

Políticas agrícolas chinesas

Fome, transformações e perspectivas¹

Scarlett Queen Almeida Bispo²

Michelle Márcia Viana Martins³

Alicia Cechin⁴

Resumo – O objetivo deste estudo foi analisar as políticas agrícolas da China a partir de uma perspectiva histórico-econômica. Iniciando com a era de Mao Tsé-Tung – marcada pela política do Grande Salto para Frente (1958–1962) – até as atuais medidas governamentais que afetaram o setor agrícola, são apresentadas as perspectivas anunciadas para o setor agrícola e áreas rurais até 2035, a partir do 14º Plano Quinquenal e o 18º Documento nº 1. O estudo mostra as falhas das políticas agrícolas da China, responsáveis por intensos episódios de insegurança alimentar no país. O enfoque inicial no desenvolvimento industrial e nas áreas urbanas afetou o setor agrícola e as zonas rurais, o que fez o Estado chinês dedicar seus principais documentos de políticas ao desenvolvimento das áreas agrícolas, tanto para combater a pobreza quanto para garantir a soberania alimentar. Identificaram-se grandes avanços no desenvolvimento agrícola, mas ainda são necessárias reformas estruturais para reduzir a assimetria no desenvolvimento do setor.

Palavras-chave: agricultura, áreas rurais, China, insegurança alimentar, política agrícola.

Chinese agricultural policies: hunger, transformations, and perspectives

Abstract – The objective of this study was to analyze China’s agricultural policies from a historical-economic perspective. Starting from Mao Tse-Tung era – marked by the agriculture policy of the “Great leap forward” (1958-1962) – to the present governmental measures, which affected the agricultural sector, some prospects have been announced for the agricultural sector and rural areas until 2035, from of the 14th Five-Year Plan and the 18th Document N^o 1. The study shows the failures of China’s agricultural policies, responsible for intensive episodes of food insecurity in the country. The initial focus on the industrial development and urban areas affected the agricultural sector and the rural areas, which made the Chinese State dedicated its policies to the development of the rural areas both to reduce poverty and to ensure food sovereignty. Major advances were identified for agricultural development; however structural changes are necessary to reduce the asymmetry in the sector development.

Keywords: agriculture, rural areas, China, food insecurity, agricultural policy.

¹ Original recebido em 16/8/2022 e aprovado em 4/10/2022.

² Mestranda em Desenvolvimento Sustentável, assistente de pesquisa do Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea). E-mail: scarlettqueenn@gmail.com

³ Doutora em Economia Aplicada, professora adjunta da Universidade Federal de Viçosa, assistente de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: michellemartinsufv@gmail.com

⁴ Doutora em Economia Aplicada, assistente de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: alicia.cechin@ipea.gov.br

Introdução

A história chinesa revela falhas em políticas agrícolas responsáveis por episódios de insegurança alimentar no país. Parte da população foi afetada, com grande número de mortes e aumento da pobreza no meio rural. A proposta para uma reforma agrícola que incluía desde grandes transformações estruturais no campo até a industrialização rural foi prioritária no pacote de medidas para retomar e manter o abastecimento de alimentos no país e a renda dos agricultores.

O processo de industrialização da China fez com que diversas propriedades rurais antigas se fundissem numa densa paisagem urbana. No início da década de 1950, uma parcela de 50% do Produto Interno Bruto (PIB) da China era proveniente agricultura, silvicultura, pecuária e pesca (NBS, 2021), mas em 2020 esses setores responderam por apenas 8% do PIB. No início da década de 1950, 90% da população chinesa residia no campo, contra 36% em 2020 (NBS, 2021). Em áreas remotas, as propriedades rurais tornaram-se menores ou foram extintas pela falta de interesse da sucessão familiar, e a maior atratividade da mão de obra nos processos industriais desestimulava a produção no campo. No entanto, um grande número de pessoas ainda operava na atividade agrícola, para suprir as necessidades alimentares, as demandas da população urbana ou para as considerações de bem-estar rural. A questão é que o equilíbrio entre os interesses rurais e urbanos continuou a ser importante pauta nas políticas de desenvolvimento.

As estratégias políticas do país foram orientadas principalmente para o estímulo ao setor industrial e ao desenvolvimento das zonas urbanas, o que acarretou elevação da demanda por alimentos e pobreza nas áreas rurais. Tal conjuntura levou o governo a traçar medidas dedicadas ao desenvolvimento da agricultura e para as áreas rurais voltadas sobretudo para a oferta de alimentos e garantia da soberania alimentar.

O objetivo deste estudo é apresentar, a partir de um contexto histórico-econômico, as

medidas governamentais para o desenvolvimento do setor agrícola chinês. A pesquisa compreende desde um dos maiores episódios de fome na China, sob a atuação política de Mao Tsé-Tung, até as discussões sobre planos para o desenvolvimento agrícola do país, incluindo o 14º Plano Quinquenal e o Documento nº 1.

Contexto histórico chinês: o Grande Salto para Frente (1958–1962)

O Partido Comunista da China (PCC) surgiu como uma combinação ideológica do marxismo-leninismo com o movimento operário chinês, influenciado pela Revolução Russa de Outubro e pelo Movimento Quatro de Maio na China. O PCC é marcado por quatro fases: a Expedição Norte, a Guerra Revolucionária Agrária, a Guerra Anti-Japonesa e a Guerra de Libertação Nacional, sob a liderança de Mao Tsé-Tung. Depois de um período de intensas lutas e estreita cooperação, a vitória foi conseguida em 1949, quando foi fundada a República Popular da China, e o comunismo foi implementado como o novo regime político.

Mao Tsé-Tung parecia despreocupado com o problema de escassez de alimentos no país. Acreditava que o aumento da produção, aliado às medidas redistributivas, supriria a demanda interna por alimentos. Além disso, a perspectiva do aumento da produção também era associada ao crescente aumento da população (na verdade, esse foi um fator que agravaria a falta de alimentos), de modo que as medidas para a resolução do problema ficariam a cargo do impressionante desempenho da agricultura (Ashton et al., 1984). Com a confiança de que a oferta alimentar não seria um problema, uma estratégia de desenvolvimento heterodoxa conhecida como O Grande Salto (1958–1962) foi idealizada para acelerar o ritmo de transformação de uma economia predominantemente agrária em um poderoso estado industrial (Kung & Lin, 2003).

No âmbito rural, os primeiros anos do governo de Mao Tsé-Tung foram responsáveis por uma reforma agrária abrangente, acompanhada do desenvolvimento de formas de cooperação cada vez mais coletivizadas. Dessa forma, as cooperativas avançadas transformaram-se em Comunas do Povo, com uma média de 5 mil famílias, em que todos os meios de produção se tornavam coletivos (fim da propriedade individual) (Ashton et al., 1984). A coletivização incluía não apenas terra e animais, mas pequenos lotes privados de terra e pomares que haviam sido mantidos por membros individuais sob o sistema cooperativo anterior. Para manter essa estrutura, o PCC informava às pessoas que a China logo entraria no estágio comunista, e elas poderiam obter o que precisavam. O comunismo de Mao foi exposto à população não apenas como um modo de vida rico, mas também um sistema econômico em que todas as posses eram partilhadas (Chang & Wen, 1997). Parecia uma proposta promissora, já que desde meados da década de 1950 a China rural era superpovoada e empobrecida no interior do país.

Nas comunas, a orientação era para a máxima produção de grãos e, portanto, o uso da terra para a produção de vegetais e outras safras comerciais era proibido. O papel do Estado era adquirir os grãos a preços baixos, para reduzir o custo dos alimentos básicos para a população urbana. Esse evento marca a primeira revolução rural e deixa claro o interesse do governo em elevar a produção de grãos, sobretudo pela campanha *Grains First*. Na ocasião, foi concedido aos produtores acesso a insumos modernos, como fertilizantes, maquinários e eletricidade, para o aprimoramento da produtividade de grãos (Kroeber, 2020). Ao mesmo tempo, Mao, em débito com a ideologia stalinista que dava ênfase à indústria pesada, fez da produção de aço o seu esforço central. Com efeito, em vez de trabalhar nos campos, milhões de camponeses receberam ordens para trabalhar em depósitos locais de minério de ferro e calcário, cortar árvores para a produção de carvão, construir fornos de argila simples e fundir metal (Smil, 1999; Kung & Lin, 2003).

As decisões equivocadas do Grande Salto, principalmente pelas intervenções diretas sobre os produtores, determinavam o que, quanto e como produzir, contribuindo intensamente para a tragédia de proporções continentais conhecida como a Grande Fome Chinesa (1958–1962). A literatura formou um consenso de que uma queda na produção de alimentos em 1959, seguida por altas compras governamentais de áreas rurais, foram as principais contribuições para a fome (Meng et al., 2015). Além disso, dois pontos contribuíram para o episódio de fome naquela época: a realocação de milhões de agricultores para a produção de ferro e aço e as calamidades naturais e ocorrências de pragas.

Somado às políticas governamentais que influenciaram a queda da produção de grãos, o incentivo direto e indireto ao crescimento urbano ajudou a agravar a situação. O período de 1949 a 1956 foi de grande migração do campo para as áreas urbanas, que passaram de cerca de 58 milhões de habitantes em 1949 para 99 milhões em 1957 (Ashton et al., 1984). A prioridade dada à industrialização durante o Grande Salto fez a migração crescer ainda mais. Em 1960, a população urbana atingiu cerca de 130 milhões de habitantes (Ashton et al., 1984), e o resultado foi uma ampla desordem, com grande número de empresas sem conseguir mais operar.

O apoio internacional à China não era tarefa simples, pois o país vivia um cenário de isolamento político, o que dificultava uma avaliação real da fome. Os dados divulgados no período eram controversos: os boletins anunciados exibiam safras recordes, bem como elevações contínuas das exportações e nenhuma importação de alimentos, mas isso não refletia a realidade. Em 1960, a situação se agravou. A União Soviética retirou a assistência técnica e econômica fornecida à China. Com a consequente piora nas questões econômicas num momento crítico, houve tentativas de ajuda externa, principalmente por intermédio da Cruz Vermelha Internacional, mas a ajuda foi recusada, as exportações continuaram, e a China declarava que

a questão seria resolvida internamente (Ashton et al., 1984).

Segundo Kung & Lin (2003), a queda da disponibilidade de alimentos, a aquisição excessiva de grãos (causada por uma política urbana enviesada) e outras decisões políticas do governo foram as principais causas do elevado índice de fome e mortalidades por insegurança alimentar nas províncias chinesas. Lin & Yang (2000), Li & Yang (2005) e Meng et al. (2015) encontraram uma relação positiva entre as taxas de mortalidade e produtividade nas áreas rurais – era exigido que os trabalhadores rurais mantivessem altos níveis de produção.

Com a fome instaurada, a existência de um desastre demográfico foi percebida. Entre as décadas de 1950 e 1960, a taxa de natalidade caiu quase 50%, a taxa de mortalidade mais do que dobrou, e a taxa de crescimento populacional recuou de mais de 2% a.a. para menos de 1,5% a.a. (Ashton et al., 1984; Lin & Yang, 2000). Os números impressionam pela magnitude: de 20 a 45 milhões de mortes em três ou quatro anos. A maioria das estimativas tomou como base o Anuário Estatístico de 1984, do NBS, que fornece números oficiais entre 1950 e 1982 (Ashton et al., 1984).

Todavia, é importante analisar esses dados com cautela, pois houve interrupções periódicas nas operações estatísticas e pressões para modificar os dados de produção agrícola. Para o historiador Frank Dikötter (Lin & Yang, 2000), o número de mortos chegou a 45 milhões e, portanto, os números da população no Anuário Estatístico de 1984 estão subestimados. Para Ashton et al. (1984), o número de mortes chegou a 30 milhões, com cerca de 17,3 milhões de mortes de crianças com menos de dez anos de idade. O mesmo número de mortes é observado em Banister (1987).

Foi apenas em 1961 que a crise alimentar interna começou a influenciar o comércio internacional de grãos, quando houve aumento significativo das importações desse item e queda das exportações. Entretanto, não há como definir nem mensurar o sofrimento humano decorrente

da ausência de comércio, sobretudo das importações de grãos que iriam reduzir a escassez doméstica de alimentos (Ashton et al., 1984).

No geral, as consequências dessas políticas foram uniformemente ruins, a começar pelo baixo crescimento da renda rural, de apenas 1% a.a. em termos reais entre 1957 e 1978. A produção per capita de grãos, de cerca de 300 kg, não era maior em 1978 do que em 1955, e a produção de sementes oleaginosas, cujo subproduto óleo representava um importante suprimento na alimentação, caiu cerca de um terço durante esse período. (Kroeber, 2016). Essas condições resultaram em descontentamento popular, e um grupo de fazendeiros, reunidos em segredo, assinaram um documento para dividir as terras coletivas em lotes individuais. Esse episódio propagou-se rapidamente entre outras províncias, fazendo-se necessária uma nova reforma, marcada pela saída de Mao Tsé-Tung do poder (Kroeber, 2016).

Reformas orientadas para o desenvolvimento agrícola

Etapas do desenvolvimento a partir da reforma estrutural

A segunda revolução rural é marcada pelo início das reformas rurais de 1978, quando Deng Xiaoping assume o poder. Xiaoping herdou uma economia bastante fragmentada e explorou essa situação no desenho de suas políticas, designadas como propostas de “reformas e abertura” (Kroeber, 2016). A abertura econômica era uma alternativa para melhorar as oportunidades nacionais, e essa orientação política foi vista repetidamente nas decisões de Xiaoping, a exemplo da criação das Township and Village Enterprises (TVEs) – empresas públicas de propriedade dos governos locais (municípios e aldeias) orientadas para o mercado – no início da década de 1980 até a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001.

O ponto de inflexão da mudança na estrutura agrícola do país ocorre no Terceiro Plenário

do 11º Comitê Central do PCC, em 1978, que marca a gradual redução na ênfase política do Grains First. Para que novos padrões de especialização emergissem no campo, uma orientação política voltada à abertura comercial e uma série de novas reformas, prevaletentes até os dias atuais, promoveram os ganhos de produção agrícolas. Guo (2020) divide em quatro etapas as reformas responsáveis pela evolução das políticas agrícolas chinesas de 1979 a 2019.

A primeira etapa (1979–1984), sob liderança de Deng Xiaoping, marca as mudanças no uso da terra para capacitar os agricultores no arrendamento territorial. A intenção da reforma fundiária era abolir o antigo sistema de comuna popular e atrair investimento de agricultores para a diversificação da produção agrícola, o que contribuiria para ampliar a produção de grãos e promover incrementos produtivos da ordem de 7,7% a.a. A proposta mantinha os direitos de propriedade com o coletivo, mas os direitos de operação sobre terras agrícolas foram distribuídos para famílias de agricultores. Desse modo, os agricultores passaram a deter os direitos de propriedade sobre os produtos depois da entrega de uma quantidade fixa da produção ao governo. Nessa fase, a adoção de um sistema de responsabilidade familiar (Household Responsibility System – HRS) atribuía os riscos de produção e de mercado às famílias (Huang & Liang, 2018), reforçando a mudança de responsabilidades do Estado para os produtores. Essa reforma lançou as bases para uma série de inovações institucionais que contribuíram para melhorar as tecnologias e maximizar a produção e o valor dos produtos.

Apesar dessas transformações positivas, vale destacar importantes intervenções do governo no setor. Anteriormente, durante a liderança de Mao Tsé-Tung, a produção agrícola e as exportações eram sujeitas a impostos, como uma porcentagem do valor da produção, que oscilavam entre 2% e 15%, enquanto o setor industrial era diretamente subsidiado (Escap, 2007). Em 1983, o Conselho de Estado da China decidiu pela imposição de um imposto adicio-

nal sobre os produtos agrícolas, mantendo a vigência do imposto normal (Yu & Jensen, 2010). Outra medida que atuava no sentido oposto ao das políticas liberais era a exigência de que uma parcela da produção fosse entregue ao governo a preços abaixo dos praticados no mercado. Mesmo que os agricultores tivessem direitos de propriedade sobre a produção da terra, eram incapazes de negociar efetivamente com outros participantes do mercado por causa da pequena escala de produção e da escassez de informação de mercado.

Já durante a década de 1980 e início da de 1990, período que marca a transição entre a primeira e a segunda fase determinada por Guo (2020), essas políticas de distorção de preços foram gradualmente eliminadas, encorajando os agricultores a expandir a produção (Anderson & Strutt, 2014). As cotas de produção obrigatórias, vendidas ao governo a valores inferiores aos de mercado, foram substituídas por um programa de apoio aos preços para incentivar a produção de grãos, que contribuiu para a transferência da receita de grãos para produtores e o aumento da renda rural (Escap, 2007). A liberalização elevou o potencial de produção intensiva em mão de obra na agricultura e na indústria. No setor agrícola, o desenvolvimento dos subsectores de horticultura, avicultura, laticínios e pecuária ajudou a diversificar a alimentação e aumentar a renda dos camponeses, que antes era pautada basicamente na produção de grãos. Na indústria, o desenvolvimento do setor de bens de consumo e a integração com a cadeia produtiva internacional, por meio do comércio, alteraram a composição da indústria chinesa, com resultados também na agricultura. Nesse contexto, distorções decorrentes da ênfase exagerada na produção de grãos e na indústria pesada, durante o período pré-reforma, foram substancialmente reduzidas.

O segundo estágio (1985–1991), sob a liderança de Li Xiannian e Yang Shangkun, assinala as reformas orientadas para o mercado e o início da industrialização rural. A liberalização econômica gradual pela redução das políticas tarifárias e o fim da restrição do comércio de produtos agríco-

las são exemplos de como as iniciativas públicas passaram de uma estratégia centralizadora para uma proposta que reflete as forças do mercado. Outras alterações foram importantes nesse estágio: i) a permissão da transferência dos direitos do uso da terra; ii) a liberalização dos mercados de insumos e produtos agrícolas; iii) o incentivo à transferência de mão de obra rural para áreas urbanas; iv) estímulos à diversificação agrícola (redução da produção agrícola e aumento da produção pecuária); v) estabelecimento de instituições financeiras de apoio à agricultura; e vi) o desenvolvimento de TVEs.

As TVEs absorveram grande parte do excedente de mão de obra rural liberado da agricultura, o que contribuiu para a geração de renda, agregação de valor e redução da disparidade entre as economias urbana e rural. Entre 1978 e 2003, as TVEs forneceram empregos para 135 milhões de agricultores, elevando a proporção de trabalhadores rurais empregados de 9,2% para 28,1% (Liang, 2006). Como resultado, a produtividade do trabalho da agricultura melhorou, seja pela absorção da mão de obra, seja pelos fundos direcionados ao apoio do desenvolvimento agrícola. A partir de 1990, a oferta de mão de obra nos centros urbanos cresceu, com simultânea redução do número de trabalhadores no meio rural, e os preços dos produtos agrícolas aumentaram rapidamente, bem como as oportunidades de empregos assalariados não agrícolas nas TVEs. Conseqüentemente, as rendas rurais cresceram mais rápido do que as urbanas. Esse foi um resultado promissor em relação às décadas anteriores (Kroeber, 2016). Entretanto, o aumento da renda rural em comparação à urbana não foi sustentado ao longo dos anos.

Na terceira fase (1992–2003), que contempla o governo de Jiang Zemin, a abordagem da economia de mercado é consolidada no plano oficial de reformas. Empresas rurais ainda exibiram crescimento expressivo, principalmente a partir de 1998, quando o governo se dedicou ao desenvolvimento de empresas líderes na agricultura. Nesse ano, a produção agrícola respondia por 28% do PIB, mantendo 130 milhões de

pessoas empregadas (Guo, 2020). Esse cenário foi sustentado já no início da década de 2000, quando os líderes chineses priorizaram a coordenação do desenvolvimento econômico e social, urbano e rural e a criação de soluções relacionadas à agricultura, às áreas rurais e aos agricultores, estabelecendo políticas preferenciais e apoios fiscais para o aumento da produção de grãos. Medidas políticas formais e regulamentos administrativos para apoiar empresas agrícolas foram promulgados, e o país assistiu ao rápido crescimento das cooperativas de agricultores, sob ênfase política do governo (Guo, 2020).

O Estado ainda mantinha uma reserva estratégica de grãos para a proteção dos preços, mas permitia que as forças de mercado reduzissem gradualmente o controle do governo sobre o setor. A consolidação das políticas de livre comércio ocorreu em 2001, com a adesão da China à OMC e, como parte de seu compromisso, o país abria o comércio de grãos por meio da redução de tarifas. Nos primeiros anos depois do ingresso à OMC, as condições climáticas norte-americanas afetaram a oferta das exportações de grãos para a China, que começou a liberar a reserva de grãos construída durante o fim da década de 1990. A liberalização dos estoques ajudou a aliviar a pressão das importações de grãos, e o aumento do volume importado foi retomado apenas em 2005, quando a demanda pelos incrementos na oferta doméstica começou a ser sentida.

Na quarta e última fase (a partir de 2004), sob liderança de Hu Jintao e Xi Jinping, é observado um processo de transformação e modernização da estrutura agrícola, com o surgimento de grandes empresas familiares especializadas, consolidação das cooperativas, empresas de processamento e diversas unidades de agricultura familiar. É a fase de melhor desempenho do setor, com produção em maior escala e menor custo. As medidas mais notáveis foram os compromissos com as “três questões rurais”: a agricultura, as áreas rurais e os agricultores. As três questões foram pauta de todas as edições do Documento nº 1 (Number One Document) entre 2004 e 2016, que trata da política nacional mais importante da

China (Huang & Yang, 2017). Em 2018, 15 artigos do documento foram dedicados à produtividade agrícola, à renda do agricultor e às melhorias da infraestrutura em áreas rurais (Guo, 2020).

Em 2016, a Nova Reforma Estrutural de Abastecimento Agrícola trouxe como proposta a otimização da produção para reduzir a diferença entre a oferta e a demanda da variedade de grãos e outras culturas consumidas internamente. O escopo da reforma era pautado na mudança de enfoque, da quantidade para a qualidade, visando alterar a estrutura de produção para atender aos requisitos de competitividade internacional. Essa alteração era alicerçada na alocação racional dos recursos produtivos, disponibilidade de recursos financeiros e de crédito, desenvolvimento educacional e profissional, incluindo a busca por uma produção mais sustentável, que atendesse às pressões ambientais. Era também estratégia da reforma alterar o mecanismo de formação de preços, que até então eram afetados pelas políticas de subsídios e pelos padrões de armazenamento dos principais produtos agrícolas. O setor, que operava sob baixa eficiência e altos custos, porque a estrutura agrícola era instável e desarmoniosa, passou a ser orientada pelo desenvolvimento.

Essa fase demarca o fortalecimento da agricultura simultaneamente ao aumento da proteção ao meio ambiente, ao desenvolvimento do turismo rural e à ampliação dos objetivos econômicos e sustentáveis. O enfoque era expandir a indústria rural ao integrar outros elementos de visibilidade no mercado que une “produção, cidade e pessoas”. Essa foi uma forma de aproveitar os incentivos financeiros e aproximar os rendimentos rurais dos urbanos pela modernização da estrutura de consumo (Wang, 2019). Para os formuladores de políticas da China, era claro o objetivo de modificar a estrutura produtiva no país: alcançar níveis elevados de crescimento econômico. Tal crescimento forneceria as bases para um processo mais complexo de inclusão social e de melhores condições sociais para uma polupalção essencialmente rural e de renda média abaixo dos níveis desejáveis. O desenvolvimento rural, pautado na

industrialização planejada, na abertura para o exterior e nas modificações estruturais, ainda ocorre sob um processo contínuo.

Gargalos da produção no campo e das indústrias agrícolas

As reformas agrícolas e a imposição de um novo modelo de desenvolvimento rural resultaram na saída de mais de 600 milhões de pessoas da pobreza nos últimos 30 anos, com consequente aumento do poder de compra dos trabalhadores rurais, o que se traduziu em progressos em várias dimensões (Monte et al., 2017). Entretanto, a produção agrícola chinesa ainda enfrenta desafios, justificados, entre outros fatores, pelas mudanças decorrentes do processo de industrialização.

A transição de uma sociedade orientada à atividade agrícola para um país industrial ocasionou a redução das áreas para a agricultura. A conversão das terras aráveis para a industrialização e urbanização intensificou a lacuna entre a demanda e a produção de alimentos no país. Por essa razão, bem como pelos processos de desertificação, a China perdeu, desde 1949, um quinto das suas áreas rurais e, do que restou, cerca de apenas 40% é adequado para a produção agrícola (Monte et al., 2017). Além disso, 40% das terras aráveis estão degradadas e mais de três milhões de hectares estão contaminados, com sérios danos ambientais, pelo uso excessivo de insumos químicos (Monte et al., 2017). Portanto, a produção de suprimentos alimentares no país é afetada pela pouca disponibilidade de terra de boa qualidade e pela produção de culturas não alimentares, como o algodão.

A disponibilidade de recursos hídricos também é um fator que compromete a oferta de suprimentos alimentares na China. A média do volume de água per capita no país é inferior à média mundial, e 60% da produção agrícola em território chinês necessita das práticas de irrigação (Lam et al., 2013). Além disso, existem disparidades regionais quanto ao abastecimento hídrico: 80% da água na China está disponível

na região Sul. Entretanto, metade da população e dois terços das terras agrícolas estão no Norte. (Iwaki, 2019). Outro problema relevante nas áreas de produção agrícola é a não permanência da população rural nas áreas produtivas. Em 2011, a população chinesa deixou de ser predominantemente rural, e o intenso êxodo rural provocou uma drenagem da força de trabalho para o setor industrial, fato que pode ter colaborado para uma relativa perda de vitalidade da agricultura no país (Zhang et al., 2015).

A migração do campo para a cidade tem gerado problemas sociais urbanos e rurais complexos. No campo, por exemplo, é relatada a apreensão quanto a um significativo número de idosos e crianças que não migraram (Leusin Jr., 2017). Grande parte da migração ocorre por jovens que partem em busca de melhores remunerações nas indústrias urbanas. Assim, a verdadeira classe trabalhadora no campo tem idade média superior a 50 anos. Esse é um dos grandes desafios enfrentado pelo governo chinês, que busca solução na industrialização, pela inserção de tecnologias para aprimorar os sistemas de produção e comercialização e elevar indiretamente a renda dos produtores agrícolas. Entretanto, Leite (2013) chama a atenção para três problemas que afetam o rápido processo de industrialização das áreas rurais da China: i) o uso ineficiente dos recursos produtivos, que resulta em desperdício dos recursos disponíveis; ii) os danos ambientais causados por tais desperdícios; e iii) o balanço ecológico proporcionado pelas áreas rurais, que acentua os problemas ambientais visíveis no país.

O desenvolvimento das áreas rurais sob o processo de industrialização ocorre de forma diferenciada entre as regiões, o que estabelece assimetrias na base produtiva (Leite, 2013). O crescimento desigual, além de alterar o equilíbrio estrutural entre as regiões, altera as condições econômicas e políticas, incluindo o êxodo rural. Também é perceptível, e mesmo justificado, que os investimentos privados sejam direcionados às áreas com maior crescimento e desenvolvimento. Nos setores desenvolvidos, a

dinâmica da atividade industrial exerce um efeito positivo para a geração de outras atividades associadas, por meio dos investimentos na agricultura. Ao mesmo tempo, há políticas de Estado para manter a população nessas áreas, buscando evitar o inchaço das cidades, o que tornaria o excedente populacional um problema maior do que já é. Nesse sentido, o governo atua por meio da inovação institucional rural e da reforma do mercado para garantir a segurança alimentar em um contexto em que a densidade demográfica cresce expressivamente, e isso somado às alterações dos padrões de consumo da sociedade.

Para atenuar os efeitos da redução das terras aráveis, as políticas para estimular o desenvolvimento rural focam na melhoria do solo e no uso de técnicas de terraceamento e irrigação, além da introdução de novas espécies produtivas e do desenvolvimento do modal rodoviário (Christiansen, 2009). Anderson & Strutt (2014) complementam que as despesas públicas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) aumentaram de 0,37% do PIB agrícola, nas décadas de 1980 e 1990, para 0,5% em 2008, o que representava 20% dos investimentos em P&D totais averiguados na região da Ásia-Pacífico, fato que contribuiu consideravelmente para o crescimento da produção de alimentos no país. Outra mudança na estrutura das indústrias agrícolas que busca alcançar a segurança alimentar envolve medir a demanda de grãos em diferentes regiões e, em seguida, mensurar a área de plantio calculada de acordo com o nível de rendimento na produção. Esse levantamento permitiu alocar os recursos produtivos para prover maiores ganhos em termos produtivos. Nesse caso, é proibido para a indústria de não grãos ocupar terras agrícolas básicas permanentes, especialmente campos de arroz (Mao & Guo, 2017).

De modo geral, a reforma estrutural deve prosseguir com a melhoria da qualidade da oferta. As reformas para corrigir distorções na alocação de fatores podem ser efetivas em expandir a produção, melhorar a adaptabilidade e a flexibilidade da estrutura da oferta agroalimentar às mudanças na demanda, sobretudo para atender

às necessidades da massa popular, e melhorar a produtividade total dos fatores para o desenvolvimento sustentável e saudável da economia social.

Mudanças estruturais a partir da década de 1970

A agricultura chinesa move-se de forma sincronizada com o avanço da modernização, da industrialização e da urbanização. Embora o desenvolvimento agrícola tenha ocorrido de forma mais lenta do que o industrial, a reforma agrícola é uma tentativa de elevar a velocidade de transformações na área rural.

Em 1979, 81,4% da população vivia no meio rural; em 2019, o valor caiu para 39,7% (World Bank, 2020). Além disso, caiu a participação do setor agrícola no PIB ou atividade econômica. Em 1979, a atividade agrícola mantinha quase 30% do PIB chinês, mas 7,14% em 2019. A queda se justifica, entre outros fatores, pelo crescimento da indústria manufatureira e do setor de serviços, que retraiu a participação da agricultura no PIB. (Monte et al., 2017; Guo, 2020). Apesar da redução acentuada, a taxa média de crescimento anual da agricultura para o período foi de 4,38% e mantém-se relativamente estável desde 2012.

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2021) aponta que de 1979 a 2019 a produção agrícola de produtos primários (não processados) oscilou, mas com taxa de crescimento média de 1,98% a.a. Ao mesmo tempo, a renda per capita mostrava tendência de alta, com taxa de crescimento média de 10,9% no período. Apesar de todas as reformas contribuírem para o desenvolvimento agrícola, a diferença entre a dinâmica do crescimento da produção primária e da renda per capita, somada à lacuna entre o nível de renda entre as áreas rurais e urbanas, chama a atenção dos formuladores de políticas para a importância da autossuficiência na produção de grãos e a necessidade de manter a renda dos agricultores como política prioritária do governo (Huang & Yang, 2017; Guo, 2020).

O rápido crescimento econômico chinês dos últimos 40 anos retirou milhões de pessoas da pobreza, o que levou a grandes mudanças no padrão de consumo da sociedade (Monte et al., 2017). Apenas com o crescimento populacional, sem considerar o aumento do consumo per capita, estima-se que a demanda por grãos poderá chegar a 500 milhões de toneladas em 2030 (OECD-FAO..., 2015). A explicação para esse número deve-se ao fato de a China ser o maior consumidor de carnes e grãos do mundo, experimentando, também, crescimento anual de aproximadamente 25% no consumo de lácteos. Para fins comparativos, em 1979 apenas 7% dos grãos eram utilizados para a alimentação animal, mas o valor chegou a 20% na década de 1990, principalmente para a indústria de carne suína. Nos últimos anos, os valores são incrementados pela demanda da indústria de carnes bovina e de aves. Desse modo, o aumento do consumo de grãos é diretamente proporcional ao aumento do consumo de carnes e lácteos (OECD-FAO..., 2015).

O aumento expressivo da renda das famílias urbanas em comparação com a das famílias rurais pode explicar comportamentos de consumo que afetam diretamente o setor agrícola, e a demanda por produtos de maior qualidade é um exemplo. Em virtude do aumento da renda familiar e da crescente consciência da relação entre nutrição e saúde, os consumidores ficaram mais exigentes quanto ao uso de ingredientes de melhor qualidade, novas tecnologias e diversificação das linhas de produtos. O aumento da renda média expandiu a demanda por produtos agrícolas de maior valor agregado, como frutas, vegetais e, principalmente, produtos de origem animal (Gale & Huang, 2007; Lam et al., 2013). Para atender a essa demanda, as indústrias rurais devem lançar estratégias para promover mais inovação e maior rentabilidade ao setor, simultaneamente à alteração na estrutura demográfica.

Entre 1979 e 2019, a participação da agricultura no total dos gastos públicos cresceu, em termos reais, 8,5% (Guo, 2020). O Documento nº 1 de 2004 aponta para um pico nos gastos públicos orientados à agricultura (China, 2021b).

Na ocasião, os dispêndios foram empregados em medidas de apoio, como subsídios diretos à produção, compra de sementes melhoradas, insumos e maquinários (Yu & Jensen, 2010; Anderson & Strutt, 2014; Huang & Yang, 2017). Ainda em 2004, o governo central da China decidiu reduzir drasticamente os impostos agrícolas. O imposto especial sobre produtos (exceto para o tabaco) foi eliminado totalmente e a taxa do imposto agrícola caiu pela metade em relação à praticada em 2003 (Yu & Jensen, 2010).

Sobre a política de subsídios, os maiores financiamentos à agricultura, em termos reais, ocorreram na compra de insumos (fertilizantes, pesticidas, combustíveis e sementes), o subsídio direto para a produção. A distribuição dos subsídios ocorreu com a transferência dos recursos para as províncias que mantinham uma produção histórica de grãos, de modo que os maiores produtores recebiam um maior volume de suporte à produção. Esse princípio reflete o desejo do governo em desenvolver o setor atuante nessa base produtiva. Em nível provincial, os fundos de subsídios eram distribuídos aos governos, que distribuíam os recursos conforme a abrangência dos rendimentos históricos, as áreas reais de plantio e a quantidade de grãos comerciais produzidos (Yu & Jensen, 2010).

A concessão de subsídios foi positiva para a produção de grãos e para a determinação da renda dos produtores (Guo, 2020). A política de apoio agrícola influenciou a estabilização dos preços e a garantia da segurança alimentar. Por meio das políticas de apoio, principalmente aquelas destinadas aos processos mecanizados, ocorreu uma maior conservação das terras agrícolas na China e, conseqüentemente, maior produtividade. Além da política de subsídios, contribuíram para o aumento da produção, sobretudo de grãos: i) a reforma do sistema fundiário para dar aos agricultores mais direitos à terra; ii) o progresso tecnológico na forma de sementes melhoradas, fertilizantes, pesticidas e maquinários; iii) a reforma orientada para o mercado para impulsionar o ajuste estrutural; iv) o estabelecimento do sistema de preços; v) a adesão à OMC;

e vi) os investimentos públicos para irrigação rural, qualidade da terra, educação e outros.

Desde as reformas agrícolas em 1979, considerando-se o aumento da população, a conseqüente elevação na demanda por alimentos e as baixas disponibilidade e produtividade das terras, a aplicação de fertilizantes e pesticidas foi incentivada pelos governos e tornou-se um dos fatores importantes para o crescimento da produção agrícola, principalmente de grãos. Entretanto, nos últimos anos tem havido queda do uso de fertilizantes, resultado positivo do projeto Produção Verde, que busca, além de reduzir os custos de produção, mitigar os efeitos adversos sobre o meio ambiente. A partir dessas medidas, a capacidade de oferta de grãos na China vem aumentando de forma contínua. A área plantada de grãos é praticamente estável a partir de 2008, com expansão entre 2014 e 2015, mas posterior redução até 2019. Entretanto, o aumento da produção primária de grãos por hectare (produção não processada) evidencia o aumento da produtividade, principalmente no período de 2015 a 2019, em que a redução da área plantada e o aumento da produção por área refletem a otimização produtiva (FAO, 2021).

De acordo com a FAO (2021), de 1979 a 2019 a produção de grãos subiu de 29,3 mil para 61,5 mil toneladas, com taxa média de crescimento anual de 1,98%. Em relação às principais safras de grãos, a produção de trigo e milho saiu do patamar de 1,8 mil e 1,4 mil toneladas em 1979 para 26,1 mil e 13,3 mil toneladas em 2019, crescimento de 14,5 e 9,3 vezes, respectivamente. A produção de arroz cresceu 3,76 vezes no período, de 5,6 mil em 1979 para 21,1 mil toneladas em 2019.

Portanto, nota-se que as reformas agrícolas foram importantes para apoiar o desenvolvimento do setor e revitalizar a oferta de alimentos. Os ajustamentos estruturais incluem alterações da estrutura do produto, da agroindústria e dos métodos de produção e reforçam os apoios tecnológicos fundamentais para o aumento da oferta. Apesar desses avanços, os esforços das reformas podem ir mais longe para aumentar os

benefícios abrangentes e a competitividade da agricultura. Esses aspectos são delineados no 14º Plano Quinquenal e no Documento nº 1, que compõem os objetivos para a promoção de mais incrementos no agronegócio chinês.

A ambiciosa estratégia para a consolidação rural chinesa

Desde 1953, a China elabora modelos de políticas para o desenvolvimento econômico e social, chamados planos quinquenais. Com esses planos, a China passou de uma nação pobre, com problemas crônicos de fome nos primeiros anos da República Popular, para a segunda maior economia mundial. Depois de anos de reformas orientadas à promoção do desenvolvimento agrícola e rural, os ajustes estruturais e a adoção de reformas foram fundamentais para estabelecer uma base para o avanço da transformação e modernização da agricultura, mas não suficientes para o pleno desenvolvimento do país, o que leva ao seguinte questionamento: quais serão os próximos passos elaborados pelo Estado chinês para resolver essa assimetria no desenvolvimento? A resposta será discutida com base nas estratégias do atual Plano Quinquenal destinadas à agricultura e zonas rurais, cujas metas são traçadas no Documento nº 1.

Em março de 2021, foi oficialmente anunciado o 14º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Econômico e Social Nacional da República Popular da China (2021–2025) e as Metas de Longo Prazo para 2035 (China, 2021a). Apesar de o documento abranger diretrizes para a promoção do desenvolvimento em todas as áreas e setores, foi ressaltada a necessidade da ênfase no desenvolvimento agrícola e rural como questão fundamental para a construção de um país socialista moderno de maneira integral.

De acordo com o documento, a segurança alimentar é um dos seus cinco objetivos-chave, e a ênfase está na capacidade geral da produção de grãos. Até 2025, espera-se que o volume produzido seja superior a 650 milhões de toneladas por ano. Segundo dados do NBS (2021), a pro-

dução chinesa de grãos já vem alcançando essa meta desde 2015, o que mostra que a garantia da soberania alimentar é essencial, e a China vem mantendo a relativa autossuficiência estipulada.

Entretanto, ainda existem questões estruturais que precedem a produção de grãos. As principais demandas envolvem desde a necessidade de reformas na base agrícola e proteção ambiental até a resolução das diferenças de renda entre a zona rural e a urbana. Por isso, o 14º Plano Quinquenal traz uma série de capítulos voltados exclusivamente para alavancar o desenvolvimento agrícola e rural, com estes destaques: qualidade e competitividade da agricultura, construção rural, mecanismos institucionais, integração urbano-rural, população migrante, alívio da pobreza e revitalização rural (China, 2021a).

Já o Documento nº 1 é elaborado anualmente pelo Estado chinês, e seu objetivo é traçar metas para o progresso de áreas consideradas cruciais para o desenvolvimento do país. Em 2021, com o lançamento da 18ª versão do documento, foram incorporados e esclarecidos de maneira mais ampla os capítulos dedicados à agricultura e à zona rural do 14º Plano Quinquenal. O Comitê Central do PCC acredita que, para resolver o problema do desenvolvimento desequilibrado, a principal dificuldade reside nas “três questões rurais” (a agricultura, as áreas rurais e os agricultores), e as principais tarefas seriam a promoção abrangente da revitalização rural e o uso do poder do partido e da sociedade para acelerar a modernização da agricultura e do meio rural.

As medidas do 18º Documento nº 1, a serem adotadas durante o período de ação do 14º Plano Quinquenal e até 2035, estão divididas em cinco partes: i) requisitos gerais; ii) conexão efetiva da consolidação e expansão dos resultados da redução da pobreza e da revitalização rural; iii) modernização da agricultura; iv) implementação das ações de construção rural; e v) fortalecimento da liderança geral do PCC sobre o trabalho nas “três questões rurais”. Essas partes são compostas por 26 tópicos, que contêm indicadores não só qualitativos, mas tam-

bém quantitativos, a exemplo da determinação de valores obrigatórios para a produção. (China, 2021b). Essas medidas, consideradas essenciais para o setor agrícola e as áreas rurais, possibilitariam um maior equilíbrio do desenvolvimento nacional e, dessa forma, tornariam viável a construção integral de um país socialista moderno.

Os requisitos gerais (parte i) traçam as etapas a serem percorridas, tarefas-alvo e a manutenção das políticas iniciadas. Guiado por Xi Jinping e pelo “socialismo com características chinesas”, o caminho para alcançar as metas é a criação de um novo conceito de desenvolvimento orientado pela inovação e que vise à promoção do desenvolvimento rural de alta qualidade. Dessa forma, a revitalização rural pode ser atingida por meio da celeridade das transformações de base e da modernização da agricultura e das áreas rurais e pela formação de uma nova relação urbano-rural de promoção mútua, com desenvolvimento coordenado e prosperidade comum. Nessa etapa, foram determinadas também novas tarefas-alvo, que, basicamente, dizem respeito à estabilização da produção de grãos, à elevação da produção de bovinos, ao aumento contínuo da indústria de suínos, à garantia da soberania alimentar e ao aumento da renda dos agricultores.

A parte ii trata da percepção da conexão efetiva entre a consolidação e a expansão dos resultados da redução da pobreza e da revitalização rural. Nessa seção, são estabelecidas medidas que devem ser adotadas em áreas com residentes em situação de pobreza, saindo da pobreza ou que superaram a pobreza recentemente. Esforços para a redução da pobreza no país, sobretudo na zona rural, vêm sendo implementados há anos e, com a recente conquista da erradicação da pobreza extrema, a revitalização nessas áreas se tornou essencial. As medidas de monitoramento e superação da pobreza, além de focalizadas por meio de políticas assistencialistas, devem ser implementadas também na forma de políticas estruturantes, por meio da construção de infraestrutura agrícola e rural, das indústrias de plantio e criação (a depender das necessidades locais) e das atividades de produ-

ção e comercialização e do fortalecimento do mercado consumidor rural.

A parte iii é a mais complexa. Está diretamente relacionada à segurança alimentar e propõe transformações nos seguintes aspectos: a) elementos que englobam a produção e comercialização de produtos alimentares importantes; b) disponibilidade, utilização e gestão das terras aráveis; c) modernização e integração das indústrias rurais; d) mobilização das lideranças em todas as esferas de poder; e e) implementação de estratégias para aumentar a produção e proteção de produtos agrícolas alimentares, sobretudo os grãos.

Em virtude da relevância dos grãos nas cestas de consumo das famílias chinesas, durante as ações do 14º Plano Quinquenal todas as províncias (regiões autônomas e municípios diretamente subordinados ao governo central) devem estabilizar as áreas semeadas de grãos. Esse é um ponto importante, visto que essas áreas vêm diminuindo desde 2016, com uma pequena recuperação em 2020 (NBS, 2021). Apesar do recuo da área semeada nos últimos anos, a produção exibiu tendência de aumento, revelando melhorias da produtividade, que se manteve acima da meta obrigatória da produção de grãos entre 2015 e 2020. Um dos objetivos de médio prazo é que a capacidade produtiva fique ainda maior, principalmente quando se considera a previsão da construção de áreas funcionais para a produção e do Cinturão Nacional da Indústria de Segurança Alimentar. A construção do cinturão visa criar uma conexão entre todas as principais áreas produtoras de grãos do país, seja para fortalecer a produção nacional e garantir a segurança alimentar, seja para evitar os efeitos das instabilidades do comércio internacional desses produtos (China, 2021b).

Além das medidas de infraestrutura produtiva, já estão em vigor políticas de apoio aos produtores, na forma de subsídios diretos para elevar o lucro na produção de grãos – em especial milho e soja. Essas políticas contemplam o estabelecimento do preço mínimo para arroz e trigo ou políticas de transferências aos principais condados produtores. Entretanto, o apoio do-

méstico adotado pela China, especialmente os subsídios específicos aos produtores de grãos, já foi alvo de disputas por outros países na OMC – a China teve de reduzir ou excluir esses apoios. Com isso, o país tem agido com mais cautela, com consequente diminuição do número de produtos contemplados e redução de políticas de compras públicas com preços administrados. No 14º Plano Quinquenal, é indicado que os subsídios destinados a províncias produtoras de arroz, milho e trigo serão substituídos por prêmios de seguros, como uma forma de reduzir os apoios específicos (China, 2021a).

Além dos grãos, outros produtos agrícolas importantes possuem papel de destaque nas medidas de elevação da produção e soberania alimentar: carnes suína, bovina e ovina, leite, açúcar e óleos são exemplos. A ampliação da produção desses segmentos está em sintonia com a mudança na dieta alimentar chinesa. Além do processo de ocidentalização da cesta de consumo, a ingestão de proteína animal cresceu significativamente, o que é impulsionado, principalmente, pela melhoria dos níveis de renda e pelo rápido desenvolvimento da nutrição e da educação orientadas para a saúde (Guo, 2020).

Entre os produtos selecionados, a carne suína é a única com tendência de queda, por causa da ocorrência da Peste Suína Africana (PSA). O Documento nº 1 estabelece a proteção da capacidade produtiva de suínos, com adoção de mecanismos de longo prazo e prevenção de epidemias para seu desenvolvimento estável. Já a produção de leite subiu consideravelmente nos últimos anos. Comparado a 2001, o aumento foi de cerca de 235% em 2020 (NBS, 2021), e essa tendência tende a ser mantida já que consta do documento o fortalecimento da revitalização da indústria de laticínios. Para o setor de carnes bovina e ovina, são necessários fortes estímulos para alavancar a produção, que se manteve baixa nos últimos 20 anos. Serão desenvolvidas atividades nas duas indústrias, mas não foram devidamente especificadas.

Além da etapa de produção, outros pontos relevantes para a segurança alimentar são consi-

derados. É proposta a transformação do layout do comércio de produtos agrícolas, por meio da implementação de estratégias diversificadas na importação, de forma a apoiar a integração de empresas à cadeia de fornecimento global. Além disso, são indicadas ações de conservação de alimentos para a redução de perdas e desperdícios nas etapas de produção, distribuição, processamento, armazenamento e consumo (China, 2021b). Essa medida busca garantir de forma prioritária a oferta de alimentos a partir da produção doméstica e da importação. Como destacado anteriormente, o mau planejamento comercial de produtos agrícolas do governo chinês no fim da década de 1950, que dedicou parte considerável das suas produções à exportação, acarretou um dos maiores episódios de fome registrados no país.

Outro fator diretamente relacionado à produção agrícola é a disponibilidade de terras aráveis, recurso relativamente limitado na China. Ações para delimitar, gerenciar e controlar o layout dos espaços agrícolas, ecológicos, urbanos ou outros, presentes no Documento nº 1, são importantes na racionalização desse fator de produção. Para que isso ocorra, é necessário que haja esclarecimento sobre como as terras serão cultivadas: se para a produção de grãos para ração, produção de grãos para a alimentação humana, algodão, óleo, açúcar ou para outros produtos demandados pela região, com monitoramento e supervisão. Para complementar essa estratégia, é proposta a consolidação de terras agrícolas de qualidade, sobretudo nas principais áreas de produção de grãos, visando à proteção contra secas e inundações.

Com essas medidas, espera-se que a produção agropecuária interna garanta a soberania alimentar do país e possa também ser uma área-chave para a inserção competitiva no comércio internacional. Tendo em vista que as sementes são insumos cruciais para a produção de alimentos e determinantes para sua produtividade, ações de fortalecimento da proteção, desenvolvimento e uso de germoplasma agrícola, pecuário, avícola e de pesca estão incluídas no

documento. Essas ações são sustentadas, no longo prazo, por projetos de P&D de melhoramento biológico, proteção dos direitos de propriedade intelectual, projetos modernos de atualização da indústria de sementes e a aplicação industrial desse melhoramento. Segundo o documento, para estimular a oferta doméstica e a competitividade no cenário internacional, é preciso apoiar empresas líderes, incentivar a P&D e adotar políticas de subsídios relacionados. Assim, é possível estabelecer um desenvolvimento integrado entre a criação e a utilização efetiva (China, 2021b).

O desenvolvimento de P&D é um fator crucial para a modernização da agricultura e, por isso, considera-se fundamental que as lideranças do país forneçam suporte estável para esse tipo de investimento no campo da ciência e tecnologia agrícola. De acordo com o NBS (2021), tanto os indicadores monetários (como gastos com P&D e gastos para o desenvolvimento de novos produtos), quanto os que expressam a existência de inovação (como patentes e número de novos produtos), mostraram tendência de crescimento de 2009 até 2019. Esse resultado é verificado tanto nas indústrias de fabricação de alimentos quanto na indústria de processamento de produtos agrícolas. No primeiro caso, o período de 2011 a 2017 foi marcado por altas consideráveis desses indicadores, todos com elevações acima de 200% quando comparados com os valores de 2009 – o destaque é dado ao número de patentes em vigor, que já havia crescido mais de 500%. Embora os gastos com P&D tenham sofrido pequeno recuo em 2018, isso não parece ter influenciado diretamente os demais indicadores. O número de projetos de P&D, por exemplo, cresceu 20% de 2017 para 2018.

No caso da indústria de processamento de produtos agrícolas, o cenário não é muito diferente. Os indicadores cresceram mais expressivamente do que na indústria de fabricação de alimentos. Todos exibiram altas acima de 300% em relação a 2009, sobretudo o número de patentes em vigor, que já havia crescido mais de 1.000% (NBS, 2021). Em 2019 houve redução tanto dos gastos com o desenvolvimento de no-

vos produtos quanto dos gastos com P&D, mas os demais indicadores não recuaram. Em ambos os segmentos industriais, a taxa de crescimento exibiu valores mais expressivos de 2010 a 2016 e, finalmente, o crescimento foi mais estável. Isso indica que, mesmo com grandes avanços, existe a necessidade de um suporte mais estável para P&D no campo da ciência e tecnologia agrícola.

No Documento nº 1, é proposta a construção de plataformas de base de inovação e centros nacionais de ciências agrícolas com características regionais adaptáveis. Ao mesmo tempo, deve-se desenvolver profundamente ações de apoio à ciência e tecnologia para realizar a revitalização rural e investir em universidades para contribuir com a sua promoção, o que causaria o estreitamento da relação da inovação com a população rural (China, 2021b). Outra questão fundamental, já mencionada, é melhorar a capacidade de P&D para o desenvolvimento de máquinas e equipamentos agrícolas, usando como base as necessidades locais para adaptação e emprego da mecanização inteligente (China, 2021b). Os dados do NBS (2021) apontam que, em referência à mecanização agrícola, houve avanços consideráveis no número de colheitadeiras e tratores de médio e grande portes, mesmo que este último tenha recuado a partir de 2018.

Outra questão, para garantir o aumento da produção, é que se deve levar em conta o desenvolvimento da agricultura verde, que se tornou essencial no mundo a partir da relevância dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). De acordo com Sachs et al. (2020), a China precisa intensificar medidas dedicadas ao alcance do ODS “Vida na terra”, que faz referência à proteção, restauração e promoção do uso sustentável de ecossistemas terrestres. Isso é relevante porque, conforme os autores, existem muitos gargalos a ser eliminados na busca desse ODS. Desse modo, medidas sustentáveis são excepcionais, inclusive para a visibilidade da China nesse âmbito do comércio internacional.

Sachs et al. (2020) destacam também a necessidade de políticas voltadas para o ODS “Vida abaixo da água”. O estudo aponta a per-

manência dos principais desafios na busca desse objetivo, já que os esforços da China para superá-los foram considerados estagnados nos últimos anos. Por isso, a conservação dos recursos aquáticos, a aquacultura sustentável, o monitoramento e fiscalização da aplicação da lei da pesca e o controle e prevenção da poluição são medidas de destaque no Documento nº 1.

A medida inicial para o desenvolvimento da agricultura verde incluída nos documentos é a redução do uso de pesticidas e fertilizantes. De fato, o uso vem decrescendo nos últimos anos e, dada a rigidez da proposta de redução, o recuo deverá ser em proporções ainda maiores. A China exibiu notável aumento no uso de pesticidas, aproximadamente 42% de 2001 para 2014. Mas a partir de 2015 a redução também foi significativa, chegando a cerca de 30% em 2019, percentual menor que o de 2014 (NBS, 2021). O uso dos fertilizantes é em quantidade menor que a dos pesticidas, mas sua redução ocorre de forma mais lenta. O plano propõe, como forma de alcançar a redução ideal desses insumos químicos, a promoção de tecnologia verde para controle de pragas e doenças e o uso de esterco em substituição aos fertilizantes, por exemplo.

Questões ambientais específicas, como economia de água, gestão da desertificação, erosão, poluição do solo, controle da superexploração e a restauração constante do ambiente ecológico, são metas igualmente essenciais. Vale ressaltar os propósitos de fortalecimento da segurança alimentar e renda dos pequenos produtores por meio de produtos verdes, orgânicos e geograficamente indicados mediante certificação. Com isso, o governo espera alcançar o propósito de construir um país sem pobreza e com produtos agrícolas com qualidade e segurança (China, 2021b).

Outra estratégia para a manutenção da renda das zonas rurais é conferir papel fundamental às indústrias rurais, que possibilitam o alargamento da geração de empregos. O intuito principal das ações é que as indústrias rurais aproveitem os recursos regionais e as vantagens locais para a construção de parques industriais

agrícolas modernos, cidades industriais agrícolas robustas, aglomerados industriais com vantagens características e parques de demonstração de tecnologia para o desenvolvimento integrado de indústrias rurais primária, secundária e terciária. Isso fornaria um ambiente favorável para a criação de novas entidades empresariais agrícolas, o que contribuiria para a construção de um mercado sólido de produtos agrícolas e uma rede central de circulação de produtos, substanciais para promoverem a integração entre a agricultura de lazer e o turismo rural (China, 2021b).

Uma questão delicada tratada nas políticas agrícolas chinesas é a preocupação com a renda dos pequenos produtores agrícolas. O 18º Documento nº 1 defende que a gestão agrícola deve se concentrar em apenas dois tipos de entidades empresariais: a agricultura familiar e as cooperativas de agricultores (China, 2021b). Para a primeira, o objetivo é implementar um plano de cultivo em larga escala para que as propriedades agrícolas familiares se tornem vigorosos estabelecimentos. Quanto às cooperativas, deseja-se promover melhorias dos benefícios aos cooperados, que incluem desde reformas abrangentes no fornecimento, produção e comercialização até a garantia de crédito mediante operações padronizadas.

Em paralelo, há orientações para desenvolver e expandir organizações especializadas em serviço social agrícola e fornecer insumos, tecnologias e equipamentos avançados destinados aos pequenos produtores. Cabe salientar também a promoção da especialização desses agricultores, via educação acadêmica e integração de pessoas da zona urbana para empreender e inovar nas áreas rurais. Assim, ambos – pequenos produtores da zona rural (agricultores) e empreendedores da zona urbana – poderão participar ativamente da revitalização rural e da construção de uma agricultura moderna.

A parte iv do 14º Plano Quinquenal menciona a implementação de ações de construção rural, e seu objetivo é melhorar as condições cotidianas nas áreas rurais (China, 2021a). São medidas para promover a equidade entre as zonas

urbanas e rurais dos serviços públicos básicos, como saúde, educação, segurança e emprego, além de aperfeiçoar a infraestrutura, o fornecimento de água, energia e internet, estradas, o saneamento básico e o ambiente ecológico na zona rural como um todo. Entre as mudanças propostas, estão inclusos o planejamento de layouts de vilarejos e aldeias rurais, a serem elaborados de forma personalizada de acordo com características e vantagens locais; e medidas para impulsionar a integração urbano-rural, por meio de reformas logísticas e fornecimento de estrutura para trabalhadores rurais nos municípios. Entre os principais projetos de infraestrutura estão a implementação do sistema rodoviário principal e a construção de estradas para viabilizar o transporte de recursos e insumos produtivos, além de viabilizar o desenvolvimento das indústrias, o turismo e a integração urbano-rural e entre aldeias.

Outro projeto essencial de infraestrutura contido no plano é a garantia do abastecimento de água. A efetivação dessa proposta ocorre por meio da construção de fontes de água estáveis para cada pequeno produtor e a construção de pequenos reservatórios – esta última proposta já está em vigência. O uso de pequenos reservatórios nas zonas rurais vem aumentando desde 2012 – essa categoria corresponde a 95% de todos os reservatórios já implementados (NBS, 2021). Todavia, existem metas de longo prazo no 18º Documento nº 1 para a resolução efetiva das questões de acesso à água. Trata-se de implementar a construção de projetos de abastecimento em grande escala, conduzir a padronização dos projetos de pequena escala e promover a integração dos abastecimentos de água urbano e rural. Espera-se que até 2025 a taxa de penetração da água canalizada rural atinja 88% (China, 2021b).

Em relação às fontes de energia, deseja-se implementar projetos de construção de energia limpa, intensificar a construção de redes elétricas e consolidar o nível de segurança energética rural, já que, nos últimos 20 anos, o consumo de eletricidade na zona rural cresceu 263% (NBS, 2021). Declara-se também o plano de geração

de energia a partir da biomassa rural, bem como o fortalecimento da utilização limpa do carvão, proposições consistentes com a ideia de validar a sustentabilidade rural. Outras metas do plano são a promoção do acesso efetivo ao gás no campo e o apoio à construção de estações de armazenamento e abastecimento de gás para redes de microdutos.

No âmbito dos processos digitais, uma medida de inovação no campo diz respeito ao desenvolvimento digital na zona rural. As recomendações das reformas incluem a construção de redes óticas e 5G com boa infraestrutura de informação e comunicação, agregando-os para a transformação da agricultura inteligente e estabelecimento de *big data* agrícola para auxiliar na produção. Essas medidas também contribuirão para o monitoramento de desastres naturais e para a digitalização dos serviços públicos rurais.

Ações específicas e de curto prazo também foram destacadas. Nos ambientes da zona rural e de assentamentos, são indicadas reformas básicas para melhorar a qualidade de vida da população, que incluem a instalação de banheiros, tratamento de esgoto, coleta de lixo, limpeza e “ecologização”. Todavia, o papel do serviço público para manutenção e consolidação dessas ações é considerado essencial, sendo necessário o aperfeiçoamento do nível dos serviços públicos básicos nas áreas rurais, com ações voltadas a benfeitorias na qualidade da educação básica e profissional, melhorias na gestão da saúde, promoção de emprego, políticas assistencialistas focalizadas, estímulo do consumo e serviços culturais, visando a uma maior paridade na divisão dos serviços e recursos públicos rurais e urbanos. Dessa maneira, acelerar o desenvolvimento integrado das áreas urbanas e rurais é indispensável. Para isso, é preciso eliminar as desvantagens institucionais da divisão urbano-rural e estabelecer um canal para o intercâmbio igualitário com fluxo bidirecional. Isso inclui tanto transformar o espaço rural para um ambiente atrativo quanto fornecer condições específicas em municípios para os trabalhadores migrantes oriundos das áreas rurais.

As medidas de construção rural diretamente relacionadas às de infraestrutura dependem da efetividade dos investimentos. Ou seja, é necessário que a agricultura e as áreas rurais continuem como questão prioritária do orçamento público geral. Portanto, é indispensável a formulação e a implementação de medidas orçamentárias ligadas às áreas rurais, como elevar a receita de transferências de terras usadas na agricultura, estimular a emissão de títulos para a construção por intermédio dos governos locais, a atração de investimentos financeiros, a participação de capital e a criação de fundos para a revitalização rural que apoiem o desenvolvimento das indústrias rurais. Essas ações buscam incentivar o governo e as instituições financeiras a apoiar a revitalização rural por meio da concessão de crédito e do desenvolvimento de produtos financeiros exclusivos e em formatos personalizados. O uso de ferramentas de políticas, como “reempréstimos” e redesconto para suportar a agricultura e pequenos negócios, é um exemplo.

Outro pressuposto fundamental para o desenvolvimento abrangente das áreas rurais é que os direitos de propriedade devem estar bem definidos. Para isso, é proposto um sistema de direitos de propriedade rural baseado em um mecanismo de alocação dos fatores orientados para o mercado, com o intuito de estimular integralmente a força motriz endógena do desenvolvimento rural. É importante dar prioridade às propriedades coletivas quanto à gestão de contrato familiar e à extensão do contrato de terra – que a priori era de 30 anos –, para que a estabilidade da relação do agricultor com a terra se mantenha. Outra proposta é explorar maneiras eficazes de fazer a separação da propriedade em relação à propriedade rural dos direitos de qualificação e dos direitos de uso. Depois dessas definições, é esperado que ocorra a garantia ao direito de contratação de terras e de uso da propriedade rural, bem como a distribuição coletiva de renda aos agricultores que venham a se instalar nas cidades.

A última parte (v) trata especificamente dos procedimentos para fortalecer a liderança do PCC sobre as “três questões rurais”: agricultura, áreas rurais e os agricultores. O documento defende que uma liderança forte e responsável, que abrange agentes políticos e sociedade, norteada pelo Regulamento do Partido Comunista da China sobre o Trabalho Rural, é peça fundamental para a redução da pobreza e alcance integral da revitalização rural. Pela seleção de uma equipe forte e engajada, com participação da comunidade rural, somada à elaboração de mecanismos de trabalho eficientes na forma de apoio, avaliação, supervisão e um rigoroso sistema de fiscalização e avaliação central, é possível efetivar as medidas pretendidas para o alcance dos objetivos do 14º Plano Quinquenal no período estipulado.

Portanto, o 18º Documento nº 1 reúne as medidas de política nacional mais importantes da China. Essa edição, em especial, pôde convergir e integrar-se ao 14º Plano Quinquenal e ao marco do início do próximo centenário da China. Novamente, o Documento nº 1 deu prioridade à agricultura e às áreas rurais, com foco nas “três questões rurais” para a promoção da agricultura moderna e a revitalização rural, o que foi essencial para o entendimento das medidas para o alcance do desenvolvimento agrícola e rural de alta qualidade propostas no 14º Plano Quinquenal. Ambos abordam a política agrícola de forma ampla, sugerindo medidas específicas e reformas estruturais, englobando todos os agentes econômicos envolvidos e fatores de todas as etapas de produção.

Considerações finais

O objetivo deste estudo foi analisar, a partir de um contexto histórico-econômico, as principais medidas governamentais adotadas pela China para o desenvolvimento do setor agrícola. A partir da década de 1950, falhas na condução de políticas voltadas para a agricultura foram responsáveis por episódios de fome severa no país, que resultou em milhões de mortes e incremento da pobreza no meio rural. Os primeiros anos do

governo de Mao Zedong foram caracterizados por uma reforma agrária ampla, juntamente com o desenvolvimento de formas de cooperação coletivas. A ideia principal, quando criadas as comunas, era a maximização da produção de grãos.

A Grande Fome Chinesa foi instaurada num cenário em que houve queda expressiva da produção de alimentos, principalmente a partir de 1959. Além disso, as elevadas compras governamentais das áreas rurais, combinadas com um cenário de problemas climáticos, pragas e a realocação dos agricultores para a produção de ferro e aço, foram os principais responsáveis pela fome instaurada na época do Grande Salto para Frente (1958 a 1962), com elevados índices de mortalidade. Foi só em 1961 que o problema alimentar interno da China começou a exercer influência sobre o comércio internacional de grãos, com o aumento significativo das importações e redução das exportações.

Em 1978, com Deng Xiaoping no poder, começa um período marcado pela segunda revolução rural. O primeiro momento da revolução rural, de 1979 a 1984, marca as alterações no uso da terra com o intuito de capacitar os agricultores no arrendamento territorial. O segundo momento, entre 1985 e 1991, liderado por Li Xiannian e Yang Shangkun, é marcado pelas reformas com orientação para o mercado e o início da industrialização rural. No terceiro momento, de 1992 a 2003, no governo de Jiang Zemin, a abordagem da economia de mercado é consolidada no plano oficial de reformas. E na quarta etapa, de 2004 até os dias atuais, comandada por Hu Jintao e Xi Jinping, verifica-se um processo de transformação e modernização da agricultura.

A rápida evolução do crescimento econômico chinês nos últimos anos fez com que milhares de pessoas saíssem da pobreza, alterando os padrões de consumo daquela sociedade, que era basicamente de grãos. É notória a criação de políticas agrícolas na China conduzidas para o atendimento à demanda crescente de produtos agropecuários e é também observada a preocupação e avanço do país no crescimento e de-

envolvimento do setor agrícola. Por essa razão, desde 1953 a economia chinesa cria modelos de políticas para o desenvolvimento econômico e social, os planos quinquenais. Neles, são inseridas metas de médio e longo prazos para diversos setores, incluindo o agrícola. Foi com a elaboração desses planos que a China passou de uma nação pobre, com problemas severos de fome nos primeiros anos da República Popular, para a segunda maior economia mundial.

A posição da China no cenário internacional está atrelada principalmente a setores mais intensivos em tecnologia, ensejando a necessidade de atenção especial para o setor agrícola. Diante disso, nos anos recentes, documentos relevantes de política chinesa, como o Documento nº 1, têm sido destinados para a agricultura e as zonas rurais. O processo acelerado de urbanização e industrialização contribuiu para uma considerável disparidade de infraestrutura e renda entre as zonas urbana e rural. Apesar de o país ter alcançado avanços significativos no meio rural, ainda é necessário que haja transformações estruturais no setor agrícola, como a integração das indústrias e uma revitalização no ambiente rural, e esses são os próximos passos.

Embora questões relacionadas à China estejam sempre em debate, poucos estudos analisaram a evolução de sua política agrícola. De modo específico, como essas reformas afetaram, inicialmente, de modo negativo a sociedade e, com o passar do tempo, se solidificaram e passaram a ser extremamente importantes no combate à fome e à pobreza. Além disso, foi possível observar os resultados das decisões de política no setor agrícola e nas zonas rurais levando-se em consideração questões conjunturais.

Referências

ANDERSON, K.; STRUTT, A. Food security policy options for China: lessons from other countries. **Food Policy**, v.49, p.50-58, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.06.008>.

ASHTON, B.; HILL, K.; PIAZZA, A.; ZEITZ, R. Famine in China: 1958-61. **Population and Development**

- Review, v.10, p.613-645, 1984. DOI: <https://doi.org/10.2307/1973284>.
- BANISTER, J. **China's changing population**. California: Stanford University Press, 1987.
- CHANG, G.H.; WEN, G.J. Communal dining and the Chinese famine of 1958-1961. **Economic Development and Cultural Change**, v.46, p.1-34, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1086/452319>.
- CHINA. Governo Central da República Popular da China. **Décimo quarto Plano Quinquenal para o desenvolvimento econômico e social nacional da República Popular da China (2021-2025) e as metas de longo prazo para 2035**. Pequim, 2021a.
- CHINA. Governo Central da República Popular da China. **Opiniões do comitê central do Partido Comunista da China e do conselho de Estado sobre a promoção abrangente da revitalização rural e a aceleração da modernização agrícola e rural**. Pequim, 2021b.
- CHRISTIANSEN, F. Food security, urbanization and social stability in China. **Journal of Agrarian Change**, v.9, p.548-575, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00231.x>.
- ESCAP. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. **Agricultural trade: planting the seeds of regional liberalization in Asia**. New York: United Nations, 2007. (ESCAP. Studies in Trade and Investment, 60).
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Faostat**. Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>>. Acesso em: 17 jun. 2021.
- GALE, F.; HUANG, K. **Demand for food quantity and quality in China**. Washington: USDA, 2007. (Economic Research Report, n.32).
- GUO, P. The agricultural and rural sector in China: an overview. In: JANK, M.S.; GUO, P.; MIRANDA, S.H.G. de (Ed.). **China-Brazil partnership on agriculture and food security**. Piracicaba: Esalq, USP, 2020. p.46-71.
- HUANG, J.; YANG, G. Understanding recent challenges and new food policy in China. **Global Food Security**, v.12, p.119-126, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.10.002>.
- HUANG, Z.; LIANG, Q. Agricultural organizations and the role of farmer cooperatives in China since 1978: past and future. **China Agricultural Economic Review**, v.10, p.48-64, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1108/CAER-10-2017-0189>.
- IWAKI, G.P. Futuro da China pode "secar" com a falta de água. **Portal Tratamento de Água**, 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3li5nEv>>. Acesso em: 25 out. 2021.
- KROEBER, A.R. **China's economy: what everyone needs to know**. New York: Oxford University Press, 2016. 331p.
- KROEBER, A.R. **China's economy: what everyone needs to know**. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2020. 464p.
- KUNG, J.K.-S.; LIN, J.Y. The causes of China's great leap famine: 1959-1961. **Economic Development and Cultural Change**, v.52, p.51-73, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1086/380584>.
- LAM, H.-M.; REMAIS, J.; FUNG, M.C.; XU, L.; SUN, S.S.-M. Food supply and food safety issues in China. **The Lancet**, v.381, p.2044-2053, 2013. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60776-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60776-X).
- LEITE, A.C.C. A industrialização de áreas agrícolas na China: uma consequência do recente desenvolvimento chinês. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n.36, p.91-116, 2013.
- LEUSIN JR., S. A China e sua agricultura: desafios e possíveis implicações para o Brasil. **Panorama Internacional**, v.2, 2017.
- LI, X.; YANG, D.T. The great leap forward: anatomy of a central planning disaster. **Journal of Political Economy**, v.113, p.840-877, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1086/430804>.
- LIANG, X. The evolution of township and village enterprises (TVEs) in China. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v.3, p.235-241, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1108/14626000610665935>.
- LIN, J.Y.; YANG, D.T. Food availability, entitlements and the Chinese famine of 1959-61. **The Economic Journal**, v.110, p.136-158, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00494>.
- MAO, F.; GUO, W. A literature review on structural reform of agricultural supply side. **Advances in Social Science, Education and Humanities Research**, v.119, p.1366-1371, 2017. DOI: <https://doi.org/10.2991/essaeme-17.2017.282>.
- MENG, X.; QIAN, N.; YARED, P. The institutional causes of China's great famine, 1959- 1961. **The Review of Economic Studies**, v.82, p.1568-1611, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/restud/rdv016>.
- MONTE, D. de C.; LOPES, D.B.; CONTINI, E. China: nova potência também no agronegócio. **Revista de Política Agrícola**, ano26, p.107-123, 2017.
- NBS. **National Bureau of Statistics of China**. 2021. Disponível em: <<https://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- OECD-FAO Agricultural Outlook 2015-2024. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3FtbZxM>>. Acesso em: 21 out. 2021.
- SACHS J.; SCHMIDT-TRAUB, G.; KROLL, C.; GUILLAME LAFORTUNE, G.; FULLER, G. **Sustainable development**

report 2020: the sustainable development goals and Covid-19. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

SMIL, V. China's great famine: 40 years later. **BMJ**, v.319, p.1619-1621, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.319.7225.1619>.

WANG, J. Construction of optimization path of agricultural products supply and demand based on the perspective of supply-side structural reform. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MANAGEMENT, EDUCATION TECHNOLOGY AND ECONOMICS, 2019, Fuzhou, China. **Proceedings**. Fuzhou: Atlantis Press, 2019. Editors: Hongxia Zhao, Zhong Chen and Feng

Liang. (ICMETE 2019). DOI: <https://doi.org/10.2991/icmete-19.2019.112>.

WORLD BANK. **World Bank Open Data**. Disponível em: <<https://bit.ly/30yhUmV>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

YU, W.; JENSEN, H.G. China's agricultural policy transition: impacts of recent reforms and future scenarios. **Journal of Agricultural Economics**, v.61, p.343-368, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-9552.2010.00242.x>.

ZHANG, Q.F.; OYA, C.; YE, J. Bringing agriculture back in: the central place of agrarian change in rural China studies. **Journal of Agrarian Change**, v.15, p.299-313, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1111/joac.12115>.
