

# A China em Busca da Terceira Reforma Agrária

*Amaury Porto de Oliveira*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# A China em Busca da Terceira Reforma Agrária

*Amaury Porto de Oliveira* \*

No primeiro semestre de 2005, passei dois meses na China, no quadro de um projeto lançado e patrocinado pelo IEEI (Instituto de Estudos Econômicos Internacionais). Este artigo resumido representa a atualização da minha própria visão da China, após as observações, conversas e leituras que pude fazer, durante aqueles dois meses lá e, no Brasil, após o meu regresso.

Vou concentrar-me numa das linhas de força do grande painel da evolução, até hoje, da República Popular da China; um dos fios vermelhos que, na minha leitura, dão coerência aos quase sessenta anos de existência da RPC. Esse fio vermelho é a exploração do campo pela cidade, e eu falarei de três fases, marcadas por três reformas agrárias, a terceira das quais ainda só uma potencialidade.

Convém frisar que estarei tratando da RPC, proclamada por Mao Zedong, a 1º de outubro de 1949, do alto de uma tribuna na entrada da Cidade Proibida em Pequim, onde hoje está pendurado um enorme retrato de Mao, símbolo da continuidade do regime. Aquela tribuna é o marco-zero da cidade, e o retrato lembra a todos: nós começamos aqui e este homem deu o chute inicial.

Mao fora um dos fundadores do Partido Comunista Chinês, em 1921, partido operário filiado à Terceira Internacional leninista, com a vocação de fazer a revolução nas cidades para depois estendê-la ao país. A traição do aliado político Chiang Kai-chek, em 1927, forçara um grupo de comunistas a refugiar-se na zona rural, de onde Mao voltaria vinte anos mais tarde, nos ombros do Exército de Libertação Popular (ELP), força essencialmente camponesa. No momento da proclamação da RPC, o PCC, que segue sendo a força modeladora e diretora do regime, tinha 4,5 milhões de membros, nove décimos dos quais de extração camponesa. Mao Zedong, o líder supremo, nunca se desligara, contudo, das concepções do intelectual leninista convicto da superioridade revolucionária do operariado industrial. Ele cumpriu a promessa feita aos seus comandados do ELP, de dar a terra a quem a trabalhasse e, em 1950, decretou a Reforma Agrária, indo mais longe até do que o simples despojamento de grandes e médios proprietários de terras. Aboliu numa penada a propriedade privada sobre a terra, deixando a todos apenas a posse sobre o lote

---

\* Ex-embaixador do Brasil em Cingapura e integrante do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional (GACINT) da USP.

que cultivassem. Até hoje não há mercado de terras na China, o Estado é o proprietário universal. Nos anos 1950, Mao levou mais adiante sua visão leninista do campo, implantando a coletivização das terras, dos instrumentos e animais da lavoura, chegando ao modelo das comunas populares.

Para impedir que levas de camponeses pudessem deslocar-se para as cidades, indo tumultuar a obra de industrialização a cargo dos operários, os maoístas institucionalizaram em 1955 o hukou, sistema que liga cada indivíduo a um local autorizado de residência. Sem o atestado correspondente, ou seja, estando fora do seu hukou, a pessoa não faz jus a cartões de racionamento ou acesso aos sistemas hospitalar, educacional, etc.... Fica sobretudo impedida de obter trabalho permanente.

A coletivização maoísta e o correlato aprisionamento do campesinato na economia rural começaram, contudo, a ser contestadas por suas vítimas diretas desde o momento de sua instalação. Foram contínuos, entre meados dos 1950 e os 1980, quando começou o desmonte da coletivização, os ensaios de preservação do antigo regime da responsabilidade familiar na agricultura, levados a cabo por camponeses, muitas vezes com a ajuda ousada de quadros do partido, de nível provincial. Distinguiu-se nisso o futuro Secretário-Geral do PCC, Zhao Ziyang, muito chegado a Deng Xiaoping, por ele convencido, em 1983, a oficializar o retorno ao sistema da responsabilidade familiar.

Abarcava esse sistema uma multiplicidade de maneiras de organizar o trabalho rural e distribuir as rendas do mesmo. O denominador comum era o “contrato familiar”, que atribuía a cada família a posse de um lote de terras, mas não o direito de comercializá-lo, em troca do pagamento pelo grupo das taxas oficiais e entregas de cereais. O sistema generalizou-se com rapidez. Tanto as rendas quanto o consumo da população rural começaram a crescer, com parte substancial do crescimento oriundo de atividades não de cultivo. Os mais afortunados dentre a população rural logravam, de várias maneiras, estabelecer-se como empresários na região do seu hukou. Quem não tinha essa oportunidade mas desejava liberar-se do tamanho da terra podia assalariar-se nas “empresas de distrito e vila” (EDVs), que iam surgindo, ou buscar emprego em área mais ou menos distante. “Deixem a terra, mas não o campo: vão para a fábrica, mas não para a cidade” foi o lema com que os dirigentes dengistas ainda tentaram conter nos limites municipais a movimentação contra o hukou, sistema que eles não haviam abolido. Embalde! Para vencer resistências dos dirigentes conservadores às suas reformas, Deng tivera de dar boa margem de autonomia aos dirigentes locais e provinciais do partido-estado, com isso abrindo as comportas a iniciativas da base.

De 1983 a 1988, a China pós-maoista conheceu uma primeira vaga de investimentos “fora do plano”, inicialmente voltados para o mercado local, mas que logo se entrosariam com uma segunda vaga: investimentos vindos sobretudo de Hong Kong e Taiwan. As reformas de Deng tinham tentado reproduzir a exitosa experiência dos “Tigres Asiáticos”, três dos quais faziam parte do universo chinês. Uma das primeiras iniciativas de Deng fora criar as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), calculadamente localizadas de maneira a atrair o interesse da diáspora, em Hong Kong, Taiwan e Sudeste Asiático. A resposta foi animadora e, a partir do final dos anos 1980, as indústrias de baixa tecnologia de Hong Kong e Taiwan começaram a transferir-se maciçamente para as províncias de Guangdong e Fujian. Em aliança com as EDVs, empresários da diáspora iriam transformar o Delta do Rio das Pérolas na “oficina do mundo”, de hoje.

A crise financeira asiática de 1997 viria sobrepôr às implantações dos pequenos e médios empresários da diáspora uma terceira vaga de investimentos, vindos agora de países industrializados: EUA, Japão, países europeus. O governo de Pequim reagiu com presteza ao novo cenário, que colocava a China diante da globalização e exigia o entendimento com a OMC. O ingresso nesta última teve de ser negociado e os dirigentes da Terceira Geração souberam utilizar o preço excepcionalmente duro que lhes foi cobrado como acicate para superar, no plano doméstico, resistências à marcha das reformas em direção a uma economia responsiva às leis do mercado.

A era aberta pelas reformas de Deng Xiaoping é a fase da Segunda Reforma Agrária, e o fio vermelho que eu estou procurando seguir adquire nela a forma do fluxo de migrantes rurais: o “Exército de Deng”, diz-se jornalisticamente. Dezenas de milhões de trabalhadores rurais tornados excedentários no lote familiar e que, não encontrando emprego na área do domicílio oficial, tomam o trem para buscar trabalho alhures. Estudos têm mostrado que a segunda opção só é em princípio tomada se se revela impraticável a primeira. Partir tem sempre um peso emocional, e um custo. Há despesas a enfrentar: comprar a passagem do trem; levar algum dinheiro para as primeiras despesas na nova morada; pagar as taxas e atestados necessários para deixar a área do hukou e poder permanecer, mesmo temporariamente, no outro local.

Cumpra-se acentuar que esses migrantes distinguem-se dos “retirantes” conhecidos na América Latina. O maoísmo livrou a China da combinação êxodo rural-favelização, típica dos países subdesenvolvidos do pós-Segunda Guerra Mundial. O hukou tolheu fortemente a invasão das cidades pelos camponeses, enquanto os cidadãos eram manietados pelo sistema do danwei, a unidade de trabalho que definia a posição de cada

um na cidade, assegurando-lhe emprego vitalício e assistência social fornecida pelo Estado. Os camponeses não podiam aspirar a emprego nas cidades e os cidadãos não podiam buscar emprego alternativo. A vida econômica estagnou nas áreas urbanas. Entre 1957 e 1979, o setor retalhista reduziu-se à metade: o número de restaurantes, por exemplo, caiu de 470 mil para 103 mil. A enorme demanda potencial de serviços e artigos de consumo, acumuladas nas cidades, agiria como poderoso imã para os camponeses que se dispunham a migrar. Além dos moços ou moças solteiros e com alguma escolaridade, que afluíam para as linhas de produção das EDVs ou para a construção civil, o fluxo de migrantes comportou casais que tenderam a entrosar-se com populações suburbanas, dando origem não a favelas e sim a vilarejos periféricos propensos a suprirem os cidadãos com hortaliças, carnes e produtos como vestuário.

O “Exército de Deng” revolucionou a China. Nas suas idas e vindas pelo imenso território chinês, o fluxo dos migrantes rurais tem levado de roldão tanto o hukou quanto o danwei, difundindo relações de mercado. A movimentação dos migrantes apoiou-se na eclosão dos mercados, em boa parte negros, possibilitada pela venalidade dos quadros locais do partido-estado, nas vilas de origem e nas cidades da chegada. Vendiam-se os documentos para a viagem; acertavam-se indenizações pelas taxas que não seriam pagas; vendiam-se os atestados e cartões de racionamento que permitiriam a permanência na área urbana. Mas mais do que tudo, vendia-se a força de trabalho. Sem o mercado de dimensão nacional de camponeses proletarizados, a China não teria dado os saltos de desenvolvimento que espantam o mundo. As condições em que eles foram aceitando servir são escorchantes, mas podem parecer-lhes melhor que a vida nos grotões, e de todo modo, a aceitação é determinada pela pressão das legiões que se acotovelam no exército industrial de reserva.

O partido-estado tem participado de toda essa movimentação. É o modelador, por exemplo, da circularidade com que se processa o fluxo migratório. Os migrantes necessitam voltar periodicamente ao domicílio de origem para renovar papéis, e as autoridades transformaram as três grandes festas anuais da China em feriados de uma semana cada, a fim de permitir as visitas maciças dos trabalhadores às suas vilas. A rede ferroviária nacional é posta a serviço desses deslocamentos. Muitos migrantes decidem ficar no velho domicílio, onde são acolhidos como potenciais investidores em empresas ou melhoramentos públicos. Além das remessas regulares de dinheiro para parentes, nos períodos de ausência, os migrantes funcionam como carreadores de capital, contatos de vários tipos e informações sobre o grande mundo.

A indústria, o segundo dos quatro setores da vida chinesa que Deng Xiaoping se propôs modernizar, não conheceu desenvolvimentos trepidantes como os da agricultura. Instalar a economia de mercado tem consistido, aí, em aplicar gradualmente a presença de empresários nacionais e estrangeiros no setor, deixando o Estado de ser o proprietário único das empresas, guardando apenas a posição de detentor da parcela controladora, em corporações de feição moderna, capazes de agir com independência, atentas às imposições do mercado. Quando Deng lançou suas reformas, estava o mundo entrando no que Robert Gilpin chamou a “revolução nos assuntos econômicos mundiais”: a expansão avassaladora das firmas internacionais e dos investimentos diretos estrangeiros. A China reformista buscou desde o início associar-se a essa dinâmica, a princípio tentando repetir as soluções mercantilistas dos “Tigres Asiáticos” (integração rasa na economia global). Mas a conjuntura que havia permitido a eclosão mercantilista dos “novos países industriais” do Leste Asiático havia deixado de existir. O mundo industrializado retomava práticas protecionistas e a China teve de reinventar sua industrialização tardia, numa busca de modernização direta. As novas realidades internacionais simplesmente não mais permitiam a candidatos a industrializar-se seguir o caminho do emparelhamento tecnológico, desbravado pelo Japão e repetido com brilho pela Coreia do Sul e Taiwan. As possibilidades abertas à China consistiam em buscar o emparelhamento explorando, garimpando, as oportunidades existentes na base de conhecimentos da economia globalizada, a fim de montar o seu próprio mosaico. Cuidando, paralelamente, de manter a mão-de-obra nacional crescentemente treinada e educada, mesmo se apta a trabalhar por salários menores do que os dos países industrializados.

A privatização das empresas estatais divergiu, na China, do método adotado nos países socialistas da Europa Oriental. Lá, funcionou o que os especialistas chamam “privatização de cima para baixo”: o governo adota uma política privatizadora e a implementa através de legislação específica. Na China, os governantes tenderam a aplicar a “privatização de baixo para cima”. O crescimento da economia de mercado vem sendo buscado através da gradual descentralização da planificação econômica. Aplicando um velho princípio da filosofia marxista, os dirigentes chineses tendem a privilegiar o novo sobre o velho, vale dizer, cuidam de fortalecer as combinações de novo tipo antes mesmo que estejam resolvidos os problemas da privatização das velhas estatais. A idéia é deixar estatais e não estatais competirem em condições de igualdade no mercado chinês.

Em 1997, quando se reuniu o XV Congresso do PCC, o setor estatal tornara-se minoritário na China: de 80% em 1980, sua parte na atividade industrial caíra para pouco

mais de 30%. Em março seguinte, ao ser investido no cargo de Primeiro Ministro, Zhu Rongji submeteu à Assembléia Nacional Popular um abrangente e arrojado programa de reestruturação econômica, enunciando-o em relação às estatais o propósito de “segurar as maiores; deixar partir as pequenas”. Dezenas de milhares de estatais foram desde então privatizadas, ou simplesmente desapareceram. Somente um terço da economia chinesa continua a ser diretamente controlada pelo Estado, muitas vezes através apenas de participação majoritária no capital da firma. Em 2003, foi criada a Comissão de Supervisão e Administração dos Bens do Estado, a poderosa SASAC, responsável pela modernização e flexibilização de cerca de 190 grandes estatais.

Cabe a esta altura evocar um comentário de David Zweig, professor da Universidade de Hong Kong e emérito analista da integração profunda da China no mercado internacional. Acentua ele que, contrariamente às expectativas dos modelos liberais, a abertura da China nem sempre tem resultado em transferência de poder do Estado para o mercado. A redução das barreiras às trocas externas freqüentemente fortalece a burocracia, em vez de desorganizá-la ou permitir que tomem a dianteira agentes da sociedade. No quadro chinês, a abertura pode fortalecer o governo, nos níveis central, provincial ou local, revigorando em última análise o Partido Comunista. O PCC é hoje uma força em plena expansão. Sua militância está chegando aos 70 milhões de membros, com predominância crescente de pessoas jovens e educadas, perfeitamente a par das novas realidades mundiais. Vêm eles revelando-se exímios administradores do mútuo engajamento entre a economia chinesa e a economia mundial globalizada.

A lição mais importante que eu absorvi no meu contato direto com a China foi, talvez, a de como é frágil o edifício da prosperidade chinesa, em que pese a impressão de espantosa solidez transmitida ao mundo. É possível alinhar seis ou oito variáveis desafiadoramente complexas, cada uma das quais pode inviabilizar o avanço chinês, se não for enfrentada com perícia. Há questões básicas como o fato de que a China precisa alimentar mais de um quinto da população mundial dispondo de 7% da terra arável do globo, área que se contrai continuamente à medida que avançam a urbanização e a infraestrutura de estradas e outras obras públicas. Ou como o preço terrível que esse avanço cobre da sociedade em termos de degradação do meio ambiente, inclusive no escasseamento da água. Há o colossal déficit energético. E a necessidade de criar 10 milhões de novos empregos por ano, enfrentando o problema da desigualdade de rendas.

A mim me parece, porém, que o desafio central é o da governança: mostrar-se-ão os dirigentes chineses capazes de levar a bom termo o projeto de criar na China, em

meados do século, uma sociedade justa e afluyente? Eu tenho a convicção que sim. E é o preparo, o profissionalismo dos quadros do PCC remodelado por Deng Xiaoping a razão desse otimismo. Gilberto Dupas intitulou, outro dia, uma das suas colunas no Estado de São Paulo, de “O Dragão Equilibrista”. É como eu também vejo a conjuntura chinesa: dirigentes hábeis e dedicados fazendo avançar a bicicleta sobre a mais tênue das cordas. Um ritmo de crescimento anual de 7% é essencial para não cair.

Vou encaminhar-me para o fim desta exposição, recolocando em foco a oposição campo-cidade, na China. Eu estava lá em maio deste ano, quando o Ministro do Comércio Bo Xilai apresentou na Associação para as Regiões Subdesenvolvidas uma análise muito franca da pobreza na China, onde a renda per capita acaba de alcançar 1.200 dólares, contra mais de 20 mil nos principais países industrializados.

Segundo o Ministro, 90 milhões de chineses ganham por ano, em média, 112 dólares em termos de paridade de poder aquisitivo. Desse total, quase 76 milhões são residentes de zonas rurais, onde ainda há grandes bolsões de miséria, apesar de a ação governamental haver conseguido elevar mais de 220 milhões de indivíduos acima do nível de pobreza, entre 1978-2004.

Agora no mês de setembro, a OCDE dedicou à China sua primeira grande avaliação da economia de país não membro da organização, com dados que ampliam a visão fornecida por Bo Xilai. O relatório da OCDE enfatiza a crescente disparidade entre as populações rural e urbana. Um camponês está ganhando hoje 3,2 vezes menos que um trabalhador da cidade; há 20 anos, a diferença era de 1,8 vez. Embora as reformas de Deng Xiaoping tenham a princípio beneficiado a agricultura de forma equiparável aos ganhos urbanos, nos anos 1990 já era visível uma disparidade entre as conquistas dos dois setores. O setor agrícola estava empregando 40% da mão-de-obra do país, mas só respondia por 15% da produção econômica. Das 248 milhões de famílias do setor agrícola, cerca de 200 milhões dispunham de lotes em torno de 0,65 hectare.

Tentando ir mais além destas duas análises e capitar a conjuntura criada pela integração profunda da China na economia globalizada, parece possível dizer que já não funciona aquele quadro antes descrito, de um fluxo circular e autocontido, razoavelmente racional, de migrantes rurais. Para começar, o fluxo de migrantes é cada vez mais uma parcela do fenômeno maior da “população flutuante”. Incluem-se nestas pessoas de domicílio urbano, de variada idade, que podem estar fora da área do respectivo hukou, tanto em decorrência da expansão da economia de mercado na própria China, como em função de laços transnacionais com corporações, instituições educacionais, ONGs ou



governos estrangeiros. O hukou está longe de ter sido abolido, mas os mecanismos de controle das migrações foram afrouxados e descentralizados, ao mesmo tempo que se flexibilizava o sistema com a introdução tipicamente chinesa de critérios de “virtuocracia” e “meritocracia”. Uma pessoa rica pode adquirir mobilidade nacional através de investimentos de monta que criem empregos. O diplomado do ensino superior tem garantido o hukou urbano necessário ao desempenho reconhecido da sua profissão. Um operário qualificado pode contornar exigências. Inversamente, estudantes expulsos dos seus colégios ou que abordem os estudos são recambiados para o hukou de origem, com pouca possibilidade de obter mudança.

Em parte por decisão dos dirigentes, em parte sob a pressão das forças do mercado, a China está entrando numa etapa de desenvolvimento econômico que pode ser comparada com a reprodução, no interior das fronteiras chinesas e na dimensão horizontal, do famoso vôo dos gansos selvagens, que mostrava o modelo desenvolvimentista japonês sendo passado adiante, verticalmente, ao longo do Leste Asiático. Quando essa passagem chegou à China, com seu fantástico reservatório de mão-de-obra barata, o movimento vertical praticamente estancou, até a guinada para o Oeste que se inicia pelas vastidões chinesas. Dentro de mais duas ou três décadas poderá ter surgido uma economia chinesa de dimensão continental, coesamente instalada sobre a dupla malha de transportes rodoviária e ferroviária, já em plena expansão, lado a lado com ampla e moderna rede de telecomunicações. A continentalização da economia chinesa está sendo conduzida pela aliança de quadros provinciais e municipais do partido-estado, com investidores nacionais e estrangeiros, que sumariamente despojam as famílias de plantadores dos lotes recebidos no quadro da Segunda Reforma Agrária. Entre 1996-2003, segundo dados do Serviço Estatal de Estatísticas, 6,7 milhões de hectares de terras foram retirados do cultivo, três vezes e meia mais do que no período 1986-1995.

Alguns críticos tem comparado esse despojamento dos agricultores chineses ao processo das “enclosures”, na Inglaterra do século XVIII. Vale dizer, vendo repetir-se na China situações típicas do nascimento da Idade Industrial. Nesse contexto, é interessante mencionar a experiência posta em marcha pela “Nova Esquerda”, uma ativa e sonora tendência no seio do PCC. Seus partidários criaram a vila de Nanjie (3 mil habitantes), na Província de Henan, um exemplo de “industrialização ética”, inspirada nas idéias de Robert Owen.

O certo é que se alarga o fosso entre as zonas rural e urbana, com graves efeitos sobre o fluxo das migrações. Cresce o número de famílias inteiras de despossuídos que

tomam a estrada, forçando as autoridades a correrem atrás para organizar os deslocamentos e a absorção dos trabalhadores nos centros da indústria moderna, a fim de evitar que os mesmos degenerem na combinação perversa êxodo rural-favelização. Uma pesquisa encomendada pelo Congresso Nacional do Povo, divulgada em junho de 2005, projetou o crescimento da população urbana, dos atuais 40% da população total para 75% em 2050. De Xangai já se diz estar com 20 milhões de habitantes, quase 5 milhões dos quais computados como população flutuante. Os próprios migrantes começam a tomar em mãos problemas como o do grande número de crianças que iam ficando sem instrução, diante da impraticabilidade de freqüentarem escolas municipais fora da área do hukou dos pais. Com o auxílio inclusive de ONGs, redes extra-oficiais de escolas estão sendo criadas na periferia das grandes cidades. A participação das ONGs na estruturação da sociedade civil é, por sinal, um dos fenômenos mais notáveis da atualidade chinesa. Há dezenas de milhares delas, desde capítulos nacionais de grandes associações internacionais até pequenas associações de bairro, voltadas por exemplo para a ajuda a portadores de AIDS.

Hu Jintao, Secretário-Geral do PCC e Chefe do Estado, e Wen Jiabao, Primeiro Ministro, são os homens-chaves da Quarta Geração de dirigentes, no poder desde 2002-2003. São ambos quadros com longa passagem por províncias atrasadas e grande identificação com os problemas das massas interioranas. Desde o início dos seus mandatos têm promovido medidas legislativas com vistas a assegurar direitos básicos dos trabalhadores rurais, já estando inclusive prevista a abolição total, até 2006, da milenar cobrança do imposto rural, estopim de tantas rebeliões camponesas na história da China. Cresce entre os dirigentes a convicção de que se tornou urgente uma intervenção radical do governo, com vistas a solucionar a crise rural. Discute-se a conveniência de aglomerar centenas de micropropriedades em grandes fazendas modernas, juntamente com o incremento da industrialização e da urbanização. Um respeitado professor da Universidade de Pequim propôs formalmente que o governo estimule a aceleração das migrações, encaminhando-as para um colar de 100 novos centros urbanos, calculados para abrigar 5 milhões de habitantes cada. Algum projeto desse tipo terá de vir, mas é inconcebível que possa o mesmo ser implementado sem a abolição definitiva de sistemas como o hukou, que reduzem os rurais a cidadãos de segunda classe.

É a isso que eu chamo a Terceira Reforma Agrária.