

## A MOBILIDADE DO TRABALHO NA CHINA: O SISTEMA DE REGISTRO HUKOU

Helton Ricardo Ouriques<sup>1</sup>  
Ricardo Sugai de Andrade<sup>2</sup>

*“... alguns relatórios oficiais chineses até mesmo anunciaram que o percentual da população urbana chegou a 46% em 1987. Segundo eles, praticamente a metade dos chineses mora no meio urbano! Este 'Grande Salto Adiante' é reverenciado por alguns acadêmicos ocidentais, mas... isto não consegue enganar os camponeses chineses. No olhar deles, o hukou é o verdadeiro padrão para se medir o atual nível, benefícios e progresso da urbanização” TIEJUN CHENG, apud CHAN e ZHANG (1999).*

**Resumo:** o controle da mobilidade do trabalho na China é uma estratégia que os governos têm adotado desde os antigos regimes, como o da dinastia Qing (1644 a 1911). Logo após a Revolução de 1949, um sistema similar foi estabelecido no país. Denominado Hukou, este sistema tinha três objetivos principais: 1) desencorajar a movimentação dos habitantes do campo para as cidades; 2) ajudar o governo a alocar a força de trabalho geograficamente; 3) facilitar o controle sobre criminosos e inimigos do governo – como os membros do *Kuomintang*. Este artigo mostra como este controle sobre a mobilidade humana mudou ao longo do tempo e assumiu diferentes faces durante a era Mao (1949 – 1979) e durante a abertura econômica que veio a seguir. Essas mudanças foram na direção do desenvolvimento de uma economia de mercado, que teve como um de seus resultados um grande número de migrantes ilegais nas cidades. Argumentamos que este controle sobre a mobilidade do trabalho foi essencial para o desenvolvimento econômico alcançado pela China e que os migrantes ilegais nas cidades suportam muitos dos custos da mudança econômica chinesa.

**Palavras-chave:** China, migrações internas, desenvolvimento econômico.

**Abstract:** *controlling job mobility in China is a strategy that governments have adopted since ancient regimes as Qing (1644 to 1911) dynasty. Soon after Chinese Revolution of 1949, a similar system was established in China. Lately named Hukou, this system had three major aims: 1) it ought to discourage countryside people from moving to the cities; 2) it should help government allocating work force geographically; 3) concerning public security, it should strength control over criminals and government enemies – as Koumingtang people. This article show how this control on people mobility changed over time and assumed different*

---

Recebido em 15/05/2009. Liberado para publicação em 30/01/2009.

<sup>1</sup> Professor Doutor do Departamento de Ciências Econômicas da UFSC. Correio: helton@cse.ufsc.br.

<sup>2</sup> Economista graduado pela UFSC. Correio: ricardo.sugai@gmail.com.

*faces during the Mao era (1949-1976) and during the Market era that started just after. These changes followed the development of a market economy. One product was a large number of unofficial migrants in cities. We argue that control on job mobility was essential to the economic development China attained and that unofficial migrants in the cities had to bear much of the costs changing an economic system represented to China.*

**Key words:** *China, internal migrations, economical development.*

**Classificação JEL:** *J61; O1.*

## **1. Introdução**

O governo chinês, nos primeiros anos após a revolução de 1949, criou um sistema único de controle de mobilidade geográfica. Neste sistema, cada cidadão tem um registro de residência, que é vinculado à determinada vila, cidade ou comuna agrícola. Juntamente com este controle geográfico, aparecem outros, como as fichas na polícia ou a designação de emprego no Ministério do Trabalho. Estes mecanismos estão inseridos em uma economia de planejamento central, na qual, até pouco tempo atrás, o governo decidia com exclusividade desde a alocação de empregos até a produção de alimentos. Esse conjunto de mecanismos de controle forma uma rede de informações muito densa, que pode ser usada de maneira a afetar todas as esferas da vida do cidadão. O registro de residência, pronunciado em mandarim como *hukou*, encabeça e entrelaça esta série de controles.

Apesar de sistemas parecidos serem encontrados em outros países, como na extinta União Soviética, alguns autores argumentam que o sistema implantado na China foi o mais efetivo de todos e o único que resta até hoje em grande escala (WANG, 2004). A própria China já teve variações dele, que datam desde o Século V a.C., no período dos Estados Guerreiros. O registro de residência também foi muito importante no período imperial do país, sendo adotado da dinastia Qin (Século III a.C.) até a dinastia Qing (1644 a 1911). De toda maneira, como afirma FEI-LING WANG (2005), o sistema adotado após a década de 1950 alcançou um nível de uniformidade, efetividade e de rigidez nunca antes visto. Aliado à extensão que o sistema abrange – todos os cidadãos do país estão sujeitos a ele – seu tempo de vida é impressionante, pois suas características não mudaram consideravelmente de 1960 até hoje, atravessando, inclusive, a abertura econômica incentivada pelo presidente Deng Xiaoping.

De acordo com a legislação, cada família chinesa recebe um registro contendo o nome de todos seus integrantes, e todos novos nascimentos devem ser informados à autoridade responsável pelo *hukou*. Segundo FEI-LING

WANG (2005), cada cidadão não pode possuir mais do que um *hukou* permanente, e somente pode pertencer a uma zona de *hukou*. Cada cidade emite o seu próprio *hukou*, o qual concede aos seus residentes vantagens particulares associadas com as políticas públicas do local. Os benefícios que cada cidadão tem direito são determinados por duas características do seu *hukou*: além da cidade ou do local de registro, o *hukou* é classificado de acordo com a dotação de benefícios (*hukou leibie*). O formato destes benefícios e a maneira como são alocados será detalhada mais adiante. Por fim, o *hukou* compreende uma grande gama de informações pessoais. Entre outros, estão o endereço residencial, a religião, o emprego atual, detalhes do nascimento e mudanças de local. Em algumas regiões, estão mesmo inclusas informações como o nível de instrução, a atividade econômica e os registros de serviço militar (ROGERSON e WU, 2002).

A administração do sistema e as emissões e mudanças de perfil do registro de residência são atribuições do Conselho de Estado chinês e de seus ministérios, em especial do Ministério de Segurança Pública (MSP), e dos escritórios locais de segurança pública e das delegacias de polícia. O MSP é, entretanto, o ator principal na administração do sistema (CHAN e ZHANG, 1999). Até 1998, a atribuição de um local de residência e de uma dotação de benefícios era matrilinear: ou seja, cada pessoa possuía a mesma classificação de *hukou* que sua mãe. Uma conseqüência indesejada deste modelo é que freqüentemente casais ou membros de uma família eram separados, pois o seu *hukou* pertencia a locais diferentes (CHAN e ZHANG, 1999). Deste momento em diante o vínculo foi flexibilizado, podendo o local de registro provir tanto da mãe quanto do pai da criança. Apesar de esta flexibilização ter sido acompanhada de outras alterações, que serão expostas adiante, as mudanças no *hukou* ainda são difíceis de serem obtidas, pois o governo autoriza uma pequena cota de transferências de *hukou* por ano, limitando objetivamente as chances dos pedidos serem deferidos (WANG, 2004). Atualmente, a transferência do *hukou* deve observar os seguintes passos: 1) obter uma permissão da unidade na qual o cidadão está afiliado (unidades de trabalho nas cidades ou 'townships' no campo) tanto no local de origem como no de destino; 2) fazer um pedido nos departamentos competentes (*zhuguan bumen*), por exemplo, uma secretaria municipal da indústria; 3) pedir permissão ao MSP para saber se tudo está conforme a política do Estado.

Além de o caminho ser longo, durando por vezes alguns anos, diversos relatos dão conta de que, caso ocorra qualquer problema ocorrer na burocracia do pedido, este estará fadado ao fracasso. Assim, a separação entre campo e cidade é ao mesmo tempo longa e repleta de barreiras. Como afirmam WU e

TREIMAN (2004): “o fosso entre a cidade e o campo foi comparado à distância entre o paraíso (tian) e a terra (di); passar de um *hukou* rural para um *hukou* urbano era mais difícil do que ‘subir ao paraíso’”(p. 12). Entretanto, existem atalhos institucionalizados, ou não, para a mobilidade de registro. Três deles são apresentados pelos autores anteriormente citados: através da educação, do exército ou do Partido Comunista. Segundo regulamentações do Conselho de Estado, os estudantes admitidos em escolas secundárias especializadas ou no ensino superior recebem o benefício de um *hukou* urbano. O acesso a estes níveis educacionais é feito em grande parte segundo o mérito, estando a porta de entrada no ensino superior chinês condicionada à aprovação no Exame Nacional de admissão em universidade, de grande tradição – os primeiros exames nacionais, para os cargos público de grande responsabilidade, começaram por volta da dinastia Qin (terceiro Século A.C.). Assim, tudo o mais constante, quanto maior o nível educacional, maior será a chance de se conseguir um *hukou* urbano, além de, eventualmente, se habilitar a um trabalho não manual. As outras maneiras de se obter o *hukou* urbano – através do Partido Comunista e do exército (Exército de Libertação do Povo, ELP) – não garantem necessariamente um registro na cidade. Porém, os contatos políticos conferidos aos pertencentes a estas organizações, assim como a ascensão nessas carreiras, são pensadas como maneiras de eventualmente conseguir um registro urbano. De toda maneira, o Partido Comunista não costuma recrutar membros nas áreas rurais, de forma que, para os camponeses, o caminho mais confiável para um certificado urbano parece ser entrar no ELP, usando-o como um trampolim para o Partido Comunista, ou esperando o desligamento do exército, quando os antigos membros têm direito a um trabalho na cidade, ou a um cargo de direção nas regiões rurais, duas maneiras de se aproximar ou conseguir um registro na cidade (CHAN et al., 1999).

A necessidade de transferir o local do *hukou* para viabilizar uma mudança de residência, entretanto, foi abrandada a partir dos anos 1970 e das reformas incentivadas por Deng Xiaoping. Desde essa época são viáveis as mudanças informais de domicílio, ou seja, sem a autorização ou patrocínio do governo. Durante as décadas de 1960 e de 1970, o sistema foi tão rigoroso que um camponês sem permissão poderia ser preso somente por entrar numa cidade (ZHANG YE, 2002). De um lado, mudanças no controle das empresas pelo Estado permitem que os trabalhadores irregulares ainda consigam vagas em empresas privadas, onde a influência do governo é diminuta. Além disso, a fiscalização e a aplicação das normas foram relaxadas. Por outro lado, a reforma de Deng Xiaoping desmantelou as comunas de produção agrícola.

Até então, essas comunas fixavam os camponeses ao campo, pois estes e suas famílias pertenciam a um grupo produtivo que compartilhava tanto a responsabilidades quanto os ganhos entre si. Com esta mudança, as comunas viraram lotes familiares, cujas famílias arrendatárias assinavam contratos de responsabilidade com o governo, de forma a vender um mínimo de produção ao Estado, para o abastecimento das cidades, ficando livre para comerciar o excedente no mercado. Este modelo havia sido apresentado por Lênin em *O imposto em espécie* (JABBOUR, 2006). No entanto, apesar dos migrantes conseguirem desde então ter acesso às cidades, eles ainda não tem direito a uma série de benefícios oferecidos, mesmo que cada vez menores, aos moradores regulares das cidades, incluindo serviços básicos, como saúde e educação.

Apesar dessa diminuição das barreiras, a legislação que exige o porte de um *hukou* local por parte dos habitantes não foi mudada até 2003<sup>3</sup>. Até então, esta população migrante irregular estava sujeita, caso autuada pela polícia, a multas e mesmo à deportação para o seu local de registro de residência. O aumento na liberdade de mobilidade após os anos 1980 veio, então, na forma de um abrandamento da fiscalização por parte das autoridades – enquanto não for inconveniente para a cidade, o migrante sem registro local é geralmente aceito, com a ressalva de não receber o mesmo tratamento dos moradores regulares. Apesar de ser uma modalidade muito utilizada por imigrantes do campo que não encontram vias oficiais para receberem o certificado, esta permeabilidade do sistema trouxe consigo conseqüências complexas e bastante prejudiciais para os trabalhadores, como tentaremos evidenciar ao longo deste artigo, que concorda teoricamente com a argumentação de GAUDEMAR (1977): “com a mobilidade do trabalho manifesta-se sempre o modo como os homens submetem o seu comportamento às exigências do crescimento capitalista. Toda a estratégia capitalista de mobilidade é igualmente estratégia de mobilidade forçada” (p. 17). Enfim, o sistema *hukou* será apresentado como forma de tornar os homens disponíveis tanto às necessidades de acumulação do capital quanto às necessidades de poder do Estado chinês.

---

<sup>3</sup> Desde 2003, os cidadãos não são mais obrigados a portar o seu *hukou*. Essa mudança vai ao encontro das políticas de distensão do controle de mobilidade, que vem aumentando desde o final da década de 1990.

## 2. O sistema de registro de residência

Sua primeira versão foi criada em 1951, nas cidades, pelo Ministério da Segurança Pública. Quatro anos mais tarde, em 1955, ele foi implantado no campo. No entanto, nesses primeiros anos, o *hukou* não foi usado para controlar a mobilidade de residência da população em geral, mas apenas os criminosos e “inimigos de classe” (por exemplo, ex-oficiais e soldados do *Kuomintang*), os quais estavam sob vigilância permanente, além de pessoas que migravam para as fronteiras do país (CHAN e ZHANG, 1999). Em outras palavras, durante os primeiros anos da China comunista, as pessoas comuns estavam livres para migrarem internamente como quisessem. Esta situação foi atípica na história do país, pois, como afirmado anteriormente, nos últimos séculos de governo imperial, as pessoas tinham restrições legais à mobilidade – sistemas semelhantes ao *hukou* existiam na China durante as dinastias Qin e Qing. Com as portas das cidades abertas, em 1949, grandes massas de refugiados e ex-soldados camponeses buscando empregos entraram nas regiões urbanas. O resultado foi, segundo DAVIS (2006), “uma inundação urbana, com cerca de 14 milhões de pessoas chegando em apenas 4 anos” (p. 62). Esta situação durou plenamente até 1953, quando o governo promulgou uma lei para conter a entrada em massa nas cidades, e foi praticamente controlada em 1958, quando a primeira legislação de controle interno de migração através do registro de residência, *hukou*, foi implantada.

Este controle de acesso às cidades estava em consonância com os planos do governo do presidente Mão Tsé-Tung (aproximadamente de 1949 a 1976), que privilegiou o proletário urbano em relação à população rural, com a intenção de preparar a industrialização do país. Ao contrário dos camponeses, os moradores das cidades recebiam benefícios sociais durante toda a vida, a “tigela de arroz de ferro”: esta tigela, na verdade, cobria muitos outros itens além da alimentação garantida, como a previdência social, o seguro saúde, o auxílio moradia e a escola para as crianças (DAVIS, 2006). É importante considerar que o acesso a estes benefícios pelos moradores das cidades não é determinado pela residência urbana de fato, mas pelo registro no *hukou* como cidadão urbano – houve mesmo casos em que moradores do campo receberam benefícios por seus *hukous* serem urbanos. Durante o período maoísta, as cidades e o campo eram como dois mundos separados. A única grande migração do campo para a cidade incentivada pelo governo aconteceu durante o Grande Salto Adiante, de 1958 a 1959. Durante este período, prevendo um grande aumento na atividade industrial, que foi centralizada nos aglomerados urbanos, o governo trouxe bastante mão-de-obra do campo. Todavia, já em 1960, com o engavetamento do Grande Salto,

o sistema do *hukou* foi introduzido em sua forma completa, a qual permanece sem muitas alterações até os dias de hoje (CHAN e ZHANG, 1999). É interessante notar que boa parte das pessoas que aproveitaram os períodos de livre mobilidade da década de 1950 para migrarem, mas que não conseguiram registro oficial para tal, foi deportada, no início da década de 1960, de volta para suas aldeias de origem – o número de pessoas deportadas, segundo algumas estimativas, chegou a 50 milhões (DAVIS, 2006). As razões para isto foram que, em seguida ao desastroso Grande Salto Adiante, os riscos de falta de grãos e alimentos e o fantasma da fome nos meios urbanos, voltaram. O governo, então, tomou medidas draconianas banindo para o campo estas dezenas de milhões de camponeses que, de uma maneira ou de outra, haviam chegado à cidade na década anterior (SOLINGER, 2006: 182).

O *hukou* constituiu-se num efetivo sistema de controle, por ser usado em conjunto com outros instrumentos do governo. Antes do período da reforma, instrumentos ligados tanto ao campo como à cidade corroboravam para o sistema ser eficaz. No campo, o sistema de comunas fixava os camponeses à terra. Todos os adultos precisavam trabalhar para suas famílias receberem cotas de alimentos, com o controle do todo exercido pela autoridade local. Na cidade, as unidades de trabalho eram todas estreitamente supervisionadas pelo Estado, de maneira que os imigrantes rurais teriam poucas chances de encontrar um emprego na cidade. Eram justamente essas unidades de trabalho que administravam a maior parte dos serviços sociais dos seus empregados (WU, 2002). Considerando-se que alojamento, alimentação e outros serviços sociais eram dificilmente conseguidos no mercado, sobreviver na cidade se tornava muito difícil, o que praticamente eliminou as emigrações não autorizadas do campo para a cidade neste período antes das Reformas (WU e TREIMAN, 2004). Para apertar o cerco contra os imigrantes ilegais, o MSP criou nos anos 60 uma rede exclusiva de controle, a qual ainda existe. Nas cidades, policiais especiais (*huji jing*) monitoram o registro de residência. Cada um desses policiais supervisiona cerca de 750 domicílios. Como afirmam CHAN e LIU (2001), depois de muitos anos nesta função, esses policiais possuem um conhecimento íntimo da vizinhança sob sua responsabilidade, assim podendo exercer um controle rigoroso sobre os acontecimentos ao seu redor. Além disso, o sistema começou a ser informatizado já no final dos anos 1980 e hoje possui um banco de dados digital da maior parte da população. Em resumo, apesar da grande população do país, a capacidade de monitorar o *hukou* demonstra-se muito elevada. Segundo WANG (2005), em 2002, quase todas as delegacias de polícia no país (são mais de 30 mil) tinham informatizado a administração do *hukou*.

Assim, 1.180 cidades e vilas integraram uma rede de computadores para compartilhar dados dos registros de *hukou* de cerca de 1,07 bilhões de pessoas (ou 83% da população), e 250 cidades criaram um sistema único de *hukou* informatizado que permite o acesso instantâneo o mais de 650 milhões de pessoas (ou cerca de metade da população). Em 2002, o MSP requereu de todos os hotéis com mais de 50 camas que tivessem um sistema informatizado que transmitisse a foto de todos os hóspedes para a delegacia de polícia local (p. 3).

### 3. O sistema de registro e a economia

Na perspectiva do governo, para conduzir uma economia planificada, era necessária não apenas a capacidade de alocar recursos humanos nas empresas e nos setores, mas geograficamente (LIU, 2005). Neste sentido, o sistema de registro de residência foi um complemento às políticas e aos instrumentos do governo que permitiu a este ter grande controle sobre o local de moradia das pessoas, podendo influir, entre outros aspectos, sobre a densidade populacional de um aglomerado urbano (ou seja, sobre a infraestrutura necessária), sobre a distribuição das famílias, sobre o fluxo de mão-de-obra para os projetos produtivos e, por último, sobre o excedente de mão-de-obra em cada região. Conseqüentemente, este mecanismo é capaz de determinar o dado macroeconômico de desemprego e influenciar a carga que a infra-estrutura urbana terá que ou poderá suportar. Combinado com os outros mecanismos de planejamento e controle que uma economia centralizada possui, é possível inferir que tanto a produção de alimentos e bens manufaturados podia ser precisamente controlada, como os custos de manutenção da população podiam ser previstos de acordo com os meios disponíveis. Isto permite ao governo detalhar e dar um grau de precisão aos efeitos das suas políticas como não se encontra em outros lugares. A importância disso para as estratégias do governo chinês é bastante valorizada por diversos autores. Segundo CHAN e ZHANG (1999), “a estratégia industrial e o sistema de registro de residência *hukou* foram partes cruciais e orgânicas do modelo maoísta: a estratégia não poderia ter sido implementada sem o sistema”(p.819). Neste imbróglio, entretanto, o governo chinês se via num *trade-off* entre os problemas sociais e de popularidade em restringir a mobilidade dos cidadãos e a possível perda de eficiência econômica em abrir as portas das cidades. Nas palavras de SHARPING (2004):

*Indefinido entre o desejo de liberar as forças econômicas motivando a migração por um lado, e a necessidade de preservar o status quo e o poder*



*contíguo, do outro, o governo chinês vem exercendo uma dissuasão política e social para tentar manter o controle sobre os movimentos populacionais. Tentativas de canalizar a migração rural para longe das grandes cidades e de prevenir migrantes temporários de se tornarem permanentes têm caracterizado a atitude oficial por um longo tempo. Mas estas políticas têm sido repetidamente modificadas pela necessidade de se continuar as reformas econômicas, modificações materializadas nas medidas para aumentar a produtividade e reduzir o excedente de mão-de-obra nas empresas rurais não-agrícolas ou para cortar a folha de pagamento urbana empregando força de trabalho barata vinda do campo (p. 4).*

Desde o princípio do governo revolucionário, as lideranças deixaram claro que a estratégia de desenvolvimento estava centrada, num primeiro momento, no incentivo ao desenvolvimento de indústrias pesadas em âmbito nacional. Este modelo é semelhante à estratégia soviética e incorpora, sem dúvidas, as etapas dos modos de produção concebida por Karl Marx. Segundo estas, existem etapas obrigatórias no nível de desenvolvimento das forças produtivas para que se possa chegar a uma sociedade comunista, onde a propriedade coletiva dos meios de produção se traduz em esforços e benefícios semelhantes a todos os membros da sociedade. O exemplo do ocidente nos mostra que a industrialização das regiões urbanas significou na maior parte dos casos uma migração em massa do campo para cidades atrativas, o que tem efeitos perversos em sobrecarregar a infra-estrutura urbana e criar custos extraordinários tanto para a população quanto para o poder estatal (SINGER, 1975).

O sistema de registro de residência *hukou*, na linha argumentativa deste artigo, foi uma barreira de permeabilidade seletiva que preservou as aglomerações urbanas chinesas e os planos estatais de custos e problemas sociais extraordinários. Através dos dados disponíveis, podemos afirmar que o processo de urbanização na China ocorreu num passo comedido até os anos 1990. Conforme afirma WANG (2005), “a China conseguiu até então crescimento econômico rápido e sofisticação tecnológica numa economia estável, com sistema de preços duplo e com um ritmo de urbanização relativamente lento e discreto” (p. 148).

#### **4. O sistema *hukou* - de 1985 até 2004**

Apesar de o sistema ter mantido as mesmas linhas gerais desde os anos 1960 até os dias de hoje, houve mudanças paulatinas, as maiores acontecendo mais recentemente. No final dos anos 1970 aconteceu, junto às reformas econômicas e ao desmantelamento das comunas agrícolas, uma flexibilização

do sistema do *hukou*, como citado anteriormente. Uma razão que permitiu esta mudança foi que, ao contrário dos períodos nos quais houve falta de comida em regiões do país (como durante o Grande Salto Adiante ou a Revolução Cultural<sup>4</sup>), as mudanças no meio rural, resultantes do desmantelamento das comunas agrícolas, tiveram como resultado um aumento de produtividade, que afastou o fantasma da fome. Além disso, diferentemente do período posterior à Revolução, já não era tão necessário separar o campo da cidade e criar um intercâmbio desigual entre esses dois espaços para financiar o desenvolvimento das indústrias de base. Ainda nos anos 1980, todavia, a estratégia de crescimento “costeiro e desigual” estava no seu auge. Este auge se traduz, também, em uma necessidade de mão-de-obra barata nas regiões costeiras. Este conjunto de fatores incentivou o abrandamento das barreiras. Segundo DAVIS (2006):

*A migração oficialmente sancionada foi amesquinhada por uma torrente imensa de imigrantes 'não autorizados' ou 'flutuantes'. Desprovidos de cidadania oficial na cidade, obtida com um cartão de certificado de residência em vigor, essa imensa massa de camponeses não tinha direito legal a moradia nem a serviços sociais. Em vez disso, torna-se combustível humano baratíssimo para as sweatshops – literalmente, 'fábricas de suor' – e para os canteiros de obra (p. 68).*

Fruto destas mudanças, os anos 1980 viram um crescimento dos movimentos populacionais, o que fez o Ministério da Segurança Pública adaptar suas políticas. Ao invés de seguir um viés autoritário, o MSP procurou maneiras de registrar estes novos migrantes nas zonas urbanas, principais destinos dos migrantes. Um elemento-chave nesta empreitada foi o Certificado de Residência Temporária – CRT (*zanzhu zheng*). Este certificado permitiu aos migrantes que pretendiam ficar mais de três meses no destino – período permitido sem um *hukou* permanente – um registro oficial. Ele é emitido sem os pré-requisitos necessários a uma estada permanente, como o aceite de uma unidade de trabalho urbana e autorização da comuna agrícola de origem. Isso, então, facilitou as migrações espontâneas. No entanto, os detentores de um certificado temporário não têm acesso aos benefícios acordados aos *hukous* urbanos regulares.

Além disso, os detentores de um CRT devem, frequentemente, contribuir com taxas, tanto para emissão como para a manutenção do certificado. É interessante notar que as taxas para possuir o certificado não

---

<sup>4</sup> Para detalhes, ver BIANCO (1976).

eximem o migrante de pagar preços abusivos por serviços públicos que os residentes permanentes conseguem a valores módicos. Segundo WANG (2004), é nessa diferença entre os preços dos serviços públicos que se encontra o principal motivo para as famílias desejarem um *hukou* urbano. Especificamente, é pela questão da educação dos filhos. Num exemplo representativo, na cidade de Fenghua, na província de Ningbo, os pais com *hukou* urbano pagam como taxa de escolaridade obrigatória para a escola primária de seus filhos RMB 1.200 (R\$300,70) por ano por criança, enquanto os pais sem *hukou* urbano precisam pagar RMB 3.500 (R\$877,50)<sup>5</sup> (ZHANG, 2002). Mesmo no caso dos estudos superiores, as políticas educacionais tornam mais difícil para um detentor de *hukou* rural entrar na universidade do que para um detentor de *hukou* urbano. Por fim, dependendo da municipalidade, exige-se do postulante ao CRT uma permissão de trabalho e de planejamento familiar, o que tira parte do caráter independente deste certificado (CHAN e ZHANG, 1999; CARRILLO, 2000) Este certificado é utilizado até os dias atuais. Ele é emitido para os trabalhadores temporários, os estudantes e os estrangeiros residentes na China continental. Desde 1999, o processo de obtenção de um CRT foi bastante facilitado (WANG, 2005).

No mesmo ano do início do CRT, 1985, foi instituída na China a cédula de identidade de cidadão (CIC). Este documento mudou a maneira de registrar os chineses, pois enquanto o *hukou* agrupa as pessoas em famílias para o registro, a CIC é individual (ROGERSON e WU, 2002). Esta mudança constitui-se num reflexo da política adotada na época, onde se criou tanto um mercado para os bens comerciáveis como se deu liberdade às pessoas para constituírem empresas privadas. Segundo CARRILLO (2000), desde o início do século XXI, a CIC parece ser o documento de identificação mais importante na China.

As reformas pelas quais o *hukou* passou se intensificaram no limiar do Século XXI. Em 1998, o Conselho de Estado aprovou uma proposta do Ministério da Segurança Pública que visava abolir certas restrições à mobilidade interna. Entre elas: os menores de 18 anos ganharam o direito de escolher entre herdar o local de registro do pai ou da mãe; as mudanças de *hukou* para casais separados em razão disto foram facilitadas; as pessoas

---

<sup>5</sup> Os valores, de 2002, foram convertidos para dólares da época, em razão desta moeda apresentar uma taxa de câmbio razoavelmente constante com a moeda chinesa ao longo do tempo, e depois ajustados pela inflação dos EUA. A atualização dos valores foi feita pelo Índice de Preços ao Consumidor (CPI-U) calculado pela Escritório de Estatísticas do Trabalho do governo dos EUA. A conversão para reais foi feita com base nos valores de 27 de novembro de 2007. A moeda chinesa é chamada de duas maneiras: de RMB (*renminbi*) ou de *yuan*. *Renminbi* significa “moeda do povo”.

idosas que dependem dos cuidados dos filhos ganharam prioridade na alteração de registro; e foi facilitada a mudança do *hukou* de investidores e empresários, assim como do de suas famílias (GU et alli, 2007). Em seguida, no ano de 2000, o governo adotou as pequenas cidades, aquelas com até 100 mil habitantes, como projeto piloto para a liberação dos controles de mobilidade. Nestas cidades, as quotas para as transferências de *hukous* foram abolidas para todos migrantes que tivessem um emprego e domicílios fixos. Posteriormente, no ano de 2001, o governo central transfere a responsabilidade pela adoção de reformas no *hukou* para as administrações locais. Considera-se que nestes últimos anos as administrações locais estão com grande liberdade para gerir as pessoas sobre seus territórios (CHUN-CHUNG e HENDERSON, 2006).

Neste sentido, é razoável que muitas grandes aglomerações urbanas tenham optado por manter um controle rígido sobre os seus novos moradores. As grandes aglomerações são, em geral, os pólos que mais atraem migrantes e que têm os maiores custos de infra-estrutura urbana. Em agosto de 2003, o Ministério de Segurança Pública aprovou novas medidas libertadoras. Desta vez em relação à região oeste do país, todas as pessoas que desejassem e tivessem um nível razoável de instrução poderiam fixar residência em locais do oeste e ganhariam um registro permanente de *hukou* de acordo com o local escolhido. Por fim, em 2003 foram abolidas as medidas coercitivas contra os migrantes irregulares. Sendo interpretada de maneira simbólica, por dar voz às demandas dos migrantes, esta decisão acelerou as reformas no sistema de registro de residência a níveis municipais e provinciais de governo. Daquele momento em diante, a polícia não deveria mais prender nem reenviar os trabalhadores migrantes que não possuíssem os documentos necessários. Além disso, a polícia começou a emitir, desde então, documentos de residência urbana temporária para aqueles migrantes que encontram um emprego (SOLINGER, 2006).

Um detalhe importante nas mudanças do sistema do *hukou* é que, coincidentemente próximo às reformas em que foi instituído um sistema de preços único baseado no mercado, foi criada uma modalidade de *hukou* para ser vendida. Esta modalidade, chamada de *blue stamp*, é vendida pelo governo desde finais da década de 1980 (LIU, 2005). Seu preço é considerável para a renda média chinesa e, enquanto o portador é legalizado na cidade de escolha, sua posse não garante a oferta de serviços públicos a taxas tão baixas quanto àquelas cobradas dos portadores de um *hukou* regular (ZHANG, 2002). Entretanto, o produto foi um sucesso de vendas. Conforme Liu (2005), “entre 1990 e 1994, governos locais venderam cerca de 3 milhões

de *hukous* urbanos (*blue stamp*) a um preço médio de 8.300 yuans por unidade” (p 137). Este montante, convertido em reais a preços de hoje, equivale a R\$ 2.642,24<sup>6</sup>, uma quantia altíssima para um país onde pelo menos 42 milhões de pessoas vivem abaixo do nível de subsistência no início do Século XXI<sup>7</sup>.

Em escala regional, houve medidas de reforma no *hukou* mais ousadas. Enquanto muitas pequenas aglomerações urbanas colocaram em prática a flexibilização permitida pelo governo, os grandes centros urbanos como Beijing, Shanghai e Tianjin ainda administram seus sistemas de registro de residência de maneira rígida (KNIGHT e YUEH, 2004). Nestes lugares, é ainda necessário ter um registro urbano para ganhar acesso ao seguro social, à educação, ao alojamento e a maiores perspectivas de emprego. Entretanto, esta rigidez no controle tem ganhado certa permeabilidade. Beijing, por exemplo, criou desde 2003 uma nova categoria de *hukou*. Essa categoria, chamada de permissão de emprego e de residência em Beijing, garante aos seus detentores direito a moradia, educação, seguro de saúde e assistência social. Entretanto, a permissão não é emitida sem entraves, pois quem a possui deve preencher certos pré-requisitos, como segundo grau completo e dois anos de experiência profissional<sup>8</sup>. Grandes regiões, assim como todas as cidades das províncias de Anhui, Guangdong, Hebei, Jiangsu, Shandong, Sichuan e Zhejiang adotaram as reformas permitidas pelo governo neste início de século. Além disso, há locais onde as autoridades afrouxaram mais os requisitos para conseguir um registro local. Dois exemplos são Fuzhou, capital de Fujian, e Shijiazhuang, capital de Hebei. Desde 2002 foi eliminada, nestes locais, a distinção entre as classes de *hukou* para os residentes locais, assim como o foi a restrição para a entrada de migrantes. (ZHU, 2007).

O controle do *hukou*, assim, está sendo abrandado com o passar do tempo. Enquanto até os anos 1970 a mobilidade para as cidades era fisicamente restrita, com as reformas vieram mudanças que transformaram estas barreiras em perda de direitos e de benefícios. Isto coincide, conforme

---

<sup>6</sup> O valor foi definido pela taxa de câmbio real – dólar norte-americano do dia 27 de novembro de 2007. A conversão histórica foi feita através de dólares norte-americanos, por estes possuírem uma taxa de câmbio histórica definida em relação à moeda chinesa. A atualização dos valores foi feita pelo Índice de Preços ao Consumidor (CPI-U) calculado pelo Escritório de Estatísticas do Trabalho do governo dos EUA.

<sup>7</sup> Missão das Nações Unidas para a China. Disponível em: [www.unchina.org](http://www.unchina.org). Acesso em setembro de 2007.

<sup>8</sup> *China Morning Post*. Permit Reform in Capital offers Migrants First-class Benefits. Artigo de 8 de julho de 2003. Disponível em: [www.scmp.com](http://www.scmp.com). Acesso em: outubro de 2007.

foi exposto, com a eliminação das comunas agrícolas e com a criação das empresas rurais, o que trouxe substanciais ganhos de produtividade para o campo. As políticas anteriores, de “desenvolvimento das forças produtivas via incentivos ideológicos e repressão às práticas mercantis no campo” (JABBOUR, 2006) foram um fracasso, com milhares de pessoas morrendo de fome entre 1956 e 1976. Este ganho de produtividade no campo liberou um excedente de mão-de-obra que, mesmo até aquele, estava já subempregado, devido à oferta muito limitada de terras aráveis no país – a título ilustrativo, apenas 14% das terras chinesas são cultiváveis, enquanto no Brasil são 7,6% das terras e na Índia, cerca de 51%<sup>9</sup>. Calcula-se que o desemprego no campo em meados da década de 1980 variava entre 30 e 40% da PEA (XIE, 1993). Para incrementar este excesso de mão-de-obra no campo, a partir dos anos 90, os agricultores tem tido crescentes dificuldades em vender seus produtos na cidade, em função dos hábitos da população estarem mudando com o aumento da renda. Enquanto antes o alimento básico era grãos, agora o padrão de consumo está ficando mais diversificado – implicando, também, em grande consumo de importados. Além disso, o governo cortou parte dos recursos que investia no desenvolvimento rural, diminuindo a rentabilidade do negócio<sup>10</sup>. Em função da criação dos novos mercados locais e da proliferação de empresas privadas, as barreiras do *hukou* foram transformadas em obstáculos: afinal, ao contrário do modelo de desenvolvimento soviético, a China, ao apostar no crescimento da indústria de bens de consumo, precisaria preparar o seu mercado interno para tal. Este afrouxamento do *hukou*, que, como já salientado, foi bastante gradual, entretanto não interrompeu a estratégia de desenvolvimento “costeiro e desigual”, puxada pelas ZEE. Foi justamente a segunda metade da década de 1980 que assistiu ao auge desta estratégia de desenvolvimento (RUIZ, 2006).

As maiores flexibilizações no *hukou*, assim, só vieram a acontecer a partir da década de 1990. Deste momento em diante, as atividades privadas foram adentrando o continente chinês, enfraquecendo as ZEE e tornando menos necessário ao governo investimentos e proteção excepcionais para as regiões costeiras que receberam os investimentos estrangeiros. Um momento marcante desta mudança nos ventos do desenvolvimento foi o IX Plano

---

<sup>9</sup> Divisão de Estatísticas das Nações Unidas. Pesquisa de área de terras aráveis e disponíveis para a agricultura em 206 países. Disponível em [http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb\\_dict\\_xrxx.asp?](http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_dict_xrxx.asp?). Acesso em 16 de outubro de 2007.

<sup>10</sup> *China Business Review*. Artigo de novembro de 2005. Disponível em: [www.chinabusinessreview.com/members/1105/powers.html](http://www.chinabusinessreview.com/members/1105/powers.html). Acesso em setembro de 2007.

Quinquenal (1995-2000), que tinha como meta reduzir as disparidades regionais. Para isto, busca-se reduzir os privilégios da região costeira. A partir deste quadro e da estrutura do *hukou*, a próxima parte deste artigo busca desenhar as razões pelas quais o *hukou* foi criado e pelas quais ele se sustentou e se sustenta.

## **5. O sentido do *hukou***

Este texto apóia-se na tese de que o sistema de registro de residência foi instituído e mantido por ser um mecanismo eficaz de suporte para a estratégia de desenvolvimento adotada pela China. O sistema foi interessante tanto para o desenvolvimento da indústria pesada do país, construída sobre planejamento central e estatização, desde o primeiro Plano Quinquenal (1953-57), como também para o projeto de crescimento “costeiro e desigual”, puxado pelas exportações. Para o crescimento desigual, a contribuição-chave do *hukou* foi prover um fluxo de mão-de-obra para as cidades a um ritmo adaptável às necessidades do momento – o que implica numa capacidade de manter os salários nas cidades relativamente baixos. Numa analogia, o *hukou* foi como uma válvula regulável para o excedente de trabalhadores no campo que se interessavam cada vez mais, em função do aumento dos desníveis salariais, em migrar para as cidades em busca de melhores condições de emprego. Isso parece corroborar a argumentação de SINGER (1975), “as migrações internas não parecem ser mais que um mero mecanismo de redistribuição espacial da população que se adapta, em última análise, ao rearranjo espacial das atividades econômicas” (p. 33).

Este rearranjo, no caso chinês, foi o desenvolvimento em ritmos diferentes e com nível de investimento bastante desigual do leste em comparação com o oeste chinês. Ao mesmo tempo, a manutenção de muitos trabalhadores no campo, aliada ao desmantelamento das comunas agrícolas – substituídas a partir do final dos anos 1980 por empresas rurais – permitiu, pelo menos num primeiro momento, a manutenção de baixos preços dos alimentos, que serviam para movimentar a máquina de desenvolvimento industrial e para permitir níveis baixos de salário nas cidades.

Além disso, no que concerne aos custos dos fatores de produção, o *hukou* restringiu os gastos em urbanização no país, pois, como afirma WANG (2004), permitiu que o ritmo de urbanização chinesa e de chegada de camponeses nas cidades tenha sido comedido – apesar de, em cifras absolutas, os números assustarem. Em outras palavras, o governo conseguiu controlar o conjunto dos fatores de produção disponíveis internamente, deixando-o numa

invejável situação, vis-à-vis outros governos nacionais, para desenvolver a economia do país. Os próximos tópicos procuram detalhar o papel do *hukou* como válvula de contenção do ritmo da urbanização chinesa, como mecanismo para permitir um desenvolvimento desigual e como ferramenta de controle social.

## 6. *Hukou*: mecanismo de controle social e dos trabalhadores

O *hukou* foi adotado no início da China pós-revolução, em parte importado dos países que compunham a extinta União Soviética e, em parte, remetendo a um modelo já utilizado em antigos governos em seu território. Quando da sua introdução, em 1951, a razão apresentada pelo governo, segundo LIU (2005), era “a manutenção da paz social e ordem, garantindo a segurança das pessoas e protegendo a liberdade de movimento e de residência destas” (p. 138). Apesar de nos primeiros anos de existência, a utilização do *hukou* tenha sido realmente para controlar os “criminosos e inimigos do povo”, após 1954, conforme mostrado anteriormente, o sistema ganhou um viés de controle de residência e de mobilidade (CHAN e ZHANG, 1999: 829). Esta mudança foi consecutiva ao grande fluxo migratório para as cidades que houve na China logo após a revolução. Após um período de duas décadas de conflitos, o país se deparou, como era de se esperar, com levas de desabrigados e refugiados que tentaram voltar para suas terras natais, assim como famílias em necessidade buscando melhores condições de vida nas cidades, as quais foram dificilmente alcançáveis, e eram mantidas em condições precárias durante o tempo de conflitos (JABBOUR, 2006).

O governo chinês, assim, precisou do *hukou* para, mais do que saber onde estavam as pessoas, conseguir moldar as migrações de acordo com os seus interesses. Nos primeiros anos, esse interesse era apenas tornar sustentável o volume populacional das cidades. Motivo pelo qual, durante os anos do Grande Salto a Frente (1956-62), houve um suprimento das cidades e das demais zonas produtivas de mão-de-obra suficiente para fazer as novas fábricas<sup>11</sup> funcionarem (KYNIGE, 2007). Intencionalmente ou não, este controle passivo, que visava não sobrecarregar algumas áreas e manter o sistema produtivo funcionando, moldou-se como um sistema de controle do fator de produção trabalho. À primeira vista, este poder de alocar pessoas buscou manter o número necessário de trabalhadores nos locais em que, segundo os planos de desenvolvimento econômico, elas deveriam estar.

---

<sup>11</sup> Que brotavam com o audacioso plano de Mao Tse-Tung, que previa se igualar à produção pesada da Inglaterra em 15 anos.



Neste sentido, podemos observar a relação do *hukou* com as estratégias amplas definidas pelo governo. Mao Tsé-Tung definiu a cidade como foco de suas energias, deixando o campo e sua auto-suficiência entregue à própria sorte. O *hukou*, então, foi o mecanismo que permitiu tais políticas existirem sem serem postas em perigo pelos fluxos migratórios – o que nada mais são do que realocações espontâneas dos fatores de produção (SINGER, 1975). Conforme argumentam CHAN e ZHANG (1999), “o sistema *hukou* foi crucial para a implantação da estratégia de desenvolvimento chinesa de perseguir expansão rápida da indústria pesada bancada pela agricultura, e de desenvolver as cidades e áreas urbanas ao custo das áreas rurais” (p. 822). Esta dicotomia, num segundo momento, ressurgiu com o desenvolvimento das áreas costeiras através da entrada de capitais estrangeiros, em prejuízo das regiões interioranas, que ficaram mais uma vez confiadas à própria auto-suficiência. Afinal, apesar os camponeses terem sido os principais beneficiados nos primeiros cinco anos de reforma econômica, por terem obtido a liberdade de comércio com a instituição das empresas rurais, o campo não recebeu investimentos governamentais em volume significativo em nenhum momento.

Ao mesmo tempo em que apoiou os projetos de crescimento econômico do governo, o sistema *hukou*, tal como foi concebido e mantido, permitiu baixos salários nas cidades e cidades com reduzidos problemas de infra-estrutura. O *hukou* permitiu (e permite!), que os salários nas cidades sejam comprimidos por duas razões. Primeiro, porque existe uma grande massa de trabalhadores de reserva no campo que teve a entrada facilitada nas cidades conforme o ritmo de expansão da economia, mantendo assim uma oferta de trabalho à altura da demanda. Considerando-se que, nos últimos 30 anos, o país tem mantido uma velocidade de crescimento do PIB alta e previsível, as mudanças nas legislações do *hukou*, que foram abrandados de forma progressiva conforme o passar do tempo, sinalizam um interesse do governo em equilibrar o mercado de trabalho campo-cidade e de trazer mais e mais camponeses para os empregos urbanos. Segundo, as modificações no registro de residência dos anos 1980 permitiram que os imigrantes se assentassem nas cidades mesmo sem autorização oficial, porém ao custo de não terem direito aos benefícios dos moradores urbanos – o que inclui previdência social, auxílio moradia, taxas escolares reduzidas, entre outros – e de não poderem ser empregados pelas empresas estatais (o que mudou em 2003 na maioria das cidades) e por boa parte das empresas privadas.

Estes trabalhadores se tornam, assim, ilegais dentro de seu próprio país, numa situação a qual CARRILLO (2000) compara à dos mexicanos que

trabalham nos EUA e vivem sobre um limbo de civilidade. Estes imigrantes, assim, vivem em empregos informais cujos empregadores não precisam se encarregar de direitos do trabalho e que oferecem, geralmente, aquelas funções que os moradores urbanos não se interessam ou não se submetem. Uma consequência direta desta situação é que os rendimentos no mercado de trabalho se tornam função não apenas do capital humano dos trabalhadores – ou seja, da qualificação destes –, mas, em boa parte, do registro de *hukou* que possuem (SOLINGER, 1999b). A situação é tão expressiva a ponto de a compra do *hukou blue-stamp* ser rentável, em alguns casos, para migrantes que trabalhem apenas dois anos no seu local de destino (LIU, 2005). Assim, estes trabalhadores, com menos direitos, se tornam sujeitos de empregos mal remunerados e com pouca segurança e sem garantias. Essa situação se coaduna com a descrita por Martins (1998), estudioso da situação brasileira: “através do migrante, o capital consegue empregar trabalho sem nenhuma responsabilidade social ou moral do capitalista: o trabalho puro” (p. 28).

A segunda consequência indireta do *hukou* que beneficia o Estado Chinês é a menor pressão sobre a infra-estrutura e serviços urbanos que o controle da entrada nas cidades permite. As cidades são construções humanas que implicam gastos extraordinários. Como afirma SINGER (1975), “na medida em que aumenta a densidade de ocupação humana e econômica do espaço urbano, as autoridades públicas locais são solicitadas a inverter somas crescentes na ampliação dos serviços urbanos, recorrendo a soluções cada vez mais caras: trens subterrâneos, vias elevadas, tratamento de esgotos, desvio de correntes d’água de distâncias cada vez maiores” (p. 38). Enquanto em um país com elevado PIB per capita estes gastos podem ser comprometedores, num país como a China, com baixa renda per capita e que confia todo seu potencial investidor em projetos que visam o desenvolvimento econômico, estes gastos podem estar além dos recursos do Estado.

O *hukou*, como amenizador dos impulsos migratórios, certamente reduziu as necessidades de gastos nas cidades e, principalmente, nas metrópoles chinesas. O governo, neste caso, teve o controle da balança entre a entrada de mão-de-obra para a produção e o custo desta mão-de-obra sobre os serviços urbanos: “migrações internas controladas e determinadas administrativamente tem provido uma oferta constante de mão-de-obra barata e motivada sem, no entanto, sobrecarregar a infra-estrutura nas cidades” (WANG, 2004: 132).

O mesmo efeito aconteceu com os serviços oferecidos à população urbana. Estes moradores são historicamente privilegiados pelos benefícios exclusivos fornecidos pelo governo, conforme comentado anteriormente. Os

migrantes irregulares, ao contrário, não têm o direito a esses benefícios, mesmo fazendo parte da força de trabalho. É possível, assim, induzir que isto representou uma redução de gastos proporcional à participação dos migrantes no total da força de trabalho. Como afirma CARRILLO (2000), “o sistema de registro de residência permite ao governo limitar o número de pessoas que ele é obrigado a incluir nos seus programas de segurança e de assistência social, os quais são restritos às áreas urbanas” (p. 4). Esses dois elementos de redução nos gastos do governo com infra-estrutura e assistência social provavelmente liberaram recursos no sentido de permitir que o Estado fortalecesse os seus investimentos em outros programas e projetos.

## **7. O desenvolvimento desigual Leste-Oeste e o deslocamento humano**

As desigualdades regionais na China são históricas, datando de muito antes da Revolução Comunista de 1949. Certa parte das desigualdades tem raiz no Século XIX, quando a China foi hospedeira de protetorados de impérios estrangeiros, como o Japão e a Grã-Bretanha. Estes protetorados se implantaram na costa, em cidades como Shanghai e Guangzhou, fazendo ali certos investimentos e mesmo criando pequenas plantas manufatureiras. Isto criou uma dicotomia entre um litoral rico e um interior relativamente pobre. Mais adiante, esta dicotomia se transformou numa desigualdade entre Norte e Sul, o primeiro mais rico em relação ao último. Foi nesse cenário que a República Popular da China começou a ser construída.

Nos anos de governo maoísta, as políticas de investimento priorizaram a região central e a região oeste da China. O país, que passou por um isolamento diplomático de 22 anos, período que terminou com a sua entrada na ONU – como exemplo, as relações diplomáticas com o Brasil só foram reatadas em 1974 –, era receoso de um ataque. Se tal fato ocorresse, o ataque provavelmente viria pela costa. Assim, o governo optou por transferir parte das indústrias para o interior, num movimento que visou implementar uma autonomia provincial em termos de recursos produtivos. Além disso, o governo buscava equilibrar a disparidade regional que havia herdado. Estes equipamentos industriais não ficaram necessariamente no campo, mas em cidades distantes do litoral chinês. Este movimento, porém, mudou com a volta das relações diplomáticas com o resto do mundo, com a morte de Mao Tsé-Tung e com o início das Reformas.

Até 1980 a região Centro-Oeste recebia mais investimentos fixos do que a região costeira – a Figura 1 mostra como algumas províncias do Centro-Oeste cresceram mais do que as do litoral até 1978. Além disso, enquanto nos

anos 1960 as regiões Central e Oeste receberam mais investimentos do que a região Leste esta última, no limiar do Século XXI, recebeu, por ano, mais investimentos do que as duas anteriores combinadas. Portanto, essa recriação de uma desigualdade entre Leste e Oeste é fruto das políticas de abertura econômica e de criação de um parque industrial exportador – afinal, nos últimos 30 anos, a China recebeu nada menos do que US\$ 700 bilhões em IDE, aproximadamente, sendo a maior parte deste montante depositada no litoral (Ruiz, 2006). A opção por este desenvolvimento regional tornou-se pública pelo sexto plano quinquenal (1981-85), que diferenciava o papel do leste, centro e oeste.

Entendemos que o desenvolvimento “costeiro e desigual” da China, arquitetado por Deng Xiaoping, buscou enriquecer o país nivelando por cima, pois este acreditava que nenhum sistema político se sustenta num ambiente carente de recursos materiais. Pode-se empregar a mesma linha de raciocínio deste dirigente chinês para contextualizar o papel do *hukou* neste momento: “devemos buscar a verdade nos fatos e utilizar a prática como o único critérios para a verdade”<sup>12</sup>. Seria pouco interessante montar um sistema de crescimento desigual num ambiente onde um fator chave de produção compensaria as vantagens regionais. Assim seria caso a força de trabalho pudesse se mover de forma a ofuscar as vantagens do crescimento desigual. Ideólogos do governo na época do início das reformas importaram teorias ocidentais sobre crescimento desigual, como as de Myrdal e de Williamson (RUIZ, 2006). Na aplicação destas, ao invés de uma diferenciação por nação, os desequilíbrios seriam regionais. Deveria estar claro para eles, então, que era necessário enfatizar as vantagens comparativas regionais.

O instrumento para permitir este modelo de desenvolvimento seria o *hukou*. Conforme já afirmado, o resultado deste sistema de controle foi favorável ao crescimento econômico. Além disso, para todos os fins, o controle de mobilidade do *hukou* era esperado como uma situação passageira, pois se inseria na argumentação do próprio Deng XIAOPING: “deixe que algumas regiões cresçam primeiro, para depois alcançar o crescimento comum”<sup>13</sup>. Os governantes certamente estavam cientes de que impedir o movimento de migrantes ou limitar o direito dos migrantes sem registro era um agravante à imagem do governo, à sua popularidade e à legitimidade das políticas de desenvolvimento, contribuindo para eventuais distúrbios e protestos. O crescimento econômico, assim, é buscado como uma solução

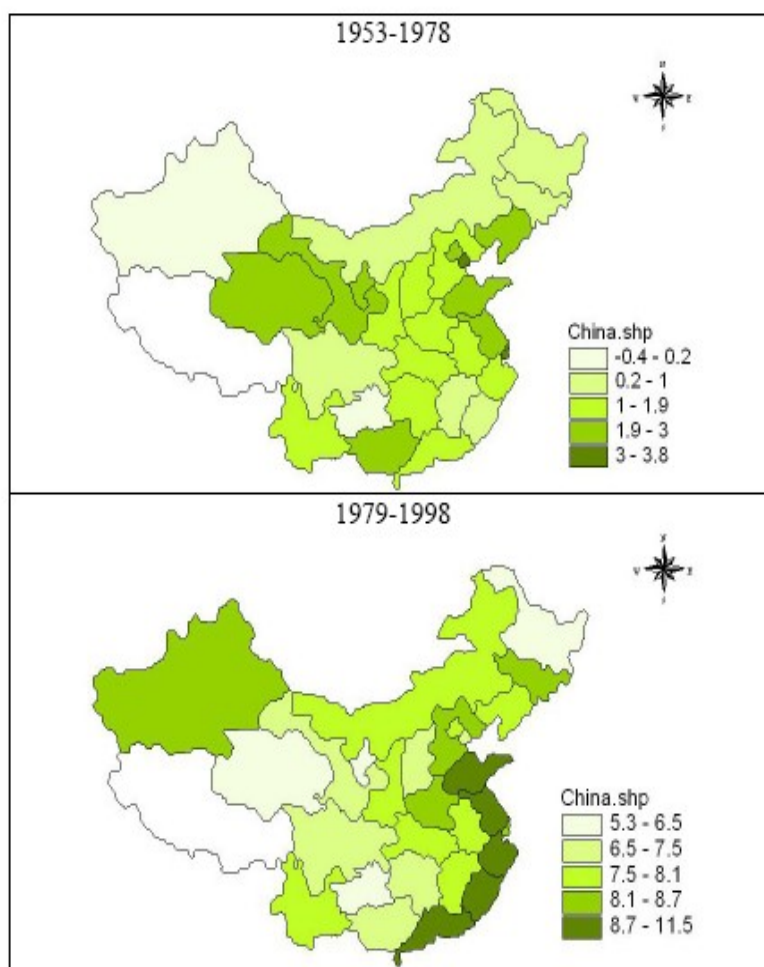
---

<sup>12</sup> Deng Xiaoping. Complete works of Deng Xiaoping. Disponível em <http://english.people.com.cn>, acesso em 10 de dezembro de 2007.

<sup>13</sup> Idem.

para este dilema, que deixa milhões de trabalhadores numa situação mais precária da que poderiam estar<sup>14</sup>. O fato é que, das suas origens aos dias atuais, o sistema *hukou* mostrou-se instrumento eficiente de controle da mobilidade da força de trabalho chinesa.

**Taxa Média de Crescimento Anual do PIB per capita (%)**



**Figura 1. Taxa média de crescimento anual do PIB per capita (5)**

Fonte: RUIZ (2006).

<sup>14</sup> Para uma análise das desigualdades internas na China, ver KORZENIEWICZ, R.P. e MORAN, T.P. (2006).

## 8. Conclusões

Para concluir, entende-se que o *hukou* foi necessário ao crescimento econômico chinês e ao desenvolvimento das suas forças produtivas. O quadro atual de grande sucesso do país como exportador, com grande aumento da renda interna e emergindo como nova potência mundial talvez não fosse tão viável sem o sistema de registro de residência. Num primeiro momento, o *hukou* teve papel em dar um ritmo gradual à urbanização. Apesar de na primeira década da República chinesa os camponeses terem sido bastante beneficiados pelo governo – afinal, a base de suporte de Mao Tsé-Tung estava no campo, assim como quase toda a população – as cidades, como destaca SINGER (1975), são a sede do poder e, portanto, da classe dominante. A estratégia de desenvolvimento rápido maoísta não seria alcançável se as cidades não se tornassem os núcleos dinâmicos da economia, o que, necessariamente, atrairia grande fluxo populacional. Neste primeiro momento também, o *hukou* teve o papel de alocar geograficamente a mão-de-obra. Isto foi necessário aos projetos de industrialização pesada como, por exemplo, o grande Salto à Frente.

De toda maneira, estes objetivos mais evidentes não esgotam as possibilidades do *hukou*. Ele foi um instrumento polivalente nas esferas política, social e econômica. Como afirma SCHARPING (2004), “o sistema do *hukou* não foi principalmente para conter a migração do campo para a cidade, mas foi parte de um grande sistema político-econômico visando atender múltiplos interesses do Estado: tanto no período atual quanto no pré-reforma”(p. 5). Foi como um instrumento polivalente que o *hukou* foi utilizado pelo governo após o início das Reformas. O *hukou* permitiu a estratégia de desenvolvimento “costeiro e desigual”, adotada pela China. Além disso, os trabalhadores migrantes desenraizados dos seus locais de origem formaram um exército de mão-de-obra barata, acessível na medida do necessário aos projetos produtivos. Os camponeses eram um exército de reserva nos seus lugares de origem, e uma força de trabalho sem direitos quando estavam nas cidades. Por fim, o *hukou* acabou restringindo os gastos sociais do governo. Por tirar o peso dos migrantes sobre a maior parte da assistência social, o sistema de registro de residência aliviou os gastos do governo de maneira proporcional aos cerca de 150 milhões de trabalhadores flutuantes chineses (LI, 2006).

De acordo com GAUDEMAR (1977), “a disciplina capitalista assegura a repartição dos indivíduos no espaço, de modo que cada indivíduo tenha o seu lugar e cada lugar o seu indivíduo, num vasto dispositivo de

enquadramento das atividades e dos espaços” (p. 50). Para este autor, em poucas palavras, “a mobilidade do trabalho surge assim como trave mestra de toda a estratégia de desenvolvimento capitalista” (p. 51). Nossa descrição do sistema *hukou* permite-nos afirmar que este foi imprescindível à estratégia desenvolvimentista adotada pela China, pois transferiu o ônus de um crescimento sem igual do Estado a segmentos importantes da população. O governo e as classes dominantes receberam os maiores benefícios do expressivo crescimento chinês, em parte às custas das populações migrantes e dos trabalhadores do campo. Isto, entretanto, não acontece sem efeitos colaterais, pois “os migrantes, movidos pela promessa de progresso econômico, trazem consigo os perigos de quebra social, institucional e da infra-estrutura nas cidades chinesas” (SCHARPING, 2004: 6). Por isso, a situação dos migrantes e seu potencial desestabilizador do sistema econômico chinês serão nosso objeto de estudos no futuro.

### **Referências Bibliográficas**

- BIANCO, Lucien. **Asia contemporânea**. México, Siglo XXI editores, 1976.
- CARRILLO, B. Ilegales en su propio país. Artigo não publicado, 2000.
- CHAN, Kam W., ZHANG, Li. The hukou system and rural urban migration in China: processes and changes. In: **The China Quarterly**, Cambridge, 1999.
- CHAN, Kam W. LIU, Ta. National statistics on internal migration in China: comparability problems. In: **China Informations**, vol. 15, n. 2. 2001.
- CHAN, Kam W.; LIU, Ta; YANG, Y. Hukou and non-hukou migration in China: comparisons and contrasts. In: **International Journal of Population Geography**, vol. 5. Londres: John Wiley and Sons, 1999.
- CHINA DAILY. Diversos números. Disponível em: [www.chinadaily.com.cn](http://www.chinadaily.com.cn).
- CHUN-CHUNG, A. HENDERSON, V. How migration restrictions limit agglomeration and productivity in China. In: **Journal of Development Economics**, vol. 80, 2006.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo, Boitempo, 2006.
- GAUDEMAR, Jean-Paul de. **Mobilidade do trabalho e acumulação do capital**. Lisboa, Estampa, 1977.
- GU, S.; ZHENG, L.; YI, S. Problems of rural migrant workers and policies in the new period of urbanization. In: **China Population, Resources and Environment**, vol. 17, n. 1. Science Direct, 2007.

- JABBOUR, E. **China: infra-estruturas e crescimento econômico**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.
- KNIGHT, J.; YUEH, L. Job mobility of residents and migrants in urban China. In: **Journal of Comparative Economics**, vol. 32. Elsevier, 2004.
- KORZENIEWICZ, R.P. & MORAN, T.P. World inequality in the Twentv-first century: patterns and tendencies. In: RITZER, G. **The Blackwell Companion to Globalization**. Oxford, Blackwell Publishers, 2006, 34 p.
- KYNGE, J. **A China sacode o mundo: a ascensão de uma nação com fome**. São Paulo: Globo, 2007.
- LIU, Zhiqiang. Institutions and inequality: the hukou system in China. In: **Journal of Comparative Economics**, vol. 33, p. 133-157. Boston: Elsevier, 2005.
- MARTINS, J. de S. O problema das migrações no limiar do terceiro milênio. In: Serviço Pastoral dos Migrantes (Org.). **O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998, 1 ed, v. 1, p.19-34.
- ROGERSON, S.; WU, X. Computerisation, Networking and Household Registration Information Management in China. In: **IMIS Journal**, vol. 12, n. 5. C.C.S.R., 2002. Disponível em: <http://www.ccsr.cse.dmu.ac.uk/resources/general/ethicol>. Acesso em: outubro de 2007.
- RUIZ, R. M. **Polarização e desigualdades: desenvolvimento regional na China (1949 – 2000)**. Belo Horizonte: UFMG, Cedeplar, 2006 [Texto para Discussão].
- SCHARPING, T. Studying migration in contemporary China: models and methods, issues and evidences. In: **Cologne China Studies Online**. Colônia: Editora da Universidade de Colônia, 2004.
- SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Editora brasiliense, 1975.
- SOLINGER, D. Citizenship issues in China's internal migration: comparison with Germany and Japan. In: **Political Sciences Quarterly**, vol. 114, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Contesting citizenship in urban China: peasant migrants, the State and the logic of the market**. California: University of California Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. The creation of a new underclass in China and its implications. In: **Environment and Urbanization**, vol. 18. SAGE publications, 2006.
- XIAOPING, D. **Discurso de Abertura do XX Congresso do Partido Comunista da China**. The complete works of Deng Xiaoping, vol. 3, 1982. Disponível em: <http://english.people.com.cn/dengxp/contents3.html>. Acesso em: outubro de 2007.



- XIE, Yichun. Retrospective of China's urbanization and regional development in the era of economic reforms. In: **Geojournal**, vol. 29. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers, 1993.
- XINHUA NEWS AGENCY. Agência oficial de notícias do governo chinês. Diversos números. Disponível em: [www.xinhuanews.com](http://www.xinhuanews.com).
- ZHANG, K. What explains China's rising urbanization in the reform era? In: **Urban Studies**, vol.39, n. 12. Nova Iorque: Carfax Publishing, 2002.
- ZHANG, Ye. Hope for China's migrant women workers. In: **The China Business Review**. Disponível em: [www.chinabusinessreview.com](http://www.chinabusinessreview.com). 2002. Acesso em: novembro de 2007.
- ZHU, Yu. China's floating population and their settlement intention in the cities: beyond the hukou reform. In: **Habitat International**, n. 31, 2007.
- WANG, Fei-Ling. **China's household registration system: discrimination and reform**. Congressional - executive commission on China, Washington, 2005. Disponível em: <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/090205/Wang.php#27>. Acesso em: janeiro de 2008.
- WANG, Fei-Ling. Hukou system and migration control. In: Chen, A; Liu, G; e Zhang, K. **Urban transformation in China**. Ashgate publishing, Hampshire, 2004.
- WANG, Fei-Ling. **Organizing through division and exclusion: China's hukou system**. Califórnia: Stanford University Press, 2005.
- WANG, Feng; ZUO, Xuejin. Inside China's cities: institutional barriers and opportunities for urban migrants. In: **The American Economic Review**, vol. 89, n. 2. American Economic Association, 1999.
- WU, Xiaogang. Work units and income inequality: the effect of market transition in urban China. In: **Social Forces**, vol. 80. 2002.
- WU, Xiaogang; TREIMAN, D. The household registration system and social stratification in China: 1955-1996. In: **Demography**, vol. 41. ABI INFORM Global, 2004.