

CHINA: NOTAS SOBRE A MIGRAÇÃO, AS TRANSFORMAÇÕES NA PRODUÇÃO E OS EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão*

No último dia 5 de março, o primeiro ministro da China, Wen Jiabao, anunciou que medidas serão tomadas a fim de alterar o sistema de controle da migração interna, mais conhecido como *hukou*. Criado no final dos anos 1950, o *hukou* surgiu para evitar o êxodo rural, obrigando a população do campo a solicitar uma autorização formal do governo central para abandonar a área rural e se dirigir às cidades. No entanto, desde o início dos anos 1980, quando o processo de industrialização do país avançou rapidamente, este sistema começou a ser flexibilizado para atender à demanda crescente de mão de obra para a execução dos projetos industriais.¹

A partir dessa mudança, de forma gradual, os camponeses foram deixando de realizar atividades agrícolas para trabalharem nas indústrias, instaladas tanto nas cidades como nas próprias zonas rurais. No entanto, as condições de trabalho e o acesso a serviços sociais dos migrantes do campo, por causa da diferenciação imposta pelo *hukou*, sempre foram precárias e muito piores que da população urbana. Recentemente, o aumento da disparidade destas condições, que foi parcialmente responsável pelo crescimento da desigualdade social, inaugurou uma série de questionamentos em torno do sistema de regulação da migração. Porém, ainda que a discussão da migração tenha como foco os aspectos sociais envolvidos, o ritmo de minoração das restrições do *hukou* esteve ligado ao curso das reformas econômicas chinesas, iniciadas em 1978.

O caminho dessas reformas começou no campo, onde ocorreu a expansão das empresas industriais coletivas, denominadas *Township and Village Enterprises* (TVEs). As TVEs foram ampliadas com o intuito de dinamizar a economia rural, acelerando o aumento da renda e da produção, e absorvendo a mão de obra que foi sendo liberada das atividades de plantação e cultivo, em função das transformações praticadas no regime de produção agrícola.

Essas transformações buscaram eliminar, de maneira lenta, mas progressiva, as antigas comunas agrícolas – cujos excedentes gerados eram quase todos destinados ao Estado –, permitindo às famílias camponesas realizar a produção. Este processo ocorreu mediante a criação dos contratos de responsabilidade, que, num prazo específico de tempo,² emprestavam a terra às famílias do campo autorizando a sua livre exploração, ainda que submetida a algumas

* Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Em meados dos anos 1980, as reformas no *hukou* começaram a ser aprofundadas. No entanto, apenas na década seguinte o sistema foi significativamente relaxado, permitindo a eliminação das diferentes categorias de controles de migração em algumas províncias. Em 2005, novos avanços ocorreram, especialmente com a autorização para que um número pequeno de províncias pudesse abolir por completo os controles migratórios. Para uma análise, ver Herd, Koen e Reutersward (2010, p.10).

2. Inicialmente os contratos foram firmados pelo período de um ano ou de uma safra – a depender do produto cultivado – e, terminada esta fase, passaram para três anos. Depois deste interregno, os prazos dos contratos foram bastante ampliados, chegando a 15 ou 20 anos e, a partir de 1993, para 30 ou até 50 anos, no caso das regiões menos férteis (NAUGHTON, 2007).

metas físicas de produção. Todavia, “a grande novidade introduzida [por esses contratos] foi a liberdade concedida ao camponês de vender livremente no mercado o produto que restava após separar o necessário à sua subsistência e a parcela devida ao Estado” (OLIVEIRA, 2005, p. 6). Adicionalmente, o governo incentivou a expansão de novas atividades agrícolas – antes concentradas em grãos – mais intensivas no fator terra do que no fator trabalho, em especial frutas e cana-de-açúcar (NAUGHTON, 2007).

Além das mudanças no regime de produção, também se observaram transformações no sistema de preços agrícolas. No período anterior às reformas, quase 100% dos preços eram determinados pelo Estado. Entretanto, à medida que as reformas foram sendo realizadas, os preços de vários bens foram autorizados a serem negociados pelo mercado. Juntamente a esta mudança, o governo chinês realizou um aumento substancial dos preços regulados pelo próprio Estado, que alcançou até 40% no caso de alguns produtos.

A partir dessas inovações, ao mesmo tempo em que ocorreu expansão da produtividade e da renda do campo, observou-se aumento do excedente da força de trabalho. Com vistas a aproveitar este dinamismo do setor agrícola e o aumento da oferta de trabalho, o governo autorizou a disseminação das TVEs, que também viram sua produção se expandir de forma célere. Inicialmente estas empresas produziam alimentos processados e bens pouco elaborados, como têxteis, mas em virtude de incentivos fiscais e financeiros do governo e da permissão para se associar com empresas transnacionais (formando *joint-ventures*), entre outras razões, gradualmente foram se direcionando para atividades mais complexas e intensivas em tecnologia (MASIERO, 2006). Além disso, a exemplo dos contratos de responsabilidade no campo, foi dada a liberdade para as TVEs venderem parte da produção no mercado.

Posteriormente a essas modificações no regime de produção do campo, a China realizou transformações nas indústrias urbanas. A estratégia para este setor foi impulsionar a conglomeração das principais empresas estatais, líderes em tecnologia nos setores considerados chaves pelo governo chinês (relacionados à segurança nacional e à microeletrônica, especialmente), a fim de capacitá-las para competir nos mercados mais dinâmicos do mundo. Por isso, foram aproximados os centros de pesquisa do país das grandes estatais que acabaram sendo formadas, de modo a acelerar a disseminação do progresso tecnológico (NOLAN e WANG, 1999).

Essa trajetória das reformas, que rapidamente permitiu a expansão da renda e da produtividade também na indústria urbana, motivou a criação de diversas instituições de pesquisa, bem como a expansão das plantas produtivas das estatais. Com efeito, parte da mão de obra liberada das atividades agrícolas acabou sendo acomodada nas novas companhias e setores de pesquisa, à medida que estas também foram crescendo economicamente e se expandindo fisicamente.

Assim, se as reformas na estrutura de produção chinesa, por um lado, apoiaram o rápido crescimento do produto interno bruto (PIB) do país,³ por outro, trouxeram importantes

3. Entre 1978 e 2008, o produto chinês se multiplicou por mais de 15 vezes em termos reais (a preços de 1995), crescendo a uma taxa média de quase 10% ao ano, inédita no mundo nos tempos modernos, considerado o período relativamente longo ao qual se refere. Desde 1991, por exemplo, a menor taxa de crescimento alcançada pela China num ano foi de 7,6% em 1999, e a mais alta, de 14,2%, em 1992 – grande parte do período experimentou taxas que variaram entre 9% e 11%.

impactos para o mercado de trabalho, pois tanto o fluxo de migração da mão de obra como o nível de renda e a composição setorial da força de trabalho foram modificados. Na próxima seção, algumas questões referentes a estas modificações serão analisadas.

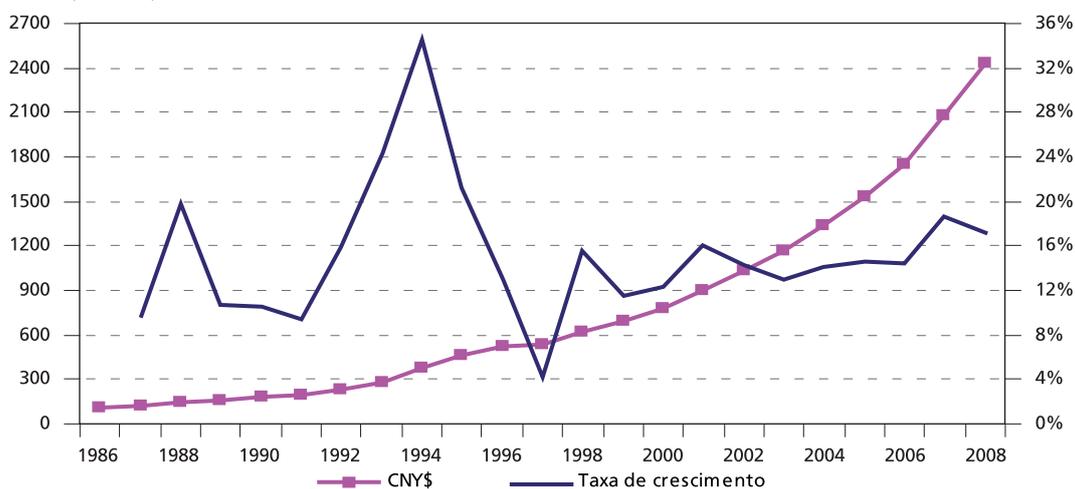
Efeitos no mercado de trabalho

Como resultado praticamente direto da rápida expansão do PIB chinês, observou-se um crescimento do emprego e, em razão disso, a permanência das taxas de desemprego em níveis muito baixos. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre 1980 e 2007, a taxa de desemprego da China sempre ficou abaixo dos 5%. Já o crescimento do emprego, da ordem de 2,6% ao ano entre 1980 e 1999 e de 0,9% ao ano na década seguinte, implicou um aumento muito rápido da parte ocupada da população economicamente ativa (PEA) que, em 2008, era superior a 770 milhões de pessoas (HERD, KOEN e REUTERSWARD, 2010).

Essa expansão do emprego ainda ocorreu acompanhada da elevação dos salários.⁴ Como mostra o gráfico 1, desde meados dos anos 1980 os salários urbanos multiplicaram-se por 22 vezes, fazendo com que, a partir de 1986, sua taxa de crescimento quase sempre estivesse acima dos 10%. Em termos absolutos, entre 1986 e 2008, o salário médio nominal medido em iuane cresceu de ¥\$ 111 para ¥\$ 2.436, com destaque para o período de 1998 a 2007, quando aconteceu cerca de 80% de todo este crescimento.⁵ Em termos reais, o aumento do salário também foi muito significativo, ainda que inferior ao verificado em termos nominais – devido, principalmente, à elevação da inflação no final dos anos 1980 –, já que se ampliou em torno de seis vezes no mesmo período, saindo de ¥\$ 111 para ¥\$ 591, a preços constantes de 1986.

GRÁFICO 1

China: evolução e taxa de crescimento do salário nominal (1986-2008)
(Em ¥\$ e %)



Fonte: LABORSTA/OIT.
Elaboração do autor.

4. Conforme indicou Ghose (2005), essa melhora dos salários na China, principalmente a partir de meados da década de 1990, além do crescimento do PIB, também deveu-se à melhora da qualificação da mão de obra e à redução relativa do emprego nas estatais.

5. Em dólares correntes, esse aumento representou um salto de US\$ 32 em 1986 para US\$ 351 em 2008.

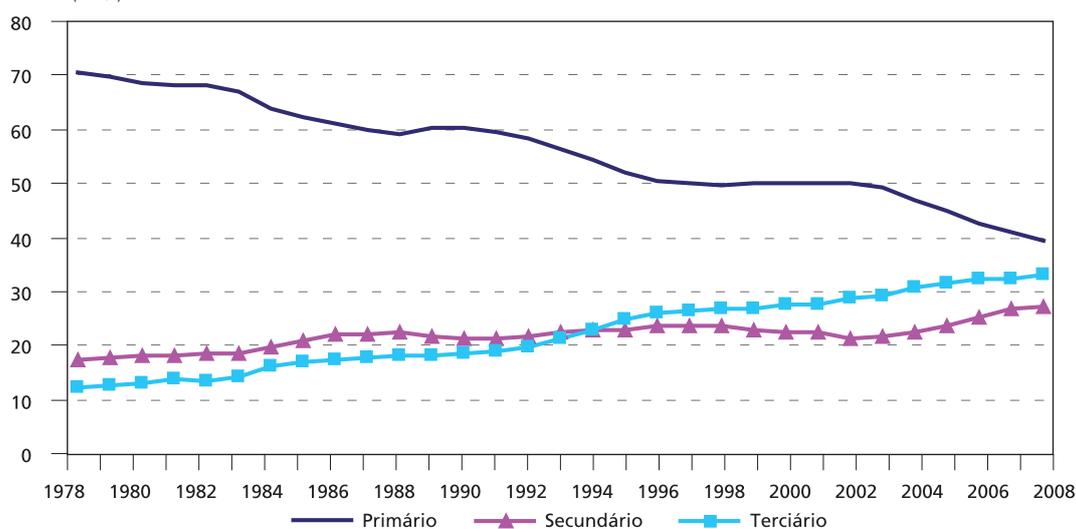
Juntamente às mudanças mencionadas, verificou-se uma grande variação na composição do emprego chinês desde o início das reformas, conforme aponta o gráfico 2. Neste processo, gradualmente, o setor primário foi perdendo importância relativa na estrutura setorial de emprego, embora sua participação persistisse maior que a dos setores secundário e terciário. Entre 1978 e 2008, a contribuição do setor primário caiu de um valor pouco acima de 70% para 40%. Em sentido contrário, tanto os setores secundário como terciário viram sua participação se elevar progressivamente desde o final dos anos 1970. No secundário, a participação saiu de pouco mais de 17% em 1978 para alcançar quase 27% em 2008 e, no terciário, a participação quase triplicou, saindo de 12% para 33% no mesmo período.

Segundo o relatório da OIT (2005), essas transformações estiveram ligadas a dois fatores: em primeiro lugar, em função das TVEs⁶ e das estatais que, desde seu crescimento rápido iniciado na década de 1980, passaram a absorver grande parte da força de trabalho antes empregada nas atividades agrícolas; e, em segundo lugar, por causa do rápido crescimento econômico das cidades, que motivou a criação de uma gama extensa de serviços comerciais, financeiros, turísticos etc.

GRÁFICO 2

China: composição setorial da força de trabalho (1978-2008)

(Em %)



Fonte: Chinese Yearbook Statistics, 2008; Herd, Koen e Reutersward (2010).
Elaboração do autor.

Além das alterações na composição do emprego e do crescimento dos salários, também se observou uma rápida ampliação da migração dos trabalhadores rurais, como mostra a tabela 1. Na década 2000, observou-se uma acelerada elevação das migrações da população

6. Por causa do rápido crescimento das associações de cooperativas com empresas estrangeiras e pela estratégia reformista de abandonar as pequenas estatais, notaram-se também queda da participação das estatais e expansão das *joint-ventures* no emprego total. Entre 1993 e 2007, por exemplo, a participação das estatais caiu de 74% para 54%, enquanto a das *joint-ventures* subiu de algo próximo a 1% para 18%.

rural para outras regiões camponesas, mas principalmente para as cidades. Do estoque de migração da população rural que cresceu entre 2000 e 2008, cerca de 40 milhões, quase 70% se destinaram para as cidades. Em virtude deste cenário, as pressões sociais resultantes do inchaço das cidades foram aumentando ao longo dos últimos anos, deixando clara a necessidade de reformas do sistema de proteção social chinês, tanto urbano, a fim de atender ao aumento da população nas cidades, como rural, para incentivar uma redução do fluxo migratório campo – cidade.

TABELA 1

China: indicadores do estoque de migração da população rural (2000-2008)

	Migrantes rurais (em milhões de pessoas)		
	Total	Áreas urbanas	Residência urbana*
2000	101,2	63,1	50,5
2001	108,3	67,5	54,0
2002	104,7	65,3	52,2
2003	113,9	72,0	57,6
2004	118,2	75,2	60,2
2005	125,8	80,0	64,0
2006	132,1	84,0	67,2
2007	136,5	86,8	69,4
2008	140,4	89,3	71,4

Fonte: Herd, Koen e Reutersward (2010).

Elaboração do autor.

Nota: * Pessoas que residem nas cidades há pelo menos seis meses.

Nesse sentido, por exemplo, desde 2003, nas áreas rurais, o país começou a testar um sistema cooperativo médico, cobrindo inicialmente 40% dos municípios do país:

O sistema marca a primeira vez que o país aplica uma garantia médica básica destinada aos agricultores, sendo que a maior parte da verba é proveniente dos governos central e regional. Até o momento, os testes têm obtido bons resultados, com estável circulação de capitais. A carga das despesas médicas dos camponeses tem diminuído e a confiança deles sobre o sistema, crescido, promovendo o desenvolvimento da saúde rural (CRI online, 2007).

O cenário apresentado anteriormente revelou que a rápida migração dos trabalhadores rurais, motivada pelas mudanças da produção agrícola e pelo rápido crescimento industrial, tem imposto ao Estado chinês maiores dificuldades para lidar com o contingente de pessoas que foi ingressando nas cidades. Embora parte da mão de obra camponesa tenha sido absorvida pelas TVEs (e/ou *joint-ventures*) e estatais e outra parte mantida nas áreas rurais pelo *hukou*, ela não foi totalmente acomodada por estes dois mecanismos. Este fato, somado ao crescimento econômico acelerado e à melhoria das condições de vida das classes mais abastadas, foi gerando de modo crescente pressões no sentido de melhorar as condições de trabalho e de vida desta parcela da população.

Devido a isso, tornou-se cada vez mais fundamental para o Estado chinês a manutenção do alto crescimento PIB como forma de responder a tais pressões, já que a expansão do produto assumiu um papel central para aumentar os salários dos camponeses – tanto os que saíram, como os que permaneceram nas áreas rurais. Todavia, como nem mesmo estas altas taxas de crescimento foram suficientes para absorver a grande oferta de mão de obra

camponesa que continuava vivendo da agricultura com uma renda relativamente muito inferior, tampouco para elevar o padrão de vida dos trabalhadores que migraram para as cidades, as questões relativas aos avanços do sistema de proteção social ganharam importância nos últimos anos.

Desse modo, se, até o período recente, a China conseguiu apoiar seu crescimento econômico e atrair empresas estrangeiras aproveitando a grande oferta de mão de obra, disposta a sair do campo para ganhar pouco e em condições precárias de trabalho, o aumento das pressões sociais e demográficas, entre outros aspectos, vem obrigando o Estado chinês a repensar seus programas sociais. Em virtude disso, é preciso continuar aprofundando os benefícios às pessoas do campo de modo a tentar equacionar o aumento da migração e atender às mudanças estruturais do próprio mercado de trabalho.

Referências

CRI online. **Como funciona o sistema de saúde e aposentadoria na China**. Disponível em: <<http://portuguese.cri.cn/215/2007/03/09/1@63270.htm>>. Acesso em: 03 de setembro de 2007.

GHOSE, A. K. Employment in China: recent trends and future challenges. **Employment Strategy Paper**, OIT, v. 14, 2005.

HERD, R.; KOEN, V.; REUTERSWARD, A. **China's labour market in transition**: job creation, migration and regulation. OECD Economics, Department Work Paper, n. 749, 2010.

MASIERO, G. Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas. **Revista de Economia Política**, v. 26, n.3 (103), p.425-444, jul./set. 2006.

NAUGHTON, B. **The Chinese economy**: transitions and growth. Cambridge: MIT Press, 2007.

NOLAN, P.; WANG, Q. Beyond privatization: institutional innovation and growth in China's large State-owned Enterprises. **World Development**, v. 27, n.1, p. 169-200, 1999.

OIT. **Labour and social trends in Asia and the Pacific 2005**. Bangkok: Regional Office for Asia and the Pacific, 2005.

OLIVEIRA, C. A. B. Economia política internacional: análise estratégica. *In*: _____. **Reformas econômicas na China**. IE/UNICAMP, n. 5, p. 3-8, abr./jun. 2005.