

URBANIZAÇÃO, ACCOUNTABILITY E INCLUSÃO SOCIAL EM PERSPECTIVA COMPARADA: BRASIL X CHINA

Luis Eduardo Diaz Toledo Martins
Fundação Instituto de Administração, Brasil
luistoledodiaz@me.com

Nildes Raimunda Pitombo Leite
Universidade Nove de Julho, Brasil
nildespitombo@consensopg.com.br

RESUMO

Este trabalho objetivou analisar o contexto no qual ocorreu a intensa urbanização na China nos últimos 30 anos, e estabelecer bases de comparação das estratégias do Brasil e da China, no que se refere ao desenvolvimento urbano, visando à melhoria de qualidade de vida, planejamento, inclusão social, participação pública e proteção do meio ambiente nas cidades. Nesse processo, foram abordadas as bases legais e as estratégias de expansão urbana no tocante às propostas de suporte à atividade produtiva e à estruturação do desenvolvimento econômico. A seleção dos dois países foi motivada pela experiência de extensão do curso da FIA – Fundação Instituto de Administração para a China, quando foi possível verificar contrastes intensos em relação à inclusão habitacional da massa de migrantes decorrente dos processos industrializantes nos dois países em desenvolvimento. Verificou-se válida a análise comparativa, pois, embora se trate de realidades com inúmeras diferenças, apresentam desafios similares, uma vez que ambas as nações lidam com o enorme desafio de incluir socialmente populações historicamente marginalizadas. Assim, este trabalho propôs-se a abordar um debate sobre as razões pelas quais o Brasil, mesmo contando com uma renda diversas vezes maior, não conseguiu superar a China no que tange ao provimento do direito à moradia para sua população mais carente, incluindo assim esse grupo dentro das práticas de mercado.

Palavras-chave: Urbanização. China. Desenvolvimento Urbano. *Accountability*. Cidades. Imigração. Reforma Urbana.

URBANIZATION, ACCOUNTABILITY AND SOCIAL INCLUSION IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE: BRAZIL VS. CHINA

Abstract

This work has the objective of analysing the context on which the intense urbanization of China has taken place for the last thirty years, alongside comparing the different strategies applied by Brazil and China on improvement of Living Standards, Urban Planning, Social Inclusion, Public Participation and the Protection of the Natural Environment. In this process, there is an effort of contextualizing the legal frame and the implementation strategies of local policies of support to the productive activity. The selection of the two countries was motivated by this Course extension to China, when we as a group could observe the immense contrasts of the housing policies for the inclusion of migrants due to intense industrialization process of the two developing nations. The comparison has shown itself valid, as although these countries are strikingly different in many aspects, they deal with similar challenges regarding the problems of fast urban growth, and we are inevitably faced with the question of why Brazil, with an income per capita many times larger than China, has not been able so far to include its most poor population within the realm of dignified housing, and therefore, including this group into plain market rules.

Keywords: Urbanization. China. Urban Development. *Accountability*. Cities. Immigration. Urban Reform.

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto das Cidades – denominação oficial da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política Urbana" da Constituição – obriga as cidades brasileiras a elaborar, de forma democrática e participativa, seus Planos Diretores, de modo a delinear os projetos que ordenarão seu crescimento nos próximos anos.

Na elaboração desses Planos Diretores reside a possibilidade de ordenamento urbano, maximizando o crescimento e o aproveitamento do território para atender às necessidades coletivas e individuais de seus habitantes, tais como moradia de qualidade, espaços públicos adequados, mobilidade eficiente e inclusão social. Considerando a enorme responsabilidade dos governantes no ato de planejar junto à população esses Planos, é de fundamental importância investigar se tais instrumentos têm servido a seus propósitos.

A abordagem da questão brasileira inicia-se após uma análise do contexto das estratégias de desenvolvimento urbano aplicadas na China, de forma que se possa, a partir de uma referência externa, estabelecer novos olhares para os problemas habitacionais brasileiros.

2 JUSTIFICATIVA PARA ESTUDO DO TEMA

O Brasil tem um déficit habitacional que se situa entre 5 e 8 milhões de moradias (Maricato, 2010a). Um grande projeto, inédito no Brasil, pretende atender a uma demanda histórica por moradia para uma população de baixa renda que nunca teve, em nenhum momento, devido ao perfil de financiamento imobiliário no Brasil, acesso à habitação (Royer, 2009). Esse projeto movimentará empresas, criará centenas de milhares de novos empregos, ampliará, de forma significativa, a área de moradia de milhares de cidades e afetará, inevitavelmente, a infraestrutura das cidades brasileiras. O Plano Diretor Participativo é o instrumento legal de constituição das cidades, ou seja, é o

instrumento que define as áreas de expansão e dá suporte para o planejamento adequado da ampliação da infraestrutura. É fundamental, portanto, que ele não só leve em conta os diversos fatores ambientais e humanos que envolvem a tomada de decisões, mas também considere qual a participação dos diversos agentes (*stakeholders*) na elaboração do documento e, mais ainda, na determinação de uma política de expansão urbana, a qual, muitas vezes, não julga habilmente todas as variáveis de mercado, institucionais e populacionais no momento do exercício do planejamento.

Um Plano Diretor mal elaborado acarreta frequentemente um planejamento igualmente mal elaborado, levando a incontroláveis problemas sanitários, de trânsito e de insegurança. Notadamente nas grandes cidades brasileiras, ainda se verificam ocupações tendenciosamente ilegais e loteamentos clandestinos ou irregulares. Tais moradias, irregulares, não constituem reserva de capital ou de ativos legalizados, ou seja, fomentam a informalidade e a pobreza, uma vez que uma moradia ilegal não serve para garantia de nenhum tipo de crédito para investimento.

3 O PERENE DESAFIO DO PLANEJAMENTO

De acordo com Royer (2009), o modelo brasileiro de expansão urbana, em geral, obedece a critérios ditados pelo capital especulativo, ou seja, aquele que se submete apenas a um determinado risco, bastante limitado ou inexistente, inerente ao capitalismo. É relegado ao poder público o papel de gerar condições estáveis para o crescimento das cidades, que contam com uma demanda sempre crescente, a partir do crescimento do poder aquisitivo da população mais carente. Os planos diretores são, em sua concepção mais atual, uma ferramenta recente para o planejamento das cidades e muitas delas ainda não os têm concluídos.

Ainda assim, o governo federal conseguiu iniciar um programa bastante agressivo para resolver a questão, a qual se arrasta há décadas, sem iniciativas governamentais de peso. Se, de acordo com Cândido Malta C. F. (palestra na Fecomércio, maio 2010), os Planos Diretores no Brasil ou são superficiais ou

muito óbvios, então há carência de real investimento no Planejamento das Cidades.

China e Brasil são hoje dois países pertencentes ao bloco das nações em franco processo de desenvolvimento, com perfis econômicos e sociais bastante distintos, mas afins em alguns aspectos, como o da enorme migração em direção às cidades. Nesse aspecto, a China conseguiu, apesar do fluxo gigantesco de trabalhadores em direção aos grandes centros industriais, controlar razoavelmente sua ocupação sem que se apresentassem problemas como a submoradia e a moradia emergencial, tornada permanente pelas falhas da administração, e a ausência de políticas adequadas de inclusão urbana. Contribui para isso a controversa classificação dos cidadãos chineses em “camponeses” ou “urbanos” pelo sistema de *houkou*, uma identidade que dá ao cidadão, direitos na Cidade, ou não, isto é, o cidadão só é digno de usufruir os serviços do Estado quando de posse de uma identidade específica.

4 URBANIZANDO A CHINA

A urbanização na China começou há quase 4.000 anos, embora vilas neolíticas tenham começado a surgir nos vales dos rios há quase 5.000 anos (Ebrey, 1996). Ho (1959, 1962, 1975), citado por Gavinelli & Gibelli, 1976) menciona grandes centros urbanos que surgiram já na dinastia Shang (1700-1100 a.C.) e altíssimas muralhas de adobe que até hoje circundam inúmeras cidades, mais notavelmente as cidades perto de Cheng-chou e Na Yang, na província de Hunan (Gavinelli & Gibelli, 1976). Inúmeras cidades proliferaram na dinastia Zhou (1122-221 a.C.). Criadas a princípio para atender a propósitos militares e administrativos, essas cidades assumiram inúmeras outras funções (Zhao, 1994).

Na era da dinastia Song do Sul, no século XII d.C., de 10 a 13% da população já habitava as cidades, e Kaifeng, a capital do reino Song, contava com quase um milhão de habitantes. Nessa época, a população urbana na China igualava-se à do resto do mundo inteiro. É possível dizer que a vida urbana na China talvez fosse a mais desenvolvida do mundo. Marco Polo, em visita a

Hangzhou, ficou impressionado (“a cidade mais esplêndida do mundo... com 13 mil pontes quase todas de pedra...”). As cidades eram conhecidas por sua riqueza e conforto, elegância e vida cultural.

No final do século XIX, no entanto, a proporção da população urbana da China havia decrescido para 6,0 a 7,5%, embora a população urbana absoluta tivesse aumentado consideravelmente. Nessa época, os países industrializantes da Europa já apresentavam taxas extraordinariamente superiores, como as da Grã-Bretanha (61%) e do resto da Europa (29%). Essa diferença aumentou ainda mais em 1949, quando o regime comunista tomou conta do governo (Fenby, 2009). No início, o novo governo permitiu o crescimento das cidades. A China, no entanto, a partir dos anos 1960, optou por controlar de forma rígida o curso da urbanização (Kwok, 1981; Fang, 1990). O movimento interno e os índices de fertilidade foram restritos com sucesso considerável, graças aos esforços combinados do Partido Comunista e da burocracia governamental (Fenby, 2009).

O instrumento mais importante dessa política é o sistema de *hukou*, que designa a cada morador da China uma localidade específica para fins de “pertencimento”. Esse sistema discrimina moradores urbanos de moradores da zona rural, tendo os primeiros muito mais benefícios e privilégios do que os demais (Friedman, 2005). Esse sistema tornou-se lei em 1958, quando o Congresso Nacional do Povo aprovou a “Regulamentação de Registro de Moradia da República Popular da China”. Nessas regras, cada cidadão chinês é registrado em um local (*hukou suozaidi*) e com uma classificação territorial (*hukou leibie*) (Fan, 2008; Yu, 2002; Wang, 2005). Na maioria das vezes, essa classificação é herdada da condição dos pais. Um *hukou* agrícola dá acesso à terra; um *hukou* não agrícola dá acesso a postos de trabalho, habitação, comida e benefícios patrocinados pelo Estado. A classificação territorial do *hukou* especifica onde cada um pode usufruir os direitos garantidos pelo Estado. Em essência, especifica o lugar de pertencimento de cada cidadão. Até o meio dos anos 1980, era extremamente difícil para os chineses do campo sobreviverem nas cidades, porque, sem um *hukou* urbano, não tinham meios para suprir necessidades, como comida e habitação, muitas das quais eram administradas de forma

centralizada. Assim, o sistema de *hukou* reduzia as migrações a um mínimo (Fan, 2008).

Em 1980, muitos governos locais começaram a cobrar dos imigrantes altas taxas – que variavam de alguns milhares para muitas vezes dezenas de milhares de yuans – por *hukous* de cidades e vilas. As prefeituras justificaram-se dizendo que precisariam ser compensadas por estender benefícios urbanos para os imigrantes. No começo dos anos 1990, grandes cidades como Shanghai e Shenzhen começaram a oferecer “*hukous* carimbados de azul” para imigrantes que atendiam a determinados requisitos profissionais e eram capazes de fazer grandes investimentos (Wong & Wai-Po, 1998; Fan, 2008). Como um *green card* norte-americano, esse *hukou* podia ser convertido em um *hukou* permanente depois de um certo período. Essas práticas “comoditizaram” os *hukous* e canalizaram recursos de uma pequena elite de imigrantes para os cofres públicos (Cai, 2000; Cao, 2001; Fan, 2008).

A partir daí, as cidades detiveram relativa autonomia para regular seu crescimento. Dessa forma, a maioria das grandes cidades optou por um relaxamento gradual das regras de *hukou*. Essa mudança de política estimulou a multiplicação de indústrias em pequenas cidades e vilas em áreas rurais, que em 1990 empregaram 93 milhões de trabalhadores e eram responsáveis por 17% das exportações chinesas de manufaturas. Em 1996, esses empreendimentos denominados TVE (*Township and Village Enterprises*) empregavam 135 milhões de pessoas e encarregavam-se de 46% das exportações chinesas. Esses arranjos produtivos locais, que em geral provinham de comunas constituídas inicialmente no Grande Salto Adiante de 1959-1962, tomaram grande impulso depois de 1980, com a descentralização das ações do Estado. A industrialização rural alimentou-se de uma reserva inédita e surpreendente de empreendedorismo e a descentralização fiscal estimulou autoridades locais a tomarem iniciativas em atividades econômicas diversas.

As diferenças entre o meio rural e o urbano têm persistentemente sido a principal causa da disparidade de renda na China. Em parte, esse enorme abismo é explicado por legados institucionais do socialismo chinês. A partir dos anos 1950, os líderes do partido comunista separaram claramente residentes do

campo e da cidade pelo sistema de *hukou*, como visto anteriormente, estabelecendo o desenvolvimento industrial e urbano como o principal objetivo do planejamento econômico. Trabalhadores urbanos gozavam de emprego vitalício, assim como de saúde gratuita, moradia e benefícios trabalhistas diversos. Camponeses, por outro lado, foram organizados em comunas, nas quais o acesso à saúde básica e à educação melhorou consideravelmente. Entretanto, com o objetivo de acelerar a industrialização do país, o sistema de planejamento fixou preços e dirigiu investimentos de forma que instituiu um comportamento discriminatório em relação à agricultura e às áreas rurais, produzindo enormes diferenças de padrão de vida entre moradores de áreas rurais e urbanas.

A incrível expansão da população urbana chinesa de 191 milhões em 1980 para 562 milhões em 2005 e para 622 milhões em 2010 demandou um investimento massivo em habitação e infraestrutura. Ao contrário do que aconteceu em países de terceiro mundo, com população bem menor, a China conseguiu absorver mais de 400 milhões de pessoas em suas cidades sem a proliferação de favelas, embora a infraestrutura urbana tenha ficado comprometida em diversas localidades, contabilizando quase um terço sem serviços básicos de saneamento e coleta de lixo. Hoje, das 20 cidades mais poluídas do mundo, 16 são chinesas.

São três os fatores primordiais que garantiram, e ainda garantem a relativa suavidade do processo de urbanização na China: a disponibilidade de fundos de investimento intermediados pelo sistema bancário, a forte iniciativa do setor imobiliário e a grande capacidade regulatória das municipalidades. O papel do capital gerado pela poupança doméstica é determinante nesse conjunto.

De acordo com o professor Fan Gang, da Universidade de Beijing, o governo da China encoraja os trabalhadores rurais a se mudarem para as cidades para encontrar empregos melhores. Assim, nos últimos 30 anos mais de 40% da força de trabalho da China, cerca de 300 milhões de pessoas, passou do setor agrícola para o industrial ou de serviços, agora cada vez mais concentrados nas cidades. Como resultado, em média, os trabalhadores migrantes com *hukou* rural agora superam em número os trabalhadores com *hukou* urbano. Embora o

sistema de *houkou* tenha sido uma influência preponderante no controle da imigração, o professor Gang diz que não foi esse sistema que evitou o crescimento das favelas na China.

Uma tese é que a instituição mais importante na prevenção da pobreza urbana extrema é um sistema único de terras nas áreas rurais da China. Todo o processo de reforma da China começou com a adoção do chamado "sistema rural de contrato familiar", que arrenda as terras produtivas para famílias de agricultores. Isso significa que a produção coletiva foi progressivamente dissolvida desde o início do processo de reforma, com a agricultura privada prevalecendo. Embora as fazendas "coletivas" tenham continuado como proprietárias da terra rural, as famílias podem ficar com todos os "excedentes" da produção, o que cria o incentivo necessário para usar a terra de forma produtiva. Eles podem até transferir o arrendamento para outras famílias de agricultores, caso seus membros encontrem trabalhos melhores nas cidades.

As famílias podem manter seu título durante o período do arrendamento (agora de 30 anos), mas não possuem o direito de propriedade da terra. Se o trabalhador rural enfrenta dificuldades financeiras, o que em outros países muitas vezes leva à venda da terra, ele pode esforçar-se mais para encontrar outro trabalho ou buscar auxílio do governo. A terra, contudo, nunca pode ser vendida ou hipotecada e seu uso não pode ser alterado, da agricultura para qualquer outro propósito comercial, sem permissão do governo.

Esse arranjo peculiar gerou um importante resultado: se os trabalhadores migrantes perdem seus empregos urbanos, podem manter certa renda com seu arrendamento de terra e voltar a seu vilarejo e pedir a terra de volta (normalmente no prazo de um ano). O pequeno pedaço de terra distribuído sob o sistema rural de contrato familiar pode não tornar os agricultores ricos, mas funciona como uma rede de segurança social de última instância. Isso ajuda a explicar por que a urbanização da China foi mais lenta: o sistema de posse das terras – que parece ser impossível de replicar em outros países em desenvolvimento – assegura que o reservatório de trabalho para a industrialização e urbanização continua localizado nos vilarejos do interior e não nas favelas das cidades.

Embora esse esquema proporcione um caminho mais suave para a urbanização, é algo transitório, não permanente. Os trabalhadores migrantes ainda se sentem incapazes de integrar-se realmente às cidades, porque sua rede de segurança social continua ancorada em suas origens rurais. De fato, a segregação provocada pelo sistema de terras ampliou, ao invés de encolher, as disparidades sociais. Tendo em vista essas circunstâncias e o alto grau de locomoção dos chineses, a urbanização do país está longe de ser algo estável. Para atingir uma “urbanização permanente”, a China precisa desenvolver uma nova rede de segurança. Anunciar a abolição do sistema de *hukou* pode ser fácil, mas teria pouco significado sem instituições que possam amortecer os riscos enfrentados pelos trabalhadores rurais migrantes nas cidades chinesas.

O novo plano quinquenal de desenvolvimento social e econômico da China, introduzido no início de 2011, pode abordar a questão de forma significativa, ao expressar a necessidade do estabelecimento de um sistema de segurança social universal. O plano também pode solicitar que os governos municipais aumentem a provisão de bens públicos – como educação, assistência médica e um nível mínimo de proteção de renda – para residentes regulares sem *hukou*.

O desenvolvimento urbano é um processo complexo e multifacetado. A chave para o sucesso é visão em longo prazo e administração empreendedora. A incrível velocidade com que as cidades chinesas se expandem representa um desafio contínuo para as capacidades administrativas das autoridades locais. Nenhum outro país enfrentou tal desafio com tanto sucesso. Cidades grandes, nesse sentido, têm sido mais bem-sucedidas nessa empreitada do que as pequenas. Até agora, a China conseguiu conter as favelas e o crime (Yusuf & Nabeshima, 2008). As cidades chinesas são mais limpas do que a média em comparação com cidades da mesma faixa de renda em outros países de mesma renda *per capita*, e os esforços combinados dos oficiais responsáveis pelas ruas e dos escritórios municipais certificaram que as políticas são competentemente executadas.

Ao mesmo tempo, a política de retenção, ou melhor, de melhoria de renda no campo, tem se demonstrado eficiente. Os trabalhadores que alimentam

as necessidades das indústrias nas cidades não chegam despojados de educação ou de subsídios mínimos para seu sustento, uma vez que contam com apoio dos parentes e da poupança pessoal. Uma política que se aproveita da migração para as cidades para aumentar a renda no campo se desenvolve, melhorando as condições dos serviços prestados no campo, tais como infraestrutura e saúde, por exemplo. Recentemente o governo eliminou o imposto agrícola no sentido explícito de melhorar igualmente a renda do campo.

Algumas políticas de melhoria de renda no campo são emergenciais na China, embora algumas delas estejam vinculadas à equação que soma efeitos positivos da migração e das remessas. Essas políticas incluem esforços para fortalecer a produtividade agrícola pela diversificação, avanços tecnológicos que melhorem a produtividade e conservem a terra, água e outros insumos; investimento na infraestrutura rural em áreas em que o período de retorno do investimento é maior, provisionamento de contratos de uso da terra que proporcionem mais segurança e direitos de longo prazo para os fazendeiros, provisionamento de melhores serviços sociais para os moradores rurais; sistemas mais efetivos de crédito rural e transferência de recursos pelos mecanismos de preço ou canais fiscais adequados.

O tamanho das cidades também tem sido um fator determinante. Economias de escala e taxas de crescimento acelerado do país acompanham o ritmo frenético do crescimento das grandes cidades. A aglomeração urbana contribui, aprofundando o mercado de trabalho, introduzindo economias a partir de avanços tecnológicos e encorajando uma grande diversidade de atividades. Numa economia globalizada, a diversificação proporcionada pela aglomeração de serviços e recursos, estruturais ou humanos, é uma válvula de escape segura que permite à indústria urbana expandir-se em novas direções e manter um portfólio considerável de produtos e um potencial de adicionar novas atividades quando as existentes se esgotam.

A partir da Emenda Constitucional de 1988, uma reforma de maior significado na estrutura regulatória da terra foi introduzida. Dois princípios básicos foram estabelecidos: o primeiro é que a propriedade absoluta da terra não é transferível, mas os direitos de uso sobre ela o são, sob certas condições.

A transferência de uso da terra pode ser conduzida de acordo com as regulamentações do Estado e sujeita às demandas do interesse público. De acordo com essas regulamentações, duas formas de transação de terra são permitidas: uma é a venda dos direitos de uso; a outro, a transferência desses direitos. No primeiro tipo foi estabelecida uma espécie de mercado primário, na qual o Estado, ou suas agências autorizadas, garantiria o direito de uso por um período específico de tempo em troca de pagamento por leilão, aluguel ou negociação similar. Períodos de tempo variariam de acordo com o propósito do desenvolvimento proposto. Esses períodos situavam-se em: 70 anos no caso de uso residencial; 50, no caso de uso industrial, educacional, científico, tecnológico, cultural, atlético ou de uso múltiplo; e 40 anos para negócios, turismo e uso recreacional. A transferência de uso da terra estabeleceu um mercado secundário, no qual as partes podem transferir, alugar ou penhorar os direitos de propriedade já garantidos. O mercado primário, assim, era monopolizado pelo Estado, enquanto o segundo era o local das transações de caráter privado. O Estado normalmente não participava do último, exceto em transações relacionadas ao registro da terra, proteção legal ou estabelecimento de impostos diversos (Li, 1999).

Ainda assim, o processo de transferência dos direitos de uso da terra resultava em possível fonte de corrupção na ausência de regulamentação adequada. A ausência de transparência para garantir o direito de uso da terra resultava em transações escusas entre autoridades locais e especuladores urbanos, com o Estado arcando com a perda das receitas de impostos. O papel ativo das influências políticas no setor imobiliário encorajou desenvolvedores a estabelecer redes extensas de contatos com administradores locais para apoiá-los em suas negociações locais (Qin, 2010). Essa instituição informal de *guangzi*, ou conexão pessoal, permitiu que especuladores urbanos com conexões políticas se beneficiassem adquirindo benefícios ilegais de líderes de governos locais. Essas práticas eram apoiadas pela natureza particular do processo de negociação da terra e até hoje continuam a ter um papel importante no processo de alocação da terra.

Novas leis esclareceram ainda mais o papel do Estado. Em julho de 2002, uma regulamentação definiu que a transferência de direitos de uso da terra para propósitos comerciais – como negócios privados, comércio, turismo, uso recreacional ou desenvolvimento de projetos de habitação – teria de passar por um processo de convites para licitações, leilões ou anúncio de tomada de propostas e proibiu acordos particulares. Embora atualmente a maior parte das transferências ainda ocorra por meio de acordos privados, cada vez mais a regulamentação legal provoca a diminuição da relevância das transferências pelas ferramentas não pertencentes ao mercado (Qin, 2010; Zhu, 2002).

Desse modo, na China atual, busca-se obter um equilíbrio de forças entre diversos atores no desenvolvimento do mercado imobiliário. O Estado atua como regulador para que o mercado atue com maior competitividade e eficiência, preservando os mecanismos naturais e impondo a Lei quando não existe outra ferramenta para que seus objetivos sejam atingidos. Essa Lei coloca o Estado como proprietário e gestor final dos direitos de uso da terra. Governos municipais têm enormes incentivos para alimentar as vendas e necessitam de grandes lucros, mais do que nunca, para financiar novos projetos. Nas 70 maiores cidades chinesas, as receitas com vendas de direitos de uso de terras aumentaram 140% em 2009, alcançando 158 bilhões de dólares. As vendas do direito de uso da terra, segundo o *website* Facts and details: urban development and destruction of the old neighborhoods in China, representam até 60% das receitas dos governos locais.

Na busca por eficiência e redesenho das cidades, é fato que na China cidades maiores são mais bem administradas do que as pequenas (Yusuf & Nabeshima, 2008). Novas alternativas têm surgido no cenário de seu desenvolvimento urbano recente. Um exemplo interessante é o da cidade de Hangzhou, que se utilizou de suas características peculiares de topografia e distribuição espacial para aplicar o conceito de desenvolvimento policêntrico. O desenvolvimento espacial policêntrico (que atua como fator preventivo contra congestionamentos causados por um foco demasiado no centro das cidades, com a ajuda de cálculos adequados da área edificável por meio do coeficiente de

aproveitamento) e um bem projetado sistema de transporte são as chaves para tornar as cidades mais habitáveis.

Afinal, um problema sério na China é justamente o “espalhamento” ao longo de rodovias. Devido à frequente ausência de financiamento para infraestrutura, o desenvolvimento urbano se dá ao longo das rodovias ou vicinais, sem muito planejamento.

O espalhamento urbano tem seus problemas e pode ocorrer como consequência de dois processos: baixa densidade urbana resultante de lotes com áreas grandes; falta de continuidade da malha urbana, chamada de *leapfrogging* ou vazios urbanos. Nesses casos, enquanto o custo da terra tende a ser baixo, o padrão de desenvolvimento é economicamente insuficiente, tornando-o indesejável e objeto de estudos frequentes nas últimas décadas. Entretanto as conclusões das pesquisas realizadas estão divididas entre cidades mais compactas com centros fortes e boas condições de transporte público e cidades multinucleares com disposição muitas vezes policêntrica e teoricamente capazes de servir tanto ao transporte público como ao privado (Mascaró & Mascaró, 2001, p.1).

O desenvolvimento policêntrico da cidade de Hangzhou só foi possível por meio do desenho participativo e dos esforços do governo municipal que atua em conjunto com as forças do mercado. A prefeitura apresentou os guias para um desenvolvimento polinuclear por meio do desenho e da revisão dos planos diretores, anexando distritos próximos e estabelecendo zonas de desenvolvimento. Assim mesmo, a participação ativa de diversas forças teve um papel cada vez mais importante no desenvolvimento do mercado imobiliário, na absorção de trabalhadores migrantes e na realocação das indústrias (Wenze, 2009).

4.1 A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DA URBANIZAÇÃO NA CHINA

A Participação Pública, como valor universal no planejamento eficiente, está mencionada em muitos documentos e *sites*, podendo-se listar alguns dos principais valores para sua prática:

- 1 o público deve ter ouvida sua opinião em decisões sobre ações que afetam sua vida e sua moradia, assim como tem o direito de ser informado com antecedência e proativamente envolvido de forma significativa;
- 2 os participantes devem ter acesso a toda informação de que necessitem para participar de forma integrativa e aumentar o interesse e motivação para tal, incluindo o compromisso que a opinião do público deve influenciar de alguma forma a decisão final;
- 3 o processo de participação do público deve respeitar as condições históricas, culturais, ambientais, políticas e sociais das comunidades afetadas pela proposta, incluindo grupos sub-representados como comunidades indígenas, mulheres, crianças, idosos e pobres;
- 4 a participação do público envolve indivíduos na definição da forma como irá participar e promover igualdade entre as gerações atuais e futuras em uma perspectiva de sustentabilidade.

A respeito dos princípios de governança identificados previamente, a participação pública deve ser: iniciada bem cedo no ciclo de vida do planejamento de uma intervenção e sustentada permanentemente, de forma bem planejada e estruturada. Todos os atores devem conhecer os objetivos, regras, organização, procedimentos e resultados esperados do processo participativo em andamento, concisa e otimizadamente. Todo programa de participação pública deve: tomar lugar no mais eficiente nível de tomada de decisões, na política, plano, programa ou projeto; ser liderado por uma autoridade neutra no sentido formal ou tradicional; e seguir regras conhecidas e aceitas por todas as partes. A participação pública deve seguir algumas regras éticas, comportamento profissional e obrigações morais, além de ser focada em itens negociáveis relevantes ao processo de decisão. Como o consenso não é

sempre possível, a participação pública necessita ouvir sobre os valores e os interesses dos participantes e focalizar em itens negociáveis.

A participação da população nos processos de planejamento das cidades chinesas não é visto nos dias de hoje como instrumento prático para resolução dos problemas pela perspectiva da tecnocracia local. Ainda assim, pode-se verificar que em projetos específicos, tais como na cidade de Chengdu, a participação da população no planejamento urbano teve caráter estratégico quando mudanças significativas na infraestrutura da cidade necessitaram do envolvimento de todos os *stakeholders* no processo. Em 1993, a cidade de Chengdu iniciou um Plano de Revitalização Integral dos rios Fu e Nan. Esse plano, que seguiu os princípios do planejamento participativo com acordos de colaboração entre entidades públicas e agentes privados, conseguiu conscientizar a opinião pública e animou um grande número de investidores a aplicar recursos em um futuro mais sustentável para a cidade e para seus habitantes. Mais de 30 mil famílias, que antes viviam em submoradias nos bairros situados nas margens de ambos os rios, receberam casas adequadas e de forma acessível. Diversos projetos paralelos abordaram os problemas de saneamento, dos dejetos industriais, da infraestrutura, do transporte e das comunicações, assim como dos parques e jardins. Atualmente, Chengdu é uma cidade moderna, limpa e verde, que não se esqueceu nem de seu patrimônio cultural nem do ambiental. Grande parte do leito original dos rios foi restaurado e as lições apreendidas sobre planejamento participativo e acordos de colaboração público-privada estão sendo aplicados em diversas populações e nos distritos vizinhos.

De acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, 1997), a boa governança é o processo de tomada de decisões e o processo pelas quais as decisões são tomadas. Boa governança, nesse sentido, tem oito principais características: é participativa, é orientada para o consenso, é *accountable*, é transparente, é responsiva, é efetiva e eficiente, é equilibrada e inclusiva, além de seguir o rigor da lei. Essa lei assegura que a corrupção seja minimizada e o ponto de vista das minorias seja respeitado nos processos de tomada de decisão. Além disso, é responsiva às necessidades atuais e futuras da sociedade (UNESCAP, 2005; UNDP, 1997).

A estratégia de desenvolvimento pela participação, no entanto, é vista de forma controlada pelas autoridades, e utilizada com fins específicos. Verifica-se, notadamente, que inúmeros projetos de larga escala, com grande impacto ambiental, incluem em algum momento processos consultivos para que se diminuam efeitos colaterais junto à opinião pública. No entanto, muitas das manifestações populares que a China tem observado ao longo de sua história recente não se traduzem em inquietações por maior participação nos processos decisórios.

Alguns drásticos efeitos colaterais têm sido observados neste radical processo de mudanças. O jornal *China Daily* apontou que, apenas em Beijing, 4,43 milhões de metros quadrados de área de antigos pátios (*hutongs*) foram demolidos desde 1990, o equivalente a 40% de sua área central. Em 2007, o vice-ministro da construção lançou um ataque similar contra as “ações sem sentido” de oficiais que derrubaram sítios de valor histórico e relíquias culturais para produzir cidades padronizadas. Suas críticas, no entanto, não surtiram nenhum efeito para redirecionar a maneira como a China desenvolve seu espaço urbano. Na transitoriedade absoluta do recente cenário urbano, de acordo com o *China Daily*, o edifício chinês dura em média 30 anos, em comparação aos 74 dos edifícios norte-americanos e 132 para as construções britânicas.

Um caso típico é o da reurbanização de Beijing. Em 2009, Andrew Jacobs escreveu no *New York Times*: “A destruição de uma cidade de 800 anos geralmente segue o roteiro: o ideograma chinês para ‘demolir’ *chai* (拆) aparece misteriosamente na parede de um edifício antigo, os moradores se debatem numa batalha infrutífera para salvar as suas casas, e mais rápido de que você possa dizer ‘celebremos a nova Beijing’, uma equipe de demolição chega, muitas vezes acompanhada pela polícia, para pulverizar as estruturas de tijolo e madeira”. Cidades históricas como Kashgar têm sido devastadas em nome da reurbanização forçada, e esse tem sido um assunto cada vez mais presente na mídia chinesa e estrangeira.

4.2 FINANCIANDO A INFRAESTRUTURA DO CRESCIMENTO

O governo central introduziu um novo processo de descentralização de receitas a partir de 1980. Para propósitos fiscais, cada município é analisado como uma entidade em separado, o que permitiu que cada município ditasse a própria política de arrecadação. Depois de uma década de experimentação em torno do tema, em 1994 foi consolidada uma ampla reforma fiscal que reestruturou as finanças da maior parte dos municípios chineses. Pela primeira vez, os municípios puderam estabelecer impostos locais que têm um peso importante nas finanças e, dessa forma, impostos sobre o uso da terra, construção, desenvolvimento imobiliário e manutenção urbana foram possíveis.

O componente "uso da terra" é inédito em países em desenvolvimento e uma receita cada vez mais significativa no conjunto global de impostos urbanos, representando em torno de 30% do total dessas receitas. De certa forma, pode-se verificar que os valores arrecadados flutuam ao longo das variações de mercado e, em conjunto com outras receitas, fazem com que os investimentos em infraestrutura das pequenas e médias cidades sejam consideravelmente menores, *per capita*, do que nas cidades grandes. Em algumas das províncias das regiões centrais e ocidentais, esse processo é danoso, no sentido de que a descentralização fez com que muitas cidades dessas regiões estejam perdendo renda continuamente (Wu, 2010).

Os efeitos do investimento em infraestrutura na *performance* econômica tem diversas formas de serem analisados. Sua contribuição é comprovada pela elevação dos níveis de produtividade do trabalho e do capital, assim como pela melhoria de qualidade de vida de seus habitantes. Em primeiro lugar, o investimento em infraestrutura atende a demandas e necessidades não atendidas, que frequentemente representam obstáculos à *performance* econômica e crescimento futuro. Acesso a infraestrutura também colabora para que os indivíduos se conectem mais facilmente a atividades econômicas, por exemplo, proporcionando obras viárias para que os custos associados a congestionamentos sejam sensivelmente reduzidos.

A cidade de Shanghai pode dar um bom exemplo dessa questão. Com apenas 10% da área central destinada à mobilidade, ela herdou uma antiquada rede para pedestres e bicicletas, planejada no início do século XX. Após um

grande investimento em transporte público e infraestrutura de transporte, com a assistência de agências internacionais, a área central da cidade conseguiu evitar os congestionamentos de trânsito comuns às demais cidades chinesas. Para citar um exemplo, relatório da Academia de Ciências Sociais de Guangzhou (mencionado no site Want China Times, em 2010) aponta que o trânsito chega a representar nessa cidade uma despesa de 12 bilhões de Renminbi (RMB) “a moeda do povo”, por ano, ou seja, aproximadamente 7% do PIB local. Além disso, investimentos em infraestrutura podem ser usados para antecipar desenvolvimento futuro e estimular investimento em outros setores econômicos. Quando a infraestrutura está disponível, é mais fácil para empreendedores adotarem novas tecnologias e, conseqüentemente, gerar progresso técnico e crescimento econômico.

4.3 DESAFIOS DO CRESCIMENTO URBANO NO BRASIL

O intenso processo de urbanização no Brasil teve um marco definitivo a partir da crise internacional de 1929 (Fernandes, 2010; Bassul, 2010), que abalou a pauta de exportação brasileira, ancorada na produção do café. Esse processo acelerou-se drasticamente a partir dos saltos industriais que o Brasil teve nas décadas de 1950 e 1970, e a população brasileira passou a habitar maciçamente as grandes cidades, que adquiriram um perfil metropolitano (Fernandes, 2010).

As cidades foram obrigadas a lidar com os efeitos dessa urbanização, sem estarem preparadas para tanto. A falta de recursos financeiros, provinda da ausência de estrutura fiscal adequada e de instrumentos jurídicos específicos (Fernandes, 2010), aliava-se ao atendimento prioritário da pauta dos empreendedores imobiliários e adotava “normas e padrões moldados pelos movimentos do capital imobiliário” (Bassul, 2010, p. 71). Baixos salários da maioria desses imigrantes explicam a exclusão do consumo e de bens de serviços urbanos essenciais, e uma gestão caracterizada, por um lado, “pela apropriação privada dos investimentos públicos e, por outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos”

(Bassul, 2010, p. 71). O planejamento regulatório da época, ao contrário de reverter o quadro de exclusão, acentuou tais efeitos (Fernandes, 2010).

Em 1963, um primeiro seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis e organizado por técnicos, intelectuais e políticos, resultou num documento marcado por uma tentativa de ordenamento urbano e fundamentação de ideias que décadas depois seriam incorporadas à ordem jurídica. Diversos temas presentes na pauta desse seminário continuam bastante atuais, mas essa agenda ficou praticamente congelada em função do conturbado período dos primeiros anos da ditadura militar.

Ainda durante o período militar, uma tentativa de criar uma legislação para regradar o crescimento urbano foi elaborada no âmbito da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR). Nessa comissão, em 1976, foi elaborado um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano baseado na constatação de que “as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos” (Bassul, 2010; Grazia, 2003, p. 57). A notícia de que tal lei se encontrava em elaboração vazou para a imprensa, o que “suscitou manchetes alarmistas em alguns jornais e semanários da época, um dos quais alertava os leitores para o fato de o governo militar pretender ‘socializar’ o solo urbano” (Bassul, 2010; Ribeiro & Cardoso, 2003, p. 12). O governo recuou (Bassul, 2010). No ano seguinte, no entanto, o governo militar apresentou novo projeto, motivado pelo risco da causa pela reforma urbana servir como bandeira da oposição (Bassul, 2010; Ribeiro & Cardoso, 2003, p. 13). O projeto de lei, chamado de Lei do Desenvolvimento Urbano, ganhou o número 775/83, e objetivava “a melhoria da qualidade de vida das cidades” (Bassul, 2010). Elaborado pelo CNDU, o documento continha uma série de diretrizes e instrumentos relevantes como:

1. a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou ao combate da estocagem de solo ocioso;

3. a taxaço da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
4. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);
5. a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
6. o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
7. o estímulo à participação individual e comunitária;
8. o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
9. a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.

O projeto sofreu oposição ferrenha por parte do empresariado conservador, base do apoio do governo, e a acusação de querer acabar com o direito de propriedade no Brasil. Sendo assim, o Projeto de Lei 775/83 nunca foi posto em votação no Congresso Nacional (Bassul, 2010).

Demandas sociais crescentes resultaram na organização popular que, a partir dos anos 1980, se reuniu em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com a presença em peso de arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, além da grande presença de movimentos sociais urbanos, com o objetivo de "lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras" (Bassul, 2010, p. 72). Esse movimento teve influência decisiva na incorporação à constituinte de 1988 de diversas "emendas populares". O Estatuto da Cidade, conjunto de leis que regulamentam a gestão do desenvolvimento urbano no Brasil, é fruto do arcabouço legal possibilitado pela constituição (Fernandes, 2010).

O Estatuto da Cidade, assim, é a Lei federal brasileira que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O artigo 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda,

que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social (Barros, Carvalho & Montandon, 2010).

O autor do projeto foi o senador Pompeu de Souza, que o apresentou em junho de 1989 ao senado conseguindo parecer favorável da casa. Um ano depois, foi enviado para a câmara dos deputados, onde permaneceu 11 anos. Já bastante reformulado, o Estatuto da Cidade foi amplamente discutido e aprovado em 2001, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso o sancionou. Na justificativa de seu projeto, Pompeu de Sousa afirmava que pretendia conter a “indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos” (Bassul, 2010).

O Estatuto da Cidade até o momento gera intensos debates. Mesmo após expressivo reconhecimento internacional como uma legislação avançada, tendo como resultado cerca de 1.500 planos diretores aprovados pelos municípios como decorrência dessa legislação, as realidades urbanas no Brasil não foram significativamente alteradas. Para seus apoiadores, o tempo poderá apresentar melhor os seus efeitos, já que há que ser considerados o enorme déficit habitacional e o volume acumulado de problemas sociais e ambientais nas cidades, explicados pela ausência de política urbana anterior a sua aprovação (Bassul, 2010). Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, buscou-se organizar e transformar em realidade os princípios explícitos no Estatuto da Cidade, dando condições à União, Estados e Municípios para que possam materializar projetos alinhados com seus objetivos.

A aprovação do Estatuto da Cidade “consolidou a ordem constitucional do Brasil quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em políticas e programas vai depender da reforma das

ordens jurídico-urbanísticas locais” (Fernandes, 2010, p. 68). Assim, cabe aos municípios, pela autonomia prevista na Lei, estabelecer a regulamentação para controle de uso e desenvolvimento urbano, por meio de planos diretores adequados e “processos locais de gestão urbana (Bassul, 2010).

No atual cenário brasileiro de desenvolvimento urbano, muito é dito e visto e, na verdade, situado dentro de certa zona de conforto midiática em relação à inclusão social urbana. Isso acontece porque se tem anunciado que – dentro do amplo projeto governamental ‘Minha Casa, Minha Vida’ – milhões de novas moradias estão em construção e, assim, grande parte dos problemas de falta de vivenda para uma enorme parcela dos brasileiros será solucionada.

Torna-se importante salientar que a questão da função social da terra é definida pela constituição em seu Artigo 182, no qual se lê:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ainda se identifica, dentro desse mesmo âmbito de discussão:

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Dessa forma, uma tarefa explícita dos Planos Diretores, como mecanismos de gestão, ordenação e planejamento das cidades, é determinar claramente que essas suas prerrogativas só podem ser exercidas quando esse conceito está consolidado pelos diversos agentes que atuam na gestão do crescimento da cidade. Sendo assim, o desafio do poder público, em geral, continua enorme, frente às dificuldades de implementação e falta de recursos de uma política pública de habitação que atenda à população mais necessitada.

De acordo com a professora Raquel Rolnik, em entrevista ao canal Globonews, em 16 de janeiro de 2011, esse espaço é autoconstruído, ou seja, não são os agentes públicos os responsáveis pelo planejamento das cidades, mas, antes, esse planejamento atende aos especuladores de forma a suprir deficiências. Ermínia Maricato, em documento de análise do Estatuto das Cidades

(2010b, p. 10), ainda lembra que a ausência de lei urbanística parece fornecer um espaço profícuo para a ausência generalizada de leis, cortes, tribunais e advogados para resolução de conflitos e para garantia de direitos sociais, civis e humanos. A falta da gestão pública e a inexistência de qualquer contrato social remetem os bairros homoganeamente pobres para a situação de “terra de ninguém” em que impera “a lei do mais forte”. Assim, é compreensível o aumento do número de homicídios e do crime organizado nas grandes cidades do mundo não desenvolvido nos últimos 30 anos.

Ao falar-se da lógica financeira da produção imobiliária no Brasil, é importante lembrar que, após o golpe militar de 1964, foi criada uma estrutura de financiamento da habitação para dar melhores condições para o desenvolvimento do mercado imobiliário no Brasil. Dessa forma, de acordo com Royer (2009), “do ponto de vista institucional, é inequívoco o êxito da política empreendida a partir dessa iniciativa”. Em relação aos resultados, a literatura demonstra que houve um descasamento entre o desenvolvimento de um mercado de unidades habitacionais, voltadas principalmente à classe média, e a garantia da moradia como direito universal.

O Sistema Financeiro da Habitação foi o primeiro mecanismo financeiro utilizado para estabelecer-se como base de crédito imobiliário para as necessidades do mercado brasileiro. Era apoiado em um *funding* público e o conjunto de ações era complementado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), canalizando parte significativa dos recursos da poupança voluntária e compulsória à formação de um *funding* habitacional (Royer, 2009). Essa política, por outro lado, tinha um caráter concentrador de renda, com a destinação de unidades subsidiadas a segmentos médios e altos da população e à apropriação de parte dos recursos pelos incorporadores privados e pelo capital especulativo (Royer, 2009).

Já o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) procurava utilizar mecanismos inovadores como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), buscando introduzir, em menor escala, um mercado semelhante ao modelo

norte-americano (Royer, 2009), provendo as condições necessárias ao desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas, que teria como função principal transformar esses recebíveis em moeda segura, dotada de liquidez e segurança.

A fragilidade do sistema veio a ficar evidente com a apresentação de dificuldades macroeconômicas pelo país e, principalmente, com a política de elevadas taxas de juros sustentadas pelo Banco Central. O mercado de hipotecas concorre diretamente com títulos de alta rentabilidade como os do Tesouro Nacional, ou seja, esse mercado não tem como desenvolver-se adequadamente diante da política monetária do governo federal. Assim, transparece a “ineficiência do SFI como modelo de financiamento, apto a estruturar políticas habitacionais universalizantes e a sua vocação para a captura do crédito imobiliário em favor dos grupos de maior poder aquisitivo” (Royer, 2009).

Por outro lado, o programa federal Minha Casa, Minha Vida tem dificuldades enormes em atender às famílias com renda de até três salários mínimos, faixa em que se concentram 90% do déficit habitacional do Brasil. Dados da Caixa Econômica Federal mostram que, até 31 de julho de 2010, apenas 3.588 casas foram entregues às famílias com esse perfil. Das 604 mil unidades contratadas até essa data, 275 mil atingem a faixa mais baixa. Já para aquelas famílias com renda entre três e dez salários, foram entregues 149 mil unidades, de acordo com a revista Exame (2010).

5 BRASIL E CHINA

No que tange ao desafio urbano, a urbanização pode ser vista como um meio para melhorar as condições de vida das populações. Nesse contexto, as realizações durante as últimas décadas na China não têm paralelo na história da civilização humana. Graças a reformas econômicas radicais, aproximadamente 400 milhões de chineses saíram de uma situação de pobreza extrema entre os anos de 1980 e 2001, ou seja, aproximadamente três quartos da população mundial. Entretanto, embora as condições de moradia tenham melhorado consideravelmente, existe um desafio sério – os atuais processos de urbanização

rápida e extensiva na China irão aumentar o consumo de recursos naturais como terra, água, floresta e minerais, que colocam em risco o meio ambiente e a própria sustentabilidade desse processo.

Quanto à questão da função social, no Brasil, de acordo com o secretário nacional de Programas Urbanos para o Ministério das Cidades, Celso Carvalho, em entrevista para a Agência Brasil, em 2010, deveria "ser definida por um critério nacional". Como essa atribuição foi transferida para os municípios, então cabe ao Estado ajudá-los a implementar o conceito, de forma a dar-lhes apoio para que gerenciem adequadamente o crescimento das cidades.

O Estatuto das Cidades joga para o município a tarefa de fazer a intervenção no mercado privado de terras. Portanto, falta que o governo federal e os estados apoiem os municípios e a organização popular para que, na luta pelo plano diretor, se consiga implantar esses instrumentos.

Assim, evidencia-se uma diferença com o modelo chinês, em que o debate sobre a função social do território urbano é praticamente colocado em segundo plano, uma vez que o Estado não apenas é dono do território, mas também age de forma a gerenciar as contradições do mercado, estabelecer metas agressivas e administrar ativamente essas metas, envolvendo os atores imobiliários para o desenvolvimento urbano. A contradição aqui encontrada é que, em nenhum dos dois modelos, a inclusão das partes afetadas é plena, pois se na China não há nem democracia nem estado de direito plenamente qualificados, no Brasil a Legislação ou não é atendida ou é insuficiente para apoiar o Estado em construir política urbana de forma eficiente.

Com relação à questão dos movimentos migratórios, como regra geral, ela ocorre por modificação espacial na questão do centro econômico dos países, ou seja, países em processo de industrialização crescente têm concentração urbana igualmente determinante. Em particular, os movimentos migratórios no interior da China continental têm sido intensos, com cidades inteiras mudando suas paisagens, adensando-se e outras até surgindo. Tal migração, no entanto, não ocorre de forma a que se criem bolsões de submoradia nas periferias das metrópoles, como ocorre no Brasil.

As primeiras questões relacionadas aos desafios de planejamento dos processos migratórios do século XXI estão naturalmente relacionadas à infraestrutura e à poluição, ambas resultantes da urbanização. Se, no Brasil, o intenso movimento migratório ocorrido na década de 1970 definiu em grande parte a atual infraestrutura e a “cara” das cidades, na China esse movimento ocorre de forma mais ou menos contínua a partir do início da década de 1980. Na China, é importante observar que, para Mao Tsé Tung, as cidades não eram mais do que “polos industriais”, em contraste com os “polos consumidores”, e que a população proporcional urbana, por mais de 30 anos, teve uma variação bastante reduzida. Uma das teorias é que, no *ethos* vigente na estrutura de controle e poder do Partido Comunista Chinês, qualquer sinal que aponte para algum tipo de instabilidade social é amplamente combatido. Dessa forma, submoradias que representem eventuais focos de dissensão política ou, como melhor descrito, desarmonia social, não são aceitas, tendo em vista a longa história de sucessivas revoltas sociais, que derrubaram inúmeros impérios através dos milhares de anos de história da China.

Não obstante, no Brasil tais espaços de vazio institucional são razoavelmente aceitos, ainda dentro da lógica de dominância de uma classe política que não investe no planejamento em longo prazo. Um exemplo claro é o das centenas de mortes no Rio de Janeiro, causadas pelas chuvas de janeiro de 2011, em zonas onde majoritariamente o regramento de uso é inexistente e a gestão do solo é feita de forma especulativa e sujeita a fragilidades das regras de ocupação de encostas. Bairros inteiros construídos em áreas de risco, algumas vezes até aprovados pelas prefeituras, formam um exemplo trágico desse regramento irregular.

A intensa migração que aconteceu na China a partir de 1980 é inédita na história do mundo. Em 1980, o país contava com um índice de urbanização de 19,6%, ou seja, uma taxa menor que a da Indonésia (22,1%), da Índia (23,1%) ou do Paquistão (28,1%). Em 2005, 42,9% da população chinesa já habitava áreas urbanas, de alguma forma um número inferior à média mundial de 50%, mas bastante próxima à média asiática de 41% e bastante acima da taxa indiana de 28,7%. Esse movimento significou um fluxo de 268 milhões de pessoas para

as cidades, ou seja, um número superior ao aumento da população em toda a Ásia Oriental. Até 2020, a projeção é que esse número ultrapasse 60%, com mais 200 milhões de chineses juntando-se à população urbana atual. A previsão que sustenta esse crescimento é a de que a economia urbana irá gerar postos de trabalho suficientes para absorver as adições para a força de trabalho urbana em ritmo constante.

No que se refere às organizações sociais, China e Brasil têm mais diferenças do que similaridades. A diferença básica é o grau consideravelmente mais avançado de consolidação institucional em que o Brasil se encontra. Isso significa que, em termos de transparência e *accountability*, o Brasil evoluiu consideravelmente ao longo dos últimos anos. Em paralelo à consolidação do regime de estado de direito, milhares de entidades de apoio e desenvolvimento social, além das que atuam diretamente pela preservação do patrimônio ambiental, têm influenciado tanto ações corporativas como muitas vezes ditado até o *ethos* dessas organizações, influenciando suas práticas e papéis em relação a seu público e à sociedade, além de monitorar e até mesmo coordenar, muitas vezes, a aplicação de políticas de governo.

Em comparação com a experiência chinesa, vê-se, no entanto, que os mecanismos de que o Estado brasileiro dispõe para implantação desse processo de inclusão ainda são consideravelmente frágeis, uma vez que os mecanismos de planejamento das cidades ainda não estão suficientemente maduros para promover a inclusão definitiva das populações marginalizadas. Um exemplo claro é o Estatuto das Cidades, que desde 2001, apesar de ser reconhecido internacionalmente como uma legislação “avançada”, ainda não provocou melhorias efetivas para as cidades brasileiras.

As últimas chuvas de 2009, 2010 e 2011 demonstraram que ainda há grandes problemas com a gestão do solo, que é feita no Brasil de forma especulativa e pouco planejada pelo poder público. A questão ainda da “função social da propriedade urbana” – apresentada pelo Estatuto da Cidade como item prioritário para elaboração de política pública, tanto para fins de moradia social como para estabelecer diretrizes públicas para o desenvolvimento urbano – não tem sua definição clara nos planos diretores dos municípios.

Nesse exato momento, segundo o *site* de economia da UOL, a China anunciou que irá investir 200 bilhões de dólares na construção ou renovação de 10 milhões de casas populares, para contrabalançar o altíssimo aumento dos preços no mercado imobiliário do país. Em Pequim, por exemplo, apartamentos chegam a custar três mil dólares o metro quadrado. A ideia vem no sentido de estabilizar preços, forçando o mercado a trabalhar com uma oferta considerável de imóveis. "Queremos que o atual fornecimento limitado de imóveis seja direcionado para os consumidores que mais precisam de casa própria. Essa é a razão básica por que impusemos medidas regulatórias no mercado", disse o vice-ministro de Habitação do governo chinês, Qi Ji. De acordo com a matéria, o governo chinês tem respondido a esse fenômeno com medidas para tentar conter a especulação e desincentivar a compra e venda de imóveis secundários.

Assim, verifica-se que o governo chinês possui ferramentas para ditar de forma radical a oferta e os preços aplicados no mercado, e os utiliza de forma integral para promover a inclusão social no mercado imobiliário. As ferramentas de que se utiliza muitas vezes estão marcadas pelo autoritarismo e pela arbitrariedade, mas percebe-se inevitavelmente a presença de um projeto nacional para o desenvolvimento urbano.

6 METODOLOGIA

Tomando-se por base de argumentação Martins & Theóphilo (2009, p. 37) método "[...] é o caminho para se chegar a um determinado fim ou objetivo. [...] A metodologia trata de como isso pode ser alcançado". A metodologia tem origem na teoria do conhecimento e sua função é a de transmitir procedimentos lógicos e epistemológicos do saber. Quanto à "pesquisa metodológica é aquela voltada à indagação sobre os caminhos ou modos de se fazer ciência e á discussão sobre as abordagens teórico-práticas".

A abordagem metodológica, aqui fundamentada por base Chizzotti (2008, p.52), envolve "os conceitos de objetividade, validade e fidedignidade, procurando definir a formalização e a análise rigorosa dos estudos qualitativos".

Nesta pesquisa, portanto, a abordagem metodológica utilizada foi a qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e de outros dados secundários. Foram acessados *sites* de universidades chinesas e outras, assim como material recolhido em revistas científicas e não científicas e livros sobre o tema.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferenças fundamentais nas urbanidades dos dois países levam à reflexão de que a questão das diferenças encontra, nessas duas realidades, contradições que provocam outra reflexão imediata: como a China conseguiu incluir tamanha população, de forma razoável em suas cidades, sem espalhamento nem descontrole típico dos países do terceiro mundo, mesmo contando com uma renda *per capita* cinco vezes menor que a brasileira?

A resposta está dividida em algumas premissas, aqui lançadas à guisa de aprofundamento nessas reflexões.

1. A China, por meio de ampla reforma no sistema de propriedade, como diversos países do primeiro mundo, garantiu acesso à terra por meio de uma extensa reforma agrária, que funciona hoje como uma espécie de garantia social para milhões de famílias que podem, assim, apoiar uma transição gradual para o traslado de seus membros para as cidades.
2. O Estado chinês possui mecanismos de gerenciamento da propriedade urbana que lhe garantem a prioridade na gestão do solo, mas que, por outro lado, conferem caráter autoritário e centralizador às decisões tomadas.
3. O Brasil está ainda 'engatinhando' na aplicação das avançadas leis que estão instituídas, mas ainda não instauradas em sua essência. Assim sendo, a questão da inclusão habitacional está sujeita a regras de um mercado imobiliário que não tem como foco atender à população que necessita de moradia, mas a quem consegue nele se inserir.

4. Os mecanismos de financiamento no Brasil estão ainda voltados à população de renda média, com foco na remuneração do capital empregado e não estão voltados necessariamente à grande parte da população que ainda não tem acesso a recursos ou crédito para moradia.
5. O planejamento urbano na China é feito de forma integrada com seus vários agentes, sejam eles incorporadores, poder público, população afetada e, principalmente, intermediada por um corpo técnico preparado.
6. No Brasil, não existe essa integração entre as partes.

REFERÊNCIAS

- Barros, A. M. F. B; Carvalho, C.S; Montandon, D.T. (2010). O Estatuto da Cidade comentado. Recuperado em 26 de junho, 2013, de <http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/06.pdf>.
- Bassul, J. R. (2010). Estatuto da Cidade, a construção de uma Lei. In C. S. Carvalho & A. Rossbach (Orgs.), *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades.
- Cai, F. Zhongguo renkou wenti (China's floating population) (2000). Zenghou: Henan Renmin Chubanshe (Henan People's Publishing House).
- Cao, J. Guanyu lanyin hukou wenti di sikao (Some thoughts on the blue stamp hukou) (2001). *Population and Economics*, 66(6), 15-21.
- Chizzotti, A. (2008). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Revista Exame, (Agosto de 2010). Recuperado em 26 de junho, 2013, de <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/2010.shtml>
- Fan, C. (2008). *Migration hukou and the city*. Paper in China Urbanizes. The World Bank.
- Fang, S. (1990) "Urbanization in Mainland China." *Issues & Studies* 26 (2): 118-33.
- Fenby, J. (2009). *History of modern China - the fall and rise of a great power, 1850-2009*. London: Penguin Books.

- Fernandes, E. (2010). O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In C. S. Carvalho & A. Rossbach (Orgs.), *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades.
- Friedman, J. (2005). *China's Urban Transition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gavinelli, C.; Gibelli, M.C. (1976). *Ciudad y Territorio em China*. Madrid: H. Blume, 1976.
- Grazia, G. (2003). "Reforma urbana e Estatuto da Cidade". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- Kwok, Yin-Wang (1981). "Trends of Urban Planning and development in China". In *Urban Development in Modern China*, ed. Laurence J.C. Ma and Edward W. Hanten. Boulder, CO:Westview Press.
- Li, Shi. (1999). "Effects of Labor Out-Migration on Income Growth and Inequality in Rural China." *Development and Society* 28 (1): 93-114.
- Maricato, E. (2010a, maio). Especulação da terra inviabiliza moradia popular (Entrevista a Bárbara Mengardo, Gabriela Moncau, Hamilton Octavio de Souza, Júio Delmanto, Lúia Rodrigues, Otávio Nagoya, Tatiana Merlino). *Caros Amigos*.
- Maricato, E. (2010b). O estatuto da cidade periférica. In C. S. Carvalho & A. Rossbach (Orgs.), *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades.
- Mascaró, J. J. & Mascaró, L. (2001). Densidade, ambiência e infra-estrutura urbana. In: *Arquitextos*, 017.08, ano 2. Recuperado em 26 de junho, 2013, de <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.017/842>.
- Martins, G. A. & Theóphilo, C. R. (2009). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas.
- Qin, X. (2010). The impact of political forces on urban land ownership reform in transitional China. *International Journal of Law in the Built Environment*, 2(3), 206-217.
- Ribeiro, L. C. Q. & Cardoso, A. L. (orgs.) (2003). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan.
- Royer, L. O. (2009). *Financeirização da política habitacional, limites e perspectivas*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo: SP.

- UNDP (1997). United Nations Development Programme. Recuperado em 26 de junho, 2013, de <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>
- Unescap (2005). Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Recuperado em 26 de junho, 2013, de <http://www.unescap.org/>
- Wang, Fei-Ling (2005). *Organizing through division and exclusion: China's Hukou System*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Wenze, Y. (2009). *Improvement of urban impervious surface estimation in shanghai using landsat7 ETM+ data*. Chinese Geographical Science, 19(3): 283–290
- Wong, L. & Wai-Po, H. (1998). "Reforming the Household Registration System: A Preliminary Glimpse of the Blue Chop Household Registration System in Shanghai and Shenzhen." *International Migration Review* 32 (4): 974–94.
- Wu, W. (2010). Urban infrastructure financing and economic performance in China. Paper. Richmond, Virginia Commonwealth University: Bellwether Publishing.
- Yu, D. (2002). *Chengxiang Shehui: Cong Geli Zouxiang Kaifang: Zhongguo Huji Zhidu Yu Hujifa Yanjiu (City and Countryside Societies: from Segregation to Opening: Research on China's Household Registration System and Laws)*. Jinan: Shandong Renmin Chubanshe (Shandong People's Press).
- Yusuf, S. & Nabeshima, K. (2008). Optimizing urban development. Paper in China Urbanizes. Washington, DC: The World Bank.
- Zhao, G. (1994). "Looking at China's Urban History from a Macroscopic Perspective." *Social Sciences in China* 15 (3): 171–79.
- Zhu, J. (2002), "Urban development under ambiguous property rights: a case of China's transition economy", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26 No. 1, pp. 41-55.