalho. Devo isso à melhor professora que tive na graduação, a professora Isabela Nogueira, cuja sabedoria, paciência e humildade me motivaram para fazer o melhor possível, e cuja acessibilidade e simplicidade me conquistaram. Obrigado por tudo e espero que essa seja a primeira de uma longa e frutífera jornada de parcerias, companheirismo e amizade.

Por fim, gostaria de agradecer à pessoa que está todos os dias do meu lado e faz questão de me incentivar e apoiar em tudo que faço. Seja compartilhando uma imagem bem-humorada ou estando fisicamente presente no meu dia-a-dia, você me faz lembrar todos os dias da minha competência e capacidade, me motivando sempre a buscar o meu melhor e me lembrando de respeitar os meus próprios limites. Sem você, nada disso seria possível. Obrigado, Caroline Cardozo.

## RESUMO

Essa pesquisa foi desenvolvida tendo em mente dois principais objetivos: o de fornecer ao leitor uma descrição do funcionamento do sistema de educação na China, detalhando suas principais características; e de entender que tipo de sistema de bem-estar pode estar emergindo no país utilizando as categorias convencionais das principais teorias de bem-estar na análise do caso da educação.

Ao analisar a trajetória histórica das políticas educacionais chinesas e o seu momento atual utilizando como referência os dados do *China Statistical Yearbook* e as principais pesquisas disponíveis sobre o tema encontramos fortes evidências para associar o modelo educacional chinês ao regime conservador-coorporativo desenvolvido por Gösta Esping-Andersen. Além disso, a educação no país também possui traços do que se convencionou chamar de vertente seletiva do modelo produtivista proposto pelos autores Hu-juck Kwon, Thandika Mkandawire e Joakim Palme em suas análises sobre os sistemas de bem-estar no Leste Asiático.

## **SÍMBOLO, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES**

China Statistical Yearbook – CSY

National Bureau of Statistics - NBS

National College Entrance Examination – NCEE

High School Entrance Exam - HSEE



## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>CAPÍTULO I – DA ANÁLISE TEÓRICA À TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO CHINÊS .....</b>                               | <b>11</b> |
| I.1 – Considerações teóricas acerca das teorias de Bem-Estar Social e sua análise no caso asiático .....                        | 11        |
| I.2 – O sistema de educação chinês em perspectiva histórica .....   | 15        |
| <i>I.2.1 – O legado maoísta e suas principais contradições .....</i>  | <i>15</i> |
| <i>I.2.2 – Descentralização e mercantilização no contexto das reformas .....</i>  | <i>16</i> |
| <i>I.2.3 – O turning point da política social chinesa: entendendo a educação na “Sociedade Harmoniosa” .....</i>                | <i>19</i> |
| <b>CAPÍTULO II – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO NA CHINA APÓS 2009 .....</b>                                 | <b>22</b> |
| II.1 – Os segmentos da educação .....   | 23        |
| <i>II.1.2 – A primeira montanha: A importância da pré-escola .....</i>  | <i>26</i> |
| <i>II.1.3 – A segunda montanha: Ensino médio e o zhongkao .....</i>   | <i>28</i> |
| <i>II.1.4 – A terceira montanha: Educação superior e o gaokao .....</i>   | <i>31</i> |
| <i>II.1.5 – O papel das Vocational School no sistema chinês .....</i>   | <i>33</i> |
| II.2 – A estrutura administrativa do sistema e a divisão de responsabilidades .....   | 34        |
| II.3 – Os padrões de financiamento .....  | 36        |
| <i>II.3.1 - O “Mecanismo de Fundo de Garantia” para a Educação Compulsória .....</i>  | <i>41</i> |
| <i>II.3.2 - Políticas focalizadas e assistência estudantil .....</i>  | <i>41</i> |
| II.4 – O papel do professor na China .....  | 43        |
| II.5 – Uma análise das reformas curriculares e suas implicações .....   | 44        |
| <b>CAPÍTULO III – AS “GRANDES QUESTÕES” PARA A EDUCAÇÃO NA CHINA: DESIGUALDADES FUNCIONAIS A UM SISTEMA ESTRATIFICADO .....</b> | <b>47</b> |
| III.2 – Desigualdades regionais .....   | 47        |
| III.3 – O gap urbano rural .....  | 48        |
| III.3 – Filhos de migrantes e <i>left-behind children</i> .....   | 50        |
| III.4 – Responsabilidades, mercantilização e estratificação no sistema de educação da China                                     | 52        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>56</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>   | <b>58</b> |

## ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Figura 1</b> - Gasto com Educação Compulsória Total e Rural de 1993 a 2006 (em 100 milhões de Yuans).....                                   | <b>19</b> |
| <b>Figura 2</b> - Estrutura Básica das Etapas do Sistema Nacional de Educação Chinês. ....   | <b>23</b> |
| <b>Figura 3</b> - Número de Unidades de Ensino, Alunos matriculados (10 mil) e Professores (10 mil) no Ensino Compulsório de 1978 a 2015 ..... | <b>24</b> |
| <b>Figura 4</b> - Taxa de Matrícula Líquida no Ensino Primário e Taxa de Promoção das etapas subsequentes .....                                | <b>25</b> |
| <b>Figura 5</b> - Taxa de Matrícula Bruta por etapa escolar .....  | <b>26</b> |
| <b>Figura 6</b> - Estudantes matriculados na pré-escola por estrutura administrativa.....  | <b>27</b> |
| <b>Figura 7</b> - Taxa de promoção para o ensino médio Urbano vs. Rural de 1996 a 2012. ....   | <b>29</b> |
| <b>Figura 8</b> – Número de chineses estudando fora do país (1978-2015). ....  | <b>30</b> |
| <b>Figura 9</b> – Participação do Ensino Técnico no Ensino Secundário Junior de 1978 a 2015 (Matrículas) .....                                 | <b>33</b> |
| <b>Figura 10</b> - Participação do Ensino Técnico no Ensino Médio de 2005 a 2015 (Matrículas).. ..   | <b>34</b> |
| <b>Figura 11</b> – Participação do Ensino Técnico no Ensino Superior de 1978 a 2015 (Matrículas) .....   | <b>34</b> |
| <b>Figura 12</b> – Participação não governamental na administração da educação por nível (2015). .....   | <b>35</b> |
| <b>Figura 13</b> – Investimento em Educação como porcentagem do PIB (1990-2014).....   | <b>36</b> |
| <b>Figura 14</b> – Financiamento Total da Educação de 1992 até 2014.....   | <b>37</b> |
| <b>Figura 15</b> – Participação dos gastos em Educação no orçamento público total (2015) .....   | <b>38</b> |
| <b>Tabela 1</b> - Gasto Público Regional em Educação (2014) .....  | <b>40</b> |
| <b>Figura 16</b> - Evolução do Salário Real na Educação em comparação com a média salarial (2003-2015) .....                                   | <b>44</b> |
| <b>Tabela 2</b> - Grau de Escolaridade por <i>status</i> de <i>hukou</i> (2001).....   | <b>50</b> |
| <b>Figura 17</b> – População flutuante na China (em milhões de pessoas) .....  | <b>51</b> |

## INTRODUÇÃO

O principal objetivo desse trabalho é introduzir o leitor ao maior sistema de educação do mundo<sup>1</sup>, o chinês, descrever seu funcionamento, sua trajetória recente e observar as pontes que podem ser construídas entre a estrutura das políticas educacionais e um sistema de Bem-Estar que vem se desenvolvendo no país, ainda que sob bases normativas muito diferentes daquelas conhecidas pelo ocidente. Seguindo esse propósito, o nosso trabalho pretende resgatar algumas das considerações teóricas mais importantes sobre política social e o Estado de Bem-Estar Social. Em seguida, faremos uma análise da trajetória do sistema de educação do país elucidando suas principais transformações nos permitindo compreender os movimentos pelos quais passa a educação chinesa, seus elementos de ruptura e de continuidade. Apenas através dessa análise histórica podemos ter algum nível de profundidade ao estudar a evolução mais recente e a situação atual do sistema.

Dessa forma, dividimos o presente trabalho em três capítulos, além desta introdução, e conclusão. No primeiro capítulo, estarão expostos os principais pilares teóricos sobre os quais se pretende erguer a análise, além da exposição da trajetória observada no sistema de educação chinês nas últimas décadas. No capítulo dois está detalhada a situação atual na qual se encontra o sistema de educação no país e se propõe demarcar as suas principais características e resultados, além de se valer de comparações com os sistemas no resto do mundo, sempre que necessário para oferecer ao leitor alguma perspectiva. Utilizamos para isso os dados disponíveis no *China Statistical Yearbook*, publicado pelo *National Bureau of Statistics* chinês e os dados internacionais das bases da UNESCO e da OCDE. No terceiro capítulo pretendemos aprofundar a compreensão analítica apresentando algumas das “Grandes Questões” do sistema educacional chinês e introduzindo o leitor nos problemas e contradições presentes no país. Para isso pretendemos resgatar a bibliografia que faz referência a esses temas e, sempre que possível, complementar a análise com exemplos empíricos das bases de dados acima citadas. Por fim, a conclusão apresenta não apenas alguns dos principais resultados encontrados pela pesquisa, como algumas considerações finais do autor sobre o trabalho e sua execução.

---

<sup>1</sup> No ano de 2014 contabilizava quase 260 milhões de estudantes, mais de 15 milhões de professores distribuídos em aproximadamente 514 mil escolas (OCDE 2016: 9).

## **CAPÍTULO I – DA ANÁLISE TEÓRICA À TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO CHINÊS**

“Em nosso julgamento, contudo, o problema maior de uma abordagem que enfatiza a autonomia produtiva de indivíduos e comunidades é a confiança excessiva no funcionamento regular e na neutralidade distributiva dos mercados”.

Celia Kerstenetzky, 2011: 146-147

Além de entender o funcionamento do sistema de educação chinês, esse trabalho busca traçar alguns paralelos entre o estudo feito sobre a educação no país e as contribuições sobre distintos regimes de bem-estar a fim de contribuir para uma caracterização capaz de identificar elementos de semelhança que nos permitam uma comparação mais ampla. Em outras palavras, através do estudo sobre a educação chinesa, pretendemos identificar quais são os elementos de um sistema de bem-estar que surge na China hoje, utilizando o que consideramos serem os principais autores sobre o tema.

Para isso entendemos que os movimentos de transformação do regime são tão ou mais importantes que a sua análise estática, pois o próprio surgimento dos primeiros regimes de bem-estar tem origem nas disputas por poder dentro e fora das nações e seus resultados estão intimamente ligados às alianças e grupos vitoriosos desses conflitos. Não apenas não descartamos, portanto, a importância da análise histórica dos conflitos sociais e políticos do país, como entendemos como fundamental que se observe esse movimento como um importante catalisador dos regimes que emergem em cada tempo histórico.

### ***1.1 – Considerações teóricas acerca das teorias de Bem-Estar Social e sua análise no caso asiático***

A tradição teórica que pretendemos destacar em nossa análise dos regimes de Bem-Estar tem afiliação na Sociologia e na Ciência Política trabalhando numa perspectiva interdisciplinar. O entendimento de que a Economia não possui sozinha a chave para explicar o surgimento dos Estados de Bem-Estar Social e suas variedades é essencial para impedir que partamos de convicções por demais simplistas ou economicistas típicas daqueles que trabalham numa perspectiva limitada pelo *mainstream* da teoria econômica ou até mesmo de alguns autores heterodoxos.

Ressaltamos, por tanto, a importância do trabalho de Gøsta Esping-Andersen. Em seu *Three Worlds of Modern Welfare State Capitalism*, Esping-Andersen explica o surgimento dos regimes de Bem-Estar Social na Europa a partir de uma análise dos conflitos e da luta por

poder político que emergiam no velho continente. Uma perspectiva economicista provavelmente desconsideraria esse tipo de análise por não reconhecer a importância dessas disputas seja entre diferentes atores políticos internos ou externos<sup>2</sup>.

Para Esping-Andersen, as diferentes configurações de alianças e a vitória de um ou outro grupo nessas disputas foram responsáveis por dar forma ao regime de Bem-Estar que emerge no país. O autor faz, nesse momento, uma distinção entre três regimes que acredita serem esquemas analíticos que congregam características similares e explicam de forma esquemática a realidade dos países com razoável precisão. Para entender essas características, Gøsta explica que a mera existência de uma determinada política ou o tamanho do investimento devem ser menos relevantes do que o grau de desmercantilização, a estratificação social, entre outros elementos (Esping-Andersen , 1990: 2-3)

Nas palavras do autor:

“A extensão dos direitos sociais sempre foram observados como o núcleo da política social. Inspirado pelas contribuições de Karl Polanyi, nós escolhemos ver os direitos sociais em termos da sua capacidade de ‘desmercantilizar’. A definição de direitos sociais deve ser o grau ao qual permitem que as pessoas vivam independente das forças de mercado. É nesse sentido que os direitos sociais diminuem o status dos cidadãos enquanto ‘mercadorias’” (Esping-Andersen , 1990: 3)

Para o autor, a exemplo de T. H. Marshall (1950 *apud* Esping-Andersen, 1990) as ideias de direitos sociais e cidadania constituem a base do *welfare state*. É precisamente nesse sentido que a análise do Esping-Andersen mais se afasta da visão de política social compreendida na China. Contudo, não é apenas através dos direitos garantidos que podemos entender o estado de bem-estar social. Segundo o autor, é preciso analisar as relações entre estado, mercado e famílias na provisão de serviços (Esping-Andersen, 1990: 21).

Ainda segundo Esping-Andersen, ao contrário da visão usual que assume aprioristicamente que o *welfare state* gera uma sociedade mais igualitária, é preciso entender o sistema de bem-estar como um força que ajuda a ordenar as relações sociais, isto é, um sistema de estratificação social. Deve-se analisar dessa forma como as políticas sociais

---

<sup>2</sup> Embora não inclua diretamente na análise a questão das disputas externas, Esping-Andersen reconhece a importância da crítica feita por Giddens (1985 *apud* Esping-Andersen, 1990) sobre a influência das guerras na origem dos Estados de Bem-Estar Social. Para o autor, entretanto, é nas coalisões políticas de classe que se encontra o centro da explicação. (Esping-Andersen , 1990: 1).

interagem com as relações entre as classes sociais existentes na sociedade (Esping Andersen, 1990: 23-24).

Dessa forma, a partir do grau de desmercantilização; da divisão de responsabilidades entre os agentes; e do sistema de estratificação social presentes nas políticas educacionais chinesas pretendemos aproximar a nossa análise das tipografias propostas por Esping-Andersen: os regimes “liberal”; “conservador-corporativo”; e “social-democrata” (Esping-Andersen, 1990: 26-27).

Além disso, acreditamos que os desenvolvimentos posteriores dos estudos de Bem-Estar Social que seguiram pela linha interdisciplinar tiveram razoável sucesso em introduzir na análise elementos que não se encontravam presentes no pensamento de Esping-Andersen. Nesse sentido, destacamos a interlocução feita pelos trabalhos de Celia Lessa Kerstenetzky entre os estudos de bem-estar e desenvolvimento, sua crítica essencial à tese do *trade-off*<sup>3</sup> possibilitou que os welfaristas pudessem sair da armadilha da “opção perversa” pelo Estado de Bem-Estar (Kerstenetzky, 2011: 129-130). A partir daí, pode ser estudada com mais profundidade o papel das políticas sociais e os impactos das políticas econômicas nas trajetórias de desenvolvimento econômico e social dos países.

Por fim destacamos a importância de se estudar aquilo que há de singular na trajetória das políticas sociais nos casos asiáticos. Alguns estudos mais recentes foram fundamentais para incorporar análises que se esquivassem da míope ótica ocidental sendo capaz de ressaltar elementos particulares dos regimes de Bem-Estar que emergem na Ásia. Os trabalhos pioneiros de Huck-ju Kwon, Thandika Mkandawire, Joakim Palme, Gordon White e Roger Goodman desenvolvidos com o intuito de analisar essas particularidades foram fundamentais para solidificar a base teórica sobre a qual lançaremos as bases de nosso trabalho.

O trabalho pioneiro de Huck-ju Kwon, Gordon White e Roger Goodman, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, publicado originalmente em 1998 apresenta estudos de casos dos modelos de bem-estar asiático e ressalta uma possível convergência entre o desenvolvimento futuro nos países, No capítulo 8, intitulado *Social Security reforms in China: towards na East Asian model?*, Gordon White aponta para as contradições do sistema de bem-estar social chinês em transformação no país no fim do milênio (Kwon; White; e Goodman, 2001: 180-181). O autor destaca o caráter fortemente

---

<sup>3</sup> Tendo em vista o esforço teórico anterior, não pretendemos nesse trabalho discutir a tese do *trade-off* entre eficiência e equidade e suas implicações. Pelo contrário, temos como ponto de partida as conclusões da professora Célia Kerstenetzky que apontam para interações favoráveis entre bem-estar e desenvolvimento. Para uma discussão detalhada do assunto, ver Kerstenetzky, 2011.

“residual” na esfera da assistência social; e “Bismarckiano” na seguridade social, destacando os privilégios de alguns setores (população urbana, setor público, grandes empresas, etc.) em relação a setores marginalizados (como os migrantes, trabalhadores informais e a população rural). Embora o autor esteja utilizando como parâmetro a previdência, veremos mais a frente que a caracterização feita se aproxima de forma satisfatória do caso da educação (Kwon, White e Goodman , 2001: 193).

Com o objetivo de analisar as reformas nos sistemas de proteção social asiático após a crise asiática de 1997-1998, Huck-ju Kwon publica em 2009 seu trabalho *The Reform of developmental welfare state in East Asia*, analisando o caso de alguns países, incluindo a China, para entender se os sistemas de bem-estar desses países tiveram uma virada inclusiva após a crise (Kwon, 2009: S12-S13). Kwon destaca o caráter seletivo das políticas desses países e chama atenção para a forma instrumental como é vista a política social (Kwon, 2009: S13-S14), o que segundo o autor é responsável por um sistema de estratificação que cria sociedades desiguais (Kwon, 2009: S15).

Sobre a China (e Tailândia) o autor destaca:

“A reforma das políticas sociais na China tem duas principais preocupações: reorganizar o sistema de bem-estar com o objetivo de facilitar a mercantilização da economia, e preservar a ordem política vigente. Isso claramente segue a lógica da *vertente seletiva do estado de bem-estar desenvolvimentista*. Essa orientação de política resultou num sistema dual de política social: sistemas de bem-estar urbano e rural. Esse sistema dual parece incapaz de reduzir a desigualdade, que continua a crescer: entre ricos e pobres, população urbana e rural, litoral e interior, e setores privado e público” (Kwon, 2009: S19. Grifo meu).

Ainda sobre sistemas asiáticos de bem-estar, Huck-ju Kwon, Thandika Mkandawire e Joakim Palme publicam em 2009 o *Introduction: social policy and economic development in late industrializers* no qual pretendem contribuir para derrubar a “muralha chinesa” que separa os estudos do bem-estar e do desenvolvimento (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009: S2). Também contrariando a tese do *trade-off*, os autores defendem um reposicionamento dos estudos de política social e sua relação com o desenvolvimentismo, usando como exemplos os casos das industrializações tardias (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009: S3).

Os autores analisam os casos dos países que buscaram integrar as desenvolvimento social e econômico, e separam as trajetórias baseadas na forma como os países coordenam as suas políticas. Segundo essa caracterização, seguida por Célia Kerstenetzky, um primeiro grupo de países teria submetido a política social ao desenvolvimento econômico e explorado o

seu caráter multifuncional (como seria o caso da Alemanha de Bismarck, além do Brasil e Coréia do Sul), enquanto no segundo grupo a política social caminharia junta com a econômica (caso dos países escandinavos), e o bem-estar social seria um fim em si mesmo (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009: S3-S4; Kerstenetzky, 2011: 134-135). O ponto em comum desses sistemas seria o que ficou conhecido como “modelo produtivista”, no qual as políticas sociais e econômicas se reforçam.

## ***1.2 – O sistema de educação chinês em perspectiva histórica***

Tendo percorrido a trajetória teórica do nosso trabalho, abrimos caminho para uma análise mais detida das transformações históricas ocorridas no sistema de educação chinês utilizando como corte inicial o momento fundamental em que a educação se consolidou no país: o período maoísta. Em alguns momentos nesse trabalho faremos menção a momentos históricos fora de nosso escopo, tendo em vista a tradição milenar da educação chinesa que remonta o período imperial. Se um resgate a um período anterior não foi feito nesse trabalho isso se deve a um reconhecimento do autor de que um recorte mais amplo da história vai além de suas capacidades no desenvolvimento desse trabalho e não de que tal análise não seja importante para entender o sistema chinês.

Nesse período que vai de 1949, com a Revolução Comunista e a criação da República Popular da China, até o final dos anos 2000, estaremos analisando aquilo que chamamos de trajetória histórica do sistema de educação na China e nos interessa uma análise mais detida dos elementos de mudança e de continuidade. Para essa importante análise, ressaltamos a importância dos trabalhos de Kinglun Ngok da Sun Yat-sen University na China, além de Yuhong Du e Zhijun Sun. O período que avança para além do fim dos anos 2000, particularmente, mas não exclusivamente após 2009, será analisado como trajetória recente nos capítulos que se seguem desse trabalho.

### **1.2.1 – O legado maoísta e suas principais contradições**

No período maoísta prevaleceu no sistema chinês de educação uma política educacional dual: por um lado, o grande projeto de expandir a base da educação para qualificar a mão de obra necessária para o grande esforço de desenvolvimento pregado pelo Partido-Estado; por outro lado, a missão de criar uma elite bem treinada capaz de ocupar os altos cargos da burocracia do partido e dirigir os rumos do país. Com essa missão em mente foi formado um sistema que expandiu em grandes proporções a educação primária e



secundária, além de fomentar um ensino superior unificando os diversos métodos de seleção no *gaokao*, utilizado até hoje<sup>4</sup>.

Aliada à massificação do ensino básico estava a demanda de tornar o povo chinês capaz de entender, obedecer e reproduzir a doutrina partidária transmitida pelo Partido Comunista. A difusão da educação primária foi necessária para a consolidação do poder partido e trouxe algumas reformas importantes como por exemplo a própria criação e adesão ao sistema do *pinyin*, romanização dos caracteres e utilizado ainda hoje no país, sobretudo na alfabetização.

Outro destaque importante do período foram as transformações da Revolução Cultural a partir de 1966 que desconstruíram as relações estabelecidas no sistema de educação dando poder aos estudantes. Durante o período que vai até 1976 importantes mudanças transcorreram no país como o fechamento de todas as universidades, com perseguições e expurgos a professores e mestres (Liu, 2016: 74; Guo e Guo, 2016: 175).

Em todo esse período a propriedade privada não existe juridicamente na sociedade chinesa. As escolas são em sua esmagadora maioria públicas e coletivas, atentando para o alto grau de desmercantilização da sociedade e elevada responsabilidade do setor público (mas também das famílias). No entanto, esse modelo conta com um sistema de estratificação que perdura durante toda evolução do sistema de educação chinês. As disparidades entre escolas urbanas e rurais, litorâneas ou do interior são acentuadas pela política de formação de uma elite burocrática focada nas principais cidades.

### **I.2.2 – Descentralização e mercantilização no contexto das reformas**

Com o fim do período maoísta, Deng Xiaoping herda um sistema de educação chinês massificado no ensino básico, no entanto, extremamente desfalcado nos anos que se seguem, sobretudo no ensino superior, com as portas fechadas. No contexto das reformas promovidas pelo líder do partido, Pequim abre espaço para um processo de descentralização controlada, passando a responsabilidade da provisão de alguns serviços, como o de educação, para os níveis inferiores de governo. Nesse período, iniciado em 1978, se dão várias reformas administrativas, econômicas e tributárias que alteram a capacidade de arrecadação e dão mais independência para os governos locais.

---

<sup>4</sup> Apesar de ter sido criado no período maoísta, alguns autores (Liu, 2016: 72-73; Guo e Guo, 2016: 175) destacam como o exame não possuía um caráter de seleção prático. A seleção era feita de forma política e o exame existia apenas de fachada.

Contudo, as disparidades urbano-rural seguem como um desafio. Devido ao apoio massivo dos camponeses à Revolução promovida por Mao em 1949, são identificadas como uma questão sensível para o governo chinês que promove políticas de alívio fiscal para os camponeses na década de 80. Além disso, na contramão do processo de descentralização, o Partido-Estado promove uma reforma tributária que centraliza parte dos esforços de arrecadação anteriormente<sup>5</sup>. A partir daí segue a tese mais comum de que diante de dificuldades de arrecadação, os governos locais se viram em dificuldades financeiras cuja saída foi o desmonte do sistema de proteção social até então promovido e apoiado por Pequim. Um recuo nas transferências do governo central no período indica que tal movimento consiste na realidade em uma transição planejada<sup>6</sup>. Esse problema de escassez de recursos foi chamado pelo governo chinês de “pobreza da educação” e foi pivô da mudança estratégica das políticas educacionais.

Durante a década de 80 e, sobretudo na década de 90, o financiamento privado (gasto das famílias ou gasto “*out-of-pocket*”) da educação pública se tornou uma prática muito comum. Aliado a isso uma reforma legislativa introduziu a categoria privada de propriedade até então utilizada de forma tímida em geral sobre o título de “propriedade individual” (National Bureau of Statistics, 2016). O governo chinês promoveu uma política ativa de mercantilização da educação que ficou conhecida como *jiaoyu chanyehua* (industrialização da educação) numa tentativa deliberada de eliminar a “pobreza da educação”, transformando a educação num negócio tendo como fim o lucro (Ngok, 2007: 145).

Com a regulamentação das instituições privadas de ensino se difundiram no interior rural do país as chamadas *private tutoring cum boarding agencies*, escolas privadas rurais que buscavam atuar nos locais onde a educação pública havia se desmanchado devido ao processo de descentralização controlada promovido pelo Partido-Estado. Além de contribuir para a piora material nas condições de trabalho dos professores, a qualidade questionada de ensino e das instalações físicas dessas escolas aprofundou as diferenças entre os estudantes das áreas urbanas e rurais (Wong *et al.*, 2007: 35).

---

<sup>5</sup> A *Tax Sharing Free Reform*, de 1994, concentrou poder de arrecadação no governo central e teve impactos imediatos no orçamento da educação das regiões mais pobres. Pequim reage com políticas focalizadas nas áreas mais atingidas, mas não reverte a raiz do problema, que seria o problema fiscal dos governos locais.

<sup>6</sup> Num documento intitulado “*the Decision on the Reform of the Education System by the Central Committee of the Communist Party of China de 1985*” (ou simplesmente “*the 1985 decision*”) o governo chinês traçou as diretrizes para a reforma do sistema nacional de educação e o processo de “descentralização controlada”. Já em 1984 o governo chinês cria regulamentação para criar financiamento não-governamental “complementar” para o ensino compulsório rural através do “*the Notice on Raising Expenditure to Finance Rural Schools*” e que é expandido em 1986 para outras regiões do país com o “*the Provisional Regulations on Collection of Educational Surcharges*”.

Na década de 90 o governo segue adotando medidas que visam transformar a educação numa indústria. Segundo os planos, aliado ao processo de abertura ao mercado, está uma busca pela expansão da cobertura. Através do “*The Outline of Chinese Education Reform and Development*” de 1993 e da Lei da Educação de 1995, Pequim estabelece um mecanismo de financiamento baseado na apropriação fiscal de recursos dos governos locais e suplementado pelo gasto não governamental. Nesses documentos, os governos locais são obrigados a reservar parte dos recursos para a educação e o crescimento do gasto em educação deve ser maior do que o crescimento do produto, o gasto por estudante deve crescer a cada ano e os salários dos professores e gastos outros que não em pessoal devem crescer proporcionalmente.

Seguindo a prática de políticas focalizadas o governo central cria a *Rural Tax-fee Reform* que começa a ser implementada gradualmente, a partir de 1999. Nesse contexto são removidos impostos sobre os trabalhadores rurais, incluindo na educação (os *surcharges*). Essa mudança tem impactos contraditórios, melhorando as condições de vida no campo, mas piorando a provisão rural de educação, por deteriorar alguns importantes canais de financiamento local da educação nas regiões mais pobres. Em 2001 o Conselho de Estado assina um documento intitulado “*the Decision on Reform and Development of Basic Education*”, no qual passam a administração da educação compulsória rural para os condados e aumentam as transferências dos níveis superiores de governo para os mesmos.

Nesse período, que vai do final da década de 70 até meados dos anos 2000, a sociedade chinesa assiste um duplo movimento das políticas educacionais que a primeira vista parecem contraditórios. O processo de descentralização e mercantilização ergue barreiras financeiras que separam a juventude chinesa (que não foi favorecida pelas reformas econômicas) das escolas. Contudo, no mesmo período o governo central cria uma série de mecanismos de garantia para a expansão da cobertura do sistema nacional de educação, tanto pela via privada, quanto pela via pública. O maior exemplo desse processo é a educação superior que viveu seu período de maior expansão no início da década de 90.

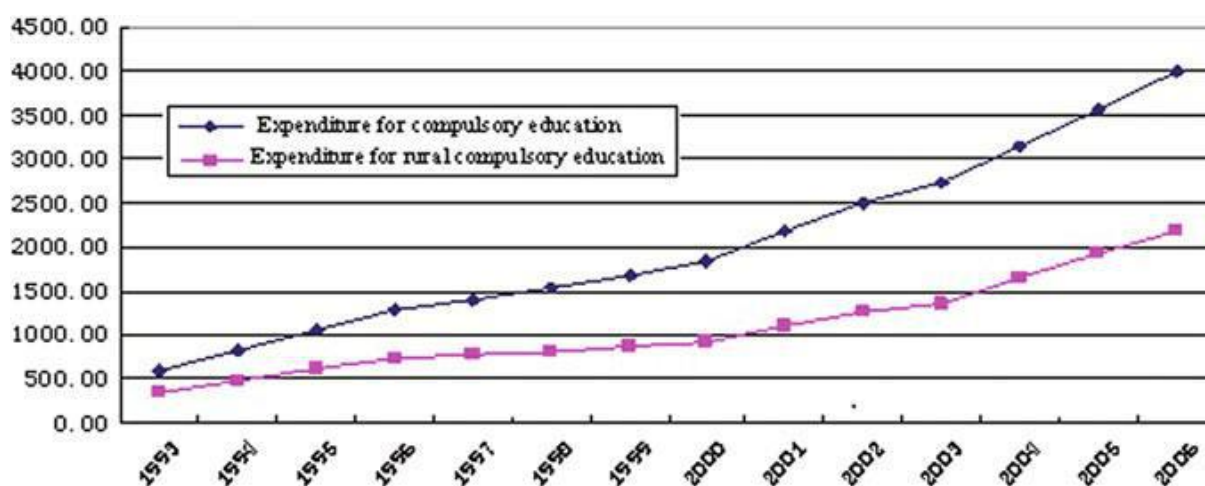
A hierarquização meritocrática<sup>7</sup> das prioridades de financiamento e transferências, tendo como base o desempenho dos governos locais e das unidades de ensino ditava os gastos com educação no período. Os chineses assistiram a consolidação institucional do sistema de estratificação que privilegia os setores escolhidos pela reforma (camadas urbanas) (Gao, 2010:

---

<sup>7</sup> Ao contrário da tradição meritocrática do ocidental, a herança da ideologia meritocrática chinesa tem origem no confucionismo e está profundamente enraizada na sociedade. Para uma discussão detalhada que debate as diferenças em relação ao ocidente, ver Liu (2016).

18). Conforme se pode observar na Figura 1, ao mesmo tempo em que o financiamento total na educação cresceu enormemente, o orçamento reservado à educação compulsória nas escolas rurais não conseguem acompanhar o ritmo do crescimento. Essas reformas transferem parte da responsabilidade da educação para o mercado e as famílias; mantém o sistema de estratificação do período anterior; e diminuem consideravelmente o grau de desmercantilização da educação chinesa. Esse movimento de desmonte da proteção social que foi acompanhado por outros setores teve respostas negativas da sociedade chinesa e gerou uma série de protestos e manifestações. Pressionados pelo mesmo poder popular que colocou o partido comunista no poder em 1949, os líderes chineses buscaram nos ensinamentos de Confúcio a saída para a crise de legitimidade que o governo central atravessou no final do século XX e inaugurou uma nova fase da história chinesa que ficou conhecida como “Sociedade Harmoniosa”.

**Figura 1** - Gasto com Educação Compulsória Total e Rural de 1993 a 2006 (em 100 milhões de Yuans)



Fonte: Du e Sun, 2016: 3

### **I.2.3 – O *turning point* da política social chinesa: entendendo a educação na “Sociedade Harmoniosa”**

No período marcado pela administração da dupla Hu Jintao e Wen Jiabao, que vai de 2003 a 2013, ocorre um processo gradual de inversão da direção das políticas educacionais. Ainda em 2004 o Governo Central assume o compromisso de universalizar os nove anos de educação compulsória, cria programas de ensino a distância, implementa políticas de livros didáticos gratuitos e subsídios aos alunos de baixa renda.

Os compromissos de elevação dos gastos públicos com educação nos diferentes níveis de governo, que vem desde o período anterior, surtem efeito e ocorre uma inversão da tendência crescente do gasto *out-of-pocket* com educação relativamente ao financiamento global da educação. O forte crescimento econômico combinado com os mecanismos de indexação do gasto em educação com o desempenho da economia respondem em grande parte por essa melhora tanto nas contas públicas dos governos locais quanto na solidificação do sistema de financiamento das políticas educacionais como um todo. O governo central, além de se responsabilizar pela fiscalização, regulação e criação de políticas e diretrizes para a educação, promove ações focalizadas para atender casos específicos de regiões muito precárias ou governos locais empobrecidos sem capacidade de custear os serviços.

A China chega em 2006 com 2.973 condados (96% do total) tendo erradicado o analfabetismo entre jovens e adultos. A taxa de analfabetismo entre esses grupos é de 3,58% (Du e Sun 2016: 2). Além disso, alguns autores destacam melhoras qualitativas nas escolas, com aumento significativo no número de quadras esportivas, laboratórios, equipamentos e instrumentos musicais entre 2001 a 2006 (Du e Sun, 2016: 3).

A visão gradualista e reformista do Partido Comunista Chinês aponta para uma necessidade constante de transformar o sistema educacional, sempre buscando atacar pontos chave que consideram negativos e em geral, visando o longo prazo. Tendo isso em perspectiva o governo central lança em 2010 o *National Long-Term Education Reform and Development Plan (2010-2020)*, uma ação do departamento de desenvolvimento e planejamento do Ministério da Educação, cujo objetivo é reformar e desenvolver a educação chinesa em todos os níveis, expandir o acesso e melhorar a qualidade. O projeto defende reformas graduais e usa cidades piloto como experimento. Além disso, como é comum nas relações entre governos locais e central, o plano prevê alterações pontuais como objetivo de adequar as políticas à realidade das províncias de acordo com as adaptações feitas pelos governos locais (OCDE, 2016: 13-14).

Ao final dos anos 2000, o resultado é um sistema de educação nacional financiado publicamente em sua maioria, com participação pouco expressiva (salvo exceções) do setor privado, variando bastante entre as diversas etapas da educação chinesa (ao contrário dos nove anos de educação compulsória, a pré-escola, o ensino médio, e o superior são essencialmente não gratuitos, por exemplo) e entre províncias distintas. Portanto, para entender as complexas relações de financiamento entre os níveis distintos de educação no país

precisamos nos aprofundar não somente na relação público-privada, mas também nas relações entre governo central e governos locais em seus diferentes níveis.

## CAPÍTULO II – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO NA CHINA APÓS 2009

“Uma importante escola conservadora defendeu o ‘welfare-state monárquico’, que garantiria bem-estar social, harmonia de classes, lealdade e produtividade. Nesse modelo, um sistema de produção eficiente se baseia não na competição, mas na disciplina. Um estado autoritário seria bem superior ao caos dos mercados em harmonizar o bem do estado, comunidade e indivíduo”.

Esping-Andersen, 1990: 10

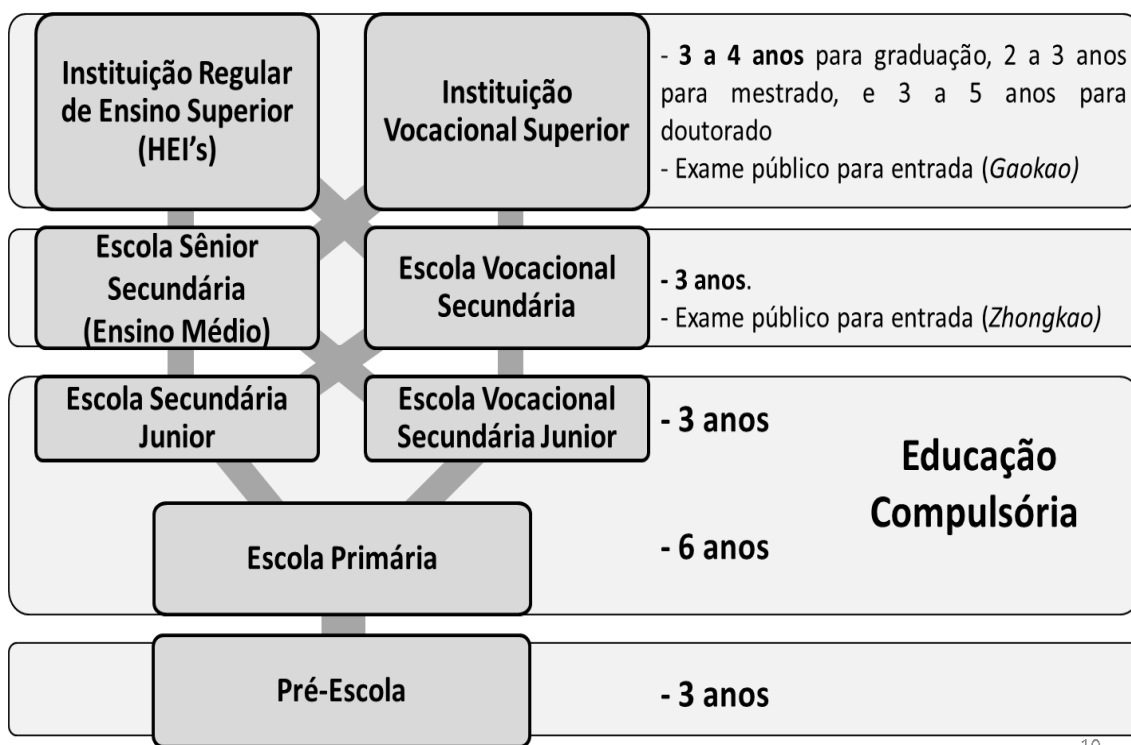
Após percorrer a trajetória teórica e histórica que se pretende sublinhar nessa análise, podemos nos deter com mais atenção ao objeto de nossa investigação: a descrição atual sistema de educação na China. Tendo em vista a amplitude do tema, o objetivo deste capítulo é fornecer alguns elementos para a compreensão do sistema como um todo sem esgotar o objeto nem detalhar em demasia aspectos que fujam ao escopo desse trabalho, além de fazer uma ponte entre os estudos antes mencionados de bem-estar e o sistema de educação chinês.

Sendo assim, nossa análise parte de uma breve descrição das etapas do sistema de educação na china, que tem como objetivo apresentar o que há de específico em cada momento. Em seguida, faremos uma descrição das principais características evidenciadas pela bibliografia e encontradas na base de dados do *China's Statistical Yearbook*, disponibilizada pelo *National Bureau of Statistics* da China. Estamos interessados em entender, num primeiro momento, como se organiza a educação chinesa, isto é, como estão repartidas as responsabilidades administrativas e financeiras entre agentes (tanto entre famílias, agentes privados e públicos; quanto entre diferentes níveis de governo), qual o grau de cobertura das etapas, que papel cabe aos professores e que características podemos observar ao analisar o currículo e suas mudanças.

A estrutura básica do sistema de educação chinês, esquematizada na Figura 2, conta com dezenove anos de educação da pré-escola até o ensino superior. A primeira etapa tem três anos e compõe a pré-escola (entretanto, não é obrigatória). A segunda etapa são seis anos de ensino primário (*Primary School*). A terceira, o ensino secundário, é dividida entre três anos para a primeira fase (*Junior Secondary*), que junto com o ensino primário forma os nove anos de educação compulsória no país, e a segunda fase do ensino secundário, ou ensino médio (*Senior Secondary*, ou *High School*), composta de mais três anos. Por fim, temos o ensino superior, que pode variar de três a quatro anos. Uma atenção especial fica por conta do ensino técnico, ou *Vocational School*, que desempenha um papel de relevância no sistema

educacional chinês. Essa modalidade de ensino é oferecida desde a primeira etapa do ensino secundário até o ensino superior, representando uma alternativa mais focada no mercado de trabalho, em contraposição à formação acadêmica oferecida pelas instituições regulares de ensino.

**Figura 2** – Estrutura Básica das etapas do Sistema Nacional de Educação Chinês.



Fonte: Elaboração Própria.

## II.1 – Os segmentos da educação

Para melhor entender as fases do sistema de educação chinês pretendemos observar quais características distintas as etapas apresentam entre si. O ensino compulsório é olhado como um grande bloco e nos aprofundamos nas fases que se colocam como os principais obstáculos ao acesso à educação no país. Aqui pretendemos dar início à discussão sobre o movimento das desigualdades nessas diferentes fases destacando a cobertura de cada uma dessas etapas.

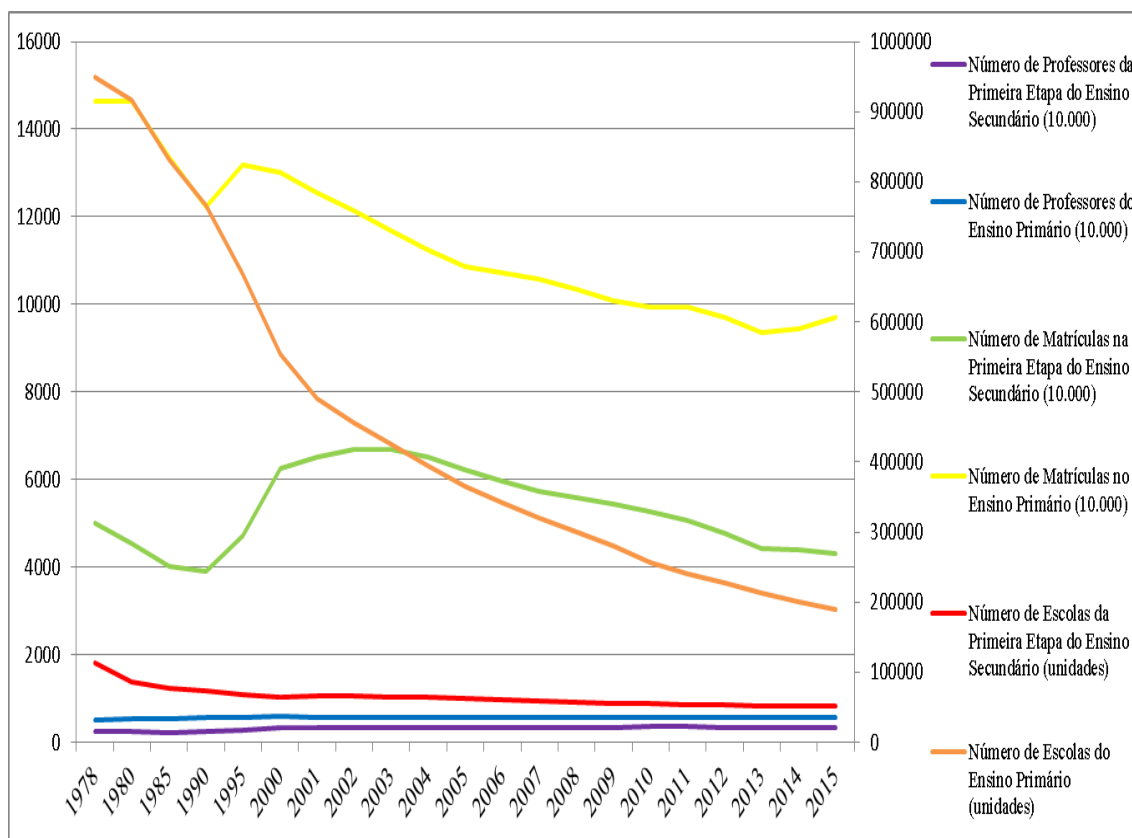
### II.1.1 – A educação compulsória

A educação compulsória, criada em 1986, abrange os segmentos que vão da educação primária até a primeira etapa do ensino secundário, ao todo nove anos. O Ensino Compulsório chinês herdou do período maoísta uma legião de pequenas escolas espalhadas pelo país.



Desde o período das reformas, o movimento tem sido de concentração no setor, favorecendo a escala, em escolas maiores (e mais concentradas geograficamente), diminuindo o número absoluto de unidades e mantendo estável o número de professores no período (Figura 3).

**Figura 3** - Número de Unidades de Ensino, Alunos matriculados (10 mil) e Professores (10 mil) no Ensino Compulsório de 1978 a 2015.



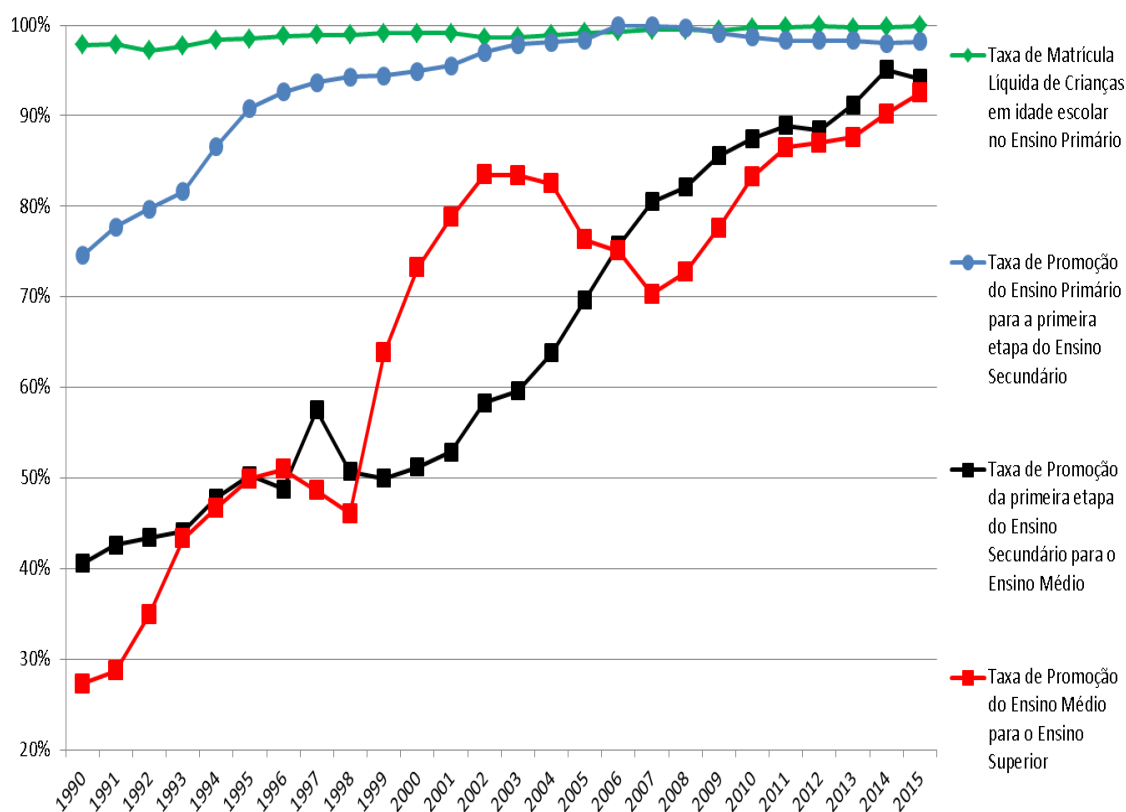
Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração própria.

Além disso, desde a década de 80 o governo chinês tenta eliminar o exame de entrada para o acesso à primeira etapa do ensino secundário<sup>8</sup> e adotar uma política de matrícula obrigatória baseada em localização (Schleicher e Wang, 2014 *apud* OCDE, 2016, p.10). Somado a esses esforços, a nova Lei da Educação Compulsória promulgada em 2006 aboliu a cobrança de matrícula e mensalidade para essa etapa do ensino (OCDE, 2016: 12) impulsionando a expansão da cobertura dessa etapa. Em sua versão de 2015, contudo, a lei acima referida permite a cobrança de livros didáticos com fins lucrativos (OCDE, 2016: 12).

<sup>8</sup> Segundo o ex-diretor executivo do Instituto Confúcio e do *US-China Center for Research on Educational Excellence*, Yong Zhao, a proibição de exames de entrada para a primeira etapa do ensino secundário em meados da década de 1980 não teve sucesso e diversas outras ações proibitivas foram tomadas. Apenas com o tempo a prática caiu em desuso e, apesar disso, Zhao chama atenção para o fato de que ainda hoje algumas escolas mantêm formas alternativas de avaliação para a entrada. A mais recente das ações proibitivas data de janeiro de 2014. (Zhao, 2014).

Como se pode observar a partir das figuras 4 e 5, independente da metodologia utilizada<sup>9</sup>, a China indiscutivelmente atingiu resultados expressivos em cobertura do sistema de educação na sua história recente (embora possa se discordar sobre o momento das conquistas). A cobertura é praticamente universal nos nove anos de Educação Compulsória.

**Figura 4** - Taxa de Matrícula Líquida no Ensino Primário e Taxa de Promoção das etapas subsequentes.



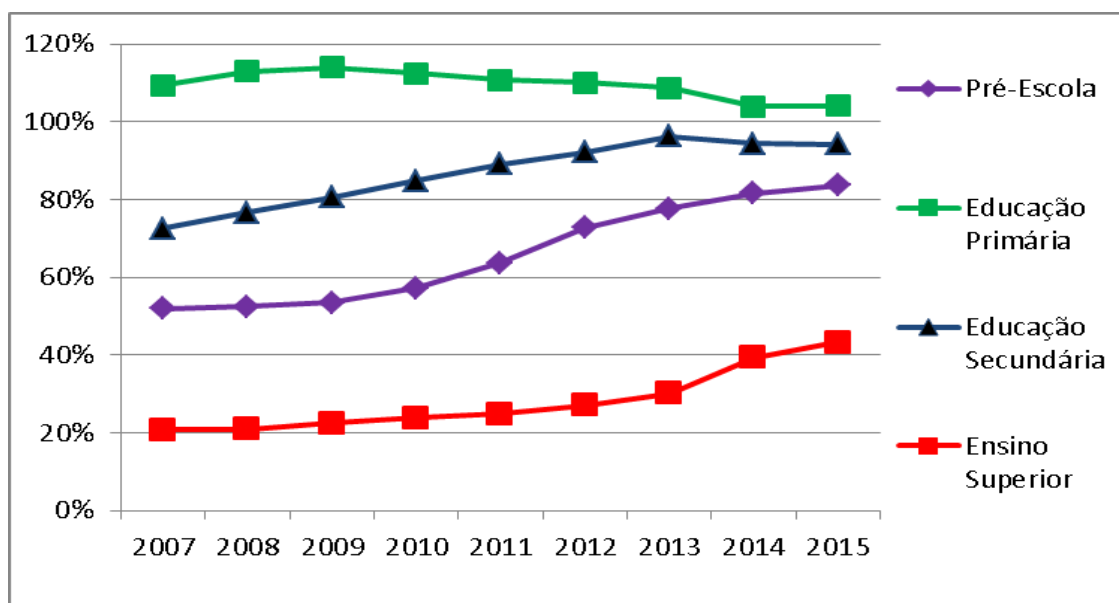
Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração própria.

Segundo dados da UNESCO os 99,9% de matrículas brutas no ensino primário chinês a colocam em pé de igualdade com Japão (99,9%) e a frente de países como França (98,8%), Alemanha (98,6%), Coreia do Sul (98,2%), Estados Unidos (93,7%) e Brasil (92,6%). Essa análise agregada, contudo, esconde desigualdades importantes no que diz respeito à relação entre as coberturas rural e urbana dessa etapa do ensino, bem como resultados díspares em termos da qualidade da educação oferecida em diferentes regiões. Além disso, as taxas de

<sup>9</sup> Seja utilizando a metodologia do *National Bureau of Statistics* da China, que leva em consideração a relação entre formandos de uma etapa e a de matriculados na fase seguinte (conhecida como *Promotion Rate*, ou “taxa de promoção”), ou a metodologia mais utilizada pela UNESCO, que observa a relação entre o número de matrículas numa fase da educação no período e a quantidade de crianças em idade escolar daquela etapa (“taxa de matrícula bruta” ou *gross enrollment ratio*).

matrícula em geral não levam em consideração a realidade de uma parcela dos jovens chineses que não tem condições de arcar com os custos de se estudar no país<sup>10</sup>.

**Figura 5 - Taxa de Matrícula Bruta por etapa escolar.**



Fonte: UNESCO. Elaboração própria.

Se no Ensino Compulsório temos um sistema de educação razoavelmente massificado, cuja cobertura atinge a maioria da população, essa realidade não se aplica as três montanhas<sup>11</sup> que separam os chineses do acesso a um sistema de educação fragmentado, estratificado e profundamente desigual: a pré-escola, o ensino médio, e o ensino superior. Além disso, segundo dados da UNESCO a duração da educação compulsória chinesa está na frente da Índia (oito anos), mas figura atrás de países como Brasil (quatorze anos), Rússia (onze anos) e Estados Unidos (doze anos).

### **II.1.2 – A primeira montanha: A importância da pré-escola**

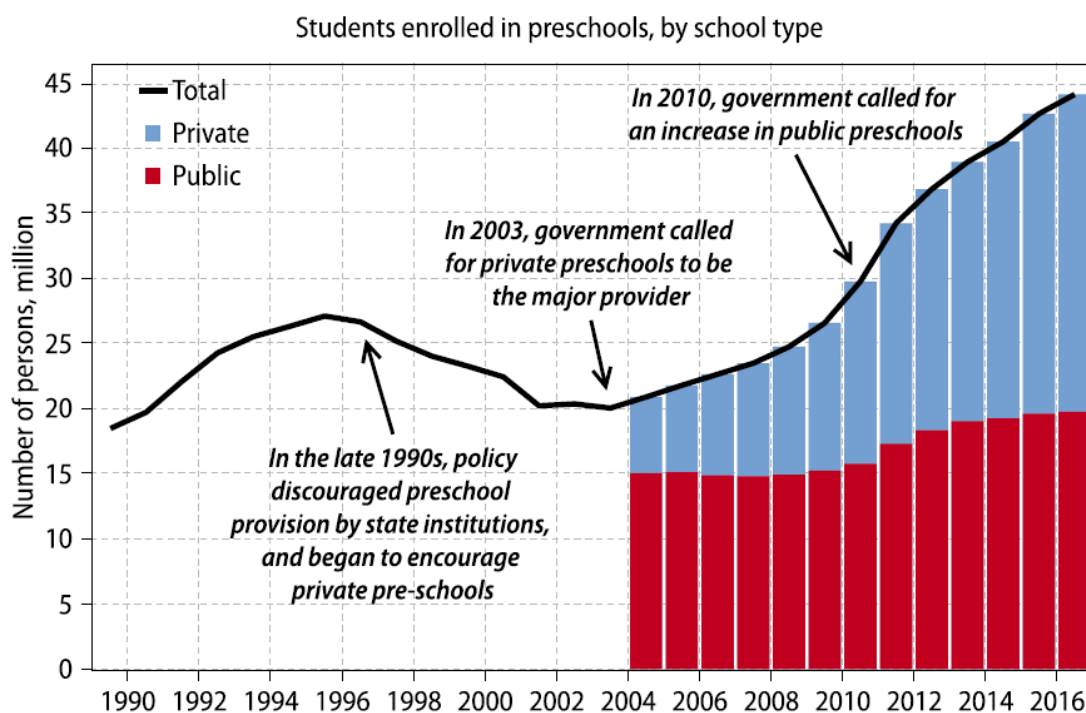
O primeiro obstáculo que uma família chinesa enfrenta ao pensar na educação de seus filhos na China hoje é a pré-escola. Diferente do segmento da educação compulsória, a pré-escola não é obrigatória; é oferecida em sua maioria privadamente, conforme vemos na Figura

<sup>10</sup> As cobranças para se estudar, apesar de proibidas pela lei de 2006, ainda são muito utilizadas em diversos colégios, principalmente nos considerados “chave”. Doações (e subornos) são muitas vezes esperados para o acompanhamento acadêmico do aluno. Aulas particulares e de reforço (tutorias privadas) são constantemente oferecidos até mesmo dentro das escolas para pais e alunos constantemente lembrados das pressões do *zhongkao* e *gaokao*. Para os filhos de migrantes sem *hukou* ainda é pior. Quando conseguem matricular o filho, são constantemente sobretaxados.

<sup>11</sup> As “novas três montanhas” (*xin sanzuo dashan*) é uma expressão cunhada na década de 90 no país que se referia às dificuldades econômicas de acesso a serviços públicos de saúde, educação e habitação, no contexto do desmonte do sistema de proteção social anteriormente mencionado.

5; e é livre para a cobrança de taxas. Dessa forma, algumas crianças chegam ao ensino primário com uma base forte, enquanto outras ainda têm dificuldades que em geral retardam a sua progressão na primeira etapa do ensino compulsório.

**Figura 6** - Estudantes matriculados na pré-escola por estrutura administrativa



Fonte: Gavekal Data/Macrobond *apud* Cui, Ernan, 2017.

Sendo assim, antes mesmo de entrar no ensino básico já se ergue a primeira das três montanhas que separam os jovens chineses mais desfavorecidos de ter acesso a uma educação de mesmo nível que os mais abastados. Tal realidade se apresenta como uma preocupação para o governo chinês, que tem comunicado recentemente medidas para universalizar o acesso à pré-escola para todas as crianças da China até 2020. Nesse sentido, o Ministério da Educação lançou uma série de documentos<sup>12</sup> com objetivo de regulamentar e padronizar a oferta privada do serviço de pré-escola pelo país. Além disso, os governos locais em nível de condado lançaram o *Three-Year Pre-school Education Action Plan*, plano que dita que os governos em todos os níveis devem aumentar os investimentos nessa etapa do ensino. Essas medidas permitiram que o número de unidades de ensino tenha quase dobrado (124.402 em 2005 contra 223.683 em 2015, segundo CSY de 2016) e a cobertura dessa fase da educação saia de menos de 60% em 2007 para mais de 80% em 2015 (Figura 6) (OCDE, 2016: 11).

<sup>12</sup> *Regulations on the Management of the Kindergarten, Kindergarten Working Regulations e Professional Standards for Kindergarten Teachers.*

Aqueles que conseguem ter acesso aos três anos da pré-escola desfrutam de situação semelhante às crianças dos Estados Unidos e Índia (ambos com três anos de pré-escola), melhor do que o Brasil (apenas dois anos de pré-escola) e pior do que a Rússia (quatro anos de pré-escola), de acordo com dados da UNESCO.

### **II.1.3 – A segunda montanha: Ensino médio e o *zhongkao***

Ao sair do ensino compulsório, os jovens chineses entre 14 e 15 anos têm pela frente o *High School Entrance Exam* (HSEE) ou *zhongkao*. O exame é a porta de entrada para o ensino médio e seleciona os jovens que entrarão nas escolas de prestígio do ensino médio (as chamadas “escolas chave”<sup>13</sup>), etapa que tem grande pressão devido à importância dada ao *National College Entrance Exam* (NCEE) ou *gaokao* (Zhang, 2016: 4).

O Ensino médio chinês teve resultados expressivos em termos de expansão de cobertura nas últimas décadas. Enquanto em 1990 apenas 40% dos formandos da primeira etapa do ensino secundário ingressariam no ensino médio, em 2013 esse número ultrapassou os 90% (Figura 4) segundo dados do CSY. A taxa bruta de matrículas agregada do ensino secundário saiu de menos de 80% em 2007 para chegar a quase 100% em 2015 segundo a UNESCO (Figura 5). Apesar de estar crescendo rápido nas últimas décadas, o ensino médio se diferencia da etapa anterior por privilegiar uma abordagem meritocrática, enraizada na profunda competição entre alunos pelas escolas chave, e entre escolas, pelos alunos com melhor pontuação no *zhongkao*.

A concorrência acirrada pelas escolas chinesas se deve em grande parte à forma como são divididas as unidades de ensino. As escolas de ensino médio são classificadas de acordo com categorias conforme status e desempenho dos seus estudantes no *gaokao*, e os estudantes, classificados a partir do *zhongkao* entre essas unidades. Em 2013, durante a terceira plenária do décimo oitavo Comitê Central, o governo lançou as bases para uma reforma na política nacional de seleção das escolas com o objetivo de amenizar a crescente competição entre as escolas e aumentar a equidade na educação.

Alguns especialistas, preocupados com a reprodução das desigualdades atribuída ao modelo produtivista de alocação de recursos públicos nas escolas chinesas, defendem um sistema dual que integre os estudantes de forma mais igualitária, argumentando que essa forma não apenas traz ganhos de equidade, como garante melhores resultados no NCEE

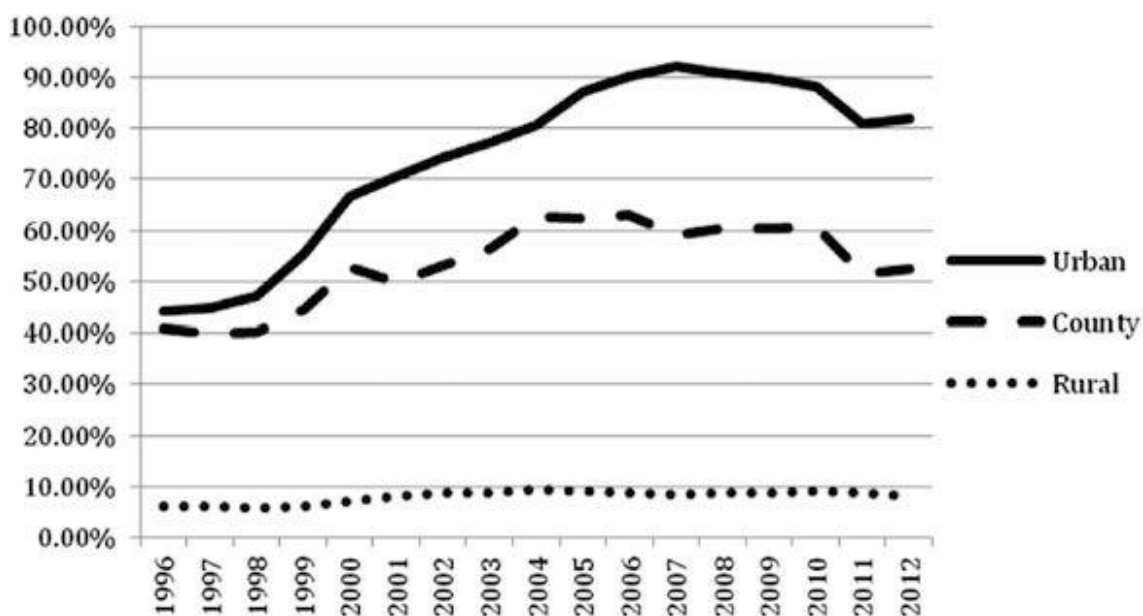
---

<sup>13</sup> Apesar de o reconhecimento do impacto regressivo do sistema de “escolas chave” (*key schools*) ter levado a algumas tentativas de mudança no funcionamento, na prática, segue operando mesmo que em alguns casos, com nomes diferentes (China Daily, 2006; Zhao 2014).

(Zhang, 2016, p.51). Esse modelo, contudo, não parece ter sido o selecionado por Pequim, que busca amenizar a competição sem destruir o formato existente. Esse debate se confunde com o próprio debate em torno do *gaokao*, visto adiante.

Além disso, ao analisar o acesso ao ensino médio desagregado entre estudantes de origem urbana e rural, Yu Zhang (2016) chama a atenção para a diferença significativa das taxas de promoção. Segundo o autor, enquanto no primeiro caso, mais de 80% dos estudantes que deixam o ensino compulsório ingressam no ensino médio, no caso dos estudantes de escolas de áreas rurais, menos de 10% vão seguir seus estudos no ensino médio e terminar o ensino secundário (Figura 7).

**Figura 7** - Taxa de promoção para o ensino médio Urbano vs. Rural de 1996 a 2012.



Fonte: Educational Statistics Yearbook of China (2000-2013) *apud* Zhang, 2016: 2

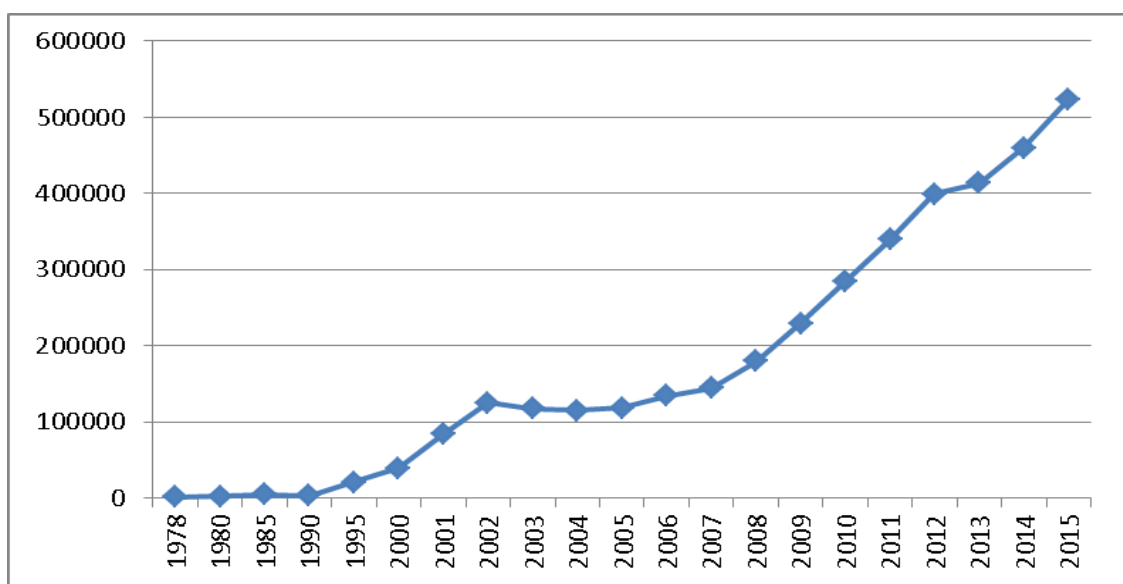
Outro ponto de polêmica em torno do exame: os estudantes que não conseguirem a pontuação necessária no *zhongkao* para a entrada na escola desejada tem a opção de pagar uma taxa equivalente a dois a quatro vezes o valor do total das anuidades dos três anos de ensino médio para garantir a matrícula, desde que a nota do estudante não esteja muito abaixo da nota de corte definida para a escola (Zhang, 2016: xx). Os *school choice student*, como são conhecidos os estudantes que realizam esse procedimento, evidenciam mais uma desigualdade nas oportunidades entre estudantes de diferentes níveis de renda. Se as taxas para se estudar no ensino médio já se apresentam como uma montanha que separa uma parcela considerável dos jovens chineses do ensino médio, pagar algumas vezes as anuidades dos três anos de uma vez só antes do ato da matrícula não figura sequer entre as mais remotas

possibilidades mesmo para aqueles que juntam dinheiro a vida toda para pagar os estudos do filho. Por outro lado, um bom resultado no *zhongkao* muitas vezes garante ao aluno a possibilidade de pagar menos taxas durante o ensino médio, condicionando o acesso ao desempenho.

Além do exame de entrada, as políticas de isenção de taxas e distribuição gratuita de livros didáticos não se aplicam à segunda etapa do ensino secundário, que é cobrado e conta com uma participação relativamente alta de instituições privadas de ensino. Uma nova barreira se ergue, portanto, para separar os jovens chineses que tem como pagar pelas escolas de elite, aqueles que conseguem pagar para seus filhos concluírem seus estudos, e aqueles que sequer conseguem matricular os seus filhos.

Por fim, tem se tornado uma prática cada vez mais comum entre os jovens da elite chinesa completar o ensino secundário em instituições de outros países, sobretudo Europa e Estados Unidos<sup>14</sup>. Apesar de ainda representar uma parcela relativamente pequena, o número de estudantes que cursam o ensino médio no exterior cresceu consideravelmente nas últimas duas décadas o que segundo Yu Zhang nos ajuda a entender a queda na taxa de promoção para o ensino médio das escolas urbanas de 2008 a 2012 (Zhang, 2016: 3).

**Figura 8** – Número de chineses estudando fora do país (1978-2015).



Fonte: *National Bureau of Statistics*, 2016. Elaboração própria.

<sup>14</sup> Enquanto no biênio 2005-2006 o número de estudantes chineses cursando o ensino médio na rede privada dos Estados Unidos era apenas 65, nos biênios seguintes cresceram para 4.503 em 2007-2008, e 6.725 nos anos 2009-2010, atingindo entre 2012-2013 a marca de 23.795 estudantes, um número impressionante até mesmo um país populoso como a China (Zhang, 2016: 3).

De forma geral, a procura por outros sistemas de educação fora do país tem crescido de forma considerável, não apenas no ensino médio, mas em todas as etapas ultrapassando a marca dos 500 mil estudantes em 2015. Essa saída pode ser entendida como uma junção de diversos fatores, desde a gradual e crescente abertura do país até o esforço de cooperação feito entre o Ministério da Educação chinês e universidades do país com universidades e governos estrangeiros, passando por uma ascensão de uma classe capitalista de orientação mais cosmopolita.

#### **II.1.4 – A terceira montanha: Educação superior e o *gaokao***

O *National College Entrance Examination* (NCEE), ou *gaokao*, exame unificado de admissão para as universidades chinesas, foi criado em 1952, numa tentativa de centralizar os dispersos métodos de acesso às universidades existentes até então. O exame, no entanto, não tinha o mesmo valor que indicações dos oficiais do partido e só em 1978 foi estabelecido como o mecanismo de admissão (Liu, 2016: 76). Durante um breve período na década de 80, enquanto a universidade chinesa ainda era gratuita, a exemplo do *school choice student*, os estudantes que obtivessem notas abaixo do necessário poderiam pagar taxas para serem matriculados (Zhang, 2016: 7).

Em 1989 todas as províncias chinesas adotaram o *gaokao* como padrão para admissão na universidade e de 1995 a 1996, todas as universidades chinesas passaram a cobrar taxas de matrícula (Zhang, 2016: 7-8). Desde então, o NCEE tem sido reformulado de forma a incluir mais disciplinas além do tradicional esquema “3 + 2”<sup>15</sup>. Além disso, a partir dos anos 2000 as universidades foram gradualmente gozando de autonomia para administrar seus próprios exames de admissão para uma cota de 5% (Zhang, 2016: 9). Desde 2007 algumas instituições de educação normal filiadas ao ministério da educação chinês passaram a oferecer cursos de ensino superior gratuitos pelo país (Zhang, 2016: 9).

O *gaokao* representa, para muitos chineses, um papel fundamental em termos de mobilidade social e estabilidade nacional, devido ao seu papel de ordenar os estudantes de acordo com seu desempenho, valorizando o mérito e esforço pessoal (Liu, 2016:12, 62). Além disso, a China possui uma tradição de exames nacionais que atravessa mais de 1300 anos

---

<sup>15</sup> Esse esquema comum representa três disciplinas obrigatórias: Chinês, matemática e inglês; além da inclusão de duas disciplinas específicas a depender do curso escolhido; história e ciência política, ou física e química. Segundo Yu Zhang, a inclusão de pontos para artes, música e esportes tem efeito de desbalanceamento no *gaokao*, uma vez que os estudantes de origem desfavorecida ou de áreas rurais têm menos possibilidades de competir com os demais devido à precariedade das estruturas escolares (que não necessariamente oferecem conteúdos considerados extracurriculares) frente às escolas urbanas ou mais ricas (Zhang, 2016: 10).



(Zhang, 2016: 6). O exame é considerado uma das prova de acesso ao ensino superior mais difíceis do mundo e na prática, premia os estudantes que tem oportunidade de frequentar as melhores escolas, além de acesso a condições favoráveis de estudo. Os críticos do exame destacam esse lado nefasto do *gaokao* lembrando principalmente as estatísticas dos alunos de escolas rurais. Além disso, também são muito mencionados os efeitos negativos sobre a saúde mental dos jovens, devido à enorme pressão associada à avaliação (Zhang, 2016: 10).

Para além das barreiras de acesso criadas pelo *gaokao*, a universidade chinesa impõe impedimentos aos estudantes desprivilegiados. No ensino superior assim como na etapa anterior, os gastos *out-of-pocket* em educação encontram seu fim em taxas por vezes proibitivas para famílias de baixa renda.

Dessa forma, não é a toa que o ensino superior chinês ainda não atingiu patamares de cobertura de outros países com o mesmo nível de renda (Zhang, 2016: 4). A cobertura bruta de 43,39% atingida pela China fica abaixo de países como Brasil (50,6%), Rússia (80,39%), Estados Unidos (85,75) e Coreia do Sul (93,1%), mas acima da Índia (26,87%). Apesar disso, o ensino superior é o segmento que mais cresce no país desde a década de 90. Pequim reconhece a importância de expandir o ensino superior chinês e criar um sistema massificado, baseado no mercado, para alimentar as necessidades das reformas em andamento no país e vem imprimindo a maior evolução histórica do ensino superior desde 1992 (Liu, 2016: 69-70). Para dar força à expansão, o governo chinês imprimiu métodos de assistência estudantil voltados para os estudantes de baixa renda. Esses métodos incluem bolsas, programas de estudo-trabalho, redução de taxas de matrícula, isenções e subsídios.

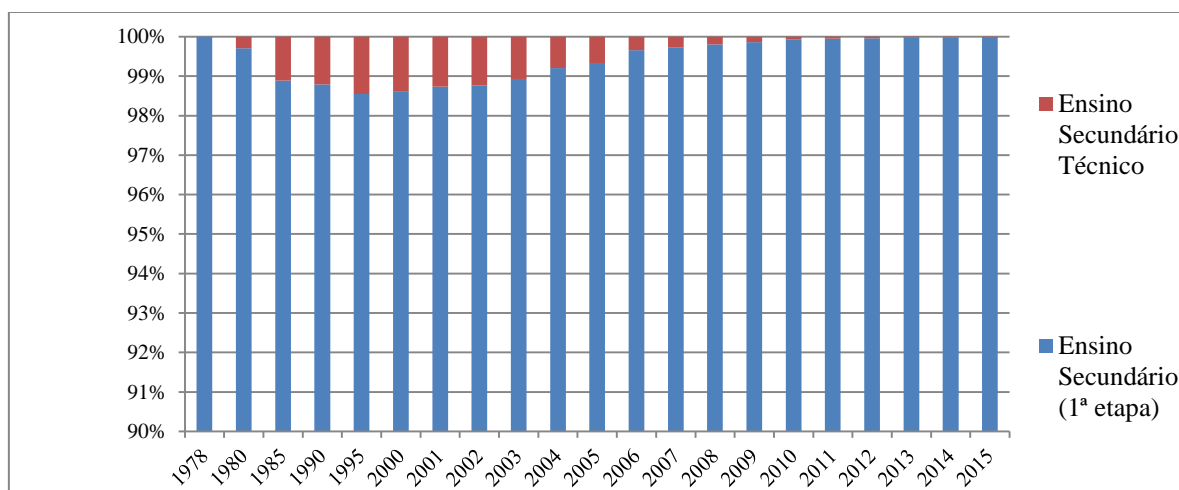
Segundo dados do CSY de 2016, de 1990 até 2000, na primeira fase da expansão, o número de estudantes matriculados mais do que dobrou, de 2.063.000, para 5.561.000. Em termos de cobertura o país teve um salto de menos de 30% de taxa de progressão de graduandos do ensino médio, para mais de 70% no mesmo período (Figura 4). A expansão, no entanto, não parou nos anos 2000. Em 2015, a China contou com mais de 26 milhões de graduandos matriculados (26.253.000, uma explosão de mais de doze vezes em quinze anos) e mais de 1,5 milhão de professores dedicação exclusiva (1.573.000 contra 463.000 em 2000 e 395.000 no ano de 1990) espalhados em 2560 unidades de ensino (contra 1.041 no ano de 2000 e 1075 em 1990) (National Bureau of Statistics, 2016).

## II.1.5 – O papel das *Vocational School* no sistema chinês

As Escolas Técnicas, ou *Vocational Schools*, representaram um importante mecanismo de absorção da juventude chinesa e formação de mão de obra qualificada historicamente. A opção pelo ensino técnico pode ser feita em três momentos: já na entrada do ensino secundário (*Junior Vocational School*), no ensino médio (*Vocational Secondary School*) e no Ensino Superior (*Professional Higher Education*).

As escolas técnicas da primeira etapa do ensino secundário nunca representaram uma parcela significativa da cobertura e sua importância se deu de forma localizada (Figura 9) Por outro lado, no ensino médio as escolas vocacionais ainda possuem uma importância maior<sup>16</sup>, sendo refletido na cobertura dessa etapa do ensino chinês (Figura 10). Isso ocorre devido à alternativa que o ensino técnico proporciona aos jovens que apresentam resultados insatisfatórios no *zhongkao*. A entrada nas *Vocational Schools* fornece uma formação voltada diretamente para o mercado de trabalho, muitas vezes necessária a estudantes de situação financeira mais precária. A política de difusão do ensino técnico pelo governo central evidencia o caráter estratificado do ensino básico chinês.

**Figura 9**– Participação do Ensino Técnico no Ensino Secundário Junior de 1978 a 2015 (Matrículas)

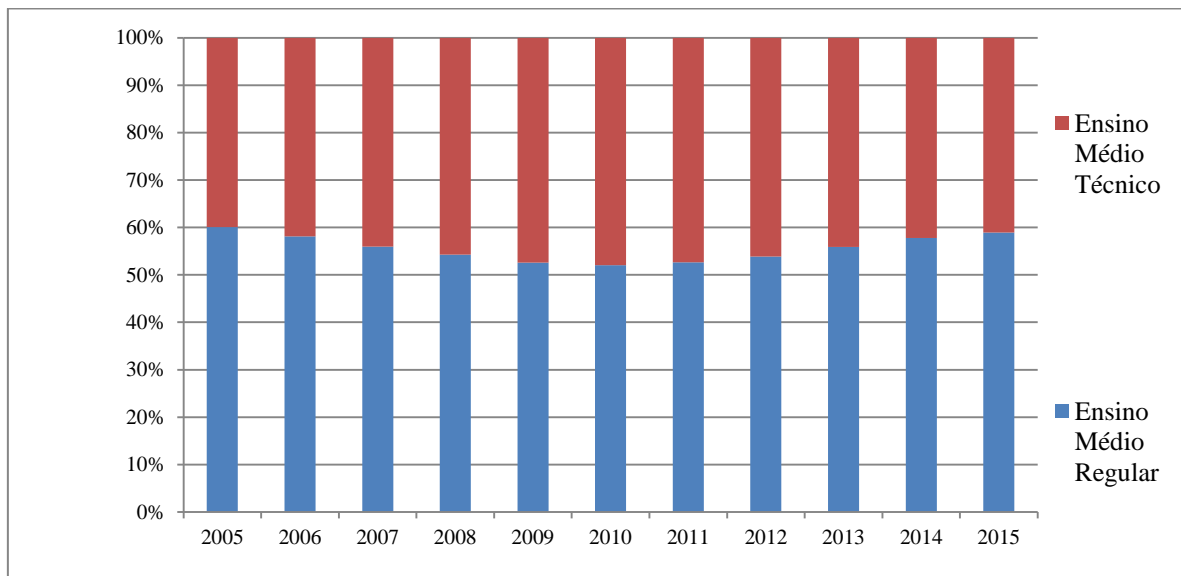


Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração própria.

<sup>16</sup> Representavam, em 2014, 22% das matrículas do ensino médio (UNESCO-UIS, 2016 *apud* OCDE, 2016, p.10). Segundo os dados nacionais, o ensino técnico representava 41,1% do ensino médio em 2002, e 44,1% em 2013, demonstrando, na realidade, um aumento na participação nesse período (Zhang, 2016, p.1), em 2015 esse número voltou ao patamar dos 41,1% (National Bureau of Statistics, 2016).

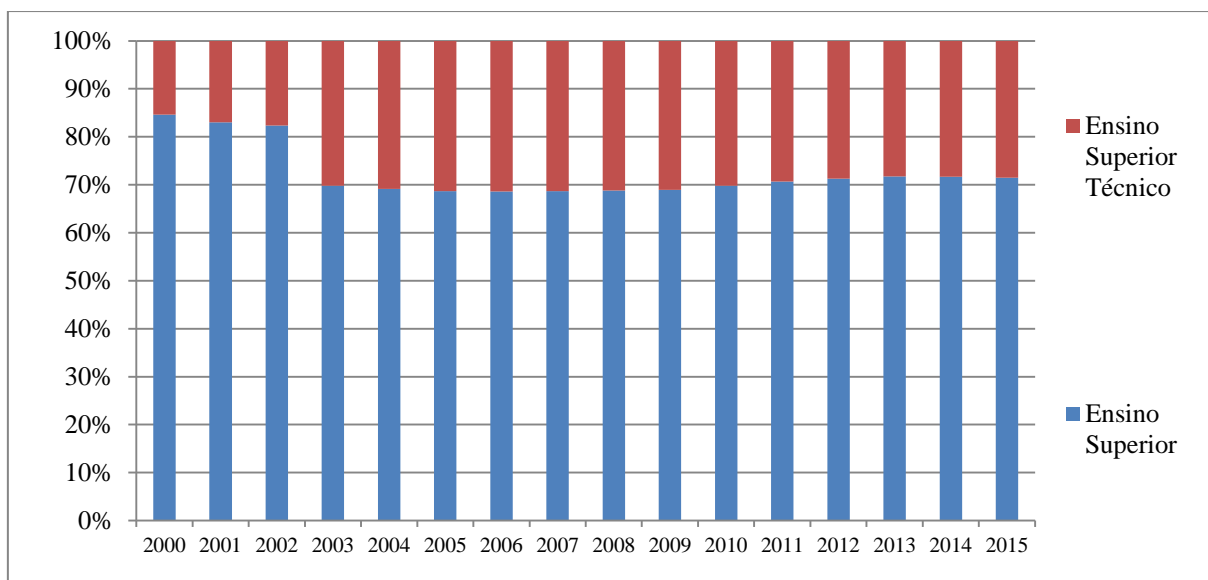
No ensino superior, o ensino técnico em geral dura três anos. Como demonstra a figura 11, desde meados dos anos 2000 o ensino técnico tem demonstrado certa estabilidade representando aproximadamente 30% dos estudantes matriculados.

**Figura 10** - Participação do Ensino Técnico no Ensino Médio de 2005 a 2015 (Matrículas).



Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração própria. .

**Figura 11** – Participação do Ensino Técnico no Ensino Superior de 1978 a 2015 (Matrículas).



Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração própria.

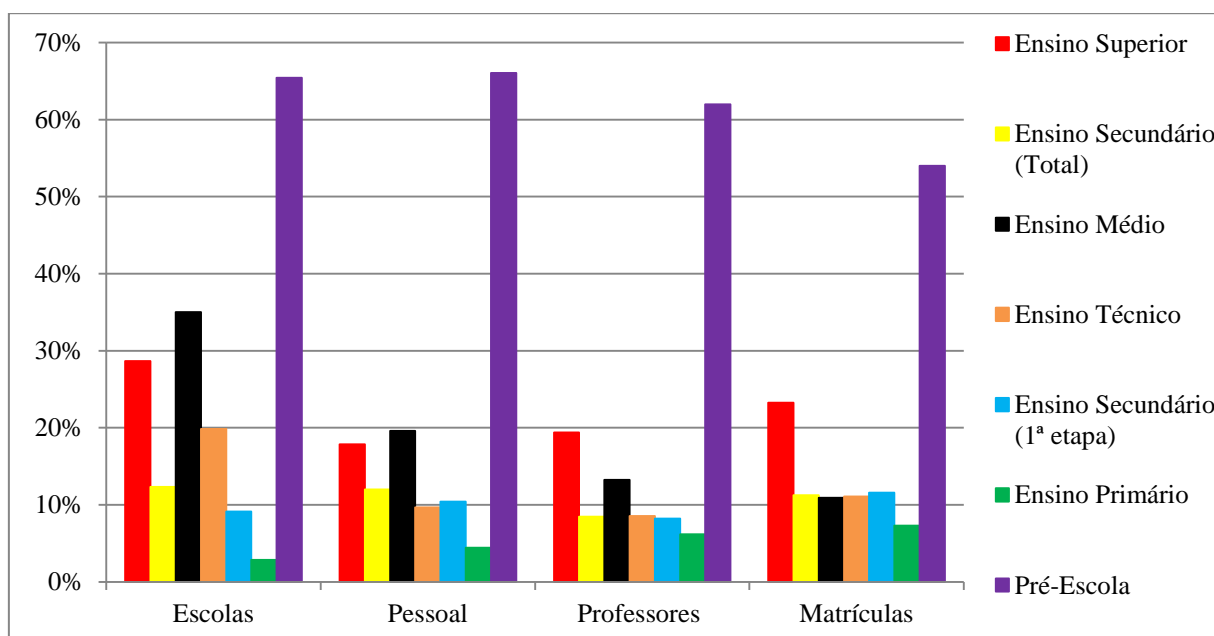
## ***II.2 – A estrutura administrativa do sistema e a divisão de responsabilidades***

O movimento de descentralização controlada que se deu início na década de 80 teve impacto significativo na estrutura administrativa da educação chinesa e em grande parte ditou

os caminhos da expansão do sistema a partir de então e até hoje. Tendo como marco a *1985 decision*, a responsabilidade administrativa pela educação chinesa passou a ser, oficialmente, dos governos locais (Ngok, 2007: 145). Depois de algumas transformações, a responsabilidade pela provisão direta de educação está hoje na mão dos governos dos condados no caso da educação primária e secundária, e dos governos das províncias para o ensino superior (Du e Sun, 2016). Ao governo central cabe a função fundamental de escrever os rumos pelos quais o sistema se modifica e transforma, através de regulação, fiscalização, além da definição de políticas e diretrizes.

A importância dos governos locais para a educação se torna ainda mais clara quando se percebe que a provisão de educação no país é estatal em sua esmagadora maioria. Embora as formas não governamentais de gestão e financiamento tenham se expandido principalmente a partir da década de 90, é fácil perceber que, não apenas nunca foram maioria, como nunca sequer chegaram a representar uma parcela significativa da provisão de educação como um todo no país (Figura 12). Tendo em vista essa realidade, percebe-se que a relação entre os governos locais e o governo central é crucial para entender os resultados obtidos pela educação em cada região.

**Figura 12** – Participação não governamental na administração da educação por nível (2015).



Fonte: China Statistical Yearbook (2016). Elaboração própria.

Algumas observações são importantes para destacar divergências significativas com a descrição acima feita sobre a estrutura administrativa básica do sistema educacional no país.

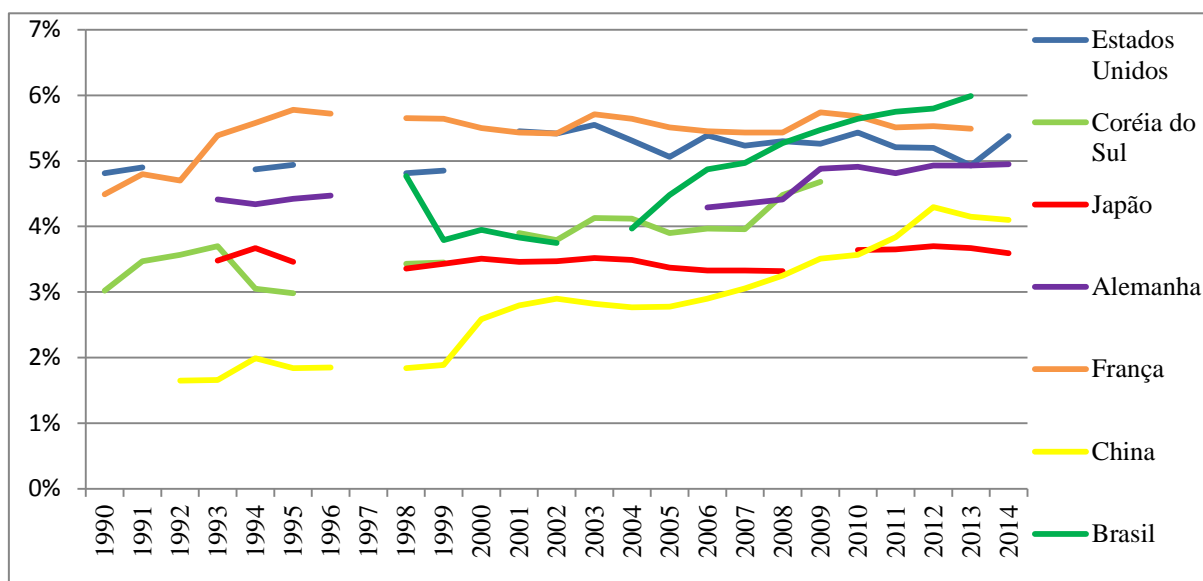
Em primeiro lugar, o caso da pré-escola merece atenção especial, uma vez que a participação não governamental na administração nesse nível da educação é significativa, chegando a mais de 60% das unidades escolares e mais de 50% dos alunos cobertos pelo sistema. Além disso, o ensino superior merece um destaque por ter quase 30% de participação não governamental nas unidades de ensino e cobrir mais de 20% dos alunos da rede. Por fim, uma outra observação fica por conta do ensino médio, que tem participação não governamental de mais de 30% em número de escolas, mas uma cobertura pouco significativa (do ponto de vista quantitativo) de apenas 10% das matrículas escolares nesse nível.

Para amarrar melhor essas relações entre agentes não governamentais, governo central e governos locais é preciso analisar com mais profundidade como se dá o padrão de financiamento da educação chinesa, ou mais precisamente os distintos padrões de financiamento que coexistem num mesmo sistema educacional no país em suas diferentes etapas e províncias.

### II.3 – Os padrões de financiamento

O sistema de educação chinês é financiado publicamente, em sua maioria. Todavia, isso não significa que estudar no país seja de graça. Conforme foi apontado anteriormente, as famílias tem um papel importante no financiamento da educação dos seus filhos, um sistema referido na literatura como “sistema-misto”. Nesse modelo, o governo central e os governos locais são responsáveis por subsidiar as escolas públicas, que além do financiamento do

**Figura 13** – Investimento em Educação como porcentagem do PIB (1990-2014).



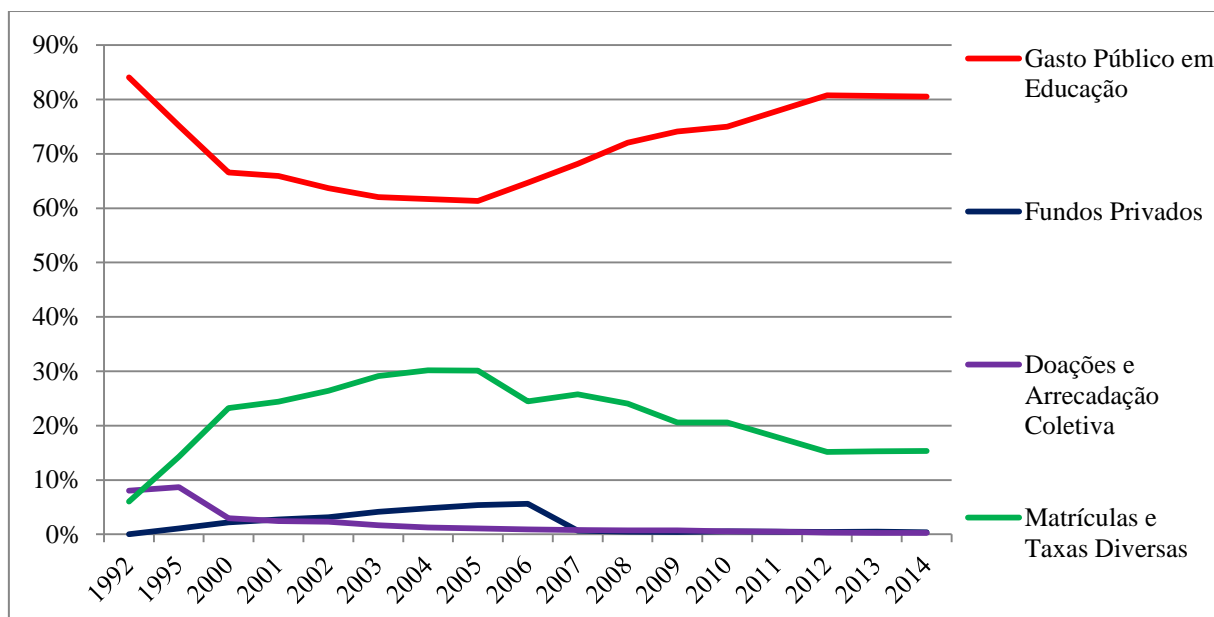
Fonte: China Statistical Yearbook, 2016 e UNESCO. Elaboração Própria.

governo, recolhe doações, taxas de materiais, matrícula, anuidades e mensalidades das famílias.

Segundo a Lei de Educação Compulsória de junho de 2006, todos os níveis de governo devem incluir o investimento na educação compulsória em seus orçamentos (Ngok 2007: 146, OCDE 2016:14). Além disso, os investimentos devem crescer em proporção ao crescimento da economia e o gasto com educação deve representar uma parcela crescente do PIB, tendo atingido 4% em 2012 (Figura 13). As expectativas em geral sugerem que o gasto por estudante e o salário de professores continue a crescer no futuro próximo (OCDE, 2016:14; National Bureau of Statistics 2016).

Hoje o financiamento público da educação chega a mais de 80% do total (Figura 14), no entanto, esse padrão de financiamento acumula diferenciais significativos no que diz respeito aos diferentes níveis de governos e exibe desigualdades consideráveis de região para região. O gasto em educação representa a maior proporção da despesa pública total, chegando

**Figura 14** – Financiamento Total da Educação de 1992 até 2014.

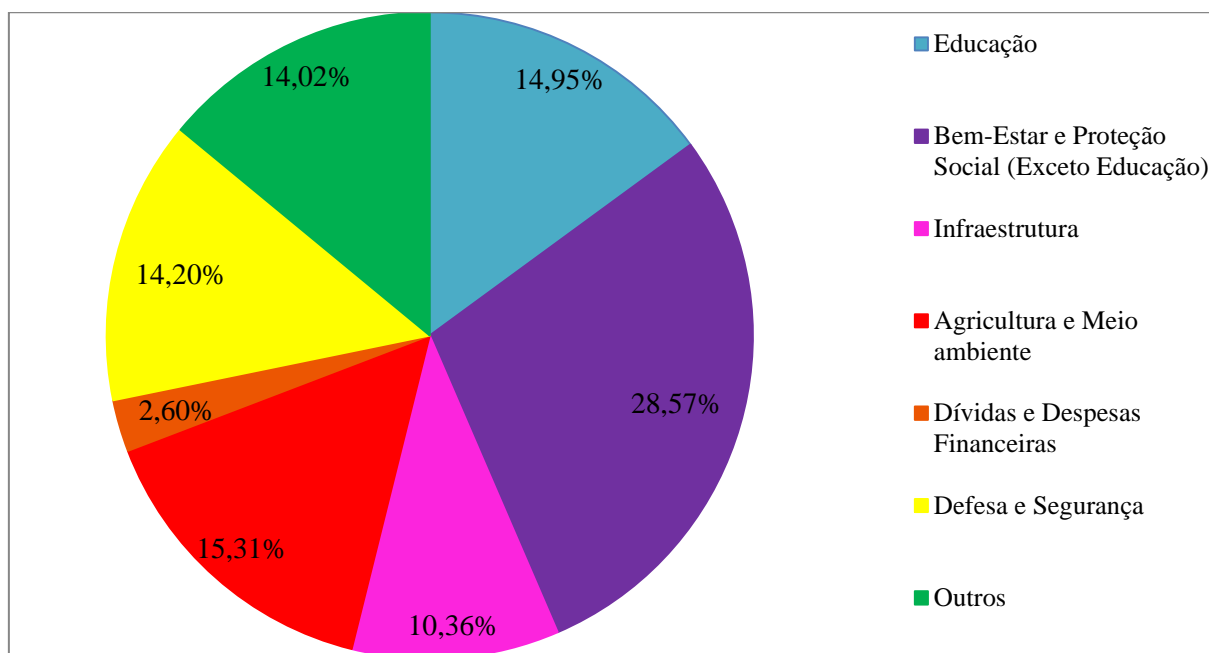


Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração Própria.

a 14,95% dos gastos do governo (Figura 15), e a proporção do gasto em educação no orçamento vem crescendo sistematicamente todos os anos (National Bureau of Statistics 2016). O país se encontra atualmente na frente de países como a Rússia (7,9%) e os Estados Unidos (11,8%), mas atrás de Brasil (16,3%), México (17,3%), Nova Zelândia (18,7%) e Costa Rica (19,1%) (dados da OCDE). O gasto público em educação encontra nos governos locais mais de 90% do seu financiamento total, apontando para a importância de se estudar

tanto as transferências entre governo central e governos locais e a proporção do gasto de cada província com educação.

**Figura 15** – Participação dos gastos em Educação no orçamento público total (2015).



Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração Própria.

Para estudar os efeitos dos gastos locais, propomos as seguintes questões: (i) Quanto o gasto público em cada província representa do total nacional do financiamento governamental da educação. Com isso é possível esboçar uma primeira aproximação às diferenças possíveis entre os gastos das províncias em educação; (ii) Quanto o gasto público representa do financiamento total da educação em cada província. Assim podemos entender qual a força do setor público na educação regionalmente; (iii) Quanto o gasto público em educação representa da despesa total dos governos locais em cada província, buscando assim entender se as eventuais diferenças refletem uma disparidade na ordenação de prioridades entre governos locais; e por fim (iv) Qual o gasto público em educação per capita em cada província, eliminando assim as disparidades resultantes de tamanhos de população muito distintos. Devemos então analisar os quatro passos para uma abordagem do financiamento regional e comentar os resultados obtidos à luz do que os dados parecem sugerir.

(i) As disparidades entre as participações das províncias no financiamento público total da educação são tão grandes quanto possível se esperar. As porcentagens variam desde 0,57% no Tibet e em Ningxia, até 6,33% em Jiangsu e 7,65% em Guangdong. Para uma primeira análise, pode-se afirmar apenas que essa oferta de financiamento público está muito

concentrada em algumas regiões, mas sem considerar o tamanho dos sistemas de educação locais, pouco se pode afirmar sobre desigualdades que reflitam uma concentração regional.

(ii) No que diz respeito à proporção do gasto público local em relação ao financiamento total da educação nas províncias percebemos que a pouca variação encontrada tem mínimos em 73,91% em Guangdong e 75,13% em Zhejiang, e máximos em 93,57% no Tibet e 93,26% em Qinghai. De forma geral esse dado mostra que por menor que seja o setor público na educação em uma província, este ainda representa a esmagadora maioria da provisão de educação, justificando a ênfase dada à análise do gasto público.

(iii) Quando se analisa a despesa pública em educação como proporção do total em cada província percebe-se que a proporção varia pouco regionalmente. Enquanto os máximos em Shandong e Guangxi apresentam 20,49% e 19,42% respectivamente, os mínimos são de 10,77% na região de Qinghai e 12,11% na região autônoma do Tibet. Apesar das diferenças de quase 10% entre as regiões, alguns autores chamam atenção para o impacto que o desempenho econômico regional tem sobre os gastos locais em educação e defendem um papel maior do governo central na equalização desses desequilíbrios através de transferências (Du e Sun, 2016: 18). Além disso, os percentuais de gasto em educação podem esconder efeitos demográficos. Para analisar isso, passamos para o nosso último ponto.

(iv) A análise do gasto em educação per capita nos fornece duas possibilidades de ler eventuais desigualdades na provisão de educação levando em consideração o tamanho da população. O primeiro exhibe um padrão com máximo de 4499,8 yuans em Beijing e 4740,8 yuans no Tibet, e mínimo de 1208,9 yuans em Hebei e 1307,6 yuans em Hunan. Esses dados nos mostram que o gasto per capita em educação se concentra em algumas regiões, a despeito do tamanho das populações. Uma análise mais consistente dessas disparidades poderia ser feita através do estudo do gasto por estudante em cada província. Infelizmente esse dado não se encontra disponível, nos obrigando a usar o gasto per capita como aproximação grosseira.

Dessa forma, percebe-se que o gasto público em educação na China está concentrado regionalmente, mas ainda assim representa a maioria do financiamento do sistema de educação em todo o país. Essa concentração não parece refletir diferentes olhares sobre a educação entre províncias, mas disparidades no desenvolvimento do sistema de educação herdados do processo de descentralização como argumentam alguns autores (Ngok, 2007: 146). Como efeito claro da política de descentralização, as províncias mais ricas saíram na frente na corrida para oferecer um ensino de qualidade superior ou atingir melhores marcas em termos de financiamento, cobertura e qualidade (Ngok, 2007:146, Du e Sun, 2016: 18; Liu,



**Tabela 1 – Gasto Público Regional em Educação (2014).**

| Região           | Participação no Gasto Nacional | Participação do Gasto Público no Financiamento Local | Gasto Público per capita | Gasto Público por criança de 0 a 15 anos | Região                | Participação no Gasto Nacional | Participação do Gasto Público no Financiamento Local | Gasto Público per capita | Gasto Público por criança de 0 a 15 anos |
|------------------|--------------------------------|--|--------------------------|--|-----------------------|--------------------------------|--|--------------------------|--|
| <b>Henan</b>     | 4,99%                          | 80,45%   | 1397,0                   | 6656,6                                   | <b>Beijing</b>        | 3,67%                          | 88,54%   | 4499,8                   | 44447,0                                  |
| <b>Hubei</b>     | 2,89%                          | 77,31%   | 1312,6                   | 8647,2                                   | <b>Tianjin</b>        | 2,09%                          | 87,46%   | 3647,2                   | 35996,5                                  |
| <b>Hunan</b>     | 3,33%                          | 78,06%   | 1307,6                   | 7102,5                                   | <b>Hebei</b>          | 3,38%                          | 82,18%   | 1208,9                   | 6631,4                                   |
| <b>Guangdong</b> | 7,65%                          | 73,91%   | 1885,5                   | 11772,0                                  | <b>Shanxi</b>         | 2,18%                          | 81,90%   | 1579,6                   | 10496,3                                  |
| <b>Guangxi</b>   | 2,71%                          | 83,43%   | 1506,7                   | 6659,8                                   | <b>Inner Mongolia</b> | 2,17%                          | 89,71%   | 2289,7                   | 17518,7                                  |
| <b>Hainan</b>    | 0,75%                          | 82,52%   | 2206,1                   | 11132,9                                  | <b>Liaoning</b>       | 2,67%                          | 81,07%   | 1606,3                   | 15143,8                                  |
| <b>Chongqing</b> | 2,10%                          | 79,35%   | 1851,9                   | 11870,9                                  | <b>Jilin</b>          | 1,69%                          | 83,32%   | 1620,7                   | 13524,7                                  |
| <b>Sichuan</b>   | 4,46%                          | 81,19%   | 1447,1                   | 9112,7                                   | <b>Heilongjiang</b>   | 2,00%                          | 84,04%   | 1376,7                   | 13019,2                                  |
| <b>Guizhou</b>   | 2,56%                          | 87,81%   | 1927,3                   | 8588,4                                   | <b>Shanghai</b>       | 3,01%                          | 80,52%   | 3283,3                   | 35145,4                                  |
| <b>Yunnan</b>    | 3,00%                          | 86,21%   | 1682,4                   | 8800,6                                   | <b>Jiangsu</b>        | 6,33%                          | 80,37%   | 2100,1                   | 15487,6                                  |
| <b>Tibet</b>     | 0,57%                          | 98,57%   | 4740,8                   | 20117,8                                  | <b>Zhejiang</b>       | 4,57%                          | 75,13%   | 2193,4                   | 16984,9                                  |
| <b>Shaanxi</b>   | 2,76%                          | 80,26%   | 1935,1                   | 12859,4                                  | <b>Anhui</b>          | 3,27%                          | 82,52%   | 1418,7                   | 7982,8                                   |
| <b>Gansu</b>     | 1,75%                          | 89,41%   | 1788,1                   | 10457,8                                  | <b>Fujian</b>         | 2,71%                          | 80,10%   | 1879,1                   | 10693,6                                  |
| <b>Qinghai</b>   | 0,70%                          | 93,26%   | 3162,5                   | 15761,9                                  | <b>Jiangxi</b>        | 2,80%                          | 82,81%   | 1628,1                   | 7584,0                                   |
| <b>Ningxia</b>   | 0,57%                          | 88,50%   | 2269,8                   | 11295,8                                  | <b>Shandong</b>       | 5,98%                          | 83,89%   | 1615,2                   | 9876,7                                   |
| <b>Xinjiang</b>  | 2,22%                          | 92,26%   | 2549,2                   | 11683,0                                  |                       |                                |  |                          |  |

Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração Própria.

2016). Além disso, o gasto não está atrelado ao tamanho dos sistemas de educação das províncias, apresentando desigualdades significativas que vão muito além das necessidades populacionais e da demanda por educação em cada região.

Tendo em vista essa realidade, o governo chinês tem empenhado esforços a fim de reduzir os impactos dessas desigualdades na educação. Em 2000 promoveu uma reforma tributária (*Rural Tax-fee Reform*) com o intuito de desonerar as famílias rurais e tem aumentado as transferências de recursos para as regiões mais pobres do país, a saber centro e oeste (Du e Sun, 2016: 9-10). Em 2004, o Ministério da Educação e o Gabinete para o Desenvolvimento Ocidental do Conselho de Estado lançaram um plano conjunto (*the 2004-2010 Development Plan of the Western Region*) com o objetivo de combater o atraso no sistema educacional na região (OCDE, 2016: 13). Analisaremos a partir de agora algumas das políticas educacionais mais recentes que visam atacar esses problemas.

### **II.3.1 - O “Mecanismo de Fundo de Garantia” para a Educação Compulsória**

O *Fund Guarantee Mechanism* (FGM) foi implementado em 2005 pelo ministro da educação com ajuda financeira do Asian Development Bank (ADB) e consiste num fundo de ajuda para financiar a educação pública contando com seis diretrizes: garantir o pagamento do salário dos professores; financiar gastos outros que não em pessoal; viabilizar gastos em construção, manutenção e renovação de infraestrutura; promover assistência estudantil; reequilibrar a divisão de responsabilidades entre os governos de diferentes níveis; e melhorar o gerenciamento do orçamento escolar. Esse novo sistema de financiamento começou a ser desenvolvido após se perceber o impacto que a reforma tributária de 1994, que reorientou a arrecadação para o governo central, teve nos orçamentos dos governos locais e na capacidade dos mesmos de manter o funcionamento do sistema de educação (Ngok, 2009; Du e Sun, 2016: 11). Os governos central e local abastecem o fundo que é direcionado para as áreas rurais, em especial as mais pobres, com o objetivo claro de combater a precariedade no ensino dessas regiões.

### **II.3.2 - Políticas focalizadas e assistência estudantil**

Ainda no contexto das reformas, o governo chinês começou a desenvolver um sistema de assistência estudantil em 1986 com o intuito de remover as barreiras econômicas que se colocavam entre as crianças e a educação compulsória. Apesar de ter sido criado ainda nos anos 80, apenas em meados dos anos 2000 o programa de assistência estudantil conseguiu atingir uma consistência significativa em termos tanto de cobertura, quanto de resultados.

Inicialmente, a lei da educação compulsória de 1986 dizia que o governo deveria ajudar financeiramente as crianças em situação precária a ir para a escola. Contudo, a lei não definia quantias para a assistência e tampouco qual nível de governo deveria se responsabilizar pela assistência, restringindo em muito a sua eficácia. Em 1992, a nova lei de educação compulsória definiu mais claramente os limites e responsabilidades da assistência estudantil. Os alvos eram alunos da primeira etapa do ensino secundário provenientes de famílias com dificuldades financeiras e alunos do ensino primário ou colégios internos, com origem familiar precária em áreas de residência de minorias nacionais, regiões subdesenvolvidas e remotas. A lei também detalhava as responsabilidades de cada nível de governo e delegavam ao governo provincial a escolha do método de execução. Ainda assim, o nível dos subsídios totalizou apenas 158 milhões de yuans em 1996, estando muito abaixo do necessário (Du e Sun, 2016: 68-69).

No final dos anos 90, o governo central através do Comitê Nacional de Educação (que em 1998 se torna o Ministério da Educação) e do Ministério da Educação, executaram um plano para prover diretamente subsídios para os alunos em situação precária, e incluíram a política de assistência no Novo Plano Quinquenal. Além de aumentar a capacidade financeira da política de assistência, essa mudança incluiu critérios de seleção, padrões nos subsídios, métodos de aplicação e avaliação, entre outros procedimentos que melhoraram o controle e a eficiência da política, que teve resultados melhores do que no período anterior (Du e Sun, 2016: 69).

Em 2001, o governo central criou o programa “Duas Isenções e Um Subsídio” (*Two Exemptions and One Subsidy* ou TEOS) que consiste em subsidiar livros didáticos, isentar de taxas e financiar estudantes de colégios internos em áreas pobres do país. O programa é custeado por todos os níveis de governo, que precisam reservar parte de seus orçamentos para o plano e em 2002 o programa movimentou, entre subsídios e bolsas, um total de 685 milhões de yuans (Du e Sun, 2016: 69-70).

A partir do décimo sexto congresso do Partido Comunista da China, a cobertura e o tamanho do programa começaram a se expandir. Até 2007 o programa passou a incluir alunos de todas as áreas rurais, diminuindo os índices de evasão e facilitando o acesso às escolas públicas de forma geral, enquanto os subsídios para estudantes de colégios internos vão de 2 yuans por dia para alunos do ensino primário, e 3 yuans por dia para alunos do ensino secundário, que em regiões mais pobres tem impactos muito significativos sobre o custo de vida das famílias rurais. Além disso, para alunos dessas mesmas áreas passaram a ser

gratuitos os livros didáticos do currículo nacional, em 2007, e local em 2008, financiados pelos respectivos governos (Du e Sun, 2016 2016: 71-72).

#### ***II.4 – O papel do professor na China***

A imagem do professor na China remonta a tradição imperial de valorização e prestígio. Os professores e mestres sempre ocuparam lugar de destaque na burocracia estatal chinesa do império e os magistrados tiveram suas vozes ouvidas pelos imperadores através da história. A posição de prestígio está ligada ao complexo concurso público através do qual se acessava a burocracia, sustentada sobre valores profundamente meritocráticos, difundidos pela tradição confuciana (Liu, 2016: 12; Zhang, 2016: 10).

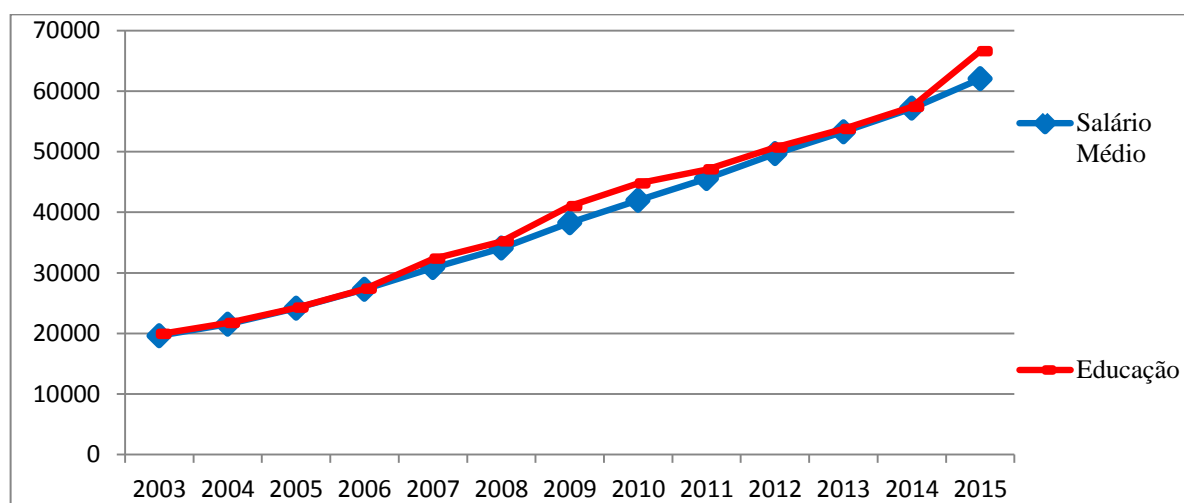
A posição privilegiada na qual se sustentavam os professores teve seu principal choque no período da Revolução Cultural de 1966. Tendo como valor a destruição das tradições e o questionamento da hierarquia, os professores viram seu prestígio se deteriorar através do empoderamento de legiões de estudantes que tomaram de assalto as rédeas da educação e denunciaram uma série de professores questionando seus até então intocáveis métodos. O ápice desse processo foi o fechamento das universidades, numa inversão profunda dos valores confucionistas de ordem social, estabilidade, piedade filial e respeito à hierarquia.

Com o fim da Revolução Cultural em 1976 e a ascensão de Deng Xiaoping ao poder em 1978 o discurso oficial passa pela valorização dos professores e retomada do prestígio perdido na década anterior (Guo e Guo, 2016: 175). Porém, embora em termos relativos seja claro o processo de reconhecimento dos profissionais da educação, em termos materiais pouco se pode observar em termos de avanços no salário real dos educadores, sobretudo em comparação com os profissionais de outros setores da economia. A melhora tímida nas condições materiais pode ser ainda mais relativizada se for levada em consideração a situação precária dos professores que atuam nas áreas rurais, ou de professores migrantes.

Com o processo de industrialização da educação, as condições de trabalho se deterioraram, agravando o processo de destruição da proteção social baseada no *danwei*. Além disso, os principais atingidos pela precariedade orçamentária dos governos locais de nível mais baixo na reforma tributária de 1994 foram os professores, que ficaram meses sem receber (Du e Sun, 2016; Ngok, 2007). Mesmo após as mudanças administrativas que amenizaram a situação desses governos, algumas regiões ainda se encontram em situação precária que muitas vezes se traduzem na incapacidade de contratar professores dedicação exclusiva e contam com uma equipe de temporários (Du e Sun, 2016: 16).

Yuhong Du e Zhijun Sun (2016: 17) chamam atenção ainda ara o fato de que a situação é pior para os professores que atuam na China rural. Os salários desses profissionais costumam ser piores e sua formação em geral mais fraca<sup>17</sup>. Para os autores o governo chinês deve fazer uso de políticas de formação e qualificação, além de valorização salarial que atinja o interior rural do país. No entanto, ainda que insuficiente, Du e Sun destacam o importante crescimento dos gastos em equipamentos no ensino compulsório rural.

**Figura 16** - Evolução do Salário Real na Educação em comparação com a média salarial (2003-2015).



Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração Própria.

Essa tendência de commoditização parece se reverter nos anos 2000 com a diminuição relativa da participação privada na educação, aliada a um movimento de valorização real dos salários (Figura 16). No entanto, é preciso ressaltar que mesmo após esse processo, essa valorização real ainda é acompanhada fortemente de elementos meritocráticos, como o salário de “desempenho” criado em 2009, que atribui bônus salariais aos professores que tiverem melhor desempenho, além de incentivar o uso de tutorias e aulas particulares como formas de complemento de renda, além de acompanhar o movimento de tendência de valorização de todos os setores, sem se destacar em relação aos demais.

## ***II.5 – Uma análise das reformas curriculares e suas implicações***

<sup>17</sup> Yu Zhang apresenta um extenso estudo sobre o impacto da qualificação dos professores nos resultados dos estudantes para escolas de diferentes tipos e conclui que, ao contrário de alguns estudos anteriores feitos em outros países, no caso da China, salvo algumas exceções, a qualificação profissional dos educadores tem impacto considerável nas notas dos estudantes nos exames nacionais (Zhang , 2016: 34-35).

Historicamente a educação chinesa teve um importante papel na construção da unidade nacional (Liu, 2016: 71). Como foi previamente destacado, a massificação da educação básica durante o período maoísta foi fundamental para que a população alfabetizada pudesse ter acesso à comunicação oficial do Partido-Estado. Com as reformas, Deng Xiaoping buscou adaptar o currículo à necessidade do país de se integrar com o resto do mundo (Liu, 2016: 69-70). Se por um lado o currículo chinês abandonou progressivamente diversos componentes ideológicos em favor de um ensino teoricamente mais “científico”, a educação no país continua sendo o componente fundamental da construção do sentimento de pertencimento dos chineses e da identidade nacional (Guo e Guo, 2016: 39).

Tendo em vista esse elemento de continuidade pretendemos observar quais são as principais mudanças do currículo chinês até hoje. O sistema de educação chinês passou por algumas reformas curriculares importantes. Dentro dos movimentos que foram feitos desde as reformas econômicas é possível destacar três fatores: (i) O papel do currículo e das mudanças curriculares na mudança da orientação estratégica do sistema de educação no país; (ii) A importância que o projeto de ensino de inglês como língua estrangeira teve na consolidação de uma nova fase do sistema de educação chinês; e (iii) os conflitos e contradições que emergem a partir dessas mudanças citadas nos pontos anteriores.

(i) Uma mudança qualitativa fundamental ocorre no período das reformas com a reorientação a partir do *1985 decision* deslocando o sistema de educação para atender os objetivos das reformas de formar mão de obra qualificada para integrar a China num processo de modernização e industrialização. O que Wing-Wah Law chama de uma mudança na formação dos alunos para a luta de classes, para uma educação que prepare os alunos para a transição para a economia de mercado (Guo e Guo, 2016: 40), é o processo que descreve as mudanças curriculares desde o final da década de 70 até o período mais recente (Guo e Guo, 2016: 41).

O autor destaca também a importância da retomada às tradições confucianas pós-Revolução Cultural na consolidação dos valores que viriam a orientar a sociedade chinesa, guiando o sistema educacional do país. Law destaca a ênfase dada em 2001 pelo então presidente Jiang Zemin às “virtudes tradicionais” como patriotismo, respeito à lei, gentileza, integridade, solidariedade, entre outros, construindo um “código de ética” nacional (Guo e Guo, 2016: 39).

O *New Curriculum Reform*, de 2001, levou sete anos para ser plenamente implementado e foi considerado como fundamental para inserir a China no mercado competitivo global. As mudanças feitas pelas reformas curriculares desde então incluem um foco nas ciências naturais e a adequação ao currículo de países ocidentais como alguns da Europa e Estados Unidos (Guo e Guo, 2016: ).

(ii) A inserção do inglês no currículo das escolas chinesas remonta o final da década de 70, mas a consolidação do projeto *English as Foreign Language Curriculum* se deu apenas na década de 90 (Guo e Guo: 57). Além da importância óbvia para a inserção econômica chinesa e abertura do período, o ensino de inglês acelerou o processo de expansão do ensino privado no país através das *minban foreign language schooling*, forma preferencial de ensino de línguas que se consolidou no país (Guo e Guo, 2016).

(iii) As reformas curriculares pelos quais passou o sistema de educação chinês, no entanto, não se deram de forma tranquila, mesmo tendo em vista o seu ritmo lento e gradual. Yin e Lee destacam as tensões vividas entre as tradições chinesas e a cultura pedagógica defendida nas reformas (Guo e Guo, 2016); Tan e Reyes atentam para o que ficou conhecido como o “caso de Shanghai” ou o “*chinese neoliberalism*”, que se refere ao medo do imperialismo cultural estadunidense encontrar eco no sistema de educação nacional (Guo e Guo, 2016). Além disso, outros autores atentam para o perigo do “imperialismo linguístico” com a introdução do inglês no sistema de educação chinês (Guo e Guo, 2016).

Por fim, nem sempre as reformas vieram acompanhadas dos recursos necessários para a sua implementação e muitas vezes o ambiente institucional local era desfavorável às mudanças exigidas pelos formuladores de políticas, o que muitas vezes foi motivo de desafio entre os mesmos e os educadores ou administradores das escolas (Guo e Guo, 2016).

### **CAPÍTULO III – AS “GRANDES QUESTÕES” PARA A EDUCAÇÃO NA CHINA: DESIGUALDADES FUNCIONAIS A UM SISTEMA ESTRATIFICADO**

Esse estudo pretende fornecer evidência empírica para demonstrar que o processo de massificação pelo qual passou o sistema educacional chinês teve relativo sucesso em frear as desigualdades na educação compulsória, e a maior parte das desigualdades ainda persistentes na educação tem origem nas outras etapas do ensino no país (Chunling, 2015). Além disso, enquanto essa afirmação é válida para uma mesma província, a educação chinesa ainda conta com uma forte desigualdade regional. Por fim, as diferenças mais alarmantes do sistema de educação chinês dizem respeito ao gap urbano regional.

Para evidenciar essas desigualdades é preciso partir para uma dimensão analítica do modelo de educação chinês que até agora tem sido abordado numa perspectiva mais descritiva. Analisaremos, por tanto, a estrutura da educação no país como um todo tentando identificar os elementos que convergem em todas as etapas e províncias, e destacaremos quando necessário os principais pontos de diferenciação.

#### ***III.2 – Desigualdades regionais***

As diferenças entre as unidades de ensino em diferentes províncias são parte de um sistema de estratificação desenvolvido no contexto das reformas econômicas dos anos 80 (Liu, 2016). Como foi observado ao longo do trabalho, algumas províncias foram privilegiadas no contexto das reformas, obtendo vantagens econômicas e políticas que permitiram manter seu sistema educacional menos afetado pelo desmonte do *danwei*. Isso inclui a capacidade de arcar com os custos de operação e funcionamento das escolas, pagamento de salário em dia aos professores, além da facilidade de captar recursos em Pequim e com a recém-nascida classe capitalista chinesa.

Ao longo dos anos e com o acúmulo de vantagens essas províncias mantêm uma distância difícil de ser encurtada pelas regiões mais precárias. O favorecimento de métodos baseados em desempenho para selecionar o destino de recursos e transferências tanto local quanto nacionalmente contribuiu para manter essas disparidades. Aliado a isso pode se colocar a ênfase dada aos exames nacionais que trazem mais facilidade para estudantes com bases mais sólidas e oriundos de escolas melhor equipadas, além de alguns mecanismos institucionais que favorecem estudantes de renda alta, como o *school choice student*.



Contraditoriamente, uma das medidas mais importantes para o desenvolvimento da Educação Compulsória no país teve como resultado o crescimento das desigualdades. A aprovação da Lei de Educação Compulsória de 2006 define que os investimentos em educação devem crescer mais do que proporcionalmente em relação às receitas do governo. Esse mecanismo foi responsável por garantir mais recursos para as regiões com melhor desempenho econômico.

Essas diferenças, no entanto, não passam despercebidas pelas autoridades nacionais e locais. As regiões mais pobres (em especial a região Oeste) costumam ser alvo de políticas focalizadas com o objetivo de aliviar parte das injustiças do modelo competitivo. Essas políticas variam desde assistência a estudantes até transferências financeiras para as escolas da região, caso do *the 2004-2010 Development Plan of the Western Region* de 2004, e do programa Duas Isenções e Um Subsídio de 2001, que foi lançado como piloto na região.

Um bom exemplo dos resultados desse modelo de educação está na análise dos resultados chineses no *Programme for International Student Assessment*, ou PISA test, desenvolvido pela OCDE para comparar sistemas de educação internacionalmente. Em 2009 a China surpreendeu o mundo ao participar pela primeira vez do exame e obter o primeiro lugar nas três categorias avaliadas (ciências, matemática e leitura). Novamente em 2012 a China obtém o primeiro lugar nos três quesitos. Em estágio piloto, apenas Shanghai participou do teste nesses dois anos. Ao abrir a participação para outras três províncias (Beijing, Jiangsu e Guangdong) a China teve um resultado decepcionante ficando em décimo lugar em ciências; sexto lugar em matemática; e apenas vigésimo sétimo lugar em leitura. Mesmo incluindo a participação de províncias com bom desempenho econômico a China não conseguiu manter o bom resultado de sua região com melhor sistema educacional, Shanghai (OCDE).

### ***III.3 – O gap urbano rural***

Como vimos até então, o abismo existente entre a China rural e a China urbana está muito bem representado na educação: as oportunidades de ensino são melhores distribuídas, as condições físicas das escolas são melhores e os professores são melhores remunerados nas cidades. Assim como no caso das disparidades regionais, o sistema de estratificação proveniente das políticas sociais no período maoísta e mais ainda nas reformas criou uma sociedade dual. O sistema de educação reforçou a escolha dos vencedores por parte do Partido-Estado através de políticas educacionais que alargaram a base da educação para todo o país, mas mantiveram restrito às camadas urbanas o acesso ao ciclo completo da educação.

Esse processo se deu tanto pela via financeira direta, através do crescimento dos gastos *out-of-pocket* e diminuição do grau de desmercantilização nas décadas de 80 e 90, ou com a institucionalização de medidas como o *school choice student* para o ensino médio, além de medidas indiretas como direcionamento de recursos para as escolas que apresentam melhores desempenhos nos exames de admissão (*zhongkao* e *gaokao*) (Ngok, 2007; Zhang, 2016: 10), além da política de “escolas chave” que traduz bem a forma meritocrática como os governos chineses entendem a educação.

Ademais, a própria disposição geográfica das escolas de ensino médio aponta para a desigualdade na cobertura. Concentradas nos grandes condados e cidades, a disponibilidade dessas escolas para os estudantes rurais está muitas vezes, devido ao sistema de *hukou*, condicionada a um desempenho acadêmico excepcional no *zhongkao*, e limitado pelas linhas geográficas traçadas pelas autoridades locais, que ficam responsáveis por definir até onde vai a cobertura de cada escola (Zhang, 2016: xxi).

Outra observação importante diz respeito a uma análise da desigualdade intra-condado. Dentro de um condado, o coeficiente de Gini tende a aumentar junto com o gasto por estudante, mostrando que o problema da desigualdade na educação não pode ser resolvido apenas com desenvolvimento econômico regional e precisa de políticas de equidade que garantam que os gastos em educação estejam sendo aplicados nas regiões mais necessitadas (Du e Sun, 2016). Esse efeito pode ser entendido à luz do fato de que o gasto público por estudante tende a ser muito maior em áreas urbanas do que rurais, reforçando as desigualdades. Além disso, mesmo que os gastos públicos por estudante sejam maiores nas escolas mais precárias, Zhang chama atenção para o fato de que as escolas de maior prestígio tem maior capacidade de captar recursos de outras formas, mantendo o alto padrão de receita por estudante (Zhang, 2016: 31).

Esse desequilíbrio de alocação de recursos entre estudantes urbanos e rurais pode gerar disparidades ainda maiores no longo prazo e precisam ser objeto de políticas do governo central que busquem solucionar o problema. Enquanto alguns autores defendem políticas focalizadas como o objetivo de mitigar os feitos desse tipo de alocação (Du e Sun, 2016: 18) outros argumentam que um aumento dos recursos públicos para escolas com estruturas precárias, em especial as rurais, devem gerar, além das melhoras em equidade, ganhos em eficiência (Zhang, 2016: 32).

O governo chinês promove uma série de medidas para atenuar os efeitos das desigualdades entre escolas rurais e urbanas. A criação do Mecanismo de Fundo de Garantia, por exemplo, destina recursos dos governos locais e central para escolas em áreas rurais em situação mais precária. O programa de assistência estudantil Duas Isenções, um Subsídio, atende desde 2007 todas as áreas rurais do país, destinando recursos do governo central para subsidiar livros do currículo nacional, e dos governos locais para subsidiar livros didáticos dos currículos locais. Além disso, desde os anos 80 o governo promoveu uma série de reformas com o objetivo de desonerar a população rural.

Apesar dessas políticas amortecerem a desigualdade estrutural entre as camadas urbanas e rurais da sociedade, o próprio Partido-Estado, tendo criado essas assimetrias, não tem interesse em desfazê-las, uma vez que as mesmas são funcionais ao projeto de desenvolvimento econômico do país (Liu, 2016: 12). A missão do governo passa a ser, sob essa ótica, a de não permitir que as disparidades fujam do controle e provoquem insatisfações capazes de desestabilizar a ordem social e desafiar a legitimidade do poder do Partido Comunista. Os resultados na educação são visíveis através da tabela 2.

**Tabela 2** – Grau de Escolaridade por *status* de *hukou* (2001).

|                          | Urbano | Migrantes | Rural  |
|--------------------------|--------|-----------|--------|
| Analfabeto               | 6,50%  | 10,30%    | 19,20% |
| Ensino Primário          | 13,50% | 24,20%    | 38,20% |
| Ensino Secundário Júnior | 35,90% | 52,20%    | 36,90% |
| Ensino Médio             | 44,10% | 13,30%    | 5,70%  |

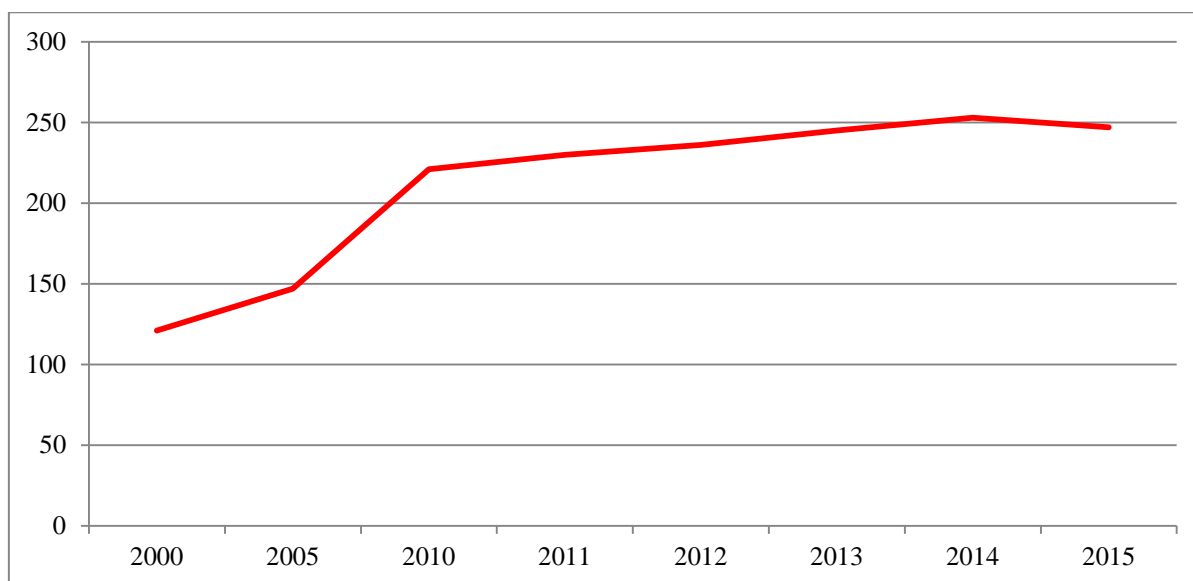
Fonte: Wong *et al.*, 2007: 34.

### ***III.3 – Filhos de migrantes e left-behind children***

Quando se estuda a problemática do sistema de *hukou* na China é preciso levar em consideração que a população migrante do país ultrapassou a marca 200 milhões de pessoas em 2010, sendo maior do que a população inteira do Brasil no mesmo ano (Figura 17). Ao deixar o seu local de origem, os pais tem de lidar com um importante dilema: deixar seu filho

aos cuidados dos parentes que ficarem (os *left-behind children*), ou levar seu filho para a local de destino e tentar a sorte nas escolas da região.

**Figura 17** – População flutuante na China (em milhões de pessoas)



Fonte: China Statistical Yearbook, 2016. Elaboração Própria.

Para se ideia da dimensão desse fenômeno, segundo dados do *China Statistical Yearbook de 2016*, 24,73% dos estudantes matriculados no ensino primário são filhos dessa população sem *hukou*. Na primeira etapa do ensino secundário a proporção chega a 22,94% do total. Esse número capta apenas aqueles que conseguiram se matricular nas escolas regulares, entretanto, essa não é uma realidade para todos os filhos de chineses que se encontram nessa situação. De acordo com Wong *et al.* (2007), 6,85% das crianças deixadas para trás nunca haviam ido à escola em 2004 e a taxa de abandono dessas crianças chegou a 9,3% no mesmo período (Wong *et al.*, 2007: 34-35).

O fenômeno de migração interna da China remonta ao império, mas foi em 1958 que o país adotou o sistema de registro residencial universal que restringiu os movimentos migratórios da população. Com um sistema de proteção social baseado na localidade, por décadas os chineses só tiveram acesso a serviços básicos como saúde e educação em sua região de origem (Wong *et al.*, 2007: 35; Gao, 2010: 17). No entanto, isso não impediu o enorme movimento migratório interno que tinha origem em áreas precárias e destino em geral as grandes cidades.

Por muito tempo esses migrantes tiveram acesso restrito a escolas e hospitais especiais, precários, localizados nos arredores das grandes cidades. Tendo em mente a dimensão do

problema o governo central, que há anos vem flexibilizando o sistema do *hukou* de forma gradativa, adotou políticas com objetivo de garantir o acesso dos migrantes e seus filhos aos mesmos serviços disponíveis aos moradores da cidade com o registro (Gao, 2010: 17). A mais emblemática dessas medidas foi a proibição de cobrança de taxas extras de estudantes sem *hukou* nas escolas públicas em 2003 (Gao, 2010: 17; Wong *et al.*, 2007: 35).

Apesar de um grande passo ter sido dado para garantir o acesso dos filhos de migrante nas escolas do ciclo básico, a realidade ainda hoje não reflete a letra da lei. Grande parte das escolas ainda cobra taxas abusivas para matricular filhos de migrantes, além de criar uma série de empecilhos burocráticos para a matrícula da criança<sup>18</sup> (Wong *et al.*, 2007: 36; Gao, 2010: 17). Os administradores justificam as medidas argumentando que as escolas não têm recursos suficientes nem incentivos para comportar a todos (Gao, 2010: 17; Wong *et al.*, 2007: 36). Mesmo tendo estabilizado a população de migrantes se *hukou* (que chegou a cair de 2014 para 2015), a situação da população chamada “flutuante” continua sendo um dos principais desafios para os *policy makers* chineses (Figura 17).

#### ***III.4 – Responsabilidades, mercantilização e estratificação no sistema de educação da China***

Partindo da inquietação teórica acerca do conceito de estado de bem-estar, damos voz a Göran Therborn (1985 *apud* Esping-Andersen, 1990) que diz: “No mínimo, num *welfare state* genuíno a maioria de suas atividades diárias devem ser voltadas às necessidades de bem-estar das famílias” (Esping-Andersen 1990: 20). Se observarmos com atenção a participação dos gastos de bem-estar do governo chinês (Figura 14) veremos que segundo o conceito de Therborn, conforme já havia previsto Esping-Andersen<sup>19</sup>, o estado chinês chega muito próximo de um legítimo Estado de Bem-Estar Social (43,52% dos gastos são destinados ao Bem-Estar, segundo dados do CSY de 2016).

No entanto, o próprio Esping-Andersen chama atenção para as limitações dessas abordagens focadas exclusivamente nos gastos. A saída proposta Richard Titmuss (1958 *apud* Esping-Andersen, 1990) sugere a distinção entre *welfare states* institucionais; isto é, aqueles que destinam o Bem-Estar a toda a população; e residuais, ou aqueles que assumem a responsabilidade na incapacidade das famílias ou do mercado proverem (Esping-Andersen

---

<sup>18</sup> Um estudo conduzido por diversas universidades de Shanghai concluiu que apenas 20 a 30% das famílias de migrantes preenchem todos os pré-requisitos para matricular seu filho no distrito de Baoshan em Shanghai e dessas famílias, apenas 15% de fato colocou o filho na escola pública (Wong *et al.*, 2007: 36).

<sup>19</sup> Esping-Andersen chama a atenção para o movimento de crescimento da participação dos gastos públicos com o tempo, criticando o uso do mesmo como ferramenta de “medição” bem-estar e fundamentalmente discordando da leitura de Therborn, que considera precipitada (Esping-Andersen 1990: 19-20).

1990: 20-21). Seguindo essa abordagem parece que o sistema de educação chinês aponta para um modelo residual, com uma base universalista (nove anos de educação compulsória “gratuita”), mas uma série de programas focalizados oferecendo serviços e benefícios para as famílias que não conseguem acessá-los (assistência estudantil, políticas para a educação rural, minorias étnicas, etc.), o que está fora da educação compulsória, no entanto, cabe às famílias arcar.

Nesse sentido, como vimos no capítulo II, quem oferece e arca com a maior parte dos serviços de educação no país é o Estado. Aos governos locais e central cabe a maior parte da administração e financiamento da educação chinesa. As famílias são responsáveis por uma parte residual importante, financiando consideravelmente algumas etapas do processo (sobretudo pré-escola, ensino médio e superior). O mercado nesse modelo se apresenta como alternativa para a escola pública em alguns casos, mas como único provedor em outros, em particular nas localidades em que a precária situação financeira dos governos locais chega a proibir a manutenção das escolas.

Levando em consideração a contribuição de Esping-Andersen, é preciso se perguntar se os “direitos sociais” garantidos pelo sistema de educação chinês “possuem status legal e prático de direitos de propriedade, invioláveis, assegurados com base na cidadania” e não no desempenho, isto é, se implicam na desmercantilização do status dos indivíduos frente ao mercado (Esping-Andersen 1990: 21). Pode-se perceber que não apenas na trajetória do sistema de educação chinês, como no seu presente momento, não se encontra evidência para sustentar a ideia de que as políticas educacionais do país (que não estão calçadas na ideia do direito como conhecemos no ocidente) tenham caráter inviolável, sejam baseadas em ideais de cidadania, ou que os “direitos sociais” por elas assegurados tenham status legal ou prático de direitos de propriedade. Embora possamos perceber algum grau de desmercantilização<sup>20</sup> na história recente do sistema de educação chinês, sobretudo a partir de meados dos anos 2000, a ausência do que Esping-Andersen considera essencial para a existência de um *welfare state* provavelmente levaria o autor a não reconhecer o Estado Chinês como um bom exemplo de Estado de Bem-Estar Social, se fosse considerada na análise apenas a educação. Além disso, a provisão pública insuficiente em alguns setores (sobretudo pré-escola e ensino médio, além da cobrança para o ensino superior) e o desempenho enquanto condicionante do acesso a

---

<sup>20</sup> Apesar do sistema de educação chinês garantir algum grau de cobertura que independa do mercado, o jovem chinês não consegue realizar o ciclo completo da educação no país sem depender, necessariamente, de gastos *out-of-pocket*. Além disso, enquanto algumas garantias extras que apresentam alternativas aos jovens do país não dependem dos resultados dos alunos (como as ajudas a estudantes de áreas rurais), a maior parte delas passa pelo desempenho (e resultados nas notas do *gaokao* e *zhongkao*).

diferentes serviços (políticas como bolsas, subsídios e isenções) apontam para limitações na capacidade de desmercantilizar das políticas educacionais chinesas. A desmercantilização está concentrada no ensino compulsório, essenciais para a profusão de uma ideologia nacionalista de Estado e para o controle social via o estabelecimento de uma “sociedade harmoniosa”.

Do ponto de vista da estratificação social partimos do óbvio: a sociedade chinesa é dividida em pelo menos três campos, de acordo com o sistema de *hukou*:

(i) aqueles que possuem o registro urbano; que gozam do privilégio de ter a sua disposição (ressalvadas as disparidades regionais já mencionadas) escolas e universidades tradicionais próximas geograficamente, além da liberdade institucional de poder matricular os filhos nas mesmas;

(ii) aqueles que possuem o registro rural e tem dificuldades para encontrar escolas mais próximas, sobretudo no ensino médio, e dependem de resultados ainda melhores para atrair atenção das instituições mais renomadas. Estes são, em geral, o alvo das insuficientes políticas educacionais focalizadas que buscam combater a desigualdade em relação aos seus pares urbanos e têm, estatisticamente, menos chance de frequentar o ensino médio e a universidade;

(iii) os filhos de migrantes rurais, que estão divididos entre aqueles cujos pais levam consigo para a cidade; enfrentando os problemas tradicionais que a ausência de *hukou* implica (que podem variar desde a sobretaxação até a incapacidade de matricular a criança em determinadas escolas); e aqueles que deixam os filhos no meio rural para serem criados por outros parentes (em geral tendo acesso a uma educação de pior qualidade e somando ao drama do jovem rural todo e qualquer problema associado à ausência dos pais no desenvolvimento pessoal da criança) (Gao, 2010: 17).

Do ponto de vista da estratificação existente na sociedade chinesa podemos perceber que o sistema de educação, apesar de alguns tímidos esforços, tende não apenas a manter o *status quo*, como o reforça em vários sentidos. A divisão entre esses três grupos é claramente acentuada pela insuficiência (em generosidade e cobertura) dos programas focalizados no meio rural, pela priorização de políticas de desempenho que reforçam o ciclo vicioso (destinação de recursos para as instituições com melhor desempenho no *zhongkao* e *gaokao*, a cultura das “escolas chave”), pela generosidade insuficiente do programa público de educação, que só consegue garantir cobertura em nove anos do ensino (e no qual gratuidade e universalidade são mais metas do que realidades), além de algumas características

institucionais viciadas (o melhor exemplo é o *school choice student*, que premia estudantes com maior poder aquisitivo com uma nota de corte menor no *zhongkao*).



## CONCLUSÃO

Após analisar mais a fundo as características da política educacional chinesa podemos apontar, sustentado pela base teórica construída e pelas evidências empíricas apresentadas, para onde aponta o sistema de bem-estar em formação na China tendo como parâmetro a educação. Sabendo das dificuldades de ler a China a partir de lentes ocidentais, e ressaltando as dificuldades encontradas pelo caminho de obter dados completos e comparáveis internacionalmente, é preciso ressaltar que essa caracterização não pretender ser de forma alguma definitiva.

Ao analisar mais a fundo o modelo de políticas educacionais praticado pela China, nos deparamos com um sistema que conjuga um Estado atuante, responsável em larga medida pela provisão de serviços, que coloca a política educacional a serviço da trajetória de modernização econômica, fazendo uso, portanto, do caráter multifuncional da política social. Sendo assim, o sistema de educação chinês se aproxima do que Kwon, Mkandawire e Palme (2009) definiram como um modelo produtivista de orientação seletiva, fazendo uso de políticas sociais economicamente orientadas (Kertenetzky, 2010: 136-137).

A trajetória do sistema de educação do país, segundo Zhang, Dai e Yu (Guo e Guo, 2016: 8) caminha de um sistema centrado na “ideologia de classes” para uma educação voltada para “o crescimento econômico e a ciência”. As políticas educacionais chinesas parecem ter sido voltadas para contribuir “para a valorização das capacidade, que podem ser mobilizadas para o aumento de produtividade e da eficiência econômica e para o crescimento, e o fazem liberando o setor privado desses custos e investimentos” (Kertenetzky, 2010: 136)

A desmercantilização seletiva, combinada com a presença forte do estado chinês, e um sistema de estratificação que reforça as estruturas sociais vigentes e sustenta a base de legitimação do poder político se assemelha com a estrutura do regime conservador-cooperativo identificado por Esping-Andersen (1990). Alguns elementos próprios<sup>21</sup> como a ênfase no desempenho e na eficiência tem forte influência da herança confuciana e a importância da disciplina e do estado forte lembram a tradição do “*welfare-state* monárquico” (Liu, 2016: 12; Esping-Andersen, 1990).

Sendo assim, acredita-se que o sistema de bem-estar que se desenvolve de forma gradual na China parece estar caminhando para o modelo defendido pelos conservadores nos

---

<sup>21</sup> Destaco o próprio Esping-Andersen (1990: 28-29) que nos lembra que não existe um modelo único puro. Os casos reais em geral costumam carregar elementos de outros regimes sem invalidar a caracterização acima feita.

países anglo-saxões, conjugando o produtivismo seletivo típico do leste asiático. Espera-se que uma análise comparada com os demais componentes do bem-estar do país possa oferecer uma caracterização mais precisa que certamente apresenta sinais de semelhança com as tipologias acima.

Em termos de perspectivas futuras, é possível observar na análise de autores que debatem educação no país a ideia de que combater as desigualdades no sistema é necessário para melhorar a eficiência (Zhang 2016). Esse raciocínio encontra eco no pensamento de que a política social é uma pré-condição para a eficiência econômica (Myrdal e Myrdal 1936 *apud* Esping-Andersen 1990: 12) e movimenta algumas políticas do governo chinês, cujo foco é o combate a pobreza e não à desigualdade em si (políticas residuais e focalizadas). No entanto, o sistema como um todo não parece apontar no curto prazo para um modelo de características mais igualitárias, uma vez que as desigualdades criadas pelo sistema de educação do país são necessárias para o funcionamento da acumulação de capital em sua forma atual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHUNLING, Li. Trends in Educational Inequality in Different Eras (1940–2010)—A Re-Examination of Opportunity Inequalities in Urban-Rural Education. **Chinese Education & Society**, v. 48, n. 3, p. 163-182, 2015.

CUI, E. The End of the Preschool Boom. **Ideas**. Gavekal Dragonomics. 7 de Dezembro de 2017. pp. 1-5. Disponível em: <[www.gavekal.com/](http://www.gavekal.com/)> Acesso em: 12.dez.2017.

DE HAAN, A. The Financial Crisis and China's "Harmonious Society". **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 39, n. 2, p.69-99, 2010.

DU, Y. e SUN, Z. **Research on Compulsory Education Financing in China**. Beijing: Springer, 2016.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Polity Press, 1990.

GAO, Q. Redistributive Nature of the Chinese Social Benefit System: Progressive or Regressive?. **The China Quartely**, v. 201, p.1-19, 2010.

GOODMAN, R.; KWON, H-J.; WHITE, G. (Ed.) **The East Asian Welfare Model – Welfare Orientalism and the State**. London: Routledge, 2001 (1998).

GUO, S.; GUO, Y. (Ed.) **Spotlight on China: Changes in Education under China's Market Economy**. Sense Publishers, 2016.

**Harmful 'Key School' System Must Be Ended**. China Daily, 27.Fev.2007. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/China/159391.htm>>. Acesso em: 10.Set.2017.

KERSTENETZKY, C. Welfare state e desenvolvimento. **Dados**, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011.

KWON, H-J. The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia. **International Journal of Social Welfare**, v. 18, n. s1, 2009

KWON, H-J.; MKANDAWIRE, T.; e PALME, J. Introduction: Social Policy and Economic Development in late industrializers. **International Journal of Social Welfare**, v. 18, n. s1, 2009.

LIU, Y. **Higher Education, Meritocracy and Inequality in China**. Springer, 2016.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. *China Statistical Yearbook*. 2016.

NGOK, K. Chinese Education Policy in the Context of Decentralization and Marketization: Evolution and Implications. **Asia Economic Pacific Review**, v. 8, n. 1, p. 142-157, 2007

OCDE Data: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [internet]. Disponível em: <<https://data.oecd.org/>>. Acesso em: 20.Nov.2017.

OCDE. **Education in China**: a snapshot. 2016.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **Lei de Educação Compulsória da República Popular da China**. 2006. Disponível em: <[http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content\\_1383936.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383936.htm)>. Acesso em: 05.Jul.2017.

UNESCO-UIS: Instituto de Estatística da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura [internet]. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/>>. Acesso em: 19.Nov.2017.

WONG, D. et al. Rural migrant workers in urban China: living a marginalised life. **International Journal of Social Welfare**, v. 16, n. 1, p. 32-40, 2007

ZHANG, Y. **National College Entrance Exam in China**: Perspectives on Education Quality and Equity. Beijing: Springer, 2016.

ZHAO, Y. **China's Determination to End School Choice and Testing**: New Development . 19.Fev.2014. Disponível em: <<http://zhaolearning.com/2014/02/19/china%E2%80%99s-determination-to-end-school-choice-and-testing-new-development/>>. Acesso em: 12.Out.2017.